



Recht auf Umwelt

**Eine Untersuchung der geplanten
Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch
die UN und ihrer Folgen für die Schweiz**

Eva Maria Belser

Thea Bächler

Sandra Egli

Bern, 14. Februar 2021



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)
Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern
Telefon +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTORINNENVERZEICHNIS

Eva Maria Belser

Prof. Dr. iur., Ordentliche Professorin, Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht I der Universität Freiburg und des UNESCO Lehrstuhls für Menschenrechte und Demokratie, Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus, Mitglied der Direktion des SKMR und Leiterin des Themenbereichs Institutionelle Fragen

Thea Bächler

MLaw, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg sowie beim Themenbereich Institutionelle Fragen des SKMR

Sandra Egli

MLaw, lic. phil., Lektorin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I der Universität Freiburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Themenbereich Institutionelle Fragen des SKMR

Zitiervorschlag: SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Recht auf Umwelt. Eine Untersuchung der geplante Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen für die Schweiz, verfasst von Belser Eva Maria/ Bächler Thea/ Egli Sandra, Bern 2021.



Gesamte Studie



Ausschnitte

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	1
I. Einführung	9
1. Eingrenzung	10
2. Aufbau	11
II. Ausgangslage	13
1. Die Entwicklung des Rechts auf Umwelt auf UN-Ebene	15
1.1. Die Anfänge der Verbindung zwischen Menschenrechten und Umweltschutz	15
1.2. Die Arbeit der Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt	18
1.2.1. Die Framework Principles (FP)	20
1.2.2. Die Forderung nach Anerkennung des Rechts auf Umwelt auf UN-Ebene	29
1.3. Zum Begriff «Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt»	31
1.3.1. Der Umweltbegriff	31
1.3.2. Die vier Adjektive	33
2. Schlussfolgerung: Die fünf Dimensionen der Anerkennung	35
III. Verankerung in internationalen Verträgen	40
1. UN-Menschenrechtskonventionen	41
1.1. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Pakt I)	41
1.2. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II)	43
1.3. UN-Kinderrechtskonvention (KRK)	45
1.4. UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)	47
2. Regionale Menschenrechtsverträge	48
2.1. Europa	48
2.1.1. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	48
2.1.2. Die Europäische Sozialcharta (ECS)	55
2.2. Afrika und Amerika	55
2.2.1. Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta)	56
2.2.2. Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (San Salvador-Protokoll)	58
3. Umweltvölkerrecht	59
3.1. Die Aarhus-Konvention	60
3.2. Ausgewählte weitere Instrumente des Umweltvölkerrechts	63
4. Zwischenfazit	65
IV. Klimaklagen vor Gericht: Ein Blick auf Entwicklungen in der Rechtsprechung	71
1. Herausforderung der Gewaltenteilung	73
2. Herausforderung des Prozessrechts	77
3. Herausforderung des Haftpflichtrechts	79
4. Herausforderung des Strafrechts	81
5. Zwischenfazit	83
V. Rechtslage in der Schweiz	86
1. Einleitende Bemerkungen: Die Umwelt im Verfassungsrecht	87
2. Anerkennung der Interdependenz (FP 1 und 2)	90
3. Substantielle Aspekte	92
3.1. Definition von Umweltstandards (FP 11)	92

3.2.	Horizontalwirkung (FP 12).....	94
3.3.	Internationale Zusammenarbeit (FP 13).....	96
3.4.	Diskriminierungsverbot und Schutz vulnerabler Gruppen (FP 3 und 14)	97
4.	Prozedurale Aspekte.....	99
4.1.	Schutz zivilgesellschaftlichen Engagements und Sicherung der Kommunikationsgrundrechte (FP 4 und 5)	99
4.2.	Umweltbildung (FP 6).....	102
4.3.	Zugang zu Umweltinformationen (FP 7).....	103
4.3.1.	Passive Informationspflicht.....	104
4.3.2.	Aktive Informationspflicht	106
4.4.	Umweltverträglichkeitsprüfungen (FP 8)	108
4.5.	Partizipation (FP 9).....	110
4.6.	Zugang zum Recht (FP 10)	111
4.6.1.	Anfechtungsobjekt.....	112
4.6.2.	Beschwerdeberechtigung.....	113
4.7.	Effektive Durchsetzung (FP 12).....	116
5.	Zwischenfazit	119
VI.	Konsequenzen einer Anerkennung für die Schweiz.....	121
1.	Vergleich mit der Anerkennung des Rechts auf Wasser.....	122
2.	Politische und symbolische Bedeutung einer Anerkennung	125
3.	Rechtliche Bedeutung einer Anerkennung.....	126
VII.	Fazit	129
	Literaturverzeichnis.....	138
	Literatur.....	138
	Materialien.....	141
	Entscheide	150
	Anhang.....	155

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07)
ABI.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACHR	Arab Charter on Human Rights vom 22. Mai 2004 (dt. Arabische Charta der Menschenrechte)
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992, ABI. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47 ff.
AHRD	ASEAN Human Rights Declaration vom 18. November 2012 (dt. ASEAN -Menschenrechtserklärung)
AK	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07)
AltIV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (SR 814.680)
AMRK	American Convention on Human Rights vom 22. November 1969 (dt. Amerikanische Menschenrechtskonvention)
Anti-Rassismuskonvention	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (SR 0.104)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASEAN	Verband Südostasiatischer Staaten
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
Banjul-Charta	African Charter on Human and Peoples' Rights vom 27. Juni 1981 (dt.: Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker)
Basler Übereinkommen	Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989 (SR 0.814.05)
BBI	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3)

Berner Konvention	Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR. 0.455)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
Bger	Bundesgericht
BGF	Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (SR 923.0)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
Biodiversity-Convention	Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 (SR. 0.451.43)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1969 (SR 161.1)
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109)
BSG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Bern
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht in Deutschland
C	Mitteilungen und Bekanntmachungen im Abl.
Cartagena Protocol	Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 29. Januar 2000 (SR 0.451.431)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108)
CESR	Center for Economic and Social Rights
ChemG	Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 15. Dezember 2000 (SR 813.1)
ChemRRV	Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen vom 18. Mai 2005 (SR 814.81)

CO ₂ -Gesetz	Bundesgesetz über die Reduktion der CO ₂ -Emissionen vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
Doc.	Document (dt.: Dokument)
DR	Decisions and Reports (dt.: Entscheidungen und Berichte)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
dt.	deutsch
E.	Erwägung
EAS	Europäischer Ausschuss für soziale Rechte
ebd.	ebenda
ECOWAS	Economic Community of West African States (dt. Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
ECOWAS-Gerichtshof	Community Court of Justice (dt. Gerichtshof der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft)
ECS	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (von der Schweiz nicht ratifiziert)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (SR 730.0)
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
Espoo-Konvention	Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (SR 0.814.06)
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
FIDH	International Federation for Human Rights
FP	Framework Principles of Human Rights and the Environment (dt.: Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt)

FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704)
GeolG	Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (SR 510.62)
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (SR 151.1)
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
GTG	Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (SR 814.91)
GVO	Gentechnisch veränderte Organismen
HA-VE	Zeitschrift Haftung und Versicherung
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (SR 922.0)
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
KHG	Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR 732.44)
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107)
KV/BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
KV/BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1)
KV/GE	Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SR 131.234)
lit.	litera (Buchstabe)
LRV	Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
Maputo-Protokoll	Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa vom 11. Juli 2003 (dt.: Protokoll für die Rechte von Frauen in Afrika)
MDGs	Millenium Development Goals (dt. Milleniums-Entwicklungsziele)
MFHR	Marangopoulos Foundation for Human Rights (dt. Marangopoulos Stiftung für Menschenrechte)

N	Randnote
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NISV	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (SR 814.710)
No.	Number (dt.: Numero)
OLG	Oberlandesgericht Hamm
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (SR 220)
Pariser Übereinkommen	Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012)
ParIG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PKK	Kurdistan Workers` Party (dt. Arbeiterpartei Kurdistans)
PolG/BE	Polizeigesetz des Kantons Bern vom 10. Februar 2019 (BSG 551.1)
PolG/LU	Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (SRL 350)
Protokoll über Wasser und Gesundheit	Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen vom 17. Juni 1999 (SR 0.814.201)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPGB/FR	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
Ruggie-Prinzipien	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
S.	Seite
San Salvador-Protokoll	Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights vom 17. November 1988 (dt.: Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
SDGs	Sustainable Development Goals
SERAC	Social and Economic Rights Action Center
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SERAP	Socio-Economic Rights And Accountability Project
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte

Sonderberichterstatter	Sonderberichterstatter für Umwelt und Menschenrechte
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
StfV	Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991 (SR 814.012)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50)
TBDV	Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen vom 16. Dezember 2016 (SR 817.022.11)
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UN/ECE Protocol on Civil Liability	Protokoll von 1992 zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden vom 27. November 1992 (SR 0.814.291.2).
UNCLOS	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SR. 0.747.305.15)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992 (SR 0.814.01)
UNGA	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UN-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1996 (SR 0.103.1)
UN-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1996 (SR 0.103.2)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)
v.a.	vor allem

VBBo	Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR 814.12)
vgl.	vergleiche
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)
VVEA	Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (SR 814.600)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WaG	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)
WaV	Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (SR 921.01)
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
1997 Vienna Convention	Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden vom 21. Mai 1963 (von der Schweiz nicht unterzeichnet)

ZUSAMMENFASSUNG

«Greening» der Menschenrechte stösst an Grenzen

Menschenrechtsschutz und Umweltschutzrecht haben sich während langer Zeit unabhängig voneinander entwickelt. Seit den 1970er-Jahren wurde aber die wechselseitige Abhängigkeit der beiden Bereiche zunehmend zum Thema. Im Laufe der Zeit fand ein *Greening* der Menschenrechte statt: Die bestehenden Garantien wurden so ausgelegt, dass ihr sachlicher Geltungsbereich auch den Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen umfasste. Dieses *Greening* war und ist von grosser praktischer Bedeutung, weil es die Einhaltung gewisser Umweltstandards (wie z.B. die Vermeidung von übermässigen Lärmimmissionen) menschenrechtlich durchsetzbar macht. Das *Greening* stösst aber in verschiedenen Bereichen an Grenzen:

- Das menschenrechtliche Durchsetzungsinstrumentarium ist vorwiegend darauf ausgerichtet, menschenrechtswidrige Handlungen abzuwehren. Gegenüber gesetzgeberischem Untätigsein versagt die gerichtliche Kontrolle zumeist.
- Menschenrechte können auf dem gerichtlichen Weg grundsätzlich nur eingefordert werden, wenn einzelne Betroffene ein individuelles Rechtsschutzinteresse geltend machen können. Der umweltrechtlich orientierte Menschenrechtsschutz scheitert deshalb meist, wenn Umweltprobleme ganze Regionen, Länder oder sogar die ganze Menschheit betreffen oder wenn der Schutz der Umwelt im Interesse der nächsten Generation liegt.
- Auch die Rechtsfolgen von Menschenrechtsverletzungen zielen meist auf den Einzelfall und sind nur bedingt dazu geeignet, Gefahren für Umwelt und Klima wirksam zu begegnen. Gerade die pekuniäre Wiedergutmachung ist häufig keine adäquate Antwort auf Umweltprobleme.

Forderung nach einem selbstständigen Recht auf Umwelt

Aufgrund dieser Grenzen wird seit längerer Zeit gefordert, ein selbstständiges Recht auf gesunde, sichere, saubere und nachhaltige Umwelt auf internationaler Ebene zu verankern. Treibende Kraft hinter diesen Bestrebungen sind verschiedene UN-Gremien, insbesondere aber der Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt. Dieser identifizierte drei Möglichkeiten zur rechtlichen Verankerung des Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene: Die Schaffung eines eigenständigen völkerrechtlichen Vertrags, den Erlass eines Zusatzprotokolls zu einem bestehenden Menschenrechtsinstrument oder die Verabschiedung einer Resolution durch die UN-Generalversammlung.

Im Mittelpunkt steht im Moment die dritte Variante. Die Skepsis der Staatengemeinschaft gegenüber einer Anerkennung eines selbstständigen Rechts auf Umwelt war lange Zeit gross. Sie wollte kein Recht anerkennen, dessen Trägerschaft, Adressaten und Inhalt noch so wenig Konturen hat. Als Antwort auf diese Einwände publizierte der Sonderberichterstatter 16 *Framework Principles*, welche die Inhalte und Ausgestaltung des Rechts auf Umwelt klären sollen. Gemäss den Ausführungen des Sonderberichterstatters begründen oder postulieren die Prinzipien keine neuen Verpflichtungen für die Staaten. Sie verdeutlichen vielmehr, in welchem Ausmass umweltrechtliche Anliegen bereits heute vom Schutzbereich bestehender Menschenrechte erfasst seien.

Neue Verpflichtungen für Staaten

Unsere Analyse der Prinzipien zeigt jedoch, dass diese Einschätzung zwar weitgehend, aber nicht durchgehend stimmt. Die Prinzipien weisen eine hohe Heterogenität auf. Während sich einige Prinzipien durchaus aus dem allgemeinen Völkerrecht sowie multilateralen Menschenrechts- oder Umweltverträgen ergeben (die allerdings nicht alle Staaten ratifiziert haben), scheinen andere die im jeweiligen Bereich bestehenden Pflichten auch zu erweitern oder zu verallgemeinern. Aufgrund der Vielfalt und der Offenheit der Prinzipien kann man auch nicht behaupten, dass die Rahmenprinzipien ihrem Anspruch, dem Recht auf Umwelt klare Konturen zu verleihen, vollends gerecht werden. Viele Fragen, etwa jene nach der extraterritorialen Wirkung des Rechts auf Umwelt, bleiben weiterhin offen. Dabei ist allerdings auch zu bedenken, dass die meisten Menschenrechte zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung noch Konkretisierungsbedarf aufwiesen und ihr Umfang, ihre Teilgehalte und die Pflichten der Staaten sich erst im Laufe der Zeit geklärt haben. Das Recht auf Umwelt stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Die *Framework Principles* geben in verschiedenen Bereichen Klarheit über den Inhalt des Rechts auf Umwelt, sodass die verbleibende Offenheit einer internationalen Anerkennung unseres Erachtens nicht im Wege steht.

Speziell am Recht auf Umwelt ist, dass der Inhalt des Rechts wesensbedingt sehr viel breiter, vielschichtiger und komplexer ist als der Inhalt der meisten anderen Menschenrechte. «Umwelt» ist ein mehrdimensionaler Begriff, der je nach Interpretation so umfassend ist, dass andere Menschenrechte, wie das Recht auf sauberes Trinkwasser, im Recht auf Umwelt praktisch aufgehen. Die Vielschichtigkeit zeigt sich auch in der Beschreibung der Umweltqualität als «gesund, sicher, sauber und nachhaltig». Jedes Adjektiv steht stellvertretend für einen anderen Umweltbegriff. Geht es um die heutige Umwelt? Diejenige in 20 Jahren? Wer soll von einer solchen Umwelt profitieren? Heutige oder zukünftige Generationen? Diese Fragen wurden bisher nicht abschliessend geklärt, weshalb das Recht auf Umwelt immer noch offene Ränder aufweist.

Analyse-Instrument: fünf Dimensionen des Rechts auf Umwelt

Aufgrund all dieser offenen Fragen war es geboten, ein analytisches Instrument zu schaffen, um die verschiedenen Feststellungen und Forderungen rund um das Recht auf Umwelt einordnen und einschätzen zu können. Das Instrument enthält fünf Dimensionen, welche sich auf dem Spektrum anthropozentrisch – ökozentrisch und individualrechtlich – kollektivrechtlich bewegen. Je weiter weg man sich von Dimension 1 bewegt, desto offener wird der Umweltbegriff und desto längere und komplexere Kausalketten zwischen Umwelteinwirkung und Menschenrechtsgefährdung werden akzeptiert. Bei den Dimensionen, die wir erkannt und behandelt haben, handelt es sich um Folgende:

1. Die symbolische Anerkennung (Interdependenz): Die Interdependenz zwischen Umwelt und Menschenrechten wird anerkannt und diskutiert, jedoch ohne dass sich daraus konkrete Rechte und Pflichten ableiten lassen.
2. Das fragmentierte Recht auf Umwelt (*Greening*): Das fragmentierte Recht auf Umwelt setzt sich aus den ökologischen Teilgehalten einer beträchtlichen Zahl von bestehenden Menschenrechten zusammen. Mit seinem individualrechtlichen Anthropozentrismus bildet es Teil der geltenden Völkerrechtsordnung und bietet in Umweltbereichen mit eher kurzfristigen Konsequenzen einen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen.

3. Das erweiterte Recht auf Umwelt («*Greening plus*»): Das erweiterte Recht auf Umwelt begnügt sich nicht damit, die bestehenden Menschenrechte für ökologische Interessen zu öffnen, sondern fordert eine Anpassung und Erweiterung des menschenrechtlichen Instrumentariums für Umweltbelange. Es ist einem kollektivrechtlichen nachhaltigen Anthropozentrismus verbunden und greift auch Themen wie den Klimawandel und den Biodiversitätsverlust sowie den Schutz zukünftiger Generationen auf.
4. Die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Umwelt (Kodifikation): Das Recht auf Umwelt wird in einem Rechtstext kodifiziert, wodurch es sichtbarer wird und eine grosse symbolische Wirkung hat. Die Kodifikation an sich sagt aber wenig über die Tragweite des Rechts auf Umwelt aus.
5. Das eigenständige Recht der Umwelt (Ökozentrismus): Dieser Ansatz fordert einen eigentlichen Paradigmenwechsel von einem anthropozentrischen zu einem ökologischen Ansatz, in welchem der Umwelt selbst Rechte zukommen. Umweltgefährdungen können so unabhängig von aktuellen oder zukünftigen negativen Auswirkungen auf die Menschheit durchgesetzt werden.

Bei dieser Kategorisierung handelt es sich lediglich um ein Hilfselement. Die Dimensionen lassen sich nicht immer klar voneinander abgrenzen, sondern weisen offene Ränder auf und überschneiden sich teilweise. Feststellungen und Forderungen können gleichzeitig verschiedenen Dimensionen zugeordnet werden. Die folgende Übersicht zeigt, wo die unterschiedlichen völkerrechtlichen Instrumente in Bezug auf die fünf Dimensionen stehen (vgl. Tabelle 1). Ein Pfeil signalisiert, in welche Richtung sich die Rechtsprechung der jeweiligen Kontrollorgane entwickelt.

Völkerrechtliche Instrumente	Dimensionen				
	1	2	3	4	5
Erwartete Resolution					
UN-Pakt I			→		
UN-Pakt II		→			
KRK					
CEDAW		→			
EMRK		→			
Banjul-Charta					
San Salvador-Protokoll					
Europäische Sozialcharta					
Aarhus-Konvention					
Pariser Übereinkommen					
Berner Konvention					

Tabelle 1: Einteilung der völkerrechtlichen Instrumente in die 5 Dimensionen

Die aktuellen Bestrebungen in Bezug auf eine Resolution zur Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt zielen auf die 4. Dimension, die ausdrückliche Annahme, bewegen sich aber inhaltlich in den Dimensionen 1 und 2 sowie – entgegen den Behauptungen des Berichterstatters

– auch in der 3. Dimension. Damit stellen sie ein ziemlich genaues Abbild der Dynamik dar, welche sich auf völkerrechtlicher Ebene im Moment zeigt.

Die Anerkennung der Interdependenz zwischen Umwelt und Menschenrechten ist mittlerweile unumstritten, und alle Menschenrechtsorgane betreiben seit Längerem ein *Greening* der Menschenrechte. Gewisse Organe, namentlich der WSK-Ausschuss und der KRK-Ausschuss, gehen aber seit Längerem darüber hinaus und haben das bisherige menschenrechtliche Instrumentarium bereits erweitert («*Greening plus*»). Diese Dynamik hat in den letzten Jahren auch die eher zurückhaltenden Organe EGMR, UN-Menschenrechtsausschuss und CEDAW-Ausschuss erreicht. Auch sie haben in ihren jüngeren Entscheidungen Anforderungen an den Kausalitätszusammenhang, die Unmittelbarkeit und die Betroffenheit gesenkt und scheinen sich damit langsam vom individualrechtlichen Anthropozentrismus zu verabschieden. Vieles weist darauf hin, dass menschenrechtliche Beschwerden in Zukunft vermehrt auch möglich sein werden, wenn grosse Personengruppen von staatlichem Handeln oder Unterlassen besonders betroffen sind. Es gibt auch erste Hinweise darauf, dass Gerichte in Zukunft auf Klagen eintreten werden, bei denen die Auswirkungen auf konkrete Menschenrechte gegenwärtiger und zukünftiger Generationen noch ungewiss ist, etwa im Bereich der Biodiversität.

Die internationale Dynamik hat bisher bei Dimension 4 Halt gemacht. Die 5. Dimension, der Ökozentrismus, ist im Mainstream des Völkerrechts noch nicht angekommen. Die Forderung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, über die Menschenrechte auch die Natur an sich zu schützen, hat sich bisher nicht durchgesetzt. Es ist deshalb eher nicht zu erwarten, dass der Kreis der Menschenrechtsträger sich in näherer Zukunft auf Nicht-Menschen erweitern wird und Beschwerden im Namen von Tieren, Pflanzen, der Luft, des Bodens oder des Wassers geführt werden können. Das menschenrechtliche Instrumentarium bleibt ein «menschen»rechtliches; es kann zwar auf juristische Personen, grosse Gruppen und allenfalls auch ganze (zukünftige) Generationen ausgeweitet werden, ist aber kaum geeignet, einen ökozentrischen Umweltschutz durchzusetzen. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass sich ein kollektivrechtlich verstandener Anthropozentrismus einem ökozentrischen Ansatz annähern kann, namentlich wenn Ressourcen im Sinne der Nachhaltigkeit grundsätzlich geschont werden und die Umwelt umfassend geschützt wird, um sie möglichst intakt der nächsten Generation zu überlassen. Je weiter beispielsweise ideelle Verbandsbeschwerden zugelassen werden, umso deutlicher entfernt sich der Menschenrechtsschutz von seinem klassischen Fokus auf Einzelne.

Beispiel Klimaklagen

Die grosse Dynamik, welche das Recht auf Umwelt prägt, zeigt sich besonders gut im Bereich der Klimaklagen. Klimaklagen sind ein Symbol dafür, dass das *Greening* in Bezug auf gewisse Umweltprobleme an seine Grenzen stösst. Sie fordern die bestehende Rechtsprechung heraus und zielen damit auf ein «*Greening plus*» und die Erweiterung des fragmentierten Rechts auf Umwelt. Die Herausforderungen betreffen vier Bereiche:

- Herausforderung der Gewaltenteilung: Viele Klimaklagen richten sich gegen das Nichtstun der Politik und werfen damit die Frage auf, ob politisches Untätigsein gerichtlich anfechtbar ist oder sein soll und die Judikative neue Instrumente zur Kontrolle der Legislative braucht.
- Herausforderung des Prozessrechts: Klimaklagen scheitern heute regelmässig an prozessrechtlichen Voraussetzungen, wie der besonderen oder der unmittelbaren Betroffenheit. Vom Klimawandel sind alle in irgendeiner Weise betroffen, aber nur wenige bereits heute und in

unmittelbarer Weise. Braucht es deshalb eine Anpassung der prozessrechtlichen Voraussetzungen oder neue Verbands-, Behörden- oder gar Popularbeschwerderechte?

- Herausforderung des Haftungsrechts: Das klassische Haftungsrecht kommt im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dessen Ursachen zahlreich, dessen Effekte grenzüberschreitend sind und dessen Auswirkungen erst längerfristig spürbar sein werden, an seine Grenzen. Wer ist Verursacher, wer Geschädigter? Worin besteht der Schaden? Besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen dem schädigenden Verhalten und dem verursachten Schaden, und wie lässt sich ein solcher beweisen? Klimaklagen stellen die Frage, wer für Auswirkungen des Klimawandels (besondere) Verantwortung trägt und wie Verursacherinnen und Versucher für Schäden haftbar gemacht werden können.
- Herausforderung des Strafrechts: In mehreren Fällen wurden die Gefahren des Klimawandels herangezogen, um einen rechtfertigenden Notstand geltend zu machen und damit einer strafrechtlichen Verurteilung zu entgehen. Diese Fälle fordern den Rechtsstaat heraus und stellen die Frage nach übergesetzlichen Rechtfertigungsgründen und der Bedeutung des Notstandsrechts.

Im Gutachten werden zu allen vier Herausforderungen einzelne Fälle diskutiert, welche vor internationalen Gremien oder nationalen Gerichten verhandelt wurden. Besonders interessant ist dabei, dass auch verschiedene Beispiele aus der Schweiz vorliegen, die sich in diese internationalen Entwicklungen einordnen lassen. Im Moment handelt es sich bei den vorgestellten Entscheiden noch um Einzelfälle, die meist – wenn überhaupt – nur die betroffenen Staaten binden. Es wäre deshalb auch voreilig, einzelne Urteile beizuziehen, um die Konturen des internationalen Rechts auf Umwelt zu bestimmen. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass sich Rechtssetzung und Rechtsprechung gerade im Bereich der Menschenrechte, des Umwelt- und des Klimaschutzes transnationalisieren und verschiedene Akteure sich gegenseitig beeinflussen. Intensive horizontale und vertikale Dialoge können im Verlaufe der Zeit so durchaus zu einer Harmonisierung des Rechts und zu einer Verfestigung völkerrechtlicher Normen führen.

Die geplante Resolution ist in dieser Dynamik zu sehen. Auch wenn Resolutionen der UN-Generalversammlung nur empfehlenden Charakter und keine neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen entstehen lassen, können sie, gemeinsam mit Entscheiden von internationalen und nationalen Gremien, zur Verdichtung und Erhärtung des völkerrechtlichen *Soft Law* führen. So weit ist es aber gegenwärtig noch nicht. Aus der Resolution entstünden unmittelbar keine rechtlichen Verpflichtungen für die Schweiz. Wie im Bereich des Rechts auf Wasser würde die Resolution vor allem den politischen Forderungen nach einem erhöhten nationalen und internationalen Engagement mehr Aufwind verleihen.

Das Recht auf Umwelt in bestehenden Menschenrechtsinstrumenten

Wir gehen im Gutachten davon aus, dass sich die geplante Resolution an den 16 *Framework Principles* des Sonderberichterstatters für das Recht auf Umwelt orientieren wird. Unsere Analyse der Prinzipien zeigt dabei, dass diese teilweise bereits in von der Schweiz ratifizierten verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen verankert sind (vgl. Tabelle 2). Wo dies der Fall ist, ergeben sich die vom Sonderberichterstatter formulierten Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Umwelt bereits (weitgehend) aus dem Völkerrecht. Als justiziabel können dabei nur Teilgehalte jener Prinzipien gelten, die sich im Rahmen des Menschenrechts-*Greenings* bewegen oder Verpflichtungen der Aarhus-Konvention aufnehmen. Die anderen Prinzipien sind so offen und unbestimmt, dass sie nur programmatische Pflichten zu begründen vermögen, die der Umsetzung durch nationale Behörden bedürfen.

Framework Principles	Völkerrechtliche Abkommen					
	UNO-Pakt I	UNO-Pakt II	KRK	CEDAW	EMRK	Aarhus-Konv.
1. Interdependenz: Umweltschutz für Menschenrechte						
2. Interdependenz: Menschenrechte für Umweltschutz						
3. Diskriminierungsverbot						
4. Zivilgesellschaftliches Engagement						
5. Kommunikationsgrundrechte						
6. Bildung						
7. Information						
8. Umweltverträglichkeitsprüfung						
9. Mitwirkung						
10. Zugang zum Recht						
11. Umweltstandards						
12. Durchsetzung / Horizontalwirkung						
13. Vulnerable Personen						
14. Indigene Personen						
15. Internationale Zusammenarbeit						
16. Nachhaltigkeit						

Tabelle 2: Verankerung der Framework Principles in völkerrechtlichen Abkommen

Umweltschutz und Menschenrechte in der Schweiz

In einem weiteren Schritt haben wir untersucht, inwiefern die Interdependenz von Umweltschutz und Menschenrechtsschutz in der Schweiz anerkannt ist. Das schweizerische Verfassungsrecht kennt – mit Ausnahme des Art. 19 der Genfer Kantonsverfassung – keinen eigenständigen Anspruch auf eine gesunde Umwelt. Es konnte aber festgestellt werden, dass sich auch in der schweizerischen Rechtsprechung Anzeichen eines *Greenings* der Grund- und Menschenrechte bemerkbar machen. Dieses ist aber noch eher zaghafte und trifft vor allem in prozessrechtlicher Hinsicht auf verschiedene Hürden (mangelnde Verfassungsgerichtsbarkeit, Anforderungen an Betroffenheit, hohe Hürden in Bezug auf Unterlassen). Gewisse Schwierigkeiten relativieren sich jedoch über die Möglichkeit, sich in letzter Instanz an den EGMR zu wenden. Dies ist bedeutsam, weil

einiges darauf hindeutet, dass sich das verbindliche Menschenrechts-*Greening* des EGMR in die Richtung eines «*Greening plus*» bewegt, indem etwa die Anforderungen an die Unmittelbarkeit der Betroffenheit gesenkt werden könnten. Damit ist davon auszugehen, dass der EGMR für die Schweiz auch dann der primäre Taktgeber im Bereich Umwelt und Menschenrechte bleiben würde, wenn ein Recht auf Umwelt von der UN-Generalversammlung ausdrücklich anerkannt würde.

Mit Bezug auf die Frage, welche Folgen diese Anerkennung für die Schweiz hätte, haben wir untersucht, inwiefern die Verpflichtungen, die sich aus den *Framework Principles* ergeben, bereits Teil der schweizerischen Rechtsordnung sind. Das schweizerische Umweltrecht ist zwar fragmentiert, aber sehr umfangreich. Es zielt sowohl auf den Schutz der Umwelt an sich als auch auf den Schutz des Menschen, definiert teilweise hohe Umweltstandards und sichert diese durch verschiedene prozedurale Instrumente. Die meisten Anforderungen des Sonderberichterstatters werden damit erfüllt. Die Lücken, welche die Analyse aufgezeigt hat, beziehen sich entweder auf bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen oder auf programmatische Verpflichtungen, welche progressiv umgesetzt werden können. Selbst wenn den Inhalten der Resolution dereinst rechtliche Verbindlichkeit zukommen sollte, wäre deshalb nicht damit zu rechnen, dass dies in der Schweiz zu rechtlichen Schwierigkeiten oder problematischen Rechtslücken führen würde.

Geringe Auswirkungen der UN-Resolution auf die Schweiz

Die rechtlichen Auswirkungen der Anerkennung einer UN-Resolution über das Recht auf Umwelt für die Schweiz wären damit gering. Indem sie aber einen internationalen Konsens darüber festhielte, was menschenrechtlich gilt oder geboten scheint, hätte sie dennoch eine wesentliche Bedeutung für den internationalen Menschenrechtsschutz. Die aktuellen Bestrebungen zielen aber eher auf eine Erklärung mit vor allem politischen und symbolischen Folgen. Immerhin könnten die *Framework Principles* auch im Rahmen einer unverbindlichen Kodifikation wichtige Anstösse für die Weiterentwicklung der schweizerischen Rechtsordnung geben. Dies gilt insbesondere für folgende Bereiche:

- FP 6 und 7: Das Engagement im Bereich Information, Bildung und Bewusstseinsförderung zu Umweltthemen ist zu systematisieren, zu vervollständigen und zu sichern.
- FP 8: Zum umfassenden Umweltassessment gehört auch ein umfassendes Menschenrechtsassessment. Umwelt- und Menschenrechtsassessment erfolgen nicht nur im Rahmen von Einzelprojekten, sondern auch bei der Gestaltung der Politik und beim Erlass von Normen.
- FP 9: Die Partizipation ist umfassend zu gewährleisten, auch für besonders vulnerable Gruppen.
- FP 10: Es sind im Umwelt- und Menschenrechtsbereich umfassende Beschwerdemöglichkeiten sicher zu stellen.
- FP 1 und 11: Das Regressionsverbot erfasst auch Umweltstandards.
- FP 12: Die unternehmerische Verantwortung in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards ist zu stärken (Horizontalwirkung).
- FP 12: Um sicherzustellen, dass bestehende Umweltstandards auch durchgesetzt werden, sind neue Instrumente zu entwickeln und genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
- FP 14: Vulnerable Personen sind in den Bereichen Partizipation, Umwelt- und Menschenrechtsassessment und beim Zugang zum Recht systematisch zu berücksichtigen.

Die Resolution könnte für die Schweiz auch Gelegenheit bieten, eine weitere Forderung des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Umwelt zu diskutieren: Die explizite Anerkennung eines Rechts auf Umwelt in der Verfassung. Dies wurde in der Schweiz auf Bundesebene in den

1970er-Jahren diskutiert und abgelehnt. Die damals geäußerten Bedenken sind heute aber weitgehend überholt. Dem heutigen Konzept der Grund- und Menschenrechte würde es durchaus entsprechen, ein anerkanntes Recht auch ausdrücklich zu garantieren. Dies diene der Transparenz, der Bewusstseinsbildung und der Durchsetzung, auf die Grund- und Menschenrechte letztlich zielen. Mit dem Kanton Genf besteht in der Schweiz auch bereits ein Vorbild einer solchen Verankerung auf Verfassungsebene.

I. EINFÜHRUNG

Seit Mai 2020 führt die Kerngruppe «Menschenrechte und Umwelt» des UN-Menschenrechtrats, an der sich Costa Rica, die Malediven, Marokko, Slowenien und die Schweiz beteiligen, informelle Konsultationen zum Recht auf Umwelt durch. Das Ziel dieser Konsultationen besteht darin, die Erfolgchancen eines eigenständigen Menschenrechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt abzuklären und besser abschätzen zu können, ob eine Mehrheit der Staaten die Schaffung bzw. Stärkung eines solchen Rechts mittragen würde. Die Kerngruppe ist der Überzeugung, dass die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser und Sanitätseinrichtungen, die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt¹ erfordert, und dass eine solche von grosser Bedeutung für jetzige und kommende Generationen wäre.²

Die Schweiz war in die bisherigen Konsultationen nur am Rande involviert. Ihre Position zur internationalen Anerkennung eines Rechts auf Umwelt, steht noch nicht abschliessend fest. Vor diesem Hintergrund hat die Abteilung für menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten in Absprache mit den beteiligten Stellen der Bundesverwaltung das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) mit der Ausarbeitung eines Gutachtens beauftragt.

Das Gutachten soll folgende Fragen klären:

- a) Welche Teilgehalte eines Rechts auf Umwelt sind bereits in einem oder mehreren internationalen Rechtsinstrumenten verankert?
- b) Sind die wichtigsten Teilgehalte eines solchen Rechts in der Schweizer Rechtsordnung bereits verankert? Bestehen Lücken?
- c) Gibt es Rechtsprechung, die Hinweise auf den Gehalt des Rechts auf gesunde Umwelt gibt (z.B. *Leading Cases* nationaler Gerichte, Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Empfehlungen von UN-Vertragsorganen)?
- d) Welche Folgen hätte die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN für die Schweiz? Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Anerkennung eines Rechts auf Wasser in Bezug auf diese Frage gewinnen?

Vom Gutachtauftrag nicht erfasst ist die Frage, welche völkerrechtliche Bedeutung einer allfälligen Resolution der UN-Generalversammlung oder des UN-Menschenrechtrats zukäme und wer innerstaatlich für die einschlägigen Entscheide zuständig wäre.

* Herrn Prof. Bernhard Waldmann danken wir für seine kritischen Anregungen zu Kapitel V des Gutachtens. Frau Vanía Nzeyimana, MALS, und Herrn Yannick Zuber, Blaw, danken wir für ihre aufmerksame und wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieses Gutachtens.

¹ Der UN-Menschenrechtsrat verwendet in seinen Resolutionen immer die vier Adjektive «sicher», «sauber», «gesund» und «nachhaltig». Wir sprechen im Folgenden der Einfachheit halber vom «Recht auf Umwelt» oder «Recht auf Umwgesundelt». Die Abkürzung «Recht auf gesunde Umwelt» wird von zwei Dritteln der Staaten, welche ein Recht auf Umwelt in der Verfassung veankerte haben (Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 12), vom Sonderberichterstatter selbst (Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 11), meist vom EGMR und in der Genfer Verfassung verwendet. Mehr zum Begriff vgl. II.1.3.

² Joint statement Core Group Human Rights and the Environment, Geneva, September 2020.

1. Eingrenzung

Die Beantwortung der obengenannten Fragen ist mit einigen Herausforderungen verbunden:

Die Teilgehalte eines Rechts auf Umwelt (Frage a)) lassen sich nicht ohne weiteres eruieren. Das Recht auf Umwelt weist mittlerweile zwar einige klare Konturen, allerdings aber weiterhin auch offene Ränder auf. Während einige Teilgehalte des Rechts auf Umwelt unbestrittenermassen zum geltenden Völkerrecht gehören, ist dies bei anderen noch offen. Ob die Resolution sich auf erstere beschränken wird und den Staaten mehr Engagement bei der Umsetzung dieser Pflichten nahelegen wird, oder ob sie auch Teilgehalte des Rechts auf Umwelt aufnimmt, die sich gegenwärtig noch nicht zu verbindlichem Völkerrecht verdichtet haben, ist im Moment unklar. Die völkerrechtliche Verbindlichkeit der verschiedenen Teilgehalte ist denn auch gegenwärtig in verschiedenen Bereichen nicht abschliessend geklärt. Hinzu kommt, dass bestehende Teilgehalte des Rechts auf Umwelt meist zu Menschenrechten gehören, die im UN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verankert sind (Recht auf Gesundheit, Recht auf angemessenen Lebensstandard, etc.). Der rechtliche Gehalt dieser Verpflichtungen – ob programmatisch oder justiziabel – wird in der Schweiz seit vielen Jahren kontrovers diskutiert, wobei die restriktive Haltung des Bundesgerichts von Wissenschaft und internationalen Gremien zunehmend kritisiert wird. Die Frage nach der rechtlichen Tragweite des Rechts auf Umwelt in der Schweiz (Fragen b) und d)) ist deshalb auch in diesem weiteren Kontext zu verankern.

Die Anerkennung des Rechts auf Umwelt soll in Form einer Resolution erfolgen. Resolutionen der UN-Generalversammlung und des UN-Menschenrechtsrats haben grundsätzlich nur empfehlenden Charakter und lassen keine neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen entstehen. Die Frage nach den Folgen der Anerkennung eines Rechts auf Umwelt für die schweizerische Rechtsordnung in der Form einer UN-Resolution stellt sich im eng rechtlichen Sinn deshalb gar nicht. Soweit die Resolution völkerrechtliche Verpflichtungen aufnimmt, die sich bereits aus dem geltenden Völkerrecht ergeben, erinnert sie die Staaten lediglich an ihre bereits bestehenden Pflichten im Bereich des menschenrechtlichen Umweltschutzes. Auf den ersten Blick ist es deshalb vor allem von politischem und diplomatischem Interesse, die Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Recht auf Umwelt zu prüfen. Die Schweiz könnte die UN-Resolution besser unterstützen und ihre Anerkennung in anderen Staaten glaubwürdiger einfordern, wenn ihre eigene Rechtsordnung in Einklang mit dem geforderten Recht stehen würde. Darüber hinaus ist die Frage nach der Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Recht auf Umwelt aber zweifellos auch von rechtlichem Interesse. Dies ist erstens der Fall, weil sich die Grenze zwischen bereits völkerrechtlich gesicherten Teilgehalten des Rechts auf Umwelt und lediglich postulierten Teilgehalten nicht immer scharf ziehen lässt, und zweitens, weil sich diese Grenze durch Entscheide, namentlich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), aber auch durch die Verdichtung und Erhärtung von völkerrechtlichem *Soft Law* dynamisch verschiebt. Auch die Verabschiedung einer UN-Resolution zur Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt würde zweifellos einen Beitrag zu dieser Dynamik leisten. Diese Entwicklung kann zwar erahnt, aber nicht abschliessend erfasst werden. Die Antwort auf die Fragen b) und d)) kann aus all diesen Gründen nicht für alle Aspekte klar erfolgen, sondern muss in einzelnen Punkten unbestimmt bleiben.

Zu beachten ist ausserdem die intensive, wechselseitige Interaktion der völkerrechtlichen Instrumente, etwa die Gestaltung der UN-Resolution mit Blick auf Pflichten, die sich beispielsweise aus der Aarhus-Konvention ergeben, und die Weiterentwicklung bestehender Konventionen im Lichte (neuer) Resolutionen. Die Entwicklungen im Bereich des Rechts auf Umwelt zeichnen sich deshalb nicht nur durch eine besondere und ergebnisoffene Dynamik, sondern auch durch eine grosse

Heterogenität aus. Verschiedene Akteure, internationale, regionale und nationale, sind in das Geschehen involviert, schaffen neue Rechtsnormen oder Konventionen, die die menschenrechtlichen oder ökologischen Pflichten eines oder mehrerer Staaten verändern, oder bringen Berichte, Erklärungen, Resolutionen, Prinzipien, Empfehlungen und Urteile hervor, die auf vielfältige Art und Weise aufeinander einwirken. Wie diese Dynamiken zu beurteilen sind, welche Prinzipien und Regeln sich zu *Soft Law*, Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen verhärteten, sind dabei nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens; einige Hinweise, die diese Frage betreffen, sind jedoch unerlässlich, um die oben gestellten Fragen zu beantworten.

Zu der beschriebenen Dynamik trägt auch die wachsende Anzahl nationaler Urteile bei, die sich mit dem Recht auf Umwelt befassen (Frage c)). Die rechtliche Bedeutung dieser, teilweise stark mediatisierten Urteile, lässt sich zum gegebenen Zeitpunkt noch kaum einschätzen. Während sich in einigen Bereichen neue ökologische Verständnisse der bestehenden Menschenrechte in der Rechtsprechung bereits verfestigt haben, gibt es andere Entscheide, die zwar innovativ und möglicherweise wegweisend sind, die sich aber nicht – oder noch nicht – zu allgemeinen Grundsätzen oder gar zu Völkergewohnheitsrecht verdichtet haben.

2. Aufbau

Zur Beantwortung der Gutachtenfragen werden im zweiten Kapitel zunächst die bisherigen Entwicklungen im Bereich des Rechts auf Umwelt auf der Ebene der Vereinten Nationen in Erinnerung gerufen. Besonderes Gewicht wird dabei den *Framework Principles* beigemessen, die der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt (kurz: Sonderberichterstatter) erarbeitet und veröffentlicht hat und die die Unterstützung des UN-Menschenrechtsrats genießen. Weil zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht feststeht, was genau Inhalt der geplanten Resolution und wie die ausdrückliche Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt im Einzelnen ausgestaltet sein wird, orientiert sich das Gutachten vorwiegend an diesen Rahmenprinzipien. Ziel des zweiten Kapitels ist es daher, Aufschluss darüber zu erlangen, wie ein zukünftiges ausdrückliches Recht auf Umwelt ausgestaltet sein könnte und welche Teilgehalte es enthalten würde. Am Schluss des Kapitels wird ein analytisches Instrument vorgestellt, welches erlaubt, die verschiedenen Feststellungen und Forderungen rund um das Recht auf Umwelt einzuschätzen. Es umfasst die fünf Dimensionen, welche die verschiedenen Facetten des Rechts auf Umwelt abbilden.

Im dritten Kapitel wird analysiert, wo die internationalen Menschenrechts- und Umweltverträge bezüglich der entwickelten Dimensionen einzuordnen sind und welche Teilgehalte des Rechts auf Umwelt über diese verbindlichen völkerrechtlichen Verträge bereits anerkannt sind. Dabei wird auch auf die relevante Rechtsprechung der Vertragsorgane eingegangen (Fragen a) und c)).

Das vierte Kapitel stellt zur Vertiefung von Frage c) einige ausgewählte Fälle dar, die im Rahmen nationaler oder internationaler Instanzen behandelt oder entschieden worden sind. Weil es sich bei den meisten Fällen um nationale, teilweise noch unabgeschlossene Verfahren handelt, ist die Bedeutung dieser Urteile für die völkerrechtlichen Entwicklungen ungewiss. Die nationalen und internationalen Entwicklungen stehen allerdings gerade im Bereich des Rechts auf Umwelt in einer engen Wechselwirkung. Deshalb wird in diesem Kapitel auch aufgezeigt, inwiefern nationale *Leading Cases* das internationale Recht auf Umwelt umsetzen, seine Schranken illustrieren oder über dieses hinausgehen und so möglicherweise zukünftige Entwicklungen andeuten.

Das fünfte Kapitel ist der Frage gewidmet, ob die wichtigsten Teilgehalte des Rechts auf eine gesunde Umwelt in der Schweizer Rechtsordnung bereits verankert sind (Frage b)). Es soll zudem

aufgezeigt werden, ob und wo die Verpflichtungen, die sich aus den Rahmenprinzipien ergeben, über das geltende Recht hinausgehen würden. Wo dies der Fall ist, müsste selbst dann nicht von eigentlichen «Lücken» ausgegangen werden, wenn die Rahmenprinzipien dereinst verbindliches Völkerrecht würden. Dies ist vor allem deshalb nicht zu erwarten, weil diese Pflichten vermutlich programmatischer und progressiver Natur wären und im Wesentlichen darauf zielen würden, Rechtsentwicklungen in den einzelnen Staaten anzustossen. Allfällige Lücken könnten deshalb erst im Verlaufe der Zeit entstehen.

Trotzdem wird im *sechsten Kapitel* versucht, die Konsequenzen einer Anerkennung einzuschätzen. Mit Blick auf die Erfahrungen, die aus der Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser gewonnen werden konnten, werden Hypothesen über die politischen und rechtlichen Auswirkungen aufgestellt. Das *siebte Kapitel* soll in einem Fazit die Ergebnisse der Untersuchung noch einmal präsentieren und einordnen.

II. AUSGANGSLAGE

Menschenrechtsschutz und Umweltschutzrecht haben sich im nationalen und im internationalen Recht während langer Zeit unabhängig voneinander entwickelt. In den ersten nationalen und internationalen Menschenrechtskatalogen und -verträgen war der Anspruch auf eine gesunde und nachhaltige Umwelt noch kein Thema.³ Umgekehrt entstand auch das nationale und internationale Umweltschutzrecht losgelöst vom menschenrechtlichen Kontext.⁴

Auch heute noch handelt es sich bei den internationalen Menschenrechten und dem internationalen Umweltschutz um zwei voneinander getrennte völkerrechtliche Bereiche, die sich weitgehend unabhängig entwickeln, durch unterschiedliche Gremien und Organisationen geprägt und auf unterschiedliche Art und Weise durchgesetzt werden und damit von der für das Völkerrecht kennzeichnenden Fragmentierung geprägt sind. Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass sich die beiden Bereiche in den letzten 50 Jahren angenähert haben, sich gegenseitig beeinflussen und zunehmende Überschneidungen zu beobachten sind. Spätestens seit der Veröffentlichung des Berichts des *Club of Rome* «Die Grenzen des Wachstums» im Jahre 1972 werden die Abhängigkeiten der Menschen von ihrer Umwelt weltweit thematisiert.⁵ Auch im Völkerrecht wird seither die Interdependenz zwischen den beiden Pfeilern der Völkerrechtsordnung betont: Menschenrechte und Umweltschutz sind aufeinander angewiesen und müssen gemeinsam gestärkt werden, lautet die Überzeugung. Dabei handelt es sich um eine gegenseitige Abhängigkeit: Einerseits lassen sich die Menschenrechte, namentlich das Recht auf Leben und das Recht auf Gesundheit, aber auch zahlreiche weitere Rechte, nicht ohne sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt verwirklichen. Verseuchte Böden, giftiges Trinkwasser oder unzulässig gesicherte Staudämme stellen beispielsweise nicht nur eine Gefahr für die Umwelt selbst dar, sondern auch unmittelbar für die Menschen, welche davon abhängig sind. Andererseits ist ein wirksamer Umweltschutz auf die Achtung und den Schutz der Menschenrechte angewiesen. Freiheits-, Informations- und Kommunikationsrechte beispielsweise ermöglichen es Einzelnen, Organisationen und Parteien, Anliegen und Forderungen im Bereich des Umweltschutzes frei zu äussern, höhere Umweltschutzstandards zu fordern, auf Umweltgefahren hinzuweisen, Umwelt- oder Klimademonstrationen durchzuführen und Zugang zu staatlichen Informationen zu verlangen.

Aufgrund dieser engen und wechselseitigen Abhängigkeiten von Menschenrechten und Umweltschutz wurden zahlreiche Menschenrechte im Verlaufe der Zeit so ausgelegt, dass sie auch Umweltbelange erfassten. Dieses sogenannte *Greening* der Menschenrechte ist von grosser theoretischer und praktischer Bedeutung: Die bestehenden Garantien werden so verstanden, dass ihr sachlicher Geltungsbereich auch den Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen umfasst. Damit erlangen Menschenrechte eine ökologische Dimension und verpflichten alle staatlichen Akteure, auch die ökologische Komponente des jeweiligen Rechts zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Soweit es sich beim betroffenen Recht um ein justiziables Menschenrecht handelt, erweitert sich das Beschwerderecht der von Umweltschäden betroffenen Grundrechtsträger. Nationale

³ Vgl. Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 7; auch FLÜCKIGER, Droit de l'homme et environnement, S. 607 m.w.H.

⁴ The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S.3.

⁵ MEADOWS/MEADOWS/RANDERS/BEHRENS, III, The Limits to Growth, A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.

Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, welche Gesetze verabschieden, umsetzen und umweltrelevante Einzelentscheide fällen, können in diesem Rahmen durch die Justiz, namentlich die nationalen Gerichte, kontrolliert werden. Wie die traditionellen Menschenrechtsgehalte auch, entfalten die ökologischen Teilgehalte daneben eine programmatische Dimension. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist nämlich in allen Bereichen der Tätigkeit an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer umfassenden Verwirklichung beizutragen.⁶ Dazu gehört insbesondere die Pflicht, alle erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen zu ergreifen, die zur tatsächlichen Verwirklichung des Rechts erforderlich sind und – auch strukturell – günstige Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung sämtlicher Teilgehalte der garantierten Rechte zu schaffen. Die «gegrünten» Menschenrechte erweitern somit nicht nur den justiziablen Gehalt der Menschenrechte, sondern begründen auch neue Verwirklichungspflichten im Bereich des menschenrechtlich bedeutsamen Umweltschutzes.

Neben dem *Greening* der Menschenrechte gibt es seit längerer Zeit internationale Bemühungen, ein eigenständiges Menschenrecht auf Umwelt ausdrücklich anzuerkennen.⁷ Es ist nicht bei allen diesen Bemühungen vom vornherein klar, ob sie darauf zielen, das bereits bestehende, aus anderen Menschenrechtsgehalten zusammengesetzte Recht auf Umwelt selbständig zu kodifizieren, oder ob sie das aktuelle *Greening* durch die Anerkennung eines eigenständigen Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt ergänzen und erweitern wollen. Auf jeden Fall wird von der Anerkennung eines eigenständigen Rechts zusätzlicher Schub für das *Greening* der Menschenrechte erwartet, sei dies im politischen oder im rechtlichen Bereich.

Schliesslich gibt es auch vereinzelte Bestrebungen, das Recht auf Umwelt aus dem traditionellen Kontext der Menschenrechte, der durch einen anthropozentrischen Ansatz geprägt ist, herauszuheben und nicht ein Recht *auf* Umwelt, sondern ein Recht oder Rechte *der* Umwelt zu begründen. So hat etwa die UN Bestrebungen in die Richtung dieses öko- oder physiozentrischen Ansatzes unternommen, als sie im Jahre 1982 die *Charte mondiale de la nature* verabschiedet hat.⁸ Nach dem ersten Prinzip dieser Charta sollen die natürliche Umwelt und die natürlichen Abläufe um ihrer selbst willen und unabhängig von den Rechten und Bedürfnissen der Menschen geschützt und vor Veränderungen bewahrt werden («*La nature sera respectée et ses processus essentiels ne seront pas altérés.*»)⁹ Die Sauberkeit der Umwelt, das Leben und Wohlbefinden von Tieren und die Erhaltung der Arten stellen in dieser Tradition Ziele dar, die auch dann zu verfolgen sind, wenn einzelne Menschen oder die Menschheit an sich kein Interesse an den erforderlichen Schutzmassnahmen hat. Einige dieser ökozentrischen Ansätze fordern, das menschenrechtliche Instrumentarium auch dazu zu nutzen, der Natur, Umwelt, Tieren, Pflanzen oder dem Klima eigene Rechte zuzusprechen und Vorkehrungen zu deren Verwirklichung zu treffen.¹⁰

Die Vielfalt der Entwicklungen und Ansätze, die sich nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen und die sich gegenseitig beeinflussen, erschweren die Aufgabe, die Konturen des Rechts auf Umwelt zu bestimmen und seine Teilgehalte zu präsentieren. Im Folgenden gehen wir deshalb in zwei Schritten vor. In einem ersten Schritt werden die Entwicklungen des Rechts auf Umwelt auf der Ebene der UN nachgezeichnet (II.1). Das Ziel besteht darin, durch eine Aufarbeitung der his-

⁶ Für die Schweiz Art. 35 BV, im internationalen Bereich exemplarisch Art. 2 Abs. 1 UN-Pakt I, Art. 2 UN-Pakt II.

⁷ Statt vieler FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 607 m.w.H.

⁸ UNGA, Resolution A/36/539, *Charte mondiale de la nature* (1982).

⁹ *Principe 1*, UNGA, Resolution A/36/539, *Charte mondiale de la nature* (1982).

¹⁰ Für die Schweiz vgl. Postulat 17.4312, Mazzone 15. Dezember 2017: «Die Gletscher mit Rechtspersönlichkeit ausstatten und Rechtswege einrichten. Eine gute Gelegenheit für unser Land?».

torischen Entwicklungen und der Meilensteine Aufschluss über den Inhalt und Umfang des geforderten Rechts auf Umwelt zu erlangen. Es wird sich jedoch zeigen, dass diese Entwicklungen höchst vielfältig und nicht selten widersprüchlich sind und deshalb nicht ohne weiteres zu klaren Antworten auf die Frage nach den völkerrechtlichen Teilgehalten des Rechts auf Umwelt führen. In einem zweiten Schritt geht es deshalb darum, die verschiedenen Entwicklungen zu ordnen und zu kategorisieren (II.2). Ziel dieser Kategorisierung ist es, ein analytisches Instrumentarium zu erarbeiten, das es erlaubt, die zahlreichen heterogenen Facetten des Rechts auf Umwelt begrifflich zu erfassen und die Arbeit anderer Gremien einzuordnen.

1. Die Entwicklung des Rechts auf Umwelt auf UN-Ebene

Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die wichtigsten Entwicklungen im Bereich des Rechts auf Umwelt in Erinnerung gerufen (II.1.1) und die Arbeit der UN-Sonderbericht-erstatte für Menschenrechte und Umwelt vorgestellt (II.1.2). Der Schwerpunkt liegt auf den *Framework Principles*, welche von einem Sonderbericht-erstatte entwickelt wurden (II.1.2.1). Wie die Ausführungen zeigen werden, stellen sich in Bezug auf den Begriff der «sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt» einige Fragen, die der Klärung bedürfen. Auf diese Begrifflichkeiten wird in II.1.3 eingegangen.

1.1. Die Anfänge der Verbindung zwischen Menschenrechten und Umweltschutz

Als Geburtsstunde der Verbindung von Menschenrechten und Umweltschutz im Rahmen der UN gilt die Stockholm Erklärung von 1972.¹¹ Sie war das Ergebnis der ersten United Nations Conference on the Human Environment, die den menschlichen Einfluss auf die Umwelt erstmals auf globaler Ebene thematisierte. Die Konferenzteilnehmenden in Stockholm konnten sich aber nicht auf eine Erklärung einigen, die ein eigentliches Recht auf Umwelt enthalten hätte. Die Verbindung von Menschenrechten und Umwelt findet sich deshalb ausschliesslich in der Präambel: Erstmals wurde darin aber klar festgehalten, dass die Verwirklichung der Menschenrechte auf eine gesunde Umwelt angewiesen ist: «*Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights-even the right to life itself.*»¹²

Nach der Stockholm Erklärung geriet die Auseinandersetzung mit der Interdependenz von Menschenrechten und Umwelt auf Ebene der UN wieder etwas in den Hintergrund.¹³ Erst rund zwei Jahrzehnte später gelang es einzelnen UN-Gremien, das Thema erneut auf die internationale Agenda zu setzen. Im Jahr 1989 ernannte die Subkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten des UN-Wirtschafts- und Sozialrats mit Fatma Zohra Ksentini eine Sonderbericht-erstatte, die untersuchen sollte, inwiefern die Mitgliedstaaten bereits ein Recht auf eine gesunde Umwelt als Menschenrecht anerkannten.¹⁴ Die Subkommission trug mit diesem Auftrag der Tatsache Rechnung, dass sich auf internationaler Ebene zwar wenig getan

¹¹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm Declaration (1972). An der Konferenz wurden ferner auch der *Action Plan for the Human Environment* sowie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP verabschiedet.

¹² *Preamble*, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm Declaration (1972).

¹³ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 28 m.w.H.

¹⁴ Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1989), Decision 1989/108 vom 31. August 1989.

hatte, zahlreiche Staaten aber wichtige Schritte unternommen hatten, um den Umweltschutz zu stärken und ein Recht auf Umwelt zu verankern.¹⁵

Die Sonderberichterstatterin kam zum Schluss, dass der Umweltschutz in den nationalen Rechtsordnungen tatsächlich eine zunehmend wichtige Rolle spiele, dass sich aber die Anerkennung individueller Ansprüche auf eine intakte Umwelt hohen Hürden gegenübersehe. Dies liege unter anderem daran, dass Form und Inhalt eines solchen Anspruchs noch zu unbestimmt seien.¹⁶ In ihrem Schlussbericht empfiehlt die Sonderberichterstatterin zum einen, das Recht auf Umwelt, soweit möglich, über die allgemeinen menschenrechtlichen Garantien, Instrumente und Durchsetzungsorgane zu verwirklichen (*Greening*),¹⁷ und zum andern, ein eigenständiges Recht auf eine sichere, gesunde und intakte Umwelt (*«right to a secure, healthy and ecologically sound environment»*)¹⁸ anzuerkennen (*Codification*).¹⁹ In ihren *Draft Principles* zeigt die Sonderberichterstatterin auch auf, wie ein solches eigenständiges Recht auf Umwelt ausgestaltet sein könnte und listet auf, welche konkreten Garantien sich aus dem Recht auf intakte Umwelt ergeben würden. Danach sollen etwa alle Menschen einen menschenrechtlich gesicherten Anspruch auf ein Leben ohne Umweltverschmutzung und -zerstörung haben, auf Schutz und Erhaltung von Luft, Boden, Wasser, Meereis, Flora und Fauna, auf eine sichere und gesunde Nahrung sowie auf sauberes Wasser. Zum Recht auf eine intakte Umwelt gehört nach Ansicht der Sonderberichterstatterin auch, dass jeder Mensch einen Anspruch auf Information in Umweltbelangen und auf Teilhabe an Entscheidungsprozessen hat.²⁰

1992 wurde das Thema Menschenrechte und Umwelt wieder an einer grossen internationalen Konferenz, an der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio, aufgegriffen. In der sogenannten Rio Erklärung wurden verschiedene Ideen der Stockholm Erklärung bestätigt.²¹ Auch in dieser Erklärung wurde aber kein eigentliches Recht auf Umwelt erwähnt. Neu war jedoch, dass erstmals auch ausdrücklich auf die Bedeutung prozeduraler Rechte für einen wirksamen Umweltschutz hingewiesen wurde. So wurde unter anderem ein Anspruch aller Bürgerinnen und Bürger auf Mitwirkung, auf Zugang zu Informationen sowie zu administrativen und gerichtlichen Verfahren postuliert (*«Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including*

¹⁵ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Progress Report (1992), Ziff. 8.

¹⁶ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Progress Report (1992), Ziff. 59.

¹⁷ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Final Report (1994), Ziff. 258 f.

¹⁸ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Final Report (1994), Ziff. 261 und Annex I, *Principle 2*.

¹⁹ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Final Report (1994), Ziff. 261 und Annex I, *Principle 2*.

²⁰ Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Final Report (1994), Annex I, *Principle 5 ff.*

²¹ Rio Declaration on Environment and Development (1992). An der Konferenz wurde ferner das Aktionsprogramm *Agenda 21* verabschiedet.

*redress and remedy, shall be provided.»*²² Diese für die Menschenrechte und den Umweltschutz zentralen Forderungen fanden im Jahre 1998 auf europäischer Ebene Eingang in die völkerrechtlich verbindliche Aarhus-Konvention.²³

Am *World Summit on Sustainable Development*, der im Jahre 2002 in Johannesburg stattfand, wurde zwar die Bedeutung der Menschenrechte für eine nachhaltige Entwicklung bekräftigt, aber von weiteren Klärungen oder Konkretisierungen abgesehen.²⁴ Innerhalb der UN wurde das Anliegen des *Greenings* der bestehenden Menschenrechte jedoch weiterverfolgt.²⁵ Namentlich der UN-Menschenrechtsrat, respektive seine Vorgängerin, die UN-Menschenrechtskommission, setzte sich verschiedentlich mit den unterschiedlichen Aspekten der nachteiligen Auswirkungen von Umweltschäden auf die Wahrnehmung von Menschenrechten auseinander, verabschiedete verschiedene Resolutionen und beauftragte, beziehungsweise beauftragt weiterhin eine Reihe von Sonderberichterstattern und Sonderberichterstatterinnen, sich mit dem Thema Umwelt und Menschenrechte zu befassen.²⁶ So untersucht beispielsweise ein Sonderberichterstatter und später eine Sonderberichterstatterin die nachteiligen Auswirkungen der illegalen Verbringung und Deponierung von toxischen und gefährlichen Produkten und Abfällen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte.²⁷ Die Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung und zum Recht auf Wasser untersuchen die Auswirkungen des Klimawandels auf die Verwirklichung dieser beiden Menschenrechte.²⁸

Auch im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gelangten die Zusammenhänge zwischen Menschenrechten, Entwicklung und Umweltschutz zusehends in den Fokus. Als die internationale Gemeinschaft im Jahre 2015 die *Sustainable Development Goals* (SDGs) verabschiedete, bekräftigte sie die Wichtigkeit von wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit

²² Principle 10, Rio Declaration on Environment and Development (1992); vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 30 f.

²³ Zur Aarhus-Konvention vgl. unten III.3.1.

²⁴ Vgl. Johannesburg Declaration on Sustainable Development (2002). Vgl. auch Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002). Die Johannesburg Deklaration war aber Grundlage für einen Bericht des UN-Generalsekretariats über die «mögliche» Verbindung zwischen der natürlichen Umwelt und Menschenrechten: siehe UN-Generalsekretariat, Bericht: Human rights and the environment as part of sustainable development (2005), Ziff. 49 ff. Darin stellt der UN-Generalsekretär zwar fest, dass die Anerkennung des Konnexes zwischen Menschenrechten und Umweltschutz seit dem *World Summit* stetig gewachsen sei. Er sieht aber von einer expliziten Forderung auf die Anerkennung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt ab.

²⁵ UNHCHR, *Analytical study on the relationship between human rights and the environment* (2011), Ziff. 26; Sonderberichterstatter, *Preliminary report* (2012), Ziff. 16.

²⁶ UN-Menschenrechtskommission, Resolution 1990/41: Human rights and the environment (1990); UN-Menschenrechtskommission, Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development (2005).

²⁷ UN-Menschenrechtskommission, Resolution 1995/81: Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights (1995), zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 45/17: Mandate of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes (2020). Weitere Mandate gibt es für die Untersuchung der Menschenrechtssituation von indigenen Völkern (zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 42/20: Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (2019)) oder der Rolle von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen in Bezug auf die Wahrnehmung von Menschenrechten (zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 8/7: Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (2008), Mandat endete 2011), die jeweils auch einen starken Bezug zu den Auswirkungen von Umweltschäden haben.

²⁸ Mandat des Sonderberichterstatters zum Recht auf Nahrung, zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 40/7: The right to food (2019); Mandat des Sonderberichterstatters zum Recht auf Wasser, zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 45/8: The human rights to safe drinking water and sanitation (2020). Auch das Mandat des Sonderberichterstatters über die Rechte von intern Vertriebenen hat einen Bezug zu Umweltbelangen (zuletzt erneuert in: UN-Menschenrechtsrat, Resolution 41/15: Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (2019)).

für die zukünftigen Generationen, verzichtete jedoch darauf, eine ausdrückliche Verbindung zwischen Nachhaltigkeit und Menschenrechten herzustellen.²⁹

Während die UN und andere Gremien immer wieder auf die engen Verbindungen zwischen Menschenrechten und Umweltschutz hinwiesen und das *Greening* der bestehenden Menschenrechte wachsende Bedeutung erlangte, blieb die Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt weiterhin im Hintergrund. Dies änderte sich jedoch, als das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte im Jahre 2011 eine Studie zum Recht auf Umwelt in Auftrag gab.³⁰ Die UN-Hochkommissarin unternahm den Versuch, den Stand der Dinge zusammenzufassen. Mehr als 20 Jahre nach der Sonderberichterstatteerin Fatma Zohra Ksentini kam sie erneut zum Schluss, dass das Recht auf Umwelt gegenwärtig immer noch keine klaren Konturen gewonnen habe.³¹ Namentlich sei weiterhin unklar, wie ein solches Recht konkret ausgestaltet sei, wer Träger und wer Adressat des Rechts sei und wie mit Fragen der extraterritorialen Wirkung von umweltrelevanten Handlungen umzugehen sei. Sie wies dabei auch darauf hin, dass die Meinungen in diesem Bereich gegenwärtig weit auseinandergehen würden. Einerseits werde die Meinung vertreten, dass das Recht auf Umwelt bereits zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht gehöre und keiner weiteren Anerkennung bedürfe, andererseits werde auch die Frage aufgeworfen, ob ein eigenständiges Recht auf Umwelt angesichts des Menschenrechts-*Greenings* überhaupt einen zusätzlichen Nutzen bringen würde.³² Im Ergebnis kommt die UN-Hochkommissarin zum Schluss, dass weitere Abklärungen erforderlich seien, um den dringlichen menschenrechtlichen Herausforderungen im Bereich des Umweltschutzes zu begegnen. Dieses Anliegen, die Zusammenhänge zwischen Menschenrechten und Umwelt näher zu untersuchen und die gegenwärtige Rechtslage genauer abzuklären, wurde vom UN-Menschenrechtsrat aufgenommen.³³ Die Einsetzung eines Sonderberichterstatters für die Frage der Menschenrechtsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Genuss einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt im Jahr 2012 stellte ein Meilenstein für das Recht auf Umwelt dar.

1.2. Die Arbeit der Sonderberichterstatte für Menschenrechte und Umwelt

Als erster Sonderberichterstatte für Menschenrechte und Umwelt wurde John Knox eingesetzt. Gemäss Mandat sollte er die menschenrechtlichen Verpflichtungen klären, die in Zusammenhang mit dem Genuss einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt bestehen, den Zu-

²⁹ Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen von 2015 (SDGs) fordern nicht explizit ein Menschenrecht auf gesunde Umwelt, nehmen aber selbstverständlich Bezug auf die Wichtigkeit von nachhaltiger Entwicklung, Umweltstandards und die Wahrnehmung von Menschenrechten (Ziel Nr. 7 zur ökologischen Nachhaltigkeit). Vgl. UNGA, Resolution 70/1: Sustainable Development Goals (2015). Ihre Vorläufer, die Millennium Development Goals (MDGs), forderten ebenfalls den Respekt der natürlichen Umwelt in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, äusserten sich aber nicht explizit zur Interdependenz zwischen Menschenrechten und einer gesunden Umwelt, vgl. UNGA, Resolution 55/2: Millennium Development Goals (2000). Ähnliche Bekenntnisse erfolgten an der *United Nations Conference on Sustainable Development* in Rio de Janeiro im Jahr 2002, auch Rio + 20 genannt. Vgl. UNGA, Resolution 66/288: The future we want, Rio + 20 Outcome document (2012).

³⁰ UNHCHR, Analytical study on the relationship between human rights and the environment (2011).

³¹ UNHCHR, Analytical study on the relationship between human rights and the environment (2011), Ziff. 8.

³² UNHCHR, Analytical study on the relationship between human rights and the environment (2011), Ziff. 12 ff., sowie Ziff. 78 f.

³³ UN-Menschenrechtsrat, Resolution 19/10: Human rights and the environment (2012). Zunächst *independent expert* genannt, ab 2015 *special rapporteur*.

sammenhang von Menschenrechtsverpflichtungen und der Gestaltung der Umweltpolitik untersuchen und *Best Practices* identifizieren, fördern und verbreiten.³⁴ Im Jahre 2015 wurde das Mandat von John Knox um drei Jahre verlängert sowie, gestützt auf die ersten Berichte, erweitert.³⁵ Im Jahre 2018 wurde David R. Boyd zu seinem Nachfolger ernannt.³⁶

In einem ersten Bericht aus dem Jahr 2012 untersuchte der Sonderberichterstatter die Bedeutung des Umweltschutzes für das Wohlbefinden des Menschen. Dabei kam er erneut zum Schluss, dass die Verwirklichung der Menschenrechte auf der einen und ein wirksamer Umweltschutz auf der anderen Seite von einer tiefgreifenden gegenseitigen Abhängigkeit geprägt seien.³⁷ Es sei deshalb zwingend geboten, den Umweltschutz als menschenrechtliches Anliegen anzuerkennen. Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit liessen sich nur unter der Voraussetzung verwirklichen, dass Menschen in einer Umwelt leben könnten, die ihnen erlaube zu gedeihen. Umgekehrt sei ein wirksamer Umweltschutz von den Menschenrechten abhängig, weil erst diese eine informierte, transparente und bedarfsgerechte Politikgestaltung ermöglichen. Ähnlich wie die von der Subkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten des UN-Wirtschafts- und Sozialrats im Jahre 1989 eingesetzte Sonderberichterstatterin Fatma Zohra Ksentini kam er zum Schluss, dass die Anerkennung dieser Zusammenhänge zweierlei erfordere: Einerseits eine erhöhte Aufmerksamkeit für Umweltbelange im Bereich der Verwirklichung der bestehenden Menschenrechte (*Greening*), andererseits die ausdrückliche Verankerung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt, das allen Menschen ein Recht auf gesunde, sichere, saubere und nachhaltige Umwelt garantiere (*Codification*).³⁸ Seine weiteren Berichte folgen weitgehend diesem Dualismus.

Während die Forderung nach einer weiteren und kohärenteren Nutzung der bestehenden Menschenrechtsinstrumente für ökologische Belange, das *Greening* der Menschenrechte, auf weitgehende Zustimmung stiess, sah sich die zweite Forderung des Sonderberichterstatters, die Kodifizierung des Rechts, mit der Kritik konfrontiert, man könne keine Recht anerkennen, dessen Inhalt und Tragweite nicht klar umrissen seien. Die in früheren Berichten aufgeworfenen offenen Fragen nach der Trägerschaft, den Adressaten, dem Gehalt und der Rechtsnatur des Anspruchs seien weiterhin nicht geklärt, das Recht handle sich weitgehend um ein «*empty vessel*» oder eine «*co-quette vide*».³⁹ Solange diese Fragen nicht beantwortet seien, könne nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt sich tatsächlich positiv auf die Menschenrechte und den Umweltschutz auswirken würde.⁴⁰ Der Sonderberichterstatter wurde deshalb damit beauftragt, den Umfang, den Anwendungsbereich sowie die Adressaten und Träger des Menschenrechts zu untersuchen und genauer festzulegen, was mit dem geforderten Recht auf Umwelt gemeint sei.⁴¹ Seine Arbeiten mündeten in der Publikation sogenannter *Framework Principles*, die den Staaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen in Bezug

³⁴ UN-Menschenrechtsrat, Resolution 19/10: Human rights and the environment (2012).

³⁵ UN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/8: Human rights and the environment (2018).

³⁶ Im Folgenden ist jeweils von «der Sonderberichterstatter» die Rede und es wird nicht zwischen den beiden Sonderberichterstattern unterschieden.

³⁷ Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 10.

³⁸ Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 11.

³⁹ Vgl. zum Beispiel MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 3.

⁴⁰ Vgl. implizit Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Ziff. 15; ferner FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 617; EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, *Aarhus-Konvention, Handkommentar*, Art. 1 AK, N 5 m.w.H.

⁴¹ Vgl. auch UNHCHR, *Analytical study on the relationship between human rights and the environment* (2011), Ziff. 78 f.

auf den Genuss einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt als Orientierung dienen sollen.

1.2.1. Die Framework Principles (FP)

Die 16 *Framework Principles*, die Anfang 2018 veröffentlicht wurden, sollen die Inhalte und Konturen des Rechts auf Umwelt klären und dem Vorwurf begegnen, das Recht auf Umwelt sei zu offen und zu unbestimmt, um als eigenständiges Recht anerkannt zu werden. Die Rahmenprinzipien sollen die Zusammenhänge zwischen Menschenrechten und Umweltschutz verdeutlichen und aufzeigen, inwiefern bereits bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen in einem umweltrelevanten Kontext anzuwenden sind. Gemäss den Ausführungen des Sonderberichterstatters begründen oder postulieren die Prinzipien keine neuen Verpflichtungen für die Staaten. Sie verdeutlichen vielmehr, in welchem Ausmass umweltrechtliche Anliegen bereits heute vom Schutzbereich bestehender Menschenrechte erfasst seien.⁴²

Im Folgenden sollen die einzelnen Prinzipien kurz vorgestellt und eine erste Einschätzung dazu abgegeben werden, ob sie sich tatsächlich im Rahmen der bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen bewegen oder über diese hinausgehen. Dabei wird sich zeigen, dass die Prinzipien bezüglich Detailliertheit, völkerrechtlicher Verankerung und Verpflichtungsgrad eine grosse Heterogenität aufweisen. Während einige Prinzipien sich ohne weiteres aus dem allgemeinen Völkerrecht oder multilateralen Menschenrechts- oder Umweltverträgen ergeben, sind andere Prinzipien oder Teilgehalte der Prinzipien weniger breit abgestützt. Sie finden ihren Ursprung teilweise in nicht verbindlichen völkerrechtlichen, nationalen oder regionalen Entwicklungen oder verallgemeinern punktuelle menschenrechtliche Pflichten für den gesamten Bereich des Umweltrechts. Die Prinzipien enthalten zudem sehr allgemeine Aussagen als auch sehr spezifische Forderungen und kombinieren programmatische und justiziable sowie unmittelbare als auch progressiv zu verwirklichende Pflichten. Die Prinzipien tragen damit der Vielfalt der Ansätze und Entwicklungen im Bereich des Rechts auf Umwelt Rechnung.

⁴² Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Ziff. 8 ff. Die Entscheide der Menschenrechtsgerichte werden im *Mapping Report* präsentiert: Sonderberichterstatter, *Mapping Report* (2013).

Die 16 Rahmenprinzipien lauten:⁴³

1. *States should ensure a safe, clean, healthy and sustainable environment in order to respect, protect and fulfil human rights.*
2. *States should respect, protect and fulfil human rights in order to ensure a safe, clean, healthy and sustainable environment.*
3. *States should prohibit discrimination and ensure equal and effective protection against discrimination in relation to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.*
4. *States should provide a safe and enabling environment in which individuals, groups and organs of society that work on human rights or environmental issues can operate free from threats, harassment, intimidation and violence.⁴⁴*
5. *States should respect and protect the rights to freedom of expression, association and peaceful assembly in relation to environmental matters.*
6. *States should provide for education and public awareness on environmental matters.*
7. *States should provide public access to environmental information by collecting and disseminating information and by providing affordable, effective and timely access to information to any person upon request*
8. *To avoid undertaking or authorizing actions with environmental impacts that interfere with the full enjoyment of human rights, States should require the prior assessment of the possible environmental impacts of proposed projects and policies, including their potential effects on the enjoyment of human rights.*
9. *States should provide for and facilitate public participation in decision-making related to the environment, and take the views of the public into account in the decision-making process.*
10. *States should provide for access to effective remedies for violations of human rights and domestic laws relating to the environment.*
11. *States should establish and maintain substantive environmental standards that are non-discriminatory, non-retrogressive and otherwise respect, protect and fulfil human rights.*

⁴³ Sonderberichterstätter, Framework Principles, Report (2018), Annex.

⁴⁴ UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 13 (2011); WSK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2000).

12. *States should ensure the effective enforcement of their environmental standards against public and private actors.*
13. *States should cooperate with each other to establish, maintain and enforce effective international legal frameworks in order to prevent, reduce and remedy transboundary and global environmental harm that interferes with the full enjoyment of human rights.*
14. *States should take additional measures to protect the rights of those who are most vulnerable to, or at particular risk from, environmental harm, taking into account their needs, risks and capacities.*
15. *States should ensure that they comply with their obligations to indigenous peoples and members of traditional communities [...].*
16. *States should respect, protect and fulfil human rights in the actions they take to address environmental challenges and pursue sustainable development.*

Die ersten beiden Prinzipien richten die sehr allgemein gehaltene Aufforderung an die Staaten, die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechten und Umweltschutz anzuerkennen. Im *ersten Rahmenprinzip* wird namentlich gefordert, dass die Staaten eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt sicherstellen, um die bestehenden Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Staaten dürften deshalb Umweltschäden, welche die Wahrnehmung der Menschenrechte beeinträchtigen, weder selbst verursachen noch dulden. Sie müssten ihre Schutzpflichten vielmehr so wahrnehmen, dass Einzelne auch wirksam vor Umweltbeeinträchtigungen bewahrt würden, die von Dritten ausgingen. Zudem müssten die Staaten die notwendigen Massnahmen zum Schutz der Ökosysteme und der Biodiversität ergreifen, da deren Existenz Voraussetzung für die volle Wahrnehmung der Menschenrechte sei.⁴⁵ Das Prinzip betont nicht nur die subjektive, sondern auch die objektive Dimension des Rechts auf Umwelt und verdeutlicht die programmatische Pflicht der Staaten, im Interesse der Menschenrechte einen wirksamen Umweltschutz zu betreiben. Mit dieser allgemeinen Pflicht werden auf den ersten Blick keine neuen Rechte der Einzelnen garantiert und keine neuen Pflichten der Staaten postuliert. Die «klassischen» Menschenrechte begründen bereits nach geltendem Völkerrecht umfassende Verwirklichungspflichten. Zu diesen gehört es, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den einzelnen Menschenrechtsträgern erlauben, von ihren Rechten und Freiheiten auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Auch der staatliche Schutz vor privat verursachten Umweltschäden ist bereits im Rahmen des *Greening* anerkannt. Die Erläuterungen des Sonderberichterstatters deuten aber darauf hin, dass die Staaten durchaus stärker in die Pflicht genommen werden sollen. Neu ist etwa, dass die Staaten auch Massnahmen gegen Umweltbeeinträchtigungen ergreifen sollen, die sich nicht unmittelbar, sondern erst langfristig und allgemein auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken (z.B. die Abnahme der Artenvielfalt).⁴⁶

⁴⁵ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 4 f.

⁴⁶ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 5.

In *Rahmenprinzip 2* wird umgekehrt die Abhängigkeit des Umweltschutzes von den Menschenrechten betont und gefordert, dass Staaten die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten, um eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt zu sichern. Ein umfassender Menschenrechtsschutz sei die Voraussetzung für die Verwirklichung wirksamer umweltrechtlicher Standards. Deshalb müsse jeder Staat die bereits verbrieften Menschenrechte auch in Bezug auf die Umwelt garantieren. Besonders zentral sei dies für die Rechte auf Meinungsäußerungsfreiheit, auf Bildung und auf Information sowie auf einen wirksamen Rechtsschutz, welche für den Schutz der Umwelt und die Verteidigung ihrer Interessen von entscheidender Bedeutung seien.⁴⁷ Obwohl der Sonderberichterstatter mit der Verteidigung der Interessen der Umwelt ein Abrücken vom anthropozentrischen Ansatz anzudeuten scheint, so ist das Prinzip im Grossen und Ganzen doch dem traditionellen Menschenrechtsverständnis verpflichtet. Es sind die bestehenden Menschenrechte zu verwirklichen, um sicherzustellen, dass Menschen für die Umwelt das Wort ergreifen und sich auf gesetzgeberische, administrative und gerichtliche Verfahren stützen können, um das Recht auf Umwelt einzufordern.

Das *dritte Prinzip* betont die besondere Rolle, die dem Diskriminierungsverbot bei der Verwirklichung des Rechts auf Umwelt zukommt. Staaten dürfen im Bereich der Umwelt weder direkt noch indirekt diskriminieren und damit keine Massnahmen ergreifen oder aufrechterhalten, die geschützte Personengruppen, etwa Frauen, Kinder und Jugendliche, Personen mit Behinderungen oder Angehörige von ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten, besonders betreffen. Dies bedeutet zunächst, dass Staaten sicherstellen müssen, dass alle Menschen frei von Diskriminierung Zugang zu Informationen über Umweltbelange haben, an der Entscheidungsfindung mitwirken können und Zugang zur Verwaltung und zur Justiz haben.⁴⁸ Das Diskriminierungsverbot beinhaltet aber auch die Pflicht sicherzustellen, dass Personen, die von Umweltbeeinträchtigungen besonders betroffen sind, etwa Frauen, die mehrheitlich für die Ernährung der Familie und die Versorgung mit sauberem Trinkwasser verantwortlich sind, nicht unter Umweltbeeinträchtigungen leiden. Das Diskriminierungsverbot gilt im Völkerrecht bereits als allgemeines Querschnittsmenschenrecht und begründet umfassende Verwirklichungspflichten, die alle Bereiche staatlichen Handelns erfassen. Dennoch hat das dritte Prinzip das Potenzial, die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten im Umweltbereich zu erweitern, weil es auch auf Gruppen, welche nicht von den traditionellen Diskriminierungsverboten erfasst sind (so etwa Inselbewohnerinnen und -bewohner) erfasst.

Nach dem *vierten Prinzip* müssen Staaten sicherstellen, dass sich Einzelne, Verbände und Vereine frei zu Umweltbelangen äussern können. Umweltaktivistinnen und Umweltaktivisten sind, so der Sonderberichterstatter, auch Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger («*Those who work to protect the environment on which the enjoyment of human rights depends are protecting and promoting human rights as well, [...]»*).⁴⁹ Diese bedeutet nicht nur, dass staatliche Akteure selbst umweltrelevante politische Aktivitäten dulden, sondern auch, dass sie Einzelne wirksam vor Drohungen, Belästigungen, Einschüchterungen und Gewalt schützen, die von Dritten ausgehen. Darüber hinaus sollen die Staaten die Voraussetzungen für solche Aktivitäten fördern und sichern.⁵⁰ Das *fünfte Prinzip* betont die Bedeutung der Meinungsäußerungs-, der Medien-, der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit für das Recht auf Umwelt.⁵¹ Das vierte und fünfte Prinzip nehmen damit beide den Gedanken auf, dass die volle Verwirklichung der bürgerlichen und politischen

⁴⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 4.

⁴⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 7 ff.

⁴⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 10.

⁵⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 10 f.

⁵¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 12 ff.

Rechte eine Voraussetzung wirksamen Umweltschutzes darstellt. Beide Prinzipien betonen die Interdependenz von Umweltschutz und Menschenrechtsschutz, postulieren aber keine neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Nach dem *sechsten Prinzip* haben Staaten für Bildung im Bereich der Umweltbelange zu sorgen und das öffentliche Bewusstsein zu stärken.⁵² Zwar sehen die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen vor, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit zu richten ist, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken hat, sowie dass Staaten Massnahmen zur besseren Verankerung der Menschenrechte im öffentlichen Bewusstsein zu ergreifen haben. Soweit ein *Greening* dieser Menschenrechte erfolgt ist, beziehen sich die Pflichten auch auf die ökologische Dimension der Menschenrechte. Insofern deckt sich das sechste Prinzip mit bestehenden völkerrechtlichen Menschenrechtspflichten. Das Prinzip erinnert jedoch auch daran, dass Bildung und öffentliche Bewusstseinsbildung auch in Umweltbelangen zu erfolgen hat, und zwar ganz allgemein («*on environmental matters*») und nicht nur sofern Umweltbelange in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verwirklichung der Menschenrechte stehen. In diesen Aspekten geht es über bestehende menschenrechtliche Pflichten hinaus.

Das *siebte Rahmenprinzip* wendet das Öffentlichkeitsprinzip, das in den allgemeinen Menschenrechtskonventionen nur unvollständig verankert ist, auf Umweltbelange an. Es verlangt von den Staaten einerseits, dass sie Informationen zu Umweltbelangen beschaffen und verbreiten, und andererseits, dass sie allen Menschen, die dies verlangen, günstigen, wirksamen und zeitgerechten Zugang zu Umweltinformationen gewähren. Das Prinzip nimmt damit im Wesentlichen völkerrechtliche Pflichten auf, die sich für deren Vertragsstaaten bereits aus der Aarhus-Konvention ergeben, und geht damit im europäischen Raum nicht über bestehende völkerrechtliche Pflichten hinaus.

Mit dem *achten Prinzip* wird von Staaten verlangt, dass sie in allen Tätigkeiten eine umfassende Menschenrechts- und Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen, um zu verhindern, dass sie Handlungen vornehmen oder bewilligen, die mit ihren völkerrechtlichen Pflichten kollidieren. Bevor Staaten Gesetzgebungsarbeiten oder Projekte gutheissen, haben sie deshalb vorgängig deren mögliche Auswirkungen auf die Umwelt *und die Wahrnehmung der Menschenrechte* zu überprüfen.⁵³ Mit diesem allgemeinen Postulat einer umfassenden Menschenrechts- und Umweltverträglichkeitsprüfung wird das achte Prinzip der Forderung nach einer kohärenten Umweltpolitik und Entscheidungsgestaltung gerecht. Auch wenn die bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen aufgrund der umfassenden Verwirklichungspflicht, die sie begründen, durchaus präventive Massnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen erfordern – und namentlich auch der EGMR nachdrücklich eine vorausschauende und umfassende Verwirklichung der Konventionsrechte einfordert – geht das Prinzip in seiner Allgemeinheit über die bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen hinaus. Dies gilt wohl vor allem für die Pflicht, nicht nur vor der Bewilligung von (Gross-)Projekten eine umfassende Umwelt- und Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, sondern dies auch vor der Festlegung von politischen und rechtlichen Richtungsentscheidungen zu tun.⁵⁴ Ob diese Pflicht nur im Rahmen der Innenpolitik, oder allenfalls auch im Rahmen der Aussenpolitik gilt (z.B. vor dem Abschluss bilateraler Freihandelsübereinkommen), lässt das achte Prinzip offen.

⁵² Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 15 f.

⁵³ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 20 ff.

⁵⁴ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 20.

Das *neunte Prinzip* verbindet das Recht auf Umwelt mit Fragen der Mitwirkung. Staaten haben demnach sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit an Entscheiden, die die Umwelt betreffen, mitwirken kann, und dass öffentliche Stellungnahmen bei den Entscheidungsverfahren berücksichtigt werden. Sie haben auch Vorkehrungen zu treffen, die die Mitwirkung der Öffentlichkeit an diesen Verfahren erleichtern.⁵⁵ Auch dieses Prinzip begnügt sich allerdings nicht damit klarzustellen, dass die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auch in Umweltbelangen zum Tragen zu kommen haben, sondern enthält Forderungen in Bezug auf die Mitwirkung im Umweltrecht, die über den bestehenden Menschenrechtskanon hinausreichen. Jedoch bewegen sich die Forderungen im Rahmen der von der Aarhus-Konvention definierten Pflichten.

Das *zehnte Prinzip* verpflichtet Staaten, den Zugang zum Recht sowohl bei Menschenrechtsverletzungen als auch bei der Verletzung von Umweltstandards zu garantieren.⁵⁶ Die Staaten sollen sicherstellen, dass gerichtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren zur Verfügung stehen, die eine unabhängige und rasche Überprüfung erlauben. Die Instanzen sollen darüber hinaus die Kompetenzen und Ressourcen haben, um verbindliche und wohlbegründete Entscheide fällen zu können. Mit Bezug auf Menschenrechtsverletzungen stellen diese Anforderungen im Grundsatz keine neuen Verpflichtungen dar. Auch auf der Ebene des Umweltvölkerrechts ist die Pflicht, wirksame Rechtsmittel gegen Verletzungen von Umweltstandards zur Verfügung zu stellen, aber durchaus bekannt: Wie das neunte kombiniert nämlich auch das zehnte Prinzip menschenrechtliche Verpflichtungen mit solchen, die in der Aarhus-Konvention verankert sind. Diese verpflichtet die Staaten dazu, bei Verstößen gegen das innerstaatliche Umweltrecht den Zugang zum gerichtlichen oder zumindest verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren zu garantieren (Art. 9 Abs. 3 AK). Zumindest für die Mitgliedstaaten der Aarhus-Konvention statuiert das zehnte Prinzip damit keine neuen Forderungen, sondern bewegt sich im Rahmen dessen, was völkerrechtlich ohnehin bereits gilt.

Das *elfte Prinzip* fordert die Schaffung und Aufrechterhaltung von Umweltschutzstandards, die nicht diskriminieren und alle Menschenrechte achten, schützen und verwirklichen.⁵⁷ Die Tragweite dieses Prinzips ist nicht zum vornherein klar. Soweit es verlangt, dass Umweltstandards so ausgestaltet werden, dass sie die Rechtsgleichheit achten und auch alle anderen Menschenrechte verwirklichen, scheint das Prinzip zunächst dem *Greening* der bestehenden Menschenrechte verpflichtet. Die Formulierung des Prinzips weist aber darauf hin, dass hier zusätzlich programmatische Pflichten im Bereich des Umweltschutzes statuiert werden, die Parlamente, Regierungen und Verwaltungen progressiv zu verwirklichen haben. Ausserdem fordert das Prinzip generell die Schaffung und Aufrechterhaltung substanzieller Umweltstandards. Diese müssen im Einklang mit den übrigen grundrechtlichen Pflichten stehen, sind aber nicht auf die Verwirklichung dieser Menschenrechte beschränkt. Das Prinzip statuiert ausserdem ein allgemeines Rückschrittverbot.⁵⁸ Die Tragweite des Rückschrittverbots ist nicht vollständig klar. Ein solches Verbot ist im menschenrechtlichen Bereich bereits bekannt, wo es um progressiv zu verwirklichende Staatenpflichten geht, die Fortschritte gebieten und Rückschritte ausschliessen. So spricht sich etwa der WSK-Ausschuss für ein allgemeines Rückschrittverbot aus, das Staaten grundsätzlich verbietet, regressive Massnahmen zu ergreifen. Seit dem *General Comment* zum Recht auf Bildung aus dem Jahre 2000

⁵⁵ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 23 f

⁵⁶ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 27 f.

⁵⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 31 ff.

⁵⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 33.

geht der Ausschuss davon aus, dass jede rückschrittliche Massnahme die Vermutung einer Pflichtverletzung auslöst.⁵⁹ Diese kann ein Staat nur widerlegen, wenn er nachweist, dass der Rückschritt erst nach sorgfältiger Überlegung, der Prüfung möglicher Alternativen, der Berücksichtigung der Gesamtheit aller Paktrechte und unter voller Nutzung der verfügbaren Ressourcen vollzogen wurde. Soweit ökologische Ansprüche Teilgehalte der bestehenden Menschenrechte, etwa das Recht auf Gesundheit oder auf einen angemessenen Lebensstandard bilden, sind auch sie von diesem Rückschrittverbot erfasst. Das im elften Prinzip postulierte Rückschrittverbot scheint allerdings über diese Pflichten hinauszugehen. Es bezieht sich allgemein auf Umweltstandards und schliesst Rückschritte nicht nur in jenen Bereichen aus, die sich unmittelbar auf die Verwirklichung der WSK-Rechte auswirken. Das elfte Prinzip könnte deshalb so verstanden werden, dass es Rückschritte in der Umweltschutzgesetzgebung auch dort ausschliesst, wo die Rechte Einzelner nicht unmittelbar oder erst langfristig betroffen sind, etwa im Bereich des Arten- oder Klimaschutzes.

Nach dem *zwölften Prinzip* sind Staaten verpflichtet, die wirksame Durchsetzung von Umweltstandards gegenüber öffentlichen und privaten Akteuren zu garantieren.⁶⁰ Es verlangt, dass nicht nur im Falle der Verletzung – allgemeiner und ökologisch erweiterter – Menschenrechte wirksame Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung stehen, sondern dass dies immer der Fall ist, wenn die Umsetzung von Umweltstandards in Frage steht.⁶¹ Durchsetzungsmechanismen sollen ausserdem nicht nur gegenüber staatlichen Akteuren garantiert werden. Vielmehr wird gefordert, dass wirksame Durchsetzungsmechanismen auch unmittelbar gegen Private zur Verfügung stehen, die gegen Umweltstandards verstossen.⁶² Dabei verweist der Sonderberichterstatter unter anderem auf die Ruggie-Prinzipien. Diese Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte enthalten keine eigentlichen Verpflichtungen, sondern vielmehr Empfehlungen an die Staaten, wie bestehende Menschenrechte im Wirtschaftssektor umgesetzt werden sollen und welche Verantwortung den Unternehmen dabei zukommen soll. Im Zentrum stehen dabei erstens die staatliche Schutzpflicht, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um vor Menschenrechtsverletzungen durch Private zu schützen,⁶³ zweitens die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu achten⁶⁴ und drittens die Verpflichtung, wirksame Abhilfe für Betroffene zu ermöglichen.⁶⁵ Als *Soft Law* als unverbindlich zu qualifizieren, stützen sie sich aber auf einen breiten Konsens und haben auf internationaler Ebene eine grosse Bedeutung im Bereich der verantwortungsvollen Unternehmensführung. Auch das zwölfte Prinzip verbindet damit die allgemeinen menschenrechtlichen Garantien mit den Pflichten, die sich aus dem internationalen Umweltrecht ergeben. In seiner Allgemeinheit geht es dabei aber über die bestehenden Verpflichtungen hinaus; es bleibt jedoch so offen und unbestimmt, dass sich höchstes programmatische Pflichten der Staaten ergeben.

⁵⁹ WSK-Ausschuss, General Comment No. 13 (1999), Ziff. 45.

⁶⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff 43 ff.

⁶¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff 34.

⁶² Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff 35.

⁶³ Sonderberichterstatter Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Ruggie-Principles (2011), Prinzipien 1-10.

⁶⁴ Sonderberichterstatter Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Ruggie-Principles (2011), Prinzipien 11-24.

⁶⁵ Sonderberichterstatter Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Ruggie-Principles (2011), Prinzipien 25-31. Ausführlich dazu die Ausführungen und Dokumentation des SKMR-Themenbereichs Menschenrechte und Wirtschaft, verfügbar ab <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/artikel/nachgang-zu-ruggie.html> (Zugriff am 12. Februar 2021).

Das *dreizehnte Rahmenprinzip* betont die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich von Umweltschutz und Menschenrechten. Diese Pflicht scheint sich weniger darauf zu beziehen, dass sich die Staaten gemeinsam auf hohe Umweltschutzstandards einigen und diese – auch extraterritorial – durchsetzen. Wirksame völkerrechtliche Standards sollen vielmehr in erster Linie dazu dienen, im Interesse der vollen Verwirklichung der Menschenrechte grenzüberschreitende und globale Umweltbeeinträchtigungen zu verhindern, zu vermindern und Massnahmen zu einer Wiederherstellung einer gesunden Umwelt zu ergreifen.⁶⁶ Soweit es dabei um die Verwirklichung der traditionellen Menschenrechte geht, ergibt sich eine solche Pflicht bereits aus den beiden UN-Pakten. Auch sonst ist das in der Sache fundamentale Prinzip so offen und unbestimmt formuliert, dass es kaum über die bestehenden programmatischen Pflichten der Staaten hinausgeht.

Das *vierzehnte Prinzip* verlangt von Staaten, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, um vulnerable Personen und solche, die von Umweltrisiken besonders betroffen sind, zu schützen.⁶⁷ So sollen Auswirkungen von Projekten auf vulnerable Personen etwa im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung analysiert werden⁶⁸ und ihre Partizipation in allen Umweltentscheiden ermöglicht werden.⁶⁹ Das *fünfzehnte Prinzip* nennt ähnliche Verpflichtungen in Bezug auf indigene Bevölkerungsgruppen und traditionelle Gemeinschaften.⁷⁰ Speziell hervorgehoben wird hier der Zusammenhang zu den Verpflichtungen im Bereich Information, Partizipation, Umweltverträglichkeitsprüfung und Zugang zum Recht.⁷¹ Die Prinzipien übertragen damit den im Menschenrechtsbereich bereits fest verankerten Verletzlichkeitsansatz auf den Umweltbereich. Sie postulieren aber keine Pflichten, sondern beschränken sich darauf, den Staaten die bestehenden Verpflichtungen in Erinnerung zu rufen. Inwieweit in diesem Bereich auch extraterritoriale Verpflichtungen betroffen sind und inwieweit auch private Akteure, etwa private Investoren, in die Pflicht genommen werden sollen, lässt das Prinzip offen. Dem Anspruch, die Trägerschaft und die staatlichen Pflichten im Bereich des Rechts auf Umwelt gerade im extraterritorialen Bereich zu klären, werden die Prinzipien damit nur bedingt gerecht.

Das letzte Prinzip, *Rahmenprinzip 16*, verbindet die allgemeine Pflicht zur umfassenden Verwirklichung noch einmal mit dem Umweltschutz. Es verlangt ausserdem, dass die Menschenrechtspflichten auch im Bereich der nachhaltigen Entwicklung massgebend sind. Es postuliert damit im Ergebnis wohl keine neuen Pflichten, sondern ruft zur kohärenten Abstimmung von Umwelt- und Entwicklungspolitik und zur Ausrichtung von Entscheiden am verbindlichen Massstab der Menschenrechte auf.⁷²

Zusammenfassend können die sehr heterogenen Prinzipien, in zwei Kategorien eingeteilt werden: Während sich einige Prinzipien ohne weiteres dem klassischen *Greening* der bestehenden Menschenrechte zuordnen lassen (FP 2, FP 4, FP 5, FP 7, FP 9, FP 10, FP 13, FP 14, FP 15 und FP 16), scheinen andere durchaus eine Erweiterung der bestehenden völkerrechtlichen Pflichten zu verlangen (FP 1, FP 3, FP 6, FP 8, FP 11 und FP 12). Als justiziabel können derweil nur jene Teilgehalte gelten, die sich im Rahmen des Menschenrechts-*Greenings* bewegen und sich damit ohnehin aus bereits justiziablen Ansprüchen ergeben. Die anderen Prinzipien sind so offen und

⁶⁶ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff 36 f.

⁶⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 40 ff.

⁶⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 21.

⁶⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 26.

⁷⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 50 und 53.

⁷¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 50 und 53.

⁷² Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 54 ff.

unbestimmt, dass sie nur programmatische Pflichten zu begründen vermögen, die der Umsetzung durch nationale Behörden bedürfen.

Der Sonderberichterstatter selbst kategorisiert die Prinzipien 3-16 nach der Frage, ob die Prinzipien substanzielle oder prozedurale Pflichten verankern. Als substanziell gelten Pflichten, bei denen es um den Schutz von Umweltrechten geht, die einen direkten Einfluss auf die Menschenrechte haben («*in which the environment has a direct effect on the existence or the enjoyment of the right itself*»).⁷³ Als prozedural gelten dagegen jene Rechte, die vorschreiben, welche Verfahren bei der Verwirklichung der Rechte einzuhalten sind («*which prescribe formal steps to be taken in enforcing legal rights*»).⁷⁴ Während also die prozeduralen Pflichten im Wesentlichen darauf zielen, im Menschenrechts- wie auch im Umweltbereich Transparenz, freie Kommunikation, Mitwirkung und faire Verfahren sicherzustellen, besteht die Besonderheit der substanziellen Prinzipien darin, inhaltliche Vorgaben zum Schutz der Umwelt zu machen. Der Sonderberichterstatter zählt normalerweise FP 3 sowie FP 11 bis 16 zu den substanziellen, FP 4 bis FP 10 zu den prozeduralen Verpflichtungen.⁷⁵ Andere Gremien kommen zu leicht unterschiedlichen Ergebnissen.⁷⁶ Die Zweiteilung der Prinzipien darf deshalb nicht den Eindruck erwecken, dass diese scharf vorgenommen werden könnte und die Kategorien klar voneinander abzugrenzen seien. Einzelne Prinzipien, z.B. das im dritten Grundsatz enthaltene Diskriminierungsverbot, der Schutz vulnerabler Personen oder die Horizontalwirkung, weisen sowohl prozedurale als auch substanzielle Aspekte auf, bei anderen erschliesst sich die Zuordnung nicht auf den ersten Blick. Dennoch bilden die beiden Kategorien eine wirksame Orientierungshilfe, weshalb in diesem Text an der Einteilung festgehalten wird.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass auch andere Menschenrechte durchaus verschiedene Dimensionen aufweisen und sowohl justiziable und unmittelbare als auch programmatische und progressiv zu verwirklichende Pflichten begründen. Auch bei der Kodifikation des Rechts auf Wasser wurden sowohl konkrete als auch offene Ansprüche festgelegt, die zu unbestimmt sind, um *self-executing* zu sein und die der Umsetzung und Konkretisierung durch gesetzgebende Instanzen bedürfen.⁷⁷ Es darf dabei auch nicht vergessen werden, dass die meisten Menschenrechte zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung noch unklare Konturen aufwiesen und sich ihr Umfang, ihre Teilgehalte und die konkreten Pflichten der Staaten erst im Laufe der Zeit geklärt haben und dass diese laufend weiterentwickelt werden. Auch die Rechte auf Leben, Gesundheit, Bildung, Arbeit oder auf einen angemessenen Lebensstandard weisen eine grosse Offenheit und Unbestimmtheit auf und legen nicht im Einzelnen fest, welche Ansprüche Einzelne gerichtlich durchsetzen können und welche Massnahmen Staaten konkret ergreifen müssen. Dass im Bereich des Rechts auf Umwelt noch nicht alle Fragen geklärt sind, spricht denn auch nicht grundsätzlich gegen eine Kodifizierung eines

⁷³ Vgl. Definition der UNEP auf <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what> (Zugriff am 12. Februar 2021).

⁷⁴ Vgl. Definition der UNEP auf <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what> (Zugriff am 12. Februar 2021).

⁷⁵ Einteilung gemäss Sonderberichterstatter, *Global recognition of the right to a healthy environment, report* (2018), Ziff. 3, 14 ff.; Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Ziff. 10ff.; Sonderberichterstatter, *Preliminary report* (2012), Ziff. 16 f. und Sonderberichterstatter, *Frequently Asked Questions* (2020), Ziff. 2; Sonderberichterstatter, *Right to a healthy environment: good practices, Report* (2019), Ziff. 2, 22f. und weitere; Sonderberichterstatter, *Mapping Report* (2013), Ziff. 2, 15, 29 ff. und 44 ff.

⁷⁶ Vgl. etwa UNEP auf <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what> (Zugriff am 12. Februar 2021).

⁷⁷ UN-Menschenrechtsrat, *Resolution 7/22: Human rights and access to safe drinking water and sanitation* (2008). Vgl. dazu die thematischen Berichte des Sonderberichterstatters, verfügbar ab <https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx> (Zugriff am 12. Februar 2021).

solchen Rechts. Vielmehr kann die Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt als Anfang einer Entwicklung gesehen werden, in deren Verlauf justiziable und progressiv zu verwirklichende Pflichten sich – in einem engen Dialog zwischen nationalen und internationalen Instanzen – herausbilden. Der Sonderberichterstatter plädiert denn auch dafür, dass die bisherige Konkretisierungsarbeit ausreicht, um ein Recht auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene anzuerkennen.

1.2.2. Die Forderung nach Anerkennung des Rechts auf Umwelt auf UN-Ebene

Ein halbes Jahr nach der Publikation der Rahmenprinzipien forderte der Sonderberichterstatter die UN-Generalversammlung dazu auf, auf völkerrechtlicher Ebene ein Recht auf Umwelt anzuerkennen.⁷⁸ Die gegenseitige Interdependenz von Menschenrechten und Umweltrechten sei in der Zwischenzeit unbestritten. Ausserdem habe bereits ein weitgehendes *Greening* der Menschenrechte stattgefunden.⁷⁹ Ebenso wichtig sei aber, dass mittlerweile schon zahlreiche Staaten in ihren Rechtsordnungen ein Recht auf Umwelt ausdrücklich anerkannt hätten.⁸⁰ Würde die Allgemeine Menschenrechtserklärung heute geschrieben, folgte der Sonderberichterstatter, wäre es deshalb kaum vorstellbar, dass sie das Recht auf Umwelt nicht enthalten würde.⁸¹ Dabei schliesst er mit dem Aufruf: «*The time has come for the United Nations to formally recognize the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, or, more simply, the human right to a healthy environment.*»⁸²

Der Sonderberichterstatter identifiziert drei Möglichkeiten zur rechtlichen Verankerung des Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene: Erstens hätte die internationale Gemeinschaft die Möglichkeit, einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag zu erarbeiten, der das Recht auf Umwelt garantiert, zweitens könnte sie ein Zusatzprotokoll zu einem bestehenden Vertrag beschliessen oder drittens eine Resolution verabschieden.⁸³

- Die Schaffung eines eigenständigen völkerrechtlichen Vertrags (Variante 1) hätte laut Sonderberichterstatter den Vorteil, dem Anliegen eines Menschenrechts auf Umwelt grosses Gewicht zu verleihen und verbindliche Pflichten für Vertragsparteien zu begründen. Gleichzeitig sei aber zu bedenken, dass die Hürden für die Schaffung eines solchen Abkommens hoch seien und ihre Überwindung viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Dies zeigte sich bereits 2017, als Frankreich einen globalen Umweltpakt vorschlug, der ausdrücklich ein Recht auf ein Leben in einer ökologisch intakten Umwelt vorgesehen hätte. Die UN-Generalversammlung beauftragte in der Folge zwar eine Arbeitsgruppe damit, diesen Vorschlag näher zu prüfen; konkrete Resultate blieben jedoch aus.⁸⁴
- Verbindliche Pflichten für die Vertragsparteien können auch entstehen, wenn ein Zusatzprotokoll zu einem bestehenden Menschenrechtsinstrument erlassen wird (Variante 2).⁸⁵ Ein Zu-

⁷⁸ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 37 ff.

⁷⁹ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 12 ff.

⁸⁰ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 28 ff.

⁸¹ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 37.

⁸² Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 37.

⁸³ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 46. Nach Ansicht des Sonderberichterstatters erfüllten alle drei Varianten die Voraussetzungen für eine Anerkennung eines neuen Menschenrechts der UN-Generalversammlung (vgl. UNGA, Resolution 41/120, Absatz 4).

⁸⁴ UNGA, Resolution 72/277: Towards a Global Pact for the Environment (2018).

⁸⁵ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 47.

satzprotokoll zum UN-Pakt I würde sich dabei besonders anbieten, führte der Sonderberichterstatter aus, da verschiedene umweltrechtliche Ansprüche bereits heute von den bestehenden Wirtschafts- und Sozialrechten erfasst würden. Allerdings hätte auch diese Variante den Nachteil, dass bis zur Verabschiedung eines Zusatzprotokoll viel Zeit verstreichen müsste.

- Demgegenüber hätte die Verabschiedung einer Resolution durch die UN-Generalversammlung (Variante 3) den Vorteil, dass sie sich voraussichtlich einfacher und schneller verwirklichen liesse. Mit diesem Vorgehen, das auch in Bezug auf das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung gewählt wurde,⁸⁶ könnte das Menschenrecht auf Umwelt vermutlich am raschesten eine Anerkennung auf globaler Ebene finden. Zwar wären die Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht im gleichen Masse zur Verwirklichung des Rechts auf Umwelt verpflichtet doch könnte die UN-Resolution dazu dienen, dem Recht auf eine Umwelt klarere Konturen zu verleihen und die Schaffung einer verbindlichen Konvention vorzubereiten.⁸⁷

Die Weiterverfolgung aller drei Varianten – im Mittelpunkt steht im Moment die dritte – sieht sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass das Recht auf Umwelt weiterhin viele Facetten aufweist und sich seine Kodifizierung immer noch mit dem Vorwurf konfrontiert sieht, ein Recht anzuerkennen, über dessen Inhalt und Konturen (noch) keine Einigkeit besteht. Auch der Sonderberichterstatter selbst räumt in seinen an die UN-Generalversammlung gerichteten Schlussbemerkungen ein, dass in dieser Hinsicht noch viel zu tun bleibt: «*However, work remains to be done to further clarify and, more importantly, implement and fulfil the human rights obligations relating to a safe, clean, healthy and sustainable environment.*»⁸⁸

Gleichzeitig argumentiert er, dass die Untersuchungen der nationalen und internationalen Rechtsordnungen und Rechtsprechung gezeigt hätten, dass das Recht auf Umwelt keinesfalls eine leere Hülse («*not an empty vessel*»)⁸⁹ sei, sondern bereits auf eine 45-jährige Geschichte der Debatten, Diskussionen und Konkretisierungen zurückblicke. Der Sonderberichterstatter verweist damit in erster Linie auf die *Framework Principles*, die genügend Aufschluss über die Ausgestaltung des Rechts geben würden.⁹⁰ Sie stellten gewissermassen die Essenz eines bereits bestehenden internationalen Konsenses dar. Dass die Prinzipien keine neuen Rechte und Pflichten begründeten, sondern lediglich die bereits anerkannten ökologischen Aspekte der bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen aufzeigten und ihre Bedeutung für den Umweltschutz verdeutlichten, stelle denn auch keinen Mangel dar. Auch wenn es nicht um die Verankerung neuer Pflichten, sondern um die Zusammenfassung bestehender Pflichten gehe, bleibe die Kodifikation des Rechts auf Umwelt bedeutsam. Die ausdrückliche Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt würde nämlich eine ganzheitlichere Sicht auf das Thema ermöglichen, die kohärente Weiterentwicklung der Menschenrechte fördern und den bestehenden Anstrengungen einen zusätzlichen Schub verleihen.⁹¹ Die Erfahrungen aus verschiedenen Staaten zeigten, dass sich die verfassungsmässige Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durchwegs positiv auf den Umweltschutz ausgewirkt hätte.

⁸⁶ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 48. Zur Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung siehe unten VI.1.

⁸⁷ Zu den Konsequenzen einer Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt für die Schweiz siehe unten VI.

⁸⁸ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 53.

⁸⁹ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 38.

⁹⁰ Sonderberichterstatter, Frequently Asked Questions (2020), Ziff. 2; Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018). Weitere Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausgestaltung geben zudem die Berichte des Sonderberichterstatters zu Luftverschmutzung, Klimawandel und Biosphäre, verfügbar ab: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AnnualReports.aspx> (Zugriff am 12. Februar 2021).

⁹¹ Sonderberichterstatter, Frequently Asked Questions (2020), S. 1 f. und 4; Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 39.

In diesen Ländern seien nämlich nach der Anerkennung des Rechts neue und verbesserte Umweltschutzgesetze erlassen und Umweltschutzstandards erhöht worden. Ausserdem habe das Recht auf Umwelt dazu geführt, dass Einzelne und Umweltverbände intensiver an der Schaffung von Umweltschutznormen beteiligt, bestehende Umweltschutzgesetze konsequenter umgesetzt und die umweltrechtlichen Menschenrechte Einzelner gestärkt worden seien.⁹² *«In other words, as a result of the legal recognition of their right to a healthy environment, many millions of people are breathing cleaner air, have gained access to safe drinking water, have reduced their exposure to toxic substances and are living in healthier ecosystems.»*⁹³

Es ist nicht zu übersehen, dass mit den *Framework Principles* wichtige Fragen geklärt wurden und das Recht nun viel besser gefasst werden kann. So zeugen sie von einem klar anthropozentrisch orientierten Verständnis des Rechts auf Umwelt, das sich stark an bestehenden völkerrechtlichen Abkommen, Prinzipien und Deklarationen orientiert. Träger des Rechts sind Menschen, seien es einzelne Individuen oder ganze Gruppen (wie z.B. indigene Gesellschaften). Hauptadressat der Verpflichtungen ist der Staat, diesem wird aber eine wichtige Funktion bei der Regulierung Privater zugesprochen.

Gleichzeitig teilen wir die Einschätzung, dass in Bezug auf das Recht auf Umwelt noch einige Fragen offen sind. Die Unklarheiten ergeben sich daraus, dass das *Greening* in gewissen Bereichen an seine Grenzen stösst und der Sonderberichterstatter neue, zwischen einem individualrechtlichen Anthropozentrismus und einem naturrechtlichen Ökozentrismus stehende Instrumente gefordert sind. Wie in der Schlussfolgerung (II.2) ausgeführt wird, sprechen wir in diesem Zusammenhang von einem *«Greening plus»*. Zunächst gilt es aber, den Begriff des «Rechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt» genauer zu bestimmen.

1.3. Zum Begriff «Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt»

Dass im Bereich des Rechts auf Umwelt noch mehr Fragen unbeantwortet sind als im Bereich anderer Menschenrechte hängt nicht nur mit der relativen Neuheit dieses Rechts zusammen, sondern auch mit der Tatsache, dass der Begriff der «Umwelt» sehr komplex ist und unterschiedliche Facetten aufweist, was bereits die Konkretisierung durch vier Adjektive verdeutlicht. Im Folgenden wird zuerst auf den Umweltbegriff und dann auf die vier Adjektive eingegangen.

1.3.1. Der Umweltbegriff

Wie facettenreich der Begriff «Umwelt» ist, zeigt sich, wenn man sich die Aufzählung des Sonderberichterstatters zur Umweltqualität vor Augen führt. Nach seinen Aussagen zielt das Recht auf Umwelt auf: *«[...] eine saubere Luft, ein sicheres Klima, gesunde Ökosysteme, eine nicht-verseuchte natürliche Umwelt, nachhaltig produzierte Nahrung sowie sauberes Wasser und eine angemessene Sanitärversorgung»*.⁹⁴ Die Aufzählung erscheint dabei gleichzeitig als sehr umfassend und als unvollständig. Weshalb ist die Verschlechterung von Ökosystemen, welche sich in der Regel nur mittelbar auf das menschliche Wohlbefinden auswirken, erfasst, nicht aber Lärmemissionen, welche einen unmittelbaren und wissenschaftlich nachweisbaren Effekt auf die Menschen haben? Werden nur menschengemachte Umweltprobleme, wie die Verseuchung des Bodens oder

⁹² Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 40 f.

⁹³ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 44.

⁹⁴ Sonderberichterstatter, Frequently Asked Questions (2020), S. 1 (Übersetzung durch die Autorinnen).

von Gewässer, oder auch nicht (oder nur teilweise) menschengemachte Phänomene, wie z.B. Stürme und Hurrikane, erfasst? Wird mit dem Hinweis auf sauberes Wasser die Verwirklichung des Rechts auf Wasser gefordert oder – ganz grundsätzlich – die Bewahrung von Flüssen und Gewässern und den Schutz der in ihr lebenden Fauna und Flora? Weil sich beim Sonderberichtersteller keine Definition des Umweltbegriffs findet, bleibt unklar, welche «Umwelt» von einem Recht auf Umwelt geschützt werden soll. Offen ist insbesondere die Frage, inwieweit der Umweltbegriff sich von einer anthropozentrischen Sicht lösen soll.

Im modernen Recht werden Personen – und nur Personen – als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dieses System bekundet deshalb Mühe, nicht-menschliche Interessen zu achten und zu schützen oder gar Rechte von Nicht-Personen oder die Personifizierung von Nicht-Menschlichem zu konzipieren. Rechtliche Interessenausgleiche sind nach moderner Rechtskonzeption zwischen lebenden Menschen und ihren Institutionen zu suchen. Dieser Anthropozentrismus ist nicht nur den Menschenrechten eigen, sondern den gesamten Rechtsordnungen westlicher Prägung: Träger von Rechten und Pflichten sind ausschliesslich Personen. Nur in traditionellen Rechtssystemen finden sich rechtliche Konzepte, nach denen auch Tiere, Bäume oder Flüsse Rechte haben – und Menschen Pflichten ihnen gegenüber. Die Debatten um den Begriff der Umwelt und das Ziel ihres Schutzes – für den Menschen oder (auch) für sich selbst – fordern deshalb die Rechtsordnungen und die Rechtswissenschaften besonders heraus. Andere Disziplinen haben diese Einengung der Interessen und Interessenausgleiche auf Menschliches, die im Zuge der Aufklärung in die europäischen Menschenrechtserklärungen und Rechtsordnungen eingeflossen ist, nicht im gleichen Mass erlebt. Dies gilt etwa für die jüdisch-christliche Tradition, welche von der Vorstellung einer Verantwortlichkeit der Menschen gegenüber der Natur als Schöpfung Gottes, geprägt ist,⁹⁵ oder für die moderne Ethik, welche aus der Handlungsmacht der jetzigen Menschen eine Verantwortung gegenüber künftigen Generationen ableitet.⁹⁶

In verschiedenen Disziplinen häufen sich die Forderungen, den engen Fokus des Rechts auf einen (nationalen) Interessenausgleich zwischen aktuellen Rechtssubjekten zu überwinden. Einige Akteure fordern dabei eine grundsätzliche Abwendung vom anthropozentrischen Ansatz und die Anerkennung von Eigenrechten für die Natur.⁹⁷ Andere Stimmen postulieren dagegen eher eine Erweiterung des anthropozentrischen Ansatzes: Umwelt und Klima sind danach deshalb umfassend zu schützen, weil nur vorausschauende Schutzmassnahmen auch die Rechte zukünftiger Generationen und ihr Wohlbefinden und das Überleben der Menschheit als Ganzer sichern. In der Sache nähert sich dieser Ansatz oft dem ökozentrischen an: Weil der heutige Mensch die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen nicht kennt, also nicht wissen kann, ob bestimmte Tier- oder Pflanzenarten oder bestimmte Landschaftstypen, für diese von Wichtigkeit sind, hat er die Umwelt möglichst unversehrt bzw. intakt zu belassen, um sie in dem Zustand – oder bei vorherigen Schädigungen in einem verbesserten Zustand – an die nächste Generation weiterzureichen.⁹⁸

Es ist nicht auszuschliessen – oder vielleicht gar zu erwarten –, dass die intensiven Auseinandersetzungen anderer Disziplinen mit Umwelt und Klima die gesellschaftlichen Anschauungen beeinflussen und damit mittel- und langfristig auch auf das Recht einwirken. Dass die Rechtsordnungen solchen Entwicklungen gegenüber nicht verschlossen sind, zeigen verschiedene nationale und internationale Bestrebungen, etwa die verstärkten Anstrengungen zum Schutz der Biodiversität, die

⁹⁵ JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 9 m.w.H.

⁹⁶ DIES., Schweizerisches Umweltrecht, N 10 m.w.H.

⁹⁷ Dazu vgl. FLÜCKIGER, Droit de l'homme et environnement, S. 614 ff. m.w.H.

⁹⁸ Zum Ganzen vgl. KIRCHSCHLÄGER/KIRCHSCHLÄGER, Menschenrechte und Umwelt, S. 69 ff.

Anerkennung «der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» und «der Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen» in der Präambel der BV, die verfassungsrechtliche Gewährleistung der «Würde der Kreatur» und der Sicherheit nicht nur von Menschen, sondern auch von «Tier und Umwelt» im Rahmen der Gentechnologie (Art. 120 Abs. 2 BV). Nicht zuletzt die vom Bundesgericht als gültig erachtete baselstädtische Initiative «Grundrechte für Primaten»⁹⁹ weisen darauf hin, dass diese Entwicklungen möglicherweise erst am Anfang stehen.

Hinweise darauf, dass sich auch die internationale Staatengemeinschaft auf einen weiten Umweltbegriff verständigt hat, ergeben sich bereits aus der Rio Erklärung von 1992: «Die Staaten werden in einem Geist der weltweiten Partnerschaft zusammenarbeiten, um die Gesundheit und die Unversehrtheit des Ökosystems der Erde zu erhalten, zu schützen und wiederherzustellen.»¹⁰⁰ Wie auch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992 bestätigt, bezweckt das Umweltvölkerrecht den Schutz der Gesamtheit der natürlichen Lebensgrundlagen.¹⁰¹ Ein Blick in nationale Umweltschutzordnungen, auf dessen Ausgestaltung sich der Sonderberichterstatter bei seinen Berichten zum Recht auf Umwelt stützt, bestätigen diese Entwicklungen. So zielt die schweizerische Rechtsordnung auf den Schutz des Menschen *und* der natürlichen Umwelt ab (Art. 74 Abs. 1 BV). Der Bundesverfassung kann zwar ebenfalls keine eindeutige Definition des Schutzgegenstandes des Umweltschutzes respektive des Begriffs der «Umwelt» entnommen werden.¹⁰² Gemäss Botschaft des Bundesrates ist der Umweltbegriff aber weit zu verstehen und umfasst die Biosphäre als einheitlicher Lebensraum. Damit sind die Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften gemeint, die Luft, das Klima, der Boden und das Wasser sowie die Lebensräume als Beziehungssysteme dieser Elemente.¹⁰³ Zur Umwelt gehören dabei nicht nur die natürlichen Urzustände, sondern auch die vom Menschen veränderte natürliche Umwelt.¹⁰⁴

1.3.2. Die vier Adjektive

Der Sonderberichterstatter spricht in seinen Berichten meist von einem Recht auf eine «sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt». Jedes der vier Adjektive habe bereits in regionalen Menschenrechtsverträgen, nationalen Verfassungen oder Gesetzgebungen seine Verankerung gefunden.¹⁰⁵ Zwar verkürzt der Sonderberichterstatter die Forderung der Einfachheit halber regelmässig auf die Anerkennung eines «Rechts auf gesunde Umwelt», empfiehlt dem UN-Menschenrechtsrat im Hinblick auf künftige Resolutionen aber dennoch, an den vier Adjektiven festzuhalten, auch wenn sich deren Gehalt teilweise überschneiden würde.¹⁰⁶ Im vorliegenden Text ist meist von einem allgemeinen «Recht auf Umwelt» die Rede, um keinem der vier Adjektive mehr Gewicht zu verleihen.

⁹⁹ Urteil des Bger 1C_105/2019 vom 16. September 2020.

¹⁰⁰ Principle 7, Rio Declaration on Environment and Development (1992).

¹⁰¹ Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992, SR 0.451.43. In Kraft getreten für die Schweiz am 19. Februar 1995. Vgl. MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 7 m.w.H.

¹⁰² Vgl. DIES., Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 8 ff.

¹⁰³ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 248.

¹⁰⁴ Vgl. GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 74 BV, N 25. Nicht vom Umweltbegriff erfasst sind aber unbelebte Gegenstände wie Bauwerke oder Kulturdenkmäler. MORELL/VALLENDER, in: St. Galler Kommentar der Bundesverfassung, Art. 74 BV, N 8. Zur physischen, technischen und sozialen Umwelt vgl. auch KIRCHSCHLÄGER/KIRCHSCHLÄGER, Menschenrechte und Umwelt, S. 70 ff.

¹⁰⁵ Sonderberichterstatter, Rationale for the Four Descriptive Terms, S. 3.

¹⁰⁶ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 37.

Mit Blick auf die Klärung des normativen Inhalts des geforderten Rechts auf Umwelt lohnt sich ein genauerer Blick auf die Bedeutung der vier Adjektive: Mit der Forderung nach einer «sicheren» Umwelt zielt das Recht darauf ab, eine Umwelt zu garantieren welche keine Gefahr *für uns Menschen und unsere Rechte*, wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf Wasser, auf Nahrung oder Eigentum darstellt. Dieser Anspruch orientiert sich damit an den Anforderungen für die Gewährleistung des Rechts auf Wasser¹⁰⁷ sowie des Rechts auf Nahrung.¹⁰⁸ In diesem Kontext ist mit «sicher» die Abwesenheit einer Gefahr für die menschliche Gesundheit gemeint.¹⁰⁹ Die «sichere» Umwelt zielt damit in erster Linie darauf ab, das menschliche Leben oder die menschliche Gesundheit zu schützen. Allerdings könnte der Begriff Sicherheit auch weiter verstanden, wie dies etwa im schweizerischen Gentechnologierecht der Fall ist, wo ausdrücklich die Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt erwähnt wird. Eine «sichere» Umwelt müsste danach nicht nur Gefahren für Menschen und ihre Rechte abwehren, sondern auch Umweltgefahren vermeiden, die Tiere oder Pflanzen bedrohen.

Auch mit den Begriffen «sauber» und «gesund» wird eine Umweltqualität beschrieben, welche notwendig ist, um bestehende Menschenrechte zu sichern. Darüber hinaus beschreiben diese Adjektive aber eine Umweltqualität, welche, unabhängig von allfälligen Gefahren für die Menschheit wünschenswert ist. Als «sauber» und «gesund» werden etwa auch Ökosysteme bezeichnet, welche in einem inneren Gleichgewicht stehen.¹¹⁰

Mit dem Zusatz «nachhaltig» sprengt das Recht auf Umwelt zweifellos den Rahmen des klassischen Menschenrechtsinstrumentariums. Der Begriff der Nachhaltigkeit öffnet den engen Zeitrahmen, in dem Menschenrechtsklagen typischerweise beurteilt werden und verlangt, dass auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigt werden, wenn heute über die Nutzung natürlicher Ressourcen entschieden wird. Das vermag das *Greening*, das gegenwärtig immer noch vorwiegend im Rahmen bereits eingetretener oder unmittelbar bevorstehender Gefahren bleibt, nicht zu leisten.

Die vier Adjektive tragen der Vielfalt des Umweltbegriffs und den unterschiedlichen Herausforderungen, welche zum Beispiel von der Verschmutzung der Gewässer und der Böden auf der einen Seite und dem Klimawandel und dem Biodiversitätsverlust auf der anderen Seite auf die Menschenrechte ausgehen, Rechnung. Die Öffnung des Umweltbegriffs für die unterschiedlichsten Umweltgefahren macht es aber umso schwieriger, die Ansprüche, welche sich aus dem Recht auf Umwelt ergeben, zu fassen. Ob eine Einschränkung des Umweltbegriffs sinnvoll und möglich wäre, ist jedoch zweifelhaft. Wie KIRCHSCHLÄGER und KIRCHSCHLÄGER schreiben, ist es kaum möglich, eine Grenze zwischen der für den Menschen unmittelbar relevanten und dem für den Menschen irrelevanten Teilen der Umwelt zu ziehen.¹¹¹ Entsprechend kann vielleicht eine Umwelt, die heute nur um ihrer selbst willen geschützt wird, in Zukunft für die Menschheit sehr wichtig sein (sei es im

¹⁰⁷ In der ersten Resolution wird vom Recht auf «sicheres und sauberes Trinkwasser» gesprochen (UNGA, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation (2010)). In der zweiten Resolution wird nur noch der Begriff «sicher» verwendet (UNGA, Resolution 70/169: Human rights to safe drinking water and sanitation (2016)).

¹⁰⁸ WSK-Ausschuss, General Comment 12 (1999), Ziff. 10 und 14.

¹⁰⁹ WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 12b; WSK-Ausschuss, General Comment 12 (1999), Ziff. 10.

¹¹⁰ Sonderberichterstatter, Frequently Asked Questions (2020), S. 3; Center for International Environmental Law, Interpreting the Meaning of “Safe,” “Clean,” “Healthy,” and “Sustainable,” in the Right to Environment (2020), S. 5.

¹¹¹ KIRCHSCHLÄGER/KIRCHSCHLÄGER, Menschenrechte und Umwelt, S. 71.

Rahmen von Medikamenten, zur Erholung, als wichtige Komponente in einem zusammenhängenden Ökosystem etc.).

Das Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt ist also ein sehr weiter Begriff. Er erfasst sowohl die menschengemachte als auch die natürliche Umwelt, adressiert sowohl anthropozentrische als auch ökozentrische Anliegen und enthält individualrechtliche und kollektivrechtliche Elemente. Einige Aspekte stehen in einem derart engen Konnex zu bestehenden Menschenrechten, dass die Frage naheliegt, wo der zusätzliche Nutzen eines solchen Menschenrechts wäre. Andere Umweltbelange, wie beispielsweise der Schutz der Biodiversität, wirken sich nicht unmittelbar, oder zumindest erst längerfristig auf die Wahrnehmung von Menschenrechten und erweitern deshalb das menschenrechtliche Instrumentarium.

2. Schlussfolgerung: Die fünf Dimensionen der Anerkennung

Die Entwicklung des Rechts auf Umwelt auf der Ebene der Vereinten Nationen zeigt auf der einen Seite, welche Bedeutung ökologischen Belangen mittlerweile im internationalen (Menschenrechts-)Diskurs zukommt und auf der anderen Seite, dass sich mit den Jahren ein äusserst kompliziertes Geflecht aus Rechtsprechung, Erklärungen, Resolutionen und Berichten ergeben hat, deren Verpflichtungsgrade grosse Unterschiede aufweisen. Wie vom Sonderberichterstatter erläutert, ergeben sich die konkreten Umrisse des Rechts auf Umwelt aus den Entwicklungen in den Gremien der Vereinten Nationen, den völkerrechtlichen Abkommen, den Entscheiden der internationalen und regionalen Menschenrechtsgremien (Menschenrechts-*Greening*), des internationalen Umweltrechts sowie der Entwicklungen in den innerstaatlichen Rechtsordnungen. Der Sonderberichterstatter hat die zentralen Verpflichtungen zwar in den *Framework Principles* zusammengetragen. Weil damit aber bloss Absichtserklärungen, neue Pflichten und bereits bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen vermischt werden, lässt sich nur schwer einschätzen, welche neuen Verpflichtungen sich aus einem Recht auf Umwelt ergeben würden.

Es ist deshalb geboten, ein eigenes analytisches Instrument zu schaffen, um die verschiedenen Feststellungen und Forderungen rund um das Recht auf Umwelt einordnen und einschätzen zu können. Dieses umfasst unserer Meinung nach fünf Dimensionen, welche die verschiedenen Facetten des Rechts auf Umwelt abbilden. Feststellungen und Forderungen können dabei entweder einer der Dimensionen oder gleichzeitig verschiedenen Dimensionen zugeteilt werden. Dabei liegt auf der Hand, dass es sich bei dieser Kategorisierung nur um ein klassifikatorisches Hilfselement handelt. Die Dimensionen lassen sich nicht immer klar voneinander abgrenzen, sondern weisen offene Ränder auf und überschneiden sich teilweise.

Folgende fünf Dimensionen lassen sich unterscheiden:

1. Die symbolische Anerkennung (Interdependenz): In einer Vielzahl von völkerrechtlichen Abkommen wird auf die **Interdependenz zwischen Umwelt und Menschenrechten** hingewiesen. Dabei handelt es sich um eine symbolische Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit und Beeinflussung, aus welcher keine konkreten Rechte und Pflichten erwachsen. Sie ist deshalb eher für die politische als die rechtliche Ebene von Bedeutung, stellt aber eine zentrale Voraussetzung für die Verrechtlichung der aufgeworfenen Fragen dar.
2. Das fragmentierte Recht auf Umwelt (*Greening*): Das **fragmentierte Recht auf Umwelt** ergibt sich aus der Integration ökologischer Belange in bestehende Menschenrechte, die dadurch ergrünen. Beim Ergrünen der Menschenrechte geht es nicht nur um Selbstverständlichkeiten – zum Beispiel, dass die Meinungsäußerungsfreiheit auch für Klimademonstrationen gilt – sondern um eigentliche Erweiterungen der Schutzgehalte. Damit erfasst es beispielsweise den Schutz vor Lärm als Teil des Rechts auf Privatsphäre oder die Luft- und Gewässerverschmutzung als Teilgehalt des Rechts auf Leben oder Gesundheit. Die rechtliche Bedeutung und Wirksamkeit des Ergrünnens hängt vom betroffenen Menschenrecht ab: Ergrünt ein justiziables Menschenrecht, erhöhen sich die gerichtlichen Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten. Ergrünt dagegen ein nicht-justiziables Menschenrecht, so entstehen dadurch Pflichten für rechtssetzende Behörden, deren Verletzung sich oft nur politisch ahnden lässt. Beim fragmentierten Recht auf Umwelt handelt es sich entsprechend um ein komplexes und mehrschichtiges Menschenrecht. Jeder Teilaspekt nimmt an den jeweiligen Dynamiken und Durchsetzungsmöglichkeiten des jeweiligen Stammrechts teil. Im Unterschied zur bloss symbolischen Anerkennung der Interdependenz bringt das *Greening* verbindliche Rechtsprechung hervor und verändert die Rechte von Einzelnen und die Pflichten von Staaten. Fasst man alle ökologischen Aspekte der Menschenrechte zusammen, so zeigt sich, dass durchaus von einem völkerrechtlich bereits anerkannten Recht auf Umwelt ausgegangen werden kann. Dieses ist nicht als eigenständiges Menschenrecht garantiert, sondern setzt sich aus den ökologischen Teilgehalten einer beträchtlichen Zahl von Menschenrechten zusammen. Es ist darüber hinaus entsprechend der heutigen Ausgestaltung der Stammrechte als Individualrecht konzipiert (individualrechtlicher Anthropozentrismus).
3. Das erweiterte Recht auf Umwelt («*Greening plus*»): Das **erweiterte Recht auf Umwelt** ist wie das fragmentierte Recht auf Umwelt einem anthropozentrischen Ansatz verpflichtet. Die Umwelt wird um der Menschen – ihrer Rechte und Freiheiten – willen geachtet und geschützt. Es geht nicht um den Schutz der Umwelt oder des Klimas *per se*. Das erweiterte Recht auf Umwelt begnügt sich aber nicht damit, die bestehenden Menschenrechte für ökologische Belange zu öffnen und allenfalls in einem Recht zusammenzufassen, sondern fordert, aufgrund der Grenzen, welche das *Greening* hat, eine Anpassung und Erweiterung des menschenrechtlichen Instrumentariums für Umweltbelange. Die Forderungen des «*Greening plus*» beziehen sich teilweise auf Verfahren und teilweise auf Inhalte. Es geht dabei beispielsweise um die Stärkung von Umweltverträglichkeitsprüfungen oder den besseren Einbezug vulnerabler Personen. Daneben zielt das «*Greening plus*» aber oft auch auf eine Erweiterung des menschenrechtlichen Schutzes bei der Durchsetzung, z.B. um Anpassungen der Beschwerdeberechtigung und der Fristen. Menschenrechtsbeschwerden wegen Verletzungen des Rechts auf Umwelt sollen so auch möglich sein, wenn wie beim Klimawandel oder dem Verlust von Biodiversität die Beschwerdeführer nicht oder noch nicht besonders betroffen sind, wenn die möglichen Folgen für Menschen noch nicht feststehen oder wenn erst zukünftige Generationen oder Schäden zu leiden haben werden. Es verfügt damit in Teilen über einen

kollektivrechtlichen Charakter und kann in diesen Aspekten zu den Menschenrechten der dritten Generation gezählt werden (kollektivrechtlicher Anthropozentrismus).

4. Die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Umwelt (Kodifikation): Die vierte Dimension betrifft die **ausdrückliche Anerkennung** eines eigenständigen Rechts auf Umwelt. Die Kodifikation kann dabei auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene angestrebt oder umgesetzt werden. Während dieser Schritt gegenwärtig auf völkerrechtlicher Ebene erwogen und diskutiert wird, haben zahlreiche Staaten sich bereits zu einer Kodifikation des Rechts auf Umwelt entschlossen. Dabei haben einige Staaten den Weg der Verfassungsrevision gewählt, andere stattdessen eine ausdrückliche Anerkennung auf Gesetzesstufe vorgesehen¹¹² oder den Weg der Anerkennung über die höchstrichterliche Rechtsprechung gewählt.¹¹³ Die ausdrückliche Anerkennung ist zwar von grosser Tragweite, sagt aber an sich wenig über den Umfang und Inhalt des Rechts auf Umwelt. Eigenständige Garantien können sich darauf beschränken, auf die enge Interdependenz von Menschenrechten und Umweltschutz hinzuweisen (und entsprechen damit eher Dimension 1) oder den Stand des Menschenrechts-*Greenings* zusammenzufassen (Dimension 2). Die Kodifikation kann aber auch auf dem Konzept des «*Greening plus*» beruhen (Dimension 3) und auf eine Erweiterung der rechtlichen Ansprüche zielen. Auch in diesem letzten Fall bestehen verschiedene Möglichkeiten: Entweder entstehen durch die Kodifikation unmittelbar neue oder erweiterte justiziable Rechte für Einzelne oder allenfalls auch für Verbände oder aber die Kodifikation enthält programmatische Aufforderungen und verpflichtet den Gesetzgeber, entsprechende Erweiterungen des Menschenrechtsschutzes vorzunehmen.

Die ausdrückliche Anerkennung ist zwar von grosser Tragweite, sagt aber an sich wenig über den Umfang und Inhalt des Rechts auf Umwelt. Eigenständige Garantien können sich darauf beschränken, auf die enge Interdependenz von Menschenrechten und Umweltschutz hinzuweisen (und entsprechen damit eher Dimension 1) oder den Stand des Menschenrechts-*Greenings* zusammenzufassen (Dimension 2). Die Kodifikation kann aber auch auf dem Konzept des «*Greening plus*» beruhen (Dimension 3) und auf eine Erweiterung der rechtlichen Ansprüche zielen. Auch in diesem letzten Fall bestehen verschiedene Möglichkeiten: Entweder entstehen durch die Kodifikation unmittelbar neue oder erweiterte justiziable Rechte für Einzelne oder allenfalls auch für Verbände oder aber die Kodifikation enthält programmatische Aufforderungen und verpflichtet den Gesetzgeber, entsprechende Erweiterungen des Menschenrechtsschutzes vorzunehmen.

Am stärksten ist die Wirkung der Kodifikation, wenn neue justiziable Ansprüche verankert werden, wenn also rechtliche Ansprüche garantiert werden, die vor Gericht durchgesetzt werden können und die es der Justiz erlauben, Entscheide von Verwaltungen und Regierungen zu korrigieren. Erfolgt die Anerkennung justiziabler Rechte auf Stufe der Verfassung, erlauben

¹¹² Bloss gesetzliche Anerkennungen weisen gegenüber der verfassungsrechtlichen Verankerung wichtige Unterschiede auf: Erstens können gesetzliche Garantien durch ein (neu gewähltes) Parlament relativ leicht wieder abgeändert werden, zweitens stehen gesetzliche Menschenrechte auf der gleichen Stufe wie andere gesetzliche Normen (etwa in Energie- oder Wirtschaftsförderungsgesetzen), und drittens können gesetzliche Garantien nicht – wie verfassungsrechtliche Garantien – im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit durchgesetzt werden. Die parlamentarische Versammlung des Europarats empfiehlt den Mitgliedstaaten denn auch die Verankerung des Rechts auf gesunde Umwelt auf Verfassungsstufe (Parlamentarische Versammlung des Europarats, Empfehlung 1614 (2003), Ziff. 9.2.).

¹¹³ Dies gilt etwa für Italien (MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 190). Auch wenn es sich dabei nicht um eine Kodifikation im engeren Sinn handelt, kann die Anerkennung eines ungeschriebenen Menschenrechts durch die höchstrichterliche Rechtsprechung die gleiche Wirkung erzeugen

es justiziable Rechte unter Umständen auch, umweltrechtlichen Ansprüchen den Vorrang gegenüber abweichenden gesetzlichen Bestimmungen einzuräumen. Beschränkt sich die Kodifikation auf die Normierung programmatischer und progressiver Verpflichtungen ist die Wirkung wiederum eine andere. In diesem Fall werden Regierungen, Verwaltungen und Gesetzgeber zwar in die Pflicht genommen, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen und – im Falle völkerrechtlicher Verpflichtungen – regelmässig Bericht über Fortschritte und allfällige Verzögerungen zu erstatten. Gerichtlich durchsetzen lassen sich programmatische Pflichten jedoch nur in den wenigsten Fällen.

5. Das eigenständige Recht der Umwelt (Ökozentrismus): Dieser Ansatz fordert einen eigentlichen Paradigmenwechsel von einem anthropozentrischen zu einem ökologischen Ansatz, in welcher der Umwelt selbst Rechte zukommen, die auch gerichtlich durchgesetzt werden können. **Eigenständige Rechte der Umwelt** ziehen eine Vielzahl von (interessanten) Fragestellungen nach sich, da insbesondere die verfahrensrechtlichen Systeme des menschenrechtlichen Instrumentariums für ein ökozentrisches Recht nicht geeignet wären. Das «*Greening plus*» der Menschenrechte führt aber indirekt durchaus zu einer Erweiterung der Rechte der Umwelt in Richtung des ökozentrischen Ansatzes.

Die Arbeit des Sonderberichterstatters berührt in erster Linie die Dimensionen 1 bis 4. Der Sonderberichterstatter fordert eine ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene und zielt damit auf die vierte Dimension. Inhaltlich verbindet er diese Forderung mit der Dimension 1 und 2, indem er einerseits verlangt, dass die Staaten die enge Beziehung von Umweltschutz und Menschenrechtsschutz erstens anerkennen und zweitens den ökologischen Gehalten der Menschenrechte Wirkung verleihen. Wie die Analyse der *Framework Principles* ergeben hat, gehen einige der Forderungen des Sonderberichterstatters aber über ein blosses *Greening* hinaus und fordern in Bezug auf Umweltbelange eine Erweiterung der völkerrechtlichen Pflichten. Damit verbindet der Sonderberichterstatter die Forderung der Anerkennung teilweise auch mit der dritten Dimension, dem «*Greening plus*». In ein paar wenigen Dokumenten bezieht der Sonderberichterstatter sich sogar auf die Notwendigkeit, die Umwelt an sich zu schützen, und begibt sich damit in Dimension 5.

Die Tragweite der Anerkennung des Rechts auf Umwelt ist deshalb nicht zum vornherein klar. Zwar ist weitgehend unumstritten, dass das Recht auf Umwelt menschenrechtlich ausgestaltet bleibt und nicht anstrebt, der Umwelt selbst, Tieren, Pflanzen oder Landschaften Rechte zu verleihen oder Umweltschäden einzusetzen und ihnen Mittel und Wege an die Hand zu geben, einen ökozentrischen Umweltschutz zu verwirklichen (Dimension 5). Gleichzeitig ist aber auch unbestritten, dass die Erklärung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt nur dann sinnvoll ist, wenn dieses die Verbindung zwischen Menschenrechten und Umwelt stärkt.¹¹⁴ Denkbar ist dabei etwa, dass das Recht auf Umwelt von der üblichen Ausrichtung der Menschenrechte auf unmittelbare Gefahren für einzelne Personen gelöst wird. Soweit das Recht auf Umwelt vorsieht, dass Einzelne über Ansprüche auf eine intakte Umwelt verfügen, die auch dann bestehen und zu verwirklichen sind, wenn sich die Beeinträchtigung der Umwelt nicht (oder noch nicht) unmittelbar auf die Wahrnehmung anderer Menschenrechte auswirkt, verändert sich das menschenrechtliche Instrumentarium. Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer müssten in diesem Fall nicht mehr unmittelbar und besonders von einer Gefahr für die Umwelt betroffen sein, um ihr Recht auf Umwelt geltend zu machen. Je nach Ausgestaltung könnte das Recht auf Umwelt in diesem Fall durchaus in die Richtung weisen,

¹¹⁴ In diese Richtung auch FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 617 m.w.H.: «*Il n'apporterait aucune valeur ajoutée s'il devait se limiter à regrouper sous un chapeau commun la dimension environnementale des droits de l'homme classiques tant substantiels que procéduraux.*»

dass einzelne Personen umweltrechtliche Anliegen geltend machen, die alle Menschen gleich oder erst zukünftige Generationen betreffen («*Greening plus*»).

III. VERANKERUNG IN INTERNATIONALEN VERTRÄGEN

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern bestehende internationale Verträge bereits menschenrechtliche und ökologische Anliegen miteinander in Verbindung bringen und wo sie in Bezug auf die fünf vorgestellten Dimensionen und die *Framework Principles* einzuordnen sind.¹¹⁵ Dazu analysieren wir einerseits die Vertragstexte, und andererseits die unterschiedlichen Stellungnahmen der jeweiligen Kontroll- und Überwachungsorgane. Die Verträge haben wir in drei Gruppen eingeteilt: UN-Menschenrechtskonventionen (III.1), regionale Menschenrechtskonventionen (III.2) und Verträge des internationalen Umweltrechts (III.3). Der Schwerpunkt liegt auf Verträgen, welche die Schweiz ratifiziert hat. In Kapitel III.2 beziehen wir aber auch Verträge ein, in welchen ein Recht auf Umwelt verankert ist.

Mit der Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags ist dieser für die Schweiz rechtlich verbindlich (Art. 5 Abs. 4 BV) und aufgrund des monistischen Systems automatisch Teil des verbindlichen Rechts. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts geht das Völkerrecht dem Landesrecht normalerweise vor.¹¹⁶ Damit eine Einzelperson sich vor Bundesgericht auf eine völkerrechtliche Bestimmung berufen kann, muss diese jedoch unmittelbar anwendbar sein. Dies setzt dreierlei voraus: Erstens muss die Bestimmung justiziabel, das heisst inhaltlich hinreichend bestimmt und klar sein, sodass sie im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden kann. Zweitens muss die Bestimmung Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Inhalt haben. Drittens müssen die rechtsanwendenden Behörden Adressat der Norm sein.¹¹⁷ Bei verschiedenen der im Folgenden behandelten Verträge, insbesondere dem UN-Pakt I, geht die Schweiz trotz zunehmender Kritik¹¹⁸ davon aus, dass sie mehrheitlich nicht unmittelbare anwendbare Bestimmungen enthalten und sich Individuen deshalb vor Gericht nicht direkt auf die in der Konvention verankerten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte berufen können.¹¹⁹ Verbindlich sind sie dennoch, sei es für die Legislative oder für die Exekutive.

Die Abkommen kennen teilweise ein Individualbeschwerdeverfahren, mit dem die bessere Durchsetzung der vertraglich zugesicherten Rechte erreicht werden soll. Die Schweiz hat die entsprechenden Zusatzprotokolle zur UN-Kinderrechtskonvention (KRK) und zur UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) ratifiziert, nicht aber diejenigen zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Pakt I) und zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II).

Auch dort, wo kein Individualbeschwerdeverfahren existiert, nehmen die zuständigen Kontroll- und Überwachungsorgane relativ detailliert zu einzelnen Rechtsfragen Stellung. Diese Stellungnahmen, z.B. in Form der *General Comments*, sind zwar für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich,¹²⁰

¹¹⁵ Zu den fünf Dimensionen vgl. oben II.2. Zu den Framework Principles vgl. oben II.1.2.1.

¹¹⁶ BGE 139 I 16 E. 5.1; BGE 135 II 243 E. 3.1; BGE 125 II 417 E. 4d.

¹¹⁷ BGE 118 Ia 112 E. 2b; BGE 124 III 90 E. 3a.

¹¹⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 3442; NOWAK MANFRED, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, S. 10; AUER/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse Vol. II, N 1532; WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (1998), Ziff. 10; WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2010), Ziff. 5.

¹¹⁹ BBI 1991 I 1189, S. 1202; Bundesrat, Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur le Pacte I de l'ONU (2008), Ziff. 40; Bundesrat, Vierter Staatenbericht UN-Pakt I (2018), Ziff. 16; BGE 120 Ia 1 E. 5c; BGE 121 V 229 E. 3; BGE 121 V 246E. 2c; BGE 122 I 101 E. 2a; BGE 126 I 240 E. 2d; BGE 135 I 161 E. 2.2; BGE 130 I 113 E. 3.3.

¹²⁰ Sonderberichterstatter, Mapping Report (2013), Ziff. 27.

sie haben aber eine hohe Bedeutung, nicht zuletzt aufgrund der Praxis der Staaten, in ihren Berichten darauf Bezug zu nehmen. Sie bilden für die nachfolgende Analyse eine wichtige Grundlage.¹²¹

1. UN-Menschenrechtskonventionen

Keine der im folgenden behandelten UN-Menschenrechtskonventionen anerkennt explizit ein Recht auf Umwelt.¹²² Zwei Verträge nehmen aber im Vertragstext explizit Bezug auf die Bedeutung einer gesunden Umwelt für den Schutz der Menschenrechte (III.1.1 und III.1.3), zudem haben sich alle Vertragsausschüsse, wenn auch in unterschiedlicher Tiefe, mit der Verbindung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und dem Schutz der Umwelt auseinandergesetzt. Dass sich die Schweiz den Anforderungen der Vertragsausschüsse im Umweltbelangen bewusst ist, zeigen verschiedene Staatenberichte (III.1.1 und III.1.3).

1.1. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Pakt I)

Der UN-Pakt I nimmt in einer Bestimmung explizit auf die Bedeutung einer gesunden Umwelt für den Schutz der Menschenrechte Bezug: Zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit sollen die Staaten alle erforderlichen Massnahmen «zur Verbesserung aller Aspekte der Umwelt» (Art. 12 Ziff. 2 lit. b UN-Pakt I) treffen. Der WSK-Ausschuss gibt im *General Comment* Nr. 14 den Ausführungen zu dieser Bestimmung den Titel: «*The right to healthy natural and workplace environments*» bzw. «*Le droit à un environnement naturel et professionnel sain*».¹²³ Obwohl das «Recht auf Umwelt» in dieser Formulierung bereits enthalten ist, hat sich der WSK-Ausschuss noch nicht dahingehend geäussert, dass der UN-Pakt I ein solches Recht enthalte. Eine solche explizite Anerkennung erfolgte 2003 lediglich in Bezug auf das Recht auf Wasser,¹²⁴ sieben Jahre vor dessen Anerkennung durch die UN-Generalversammlung.¹²⁵

Dass die Schweiz sich von Anfang an bewusst war, dass der WSK-Ausschuss unter Art. 12 UN-Pakt I Massnahmen zum Schutz der Umwelt fordert, zeigen die ersten beiden Staatenberichte. Darin nimmt die Schweiz im Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit recht ausführlich zu Umweltbelangen Stellung. Während sie im ersten Bericht insbesondere auf das Umweltschutzgesetz und das Gewässerschutzgesetz eingeht und die dortigen Ziele und Massnahmen erläutert,¹²⁶ greift sie im zweiten und dritten Bericht einzelne, sehr spezifische Beispiele auf, bei denen sich der Einfluss der Umwelt auf die Gesundheit zeigt, so insbesondere den Hitzesommer 2003 und die Feinstaubbelastung.¹²⁷

¹²¹ Angeschaut wurden alle nach 2013 veröffentlichten *General Comments* sowie verschiedener Staatenberichte und *Concluding Observations* zur Schweiz. Für die Zeit vor 2013 wurde auf die Berichte des Sonderberichterstatters abgestellt (vgl. "Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox" (Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012) und zugehörige Unterberichte).

¹²² Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 14.

¹²³ WSK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 15.

¹²⁴ WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 3.

¹²⁵ UNGA, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation (2010).

¹²⁶ Bundesrat, Erster Bericht UN-Pakt I (1996), Ziff. 554 ff.

¹²⁷ Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU), Ziff. 460 ff.

In den übrigen Artikeln des UN-Pakt I wird nicht explizit auf die Umwelt Bezug genommen. Für den WSK-Ausschuss ist die Interdependenz von Menschenrechten und Umweltschutz aber ein zentrales Thema, das er in Bezug auf verschiedenste Rechte, Themen und Länder aufgegriffen hat.¹²⁸ Am häufigsten finden sich Hinweise bei den folgenden Rechten: Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 UN-Pakt I), Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Pakt I) und Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 Ziff. 1 lit. a UN-Pakt I).¹²⁹ Die vom WSK-Ausschuss angesprochenen Umweltthemen sind sehr divers und umfassen sowohl solche mit unmittelbar negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte wie z.B. Pestizide in der Landwirtschaft, als auch solche, welche sich eher längerfristig auf die Menschenrechte auswirken, wie der Klimawandel oder der Verlust der Biodiversität.¹³⁰

Dem Klimawandel schenkte der Ausschuss in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit.¹³¹ Er publizierte 2018 ein Statement «*Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*»¹³² und beteiligte sich an dem *Joint Statement on «Human Rights and Climate Change»* von fünf UN-Vertragsausschüssen.¹³³ Auch in zahlreichen *Concluding Observations* hat er sich zum Klimawandel geäußert. Eine dieser Bemerkungen betrifft auch die Schweiz. In den letzten *Concluding Observations* empfiehlt der WSK-Ausschuss dem Vertragsstaat Schweiz, «*sich verstärkt zu bemühen, um seine für 2020 festgelegten Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen zu erreichen und sein Ziel für das Jahr 2030 höher zu stecken, damit es mit der Verpflichtung zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C übereinstimmt.*»¹³⁴

Grosse Aufmerksamkeit schenkt der Ausschuss auch dem Schutz der Menschenrechte im Rahmen von wirtschaftlichen Aktivitäten. Konfrontiert mit der Tatsache, dass die Aktivitäten von privaten Unternehmen sich stark auf die von der Konvention garantierten Rechte auswirken, diese aber durch den UN-Pakt nicht direkt in die Pflicht genommen werden können, widmete er 2017 einen *General Comment* der Frage, welche Verpflichtungen den Staaten in Bezug auf die Regulierung der Wirtschaft zukommen.¹³⁵ Der *General Comment* orientiert sich u.a. an den Ruggie-Prinzipien sowie an regionalen Instrumenten wie den *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.¹³⁶ Basierend auf diesem *General Comment* forderte der Ausschuss die Schweiz 2019 auf «*effiziente Rechtsmechanismen zu schaffen, mit denen sich gewährleisten lässt, dass die Unternehmen im Menschenrechtsbereich ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen.*»¹³⁷ Besonders erwähnt werden auch die Schwierigkeiten in Bezug auf den Zugang zu Beschwerdemechanismen bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland, welche von im Vertragsstaat domizilierten Unternehmen begangen werden.¹³⁸ Im Zusammenhang mit dem Klimawandel empfiehlt der Ausschuss, «*die erforderlichen*

¹²⁸ Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013), Ziff. 12. So in fünf *General Comments* (WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 8, 12 b, 22 und 48; WSK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 8 e; WSK-Ausschuss, General Comment 12 (1999), Ziff. 4 und 28; WSK-Ausschuss, General Comment No. 21 (2009), Ziff. 26 a und 36; WSK-Ausschuss, General Comment No. 24 (2017), Ziff. 8, 18, 50, 52 und 54) und zahlreichen *Concluding Observations*, von denen die meisten jedoch Länder ausserhalb Europas betreffen (vgl. Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013), ganzer Bericht).

¹²⁹ Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013), Ziff. 16.

¹³⁰ Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013), Ziff. 13 ff. und 105.

¹³¹ Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013), Ziff. 12.

¹³² WSK-Ausschuss, Statement climate change.

¹³³ Human Rights Treaty Bodies, Joint Statement on "Human Rights and Climate Change" (2019).

¹³⁴ WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2019), Ziff. 69 f.

¹³⁵ WSK-Ausschuss, General Comment No. 24 (2017), Ziff. 1 f.

¹³⁶ WSK-Ausschuss, General Comment No. 24 (2017), Ziff. 2 und 57.

¹³⁷ WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2019), Ziff. 11.

¹³⁸ WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2019), Ziff. 11.

Massnahmen zu ergreifen, um die öffentlichen und privaten Investitionen in die Industrie der fossilen Brennstoffe zu verringern und zu gewährleisten, dass ihre Investitionen mit der dringend notwendigen Reduktion der Treibhausgasemissionen vereinbar sind.»¹³⁹

Die Beispiele zeigen exemplarisch, wie weit der WSK-Ausschuss die Verwirklichungspflichten der im Pakt verbrieften Rechte interpretiert (Art. 2 UN-Pakt I). Er gibt der Schweiz eine klare inhaltliche Zielsetzung bezüglich des Klimawandels vor, ohne spezifisch auf die menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels einzugehen. Dabei nimmt der Ausschuss die Schweiz auch in Bezug auf nicht-staatliche Akteure in die Pflicht, und zwar nicht nur in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, sondern auch in Bezug auf die Ziele internationaler Umweltübereinkommen. Dies tut er mit Verweis auf entsprechende internationale und regionale Instrumente wie die Ruggie-Prinzipien. Damit wird klar, dass der WSK-Ausschuss die grosse Bedeutung des Umweltschutzes für die volle Verwirklichung der WSK-Rechte als unbestritten erachtet und von den Mitgliedstaaten entsprechende Massnahmen, auch in Bezug auf private Akteure und zukünftige Umweltprobleme, erwartet.

1.2. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II)

Im Vertragstext des UN-Pakt II wird anders als im UN-Pakt I nicht direkt auf das Thema Umwelt Bezug genommen. Auch setzte sich der UN-Menschenrechtsausschuss im Gegensatz zum WSK-Ausschuss in seinen *General Comments* und seinen *Concluding Observations* lange Zeit nur sehr punktuell mit Umweltfragen auseinander.¹⁴⁰ Wenn er es tat, dann vor allem in Bezug auf Rechte von Minderheiten (Art. 27 UN-Pakt II).¹⁴¹ Zwar war der Ausschuss seit den frühen 80er Jahren mit verschiedenen Beschwerden konfrontiert, welche eine Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 UN-Pakt II) bzw. des Rechts auf Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 17 UN-Pakt I) im Zusammenhang mit Umweltverschmutzungen geltend machten.¹⁴² Alle Beschwerden wurden jedoch für ungültig erklärt oder abgewiesen, mehrheitlich wegen mangelnder Begründung der Beschwerde.¹⁴³

Ein Wendepunkt trat mit dem *General Comment* Nr. 36 zum Recht auf Leben (Art. 6 UN-Pakt II) ein, der im Jahre 2019 erschien. Er ersetzte die bisherigen *General Comments* zu Art. 6 UN-Pakt II, welche noch aus den 80er Jahren stammten und keine Hinweise auf den Zusammenhang zwischen Schutz der Umwelt und der Menschenrechte enthielten. Neu werden Umweltprobleme als eine der grössten Gefahren für das Recht auf Leben bezeichnet.¹⁴⁴ Der Ausschuss hält fest: *«Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect*

¹³⁹ WSK-Ausschuss, *Concluding Observations Schweiz* (2019), Ziff. 19.

¹⁴⁰ Bezugnahmen in *Concluding Observations* betreffen das Recht auf Selbstbestimmung (Art. 1 UN-Pakt II), das Recht auf Privatleben (Art. 17 UN-Pakt II), das Recht auf Familie (Art. 23 UN-Pakt II), das Recht auf Partizipation (Art. 25 UN-Pakt II), das Diskriminierungsverbot (Art. 26 UN-Pakt II) und die Rechte von Minderheiten (Art. 27 UN-Pakt II) (*Mapping Report No. 2, UN-Pakt II* (2013), Ziff. 12, 14 ff. und 85.)

¹⁴¹ Zu den vom UN-Menschenrechtsrat behandelten Beschwerden wegen Verletzung von Art. 27 UN-Pakt II vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 109 ff.

¹⁴² DIES., *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 55 f. und 87; *Mapping Report No. 2, UN-Pakt II* (2013), Ziff. 39 ff. und 47 ff.

¹⁴³ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 55 f. und 87; *Mapping Report No. 2, UN-Pakt II* (2013), Ziff. 39 und 49.

¹⁴⁴ UN-Menschenrechtsausschuss, *General Comment No. 36* (2019), Ziff. 62.

*it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors.»*¹⁴⁵ Besonders hervorgehoben wird der Klimawandel.¹⁴⁶ Wie der WSK-Ausschuss adressiert der Menschenrechtsausschuss neu auch Schutzpflichten in Bezug auf die Regulierung privater Akteure.¹⁴⁷

Dass die neue Auslegung des Rechts auf Leben wesentliche Konsequenzen hat, zeigte sich wenige Monate später. Im Juli 2019 hiess der UN-Menschenrechtsausschuss eine Beschwerde gegen Paraguay wegen Verletzung von Art. 6 und 17 UN-Pakt I mit Hinweis auf seine Ausführungen im *General Comment* Nr. 36 gut.¹⁴⁸ Die Beschwerdeführer, zwei Bauernfamilien, machten Paraguay unter anderem für den Tod Portillo Cácer verantwortlich. Der Bauer starb 2011 an den Folgen einer Vergiftung durch Pestizide und Insektizide, welche in benachbarten industriellen Landwirtschaftsbetrieben ausgebracht wurden. In den Jahren zuvor hatte die lokale Bevölkerung über verschiedene Wege versucht, die Behörden auf bestehende Probleme aufmerksam zu machen, jedoch ohne Erfolg.¹⁴⁹ Der Ausschuss verweist in seiner Entscheidung auf die positiven Pflichten der Staaten zum Schutz der im Pakt verbrieften Rechte und kommt zum Schluss, dass Paraguay es unterlassen habe, die Beschwerdeführer durch geeignete Massnahmen von einer «vernünftigerweise vorhersehbaren» Bedrohung für ihr Leben und ihre Gesundheit zu schützen.¹⁵⁰ Der Ausschuss bezieht sich in seiner Entscheidung auch auf den EGMR und übernimmt dessen Rechtsprechung zu den Schutzpflichten der Staaten in Zusammenhang mit Umweltgefahren weitgehend.¹⁵¹

Einige Monate später entschied der Ausschuss über eine Beschwerde wegen Verletzung von Art. 6 UN-Pakt I durch die Folgen des Klimawandels. Der Beschwerdeführer, Ioane Teitiota, hatte geltend gemacht, die Ablehnung seines Asylgesuchs durch Neuseeland und die damit verbundene Rückweisung nach Kiribati, einem Inselstaat, der bereits heute unter den Folgen des Klimawandels leidet und in 10 bis 15 Jahren unbewohnbar werden wird, stelle eine Verletzung seines Rechts auf Leben dar. Der Ausschuss bestätigte, dass der Klimawandel ohne effektive Massnahmen in den Empfängerstaaten eine Gefahr für das Recht auf Leben und damit in einem solchen Fall das *Non-Refoulement-Prinzip* verletzt sein könne.¹⁵² «Furthermore, given that the risk of an entire country becoming submerged under water is such an extreme risk, the conditions of life in such a country may become incompatible with the right to life with dignity before the risk is realized.»¹⁵³ Dennoch lehnte er die Beschwerde ab, weil Kiribati noch 10 bis 15 Jahre Zeit bleibe, um sich an

¹⁴⁵ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 (2019), Ziff. 62.

¹⁴⁶ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 (2019), Ziff. 62.

¹⁴⁷ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 (2019), Ziff. 62.

¹⁴⁸ Human Rights Committee, Portillo Cáceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016, Ziff. 7.3 und 7.5.

¹⁴⁹ Human Rights Committee, Portillo Cáceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016, Ziff. 2.1 ff.

¹⁵⁰ Human Rights Committee, Portillo Cáceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016, Ziff. 7.4 und 7.5.

¹⁵¹ Human Rights Committee, Portillo Cáceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016, Ziff. 7.4.

¹⁵² Human Rights Committee, Ioane Teitiota gegen Neuseeland, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7. Januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, Ziff. 9.11.

¹⁵³ Human Rights Committee, Ioane Teitiota gegen Neuseeland, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7. Januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, Ziff. 9.11.

die Folgen des Klimawandels anzupassen und auch bereits entsprechende Schritte unternommen habe.¹⁵⁴ Trotz Abweisung der Beschwerde ist der Entscheid von grosser Tragweite. Der Ausschuss hält darin klar fest, dass das Recht auf Leben nicht nur angerufen werden kann, wenn, wie im Fall Portillo Cácer, einzelne Personen unmittelbar bedroht, sondern auch, wenn, wie im Fall Ioane Teitiota, ganze Bevölkerungen und Länder in Gefahr sind. Bezüglich der Weiterentwicklung des *Non-refoulement-Prinzips* kann hier die Entstehung neuen, vielleicht sogar zwingenden Völkerrechts beobachtet werden, dessen Ausgestaltung zurzeit jedoch noch unklar ist.¹⁵⁵

Obwohl der Ausschuss das Thema Umwelt und Menschenrechte erst spät auf die Agenda gesetzt hat, gehen seine Urteile überraschend weit: Er stellt sich mittlerweile auf den Standpunkt, dass, wenn die in der Konvention geschützten Rechte durch Umweltprobleme bedroht sind, nicht nur Abwehr-, sondern auch Schutzpflichten der Staaten bestehen und dies gilt auch, wenn eine Vielzahl von Personen betroffen sind. Im Unterschied zum WSK-Ausschuss lassen sich aber Unterschiede bezüglich der Anforderungen an die «Unmittelbarkeit» der Gefahr feststellen. Während der Menschenrechtsausschuss davon ausgeht, dass Staaten, welche in 10 bis 15 Jahren unmittelbar und stark vom Klimawandel betroffen sein werden, noch genügend Zeit zum Handeln haben, fordert der WSK-Ausschuss alle Staaten, obschon allenfalls erst mittelfristig direkt vom Klimawandel betroffen, unmittelbar zum Handeln auf.

1.3. UN-Kinderrechtskonvention (KRK)

Neben dem UN-Pakt I ist die UN-Kinderrechtskonvention die einzige Konvention, welche im Vertragstext explizit auf Umweltfragen zu sprechen kommt.¹⁵⁶ Wie im UN-Pakt I geschieht dies auch in der UN-Kinderrechtskonvention im Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit. Art. 24 Ziff. 2 lit. c KRK fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Bekämpfung von Krankheiten «die Gefahren und Risiken der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen». Der *General Comment* Nr. 15 zum Recht auf Gesundheit widmet denn auch zwei Abschnitte dem Zusammenhang zwischen Umweltverschmutzungen und der Gesundheit von Kindern. Der Klimawandel wird gar als eine der grössten Gefahren für die Gesundheit von Kindern bezeichnet.¹⁵⁷

Ebenfalls direkt Bezug auf die Umwelt genommen wird beim Recht auf Bildung. Und zwar ist die Vermittlung der Achtung vor der natürlichen Umwelt in Art. 29 Ziff. 1 lit. e KRK als Ziel verankert. Im *General Comment* Nr. 1 heisst es dazu, dass nationale und internationale Umweltprobleme behandelt werden und Kinder aktiv in lokale, regionale oder weltweite Umweltprojekte involviert werden sollen.¹⁵⁸ Die Schweiz nimmt in ihrem Staatenbericht zu dieser Verpflichtung Stellung.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Human Rights Committee, Ioane Teitiota gegen Neuseeland, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7. Januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, Ziff. 9.12.

¹⁵⁵ Zur Thematik des Flüchtlingsrechts im Kontext der Umweltprobleme vgl. DIEZIG, Umweltvertriebene im Flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Kontext.

¹⁵⁶ Mapping Report No. 5, KRK (2013), Ziff. 6.

¹⁵⁷ UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 15 (2013), Ziff. 50.

¹⁵⁸ UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 1 (2001), Ziff. 13.

¹⁵⁹ Vgl. Ausführung zur Fachagentur Bildung für Nachhaltige Entwicklung und den Schweizer Lehrplänen (Bundesrat, Zweiter, dritter und vierter Staatenbericht KRK (2012)).

Die Interdependenz zwischen Menschenrechten und Umweltschutz ist aber auch darüber hinaus ein zentrales Thema für den Ausschuss. Der Sonderberichterstatter spricht von einer «*comprehensive and holistic view of the role of the environment in the lives of children (and all people)*». ¹⁶⁰ Dies zeigt sich daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in mehr als zehn *General Comments* auf Umweltthemen verweist¹⁶¹ und alle *Concluding Observations* ein Kapitel enthalten, in dem der Ausschuss Umweltprobleme benennt, welche die Rechte von Kindern gefährden.¹⁶² Wie der WSK-Ausschuss geht der UN-Kinderrechtsausschuss dabei auf sehr unterschiedliche Umweltthemen ein.¹⁶³ Es werden sowohl Umweltprobleme mit kurzfristigen, als auch solche mit eher längerfristigen Folgen für die Kinderrechte adressiert.

Bei den *Concluding Observations* zu den europäischen Staaten sind Umweltfragen im Allgemeinen weniger präsent als bei afrikanischen, südamerikanischen und asiatischen Staaten. Es ist deshalb besonders interessant, dass der UN-Kinderrechtsausschuss die Thematik in Bezug auf der Schweiz bereits mehrmals aufgegriffen hat. In den *Concluding Observations* aus dem Jahr 2015 verlangte er, mit Hinweis auf den *General Comment* Nr. 16, dass die Schweiz klare rechtliche Rahmenbedingungen für im Vertragsstaat tätige Unternehmen schaffe und deren wirksame Umsetzung sicherstelle sowie die Verabschiedung der Ruggie-Prinzipien für die Schweiz vorantreibe.¹⁶⁴ In der *List of issues* aus dem Jahre 2020 verlangte der Ausschuss Informationen über die von der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Senkung der Treibhausgase, zur Information der Bevölkerung über die Auswirkungen von Umweltverschmutzungen auf die Gesundheit von Kindern und zur Sicherstellung, dass private und öffentliche Finanzinstitute die Auswirkungen des Klimawandels auf die Kinderrechte im Rahmen ihrer Investitionen berücksichtigen.¹⁶⁵

Ähnlich wie der WSK-Ausschuss und der UN-Menschenrechtsausschuss räumt der Kinderrechtsausschuss damit dem Klimawandel und der staatlichen Verantwortung in Bezug auf private Akteure einen hohen Stellenwert ein. Mit dem Hinweis auf den Einfluss der Finanzinstitute auf die Kinderrechte geht der Kinderrechtsausschuss aber noch einen Schritt weiter als die anderen Gremien. Indem er die Verantwortlichkeit der Staaten nicht nur gegenüber Wirtschaftssektoren anspricht, die direkten Einfluss auf schädigende Umwelteinflüsse oder den Klimawandel haben, sondern auch indirekt an Umweltproblemen beteiligte Akteure miteinschliesst, akzeptiert er eine wesentlich längere Kausalitätskette.

Ob der Ausschuss auch in seiner Rechtsprechung weiter gehen wird als der UN-Menschenrechtsausschuss, wird sich schon bald zeigen. Im Jahre 2019 wandten sich 16 Kinder an den Ausschuss und machten geltend, Argentinien, Brasilien, Frankreich, Deutschland und die Türkei verletzen ihre Rechte, weil sie nicht genügend wirksame Massnahmen gegen den Klimawandel ergriffen.

¹⁶⁰ Mapping Report No. 5, KRK (2013) Ziff. 109.

¹⁶¹ So in UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 7 (2005), Ziff. 13, 34 und 36; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 9 (2006), Ziff. 54 und 79; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 11 (2009), Ziff. 35; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 13 (2011), Ziff. 72(g) und 76; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 14 (2013), Ziff. 30; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 15 (2013), Ziff. 40 und 50; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 16 (2013), Ziff. 4 a), 19 f., 29 f., 31 und 61 a); UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 17 (2013), Ziff. 16, 26, 32, 34 f. und 57 f.; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 20 (2016) Ziff. 70; UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 21 (2017) Ziff. 8.

¹⁶² Mapping Report No. 5, KRK (2013), Ziff. 19.

¹⁶³ Mapping Report No. 5, KRK (2013), Ziff. 18, 29 und 108.

¹⁶⁴ UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (2015), Ziff. 23.

¹⁶⁵ UN-Kinderrechtsausschuss, List of Issues Switzerland (2019), Ziff. 25.

Brasilien, Frankreich und Deutschland sind der Meinung, die Beschwerde sei unzulässig, u.a. wegen mangelnder Zuständigkeit des Ausschusses.¹⁶⁶ Die Schweiz scheint die Zuständigkeit des Ausschusses in Bezug auf Klimafragen hingegen nicht grundsätzlich in Frage zu stellen, sonst hätte sie im Staatenbericht bei der Antwort auf die entsprechenden Fragen des Ausschusses, welche sehr allgemein sind und nicht direkt auf spezifische Kinderrechte Bezug nehmen,¹⁶⁷ einen Hinweis anbringen müssen.

1.4. UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)

Im Vertragstext der UN-Frauenrechtskonvention finden sich keine ausdrücklichen Hinweise auf eine Verbindung zwischen Umwelt und Menschenrechten.¹⁶⁸ Der CEDAW-Ausschuss hat den Zusammenhang aber verschiedentlich thematisiert und zwar in Bezug auf folgende Rechte:¹⁶⁹ Das Recht auf Gesundheit (Art. 12 CEDAW),¹⁷⁰ das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 14 CEDAW),¹⁷¹ die Niederlassungsfreiheit (Art. 15 Ziff. 4 CEDAW)¹⁷² und das Recht auf Entfaltung und Entwicklung (Art. 3 und 14 CEDAW).¹⁷³ Im Vergleich zum WSK-Ausschuss und zum Kinderrechtsausschuss sind die entsprechenden Bezugnahmen jedoch eher selten, betreffen nur wenige Umweltthemen und richten sich nur an wenige Staaten. Im Zentrum stehen die Folgen von Umweltkatastrophen für die Frauenrechte.¹⁷⁴ Menschgemachte Umweltprobleme sind beim Ausschuss nur selten ein Thema.

Eine Ausnahme von dieser Zurückhaltung bildet der Klimawandel. Bereits 2009 hatte der CEDAW-Ausschuss in einem *Statement* zu den spezifischen Auswirkungen des Klimawandels auf Frauen Stellung genommen und kritisierte die Abwesenheit der Genderthematik im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen.¹⁷⁵ 2018 widmete er gar einen eigenen *General Comment* (Nr. 37) der genderspezifischen Dimension des Klimawandels.¹⁷⁶ Er verweist dabei auf drei fundamentale Prinzipien, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels beachtet werden müssten: Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, Partizipation und *Empowerment*, Rechenschaftspflicht und Zugang zur Justiz.¹⁷⁷ 2019 beteiligte sich der CEDAW-Ausschuss am *Joint Statement* zum Thema Menschenrechte und Klimawandel von fünf UN-Menschenrechtsausschüssen.¹⁷⁸

¹⁶⁶ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al/> (Zugriff am 13. Februar 2021).

¹⁶⁷ Bundesrat, Fünfter und sechster Staatenbericht KRK (2020), Ziff. 188.

¹⁶⁸ Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 1.

¹⁶⁹ Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 16.

¹⁷⁰ Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 20 ff.

¹⁷¹ Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 26 ff.

¹⁷² Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 32 ff.

¹⁷³ Mapping Report No. 4, CEDAW (2013), Ziff. 35 ff.

¹⁷⁴ CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 23 (1997), Ziff. 39; CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 28 (2010) Ziff. 11.; CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 34 (2016) Ziff. 9 und 11; CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 35 (2017) Ziff. 14. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 36 (2017), Ziff. 47 ff.

¹⁷⁵ CEDAW-Ausschuss, Statement Climate change (2009).

¹⁷⁶ CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 37 (2018) Ziff. 2 ff.

¹⁷⁷ CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 37 (2018) Ziff. 27.

¹⁷⁸ Human Rights Treaty Bodies, Joint Statement on "Human Rights and Climate Change" (2019).

Wie der UN-Menschenrechtsausschuss scheint auch der CEDAW-Ausschuss aufgrund der grossen Herausforderungen, die der Klimawandel bereithält, seine bisherige Zurückhaltung aufgegeben zu haben und die Auswirkungen von Umweltproblemen auf die Frauenrechte vermehrt zu einem Thema zu machen. Ob er in Zukunft auch weitere Umweltprobleme, wie den Biodiversitätsverlust, zum Thema machen wird, ist aktuell nicht absehbar.

2. Regionale Menschenrechtsverträge

Im Gegensatz zu den universellen Menschenrechtsabkommen hat das Recht auf Umwelt auf regionaler Ebene bereits breitere Anerkennung gefunden. In fünf regionalen Menschenrechtsverträgen ist ein eigenständiges Recht auf Umwelt ausdrücklich im Vertragstext enthalten: In der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta),¹⁷⁹ im Protokoll für die Rechte von Frauen in Afrika (Maputo-Protokoll),¹⁸⁰ im Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (San Salvador-Protokoll),¹⁸¹ in der Arabischen Charta der Menschenrechte (ACHR)¹⁸² und der ASEAN-Menschenrechtserklärung (AHRD).¹⁸³ Kein solches Recht enthalten die Vertragstexte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Europäischen Sozialcharta (ECS). Der Europäische Ausschuss für Sozialrechte (EAS) hat aber festgehalten, dass die Charta implizit ein Recht auf gesunde Umwelt enthalte. Die Schweiz hat von den genannten Verträgen nur die EMRK ratifiziert. Dennoch wird im Folgenden auch kurz auf die Banjul-Charta, das San Salvador-Protokoll und die ECS eingegangen, um zu illustrieren, wie eine explizite Anerkennung des Rechts auf Umwelt ausgestaltet sein und wie sich folglich das globale Völkerrecht weiterentwickeln könnte.¹⁸⁴

2.1. Europa

2.1.1. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK schützt weder explizit noch implizit ein Recht auf Umwelt.¹⁸⁵ Die Wahrnehmung der in der EMRK geschützten Rechte ist aber massgeblich von einer gesunden, ruhigen und unversehrten Umwelt abhängig.¹⁸⁶ Gemäss der Rechtsprechung des EGMR kommen deshalb den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umwelt verschiedene Achtungs- und Schutzpflichten zu.¹⁸⁷ Beide begründen gleichermaßen unmittelbare Verpflichtungen des Staates – folglich justiziable Ansprüche auf subjektiv-rechtlicher Ebene – und haben im Falle der Schweiz ein besonderes Gewicht, weil die

¹⁷⁹ Art. 24 Banjul-Charta (Right to a general satisfactory environment favorable to their development).

¹⁸⁰ Art. 18 Maputo-Protokoll (Right to a Healthy and Sustainable Environment), Art. 19 Maputo-Protokoll (Right to Sustainable Development).

¹⁸¹ Art. 11 San Salvador-Protokoll (Right to a Healthy Environment).

¹⁸² Als Teil des Recht auf einen adäquaten Lebensstandard vgl. Art. 38 San Salvador-Protokoll (Right to a Healthy Environment).

¹⁸³ Ebenfalls als Teil des Recht auf einen adäquaten Lebensstandard vgl. Art. 28 lit. f AHRD (The right to a safe, clean and sustainable environment).

¹⁸⁴ Verzichtet wird auf eine weitere Besprechung von Art. 38 ACHR, Art. 28 lit. F. AHRD sowie Art. 18 und 19 Maputo-Protokoll, weil dazu die notwendigen Informationen fehlen bzw. wir davon ausgehen, dass diese bisher nicht angewendet wurden (vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 41 und 50 f.).

¹⁸⁵ EGMR, *Hatton und Andere gegen Grossbritannien* (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 96.

¹⁸⁶ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 30.

¹⁸⁷ MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN, in: EMRK: Handkommentar, Art. 8 EMRK N 2 und 18.

Rechte und Pflichten der EMRK nach PKK-Rechtsprechung selbst abweichenden Bundesgesetzen vorgehen.¹⁸⁸

Die auf die 80er Jahre zurückgehende Rechtsprechung des EGMR zu Umweltthemen ist in der Zwischenzeit recht umfangreich.¹⁸⁹ Sie reicht von Entscheiden zum Recht auf Leben (Art. 2 EMRK), dem Verbot der Folter (Art. 3 EMRK), dem Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK), dem Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK), dem Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK), dem Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK), dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), dem Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) bis zum Recht auf Achtung des Eigentums (Art. 1 Zusatzprotokoll zur EMRK, von der Schweiz nicht ratifiziert).¹⁹⁰ Sie umfasst Umwelteinwirkungen wie Lärm,¹⁹¹ Luftverschmutzung, Gewässerverschmutzung, Strahlen¹⁹², Vibrationen, Passivrauchen, die Ansammlung von Abfall auf öffentlichen Strassen, Überschwemmungen und Lawinen.¹⁹³ Die Fälle betreffen mehr als zwanzig Mitgliedstaaten aus allen Regionen Europas.¹⁹⁴ Besonders reichhaltig ist die Rechtsprechung gegen Grossbritannien, Italien und der Türkei.¹⁹⁵ Mehrere Entscheide betreffen aber auch die Schweiz.¹⁹⁶

Die Rechtsprechung des EGMR zu Umweltfragen fand bereits grossen Widerhall in den Mitgliedstaaten. Das schweizerische Bundesgericht hat zwar bisher erst in relativ wenigen Fällen auf die umweltrechtlichen Entscheide des EGMR Bezug genommen.¹⁹⁷ In anderen Ländern wurde aber die EMRK herangezogen, um weitgehende Pflichten in Bezug auf Umweltschutz abzuleiten.¹⁹⁸ Die EMRK stellt zudem eine wichtige Referenz für andere internationale Organe dar, wie etwa den UN-Menschenrechtsausschuss (III.1.2).

Im Zentrum der Rechtsprechung steht Art. 8 EMRK und die Frage, ob ein Mitgliedstaat direkt oder indirekt dafür verantwortlich ist, wenn das Privat- und Familienleben eines Beschwerdeführers oder einer Beschwerdeführerin beispielsweise durch Lärm oder Strahlen eingeschränkt wird.¹⁹⁹ Fälle

¹⁸⁸ BGE 125 II 417 E. 4.

¹⁸⁹ MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?* S. 137; Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 13. Im Jahre 2012 listete der Europarat in seinem «Manual on Human Rights and the Environment» gegen 90 Fälle, darunter sieben gegen die Schweiz, auf (Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 143 ff.).

¹⁹⁰ Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 13; MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?* S. 139 ff.); Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012).

¹⁹¹ KIRCHSCHLÄGER/KIRCHSCHLÄGER, *Menschenrechte und Umwelt*, S. 71.

¹⁹² Strahlen von Hochspannungsleitungen oder Mobilfunkantennen, radioaktive Strahlen.

¹⁹³ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), ganzer Text.

¹⁹⁴ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 143 ff.

¹⁹⁵ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 143 ff.

¹⁹⁶ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 143 ff. Vgl. etwa EGMR, Zimmermann und Steiner gegen Schweiz, 13. Juli 1983, no. 8737/79 EGMR, Athanassoglou und Andere gegen Schweiz (Grosse Kammer), 6. April 2000, no. 27644/95; EGMR, Balmer-Schafroth und Andere gegen Schweiz (Grosse Kammer), 26. August 1997, no. 67/1996/686/876; EGMR, Howald Moor und Andere gegen Schweiz, 11. Juni 2014, no. 52067/10 und 41072/11; EGMR, Demuth gegen Schweiz, 5. Februar 2003, no. 38743/97.

¹⁹⁷ So etwa in: BGE 121 II 317, BGE 124 II 543, BGE 126 II 300 und BGE 129 II 420. Vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 222.

¹⁹⁸ Vgl. dazu die Erläuterungen zum Fall Urgenda Foundation gegen die Niederlande in IV.1.

¹⁹⁹ FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 609. EGMR, *Environment and the European Convention on Human Rights, Factsheet* (2020); Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 8; MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?* S. 139 ff.

direkter Verantwortlichkeit von Mitgliedstaaten sind jedoch selten.²⁰⁰ In den meisten Fällen geht es darum, ob ein Staat eine aus der EMRK abgeleitete Schutzpflicht verletzt hat.²⁰¹ So kann etwa die mangelnde Regulierung des Privatsektors eine Verletzung darstellen.²⁰² Mitgliedstaaten können sich zum Beispiel auch nicht durch die Auslagerung der Abfallbewirtschaftung an Private aus ihrer Verantwortung stehlen.²⁰³

Die aus der Konvention fließenden positiven Pflichten betreffend gemäss EGMR substantielle und prozedurale Aspekte.²⁰⁴ Auf der substanziellen Ebene verlangt der EGMR, dass die Mitgliedstaaten einen klaren rechtlichen und verwaltungsmässigen Rahmen schaffen, um wirksam vor Gefährdungen der Konventionsrechte durch die Umwelt zu schützen.²⁰⁵ Besondere Schutzmassnahmen gelten bei gefährlichen Aktivitäten, wozu der EGMR alle industriellen Aktivitäten zählt.²⁰⁶ Hier braucht es gemäss EGMR Massnahmen, welche den Bereich der Zulassung, des Baus, des Betriebs, der Sicherheit und der Überwachung betreffen.²⁰⁷ Damit gilt das Vorsorgeprinzip, welches ein wichtiges Element des Umweltrechts der Schweiz und der EU bildet, auch für die EMRK.²⁰⁸

In der Konsequenz bedeuten die substantiellen Pflichten, dass Art. 2 und 8 EMRK verletzt sein kann, weil die Umweltgesetzgebung eines Staates mangelhaft ist.²⁰⁹ Der EGMR lässt den Mitgliedstaaten aber einen weiten Ermessensspielraum,²¹⁰ etwa wenn es um die Abwägung von wirtschaftlichen Interessen gegenüber Interessen geht, die aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienleben fließen (Art. 8 Ziff. 2 EMRK).²¹¹ Der EGMR verweist in diesem regelmässig auf die

²⁰⁰ Eine direkte Handlung stellte die Öffnung eines Wasserspeichers durch die verantwortlichen Behörden im Fall EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 130 dar.

²⁰¹ MARTENET, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?, S. 139.

²⁰² EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00, Ziff. 89; EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 98.

²⁰³ KELLER/CIRIGLIANO LUCA, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, S. 853.

²⁰⁴ EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 116 ff.

²⁰⁵ EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 157; EGMR, Öneriyildiz v. Turkey, 30. November 2004, 48939/99, Ziff. 89; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 129 sowie MEYER-LADEWIG/HUBER BERTOLD, in: EMRK: Handkommentar, Art. 2 EMRK, Ziff. 14. Allgemein vgl. MARTENET, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale? S. 139.

²⁰⁶ EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 158. Vgl. auch EGMR, Öneriyildiz v. Turkey, 30. November 2004, 48939/99, Ziff. 71.

²⁰⁷ Vgl. EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 90 f; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 132; EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 158; Für das Recht auf Privat- und Familienleben vgl. EGMR, Brândușe gegen Rumänien, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 63; EGMR, Băcilă gegen Rumänien, 4. Oktober 2010, no. 19234/04, Ziff. 61.

²⁰⁸ KELLER/CIRIGLIANO LUCA, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, S. 833.

²⁰⁹ FLÜCKIGER, Droit de l'homme et environnement, S. 610.

²¹⁰ EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 135; EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 160. The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S. 13; Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment (2012), S. 20.

²¹¹ The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S. 13; Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment (2012), S. 20.

«*fundamentally subsidiary role of the Convention*»²¹² und hält fest, dass die demokratisch legitimierten nationalen Behörden grundsätzlich besser in der Lage sind, auf lokale Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen und die geeigneten Massnahmen zu treffen.²¹³ Er überprüft deshalb nur, ob ein angemessenes Gleichgewicht zwischen individuellen und öffentlichen Interessen hergestellt wurde: «*The Court's supervisory function being of a subsidiary nature, it is limited to reviewing whether or not the particular solution adopted can be regarded as striking a fair balance.*»²¹⁴ Gerade wenn es um mangelnde Gesetzgebung geht, zeigt sich der Gerichtshof zurückhaltend. Der Staat muss zwar den Anforderungen der Konvention Rechnung tragen, mit welchen Mitteln und Massnahmen er das macht, soll ihm aber überlassen sein.²¹⁵ In den meisten bisherigen Verurteilungen ging es deshalb um die Nichteinhaltung bestehender Gesetze.²¹⁶ Selbst wo internes Recht verletzt wird, steht aber noch nicht fest, dass eine Konventionsverletzung vorliegt.²¹⁷

Auf der prozeduralen Ebene sind vier Elemente zentral: Die Durchführung von Risikoevaluationen,²¹⁸ der Zugang zu Informationen,²¹⁹ der Einbezug in Entscheidungsprozesse²²⁰ und der Zugang zu wirksamen Rechtswegen.²²¹ Insbesondere, das aus Art. 2 und 8 EMRK abgeleitete, Recht auf Information hat in der Rechtsprechung des EGMR grosse Bedeutung. Es erfasst passive,²²² wie auch aktive Informationen²²³ und geht deshalb über Art. 10 EMRK hinaus.²²⁴ Um die Verpflich-

²¹² EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 97.

²¹³ EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 97.

²¹⁴ EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 123.

²¹⁵ EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 123.

²¹⁶ FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 607; Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 55. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 94. The Environment and Human Rights, *Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights* (2020), S. 13.

²¹⁷ EGMR, Kyrtatos gegen Griechenland, 22. Mai 2003, no. 41666/98.

²¹⁸ Zwar wird der Begriff vom EGMR nicht verwendet (FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 610; *Manual*, Ziff. 93) er fordert aber regelmässig «*appropriate investigations and studies in order to predict and evaluation in advance the effects on the environments*» (EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 19. Vgl. auch EGMR, Tatar und Tatar gegen Rumänien, 5. Juli 2007, no. 67021/01, Ziff. 112; EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 128; EGMR, Dubetska und Andere gegen Ukraine, 2. Mai 2011, no. 30499/03, Ziff. 143; EGMR, Brândușe gegen Rumänien, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 63.) was inhaltlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht (Vgl. auch MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?*, S. 144 und FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 610; *Manual*, Ziff. 93.)

²¹⁹ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 22 f. EGMR, Guerra und Andere gegen Italien, 19. Februar 1998, no. 116/1996/735/932, Ziff. 53; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 132; EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 159; EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 90. Vgl. auch MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?*, S. 143 f.

²²⁰ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 23.

²²¹ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 23 f.

²²² EGMR, Brândușe gegen Rumänien, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 63; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 152 ff). MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?*, S. 144.

²²³ EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 132 und 152 ff; EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 90. MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?*, S. 144.

²²⁴ Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 40.

tungen im Bereich Information zu konkretisieren, verweist der EGMR unter anderem auf die Aarhus-Konvention.²²⁵ Die darin enthaltenen Prinzipien sind gemäss der Rechtsprechung des EGMR auch relevant, wenn der betroffene Staat die Konvention nicht ratifiziert hat.²²⁶ Dies hätte etwa für die Schweiz relevant werden können, weil sie die Aarhus-Konvention erst spät ratifiziert hat.²²⁷ Es zeigt auch die enge Beeinflussung der verschiedenen völkerrechtlichen Rechtsquellen und die dynamische Entwicklung des Rechts, der sich Staaten nicht unbedingt entziehen können.

Auch grosse Bedeutung hat das aus Art. 2 und 8 EMRK abgeleitete Recht auf Zugang zu wirksamen Rechtswegen. Der EGMR verlangt, dass die Mitgliedstaaten auf mögliche Konventionsverletzungen eine adäquate Antwort («*adequate response*») geben. Diese kann juristischer oder anderer Natur sein.²²⁸ Insbesondere bei der Bedrohung des Rechts auf Lebens muss aber sichergestellt werden, dass eine unabhängige und unparteiische Untersuchung auf eine vermeintliche Konventionsverletzung erfolgt.²²⁹ Im Zusammenhang mit gefährlichen Aktivitäten, zu denen der EGMR z.B. auch die Abfallbewirtschaftung zählt, betrachtet der EGMR aufgrund der Komplexität der Fälle nur strafrechtliche Ermittlungen als adäquat.²³⁰ Im Zusammenhang mit Art. 6 EMRK hat er zudem festgehalten, dass Verjährungs- und Verwirkungsfristen, welche es Opfern unmöglich machen, ihre gerichtlichen Ansprüche geltend zu machen, gegen die Konvention verstossen.²³¹ Dies ist in Bezug auf Umweltverschmutzungen, welche häufig erst langfristige Konsequenzen haben, relevant.

Die Hürden für die Annahme einer Konventionsverletzung sind relativ hoch.²³² Um Erfolg zu haben, müssen Beschwerdeführer erstens konkret dartun, dass sie in ihren eigenen Konventionsrechten berührt sind.²³³ Popularbeschwerden sind vor dem EGMR nicht zulässig.²³⁴ Zwischen der Umwelteinwirkung und der Gefährdung des Konventionsrechts muss zweitens ein kausaler Link («*direct*

²²⁵ EGMR, Demir und Baykara gegen Türkei (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97, Ziff. 83; EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 99; EGMR, Brândușe gegen Rumänien, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 27.

²²⁶ EGMR, Demir und Baykara gegen Türkei (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97, Ziff. 82 f; EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 99. EGMR, Di Sarno und andere gegen Italien, 10. April 2012, no. 30765/08, Ziff. 107. MARTENET, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?, S. 143.

²²⁷ Zur Aarhus-Konvention vgl. unten III.3.1.

²²⁸ EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 91. Vgl. auch EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 188; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 138.

²²⁹ EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 94.

²³⁰ EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 190; EGMR, Öneriyildiz v. Turkey, 30. November 2004, 48939/99, Ziff. 93; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 140.

²³¹ Human Rights Committee, Portillo Caceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016, Ziff. 74 ff.

²³² MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 182.

²³³ EGMR, Kyrtatos gegen Griechenland, 22. Mai 2003, no. 41666/98 Ziff. 52; EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00, Ziff. 68; EGMR, Ivan Atansov gegen Bulgarien, 11. April 2011, no. 12853/03, Ziff. 66. Zur Kritik dazu vgl. The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S. 15.

²³⁴ SCHÄFER, in: Kommentar EMRK, Art. 34 EMRK N 61.

and immediate link»²³⁵) bestehen.²³⁶ Die Konvention bietet etwa keinen Schutz gegen gesundheitsschädigende Umweltbedingungen, die unterschiedliche Ursachen haben und aufgrund ihrer diffusen Beschaffenheit nicht klar einem Verursacher zugerechnet werden können.²³⁷ Die Einwirkung durch die Umwelt muss drittens eine gewisse Schwere («*minimum level of severity*»²³⁸) erreichen.²³⁹ Wo die Schwelle für dieses Minimum liegt, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, wie etwa der Intensität und der Dauer der schädlichen Einwirkung.²⁴⁰ Es ist aber nicht nötig, dass eine Gesundheitsbeeinträchtigung bereits eingetreten ist.²⁴¹ Vielmehr verlangt der Gerichtshof, dass Staaten präventiv zum Schutz der Konventionsrechte tätig werden.²⁴² Für Naturkatastrophen und menschliche Aktivitäten wendet der EGMR unterschiedliche Massstäbe an,²⁴³ weil Staaten auf Naturkatastrophen nur bedingt Einfluss nehmen können.²⁴⁴

Die vorgestellten Anforderungen wurden zwar in gewissen Bereichen relativiert. So ist beispielsweise heute nicht mehr erforderlich, dass ein wissenschaftlicher Beweis einer (zukünftigen) Gesundheitsgefährdung erbracht werden muss.²⁴⁵ Auch die Anforderungen an die Betroffenheit wurden relativiert. So trat der EGMR auf eine Beschwerde gegen Italien im Zusammenhang mit der italienischen Abfallkrise ein, obwohl diese die Gesamtheit der Bevölkerung Kampaniens betraf und die Beschwerdeführer nicht mehr als andere von der Krise betroffen waren.²⁴⁶ Die tiefe Erfolgsquote bei Umweltbeschwerden zeigt aber, dass die Hürden noch immer hoch sind. Nur in 38 Prozent der für zulässig erklärten Fälle wurde eine Verletzung festgestellt. Die Erfolgsrate über alle Beschwerden ist mit 84 Prozent viel höher.²⁴⁷

²³⁵ EGMR, Ivan Atansov gegen Bulgarien, 11. April 2011, no. 12853/03, Ziff. 66.

²³⁶ EGMR, Ivan Atansov gegen Bulgarien, 11. April 2011, no. 12853/03, Ziff. 66; EGMR, L.C.B. gegen Grossbritannien, 9. Juni 1998, no. 14/1997/798/1001, Ziff. 39; EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05, Ziff. 216; EGMR, Băcilă gegen Rumänien, 4. Oktober 2010, no. 19234/04, Ziff. 63; EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 158. EGMR, López Ostra gegen Spanien, 9. Dezember 1994, no. 16798/90, Ziff. 49 f. Vgl. auch Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 16, 19, 23, 31 und 55.

²³⁷ EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00, Ziff. 69. Vgl. auch MARTENET, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?, S. 143.

²³⁸ EGMR, Mileva und Andere gegen Bulgarien, 25. Februar 2011, no. 43449/02 und 21475/04, Ziff. 90 und 97.

²³⁹ «Seuil minimum de gravité» vgl. etwa MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 101 ff. Vgl. unter vielen EGMR, López Ostra gegen Spanien, 9. Dezember 1994, no. 16798/90, Ziff. 5. EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00, Ziff. 69; EGMR, Dubetska und Andere gegen Ukraine, 2. Mai 2011, no. 30499/03, Ziff. 105. Vgl. auch Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 30. Vgl. auch Mapping Report No. 14, EMRK (2013), Ziff. 30. MARTENET, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?, S. 141.

²⁴⁰ EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00, Ziff. 69.

²⁴¹ EGMR, López Ostra gegen Spanien, 9. Dezember 1994, no. 16798/90, Ziff. 51; EGMR, Kyrtatos gegen Griechenland, 22. Mai 2003, no. 41666/98, Ziff. 52.

²⁴² KELLER/CIRIGLIANO LUCA, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, S. 852.

²⁴³ EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 174.

²⁴⁴ EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Ziff. 137; Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment (2012), S. 18 und S. 39 Ziff. 8.

²⁴⁵ KELLER/CIRIGLIANO LUCA, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, S. 842 und 852.

²⁴⁶ EGMR, Di Sarno und andere gegen Italien, 10. April 2012, no. 30765/08, Ziff. 81.

²⁴⁷ The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S. 13.

Bisher schien es denn auch kaum wahrscheinlich, dass eine Beschwerde wegen Verletzung von Art. 2 oder 8 EMRK aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels Erfolg haben könnte. Am 30. November 2020 teilte der Gerichtshof aber mit, dass er die Beschwerde *Claudia Duarte Agostinho und Andere gegen Portugal und Andere* annimmt und nicht auf der vorgeschriebenen Ausschöpfung der nationalen Rechtswege besteht, sondern den Fall beschleunigt behandelt. Die Beschwerde betrifft sechs junge Portugiesinnen und Portugiesen, welche 33 Staaten – darunter der Schweiz – vorwerfen, nicht genügend gegen den Klimawandel unternommen zu haben und damit ihre Rechte nach Art. 2, 8 und 14 EMRK verletzt zu haben. Alle Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer waren von den Hitzetemperaturen und den Waldbränden, welche Portugal im Jahre 2017 heimsuchten, betroffen.²⁴⁸ Der EGMR forderte die angeklagten Staaten auf, bis Februar 2021 zu drei Frageblöcken Stellung zu beziehen. Erstens geht es um die Frage, ob die Mitgliedstaaten unter der EMRK für die beschriebenen Probleme überhaupt verantwortlich gemacht werden können. Zweitens soll geklärt werden, ob die Beschwerdeführer «Opfer» im Sinne von Art. 34 EMRK sind. Drittens sollen die Staaten dazu Stellung nehmen, ob angesichts des Ermessensspielraums der der EGMR den Staaten gibt, von einer Verletzung von Art. 2, 3 und 8 EMRK ausgegangen werden könne.²⁴⁹

Normalerweise handhabt der EGMR die Voraussetzung nach Art. 35 Ziff. 1 EMRK eher restriktiv. Blosser Zweifel an der Effektivität oder den Erfolgsaussichten eines nicht offensichtlich aussichtslosen Rechtsbehelfs begründen keine Befreiung vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung, ebenso wenig wie dies persönliche Gründe wie Rechtsunkenntnis tun.²⁵⁰ Dass er die Annahme mit der hohen Komplexität der Frage und den einfachen Verhältnissen der aus Portugal stammenden Beschwerdeführerinnen begründet, mag deshalb erstaunen.²⁵¹ Der EGMR trägt damit aber der Tatsache Rechnung, dass die Erschöpfung des nationalen Instanzenzugs ein beinahe prohibitives Erfordernis ist, wenn gleichzeitig gegen viele Staaten Beschwerde geführt wird. Jedoch wäre den Beschwerdeführern wohl die Ausschöpfung eines nationalen Instanzenzuges zumutbar gewesen.

Der Vorentscheid deutet auf jeden Fall darauf hin, dass der EGMR verschiedene offene Fragen, die sich auch durch die progressive Auslegung einzelner nationaler Gerichte in Bezug auf den Klimawandel ergeben haben,²⁵² zu klären. Es wäre nicht erstaunlich, wenn der EGMR, der die Konvention immer als «*a living instrument*» bezeichnet hat, seine Rechtsprechung zu Umweltfragen in gewissen Fragen anpassen und beispielsweise die Anforderungen für Umweltbeschwerden generell senken würde. Darauf deuten, neben der Annahme des Falls der jungen Portugiesinnen und Portugiesen, auch verschiedene *dissenting opinions* einzelner Richterinnen und Richter.²⁵³ Eine Verurteilung wegen Verletzung von Art. 2 oder 8 EMRK ist dennoch nicht zu erwarten.

²⁴⁸ Vgl. Mitteilung des EGMR vom 13. November 2020, abrufbar über [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22full-text%22:\[%22DUARTE%20AGOSTINHO%22\],%22itemid%22:\[%22001-206535%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22full-text%22:[%22DUARTE%20AGOSTINHO%22],%22itemid%22:[%22001-206535%22]}) (Zugriff am 11. Februar 2021).

²⁴⁹ Vgl. Mitteilung des EGMR vom 13. November 2020.

²⁵⁰ SCHÄFER, in: Kommentar EMRK, Art. 35 EMRK, N 15 f.

²⁵¹ Vgl. Mitteilung des EGMR vom 13. November 2020.

²⁵² Vgl. dazu IV.1.

²⁵³ Vgl. etwa die *dissenting opinion* in EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97 und EGMR, Kyratos gegen Griechenland, 22. Mai 2003, no. 41666/98.

2.1.2. Die Europäische Sozialcharta (ECS)

Auch im Vertragstext der Europäischen Sozialcharta ist kein Recht auf Umwelt verankert.²⁵⁴ Der EAS hat im Entscheid *Marangopoulos Foundation for Human Rights gegen Griechenland* aber festgehalten, dass das Recht auf Gesundheit (Art. 11 ECS) ein Recht auf eine gesunde Umwelt beinhalte.²⁵⁵ Im Entscheid *International Federation for Human Rights (FIDH) gegen Griechenland* bestätigte er diese Auslegung.²⁵⁶ Der EAS begründet die Anerkennung unter Hinweis auf «*the growing link that states party to the Charter and other international bodies [...] now make between the protection of health and a healthy environment.*»²⁵⁷ und verweist dabei auf die Entscheide des EGMR, des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker und des WSK-Ausschusses.²⁵⁸ Dies ist erneut ein Beispiel, wie unterschiedliche internationale und regionale Gremien sich gegenseitig beeinflussen.

Bisher hat der EAS sich zu drei Themenbereichen vertieft geäußert: Luftverschmutzung, Produktion von Kernkraftwerke und Asbest.²⁵⁹ Um die Luftverschmutzung zu bekämpfen, verlangt der EAS u.a., dass die Mitgliedstaaten eine umfassende Umweltgesetzgebung entwickeln, konkrete Schritte unternehmen, um Luftverschmutzung auf lokaler und globaler Ebene zu reduzieren und sicherstellen, dass Umweltstandards auch eingehalten werden.²⁶⁰ Als konkrete Beispiele für die Reduzierung der Luftverschmutzung nennt er die Anpassung von Anlagen und die Festlegung von Emissionsgrenzwerten.²⁶¹ Er hält fest, dass Umweltverschmutzung nur schrittweise reduziert werden könne. «*Nevertheless, states party must strive to attain this objective within a reasonable time, by showing measurable progress and making best possible use of the resources at their disposal.*»²⁶² Damit geht der EAS zwar inhaltlich sehr weit, weil er sich von der konkreten Gefährdung einzelner oder einer Gruppe von Personen löst. Gleichzeitig begründet er aber v.a. programmatische und progressiv zu verwirklichende Pflichten. Dies zeigt, dass die direkte Anerkennung nicht immer der bessere Schutz sein muss als die indirekte Anerkennung über das *Greening* der bestehenden Menschenrechte.

2.2. Afrika und Amerika

Anders als die Europäische Menschenrechtskonventionen kennen ihre Pendanten des afrikanischen und amerikanischen Kontinents ausdrückliche Rechte auf Umwelt. Diese Abkommen sind zwar für

²⁵⁴ The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020), S. 9.

²⁵⁵ European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 195.

²⁵⁶ European Committee of Social Rights, *International Federation for Human Rights (FIDH) gegen Griechenland*, 23. Januar 2013, 72/2011, Ziff. 49.

²⁵⁷ European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 195.

²⁵⁸ European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 196.

²⁵⁹ Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment* (2012), S. 125 ff.

²⁶⁰ European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 203.

²⁶¹ European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 203.

²⁶² European Committee of Social Rights, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland*, 6. Dezember 2006, 30/2005, Ziff. 204.

die Schweiz nicht anwendbar, sind aber mit Blick auf die Entwicklung der Forderung des Sonderberichterstatters dennoch von grossem Interesse. Im Folgenden sollen daher vertieft werden, wie Art. 24 Banjul-Charta und Art. 11 San Salvador-Protokoll ausgestaltet sind. Inwiefern die Überwachungsorgane der Banjul-Charta und des San Salvador-Protokolls allenfalls zu einem *Greening* anderer in den Konventionen geschützten Rechte beitragen, wird an dieser Stelle nicht besprochen. Die Analysen des Sonderberichterstatters zeigt jedoch, dass hier ähnliche Entwicklungen wie bei den internationalen Menschenrechtsverträgen stattgefunden haben.²⁶³

2.2.1. Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta)

In der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker ist ein eigenständiges Recht auf Umwelt ausdrücklich verankert. Allerdings ist die Bestimmung nicht als Individualrecht, sondern als kollektiver Anspruch der Völker formuliert. Konkret besagt Art. 24 Banjul-Charta: *«All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development.»* In der Lehre ist umstritten, ob sich auch natürliche Personen oder Gruppen von natürlichen Personen, welche kein «Volk» darstellen, auf Art. 24 Banjul-Charta berufen können.²⁶⁴ Der ECOWAS-Gerichtshof, der neben der Afrikanischen Kommission über die Einhaltung der Charta wacht,²⁶⁵ hält jedoch unmissverständlich fest, dass es sich bei Art. 24 Banjul-Charta um ein kollektives Recht handelt. *Locus standi* vor dem Gericht haben deshalb nur Personen oder Organisationen, die geltend machen können, ein «Volk» zu vertreten.²⁶⁶ Anders als beispielsweise vor dem EGMR und den schweizerischen Gerichten ist aber eine Popularbeschwerde unter Umständen zulässig: *«The Court under this situation will allow NGO and public spirited individuals to institute actions on behalf of group of victims usually from a community or class of people based on common public interest to claim for the violation of their human rights, because this group may not have the knowledge and the financial capacity to maintain legal action of such magnitude which affects the general public interest. Public interest issues are generally for the welfare and wellbeing of every individual in a society.»*²⁶⁷

Die Afrikanische Kommission behandelte bisher acht Beschwerden wegen Verletzung von Art. 24 Banjul-Charta, wobei nur eine Verletzung festgestellt wurde.²⁶⁸ Vor dem ECOWAS-Gerichtshof

²⁶³ Vgl. dazu umfassend Mapping Report No. 13, American Declaration of the Rights and Duties of Man und AMRK (2013); Mapping Report No. 12, Asia-Pacific, Arab and African Regions and the European Social Charter (2013).

²⁶⁴ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 38.

²⁶⁵ Aufgrund der geringen Bedeutung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (nur neun Staaten haben die Kompetenz des Gerichtshofs anerkannt), wird im Folgenden nicht darauf eingegangen.

²⁶⁶ ECOWAS Court, *Osaghae und Andere gegen Nigeria*, 10. Oktober 2017, ECW/CCJ/JUD/03/17, Ziff. 9.3.

²⁶⁷ ECOWAS Court, *MFA et al. gegen Nigeria*, ECW/CCJ/JUD/06/19, Ziff. 59 ff.

²⁶⁸ Unzulässig: African Commission on Human and Peoples' Rights, *Peter Odiwuor Ngoge & 3 Others / Kenia*, 18. Oktober 2018, 524/15; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Socio-Economic Rights And Accountability Project (SERAP) / Nigeria*, 21. November 2010, 338/07. Abgelehnt und zwar mehrheitlich ohne längere Ausführungen: African Commission on Human and Peoples' Rights, *The Nubian Community In Kenya / Kenia*, 30. Mai 2016, 317/06; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Frente Para A Libertação Do Estado De Cabinda / Angola*, 5. November 2013, 328/06; African Commission on Human and Peoples' Rights, *AFTRADEMOP and Global Welfare Association (On Behalf Of The Moko-Oh Indigenous Peoples Of Cameroon) / Kamerun*, 18. Oktober 2013, 336/07; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Kevin Mgwanga Gunme et al / Kamerun*, 27. Mai 2009, 266/03; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre For Free Speech / Nigeria*, 15. November 1999, 206/97. Die Entscheidungen der Afrikanischen Kommission sind rechtlich nicht zwingend, haben aber in der Praxis eine hohe Bedeutung (MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 37).

wurde Art. 24-Banjul-Charta sechs Mal angerufen, aber auch hier wurde erst einmal eine Verletzung festgestellt.²⁶⁹ Beide Fälle betrafen Umweltverschmutzungen in Ölförderregionen in Nigeria.

Im Fall *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) gegen Nigeria* ging es um die Konsequenzen der Erdölförderung in dem Gebiet des Volkes der Ogoni. Nigeria wurde vorgeworfen, direkt (über staatliche Ölfirmen), wie auch indirekt (durch mangelnde Aufsicht über diese Firmen) für die Umweltverschmutzungen in der Region verantwortlich zu sein und damit die Rechte der Bevölkerung der entsprechenden Region zu verletzen. Die Kommission stellte eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit (Art. 16 Banjul-Charta) und des Rechts auf Umwelt (Art. 24 Banjul-Charta) fest.²⁷⁰ *«Undoubtedly and admittedly, the Government of Nigeria, [...] has the right to produce oil, the income from which will be used to fulfil the economic and social rights of Nigerians. But the care that should have been taken as outlined in the preceding paragraph and which would have protected the rights of the victims of the violations complained of was not taken.»*²⁷¹

Interessant ist, dass die Kommission in ihrer Begründung auf die Verpflichtungen des Rechts auf Gesundheit des UN-Pakt I verweist (Art. 12 UN-Pakt I). Dies wirft die Frage auf, ob die Kommission alleine basierend auf Art. 16 Banjul-Charta zum gleichen Ergebnis gekommen wäre. Daraufhin deuten verschiedene Passagen im Urteil, welche den Fokus auf die negativen Konsequenzen der Umweltverschmutzung auf die Gesundheit und die Entwicklung der Bürgerinnen und Bürger legen.²⁷²

Der ECOWAS-Gerichtshof befasste sich im Fall *SERAP gegen Nigeria* mit der Frage, ob Nigeria seine aus Art. 24 Banjul-Charta fließenden positiven Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt verletzt habe.²⁷³ Im Entscheid zeigt sich, dass der ECOWAS-Gerichtshof die Bestimmung weiter interpretiert als die Afrikanische Kommission. Zwar hat auch er eine anthropozentrische Sicht auf Art. 24 Banjul-Charta. So reichte es nicht, dass die Beschwerdeführerin die Existenz des Öllecks bewies, sie musste auch den Einfluss auf die Gesundheit und das Leben der Personen, die in der Region leben, nachweisen.²⁷⁴ Der ECOWAS-Gerichtshof leitet aus Art. 24 Banjul-Charta aber sowohl eine *«obligation of attitude»* als auch *«obligation of result»* ab.²⁷⁵ Ob ein Staat genügend Massnahmen zum Schutz von des Rechts auf eine Umwelt ergriffen habe, beurteilt sich deshalb auch nach dem erzielten Resultat.²⁷⁶ Der Gerichtshof anerkennt zwar, dass Nigeria verschiedene

²⁶⁹ Mapping Report No. 12, Asia-Pacific, Arab and African Regions and the European Social Charter (2013), Ziff. 13 ff. Unzulässig: ECOWAS Court, Ako gegen West African Monetary Agency et al., 2. Dezember 2015, ECW/CCJ/JUD/28/15, Ziff. 10.1; ECOWAS Court, Oguche und Andere gegen Nigeria, 4. Juli 2018, ECW/CCJ/JUD/24/18, S. 27. Abgelehnt wegen mangelnder Begründung: ECOWAS Court, Registered Trustees of Association of Former Telecom Employees of Nigeria et al. gegen Nigeria, 15. Mai 2019, ECW/CCJ/JUD/20/19, Decisions 4-8; ECOWAS Court, Osaghae und Andere gegen Nigeria, 10. Oktober 2017, ECW/CCJ/JUD/03/17, S. 30. Nichts vertieftes zu Art. 24 ECOWAS Court, MFA et al. gegen Nigeria, ECW/CCJ/JUD/06/19.

²⁷⁰ African Commission on Human and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria, 27. Oktober 2001, 155/96, Ziff. 51-54.

²⁷¹ African Commission on Human and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria, 27. Oktober 2001, 155/96, Ziff. 54. Hervorhebung durch die Autorinnen.

²⁷² African Commission on Human and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria, 27. Oktober 2001, 155/96, Ziff. 51). Hervorhebung durch die Autorinnen.

²⁷³ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 98 f.

²⁷⁴ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 95 f., 100 und 114.

²⁷⁵ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 100.

²⁷⁶ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 101.

Massnahmen ergriffen habe, um die Umweltverschmutzung im Nigerdelta zu stoppen: Dass sich die Situation in keiner Weise verbessert habe, zeige jedoch, dass Nigeria nicht genügend getan habe. *«If, notwithstanding the measures the Defendant alleges having put in place, the environmental situation in the Niger Delta Region has still been of continuous degradation, this Court has to conclude that there has been a failure on the part of the Federal Republic of Nigeria to adopt any of the «other» measures required by the said Article 1 of African Charter to ensure the enjoyment of the right laid down in Article 24 of the same instrument.»*²⁷⁷

Konkret wirft der Gerichtshof Nigeria vor, dass zwar Gesetze erlassen und sogar Behörden zu ihrer Implementierung geschaffen worden seien.²⁷⁸ Die Massnahmen hätten aber nur auf dem Papier bestanden und es seien ihnen keine wirklichen Taten gefolgt.²⁷⁹ Insbesondere seien Verantwortliche für Verfehlungen nicht haftbar gemacht worden.²⁸⁰ *«It is significant to note that despite all the laws it has adopted and all the agencies it has created, the Federal Republic of Nigeria was not able to point out in its pleadings a single action that has been taken in recent years to seriously and diligently hold accountable any of the perpetrators of the many acts of environmental degradation which occurred in the Niger Delta Region.»*²⁸¹ Trotz Verurteilung lehnte der Gerichtshof die Forderung zur Zahlung von 1 Billion US-Dollar Schadenersatz an die Opfer aus Praktikabilitätsgründen ab.²⁸²

Der Entscheid ist wegweisend, weil mit dem Abstellen auf das Resultat Staaten in Bezug auf die Durchsetzung des Umweltrechts – auch gegenüber Privaten – in die Pflicht genommen werden.

2.2.2. Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (San Salvador-Protokoll)

Im San Salvador-Protokoll sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert. Nur zwei Rechte des San Salvador-Protokoll sind jedoch justiziabel. Das in Art. 11 San Salvador-Protokoll verbriefte Recht auf gesunde Umwelt gehört nicht dazu.²⁸³ Dies schmälert aber nicht die Tatsache, dass Art. 11 San Salvador-Protokoll die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet ist, geeignete Massnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen. Die Überprüfung dieser Massnahmen erfolgt über die periodischen Staatenberichte. Zur Evaluation der Staatenberichte hat die Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten spezifische Indikatoren zu einer Reihe von Themen, wie z.B. Atmosphärische Bedingungen, Luftqualität, Bodenqualität und Biodiversität, definiert.²⁸⁴ Anders als bei den bisher besprochenen Verträgen wird damit der Begriff der Umwelt konkretisiert und operationalisiert.

Obwohl der Interamerikanische Gerichtshof keine Beschwerden wegen Verletzung von Art. 11 San Salvador-Protokoll behandeln kann, kann er sich im Rahmen der sogenannten *Advisory Opinions* zu dessen Auslegung äussern.²⁸⁵ Von dieser Möglichkeit hat er 2017 Gebrauch gemacht. In der

²⁷⁷ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 107.

²⁷⁸ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 103.

²⁷⁹ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 105.

²⁸⁰ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 101, 103-105, 108, und 111.

²⁸¹ ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 110.

²⁸² ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12, Ziff. 113 und 116 f.

²⁸³ Art. 19 Ziff. 6 San Salvador-Protokoll; Mapping Report No. 13, American Declaration of the Rights and Duties of Man und AMRK (2013), Ziff. 17 und 21.

²⁸⁴ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017) Ziff. 60.

²⁸⁵ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017), Ziff. 16.

Advisory Opinion OC-23/17 hat er sich ausführlich mit dem Recht auf Umwelt und den daraus fließenden Verpflichtungen für die Vertragsstaaten beschäftigt.²⁸⁶ In der *Advisory Opinion* geht der Gerichtshof zuerst auf seine eigene Rechtsprechung und diejenige der Amerikanischen Kommission zur Amerikanischen Konvention der Menschenrechte ein.²⁸⁷ Diese sieht derjenigen des EGMR und dem UN-Menschenrechtsausschuss sehr ähnlich. So hat die Kommission klar festgehalten, dass eine minimale Umweltqualität die notwendige Voraussetzung für zahlreiche anderen Menschenrechte wie das Recht auf Leben sei.²⁸⁸

Anders als alle bisher besprochenen Organe, auf die der Interamerikanische Gerichtshof ebenfalls Bezug nimmt,²⁸⁹ hält der Gerichtshof in der *Advisory Opinion* jedoch ausdrücklich fest, dass das Recht auf Umwelt auch die Umwelt *an sich* schützt: «*The Court considers it important to stress that, as an autonomous right, the right to a healthy environment, unlike other rights, protects the components of the environment, such as forests, rivers and seas, as legal interests in themselves, even in the absence of the certainty or evidence of a risk to individuals.*»²⁹⁰ Natur und Umwelt sollten um ihrer selbst willen geschützt werden, unabhängig von allfälligen positiven Auswirkungen, welche dieser Schutz auf die Menschheit haben möge: «*This means that it protects nature and the environment, not only because of the benefits they provide to humanity or the effects that their degradation may have on other human rights, such as health, life or personal integrity, but because of their importance to the other living organisms with which we share the planet that also merit protection in their own right.*»²⁹¹ Der Gerichtshof spricht auch von einem «autonomen Recht».²⁹² Damit geht der Interamerikanische Gerichtshof deutlich über die Rechtsprechung der afrikanischen Überwachungsorgane und des EAS hinaus und weitet das Recht auf Umwelt zu einem Recht der Umwelt aus. Darauf bezieht sich auch regelmässig der Sonderberichtersteller, was aber eher zur Verwirrung beiträgt und der Konkretisierung und Akzeptanz des Rechts auf Umwelt eher abträglich ist.

3. Umweltvölkerrecht

Die schiere Anzahl von völkerrechtlichen Verträgen im Bereich des Umweltrechts zeigt auf, welche Bedeutung diesem Rechtsgebiet zukommt. Das Umweltvölkerrecht ergibt sich aus einer Vielzahl von internationalen, regionalen und bilateralen Abkommen und Erklärungen über den Gewässerschutz, den Schutz der Biodiversität, den Klimaschutz, die Umweltinformation oder den Umweltschutz in bewaffneten Konflikten.²⁹³ Diese Ausgangslage macht es unmöglich, eine umfassende Untersuchung des Umweltvölkerrechts vorzunehmen. Auch der Sonderberichtersteller für Menschenrechte und Umwelt musste sich in seinem *Mapping Report* auf eine repräsentative Auswahl

²⁸⁶ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017), Ziff. 23 und 46 ff.

²⁸⁷ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017), Ziff. 47 f.

²⁸⁸ Inter-american Commission of Human Rights, Kuna of Madungandi and Ebera of Bayano Indigenous Peoples and their Members gegen Panama, 30. November 2012, Case 12.354.

²⁸⁹ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017), Ziff. 50 und 60.

²⁹⁰ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017) Ziff. 62.

²⁹¹ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017) Ziff. 62.

²⁹² Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017), S. 63.

²⁹³ Ausführlich dazu exemplarisch PETITPIERRE-SAUVAIN, Droit de l'environnement, Kapitel III, passim.

beschränken, wobei er noch immer eine grosse Anzahl völkerrechtlicher Verträge in seine Untersuchung aufgenommen hat: Er identifizierte 18 internationale und 16 regionale Umweltabkommen, die er auf ihre Relevanz für menschenrechtliche Verpflichtungen untersuchte.²⁹⁴

Besondere Bedeutung für das Menschenrecht auf Umwelt hat denn auch die Aarhus-Konvention, die als einziges Abkommen der Vereinten Nationen explizit auf ein eigenständiges Recht auf Umwelt Bezug nimmt und auch darüber hinaus Verpflichtungen mit menschenrechtlichem Charakter enthält. Sie soll im Folgenden genauer beschrieben werden (III.3.1). Darüber hinaus gibt es auch weitere umweltvölkerrechtliche Abkommen, die, wenn auch indirekt, auf die Bedeutung des Umweltschutzes für die Wahrnehmung von Menschenrechten hinweisen (III.3.2).

3.1. Die Aarhus-Konvention

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus Konvention) wurde am 25. Juni 1998 verabschiedet. Es wurde unter der Ägide der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa ausgehandelt, weshalb ihre Mitgliedstaaten grösstenteils europäische Staaten sind.²⁹⁵ Die Schweiz hat die Aarhus-Konvention zwar bereits 1998 unterzeichnet. Unterschiedliche Vorstösse zur Begrenzung des Verbandsbeschwerderechts und die erst um die Jahrtausendwende einsetzenden Bestrebungen hin zu einem Öffentlichkeitsprinzip haben das Inkrafttreten jedoch verzögert – die Ratifikation erfolgte schliesslich 2014.²⁹⁶

Die Aarhus-Konvention ist das einzige Abkommen der Vereinten Nationen, das explizit auf das Recht auf eine gesunde Umwelt Bezug nimmt und umweltrechtliche Verpflichtungen mit menschenrechtlichen Ansprüchen in Verbindung bringt.²⁹⁷ So hält die Präambel fest, dass *«ein jeder das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben»*.²⁹⁸ Und auch Art.1 der Konvention verweist auf ein solches Recht. Es ist zwar bemerkenswert, dass der Wortlaut der Konvention wie selbstverständlich von der Existenz des Rechts ausgeht.²⁹⁹ Nach herrschender Lehre ist aber unbestritten, dass weder aus der Präambel noch aus dem ersten Artikel abgeleitet werden kann, dass die Konvention damit ein individuelles Recht auf Umwelt gewährleistet.³⁰⁰ Das *Compliance Committee*, die Auslegungsinstanz der Aarhus-Konvention, bestätigt diese Auslegung³⁰¹ und auch der Sonderberichterstatter für Menschenrechte und

²⁹⁴ Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013), Ziff. 7 ff.

²⁹⁵ Darüber hinaus sind auch die Europäische Union und einige zentralasiatische Staaten der Aarhus-Konvention beigetreten. Ein Beitritt zur Aarhus-Konvention steht grundsätzlich allen UN-Mitgliedstaaten offen: Art. 19 Abs. 3 AK. In Südamerika und der Karibik gibt es ein Pendant: Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean vom 4. März 2018 (Escazú-Agreement).

²⁹⁶ THURNHERR, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, S. 512.

²⁹⁷ UN/ECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide (2014), S. 42; vgl. statt vieler MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 36.

²⁹⁸ 7. Absatz, Präambel AK.

²⁹⁹ EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Art. 1 N 5.

³⁰⁰ Statt vieler DIES., Aarhus-Konvention, Handkommentar, Art. 1 AK, N 5 ff.; MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 36.

³⁰¹ UN/ECE, Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee (2020), passim; vgl. auch UN/ECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide (2014), S. 42. Einzelpersonen und NGOs können das Komitee anrufen; das Komitee gibt anschliessend Empfehlungen ab. Das schweizerische Umweltrecht wurde dem Komitee bis dato noch nie unterbreitet.

Umwelt legt die Konvention nicht weiter aus.³⁰² Stattdessen verfolgt die Konvention den Ansatz, dass ein effektiver Umweltschutz, und damit auch allfällige Ansprüche auf eine gesunde Umwelt, die sich aus bestehenden nationalen und völkerrechtlichen Bestimmungen oder dem Völkergewohnheitsrecht ergeben, auch prozeduraler Vorkehrungen bedarf.³⁰³

Die normativen Vorgaben der Aarhus-Konvention stützen sich im Wesentlichen auf drei «Pfeiler»: Zugang zu Umweltinformationen, Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltentscheiden und gerichtlicher Zugang bei Umweltfragen. Damit verankert sie verschiedene prozedurale Elemente des vom Sonderberichterstatter geforderten Rechts auf eine gesunde Umwelt³⁰⁴ und konkretisiert die Rechtsprechung des EGMR zu prozeduralen Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Art. 2 und 8 EMRK. Der EGMR nimmt denn auch regelmässig auf die Aarhus-Konvention Bezug.³⁰⁵ Dies zeigt die engen Verbindungen zwischen verschiedenen völkerrechtlichen Instrumenten und Gremien: Eine umweltrechtliche Konvention beeinflusst die regionale Menschenrechtsrechtsprechung und umgekehrt.

Die Bestimmungen der Aarhus-Konvention richten sich in erster Linie an den Gesetzgeber, der geeignete Massnahmen zu ihrer Umsetzung ergreifen muss.³⁰⁶ Sie sind aber teilweise derart konkret, dass dem Gesetzgeber nur ein kleiner Ermessensspielraum zukommt und er entsprechend verpflichtet ist, im Rahmen der Umsetzung der Konvention gewisse Rechte als subjektive Ansprüche auszugestalten.³⁰⁷ Im Einzelnen enthält die Aarhus-Konvention folgende Verpflichtungen:

- Erstens verlangt die Konvention, dass die Staaten der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen. Die «Öffentlichkeit» meint hier eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen, die, um Zugang zu diesen Informationen zu erhalten, kein besonderes Interesse nachweisen müssen. Dies setzt auch voraus, dass die Staaten entsprechende Informationen erheben.³⁰⁸ In der Schweiz gilt dieser Pfeiler als unmittelbar anwendbar und hat dazu geführt, dass in jenen Kantonen, die noch kein Öffentlichkeitsgesetz kennen, den Zugang zu Umweltinformationen gewährleisten müssen.³⁰⁹ In der Mehrheit der Kantone

³⁰² Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 13.

³⁰³ Vgl. EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Art. 1 AK, N 7.

³⁰⁴ Zu den prozeduralen Elementen siehe oben II.1.2.1.

³⁰⁵ EGMR, Tatar gegen Rumänien, 27. Januar 2009, no. 67021/01, Ziff. 118; EGMR, Grimkovskaya gegen Ukraine, 21. Juli 2011, no. 38182/03, Ziff. 39; EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 99; EGMR, EGMR, Borysiewicz gegen Polen, 1. Juli 2008, no. 71146/01, Ziff. 52 ff. Zum Ganzen vgl. BRAIG, Reichweite und Grenzen der aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleiteten umweltrechtlichen Schutzpflichten in der Europäischen Union, passim.

³⁰⁶ Art. 3 Abs. 1 AK. Vgl. Mapping Report No. 11, Aarhus-Konvention (2013), Ziff. 7; MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 35; THURNHERR DANIELA, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - Eine Spurensuche, S. 523. Die Mitgliedstaaten müssen darüber hinaus regelmässig Bericht über die Umsetzung der Konvention erstatten und alle zwei Jahre an Tagungen der Vertragsparteien Rechenschaft ablegen (Art. 10 AK). Zum Anpassungsbedarf in der Schweiz siehe Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, 4339 ff.

³⁰⁷ Vgl. EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Art. 1 AK, N 7; Sonderberichterstatter, Preliminary report (2012), Ziff. 32.

³⁰⁸ Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art 2 Abs. 4 AK und Art. 5 AK.

³⁰⁹ Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, 4341. Auf Bundesebene ist der Zugang bereits dank des BGÖ gewährleistet. Vgl. THURNHERR DANIELA, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - Eine Spurensuche, S. 524.

und auf Bundesebene, wo die Aarhus-Konvention durch das BGÖ, verschiedene Bestimmungen des USG und sektorspezifischen Erlassen umgesetzt wird, hat die Umsetzung dieses Pfeilers aber kaum Probleme bereitet.³¹⁰

- Zweitens verpflichtet die Aarhus-Konvention die Mitgliedstaaten dazu, Vorkehrungen zu treffen, die die Partizipation der Öffentlichkeit ermöglichen. Einzelne müssen die Möglichkeit haben, sich in einem transparenten und fairen Rahmen an umweltrelevanten Verfahren zu beteiligen. Sie sollen bei Plänen, Programmen oder beim Erlass von Rechtsvorschriften einbezogen werden.³¹¹ Ausserdem verlangt der zweite Pfeiler, dass direkt Betroffenen beim Bau oder bei Änderungen von Anlagen, wie Deponien oder Abfallaufbereitungsanlagen, Parteirechte gewährt werden müssen.³¹² Das Bewilligungsgesuch muss dabei eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sowie eine Beschreibung der zur Vermeidung oder Verringerung der Auswirkungen vorgesehenen Massnahmen enthalten. Die geforderten Mitwirkungsrechte werden etwa über Art. 4 RPG, die Umweltverträglichkeitsprüfung³¹³ oder das Vernehmlassungsverfahren gewährleistet (Art. 147 BV).³¹⁴
- Drittens enthält die Konvention Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu gerichtlichen und anderen Überprüfungsverfahren.³¹⁵ Der Zugang zum Recht muss dabei nicht nur bei Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen offenstehen, sondern auch in Bezug auf die Überprüfung von Entscheidungen über Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Letzterer muss dabei allerdings nicht allen Personen offenstehen, sondern kann auf Personen mit einem rechtlich geschützten Interesse, respektive auf Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit mit ausreichendem Interesse, beschränkt werden. Ein wichtiger Aspekt ist jedoch, dass altruistische Verbandsbeschwerden zuzulassen sind.³¹⁶ Auch verlangt die Konvention, dass die Öffentlichkeit alle Verletzungen von nationalem Umweltrecht anfechten können muss, unabhängig davon, ob die Verletzung von der öffentlichen Hand oder von Privaten ausgeht.³¹⁷ Für die Umsetzung dieser Verpflichtungen in der Schweiz ist das Verbandsbeschwerderecht zentral, wobei umstritten ist, ob es den Anforderungen der Aarhus-Konvention umfassend gerecht wird.³¹⁸

Im Ergebnis begnügt sich die Aarhus-Konvention also nicht damit, einen abstrakten Bezug zum Recht auf eine gesunde Umwelt herzustellen, sondern sieht konkrete individualrechtliche Ansprüche vor, die der Einzelperson in Umweltbelangen offenstehen sollen. Obschon es sich bei der Aarhus-Konvention nicht um ein Menschenrechtsabkommen handelt, zeigt sie mit der Verankerung eigentlicher Individualrechte einen menschenrechtlichen Charakter. So verweist sie in der Präam-

³¹⁰ Vgl. dazu unten V.4.3.

³¹¹ Art. 6 bis Art. 8 AK.

³¹² Aarhus Convention Compliance Committee, L'Association de Defense et de Protection du littoral du Golfe de Fos-sur-Mer und Andere gegen Frankreich, 21. September 2009, Communication, ACCC/C/2007/22, N 28.

³¹³ Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, 4344. Wobei die Schweiz zur Umsetzung der Verpflichtung alle von der Aarhus-Konvention verlangten Anlagen der UVP unterstellt hat.

³¹⁴ Vgl. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, N 817. Mehr dazu vgl. unten V.4.5.

³¹⁵ Art. 9 AK.

³¹⁶ Art. 9 Abs. 2 AK. Vgl. EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Einführung, N 5 und Art. 9 AK, N 19 ff.

³¹⁷ Art. 9 Abs. 3 AK. Zum Ganzen vgl. Mapping Report No. 11, Aarhus-Konvention (2013), Ziff. 6 ff.; statt vieler EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, Einführung, N 4 ff.

³¹⁸ Das Bundesgericht kommt zumindest zum Schluss, dass die Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechts den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK entspricht: BGE 141 II 233 E. 4.3.5. Ausführlich aber dazu V.4.6.2.

bel nicht nur auf das Recht auf gesunde Umwelt, sondern auch auf die Bedeutung, die ein angemessener Umweltschutz für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung anderer grundlegender Menschenrechte hat.³¹⁹ Die Bestimmtheit der positiven Pflichten der Aarhus-Konvention und die Tatsache, dass sie sich auf prozedurale Verpflichtungen beschränkt, erlaubt es denn auch anderen Menschenrechtsgremien, vermehrt direkt auf die Konvention zu verweisen, wie oben bereits festgestellt werden konnte.³²⁰

3.2. Ausgewählte weitere Instrumente des Umweltvölkerrechts

Andere Abkommen des Umweltvölkerrechts nehmen nicht explizit auf die Interdependenz zwischen Umweltschutz und Menschenrechten Bezug.³²¹ Eine Ausnahme bildet das Pariser Übereinkommen, das Ende 2015 von den Vertragsstaaten der Klimakonvention (UNFCCC) verabschiedet wurde. Auch dieses Dokument begnügt sich aber damit, lediglich in der Präambel die Staaten dazu aufzufordern, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen wahrzunehmen.³²²

Aufschluss über die zunehmende Wichtigkeit des Verhältnisses zwischen Umweltrecht und Menschenrechten liefert auch das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) der Mitgliedstaaten des Europarats.³²³ Während der ursprüngliche Vertragstext noch keinen Hinweis auf die Bedeutung des Abkommens für die Wahrnehmung der Menschenrechte enthielt, wird in jüngerer Zeit in Präambeln von Resolutionen wiederholt auf die enge Interdependenz von Umweltqualität und Menschenrechten hingewiesen.³²⁴ Diese Bekräftigung hat sich zwar, soweit dies festgestellt werden konnte, bis dato noch nicht auf die Empfehlungen des Ständigen Ausschusses, der für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens zuständig ist, ausgewirkt.³²⁵ Der Hinweis auf die Interdependenz ist aber durchaus bemerkenswert, weil individualrechtliche Ansprüche in der Regel

³¹⁹ 6. Absatz, Präambel AK.

³²⁰ Vgl. EGMR, Tatar und Tatar gegen Rumänien, 5. Juli 2007, no. 67021/01, Ziff. 118 in Bezug auf die Verletzung des Rechts auf Leben im Falle eines Dammbrochs einer Aufbereitungsanlage für toxische Substanzen in einer Goldmine. Der EGMR kommt in seinem unter anderem zum Schluss, dass die nationalen Behörden verpflichtet gewesen wären, über die ökologischen Folgen der industriellen Aktivitäten einerseits, aber auch über die Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsstudie zu informieren, und verweist dabei explizit auf die Aarhus-Konvention: «Au niveau international, la Cour rappelle que l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement sont consacrés par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, ratifiée par la Roumanie le 22 mai 2000 [...]. Dans le même sens, la Résolution no 1430/2005 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les risques industriels renforce, entre autres, le devoir pour les États membres d'améliorer la diffusion d'informations dans ce domaine [...]» Ähnliche Verweise machte der EGMR auch in anderen Fällen zu Goldminen (EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99), in Bezug auf Schutzpflichten gegen gefährdende Immissionen durch Dritte (EGMR, Borysiewicz gegen Polen, Urteil vom 1. Juli 2008, Beschwerde Nr. 71146/01, Ziff. 52 ff.) oder auf Umwelteinflüsse des Strassenbaus (EGMR, Grimkovskaya gegen Ukraine, Urteil vom 21. Juli 2011, Beschwerde Nr. 38182/03, Ziff. 39.). Zum Ganzen vgl. BRAIG, Reichweite und Grenzen der aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleiteten umweltrechtlichen Schutzpflichten in der Europäischen Union, passim. Ausführlich zur EMRK siehe oben III.2.1.1.

³²¹ Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013), Ziff. 11.

³²² Pariser Übereinkommen, Absatz 11, Präambel. Der «Vorläufer» des Pariser Klimaabkommens, die Cancun Agreements, haben sogar noch expliziter auf die Auswirkungen von Umweltschäden für die Wahrnehmung der Menschenrechte Bezug genommen: «[...] the adverse effects of climate change have a range of direct and indirect implications for the effective enjoyment of human rights».

³²³ Berner Konvention, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juni 1982.

³²⁴ Exemplarisch Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern Declaration on the conservation and sustainable use of biodiversity in Europe: 2010 and beyond (2009).

³²⁵ Vgl. <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/home> (Zugriff am 12. Februar 2021).

selten betroffen sind, wenn es um wildlebende Pflanzen, Tiere und ihre Lebensräume geht. Damit zeigt sich eine Tendenz hin zu einem weiteren Verständnis der Menschenrechte, das auch kollektivrechtliche und nachhaltige Aspekte umfasst.

Andere umweltvölkerrechtlichen Instrumente weisen lediglich einen indirekten Bezug zu substanziellen und prozeduralen Teilaspekten des geforderten Rechts auf gesunde Umwelt auf. Gerade im Bereich der prozeduralen Aspekte verpflichten aber eine Vielzahl von Abkommen die Staaten dazu, entsprechende Ansprüche zu gewährleisten.³²⁶ Dazu gehört beispielsweise das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention), das die Schweiz 1997 ratifiziert hat.³²⁷ Die Konvention schlägt inhaltlich in eine ähnliche Kerbe wie die Aarhus-Konvention und sieht unter anderem Rechte auf Information über Umweltbelange und Partizipationsrechte vor, bezieht sich aber ausdrücklich auf Umweltauswirkungen auf Nachbarstaaten.³²⁸ In erster Linie verpflichtet die Espoo-Konvention ihre Vertragsstaaten, die Umweltauswirkungen eines Vorhabens auf einen Nachbarstaat vorgängig zu prüfen. Mit «Auswirkungen» ist jede Wirkung auf «Gesundheit und Sicherheit des Menschen, auf die Flora und Fauna, auf Boden, Luft und Wasser, auf das Klima, die Landschaft und auf Denkmäler oder sonstige Bauten oder die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren» gemeint.³²⁹ Die Vertragsstaaten müssen ihre Nachbarstaaten über allfällige nachteilige Umweltauswirkungen in Kenntnis setzen und ihnen die Möglichkeit geben, an der Umweltverträglichkeitsprüfung mitzuwirken. Wie die Aarhus-Konvention gewährt das Espoo-Abkommen aber auch, dass die Öffentlichkeit, das heisst natürliche und juristische Personen, ebenfalls im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung einbezogen werden muss. Auch wenn die Konvention nicht ausdrücklich auf menschenrechtliche Verpflichtungen hinweist, so weist sie dennoch einen klaren Konnex zu den Informations- und Partizipationsrechten auf. Aus menschenrechtlicher Sicht ist die Espoo-Konvention daher grossem Interesse, zumal sie die Staaten erstens dazu verpflichtet, transnationale Verfahren vorzusehen, zweitens die Rechte Einzelner stärkt, unabhängig davon, ob sie (bereits) in ihren Menschenrechten betroffen sind und diese Rechte drittens im grenzüberschreitenden Kontext gelten.

Darüber hinaus kennen auch weitere umweltvölkerrechtliche Abkommen Verpflichtungen über den Einbezug der Öffentlichkeit in Verfahren, die für die Umwelt relevant sind. Dies betrifft beispielsweise das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt³³⁰ oder das internationale Protokoll über die biologische Sicherheit.³³¹ Ein weiterer prozeduraler Teilaspekt des Rechts auf Umwelt, der Zugang zum Recht, ist ebenfalls Bestandteil zahlreicher Umweltabkommen. Dazu gehören beispielsweise das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen oder das *UN/ECE Protocol on Civil Liability*.³³²

Indem sie im Endeffekt bezwecken, das Leben und die Gesundheit des Menschen – sowie je nach Rechtsbereich auch die Biodiversität, die Gewässer oder das Klima – vor schädlichen Umwelteinflüssen zu schützen, weisen die meisten umweltvölkerrechtlichen Abkommen selbstverständlich

³²⁶ Ausführlich vgl. Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013), Ziff. 46 ff.

³²⁷ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, SR 0.814.06. In Kraft getreten für die Schweiz am 10. September 1997.

³²⁸ Bezug zu *Framework Principles* 7 (Zugang zu Informationen), 8 (Umweltverträglichkeitsprüfung), 9 (Teilhabe an Entscheidverfahren).

³²⁹ Art. 1 vii Espoo-Konvention. Vgl. Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013), Ziff. 98.

³³⁰ Art. 14 Abs. 1 lit. a, Übereinkommen über die Biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992, SR 0.451.43. In Kraft getreten für die Schweiz am 19. Februar 1995.

³³¹ Bezug zu *Framework Principle* 9 (Partizipation).

³³² Bezug zu *Framework Principle* 10 (Zugang zum Recht).

auch einen Bezug zu den substanziellen Teilaspekten des geforderten Rechts auf eine gesunde Umwelt auf.³³³ Exemplarisch kann an dieser Stelle auf das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung hingewiesen werden. Es verlangt von seinen Mitgliedstaaten unter anderem eine verantwortungsvolle Behandlung und einen sicheren Transport von gefährlichen Abfällen, um im Falle einer Verschmutzung die Folgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt auf ein Mindestmass zu beschränken.³³⁴ Andere völkerrechtliche Vereinbarungen sehen beispielsweise, wie das im Protokoll über Wasser und Gesundheit der Fall ist,³³⁵ Verpflichtungen in Bezug auf das besondere Schutzbedürfnis von vulnerablen Gruppen oder den Schutz von Eigentumsrechten vor.³³⁶

4. Zwischenfazit

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass alle untersuchten Menschenrechtskonventionen auch Verpflichtungen im Umweltbereich erfassen. Unter den regionalen und globalen Menschenrechtsgremien hat sich ein Konsens darüber etabliert, dass bestehende Menschenrechte auch vor Gefährdungen aus der Umwelt schützen. Das *Greening* der Menschenrechte ist im internationalen und regionalen Menschenrechtsbereich fest verankert und eine Selbstverständlichkeit geworden. Für alle Vertragsorgane steht die Bedeutung einer gesunden Umwelt für den Schutz der Menschenrechte (FP 1) und nicht die Bedeutung der Menschenrechte für den Schutz der Umwelt (FP 2) im Zentrum. Es wird beispielsweise selten auf die Rolle der Meinungsäusserungs- oder der Versammlungsfreiheit aufmerksam gemacht, die diesen Rechten für einen wirksamen Umweltschutz zukommt. Dafür können zwei Gründe aufgeführt werden. Erstens handelt es sich bei den bürgerlichen und politischen Rechten um traditionelle Freiheitsrechte, bei welchen gar nicht umstritten ist, dass sie auch im umweltrechtlichen Kontext anwendbar sind. Und zweitens handelt es sich bei den Vertragsorganen und *Menschenrechts*-Gremien, deren Ziel die Durchsetzung eines wirksamen Menschenrechtsschutzes und nicht eines effektiven Umweltschutzes ist.

Im Umweltvölkerrecht wird die Wechselwirkung von Umweltschutz und Menschenrechtsschutz meist nur in Form unverbindlicher Erklärungen aufgenommen. Dabei beziehen sich die entsprechenden Hinweise vor allem auf den Einfluss der Umwelt auf die Menschenrechte (FP 1) und weniger auf die Bedeutung der Menschenrechte für die Umwelt (FP 2). Da die entsprechenden Abkommen aber ausserhalb dieser Erklärungen keinerlei individualrechtlichen Ansprüche verankern, ist bereits dieser unverbindliche menschenrechtliche Bezug bemerkenswert.

Die Ausführungen zeigen auch, dass das Recht auf Umwelt sehr unterschiedliche Facetten aufweist. Die in II.2 vorgestellten fünf Dimensionen der Anerkennung sollen – wenn auch etwas vereinfachend – eine Hilfestellung bieten, die einzelnen Vertragsinstrumente einzuordnen. Die Dimensionen erstrecken sich von der rein symbolischen Anerkennung der Interdependenz von Menschenrechten und Umweltschutz (Dimension 1) zur Anerkennung eigenständiger Rechte der Umwelt (Dimension 5). Während sich die meisten umweltvölkerrechtlichen Verträge der ersten Dimension zuordnen lassen, befinden sich die Menschenrechtsabkommen in den Facetten dazwischen:

³³³ Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013), Ziff. 11 und ausführlich Ziff. 108 ff.

³³⁴ Art. 4 Abs. 2 lit. c und d Basler Übereinkommen. Bezug zu *Framework Principle 11* (Definition von Umweltstandards).

³³⁵ Bezug zu *Framework Principle 14* (Schutz vulnerabler Gruppen).

³³⁶ Vgl. 1997 Vienna Convention oder UN/ECE Protocol on Civil Liability Bezug zu *Framework Principle 1* (Interdependenz).

Sie reichen vom *Greening* der Menschenrechte (Dimension 2) zur Anerkennung des erweiterten Rechts Umwelt, dem sogenannten «*Greening plus*» (Dimension 3), bis hin zur ausdrücklichen Anerkennung eines Rechts auf Umwelt (Dimension 4) und dem Zugeständnis von Rechten an die Umwelt selbst (Dimension 5). Aufgrund der Dynamik ist die Einteilung in die Dimensionen, insbesondere in die Dimensionen 2 und 3, nicht immer ganz eindeutig. Alle Gremien, die wir der Dimension 2 zugeordnet haben, haben in jüngerer Zeit (Vor-)Entscheide gefällt, die auf eine Ausweitung des *Greenings* deuten. Solche Tendenzen sind mit einem Pfeil dargestellt. Die nachstehende Tabelle soll die Kategorisierung illustrieren.³³⁷

Völkerrechtliche Instrumente	Dimensionen				
	1	2	3	4	5
Erwartete Resolution					
UN-Pakt I			→		
UN-Pakt II		→			
KRK					
CEDAW		→			
EMRK		→			
Banjul-Charta					
San Salvador-Protokoll					
Europäische Sozialcharta					
Aarhus-Konvention					
Pariser Übereinkommen					
Berner Konvention					

Tabelle 1: Einteilung der völkerrechtlichen Instrumente in die 5 Dimensionen³³⁸

Die Tabelle zeigt deutlich: Das Recht auf Umwelt unterliegt einer grossen Dynamik, welche eine klare Richtung aufweist – und zwar von links nach rechts. Das bedeutet eine Abwendung von der individualrechtlichen hin zu einer kollektivrechtlichen Perspektive und von einem retrospektiven zu einem präventiven Rechtsschutz.

Alle Menschenrechtsverträge gehen gemäss der Übersicht über die blosser Betonung der Interdependenz von Umwelt und Menschenrechten (Dimension 1) hinaus. In der Rechtsprechung der Vertragsorgane von UNO-Pakt I, CEDAW und EMRK, die der zweiten Dimension zuzuordnen sind, ist das *Greening* stark verankert und unumstritten. Aus klassischen Freiheitsrechten, wie Art. 2 und 8 EMRK oder Art. 6 und Art. 17 UN-Pakt II, werden staatliche Pflichten für den Schutz der Umwelt abgeleitet und eine indirekte Horizontalwirkung angenommen. Obwohl das *Greening* in diesen Gremien noch mehrheitlich individualrechtlich orientiert ist, zeigen neueste Entwicklungen klar in Richtung Erweiterung des Anwendungsbereichs. So besteht bei allen Gremien eine Tendenz die Anforderungen bezüglich Betroffenheit und Kausalitätszusammenhang zu senken.

³³⁷ Für die Darstellung der umweltvölkerrechtlichen Verträge beschränken wir uns auf drei exemplarische Beispiele.

³³⁸ Eigene Einteilung basierend auf den Ausführungen der vorangehenden Kapitel.

Trotz der Einordnung des EGMR in Dimension 2 ist die Bedeutung des EGMR im Zusammenhang mit dem *Greening* der Menschenrechte nicht zu unterschätzen. Erstens war der EGMR einer der ersten Akteure, der auch Umweltsachen in seine Rechtsprechung aufnahm und z.B. aus Art. 2 und 8 EMRK eine Reihe prozeduraler Pflichten ableitete, bevor die Aarhus-Konvention ausgearbeitet war. Zweitens hatte diese Praxis aufgrund des hohen Verpflichtungsgrads der EMRK einen starken Einfluss nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern auch auf andere Organe wie den UN-Menschenrechtsausschuss. Drittens zeigen neueste Entwicklungen, dass die Anforderungen für die Anrufung des Gerichtshofes weiter sinken könnten, sodass es möglich erscheint, dass neu auch Klimaklagen vor dem EGMR zugelassen würden, was eine Einordnung in die Dimension 3 rechtfertigen würde.

Auch der UN-Menschenrechtsausschuss, ein Späteinsteiger bezüglich *Greening* der Menschenrechte, ist der zweiten Dimension zuzuordnen. 2019 hat der Ausschuss jedoch zwei Entscheide gefällt, welche, vielleicht gerade aufgrund der bisherigen Zurückhaltung, von grosser Tragweite für das *Greening* der Menschenrechte auf UN-Ebene sind und klar in Richtung Dimension 3 zielen. Im Fall *Teitiota* geht es schlussendlich darum, wie der Klimawandel das Recht auf Leben einer ganzen (Insel-)Bevölkerung bedroht, womit die klassische individualrechtliche Perspektive verlassen wird und ein «*Greening plus*» stattfindet.

Eindeutig die Grenzen des *Greenings* überschritten haben der UNO-Pakt II und die KRK, weshalb sie in der dritten Dimension anzusiedeln sind. Diese Konventionen unterscheiden sich von den Konventionen in Dimension 2, dass sie globale Umweltthemen berücksichtigen, welche sich nicht erst langfristig oder nur indirekt auf die Menschen auswirken (wie z.B. der Klimawandel und der Verlust der Biodiversität) und die Anforderungen an die Betroffenheit erweitern. Damit bekommt das *Greening* eine klar kollektive Dimension und wird zu einem «*Greening plus*».

Die ECS, die Banjul-Charta und das San Salvador-Protokoll haben das Recht auf Umwelt explizit anerkannt (Dimension 4). Inhaltlich gehen sie unterschiedlich weit. Während nicht eindeutig ist, dass die ECS und die Banjul-Charta über den UN-Pakt I hinausreichende Rechte garantieren und damit auch dem «*Greening plus*» zuzuordnen sind, geht das San Salvador-Protokoll klar darüber hinaus.

Das San Salvador-Protokoll ist damit das einzige Vertragswerk, das zusätzlich zur anthropozentrischen auch eine ökozentrische Sicht einnimmt (Dimension 5). Die Interamerikanische Kommission leitet aus dem im Protokoll verankerten «Recht auf Umwelt» auch «Rechte der Umwelt» ab. Das mag in einem menschenrechtlichen Instrument zwar erstaunen, kann aber dadurch erklärt werden, dass so leichter Rechte von Menschengruppen, Völkern, der Menschheit an sich und v.a. zukünftigen Generationen in den Blick genommen werden können.

Die meisten Umweltverträge nehmen vor allem auf symbolischer Ebene auf die Menschenrechte Bezug (Dimension 1). Konkrete menschenrechtliche Ansprüche lassen sich nur aus der Aarhus-Konvention ableiten (Dimension 2). Das ist nicht unbedingt negativ zu beurteilen, weil Ziel dieser Verträge der Schutz der Umwelt *an sich* ist. In einer zu stark menschenrechtlichen Betrachtungsweise könnte die Umwelt den menschlichen Bedürfnissen untergeordnet werden. Die gleiche Gefahr scheint in der umgekehrten Richtung weniger zu bestehen. Es stellt sich denn auch die Frage, wie weit die beiden Bereiche aneinander herangeführt werden können oder sollen. Bis zu einem gewissen Grad ist es wohl sinnvoll, dass beide je ihre Ziele verfolgen und unterschiedliche Massnahmen dafür bereitstellen. Denn die Ziele überschneiden sich, sind aber längst nicht in allen Bereichen deckungsgleich und können sich in gewissen Fällen auch widersprechen.

Sicher ist, dass die dynamische Entwicklung und die wechselseitige Beeinflussung von Umwelt und Menschenrechten weiter gehen wird. Vieles weist gar auf eine Beschleunigung der Dynamik hin. Diese könnte etwa in die Richtung der vom ECOWAS-Gerichtshof aus dem Recht auf Umwelt abgeleiteten «*obligation of result*» gehen. Gemäss unserer Einschätzung wird jedoch die Dynamik auf absehbare Zeit Dimension 5, den Ökozentrismus, nicht erfassen. Die Forderung des Inter-amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, über die Menschenrechte auch die Natur an sich zu schützen, haben sich bisher nicht durchgesetzt und scheinen im menschenrechtlichen Diskurs nicht mehrheitsfähig.

Mit Blick auf die Ausgestaltung des geforderten Rechts auf Umwelt interessiert an dieser Stelle, inwiefern die untersuchten Verträge den Anforderungen der *Framework Principles* gerecht werden. Der Sonderberichtersteller hat mehrmals betont, dass die Rahmenprinzipien keine neuen Pflichten begründen sollen, sondern vielmehr aufzeigen, inwiefern bestehende Pflichten bereits umweltrelevante Interessen schützen (II.1.2.1). Die folgende Übersicht (Tabelle 2) soll daher – ebenfalls in vereinfachter Weise – aufzeigen, auf welche bestehenden Prinzipien sich der Sonderberichtersteller hier bezieht.

Framework Principles	Völkerrechtliche Abkommen					
	UNO-Pakt I	UNO-Pakt II	KRK	CEDAW	EMRK	Aarhus-Konv.
1. Interdependenz: Umweltschutz für Menschenrechte						
2. Interdependenz: Menschenrechte für Umweltschutz						
3. Diskriminierungsverbot						
4. Zivilgesellschaftliches Engagement						
5. Kommunikationsgrundrechte						
6. Bildung						
7. Information						
8. Umweltverträglichkeitsprüfung						
9. Mitwirkung						
10. Zugang zum Recht						
11. Umweltstandards						
12. Durchsetzung und Horizontalwirkung						
13. Vulnerable Personen						
14. Indigene Personen						
15. Internationale Zusammenarbeit						
16. Nachhaltigkeit						

Tabelle 2: Verankerung der Framework Principles in völkerrechtlichen Abkommen³³⁹

Die Tabelle zeigt, dass die Rahmenprinzipien unterschiedlich breit abgestützt sind. Ein starker Konsens besteht hinsichtlich des ersten Rahmenprinzips über die Bedeutung einer gesunden Umwelt für den Schutz der Menschenrechte und bezüglich verschiedener prozeduraler Verpflichtungen (FP 7, 8, 9 und 10). Vor allem in den UN-Gremien stark verankert sind zudem die besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen und der indigenen Bevölkerung und auch das Diskriminierungsverbot (FP 3, 13 und 14). Im Hinblick auf eine Resolution könnte diese Beobachtung aus unserer Sicht folgende Konsequenzen haben:

³³⁹ Zuteilung gemäss eigener Einschätzung auf Basis Sonderberichterstätter, Mapping Report (2013), den entsprechenden Unterberichten und MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 127 ff. Nicht mehr aufgenommen wurden alle Konventionen, welche oben Dimension 1 eingeteilt wurden.

- Die Elemente, über die ein grosser Konsens besteht, könnten in der Resolution einen zentralen Stellenwert erhalten und damit dem Recht seine eigentliche Kontur verleihen. Dies würde bedeuten, dass sich in der Folge das Recht auch vor allem im Rahmen dieser Prinzipien weiter entwickeln wird.
- Durch die Aufnahme der übrigen Rahmenprinzipien in die Resolution könnte sich der Konsens auf neue *Framework Principles* ausweiten, beispielsweise in dem die Kontroll- und Überwachungsorgane der UN-Menschenrechtskonventionen zusätzliche Verpflichtungen aufnehmen.

In welche Richtung die Entwicklung gehen wird, kann aktuell nicht abschliessend gesagt werden. Sie hängt u.a. davon ab, wie die internationalen Kontroll- und Überwachungsorgane aber auch die nationalen Gerichte, Parlamente und Regierungen auf die geplante Resolution reagieren werden. Im Moment weist alles darauf hin, dass die Resolution Teil einer transnationalen Rechtsdynamik ist und dadurch neue Impulse auslösen würde. Eine Folge könnte unter anderem sein, dass sich die aktuell noch stark von regionalen Schwerpunkten geprägte Dynamik universalisieren würde.

IV. KLIMAKLAGEN VOR GERICHT: EIN BLICK AUF ENTWICKLUNGEN IN DER RECHTSPRECHUNG

In den letzten Jahren haben verschiedene Gerichtsfälle, in denen der Klimawandel zum Streitgegenstand wurde, grosse mediale Aufmerksamkeit erhalten. Der Eindruck, dass solche Klimaklagen angestiegen sind, täuscht nicht. Das *Climate Change Litigation of the World Dataset* des *Sabin Center on Climate Change Law* der *Columbia Law School* registriert eine Zunahme in Zahl³⁴⁰ und geographischer Verbreitung von Klimaklagen.³⁴¹

Dass auf dem Gerichtsweg über Umweltfragen gestritten wird, ist nichts Neues. Gerade in der Schweiz besteht eine lange Tradition der gerichtlichen Durchsetzung umweltrechtlicher Standards (V.4.6.2). Wie Kapitel III.2.1.1 gezeigt hat, ist auch die Einforderung von Umweltstandards über den menschenrechtlichen Weg ein Phänomen, das schon vierzig Jahre alt ist. Was ist also, ausser der wachsenden Zahl, neu an den Klimaklagen und weshalb fordern sie die Rechtsprechung heraus? Diese Herausforderungen sollen im Folgenden kurz diskutiert werden, weil sie im Rahmen des klassischen *Greenings* (Dimension 2) nicht angegangen werden können und Hinweise geben, in welche Richtung sich ein eigenständiges Recht auf Umwelt in Zukunft entwickeln könnte.

- Herausforderung der Gewaltenteilung: Geklagt wird, weil die Politik (Regierung/Parlament) angeblich zu wenig tut, um die im Bereich des Klimaschutzes gesetzten Ziele zu erreichen, oder weil die gesetzten Ziele als ungenügend erachtet werden. Damit werfen Klimaklagen die Frage nach der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Judikative auf der einen und Legislative und Exekutive auf der anderen Seite auf. Können Beschwerdeführer mit Hilfe der Gerichte gegen das Untätigsein von Parlamenten und Regierungen vorgehen? Welche Möglichkeiten hat die Justiz, um politische Behörden dazu zu zwingen, rechtlich verbindliche Zielvorgaben umzusetzen? Können Gerichte lediglich Appellentscheide fällen, auch Fristen für behördliches Handeln festlegen oder eigene Ersatzregeln bestimmen oder Massnahmen anordnen? Je nach Entwicklung der Klimajustiz verschiebt sich das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
- Herausforderung des Prozessrechts: Vom Klimawandel sind wir alle in irgendeiner Weise betroffen. In Klimafällen ist deshalb häufig niemand stärker betroffen als alle anderen, womit eine traditionelle prozessrechtliche Voraussetzung fehlt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Klimaklagen auch in Zukunft nur erfolgversprechend sind, wenn einzelne Personen oder Personengruppen besonders vom Klimawandel betroffen sind (etwa aufgrund von Ernteaussfällen wegen Dürren oder Überflutungen von Wohngebiet) oder ob die Anforderung an die Betroffenheit angepasst oder gar ideelle Verbandbeschwerden oder gewisse Formen von Popularbeschwerden zugelassen werden. Auch die langen Zeitabläufe im Bereich des Klimawandels fordern das Prozessrecht heraus. Zwar ergibt sich bereits aus der Rechtsprechung des EGMR bereits, dass Beschwerden auch möglich sind, bevor gewisse Risiken eingetreten sind und

³⁴⁰ NACHMANY MICHAL/FANKHAUSER SAM/SETZER JOANA/AVERCHENKOVA ALINA, *Global trends in climate change Global trends in climate change legislation and litigation*, S. 13, abgerufen über <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2017/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-WEB.pdf> (Zugriff am 31. Januar 2021).

³⁴¹ SETZER JOANA/BYRNES REBECCA, *Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot*, S. 1, abgerufen über https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf (Zugriff am 31. Januar 2021).

Beschwerdemöglichkeiten nicht verjähren oder verwirken dürfen, bevor eine Rechtsverletzung überhaupt festgestellt werden kann. Namentlich im Rahmen der Verbandsbeschwerden könnte sich aber auch die darüberhinausgehende Frage stellen, ob Klagen im Namen noch nicht geborener Personen (zukünftige Generationen) möglich sein sollten.

- Herausforderung des Haftungsrechts: Ein Teil der Fälle ist haftpflichtrechtlicher Natur und richtet sich auch oder vor allem gegen Private, von welchen Schadenersatz für durch Klimawandel verursachte Schäden verlangt wird. Das klassische Haftungsrecht kommt aber im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dessen Ursachen zahlreich, dessen Effekte grenzüberschreitend und dessen Auswirkungen erst längerfristig spürbar sein werden, an seine Grenzen. Wer ist Verursacher, wer Geschädigter? Worin besteht der Schaden? Besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen dem schädigenden Verhalten und dem verursachten Schaden und wie lässt sich ein solcher beweisen? Auch hier stellen sich Herausforderungen im Zusammenhang mit den Verjährungsfristen.
- Herausforderung des Strafrechts: In mehreren Fällen wurden die Gefahren des Klimawandels herangezogen, um einer strafrechtlichen Verurteilung zu entgehen. Die Klimaklagen werfen in diesen Fällen die Frage auf, ob der Klimawandel als Notstand qualifiziert werden kann, der eine Abweichung von geltenden Strafnormen erlaubt. Soweit sich die Klimaklagen in Richtung Notstandsrecht entwickeln, fordern sie auch den Rechtsstaat heraus. Klimaklagen wegen klimaschädlichen Verhaltens stehen deshalb im Hintergrund, weil es sich bei den wichtigsten Emittenten von Treibhausgasen um juristische Personen handelt und diese strafrechtlich kaum erfasst sind.

Auch in der Schweiz gibt es Entscheide, welche diese Herausforderungen illustrieren. Der Entscheid zu den KlimaSeniorinnen, welcher bezüglich Gewaltenteilung und Prozessrecht interessant ist, möchten wir hier kurz vorstellen. Zwei Entscheide strafrechtlicher Natur besprechen wir in Kapitel IV.4.

Der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gelangte 2016 mit Gesuchen an verschiedene Bundesämter. Sie rügten verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und ersuchten die Ämter um Erlass einer Verfügung zur Einstellung der gerügten Unterlassungen in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich. Zudem hätten sie alle notwendigen Handlungen zu veranlassen damit die Schweiz ihren Beitrag an das Ziel des Pariser Übereinkommens leiste, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen. Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation trat 2017 auf das Gesuch für sämtliche angeschriebenen Behörden nicht ein. Das Bundesverwaltungsgericht wies das dagegen erhobene Rechtsmittel Ende 2018 ab.³⁴² Daraufhin gelangten die KlimaSeniorinnen an das Bundesgericht, welches die Beschwerde mit Urteil vom 5. Mai ebenfalls abwies.

Das Bundesgericht stellte fest, dass das VwVG zwar durchaus vorsieht, dass Bürgerinnen und Bürger von Behörden unter bestimmten Voraussetzungen verlangen können, dass diese widerrechtliche Handlungen unterlassen oder – im Falle eines rechtswidrigen Unterlassens – eine bestimmte Handlung vornehmen (Art. 25a VwVG). Das Vorgehen nach Artikel 25a VwVG bietet aber keine Grundlage für eine Popularbeschwerde, sondern dient ausschliesslich dem individuellen

³⁴² Urteil des Bger 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 A.

Rechtsschutz. Deshalb wird verlangt, dass Gesuchsteller durch behördliche Handlungen oder Unterlassungen in ihren eigenen Rechten in hinreichendem Mass berührt werden. Weil die Erderwärmung durch geeignete Massnahmen noch verlangsamt werden könne und sich erst mittel- oder langfristig auswirken werden, seien die Beschwerdeführerinnen, zumindest zum heutigen Zeitpunkt, nicht mit der erforderlichen Intensität in ihren (Grund-)Rechten berührt, um sich mittels Artikel 25a VwVG zur Wehr setzen zu können. Ihre Anliegen seien nicht auf dem Rechtsweg, sondern mit politischen Mitteln durchzusetzen.³⁴³

Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht wichtige Schranken des Menschenrechts-*Greenings* in Erinnerung gerufen und insbesondere die Hürde, welche das Erfordernis der «Betroffenheit» für Klagen bedeutet, verdeutlicht. Dies zeigt sich etwa daran, dass das Bundesgericht auf die Argumentation, dass die Beschwerdeführerinnen aufgrund ihres Alters und Geschlechts bereits heute vom Klimawandel betroffen sind, nicht weiter einging. Selbst wenn das Bundesgericht auf die Beschwerde eingetreten wäre, wäre es bei der Überprüfung der Massnahmen gemäss CO₂-Gesetz eingeschränkt gewesen. So hätte es aufgrund von Art. 190 BV die Vereinbarkeit mit dem Pariser Übereinkommen zwar prüfen können, aufgrund der vorwiegend programmatischen Bestimmungen, wäre es aber trotzdem an das innerstaatliche Gesetz gebunden gewesen. Weil die Klima-Seniorinnen den Entscheid nach Strassburg weitergezogen haben, wird sich bald zeigen, ob diese Einschätzung vom EGMR geteilt wird

Im Folgenden soll nun beispielhaft auf einige, meist ausländische und internationale Fälle eingegangen werden, die die vier Herausforderungen illustrieren und aufzeigen, dass Klimaklagen das Potenzial haben, sich auf eine Vielzahl von Rechtsgebieten auszuwirken. Angesichts der rasch wachsenden Zahl von Klimaklagen weltweit besteht dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit. Es sind Einzelfälle, meist vor nationalen (Höchst-)Gerichten, die teilweise noch nicht rechtskräftig sind, aber breit rezipiert worden sind. Auch wenn es sich dabei teils um wichtige Leiturteile handelt, so müssen diese gegenwärtig noch als nationale Innovationen und können nicht als «im Entstehen begriffenes Völkerrecht» verstanden werden.

1. Herausforderung der Gewaltenteilung

In den vergangenen Jahren wurde verschiedentlich versucht, auf dem Gerichtsweg strengere Klimaziele oder effizientere Massnahmen zum Erreichen der gesetzten Ziele durchzusetzen. Die Gerichte wurden ersucht, die Exekutive oder Legislative zu zusätzlichen Anstrengungen im Bereich des Klimaschutzes zu zwingen. Diese Fälle sind sehr brisant, weil sie Fragen der Gewaltenteilung zwischen der Judikative und den anderen zwei Gewalten aufwerfen. Heissen Gerichte Klagen dieser Art gut, verschiebt sich das Gewicht der Gewalten zugunsten der Judikative. Während dieses Vorgehen Fragen in Bezug auf die demokratische Legitimität aufwerfen kann, so ist nicht zu übersehen, dass gutgeheissene Klimaklagen einen wichtigen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit leisten können. Dies ist dann der Fall, wenn Gerichte politische Behörden in einem Bereich zum Handeln auffordern, in dem höherrangiges Recht (z.B. internationale Abkommen) solches Handeln gebietet. Hier kann das Eingreifen der Judikative eine Chance sein, um das Umweltrecht besser durchzusetzen, auch wenn politische Behörden davor zurückschrecken. Entscheidend für das Gleichgewicht von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist in diesem Fall, dass Gerichte sich auf die Durchsetzung des übergeordneten Rechts beschränken, ohne den politischen Spielraum bei der Umsetzung dieses Rechts zu beschränken.

³⁴³ Urteil des Bger 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4 ff.

In *Urgenda Foundation gegen Niederlande* wurde das erste Mal vor Gericht erfolgreich gefordert, dass eine nationale Regierung strengere Emissionsreduktionsziele setzen muss.³⁴⁴ Die holländische Nichtregierungsorganisation *Urgenda Foundation* und gegen 900 niederländische Bürgerinnen und Bürger machten geltend, das bestehende Emissionsreduktionsziel der Niederlande verletze die niederländische Verfassung, die EMRK und das Pariser Übereinkommen, weil es nicht genügend zur Bekämpfung des Klimawandels beitrage. Ein Bezirksgericht hiess die Beschwerde gut und ordnete an, der niederländische Staat müsse seine CO₂-Emissionen bis 2020 um 25% unterhalb des Niveaus von 1990 senken. Es liess es der Regierung dabei frei, wie die Ziele erreicht werden sollen. Der Entscheid wurde in der Folge von zwei Instanzen bestätigt.³⁴⁵ Das höchste Gericht der Niederlande hielt fest: «*In short, the essence of the Supreme Court's judgment is that the order which the District Court issued to the State and which was confirmed by the Court of Appeal, directing the State to reduce greenhouse gases by the end of 2020 by at least 25% compared to 1990, will be allowed to stand. Pursuant to Articles 2 and 8 ECHR, the Court of Appeal can and may conclude that the State is obliged to achieve that reduction, due to the risk of dangerous climate change that could have a severe impact on the lives and welfare of the residents of the Netherlands.*»³⁴⁶ Das Argument, das Urteil verletze die Gewaltenteilung, wurde verworfen.³⁴⁷ Tatsächlich scheint das Gleichgewicht der Gewalten in diesem Urteil durchaus gewahrt. Das Urteil verpflichtet die staatlichen Behörden, Klimaziele, die zum Schutz des Rechts auf Leben und des Wohlbefindens der Bevölkerung erforderlich sind, zu erreichen, überlässt aber die Wahl der Mittel und Instrumente dem Parlament und der Regierung.

Einige Monate später gab ein höheres Gericht in Pakistan einem Bauern Recht, welcher die Regierung wegen ihres passiven Verhaltens gegenüber dem Klimawandel verklagt hatte. Das Gericht hielt fest: «*In the present case, the delay and lethargy of the State in implementing the Framework offends the fundamental rights of the citizens which need to be safeguarded.*»³⁴⁸ Dabei hat das Gericht einen interessanten Weg gewählt, um das Gleichgewicht der Gewalten zu wahren. Auf der einen Seite verpflichtete es verschiedene Ministerien, eine Ansprechperson für Klimawandel zu bezeichnen und innert Jahresfrist einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Klimawandels zu präsentieren. Auf der anderen Seite ordnete es die Schaffung einer «Kommission für Klimawandel» an, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden, NGOs und technischen Expertinnen und Experten, welches die Umsetzung der Massnahmen im Bereich Klimaschutz überwachen soll.³⁴⁹

³⁴⁴ SETZER JOANA/BYRNES REBECCA, S. 6.

³⁴⁵ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁴⁶ *Urgenda und Andere gegen Niederlande* (19/00135) vom 20. Dezember 2019, Conclusion (offizielle englische Übersetzung), Urteil abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf (Zugriff am 8. Februar 2021).

³⁴⁷ *Urgenda und Andere gegen Niederlande* (19/00135) vom 20. Dezember 2019, Ziff. 67 sowie *Urgenda und Andere gegen Niederlande* (C/09/456689) vom 24. Juni 2015 Ziff. 4.1.01 (offizielle englische Übersetzung), Urteil abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf (Zugriff am 8. Februar 2021).

³⁴⁸ *Ashgar Leghari gegen Pakistan* (W.P. No. 25501/2015) vom 4. September 2015, Ziff. 8, Urteil abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404_2015-W.P.-No.-25501201_decision.pdf (Zugriff am 8. Februar 2021). Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/> (Zugriff am 12. Februar 2021).

³⁴⁹ *Ashgar Leghari gegen Pakistan* (W.P. No. 25501/2015) vom 4. September 2015, Ziff. 8.

Ähnliche Fälle sind aktuell vor verschiedenen nationalen Gerichten und internationalen Vertragsorganen hängig. In Frankreich verlangt etwa die nordfranzösische Gemeinde Grande-Synthe von der französischen Regierung auf dem Rechtsweg, zusätzliche gesetzgeberische und regulatorische Massnahmen zu ergreifen, um den Klimawandel wirksam zu bekämpfen. Grande-Synthe macht geltend, dass sie aufgrund ihrer Lage an der Küste besonders von einem durch den Klimawandel bedingten Anstieg des Meeresspiegels betroffen sei. Die Beschwerde stützt sich auf französisches Umweltrecht, die EMRK und das Pariser Übereinkommen. Der *Conseil d'Etat*, das oberste französische Verwaltungsgericht, setzte der französischen Regierung im November 2019 eine dreimonatige Frist, um aufzuzeigen, dass sie angemessene Schritte unternahme, um die eigenen Klimaziele bis 2030 zu erreichen.³⁵⁰ Auch dieses Urteil zeigt auf, dass sich Klimaklagen auf die Gewaltenteilung auswirken. Mit seinem Entscheid hat der *Conseil d'Etat* einen verbindlichen Verfassungsdialog zwischen den höchsten Institutionen angeordnet, wie andere höchste Urteile dies bereits bei der Umsetzung der WSK-Rechte getan haben. Gerade bei der Verwirklichung progressiver Pflichten weist dieser Ansatz Zukunftspotential auf: Parlamente und Regierungen gestalten zwar die progressive Umsetzung verbindlicher Vorgaben, sind der Justiz aber Rechenschaft darüber pflichtig, dass sie angemessene Schritte unternehmen. Programmatische Pflichten, die sich nach traditionellem Verständnis an die politischen Instanzen richten, werden so zumindest teilweise justiziabel, was ein wichtiger Schritt in Richtung «*Greening plus*» bedeutet.

In Deutschland haben der Solarenergie-Förderverein Deutschland, der Bund für Umwelt und Naturschutz und verschiedene Einzelpersonen beim Bundesverfassungsgericht Beschwerde gegen die Bundesregierung erhoben. Gemäss Beschwerdeschrift hat es die Bundesrepublik Deutschland unterlassen, rechtzeitig geeignete Massnahmen zu treffen, um ihre für 2020 gesetzten Klimaziele und die Ziele des Pariser Übereinkommens zu erreichen.³⁵¹ Die Beschwerde stützt sich auf verschiedene Artikel des Grundgesetzes. Bundesregierung und Bundestag haben im Frühjahr 2020 zur Beschwerde Stellung genommen.³⁵² Eine ähnliche Klage wurde von Neubauer und Anderen, einem Zusammenschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, eingereicht.³⁵³ Die Entscheide des Bundesverfassungsgerichts sind mit Spannung zu erwarten, weil dieses Gericht auch die Möglichkeit hat, Parlamente zum Erlass bestimmter Regelungen in einer gewissen Zeit zu verpflichten.

Schliesslich ist vor dem UN-Menschenrechtsausschuss eine Petition mehrerer Bewohnerinnen und Bewohner einer australischen Inselgruppe hängig, welche der australischen Regierung vorwerfen, nicht genügend gegen den Klimawandel zu unternehmen und dadurch ihre Rechte nach Art. 6, Art. 17 und Art. 27 UN-Pakt I zu verletzen. Die Betroffenen, die auf Inseln leben, die sich nur wenige Meter über den Meeresspiegel erheben, machen geltend, dass sie gegenüber den Folgen des Klimawandels besonders vulnerabel seien, und dass die Untätigkeit Australiens auf völkerrechtlich verbotene Weise ihr Recht auf Leben, Privatleben und Kultur beeinträchtige. Australien hat den

³⁵⁰ Gemeinde Grande-Synthe und Andere gegen Frankreich (427301) vom 19. November 2020, Urteil abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201119_Not-Yet-Available_decision-1.pdf (Zugriff am 8. Februar 2021). Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/commune-de-grande-synthe-v-france/> (Zugriff am 12. Februar 2021).

³⁵¹ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-germany-association-of-solar-supporters-and-others-v-germany/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁵² Vgl. Medienmitteilung des Solarenergie-Förderverein vom 24. November 2020, abgerufen über <https://klimaklage.com/untaetigkeit-der-bundesregierung-in-sachen-klimaschutz/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁵³ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

UN-Menschenrechtsausschuss aufgefordert, die Petition zurückzuweisen.³⁵⁴ Spannend an diesem internationalen Fall ist, dass der Entscheid des Ausschusses – wenn auch nicht auf verbindliche Weise – offene Fragen in Bezug auf die Extraterritorialität klären wird.

In anderen Staaten wurden ähnliche Beschwerden abgelehnt. In Grossbritannien klagte die Umweltorganisation *Plan B Earth* gegen das *Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy* und verlangte eine Anpassung des bisherigen Kohlenstoffreduktionsziels für 2050 an die internationalen Entwicklungen. Die Beschwerde wurde im Januar 2019 letztinstanzlich abgelehnt. Die englische Justiz überprüfte in diesem Fall zwar die Tätigkeit des *Secretary of State*, räumte ihm aber ein grosses Ermessen ein; solange dieses Ermessen im Rahmen des Rechts ausgeübt werde, sei kein Eingreifen der Justiz geboten.³⁵⁵

Auch die einleitend zu Kapitel IV erläuterte Beschwerde der KlimaSeniorinnen ist ein Beispiel für eine abgelehnte Beschwerde. Besonders interessant an diesem Entscheid ist, dass das Bundesgericht dem Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine zeitliche Komponente hinzufügte: Zumindest dann, wenn dem Gesetzgeber noch genügend Zeit bleibt, um die erforderlichen Schutzmassnahmen zu ergreifen, hat die Justiz die Entscheide politischen Prozessen zu überlassen. Die entscheidende Frage, welche die Gerichte unterschiedlich auslegen, ist damit, ob im Hinblick auf den Klimawandel tatsächlich noch abgewartet werden kann oder bereits jetzt strengere Massnahmen geboten sind. Mit anderen Worten: Ist die Gefährdung der angerufenen Menschenrechte (Recht auf Leben, Recht auf Privat- und Familienleben) bereits hinreichend konkret, dass, obwohl noch keine potenziell irreversible Gesundheitsschädigung erfolgt ist, ein Eingreifen der Judikative nötig ist? Denn dass eine präventive Gerichtsbarkeit möglich sein muss, ist, zumindest im Kontext der EMRK, unumstritten. Das Bundesgericht sagt dazu: «*Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verpflichtet die Staaten, im Umgang mit gefährlichen Aktivitäten frühzeitig für die Einhaltung der Konventionen zu sorgen und nicht erst bei erfolgter, potenziell irreversibler Gesundheitsschädigung.*»³⁵⁶

Das Problem ist, dass in Bezug auf den Klimawandel Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Politikerinnen und Politiker und in der Folge auch nationale Gerichte uneinig darüber sind, wie konkret die Gefährdung bereits ist. Während der UN-Menschenrechtsausschuss eine Gefahr, die sich in 10 bis 15 Jahren verwirklicht, als zu wenig konkret erachtet, kommt das Bundesgericht im Hinblick auf eine Gefahr, die sich in einem Zeitraum von 25 Jahren verwirklicht, zum gleichen Ergebnis. Zusätzlich kommt hinzu, dass die Gefahr sich zwar erst in Zukunft verwirklichen wird, Massnahmen aber vorher ergriffen werden müssen, um erfolgreich zu sein.

Es stellen sich hier deshalb auch Fragen des Umgangs mit wissenschaftlichen Erkenntnissen durch Gerichte. Der EGMR verlangt jeweils Nachweise, dass die Gefährdung real ist und stützt sich hier auf wissenschaftliche Berichte. Solche liegen aber auch der Legislative und der Exekutive vor. Handeln diese trotzdem nicht, so sind sie aufgrund eigener Interessenabwägung zum Schluss gekommen, dass ein Handeln dennoch (noch) nicht geboten ist. Darf diese Interessenabwägung

³⁵⁴ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/> Climate Litigation Chart (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁵⁵ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-others-v-secretary-state-business-energy-industrial-strategy/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁵⁶ BGE 140 II 315 E. 4.9.

von den Gerichten neu gemacht werden? Die ersten Klimaklagen – und zwar sowohl die erfolgreichen, als auch die gescheiterten – illustrieren, dass in Bezug auf das Verhältnis der Gewalten noch viele Fragen offen sind.

Die zitierten Entscheide zeigen aber, dass Gerichte durchaus ihre eigenen Einschätzungen bezüglich der Unmittelbarkeit der Gefahr vornehmen können – und dass sie von den politischen Behörden Nachweise einfordern, dass sie angemessene Schritte tätigen, um die Verwirklichung der Gefahr zu verhindern. Was als angemessen gelten kann, wird damit zu einem Massstab, der von politischen Behörden und Gerichten gemeinsam überprüft und konkretisiert wird. Wie weit die Gerichte dabei gehen, hängt von der nationalen Rechtslage und der Tradition ab. Während das Bundesgericht in der Schweiz sich z.B. sogar mit Appellentscheiden zurückhält, greift das deutsche Bundesverfassungsgericht immer wieder auch stark gestaltend in den politischen Prozess ein (vgl. etwa der Entscheid, dass das Personenstandsrecht um einen weiteren Geschlechtseintrag erweitert werden muss).³⁵⁷ Andere Gerichte, wie das französische oder auch das pakistanische Gericht gehen einen Mittelweg, indem sie einen verbindlichen Dialog zwischen Judikative und Legislative/Exekutive anordnen und dafür im pakistanischen Fall auch spezifische Gremien schaffen. All dies sind Möglichkeiten, die Rolle der Judikative im Bereich Recht auf Umwelt zu stärken, ohne die Gewaltenteilung zu gefährden.

2. Herausforderung des Prozessrechts

Menschenrechte lassen sich in den vielen Rechtsordnungen, namentlich der schweizerischen, nur verwirklichen, wenn einzelne Betroffene ein individuelles Rechtsschutzinteresse geltend machen können. Dies setzt in der Regel voraus, dass die Beschwerdeführerin von einer Regelung oder einem Entscheid «besonders berührt» ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Abänderung hat.³⁵⁸ Bei Umweltbeeinträchtigungen wie dem Klimawandel, die oft alle betreffen, versagt das menschenrechtliche Instrumentarium deshalb teilweise. Es stellt sich daher die Frage, ob prozessrechtliche Anpassungen vorgenommen, der Begriff der Betroffenheit neu definiert oder neue Verbandsbeschwerderechte oder das Recht zur Populärbeschwerde eingeführt werden müssen.

An der Betroffenheit gescheitert ist etwa eine Klimabeschwerde vor dem EuGH. Gemäss Art. 263 Ziff. 4 AEUV tritt der EuGH nur dann auf Klagen von natürlichen oder juristischen Personen ein, wenn sich diese Klagen entweder gegen Handlungen richten, die an die Personen gerichtet sind oder diese «unmittelbar und individuell» betreffen oder gegen Rechtsakte mit Verordnungskarakter, «die sie unmittelbar betreffen». Gestützt auf diese prozessuale Vorschrift hat der EuGH im Jahre 2019 die Beschwerde von zehn Familien aus der EU, Kenia und Fidschi für ungültig erklärt, die vor Gericht eine Verschärfung der EU-Klimaziele gefordert hatten.³⁵⁹ Das Gericht anerkannte zwar, dass der Klimawandel nicht alle Menschen gleich, sondern einige stärker bzw. früher betreffe. Daraus könne indes nicht geschlossen werden, dass Klagen gegen Entscheide von allgemeiner

³⁵⁷ BvG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 (1 BvR 2019/16) und entsprechende Medienmitteilung vom 8. November 2017 «Personenstandsrecht muss weiteren positiven Geschlechtseintrag zulassen», abgerufen über <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-095.html> (Zugriff am 12. Februar 2021).

³⁵⁸ Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG.

³⁵⁹ Armando Carvalho und Andere gegen Deutschland (T-330/18) vom 8. Mai 2019, Urteil abgerufen über <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=214164&mode=lst&pageIn-dex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=549181> (Zugriff am 12. Februar 2021).

Tragweite zulässig seien.³⁶⁰ Würde das Gericht von seiner langjährigen Rechtsprechung zum *locus standi* abweichen, würde Art. 263 AEUV bedeutungslos werden, so das Gericht.³⁶¹ Der EuGH hat damit die prozessuralen Schwierigkeiten auf den Punkt gebracht und auf die Mängel des gegenwärtigen Systems hingewiesen. Soll Art. 263 AEUV weiterhin eine Bedeutung haben, so hat er im Bereich des Klimas zur Folge, dass der Rechtsschutz gerade dann versagt, wenn er aufgrund der grossen oder allgemeinen Betroffenheit besonders dringlich wäre.

Auch die Beschwerde der KlimaSeniorinnen ist ein Beispiel für die Abweisung einer Beschwerde wegen mangelnder Betroffenheit. Jedoch argumentiert das Bundesgericht, dass die Beschwerdeführerinnen *zum heutigen Zeitpunkt* noch nicht im erforderlichen Mass in eigenen Rechten betroffen seien.³⁶² Es lässt damit die Frage offen, ob Beschwerden in einem späteren Zeitpunkt möglich sein könnten. Dass das Bundesgericht bezüglich der Anforderungen an die besondere Betroffenheit eine gewisse Flexibilität zeigt, wurde bereits früher klar. Normalerweise verlangt das Bundesgericht eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache, wobei die räumliche Distanz ein wichtiges Kriterium darstellt.³⁶³ Das Bundesgericht hat aber klargestellt, dass im Zusammenhang mit gefährlichen Anlagen jeder, der innerhalb eines Bereiches lebt, in dem das Gefährdungspotential besonders hoch einzuschätzen sei, beschwerdeberechtigt sein soll.³⁶⁴ Bei Kernkraftwerken könnte dies jedoch potentiell ganze Landesgegenden erfassen, was mit dem Verbot der Popularbeschwerde in Widerspruch steht. Das Bundesgericht verlangt deshalb, dass die Kraftwerke Zonen abgegrenzt werden, in denen von einer erkennbar stärkeren Gefährdung der Bewohnerinnen und Bewohner und daher von deren Beschwerdebefähigung auszugehen ist.³⁶⁵

Auch *im Urgenda-Fall* hatte sich das Gericht mit den prozessrechtlichen Anforderungen, diesmal mit Art. 34 EMRK, auseinanderzusetzen. Art. 34 EMRK setzt voraus, dass der Beschwerdeführer geltend machen kann, «Opfer» einer Konventionsverletzung zu sein. Popularbeschwerden sind vor dem EGMR nicht erlaubt.³⁶⁶ Das niederländische Gericht kam zum Schluss, dass es sich bei der klagenden *Urgenda Foundation* nicht um ein Opfer im Sinne von Art. 34 EMRK handle: «*Even if Urgenda's objectives formulated in its by-laws, are explained in such a way as to also include the protection of national and international society from a violation of Article 2 and 8 ECHR, this does not give Urgenda the status of a potential victim within the sense of Article 34 ECHR [...]*»³⁶⁷ Dennoch liess es die Beschwerde zu und zwar gestützt auf das niederländische Zivilgesetzbuch, welches in gewissen Fällen ein ideelles Verbandsbeschwerderecht zulässt. Materiell wurde der Entscheidung dennoch auf Art. 2 und 8 EMRK gestützt. Das Gericht argumentierte, die EMRK könnte herangezogen werden, um innerstaatliche Gesetze, wie das Zivilgesetzbuch und die dort verankerte Sorgfaltspflicht, zu konkretisieren.³⁶⁸ Hier führte also eine Kombination von Verbandsbeschwerderecht (prozessrechtlich) und Menschenrechten (materiellrechtlich) zum Erfolg.

³⁶⁰ Armando Carvalho und Andere gegen Deutschland (T-330/18) vom 8. Mai 2019, Ziff. 50.

³⁶¹ Armando Carvalho und Andere gegen Deutschland (T-330/18) vom 8. Mai 2019, Ziff. 50.

³⁶² Urteil des Bger 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 E. 5.4.

³⁶³ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 21.

³⁶⁴ BGE 120 Ib 379 E. 4d).

³⁶⁵ BGE 120 Ib 379 E. 4d). Vgl. auch WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 22.

³⁶⁶ Mehr dazu vgl. III.2.1.1.

³⁶⁷ *Urgenda und Andere gegen Niederlande* (C/09/456689) vom 24. Juni 2015 (offizielle englische Übersetzung), Ziff. 4.45.

³⁶⁸ *Urgenda und Andeer gegen Niederlande* (C/09/456689) vom 24. Juni 2015 (offizielle englische Übersetzung), Ziff. 4.45.

Der niederländische Fall zeigt, dass andere Rechtsordnungen das Kriterium der Betroffenheit oder der Opfereigenschaft flexibler handhaben als die Schweiz. Gerade diese Fälle könnten für die Entwicklung des internationalen Rechts auf Umwelt von besonderer Bedeutung sein. Hinzu kommt, dass einzelne Personen oder Personengruppen durchaus schneller und unmittelbarer unter den Folgen des Klimawandels leiden als andere. In den meisten der oben diskutierten Fälle argumentierten denn auch die Beschwerdeführerinnen, dass sie (aufgrund ihres Alters, ihres Gesundheitszustandes, ihres Geschlechts oder ihrer Herkunft) besonders vom Klimawandel betroffen seien. Dies gilt etwa auch für die Beschwerde der portugiesischen Jugendlichen gegen 33 Mitgliedstaaten der EMRK.³⁶⁹ Sie argumentieren u.a. mit ihrer Herkunft aus einer stark von Waldbränden bedrohten Region und verweisen darauf, dass im Sommer 2017 Feuer sehr nahe an ihre Wohnung kamen, ihren Garten mit Asche bedeckten und sie in einen Zustand von Angst und Schrecken versetzten.³⁷⁰ Der EGMR hat die Beschwerde zum Anlass genommen, die Frage der Betroffenheit unter Art. 34 EMRK im Zusammenhang mit dem Klimawandel vertieft abzuklären.³⁷¹

Wie die besondere Betroffenheit zu verstehen ist – und ob sie überhaupt eine Eintretensvoraussetzung ist und bleiben soll – ist gegenwärtig Teil einer, auch über den Gerichtsweg, ausgetragenen Debatte. Es ist nicht undenkbar, dass nationale Gerichte – und auch der EGMR – zum Schluss kommen, dass das Recht auf eine wirksame Beschwerde verletzt ist, wenn Beschwerden wegen der Verletzung von Menschenrechten nur deshalb nicht an die Hand genommen werden, weil die gerügte Verletzung alle Menschen gleich oder ähnlich betrifft. Bis auf weiteres ist es aber so, dass Klimaklagen in vielen Ländern an prozessrechtlichen Voraussetzungen scheitern.

Eine andere prozessuale Herausforderung, die Klimaklagen mit sich bringen: Das Klima wandelt sich über lange Zeiträume, weshalb Massnahmen zu seinem Schutz möglichst ergriffen werden müssten, bevor Menschen «besonders betroffen» sind, das Prozessrecht dagegen verlangt Auswirkungen – oder unmittelbar bevorstehende – Auswirkungen auf bestimmte Einzelpersonen. Immerhin ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Einschätzung nationaler Gerichte in Bezug auf die Frage der zeitlichen Betroffenheit in Zukunft ändern wird. Wie viele andere Gremien so vertritt nämlich auch der UN-Menschenrechtsausschuss die Ansicht, dass die Auswirkungen des Klimawandels bereits heute für viele Menschen zu spüren sind.

3. Herausforderung des Haftpflichtrechts

Bei einigen der öffentlichkeitswirksamen Klimaklagen handelt es sich um haftpflichtrechtliche Fälle. Vor allem in den USA sehen sich die Gerichte seit Mitte der 2010er Jahre mit einer Welle von Klagen konfrontiert, mit welchen Private Schadenersatz von anderen Privaten einfordern. Auch in Europa wird mit einer Zunahme solcher Klagen gerechnet.³⁷² Die meisten richten sich gegen sogenannte *carbon majors*, eine kleine Gruppe von sehr grossen Unternehmen im Bereich der Gewinnung von fossilen Brennstoffen und der Zementproduktion.³⁷³

Die grösste Herausforderung in haftpflichtrechtlichen Fällen besteht im Nachweis eines kausalen *Links* zwischen Handlungen einzelner Privater oder einzelnen Emissionsquellen und dem geltend

³⁶⁹ Mehr dazu vgl. III.2.1.1.

³⁷⁰ Duarte Agostinho und Andere gegen Portugal und Andere, Ziff. 22, Beschwerdeschrift abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_12109_complaint.pdf (Zugriff am 8. Februar 2021).

³⁷¹ Mehr dazu vgl. III.2.1.1.

³⁷² CHATZINERANTZIS/HERZ, Climate Change Litigation – Der Klimawandel im Spiegel des Haftungsrecht, S. 594.

³⁷³ HÖSLI/WEBER, Klimaklagen gegen Unternehmen, S. 7.

gemachten, durch Klimaveränderungen entstandenen Schaden.³⁷⁴ Diese Schwierigkeit geht weiter über die Herausforderung hinaus, den Nachweis zu erbringen, dass der Klimawandel bzw. bestimmte Auswirkungen des Klimawandels auf menschliche Handlungen zurückzuführen sind. Es geht auch nicht nur darum, einzelne Umweltphänomene, wie Hurrikans, Dürren oder Brände, auf Veränderungen des Klimas zurückzuführen. Vielmehr besteht die haftpflichtrechtliche Herausforderung darin, einen bestimmten, bezifferten Schaden den Handlungen (oder pflichtwidrigen Unterlassungen) eines oder mehrerer Treibhausmittanten zu zuzuordnen. Im Haftpflichtrecht stellen sich deshalb zahlreiche, gegenwärtig noch weitgehend unbeantwortete Fragen: Über welche zeitlichen und geografischen Wirkzusammenhänge soll das Haftpflichtrecht zur Verfügung stehen? Welche Zurechnungsgrenzen sind aufrechtzuerhalten oder allenfalls neu zu ziehen? Solle neben den Distanzschäden auch Summationsschäden dem haftpflichtrechtlichen Regime unterstellt werden, bei welchen der Haftpflichtige nur – und neben vielen anderen – zur Entstehung des Schadens beigetragen hat?³⁷⁵

Der wohl bekannteste haftpflichtrechtliche Fall ist der deutsche Fall *Luciano Llijuya gegen RWE AG*. Der peruanische Bauer Luciano Llijya hatte im Jahre 2015 vor einem Gericht in Essen geltend gemacht, das deutsche Unternehmen RWE trage durch den Ausstoss erheblicher Mengen an Treibhausgasen eine Mitverantwortung am Klimawandel und damit auch am Abschmelzen der Gletscher oberhalb der Stadt Huaraz. Das Abschmelzen dieser Gletscher habe zu einem erheblichen Anstieg des Wasserspiegels des Gebirgssees Palacacocha geführt, weshalb nun ein Dammbruch und eine Überflutung der darunter gelegenen Stadt Huaraz drohe. Um sein in dieser Stadt gelegenes Eigentum vor Flutschäden zu schützen, hatte Llijuya an seinem Haus besondere Schutzvorrichtungen angebracht. Vor dem Gericht in Essen verlangte er, dass RWE die Kosten dieser Schutzmassnahmen in dem Anteil übernehme, in der das Unternehmen zum weltweiten Klimaerwärmung beitrage.³⁷⁶ Das Landgericht wies die Klage mit dem Argument ab, dass es dem Kläger nicht gelungen sei, eine rechtliche Verantwortlichkeit des Beklagten für den Schaden nachzuweisen. Es argumentierte dabei vor allem mit der Tatsache, dass es sich beim Klimawandel um ein so komplexes Phänomen handle, dass sich bestimmte Schäden nicht auf bestimmte Handlungen zurückführen liessen: *«Andererseits ist die Ursachenkette beim Klimawandel ungleich komplexer, mehrpoliger und damit diffuser und gleichzeitig in der Wissenschaft umstritten. Wenn zahllose Groß- und Kleinemittenten Treibhausgase freisetzen, die ununterscheidbar miteinander vermischt werden, sich gegenseitig verändern und letztlich über einen hochkomplexen Naturprozess eine Klimaänderung hervorrufen, lässt sich eine auch nur annähernd lineare Verursachungskette von einer bestimmten Emissionsquelle zu einem bestimmten Schaden nicht mehr ausmachen.»*³⁷⁷

Gegenwärtig ist der Fall vor dem Oberlandesgericht Hamm hängig. Vor dieser Instanz hat der Kläger bereits erste Erfolge erzielen können. Das Oberlandesgericht stellte nämlich fest, dass die Beschwerde begründet sei, beschloss den Eintritt und die Beweisaufnahme und setzte beiden Parteien eine Frist, um weitere Argumente vorzulegen. Es kündigte auch bereits an, Expertinnen zu konsultieren, um über den Beitrag des Beklagten zu den Hochwasserrisiken urteilen zu können. Die RWE-Anwälte stellen sich weiterhin auf den Standpunkt, dass ein einzelnes Unternehmen nicht

³⁷⁴ DIES., Klimaklagen gegen Unternehmen, S. 7; SETZER JOANA/BYRNES REBECCA., S. 9; WILL FRANK, Klimahaftung und Kausalität, S. 28 f.

³⁷⁵ CHATZINERANTZIS/HERZ, Climate Change Litigation – Der Klimawandel im Spiegel des Haftungsrecht, S. 596.

³⁷⁶ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/liiuya-v-rwe-ag/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁷⁷ Llijuya gegen RWE AG (2 O 285/15) vom 15.12.2016, Ziff. 46, Urteil abgerufen über <https://openjur.de/u/943890.html> (Zugriff am 8. Februar 2021).

für die Folgen des Klimawandels verantwortlich gemacht werden könne. Das Oberlandesgericht wies jedoch ihre zwei Gegendarstellungen gegen den Beweisbeschluss zurück und stellte fest, dass Klimaschäden durchaus geeignet seien, eine Unternehmenshaftung zu begründen. Vom Vorhandensein mehrerer Störer könne nicht notwendigerweise gefolgert werden, dass eine Beseitigung der Störung nicht klageweise erwirkt werden könne. 2019 richtete das Oberlandesgericht Hamm ein Ersuchen an den Staat Peru, einen Augenschein vor Ort vornehmen zu können. Während sich die Gefahrenlage durch den Niedergang einer Eislawine verschärft hat, verzögert sich gegenwärtig die Beweisaufnahme vor Ort aufgrund der coronabedingten Reisebeschränkungen.³⁷⁸

In der Schweiz wurde noch kein gerichtliches Verfahren gegen ein Unternehmen angestrengt.³⁷⁹ Im Moment würde ein solches vermutlich auch an den haftpflichtrechtlichen Voraussetzungen scheitern. Neuere wissenschaftliche Fortschritte in der Klimawissenschaft könnten Klimaklagen in der Zukunft aber erleichtern. Aufgrund von Fortschritten in der Attributionsforschung können z.B. die Beiträge einzelner grosser Emittenten zum Klimawandel³⁸⁰ oder der Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und einzelnen z.B. wetterbedingten Ereignissen heute besser aufgezeigt werden.³⁸¹ Gewisse Probleme bleiben aber bestehen. Ausgeschlossen von der haftpflichtrechtlichen Schadensdefinition sind z.B. reine Umweltschäden, weil sich ihnen kein finanzieller Wert zuordnen lässt.³⁸² Zu denken ist in diesem Zusammenhang bspw. an durch den Klimawandel hervorgerufene negative Auswirkungen auf die Biodiversität.³⁸³

Eine Lösung können hier spezifische Haftungsgrundlagen im Umweltrecht sein. In Schweiz finden sich solche spezifische Haftungsgrundlagen in verschiedenen umweltrechtlichen Erlassen, so im USG, im GTG, im BGF und im KHG. Dabei handelt es sich teils um öffentlich-rechtliche, teils um privatrechtliche Haftungsnormen. Reine Umweltschäden sind in all diesen Haftungsregeln nicht ersatzfähig. Art. 59a^{bis} Abs. 9 USG und Art. 15 Abs. 3 BGF kennen aber die Wiederherstellung der beeinträchtigten Umweltgüter. In einzelnen Gesetzen sind auch Ersatzpflichten zum Ausgleich für entstandene Beeinträchtigungen vorgesehen (so etwa in Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG).

4. Herausforderung des Strafrechts

Klassisches Strafrecht fokussiert auf natürliche Personen und eignet sich deshalb kaum, um gegen Emittenten von Treibhausgasen vorzugehen. Anders das Umweltstrafrecht; dieses nimmt auch juristische Personen in den Fokus und kann deshalb ein Mittel sein, um z.B. Unternehmen, welche gegen Klimavorgaben verstossen, zur Rechenschaft zu ziehen.

³⁷⁸ Vgl. Germanwatch zum Fall Huaraz, abgerufen über <https://germanwatch.org/de/der-fall-huaraz> (Zugriff am 12. Februar 2021); Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bauer erzielt Teilerfolg gegen RWE, 30. November 2017, abgerufen über <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/peruanischer-bauer-erzielt-teilerfolg-gegen-rwe-15317958.html> (Zugriff am 12. Februar 2021); Übersicht des Oberlandesgericht Hamm zu 5 U 15/17, abgerufen über <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=OLG%20Hamm&Datum=31.12.2222&AktENZEICHEN=5%20U%2015/17> (Zugriff am 12. Februar 2021).

³⁷⁹ HÖSLI/WEBER, Klimaklagen gegen Unternehmen, S. 5.

³⁸⁰ SETZER JOANA/BYRNES REBECCA, S. 8.

³⁸¹ SETZER JOANA/BYRNES REBECCA, S. 9.

³⁸² BUSENHARD JÜRIG, Die Haftung für Umweltschäden und deren Versicherung, S. 302; PELLONI GIOVANNI, Privatrechtliche Haftung für Umweltschäden und Versicherung, S. 52; SCHÖNENBERGER BEAT, Art. 41 OR (Kurzkomentar Obligationenrecht), N 4.

³⁸³ BUSENHARD JÜRIG, Die Haftung für Umweltschäden und deren Versicherung, S. 301.

Die strafrechtlichen Verfahren, welche in den letzten Jahren Aufsehen erregt haben, drehten sich aber um eine andere Frage. Und zwar ging es darum, ob der Klimawandel als Notstand qualifiziert werden kann, der eine Abweichung von geltenden Strafnormen erlaubt.

In Frankreich kam es im Nachgang zu Demonstrationen gegen die Klimapolitik von Emmanuel Macron zu einer grossen Anzahl von Strafprozessen gegen Klimaaktivistinnen und -aktivisten. Sie hatten Porträts des französischen Präsidenten in Stadt- und Regierungsgebäuden gestohlen (oder dies versucht) und wurden dafür u.a. wegen Diebstahl angeklagt. Die Aktivistinnen und Aktivisten verteidigten sich mit dem Hinweis, es habe sich um eine Notsituation gehandelt und waren damit teils erfolgreich.³⁸⁴ In einem Fall, der vor einem Gericht in Lyon verhandelt wurde, argumentierten die Angeklagten, dass ihre bisherigen, im Rahmen des Rechtsstaats ergriffenen Massnahmen sich nicht ausreichend auf die Politik ausgewirkt hätten und aufgrund der Dringlichkeit Handlungen des gewaltlosen zivilen Ungehorsams notwendig seien. Das Gericht folgte dieser Argumentation. Es stellte fest, dass der Klimawandel die Zukunft der Menschheit ernsthaft beeinträchtigt und die von Frankreich gesetzten Ziele nicht ausreichen, um die Gefahren der Erderwärmung abzuwenden. Das Gericht kam zum Schluss, dass unter diesen Umständen die Ausdrucksmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger nicht auf die Stimmabgabe beschränkt werden könne und dass der Diebstahl ein Ausdruck des fehlenden Dialogs zwischen dem Präsidenten und der Bevölkerung darstelle («*le décrochage et l'enlèvement sans autorisation de ce portrait [...] doit être interprété comme le substitut nécessaire du dialogue impraticable entre le président de la République et le peuple.*»)³⁸⁵ Beide Angeklagten wurden frei gesprochen. Das Urteil ist vor der zweiten Instanz hängig.³⁸⁶

Zu zwei sehr ähnlichen Fällen kam es auch in der Schweiz. Im Unterschied zum französischen Fall ging es jedoch um Straftaten, welche sich nicht gegen den Staat (und seine Untätigkeit), sondern gegen Private richteten. Im Herbst 2018 machten Aktivistinnen und Aktivisten der *Lausanne Action Climat* mit einem simulierten Tennisspiel in einer Filiale der *Credit Suisse* auf umweltschädliche *Investments* der Bank aufmerksam. Die Bezirksanwaltschaft Lausanne verfügte gegen zwölf Teilnehmende einen Haftbefehl wegen Hausfriedensbruch. Die Beschuldigten erhoben Einspruch dagegen und erhielten vom Bezirksgericht recht. Nicht umstritten war, dass das Verhalten tatbestandsmässig war.³⁸⁷ Der Einzelrichter sah aber einen rechtfertigenden Notstand gegeben. Das Gericht anerkannte die Folgen des Klimawandels als «Gefahr» im Sinne des Art. 17 StGB.³⁸⁸ Die Folgen des Klimawandels seien genug nah, um als unmittelbare Gefahr für die Rechtsgüter Leben und Gesundheit zu gelten.³⁸⁹ Andere Mittel, wie das politische Engagement, seien aufgrund der Dringlichkeit nicht wirksam³⁹⁰. Mit Blick auf den Klimanotstand sei die Aktion deshalb «*notwendig und angemessen*» gewesen («*L'acte incrimine était donc un moyen nécessaire et proportionné à même d'atteindre le but visé*»)³⁹¹ Das Urteil wurde vom Waadtländer Kantonsgericht revidiert.

³⁸⁴ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/state-v-delahalle-goinvic/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁸⁵ Urteil des Tribunal de Grande Instance de Lyon (19168000015) vom 16. Februar 2019, Urteil abgerufen über http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190916_Not-available_judgment-4.pdf, S. 7 (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁸⁶ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/state-v-delahalle-goinvic/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁸⁷ Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, E. 3.1.2.

³⁸⁸ Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, E. 4.2.

³⁸⁹ Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, E. 4.2.

³⁹⁰ Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, E. 4.2.

³⁹¹ Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, E. 4.1

Die Freisprüche wurden aufgehoben und Geldbussen verhängt.³⁹² Der Fall wurde ans Bundesgericht weitergezogen.³⁹³ Ebenfalls hängig ist der Fall eines Mannes, der am Rande einer Klimademonstration in Genf rote Hände, als Symbol für die Opfer des Klimawandels, an die Fassade einer *Credit Suisse* Filiale gemalt hatte. Die erste Instanz verurteilte den Mann wegen Sachbeschädigung.³⁹⁴ Das Genfer Kantonsgerichts widerrief das Urteil, weil ein rechtfertigender Notstand vorgelegen habe.³⁹⁵ Auch dieser Fall liegt aktuell beim Bundesgericht.³⁹⁶

Die nicht rechtskräftigen Urteile wurden teils sehr stark kritisiert und als Gefahr für den Rechtsstaat bezeichnet.³⁹⁷ Nicht bestritten ist, dass die Gerichte Art. 17 StGB sehr weit ausgelegt haben. Jedoch ist auch zu bedenken, dass verschiedenen Städte und einzelne Kantone in der Schweiz den Klimanotstand ausgerufen,³⁹⁸ damit die Dringlichkeit der Gefahr unterstrichen haben und die Frage, welche Mittel im Kampf gegen den Klimawandel erlaubt oder gar geboten sind, neu beurteilt werden muss. Dass die Urteile vorwiegend junge Personen betreffen verweist auch auf gewisse Demokratiedefizite, da diese Personengruppe nicht die gleichen Möglichkeiten zur Beeinflussung und Beschleunigung des politischen Prozesses hat.

Mag also in den konkreten Fällen der Freispruch strafrechtlich gesehen ein Fehler gewesen sein und die Strafbefreiung wegen fehlendem Strafbedürfnis (Art. 52 StGB) oder der aussergesetzliche Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen die korrektere Lösung, sind die Urteile doch ein Hinweis darauf, dass die Judikative auf der Suche nach einer adäquaten Lösung auf neue Probleme und rechtliche Herausforderungen ist.

5. Zwischenfazit

Gerichtsurteile, die sich mit dem Recht auf Umwelt befassen, sind nichts Neues. Soweit sich Umweltbeeinträchtigungen, wie Verschmutzung, Vergiftung oder Lärm auf die Menschenrechte einzelner Personen auswirken, ist das Recht auf Umwelt im Rahmen des *Greenings* längst justiziabel. Die Klimaklagen, die in neuerer Zeit immer häufiger angestrengt werden, lassen jedoch vermuten, dass sich Klagen zur Verwirklichung des Rechts auf Umwelt in Zukunft nicht nur häufen werden, sondern dass sich möglicherweise grössere Veränderungen im Bereich der Justiziabilität von Umweltschutz und Emissionsreduktion ankündigen. Indem die Klimaklagen die Grenzen der Justiziabilität herausfordern, zielen sie auf ein «*Greening plus*» und damit auf eine Erweiterung des fragmentierten Rechts auf Umwelt, das sich aus verschiedenen Teilgehalten, wie dem Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf angemessene Lebensstandards auf Kultur zusammensetzt. Dabei geht es weniger darum, den Schutzbereich der einzelnen ergrünt Menschenrechte zu vergrössern als vielmehr bestehende Schranken zu überwinden, die sich namentlich aus dem Prozessrecht und dem Haftpflichtrecht ergeben.

³⁹² Urteil des Waadtländer Kantonsgerichts 2020/333 vom 22. September 2020.

³⁹³ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/credit-suisse-protesters-trial/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁹⁴ Urteil des Genfer Polizeigerichts JTDP/245/2020 vom 20. Februar 2020.

³⁹⁵ Urteil des Genfer Kantonsgerichts AARP/339/2020 vom 14. Oktober 2020.

³⁹⁶ Zum Ganzen vgl. Climate Litigation Chart <http://climatecasechart.com/non-us-case/credit-suisse-protesters-trial/> (Zugriff am 2. Februar 2021).

³⁹⁷ NIGGLI MARCEL ALEXANDER/MUSKENS LOUIS FRÉDÉRIC, Ziff. 38; PAYER ANDRÉS, Klimawandel als strafrechtlicher Notstand, Zugleich Besprechung des Urteils des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, Ziff. 28.

³⁹⁸ So etwa der Kanton Basel-Stadt, der Kanton Waadt, der Kanton Jura und der Kanton Luzern.

Im Zentrum dieser Experimente mit der Justiziabilität steht die Diskussion um die Aktivlegitimation. Die Frage, mit denen sich weltweit zahlreiche Gerichte und internationale Gremien konfrontiert sehen, ist, ob Menschenrechtsbeschwerden auch zulässig sein sollen, wenn von einer (drohenden) Menschenrechtsverletzung nicht ein einzelner Mensch oder mehrere Einzelne betroffen sind, sondern viele oder alle – wie das bei Klima-, aber auch bei allgemeinen Umweltfragen der Fall ist. Gegen eine solche Öffnung des Beschwerdewegs in Richtung Popularbeschwerde spricht, dass bedrohte Menschen, die in einem demokratischen Gemeinwesen die Mehrheit oder die Gesamtheit der Bevölkerung stellen, die Möglichkeit haben, ihren Wunsch nach einer wirksameren und schnelleren Beschränkung des Emissionsausstosses auf politischem Wege durchzusetzen. Nur von staatlichen Entscheiden besonders betroffene Einzelne und Minderheiten können nach diesem Konzept den Rechtsweg beschreiten; Mehrheiten stehen politische Handlungsmöglichkeiten offen.

Für eine Öffnung des Beschwerderechts spricht, dass es stossend ist, dass Menschenrechte wirksam geschützt werden, wenn Einzelne unter Verletzungen leiden, nicht aber, wenn viele oder alle dies tun. Hinzukommt, dass Parlamente und Regierungen auch in funktionierenden Demokratien Entscheide fällen können, die nicht mit dem Willen der Mehrheit übereinstimmen. Verletzt ein solcher Mehrheitsentscheid übergeordnetes Recht, so spricht viel dafür, die Grenze zwischen Politik und Recht in Richtung Rechtsstaatlichkeit zu verschieben und Gerichten die Durchsetzung verbindlichen Rechts zu ermöglichen. Staaten, die die abstrakte Normenkontrolle zulassen (in der Schweiz nur gegenüber kantonalen Erlassen), anerkennen längst, dass auch die Tätigkeit des Gesetzgebers einer Kontrolle durch die Justiz untersteht. Gerade bei abstrakten Normenkontrollen wird die Beschwerdelegitimation notwendigerweise bereits heute weit verstanden – beschwerdeberechtigt ist, wer von einem Erlass möglicherweise in Zukunft betroffen sein könnte. Vieles weist darauf hin, dass sich diese Vorgehensweisen weiter erweitern und vertiefen werden – und die abstrakte *Normenkontrolle* in Zukunft möglicherweise auch zur Verfügung stehen könnte, wenn nicht eine Norm, sondern das Fehlen einer Norm gerügt wird.

In gewisser Hinsicht würde damit eine Entwicklung weitergeführt, die im Bereich des nationalen und des internationalen Menschenrechtsschutzes bereits seit einigen Jahrzehnten zu beachten ist: Menschenrechte dienen nicht nur der Abwehr staatlicher Handlungen, die in Freiheitssphären Einzelner eindringen, sondern begründen gleichermassen Schutz- und Verwirklichungspflichten, die vom Staat ein Handeln erfordern. Während die Abwehr in den meisten Fällen nicht nur im konkreten Fall, sondern auch abstrakt gerügt werden kann (losgelöst von einem konkreten Anwendungsfall und also bevor eine Menschenrechtsverletzung bereits eingetreten ist oder droht), so lassen sich gegenwärtig Schutz- und Verwirklichungspflichten nur und erst im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalls durchsetzen. Menschenrechtsträger sind damit wirksamer vor staatlichem Handeln geschützt als vor staatlichem Untätigsein. Verschiedene Urteile weisen aber darauf hin, dass die Aktivlegitimation wohl in Zukunft weiter verstanden wird und sich dadurch die Beschwerdemöglichkeiten erweitern. Soweit Gerichte sich dabei darauf beschränken, hinreichend klare und bestimmte Verpflichtungen des übergeordneten Rechts durchzusetzen und den politischen Behörden, wo immer möglich, einen Ermessens- und Gestaltungsspielraum einräumen, verändert diese Entwicklung zwar die Gewaltenteilung, stellt sie aber nicht grundsätzlich in Frage. Sollte diese Entwicklung weitergehen, könnte sie vielmehr auch als Stärkung der Gewaltenteilung und damit der Rechtsstaatlichkeit verstanden werden. Parlamente und Regierungen sind es ja, die verbindliche Verpflichtungen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes eingehen. Verletzen sie diese Verpflichtungen im Nachhinein, namentlich indem sie die vom übergeordneten Recht verlangten Massnahmen nicht, verspätet oder auf ungenügende Weise ergreifen, dient das richterliche Eingreifen der Durchsetzung der demokratisch geschaffenen Rechtsordnung.

Es zeichnen sich aber auch zahlreiche weitere Veränderungen ab, deren weitere Entwicklung ebenfalls noch ungewiss ist. Diese betreffen namentlich die Frage nach der zeitlichen Betroffenheit oder Dringlichkeit, nach der Verjährung und Verwirkung von (Langzeit-)Beeinträchtigungen und nach den Kausalitäten. Besonders brisant sind zahlreiche dieser Fragen im internationalen Verhältnis: Kann das menschenrechtliche Instrumentarium so erweitert werden, dass es etwa Staaten erlaubt, die vom Klimawandel bereits besonders betroffen sind, gegen Staaten vorzugehen, die selbst – oder durch die in ihnen beheimateten Unternehmen – für einen erheblichen Teil der Treibgasemissionen verantwortlich sind? In diesem Bereich stellen sich teilweise Fragen, die bereits im Rahmen anderer kollektiver Menschenrechte, wie etwa dem Recht auf Entwicklung oder dem Recht auf Frieden diskutiert worden sind. Wer ist Träger solcher kollektiver Menschenrechte, wer ist Adressat dieser Verpflichtungen? Ist das menschenrechtliche Instrumentarium, das für Beschwerden Einzelner gegen ihren eigenen übergriffigen Staat entwickelt worden ist, geeignet, Streitigkeiten zwischen Staaten beizulegen?

Überblickt man aber das weltweite Geschehen im Bereich der Klimaklagen, so liegt auf der Hand, dass sich in diesem Bereich seit einiger Zeit eine erhebliche Dynamik beobachten lässt. Vieles weist darauf hin, dass sich diese Dynamik, die das Recht auf Umwelt einem «*Greening plus*» zuführen, in Zukunft weiter verstärken wird. Dennoch handelt es sich bei den zitierten Entscheiden im Moment noch um Einzelfälle, die – falls rechtskräftig – nur für den betreffenden Staat Verbindlichkeit haben. Selbst in den Staaten, in denen Gerichte Klimaklagen gutgeheissen haben, steht noch nicht fest, ob sich diese Urteile zu eigentlichen *Leading Cases* entwickeln werden, die die weitere Rechtsprechung prägen, oder ob sie sich als «Ausreisser» herausstellen werden.

Weil rechtskräftigen Urteilen aus ausländischen Staaten ausserhalb des betroffenen Staates keine Verbindlichkeit zukommt, wäre es auch voreilig, einzelne Entscheide beizuziehen, um die Konturen des internationalen Rechts auf Umwelt zu bestimmen. Erst wenn sich in einer Grosszahl von Staaten eine bestimmte Praxis etabliert hat und diese von einer Rechtsüberzeugung getragen ist, entstehen allgemeine Rechtsgrundsätze, denen völkerrechtlich Verbindlichkeit zukommt. Trotz dieser Vorbehalte ist nicht zu übersehen, dass sich Rechtsetzung und Rechtsprechung gerade im Bereich der Menschenrechte, des Umwelt- und des Klimaschutzes transnationalisieren und verschiedene Akteure sich gegenseitig beeinflussen: Während sich nationale Gerichte zusehends auf ausländische Urteile und auf internationale Entwicklungen berufen (auch auf *Soft Law*), stützen sich internationale Gremien umgekehrt oft auf die Entscheide nationaler Gerichte. Gerade die Arbeiten des Sonderberichterstatters für das Recht auf Umwelt sind illustrativ für diese Zusammenarbeit; in seinen Berichten geht der Beauftragte nämlich ausführlich auf nationale Entwicklungen und Entscheide ein, erachtet diese als wegweisend und setzt sie zuweilen gar mit internationalen Tendenzen gleich, die er in die Rahmenprinzipien des internationalen Rechts auf Umwelt einfließen lässt.³⁹⁹ Intensive horizontale und vertikale Dialoge können im Verlaufe der Zeit so durchaus zu einer Harmonisierung des Rechts und zu einer Verfestigung völkerrechtlicher Normen führen, die durch nationale Innovationen angestossen werden.

³⁹⁹ Sonderberichterstatter, *Compilation of good practices* (2015). Zur intensiven Auseinandersetzung des Sonderberichterstatters mit nationaler Rechtslage vgl. auch Sonderberichterstatter, *Global recognition of the right to a healthy environment, report* (2018), Ziff. 28 ff.

V. RECHTSLAGE IN DER SCHWEIZ

Für die Beurteilung der Frage, welche Konsequenzen eine internationale Anerkennung eines Rechts auf Umwelt für die Schweiz haben könnte, bedarf es zunächst der Klärung, welche Teilgehalte des geforderten Rechts auf Umwelt bereits in der schweizerischen Rechtsordnung verankert sind. Zwar lässt sich der normative Gehalt des Rechts auf Umwelt nicht eindeutig festhalten.⁴⁰⁰ Wie der Sonderberichtersteller aber präzisierte, sollen sich die Verpflichtungen in erster Linie auf die *Framework Principles* stützen.⁴⁰¹ Obwohl es sich bei den Rahmenprinzipien um unverbindliche Vorschläge handelt, die auch im Falle einer völkerrechtlichen Anerkennung nicht in Rechtskraft erwachsen würden, scheint die Annahme gerechtfertigt, dass sie für die Auslegung von Bedeutung sein würden. An diesen Rahmenprinzipien soll sich daher die nachstehende Analyse orientieren.⁴⁰² Deshalb sollen einige Erkenntnisse in Bezug auf die *Framework Principles* in Erinnerung gerufen werden:

- Die *Framework Principles* richten zunächst die sehr allgemein gehaltene Forderung an die Staaten, die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechten und Umwelt anzuerkennen. Darüber hinaus unterscheidet der Sonderberichtersteller substanzielle und prozedurale Verpflichtungen. Als substanziell gelten Verpflichtungen, deren Einhaltung einen Einfluss auf die Wahrnehmung von Menschenrechten haben, während jene Rechte, die vorschreiben, welche Verfahren bei der Verwirklichung der Rechte einzuhalten sind, als prozedural gelten.
- Die Rahmenprinzipien decken sich teilweise mit bereits bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen, deren ökologischer Teilgehalt in der Rechtsprechung anerkannt wurde (*Greening*). Aus diesen Prinzipien werden deshalb keine neuen Forderungen abgeleitet: FP2, FP 4, FP 5, FP 7, FP 9, FP 10, FP 13, FP 14, FP 15 und FP 16.
- Andere Forderungen des Sonderberichterstatters erweitern das menschenrechtliche Instrumentarium für Umweltbelange und gehen damit über das *Greening* hinaus («*Greening plus*»). Diese Forderungen haben deshalb das Potenzial, neue völkerrechtliche Verpflichtungen zu begründen. Als justiziabel können nur jene Prinzipien gelten, die sich im Rahmen des Menschenrechts-*Greenings* bewegen oder Verpflichtungen der Aarhus Konvention aufnehmen.
- Die meisten Prinzipien sind offen und unbestimmt und begründen deshalb lediglich programmatische Pflichten begründen, die der Umsetzung durch nationale Behörden bedürfen. Die Verwirklichung dieser Pflichten kann in der Regel progressiv erfolgen, wobei ein Regressionsverbot gilt.
- Die Forderungen der Rahmenprinzipien lassen sich nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen oder zielen auf ähnliche Massnahmen ab. Diesem Umstand wird versucht, mit Verweisen gerecht zu werden.

⁴⁰⁰ Vgl. dazu oben II.

⁴⁰¹ Sonderberichtersteller, *Framework Principles*, Report (2018), Annex. Ausführlich dazu vgl. oben II.1.2.1.

⁴⁰² Die *Framework Principles* 15 und 16 wurden derweil von der Untersuchung ausgeklammert: FP 15, weil der Umgang mit indigenen Bevölkerungen für die Schweiz nicht unmittelbar relevant ist; FP 16, weil es die allgemeine Forderung von FP 1 und 2 wiederholt und lediglich um den sehr offenen Begriff der Nachhaltigkeit ergänzt. Zum Nachhaltigkeitsprinzip der schweizerischen Bundesverfassung aber dennoch kurz nachstehend, vgl. V.1.

Das schweizerische Umweltrecht ist ein dynamisches, wachsendes und fragmentiertes Rechtsgebiet, dessen Gesetzes- und Verordnungsrecht sowie dessen Anwendung durch die Rechtsprechung im Folgenden nicht umfassend dargestellt werden können. Stattdessen wird zuerst ein Überblick über das relevante schweizerische Recht gegeben (V.1), bevor auf die einzelnen Forderungen des Sonderberichterstatters eingegangen wird. Dabei hält sich die Analyse an die Einteilung des Sonderberichterstatters und bespricht zunächst die allgemeinen Forderungen (V.2) und anschliessend die substanziellen (V.3) und prozeduralen Aspekte (V.4). Ergänzt wird die Analyse durch eine Übersicht über die rechtlichen Bestimmungen (siehe Anhang).

Ziel der Analyse ist es, je Rahmenprinzip die wichtigsten Rechtsquellen sowie mögliche «Lücken» aufzuzeigen.⁴⁰³ Für diese «Lücken» gelten die oben genannten Vorbehalte: Solange es sich um eine unverbindliche Anerkennung im Rahmen einer UN-Resolution handelt, entstehen keine neuen völkerrechtlichen Pflichten. Von einem Handlungsbedarf im rechtlichen Sinn könnte deshalb erst die Rede sein, wenn sich das Recht auf Umwelt zu einem verbindlichen Recht verdichten würde und für dieses die Rahmenprinzipien massgebend wären.

1. Einleitende Bemerkungen: Die Umwelt im Verfassungsrecht

Im schweizerischen Verfassungs- und Gesetzesrecht ist kein Anspruch auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt verankert. Auch die Rechtsprechung hat kein solches Recht anerkannt.⁴⁰⁴ Nichtsdestotrotz geniessen die Umwelt und der Umweltschutz in der Bundesverfassung einen hohen Stellenwert.⁴⁰⁵ So verweist bereits die Präambel auf die «Verantwortung gegenüber der Schöpfung» und die «Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen». Damit bringt die Einleitung der Verfassung zum Ausdruck, dass es ihr um eine Werte- und Rechtsordnung geht, die nicht beim Schutz lebender Menschen Halt macht, sondern die gesamte Umwelt in den Blick nimmt und diese auch für die Zukunft bewahren und schützen will. Die Verantwortung des schweizerischen Bundesstaats gegenüber zukünftigen Generationen wird darüber hinaus im Zweckartikel bekräftigt, wonach die Schweiz die nachhaltige Entwicklung fördern und sich für eine «dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» einsetzen soll (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV). Nach diesen Zwecken sollen die natürlichen Lebensgrundlagen (auch) um ihrer selbst willen erhalten und weltweit eine nachhaltige Entwicklung angestrebt werden.

Konkretisiert wird die sogenannte Umweltverfassung insbesondere im 4. Abschnitt der Zuständigkeitsordnung.⁴⁰⁶ Dieser Abschnitt regelt die Zuständigkeiten des Bundes in den Bereichen Umweltschutz, Raumplanung, Gewässerschutz, Walderhaltung, Natur- und Heimatschutz, Fischerei und Jagd sowie Tierschutz.⁴⁰⁷ Darüber hinaus enthält die Bundesverfassung noch weitere Bestimmungen, die zum Umweltrecht gezählt werden, beispielsweise die Bestimmungen über den Verkehr (Art. 82 - 87 BV), die Energiepolitik (Art. 89 BV), die Landwirtschaft (Art. 104 BV), sowie die Vorgaben über den Umgang mit Organismen und Chemikalien (Art. 118 BV) oder die Gentechnologie im Humanbereich und im Ausserhumanbereich (Art. 119 und 120 BV). Bezüglich letzterem stellt

⁴⁰³ Zur Analyse der *Framework Principles* vgl. II.1.2.1.

⁴⁰⁴ Vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 200.

⁴⁰⁵ Kritisch denn auch GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 73 BV, N 14: «Der hohe Stellenwert, der dem – wie auch immer verstandenen – Nachhaltigkeitsprinzip in der Verfassung eingeräumt wurde, kontrastiert augenfällig mit seiner geringen Durchschlagskraft in der politischen Praxis.»

⁴⁰⁶ MADER, *Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung*, S. 703.

⁴⁰⁷ Siehe Art. 74 - 80 BV. Wobei die Kantone aufgrund des Verfassungsvorbehalts zulasten des Bundes in allen Bereichen Regelungen erlassen können, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV).

die Verfassung klar, dass auch der «Kreatur» eine Würde zukommt und dass es sich bei der Sicherheit von «Mensch, Tier und Umwelt» sowie bei der genetischen «Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten» um Schutzgüter der Verfassung handelt (Art. 120 Abs. 2 BV).

Unter dem Titel «Umweltschutz» legt die Bundesverfassung dar, dass der Umweltschutz auf den «Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt» abzielt (Art. 74 Abs. 1 BV). Sowohl Menschen als auch die natürliche Umwelt sind vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu bewahren. Der Umweltschutz der Schweiz dient damit einerseits der menschlichen Gesundheit, andererseits aber auch der Erhaltung der Umwelt selbst und kombiniert damit einen anthropozentrischen mit einem ökozentrigen Ansatz.⁴⁰⁸ Während die Kernbereiche des Umweltschutzes – Immissionsschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Naturschutz, Landschaftsschutz und Klimaschutz – in fünf Bundesgesetzen geregelt sind (USG, GSchG, NHG, WaG, CO₂-Gesetz), enthalten auch weitere Erlasse umweltrechtliche Normen.⁴⁰⁹ Da es sich bei Art. 74 BV um eine umfassende, aber konkurrierende Bundeszuständigkeit handelt, haben auch die Kantone ergänzendes und vollziehendes Umweltrecht erlassen. Das schweizerische Umweltrecht ergibt sich somit aus zahlreichen Erlassen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.⁴¹⁰

Im Mittelpunkt des schweizerischen Umweltrechts steht das Umweltschutzgesetz (USG). Es funktioniert als eine Art Rahmengesetz, welches die Grundsätze des Umweltschutzes regelt.⁴¹¹ Obwohl also das schweizerische Umweltrecht nicht auf einer Gesamtkonzeption beruht und das USG grundsätzlich mit den anderen Erlassen des besonderen Umweltrechts gleichrangig ist, wirkt es in zahlreiche andere Regelungsbereiche hinein, wie beispielsweise in das Raumplanungsrecht, das Energierecht oder das Landwirtschaftsrecht.⁴¹²

Die Bestimmungen über die Aufgabenteilung in den Bereichen Umwelt und Raumplanung werden durch das Nachhaltigkeitsprinzip eingeleitet, das mit der Totalrevision Eingang in die Bundesverfassung gefunden hat. Demnach müssen Bund und Kantone «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anstreben (Art. 73 BV). Es gilt gewissermassen als Leitidee oder übergeordneter Grundsatz, dessen programmatischer Gehalt für das gesamte Umwelt- und Raumplanungsrecht wegweisend ist.⁴¹³ Bund, Kantone und Gemeinden müssen dafür sorgen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen für die zukünftigen Generationen ungeschmälert erhalten

⁴⁰⁸ MORELL/VALLENDER, in: St. Galler Kommentar der Bundesverfassung, Art. 74 BV, N 13 m.w.H.

⁴⁰⁹ In Ergänzung zu diesem nominalen Umweltrecht finden sich weitere umweltrechtliche Normen in zahlreichen Erlassen auf allen Staatsebenen (funktionales Umweltrecht). Vgl. GRIFFEL, Umweltrecht, S. 3.

⁴¹⁰ Eine Liste der Gesetze und Verordnungen der Umweltgesetzgebung auf Bundesebene ist verfügbar ab: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/geltendes-umweltrecht.html> (zuletzt besucht am 7. Februar 2020). Aufschluss gibt auch die Liste der Erlasse in: JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, S. XXXV ff. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Abkommen des Umweltvölkerrechts, die zu berücksichtigen sind. Thematisch darauf beziehend vgl. Bundesamt für Umwelt, Umweltrecht kurz erklärt (2013).

⁴¹¹ Vgl. GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 74 BV, N 21 f., wobei GRIFFEL anmerkt, dem Regelungsgegenstand des USG hafte eine gewisse Zufälligkeit an.

⁴¹² Vgl. DERS., Umweltrecht, S. 3.

⁴¹³ DERS., in: BSK-BV, Art. 73 BV, N 11. JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 36 ff. Das Nachhaltigkeitsprinzip findet folglich Konkretisierung in Gesetzen des Umweltrechts. Exemplarisch Art. 1 Abs. 1 USG, Art. 1 Abs. 1 RPG, Art. 20 Abs. 1 WaG, Art. 1 GSchG, Art. 1 Abs. 1 BGF, Art. 1 Abs. 1 JSG. Es steht damit auch in Einklang mit *Framework Principle* 16.

bleiben.⁴¹⁴ Es geht damit um ein ökologisch motiviertes Nachhaltigkeitsprinzip, das insbesondere den Umgang mit den natürlichen Ressourcen auf unserem Planeten anspricht.⁴¹⁵

Das verfassungsmässige Nachhaltigkeitsprinzip ist aber inhaltlich nicht genügend bestimmt, als dass daraus unmittelbar anwendbare Rechte abgeleitet werden könnten.⁴¹⁶ Dasselbe gilt auch für die eigentlichen Zuständigkeitsnormen der Bundesverfassung im Bereich Umwelt und Raumplanung, welche wesensgemäss keine subjektiven Rechte verleihen. Allfällige Ansprüche entstehen erst aufgrund des konkretisierenden Gesetzesrechts, dessen Einhaltung von Betroffenen und Umweltverbänden gerichtlich eingefordert werden kann. Justiziable Ansprüche im Umweltbereich können sich ausserdem dadurch ergeben, dass sich Grundrechtsträger auf die ökologischen Schutzbereiche der anerkannten Grundrechte stützen. Auch in der Schweiz ist es so zu einem *Greening* der Grundrechte und zu einer Annäherung zwischen Grundrechten und Umweltrechten gekommen. Das Bundesgericht zeigt jedoch eine grosse Zurückhaltung, wenn es darum geht, aus den bestehenden grundrechtlichen Ansprüchen unmittelbar durchsetzbare Ansprüche auf das Ergreifen oder Verschärfen umweltrechtlicher Massnahmen abzuleiten.⁴¹⁷

In den kantonalen Verfassungen zeigt sich ein ähnliches Bild. Wie die Bundesverfassung bekennen sich auch die meisten kantonalen Verfassungen ausdrücklich zum Schutz der Umwelt und zu einer Verantwortlichkeit gegenüber künftigen Generationen und enthalten Ziel- und Aufgabenbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes.⁴¹⁸ Eigenständige subjektive Ansprüche auf eine gesunde Umwelt sehen jedoch auch die Kantonsverfassungen nicht vor. Einzige Ausnahme bildet der Kanton Genf, in dessen neuer Verfassung ein Recht auf eine gesunde Umwelt ausdrücklich verankert ist (Art. 19 KV/GE).

Seit 2013 garantiert die Genfer Verfassung jeder Person ein Recht «auf ein Leben in einer gesunden Umwelt». Sie kodifiziert sie damit ein eigenständiges Recht auf gesunde Umwelt. In der Rechtsprechung hat der Anspruch bis anhin jedoch noch wenig Konkretisierung erfahren.⁴¹⁹ Insbesondere bleibt nach wie vor unklar, inwiefern das Recht auch die Umwelt *an sich* schützt und sich damit von einem streng anthropozentrischen Ansatz löst. MAGISTRO geht in ihrer Auslegung davon aus, dass der Schutzgegenstand des Grundrechts ein doppelter ist: Einerseits schütze ein subjektiver Anspruch auf eine *gesunde* Umwelt die Umwelt vor schädlichen Einflüssen und andererseits

⁴¹⁴ Der Grundsatz hat seinen Ursprung im völkerrechtlichen Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das auf die Stockholm-Erklärung (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm Declaration (1972)) und den Bericht der Brundtland-Kommission (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Brundtland-Bericht (1987)) zurückgeht. Vgl. JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 40 ff.; GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 73 BV, N 7 ff. Zur Stockholm Declaration siehe oben II.1.1.

⁴¹⁵ WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, N 4; GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 73 BV, N 4. Wobei letzterer kritisiert, dass die Bundesverfassung nicht von einem umfassenderen Nachhaltigkeitsverständnis ausgeht, das neben der ökologischen auch ausdrücklich die soziale und ökonomische Komponente berücksichtigt, wie dies im völkerrechtlichen Verständnis des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in der Regel der Fall ist. Zur Zuständigkeitsordnung zusammenfassend vgl. DERS., Umweltrecht, S. 10 ff.

⁴¹⁶ GRIFFEL, in: BSK-BV, Art. 73 BV, N 12.

⁴¹⁷ BGE 126 II 300 E. 5; WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, N 19.

⁴¹⁸ MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 225. Exemplarisch Art. 31 Abs. 1 KV/BE: «Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.»; ferner § 6 Abs. 2 KV/BS: «Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie gegenüber den Mitmenschen und der Umwelt.»

⁴¹⁹ Für eine Kritik der Zivilgesellschaft in Bezug auf mangelnde Umsetzung des Rechts vgl. Réseau d'information de Genève sur les activités relatives aux droits et libertés, Evaluation Périodique Indépendante, Contribution de la société civile (2019), S. 39 ff.

bewahre der Anspruch den Einzelnen oder die Einzelne vor schädigenden Einflüssen aus der Umwelt.⁴²⁰ Der ökozentrische Ansatz ergebe sich dabei nicht zuletzt aus der Vielzahl von Normen der kantonalen Verfassung, die dem Umweltschutz gewidmet seien. Damit werde im Ergebnis ein justiziables Recht auf eine gesunde Umwelt mit sowohl anthropozentrischem als auch ökozentrischem Ansatz garantiert, das auch zu einem nachhaltigen und nicht-regressiven Umgang mit der Umwelt verpflichte. Die Genfer Kantonsverfassung gehe dagegen nicht so weit, eigentliche Rechte der Natur selbst anzuerkennen. Konkret ziele die neue Verfassungsnorm vor allem darauf, den Grundrechtsträgern mit der ausdrücklichen Garantie ein Instrument an die Hand zu geben, um gerichtlich gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers vorgehen zu können.⁴²¹ Ob sich diese Einschätzungen als richtig erweist, wird erst die Zukunft zeigen. Wäre dies der Fall, so würde die Kodifikation eines eigenständigen Grundrechts (Dimension 4) in Genf zu einem «*Greening plus*» der Menschenrechte führen, das die Grenze zwischen Politik und Recht in Richtung Rechtsstaatlichkeit verschieben und innerhalb des Gefüges der Gewaltenteilung zu einer Stärkung der Justiz führen würde (Dimension 3).

Auch auf Stufe der Gesetzgebung kennen Bund und Kantone keine ausdrückliche Garantie eines Rechts auf Umwelt. Die mangelnde Kodifizierung eines Rechts auf Umwelt auf eidgenössischer und – mit einer Ausnahme – kantonaler Verfassungs- sowie Gesetzesebene bedeutet jedoch nicht zwingend, dass mit einer völkerrechtlichen Anerkennung des Rechts neue Verpflichtungen auf die Schweiz zukämen. Auch der Sonderberichtersteller weist darauf hin, dass die meisten nationalen Rechtsordnungen verschiedene Teilbereiche des Rechts auf Umwelt im Rahmen ihrer Gesetzgebung oder Rechtsprechung bereits gewährleisteten, ohne eine ausdrückliche Garantie vorzusehen. Wie es diesbezüglich in der Schweiz aussieht, wird im Folgenden analysiert.

2. Anerkennung der Interdependenz (FP 1 und 2)

Die ersten beiden Rahmenprinzipien fordern von den Staaten, die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechten und Umweltschutz anzuerkennen. Auf der einen Seite sollen die Staaten für eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt sorgen, damit die umfassende Wahrnehmung von bestehenden Menschenrechten sichergestellt ist (FP 1). Auf der anderen Seite sollen die Staaten auch anerkennen, welche Rolle die effektive Verwirklichung von Menschenrechten für den Umweltschutz haben und garantieren, dass die bereits verbrieften Menschenrechte auch in umweltrelevanten Bereichen Geltung finden (FP 2). Der Sonderberichtersteller spricht damit die sehr allgemein formulierte Verpflichtung an, menschenrechtlichen Ansprüchen auch in umweltrechtlichen Kontexten Wirkung zu verleihen. Welche konkreten menschenrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Umweltbelange von besonderer Bedeutung sind, präzisiert der Sonderberichtersteller in der Liste der *Framework Principles*, wobei Schutzpflichten zugunsten von Leib, Leben und Gesundheit, aber auch Gewährleistungspflichten beispielsweise in Bezug auf das Recht auf Information im Zentrum stehen. Inwiefern die Schweiz diesen spezifischen Anforderungen bereits gerecht wird, wird in den nachfolgenden Kapiteln geprüft und ist hier nicht Thema. Stattdessen soll hier aufgezeigt werden, dass die Forderungen des Sonderberichterstatters mit grundlegenden verfassungsmässigen Prinzipien einhergehen und sich entsprechende Rechte und Pflichten bereits aus der Bundesverfassung ergeben.

⁴²⁰ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 229.

⁴²¹ DIES., *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 230 ff.

Im Grundsatz stehen die allgemeinen Forderungen des Sonderberichterstatters in FP 1 und 2 in Einklang mit dem konstitutiv-institutionellen Grundrechtsverständnis der Bundesverfassung, wonach die grundlegenden Rechte und Freiheiten der Menschen umfassend verwirklicht werden müssen. Art. 35 Abs. 1 BV verlangt, dass sämtliche Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen. Mit den Grundrechten sind dabei die in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen verbrieften Rechte sowie die von der Schweiz rezipierten völkerrechtlich garantierten Menschenrechte gemeint.⁴²² Auch die Sozialziele der Bundesverfassung (Art. 41 BV) und völkerrechtliche Ansprüche im Bereich der WSK-Rechte, die im internationalen Umwelt- und Menschenrechtsdiskurs eine wesentliche Rolle spielen, müssen in der Rechtsordnung verwirklicht werden. Sie gelten jedoch oftmals nicht als justiziabel, weshalb ihre Einhaltung durch die Gerichte nicht überprüft werden kann.

Die Verwirklichungspflicht bezieht sich auf die gesamte Rechtsordnung und damit auch auf den Umwelt- und Klimabereich sowie die auswärtigen Beziehungen. Sie gilt grundsätzlich für alle Staatsorgane auf allen Staatsebenen und betrifft sowohl hoheitliches Handeln wie die Rechtsetzung, die Rechtsprechung oder das Verwaltungsverfahren, als auch tatsächliches Handeln der Behörden.⁴²³ Erstens ist der Staat in Erfüllung seiner Aufgaben an die Grundrechte gebunden und er muss dafür ungerechtfertigte Eingriffe in geschützte Ansprüche unterlassen (Unterlassungspflichten). Zweitens muss er die Wahrnehmung der Grundrechte vor Gefährdungen schützen, auch wenn diese Gefährdung nicht unmittelbar vom Staat ausgeht (Schutzpflichten). Drittens muss er die Bedingungen schaffen, die eine Wahrnehmung der Grundrechte überhaupt erst ermöglichen (Gewährleistungspflichten).⁴²⁴ Der vom Sonderberichterstatter geforderten Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit von Menschenrechtsschutz und Umweltrecht wird die schweizerische Rechtsordnung also schon dadurch gerecht, dass grund- und menschenrechtliche Ansprüche auch im Umweltrecht verwirklicht und berücksichtigt werden müssen.

Das heutige Umweltrecht berücksichtigt die Interdependenz von Umweltschutz und Schutz des Menschen, indem es auf einen ganzheitlichen Schutz der Ökosysteme und der natürlichen Ressourcen abzielt, und nicht wie ursprünglich vor allem vom Menschen und seinen (unmittelbaren) Bedürfnissen ausgeht.⁴²⁵ Das Schutzziel des Umweltschutzgesetzes, das sich wiederum auf Art. 74 Abs. 1 BV stützt, illustriert diesen ganzheitlichen Ansatz: *«Dieses Gesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten.»*⁴²⁶ Mittlerweile steht damit die Einsicht im Vordergrund, dass sich jede Veränderung der natürlichen Umwelt früher oder später und direkt oder indirekt auf den Menschen und sein Wohlbefinden auswirkt, weshalb sich die Diskussion darüber, ob das Umweltrecht einen eher anthropozentrischen oder ökozentrischen Ansatz verfolgt, erübrigt.⁴²⁷ In erster Linie zielt das Umweltrecht darauf ab, Umweltprobleme zu verhindern,

⁴²² Vgl. WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 35 BV, N 12; SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar der Bundesverfassung, Art. 35 BV, N 6.

⁴²³ WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 35 BV, N 19.

⁴²⁴ DERS., in: BSK-BV, Art. 35 BV, N 11 ff.

⁴²⁵ JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 23 f.; MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 7 ff.; Vgl. TSCHANNEN, in: Kommentar USG, Art. 1 USG, N 12.

⁴²⁶ Art. 1 Abs. 1 USG.

⁴²⁷ Vgl. MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 12; aber auch JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 24.

zu beheben oder zumindest zu vermindern und die natürlichen Lebensräume dauerhaft erhalten werden.⁴²⁸

Auch wenn sich die Interdependenz von Umweltschutz und Menschenrechten auf der Hand liegt und sich die beiden Bereiche auf vielfältige Weise aneinander annähern, ist ihre Verschmelzung weder sinnvoll noch gerechtfertigt. Beide Bereiche weisen ihre je eigenen Zuständigkeiten, Organe und Mechanismen auf, die durch die Interdependenz nicht in Frage gestellt werden sollen. Die Menschenrechte garantieren zahlreiche Rechte und Freiheiten, die keinen oder nur einen sehr losen Zusammenhang zur Umwelt aufweisen und damit über das Umweltschutzrecht hinausreichen. Umgekehrt haben zahlreiche Umwelt- und Klimaschutzbelange zwar einen mehr oder weniger direkten Bezug zu menschenrechtlichen Anliegen, weisen teilweise aber auch weit über diese hinaus. Sie dienen zwar den einzelnen Menschen und der Menschheit als Ganzer, schützen aber Tiere und Pflanzen, Luft, Boden und Wasser auch um ihrer selbst willen – und im Rahmen des Vorsorgeprinzips auch dann, wenn negative Auswirkungen noch ungewiss sind. Die Interdependenz von Umweltschutz und Menschenrechte muss deshalb im Sinne der gegenseitigen Bereicherung und Verstärkung verstanden werden – und nicht in dem Sinne, dass ein Bereich einseitig in den Dienst des andern gestellt würde.

3. Substanzielle Aspekte

3.1. Definition von Umweltstandards (FP 11)

Gemäss FP 11 sind die Staaten verpflichtet, die notwendigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen schaffen, um Menschen in der umfassenden Wahrnehmung ihrer Rechte vor Umweltschäden zu schützen. Gefordert wird damit in erster Linie, dass die Staaten konkrete Umweltstandards definieren. Explizit nennt der Sonderberichterstatter Standards bezüglich Luftqualität, Klima, Trinkwasserqualität, Sauberkeit der Weltmeere, Entsorgung von Abfall und toxischen Substanzen, Schutzgebiete sowie Biodiversität.⁴²⁹ Diese sollen sich an etablierten Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards orientieren, wie sie sich beispielsweise aus dem Regelwerk der Weltgesundheitsorganisation und dem Stand der Wissenschaft ergeben.⁴³⁰ Die Umweltstandards müssen nicht nur darauf hinwirken, dass die «Umwelt» eine ausreichende Qualität aufweist, damit die Wahrnehmung der Menschenrechte nicht beeinträchtigt ist («*duty to respect*»). Sie müssen auch vor Umweltbeeinträchtigungen schützen, die von Privaten ausgehen («*duty to protect*») und so ausgestaltet sein, dass sie die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte ermöglichen («*duty to fulfil*»). Konkrete Minimalstandards oder spezifische Grenzwerte werden im Rahmenprinzip nicht definiert. Vielmehr kommt den Staaten bei der Bestimmung der Umweltstandards ein grosser Ermessensspielraum zu.

Die Schweiz verfügt wohl in allen relevanten Bereichen über Umweltstandards. Sie ergeben sich in erster Linie aus den eidgenössischen Gesetzen und Verordnungen des Umweltrechts. Die Kantone sind in der Regel für den Vollzug zuständig. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden hier einige Beispiele hervorgehoben.

⁴²⁸ JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, N 25; MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 11 f.

⁴²⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 31.

⁴³⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 33 (b) und (c).

Grenzwerte spielen insbesondere im Bereich des Immissionsschutzes des Umweltschutzgesetzes eine wesentliche Rolle. Der Immissionsschutz konkretisiert eines der Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts: Das Vorsorgeprinzip verlangt, dass schädliche oder lästige Einwirkungen auf die Umwelt bereits an der Quelle vermieden werden (Art. 74 Abs. 2 BV). Die Grenzwerte des Immissionsschutzes betreffen Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen (Art. 11 Abs. 1 USG).⁴³¹ Sie werden in den sektorspezifischen Erlassen zu Luft, Lärm oder Strahlen konkretisiert.⁴³² Auch ausserhalb des USG spielt die Vermeidung von Umweltbelastungen an der Quelle eine Rolle, wie dies beispielsweise im Bereich des Abfallrechts der Fall ist.⁴³³ Gerade dort ist der Bodenschutz und damit das Nachhaltigkeitsprinzip von besonderer Bedeutung, weil die Bodenfruchtbarkeit langfristig erhalten bleiben muss (vgl. Art. 1 lit. a und Art. 43 Abs. 3 VVEA).⁴³⁴ Im Bereich Bodenschutz werden gewisse Prüfwerte definiert, die nicht überschritten werden dürfen.⁴³⁵ Zum Schutz der menschlichen Gesundheit definiert auch die Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen konkrete mikrobiologische, chemische und andere Anforderungen an das Trinkwasser.⁴³⁶ Dagegen setzt das Gesetz in Bezug auf den Umgang mit besonders gefährlichen Stoffen auf Verbote und Einschränkungen, über fachliche und persönliche Voraussetzungen für den Umgang mit bestimmten Stoffen (Art. 1 Abs. 1 ChemRRV). Keine Verbote, dafür Zielvorgaben kennt das CO₂-Gesetz und nennt Massnahmen, die zum Erreichen dieses Ziels zu ergreifen sind.⁴³⁷

Die schweizerische Rechtsordnung kennt folglich sehr umfassende Umweltstandards. Die Verwaltung ist dafür verantwortlich, die spezifischen Grenzwerte in den Verordnungen dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik anzupassen.⁴³⁸

Darüber hinaus stellt der Sonderberichterstatter auch Anforderungen an die Festlegung und die Durchsetzung der Umweltstandards. So verlangt er die präventive Überprüfung des Umweltrechts auf seine Vereinbarkeit mit den Menschenrechten, den Einbezug der Öffentlichkeit, die effektive Durchsetzung der Standards und den Zugang zum Recht bei Verstössen gegen umweltrechtliche Vorgaben.⁴³⁹ Diese Anforderungen betreffen aber in erster Linie prozedurale Aspekte, weshalb sie weiter unten vertieft werden (V.4).⁴⁴⁰

Besonders hervorzuheben ist aber, dass das elfte Rahmenprinzip ein Rückschrittverbot vorsieht: Ein einmal erreichter Standard darf nicht ohne Not unterschritten werden.⁴⁴¹ In Bezug auf die Festlegung der schweizerischen Umweltstandards wirft diese Vorgabe interessante Fragen auf. Beispielsweise ist im vergangenen Jahr die revidierte Gewässerschutzverordnung in Kraft getreten.⁴⁴²

⁴³¹ Zum Immissionsschutz vgl. GRIFFEL, Umweltrecht, S. 26 f., S. 77 ff.

⁴³² Luftreinhalte-Verordnung (LRV), SR 814.318.142.1; Lärmschutzverordnung (LSV), SR 814.41; Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), SR 814.710.

⁴³³ Verordnung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA), SR 814.600.

⁴³⁴ Vgl. Bundesamt für Umwelt, Umweltrecht kurz erklärt (2013), S. 20.

⁴³⁵ Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBö), SR. 814.12.

⁴³⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang 1-3 der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV).

⁴³⁷ Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz), SR. 641.71.

⁴³⁸ Exemplarisch Art. 15 TBDV.

⁴³⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 33.

⁴⁴⁰ Zu Umweltverträglichkeitsprüfungen siehe V.4.4, zum Zugang zum Recht siehe V.4.6, zur effektiven Durchsetzung siehe V.4.7.

⁴⁴¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 33.

⁴⁴² Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der Gewässerschutzverordnung (GSchV).

Sie zielt darauf, den bisherigen Schutz zu verbessern, weshalb für gewisse Pestizide, die für Wasserlebewesen besonders problematisch sind, strengere Grenzwerte eingeführt wurden. Gleichzeitig wurde der Grenzwert für bestimmte Stoffe aber auch erhöht.⁴⁴³ Wie wäre eine solche Erhöhung vor dem Hintergrund des geforderten Regressionsverbots zu beurteilen? Wie das BAFU präzisiert, betrifft die Erhöhung der Grenzwerte erstens lediglich Gewässer, die nicht der Trinkwassernutzung dienen. Zweitens stütze sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse, wonach die neuen Grenzwerte für die Wasserlebewesen keine Gefahr darstellten.⁴⁴⁴ Ob ein solche Argumentation vor einem allgemeinen Rückschrittverbot Bestand hätte, ist nicht zum Vornherein klar. Das Regressionsverbot verlangt grundsätzlich, dass im Rahmen der progressiven Umsetzung einmal erreichte Standards nicht unterschritten werden. Dies schliesst Änderungen der Rechtslage aber nicht zwingend aus. Insbesondere, wenn sie – wie dies vorliegend der Fall scheint – keinen Einfluss auf einen bereits erreichten Standard des Umweltschutzes oder des Menschenrechtsschutzes haben. Es gälte jedoch, solche Änderungen der Rechtslage auch vor dem Hintergrund des Rückschrittverbots zu prüfen.⁴⁴⁵

Im Ergebnis wird die Schweiz den substanziellen Anforderungen des FP 11 gerecht. Sie verfügt über eine umfassende Umweltgesetzgebung, die in einer Vielzahl von Umweltbereichen Standards definiert. Neue Fragen ergeben sich allenfalls in Bezug auf das Rückschrittverbot.

3.2. Horizontalwirkung (FP 12)

Gemäss dem *Framework Principle* 12 sind die Staaten dazu verpflichtet, ihre Umweltstandards nicht nur selbst einzuhalten, sondern diesen auch auf horizontaler Ebene Geltung zu verschaffen.⁴⁴⁶ Die Umweltstandards sollen danach für staatliche und private Akteure gleichermassen verbindlich sein.

Den Standards des schweizerischen Umweltrechts kommt allgemeine Verbindlichkeit zu. Um diese wirksam auch gegenüber Privaten durchzusetzen, hat der Gesetzgeber zahlreiche Vorkehren getroffen. So sind beispielsweise für zahlreiche Verletzungen der Umweltschutzgesetzgebung strafrechtliche Sanktionen oder Verwaltungsmassnahmen vorgesehen.⁴⁴⁷

Auch im menschenrechtlichen Bereich ist der Staat gestützt auf die Bundesverfassung und da Völkerrecht verpflichtet, für Horizontalwirkung zu sorgen. (vgl. ausdrücklich Art. 35 Abs. 1 und 3 BV).⁴⁴⁸ Eine mittelbare Horizontalwirkung gilt, soweit sich die Grundrechte dazu «eignen» (Art. 35 Abs. 3 BV). So bejaht das Bundesgericht denn auch im Grundsatz die grundrechtlichen Schutzpflichten in Umweltbelangen, stellt aber klar, dass diese «ebenso wenig wie das Umweltrecht einen

⁴⁴³ BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU), Erläuternder Bericht zur Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201). Vgl. auch BAFU, Strenge Grenzwerte stärken den Gewässerschutz, verfügbar ab <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/mitteilungen.msg-id-78122.html> (zuletzt abgerufen am 12. Februar 2021).

⁴⁴⁴ BAFU, Strenge Grenzwerte stärken den Gewässerschutz, verfügbar ab <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/mitteilungen.msg-id-78122.html> (zuletzt abgerufen am 12. Februar 2021).

⁴⁴⁵ Dass das Bundesgericht unter Umständen gewillt ist, wesentliche Rückschritte im Bereich der programmatischen Umsetzungspflichten zu beurteilen, zeigte nicht zuletzt der Zuger Gleichstellungskommission: BGE 135 I 305.

⁴⁴⁶ Zu prozeduralen Aspekten des FP 12 vgl. unten V.4.7.

⁴⁴⁷ Bspw. Art. 60 ff. USG; Art. 70 ff. GschG; Art. 35 f. GTG. Siehe dazu unten Ausführungen zum Umweltstrafrecht, V.4.7.

⁴⁴⁸ Vgl. BGE 126 II 300 E 5a. m.w.H.

*absoluten Schutz gegen jegliche Beeinträchtigung und Risiken gewähren.»*⁴⁴⁹ Bei der Interessenabwägung könne in erster Linie auf das einschlägige Gesetzesrecht abgestellt werden.⁴⁵⁰ Obwohl das Bundesgericht also anerkannt, dass Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung – auch im Umwelt- und Privatrecht – zu verwirklichen sind, illustriert der zitierte Entscheid, zeigt dass das Bundesgericht zurückhaltend ist, wenn es darum geht, gesetzgeberische Entscheide anhand des übergeordneten Rechts zu überprüfen.

Wie der Sonderberichterstatter präzisiert, zielt die Forderung vor allem darauf ab, Aktivitäten privatrechtlicher Unternehmungen, die Schäden an der Umwelt verursachen und damit mittelbar die Wahrnehmung der Menschenrechte beeinträchtigen können, zu regulieren. Gegenüber den Aktivitäten Privater ist ein wirksamer Rechtsschutz zu gewährleisten, wie der Sonderberichterstatter mit Verweis auf die Ruggie-Prinzipien festhält.⁴⁵¹ Die Forderung des Sonderberichterstatters deckt sich damit mit den Empfehlungen anderer UN-Gremien, welche die Mitgliedstaaten auch in Bezug auf das Verhalten Privater in die Pflicht nehmen.⁴⁵² Insbesondere der WSK-Ausschuss⁴⁵³ und der Kinderrechtsausschuss⁴⁵⁴ haben diesbezüglich auch schon Empfehlungen an die Schweiz gerichtet.

Die Schweiz hat sich 2012 für eine Umsetzung der Ruggie-Prinzipien ausgesprochen. Das Bundesparlament hat den Bundesrat beauftragt, eine Strategie zur Umsetzung der Ruggie-Prinzipien zu erarbeiten.⁴⁵⁵ In Erfüllung dieses Postulats legte der Bundesrat dem Parlament 2016 seinen Bericht sowie einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vor.⁴⁵⁶ Der Bundesrat betont in seinem Bericht, dass sich die unternehmerischen Verantwortung auf die Einhaltung der international und regional anerkannten Menschenrechte bezieht.⁴⁵⁷ Damit wird klar, dass Instrumente wie die Ruggie-Prinzipien im Moment vor allem in jenen Bereichen relevant sind, in welchen ökologische Aspekte bereits über das *Greening* Eingang in die Menschenrechtsauslegung gefunden haben. Die Ruggie-Prinzipien entwickeln sich aber dynamisch. Im Falle einer Anerkennung des Rechts auf Umwelt würden sie im menschenrechtlichen und im ökologischen Bereich in dem Masse bedeutsamer, als sich die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz erweiterten.

Die Ruggie-Prinzipien fordern verbindliche Berichterstattungs- oder Sorgfaltspflichten für private Akteure im Bereich der Menschenrechte und des Umweltrechts. Dem kommt die schweizerische

⁴⁴⁹ BGE 126 II 300 E. 5a.

⁴⁵⁰ BGE 126 II 300 E. 5c.

⁴⁵¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 34 f. Zum Zugang zum Recht siehe unten V.4.6.

⁴⁵² Vgl. Kapitel III.1.

⁴⁵³ WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2019), Ziff. 19, wonach die Schweiz aufgefordert wird, «die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die öffentlichen und privaten Investitionen in die Industrie der fossilen Brennstoffe zu verringern und zu gewährleisten, dass ihre Investitionen mit der dringend notwendigen Reduktion der Treibhausgasemissionen vereinbar sind.»

⁴⁵⁴ Siehe oben III.1.3.

⁴⁵⁵ Postulat 12.3505, v. Graffenried, 14. Dezember 2012: «Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz». Darüber hinaus hat sich die Schweiz auch zur Einhaltung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verpflichtet.

⁴⁵⁶ Bundesrat, Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012. Dies geschah nicht ohne dass die Schweiz zuvor vom KRK-Ausschuss kritisiert wurde, dass sich die wirksame Umsetzung der Prinzipien verzögert: UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (2015), Ziff. 23.

⁴⁵⁷ Bundesrat, Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012, S. 9.

Rechtsordnung im Moment nicht umfassend nach. Es ist aber auf zwei wesentliche Entwicklungen für bestimmte Unternehmensgruppen hinzuweisen: Erstens dürfte mit dem Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative), der zum Zeitpunkt dieses Gutachtens noch der Referendumsfrist unterliegt, sich im Bereich der Transparenz- und Sorgfaltspflichten für schweizerische Unternehmen einige Änderungen ergeben.⁴⁵⁸ Der Gegenvorschlag verpflichtet Unternehmen, die entweder eine gewisse Grösse aufweisen oder in sensiblen Bereichen tätig sind, über die Risiken ihrer ausländischen Geschäftstätigkeit in den Bereichen Umwelt, Sozialbelange, Arbeitnehmerbelange, Menschenrechte und Korruption Bericht zu erstatten.⁴⁵⁹ Die Verletzung der Berichterstattungspflicht zieht zwar strafrechtliche Konsequenzen nach sich,⁴⁶⁰ eine eigentliche Sorgfaltsprüfungspflicht trifft aber nur Unternehmen, die in sensiblen Bereichen wie Kinderarbeit oder Konfliktmaterialien tätig sind.⁴⁶¹ Zweitens traten am 1. Januar 2021 mit dem revidierten Aktienrecht neu eingeführte Transparenzvorschriften für Unternehmungen im Rohstoffsektor in Kraft.⁴⁶² Schweizer Unternehmen, die in der Gewinnung von Mineralien, Erdöl oder Erdgas oder des Einschlags von Holz in Primärwäldern tätig sind, müssen seit diesem Jahr Zahlungen an staatliche Stellen ab CHF 100'000 pro Geschäftsjahr offenlegen. Diese Verpflichtungen betreffen aber lediglich Geschäftstätigkeiten im Ausland einer beschränkten Gruppe von Unternehmungen.

Was im indirekten Gegenvorschlag nicht enthalten ist, ist die Möglichkeit der wirksamen Abhilfe, welche in den Ruggie-Prinzipien ebenfalls fordern. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten sind die diesbezüglichen Rechtswege unklar und stellen v.a. faktisch eine sehr hohe Hürde dar.

In der Schweiz müssen Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch auf horizontaler Ebene verwirklicht werden. Im Grundsatz entspricht die schweizerische Rechtsordnung also dem zwölften Rahmenprinzip. Mit Bezug auf die Forderungen zur verantwortungsvollen Unternehmensführung wird die Schweiz aber, auch nach Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen im Obligationen- und Aktienrecht, den Forderungen des Sonderberichterstatters nicht umfassend gerecht.

3.3. Internationale Zusammenarbeit (FP 13)

In *Framework Principle* 13 fordert der Sonderberichterstatter die Staaten dazu auf, gemeinsam auf die Erschaffung wirksamer völkerrechtlicher Rahmenbedingungen hinzuwirken, um grenzüberschreitende und globale Umweltschäden zu verhindern, zu vermindern und zu beheben. Dieses

⁴⁵⁸ Obligationenrecht (Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»). Änderung vom 19. Juni 2020 (BBI 2017 399). Es ist zurzeit nicht davon auszugehen, dass das fakultative Referendum ergriffen wird, weshalb damit zu rechnen ist, dass die Änderungen des Obligationenrechts im Jahr 2022 Inkrafttreten werden.

⁴⁵⁹ Art. 964^{bis}, 964^{ter}, 964^{septies} Obligationenrecht (Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»). Änderung vom 19. Juni 2020 (BBI 2017 399), noch nicht in Kraft.

⁴⁶⁰ Art. 325^{ter} Strafgesetzbuch, Änderung gemäss Obligationenrecht (Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»). Änderung vom 19. Juni 2020 (BBI 2017 399), noch nicht in Kraft.

⁴⁶¹ Art. 964^{quinquies} Obligationenrecht (Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»). Änderung vom 19. Juni 2020 (BBI 2017 399), noch nicht in Kraft.

⁴⁶² Obligationenrecht (Aktienrecht), Änderung vom 19. Juni 2020, AS 2020 4005 ff.

Prinzip dreht sich damit um einen zentralen Grundsatz des Völkerrechts, der lautet, dass erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen verboten sind.⁴⁶³ Der Sonderberichterstatter erinnert daran, dass die Staaten die Verpflichtungen, die sie mit der Ratifizierung von völkerrechtlichen Abkommen eingehen, nach Treu und Glauben einhalten müssen. Zwar könne die Umsetzung je nach lokalen Bedürfnissen erfolgen, aber die Staaten seien gehalten, niemals von ihren Pflichten im Bereich des grenzüberschreitenden und globalen Umweltschutzes zurückzutreten.⁴⁶⁴ Nicht ausdrücklich gefordert wird aber, dass Verletzungen des Rechts auf Umwelt auch grenzüberschreitend geltend gemacht werden können.

Die Entwicklungen innerhalb der Vereinten Nationen der vergangenen fünfzig Jahre zeigen, dass die Mitgliedstaaten die Bedeutung des Umweltschutzes für die Wahrnehmung der Menschenrechte auf globaler Ebene zunehmend ernst nehmen. Die Vielzahl von Umweltabkommen, die einen direkten oder indirekten Bezug zu menschenrechtlichen Garantien aufweisen, zeugt von der intensiven Zusammenarbeit der Staaten in diesem Bereich.⁴⁶⁵ Wie die Analyse in Kapitel III zeigt, ist die Schweiz Mitgliedstaat einer Vielzahl von umwelt- und menschenrechtlichen Abkommen. Gerade der Umgang mit Umweltproblemen mit den unmittelbaren Nachbarstaaten spielt im Bereich des Umweltschutzes eine zentrale Rolle.⁴⁶⁶ Darüber hinaus nimmt die Schweiz seit jeher Teil an der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Umweltvölkerrechts und das Engagement in der Kerngruppe «Menschenrechte und Umwelt» zeigt ihre Bereitschaft, an einer verstärkten völkerrechtlichen Verankerung der Interdependenz zwischen Menschenrechten und Umwelt mitzuwirken. Dieses Engagement ist durchaus verfassungskonform. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund dazu, bei der Pflege der Beziehungen zum Ausland unter anderem zur Achtung der Menschenrechte und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen (Art. 54 Abs. 2 BV).

Im Grossen und Ganzen und mit Blick auf die Ergebnisse des Kapitels III und des vorliegenden Kapitels kann geschlossen werden, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen ernst nimmt und die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes lebt und fördert. Würde die Schweiz sich bei der Verabschiedung der Resolution enthalten, so wiche sie von dieser Tradition und den Anforderungen des FP 13 ab.

3.4. Diskriminierungsverbot und Schutz vulnerabler Gruppen (FP 3 und 14)

Das dritte Rahmenprinzip des Sonderberichterstatters betrifft das Diskriminierungsverbot. Die Staaten sollen sicherstellen, dass niemand in der Wahrnehmung seiner Rechte, die in Zusammenhang mit einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt stehen, direkt oder indirekt diskriminiert wird. Sie dürfen damit keine Massnahmen ergreifen oder aufrechterhalten, die geschützte Personen wie etwa Frauen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen oder

⁴⁶³ MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 663 ff. mit einer Übersicht über die Entwicklungen des völkerrechtlichen Nachbarschaftsrechts (vorwiegend für die Schweiz) in den Bereichen Haftung für grenzüberschreitende Immissionen, See- und Flussregime sowie Informations- und Konsultationsverfahren. Zu ersterem beispielsweise der berühmte *Trail Smelter Case* (Arbitrational Tribunal, United States gegen Canada, UNRIAA 3 1905, 16. April 1938) vom Beginn des letzten Jahrhunderts, der als einer der wichtigsten Fälle im Bereich der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung gilt und das völkerrechtliche Nachbarschaftsrecht nachhaltig geprägt hat.

⁴⁶⁴ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 37 f.

⁴⁶⁵ Vgl. Umweltvölkerrecht oben III.3.

⁴⁶⁶ Exemplarisch Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989, SR 0.814.05; Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, SR 0.814.06. In Kraft getreten für die Schweiz am 10. September 1997.

Angehörige von ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minderheiten besonders treffen.⁴⁶⁷ Indem sich der Sonderberichterstatter hier nicht auf die traditionell geschützten Gruppen beschränkt, sondern das Diskriminierungsverbot auch auf Gruppen ausweitet, die im Umweltbereich besonders betroffen sind, hat FP 3 das Potenzial, den menschenrechtlichen Schutz auszuweiten. Zu denken ist dabei etwa an Inselbewohnerinnen und -bewohner, die besonders vom Klimawandel betroffen sind.

Die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot sind Grundprinzipien des rechtsstaatlichen Handelns und ergeben sich direkt aus der Bundesverfassung, den Kantonsverfassungen und dem Völkerrecht.⁴⁶⁸ Der allgemeine Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV verlangt eine gleiche und sachgerechte Behandlung in allen Bereichen des staatlichen Handelns.⁴⁶⁹ Er gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Mit anderen Worten verleiht das Rechtsgleichheitsgebot auch einen Anspruch auf sachgerechte Differenzierung, wenn beispielsweise Rechtsakte unterschiedlichen Sachverhalten nicht genügend Rechnung tragen.⁴⁷⁰ Der besondere Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 2 BV verbietet zudem die Diskriminierung. Der Staat darf damit besonders geschützte Personengruppen in seiner Rechtsetzung und in seiner Rechtsanwendung weder direkt noch indirekt diskriminieren. Als Querschnittsgrundrechte gelten die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot für die gesamte Rechtsordnung und sind damit ohne weiteres auch auf umweltrelevante Sachverhalte anwendbar.

Gerade auf die indirekte Diskriminierung ist besonderes Augenmerk zu legen.⁴⁷¹ Neutrale Normen des Umwelt- oder Klimarechts oder Rechtsanwendungen im Einzelfall, wie beispielsweise Bewilligungen für Anlagen, können sich durchaus unterschiedlich auf geschützte Personengruppen auswirken.⁴⁷² Diesen Umstand anerkennt auch der Sonderberichterstatter, indem er dem Schutz von besonders vulnerablen Gruppen ein eigenes Rahmenprinzip widmet.

FP 14 verlangt namentlich, dass die Staaten spezifische Massnahmen ergreifen zum Schutz von Frauen, Kindern, Armutsbetroffenen, Mitgliedern indigener Völker oder traditionellen Gemeinschaften, älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen, ethnischen Minderheiten oder Vertriebenen.⁴⁷³ Ihre Vulnerabilität kann sich dabei entweder dadurch zeigen, dass sie aufgrund ihrer Eigenschaften von möglichen Umweltschäden besonders bedroht oder durch sie besonders gefährdet sind, oder dadurch, dass ihnen die Verwirklichung ihrer Menschenrechte ohnehin bereits verwehrt ist. Die Staaten sollen beim Erlass umweltrechtlicher Gesetzgebung berücksichtigen, dass bestimmte Personengruppen von schädlichen Umwelteinflüssen mehr als andere betroffen sein

⁴⁶⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 7.

⁴⁶⁸ Art. 8 Abs. 1 und 2 BV; exemplarisch Art. 9 Abs. 1 KV/FR; Art. 14 EMRK (akzessorisches Diskriminierungsverbot), Art. 2 Abs. 2 UN-Pakt I (akzessorisches Diskriminierungsverbot); Art. 26 UN-Pakt II (Rechtsgleichheit und allgemeines Diskriminierungsverbot, wobei Schweiz hier einen Vorbehalt formuliert hat). Diskriminierungsverbote ergeben sich auch aus der CEDAW, der BRK oder der Anti-Rassismuskonvention.

⁴⁶⁹ WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 8 BV, N 21. Dazu bspw. BGE 138 II 111 E. 5.4.6 in Bezug auf eine die Rechtsgleichheit verletzende Umsetzung des Verursacherprinzips bei Littering.

⁴⁷⁰ DERS., in: BSK-BV, Art. 8 BV, N 26 ff. Darüber hinaus verpflichtet der Sonderberichterstatter auch zur Berücksichtigung vulnerabler Gruppen.

⁴⁷¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 8.

⁴⁷² Besonders relevant beispielsweise im Bereich der Festlegung der Umweltstandards (unten V.3.1), den Schutz vulnerabler Gruppen (V.3.4) oder die Umweltverträglichkeitsprüfungen (V.4.4).

⁴⁷³ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 40 f. Die Bedürfnisse und Situationen von besonders vulnerablen Personen sind in Bezug auf FP 8, 9, 10 und 11 ein Thema: Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 21, 26, 30, 33d, 40 f.

können. Dies sollen sie beispielsweise tun, indem sie entsprechende Daten erheben, gezielt Forschung betreiben und vulnerable Personen bei Umweltverträglichkeitsprüfungen besonders berücksichtigen.⁴⁷⁴

Das Umweltschutzgesetz konkretisiert diese Verpflichtung, indem insbesondere bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten gerade nicht auf den Durchschnittsmenschen abgestellt werden darf (Art. 13 Abs. 2 USG). Der Bundesrat muss bei der Festlegung der Grenzwerte auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit Rücksicht nehmen und nennt dabei Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere, wobei die Liste nicht abschliessend ist.⁴⁷⁵

Die Forderung des Sonderberichterstatters betrifft aber insbesondere auch prozedurale Aspekte, wie die besondere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen in der Umweltverträglichkeitsprüfung, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten in der Entscheidungsfindung, ihren Zugang zum Recht oder die effektive Umsetzung von umweltrechtlichen Vorgaben. In Bezug auf die Mitwirkung decken sich die Forderungen des Sonderberichterstatters mit Art. 4 Ziff. 3 BRK und Art. 12 KRK). Dass die Schweiz in dieser Hinsicht teilweise Nachholbedarf hat, zeigt sich unten im Kapitel zu den prozeduralen Verpflichtungen.⁴⁷⁶

Die substanziellen Anforderungen des Sonderberichters in Bezug auf das Diskriminierungsverbot und den Einbezug vulnerabler Gruppen gehen im Grundsatz nicht über die Verpflichtungen hinaus, die sich in der Schweiz bereits aus den verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten ergeben. Die Frage der Erweiterung der geschützten Gruppen auf beispielsweise InselbewohnerInnen hat sich für die Schweiz aus naheliegenden Gründen bis anhin nicht gestellt. Der Schutz vulnerabler Personen ist im schweizerischen Umweltrecht, namentlich im Bereich des Immissionsschutzes, aber durchaus verankert. Schwierigkeiten können sich in Bezug auf prozedurale Aspekte oder auf Art. 190 BV ergeben, der verhindert, dass das Diskriminierungsverbot gegenüber dem Bundesgesetzgeber umfassend durchgesetzt werden kann.⁴⁷⁷

4. Prozedurale Aspekte

4.1. Schutz zivilgesellschaftlichen Engagements und Sicherung der Kommunikationsgrundrechte (FP 4 und 5)

In *Framework Principle 4* werden die Staaten aufgefordert, ein förderliches Umfeld für zivilgesellschaftliches Engagement im Umwelt- und Menschenrechtsbereich zu schaffen. Zur Konkretisierung der Anforderungen nimmt der Sonderberichterstatter Bezug auf die UNO-Deklaration zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger. Staaten müssten sicherstellen, dass MenschenrechtsverteidigerInnen, wozu gemäss Sonderberichterstatter auch UmweltaktivistInnen gehören,⁴⁷⁸ frei von Drohungen, Belästigungen, Einschüchterungen und Gewalt arbeiten können.⁴⁷⁹ Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang kommt gemäss *Framework Principle 5*

⁴⁷⁴ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 42 f.

⁴⁷⁵ BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU), Erläuternder Bericht zur Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201); SCHRADE/LORETAN, in: Kommentar USG, Art. 13 USG, N 15 ff.

⁴⁷⁶ Vgl. unten V.4.

⁴⁷⁷ Ausführlich dazu unten (V.4.6).

⁴⁷⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 10.

⁴⁷⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 11.

den Kommunikationsgrundrechten zu. Werden beispielsweise neue Umweltstandards erlassen, muss gewährleistet sein, dass diese öffentlich diskutiert und debattiert werden dürfen.⁴⁸⁰ Einschränkungen des Rechts auf Meinungsäusserung-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind nur erlaubt, wenn eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse besteht und sie verhältnismässig sind.⁴⁸¹

Aufgrund der direktdemokratischen Instrumente haben zivilgesellschaftliche Akteure in der Schweiz einfachen Zugang zum politischen Prozess. Sie haben auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene vielfältige Möglichkeiten, sich am politischen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen und Entscheide der Behörden in Frage zu stellen (Referendum) oder Verfassungs- oder Gesetzesänderungen anzustossen (Initiativen). Auf subnationaler Ebene können sich zivilgesellschaftliche Akteure auch im Rahmen von Finanz- und Verwaltungsreferenden einbringen und budgetäre Entscheide sowie wichtige Einzelfallentscheide beeinflussen. Viele umweltrechtliche Neuerungen und zusätzliche Schutzbestimmungen sind in der Vergangenheit denn auch durch Volksinitiative zustande gekommen.⁴⁸² Auch bei der Vorbereitung von Erlassen, namentlich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens können sich zivilgesellschaftliche Akteure einbringen.

Art. 16, 17, 22 und 23 BV, Art. 10 und 11 EMRK und Art. 19, 21 und 22 UN-Pakt II stellen sicher, dass im politischen Prozess alle ihre Meinung frei äussern und allein oder in Gruppen kundtun können. Die durch diese Bestimmungen definierten Kommunikationsgrundrechte gelten selbstverständlich auch in Bezug auf Umweltthemen und enthalten, wie vom Sonderberichterstatter gefordert, Achtungs-, Schutz- und Leistungspflichten.⁴⁸³ Die jeweiligen Grund- und Menschenrechte gelten jedoch nicht absolut. Sie können, unter den von der Bundesverfassung genannten Voraussetzungen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) eingeschränkt werden. Einschränkungen Rechte (etwa eine gesetzliche Einschränkung der Demonstrationsfreiheit oder die Verweigerung einer Kundgebungsbewilligung) können gerichtlich überprüft werden. Ist die Einschränkung der Kommunikationsfreiheit in einem Bundesgesetz vorgesehen, ist das Bundesgericht zwar grundsätzlich zur Anwendung gezwungen (Art. 190 BV). Es kann aber selbst einem Bundesgesetz die Anwendung verweigern, wenn dieses die in der EMRK garantierten Rechte und Freiheiten verletzt.⁴⁸⁴ Da die EMRK und die BV in diesem Bereich fast die gleichen Garantien vorsehen – und der EMRK die Verletzung von Kommunikationsgrundrechten mit strenger Kognition prüft – führt die Verfassungsgerichtsbarkeit in diesem Bereich zu umfassenden gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten.⁴⁸⁵

Vor dem EGMR werden die Kommunikationsgrundrechte regelmässig geltend gemacht und es kam auch zu verschiedenen Verurteilungen der Schweiz. Die meisten Verurteilungen betrafen die

⁴⁸⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 33 (a). Zur Rolle der Information, der Mitwirkung und dem Zugang zum Gericht vgl. V.4.3, V.4.5 und V.4.6.

⁴⁸¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 12 f.

⁴⁸² Vgl. etwa die Eidgenössischen Volksinitiativen «zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative» von 1987, «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» von 1994, und «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» von 2012. Aktuell sind zudem verschiedene Volksinitiativen zum Schutz der Umwelt hängig, so die Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)», «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)», «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)», «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» und «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide». Mehr zur Rolle der Mitwirkung vgl. V.4.5.

⁴⁸³ Zu den Schutzpflichten vgl. etwa BGE 132 I 256 E. 4.3. Zu den Leistungspflichten vgl. etwa BGE 127 I 164 E. 3b.

⁴⁸⁴ ASTRID EPINEY, in: BSK-BV, Art. 190 BV N 40.

⁴⁸⁵ Vgl. dazu. auch V.4.6.

Medienfreiheit.⁴⁸⁶ Im *Press Freedom Index* von «Reporter ohne Grenzen» erreichte die Schweiz in den letzten fünf Jahren aber immer einen der ersten zehn Plätze von 180.⁴⁸⁷ Die Urteile des EGMR deuten deshalb weniger auf systematische Probleme als auf eine funktionierende gerichtliche Kontrolle hin. Eine Ausnahme gilt möglicherweise für das in Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG vorgeordnete Verbot politischer Werbung. Ein solches Verbot kann zwar auch in den Augen des EGMR gerechtfertigt sein, um in Wahl- und Abstimmungskämpfen gleiche Spiesse sicherzustellen. Weil das Bundesgericht aber alle Werbeschaltungen als «politisch» qualifiziert, die nicht auf den Verkauf einer Ware oder Dienstleistung zielen, fallen unter Umständen auch Werbungen für Umwelt- und Klimaschutz unter Umstände unter das Verbot. Der EGMR hat denn auch schon entschieden, dass ein solches Verbot unverhältnismässig sein kann.⁴⁸⁸

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat sich in seinen *Concluding Observations* zur Schweiz erst zwei Mal kritisch zu den Kommunikationsgrundrechten geäussert. In den *Concluding Observations* zum ersten Staatenbericht kritisierte er die eidgenössische Verordnung vom 24. Februar 1948 betreffend politischer Reden von Ausländerinnen und Ausländern.⁴⁸⁹ Die Verordnung wurde in der Folge abgeschafft.⁴⁹⁰ In den *Concluding Observations* zum vierten Bericht zeigte sich der Ausschuss über die gesetzlichen Bestimmungen zur Regelungen von Kundgebungen im Kanton Genf besorgt und kritisierte insbesondere die «übertriebenen Bussen»⁴⁹¹ von bis zu 100'000 Franken für nicht bewilligte Veranstaltungen.⁴⁹² Das Bundesgericht hatte zuvor eine Beschwerde gegen verschiedene Verschärfungen des Gesetzes nur in einem Punkt gutgeheissen.⁴⁹³

Ähnliche Kritik ist in Bezug auf die neuen Bestimmungen zur Kostenaufgabe bei Veranstaltungen mit Gewaltanwendungen in den Kantonen Bern und Genf zu erwarten.⁴⁹⁴ Das Bundesgericht befand, dass die entsprechenden Bestimmungen einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sind.⁴⁹⁵ Die Kostenüberwälzung auf Organisatoren bleibt aber umstritten, weil befürchtet wird, dass Personen aus Angst vor möglichen (und oft unklaren) finanziellen Folgen auf Meinungsäusserungen verzichten (sogenannter *Chilling effect*).⁴⁹⁶ Dies wird auch im Rahmen von FP 5 thematisiert,

⁴⁸⁶ Vgl. EGMR, Haldimann und Andere gegen Schweiz, 24. Mai 2015, no. 21830/09 (Verbot des Einsatzes einer versteckten Kamera); EGMR, Gsell gegen Schweiz, 8. Januar 2010, no. 12675/05 (Zugangsbeschränkung zur Berichterstattung); EGMR, Monnat gegen Schweiz, 21. Dezember 2006, no. 73604/01 (Sanktionierung einer Fernsehsendung); EGMR, Dammann gegen Schweiz, 25. Juli 2006, no. 775/01 (Anstiftung zur Amtsgeheimnisverletzung). EGMR, Jecker gegen Schweiz, 6. Januar 2021, no. 35449/14 Zu Verurteilungen kam es auch in Bezug auf die Meinungsäusserungsfreiheit, dabei stand aber meist die Frage im Zentrum, inwieweit diskriminierende Äusserungen zulässig sind (EGMR, GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen Schweiz, 9. April 2018, no. 18597/13; EGMR, Perinçek gegen Schweiz (Grosse Kammer), 15. Oktober 2015, no. 27510/08).

⁴⁸⁷ Reporter ohne Grenzen, *Press Freedom Index Switzerland*, abgerufen über <https://rsf.org/en/switzerland> (Zugriff am 9. Februar 2021).

⁴⁸⁸ EGMR, Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz, 28. September 2001, no. 24699/94, Ziff. 63 ff.; EGMR, Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz, 28. September 2001, no. 24699/94; EGMR, Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz (2) (Grosse Kammer), 30. Juni 2009, no. 32772/02; Ziff. 91 ff.

⁴⁸⁹ UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (1996), Ziff. 17 und 28.

⁴⁹⁰ UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (2001), Ziff. 4.

⁴⁹¹ UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (1996); UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (2017), Ziff. 48.

⁴⁹² UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (1996); UN-Menschenrechtsausschuss, *Concluding Observations Switzerland* (2017), Ziff. 48 f.

⁴⁹³ Urteil des Bger 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 4 ff.

⁴⁹⁴ Vgl. Art. 54 ff. PolG BE und § 32b PolG LU.

⁴⁹⁵ BGE 143 I 147 E. 5.3 und Urteil des Bger 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 5 und E. 6.

⁴⁹⁶ HERTIG MAYA, in: BSK-BV, Art. 22 BV N 32.

wenn der Sonderberichterstatter fordert, dass staatliche Reaktionen bei unfriedlichen Demonstrationen auf gewalttätige Personen beschränkt werden und Organisatoren ausnehmen.⁴⁹⁷

FP 5 beinhaltet die Pflicht der Staaten sicherzustellen, dass Gesetze gegen Verleumdung und Beleidigung nicht missbraucht werden, um Kritik an privaten, insbesondere wirtschaftlichen Akteuren, zu verhindern.⁴⁹⁸ Tatsächlich wurde im Rahmen der Auseinandersetzung um die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen» mehrere Male der gerichtliche Weg bestritten, um Berichte von Medien und NGOs über die Verletzung von Menschenrechten und Umweltstandards durch Schweizer Unternehmen im Ausland zu unterbinden. Die Anforderungen an die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sind aber in der Schweiz relativ hoch. Dies gilt insbesondere für periodisch erscheinende Medien, welche aufgrund der Möglichkeit zur Gegendarstellung rechtlich privilegiert werden.⁴⁹⁹ Das Prozessrisiko ist aufgrund der hohen Gerichtskosten und der etwa im Vergleich zur USA tiefen Genugtuungsbeträge eher hoch. Die Medienfreiheit wird so nicht leichtfertig geopfert, sondern nur eingeschränkt, wenn es aufgrund der ebenfalls grundrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechte zwingend geboten scheint.

Der Sonderberichterstatter nennt in FP 5 auch den Schutz von Aktivistinnen und Aktivisten vor Kriminalisierung und Stigmatisierung,⁵⁰⁰ präzisiert dies aber nicht weiter. Das Rahmenprinzip soll wohl sicherstellen, dass das Strafrecht nicht missbraucht oder schikanös angewendet wird, um Klima-aktivistInnen einzuschüchtern und zum Schweigen zu bringen. Das Rahmenprinzip verlangt aber nicht, dass etwa die Aktivitäten von KlimaktivistInnen nach einem anderen Massstab geahndet werden und fordert auch nicht, dass Staaten unter bestimmten Bedingungen den Klimaschutz als rechtfertigenden Notstand anerkennen, der zu Strafmilderungen oder -befreiungen führt.⁵⁰¹ Die Reaktion der Politik auf die medienwirksame Besetzung des Bundesplatzes durch Klimaaktivistinnen und -aktivisten zeigt auf jeden Fall, dass die Behörden in der Schweiz gewillt sind, Lösungen zu suchen, um die Kommunikationsgrundrechte möglichst zu garantieren. Nicht zuletzt aufgrund der Kritik an dem generellen Verbot von Kundgebungen auf dem Bundesplatz während der eidgenössischen Session,⁵⁰² boten die Behörden den Demonstrierenden zuerst einen alternativen Platz an und liessen in der Folge der Räumung mehrere Warnungen vorausgehen.

Das zivilgesellschaftliche Engagement findet in der Schweiz im Allgemeinen gute Rahmenbedingungen vor, die über Völkerrecht und Landesrecht abgesichert sind. Aus den FP 4 und 5 ergeben sich für die Schweiz deshalb keine zusätzlichen Verpflichtungen.

4.2. Umweltbildung (FP 6)

Framework Principle 6 widmet sich der Bedeutung von Bildung und Bewusstseinsförderung. Gemäss Sonderberichterstatter können ohne gewisse Kenntnisse über die Rolle einer gesunden Umwelt für das eigene Wohlbefinden und die eigene Gesundheit die Rechte gemäss FP 5, 7, 8, 9 und

⁴⁹⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 13.

⁴⁹⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 14.

⁴⁹⁹ Vgl. Art. 266 ZPO.

⁵⁰⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 11.

⁵⁰¹ Vgl. dazu IV.4.

⁵⁰² Vgl. Art. 6 des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichen Grund der Stadt Bern.

10 nicht vollumfänglich wahrgenommen werden.⁵⁰³ Adressiert sind dabei Kinder und Erwachsene.⁵⁰⁴ In Bezug auf Erwachsene fordert der Berichterstatter etwa «*public awareness programmes*» zu Umweltthemen.⁵⁰⁵

In Bezug auf Kinder decken sich die Anforderungen weitgehend mit dem für die Schweiz verpflichtenden Art. 29 Ziff. 1 lit. e KRK, welcher verlangt, dass Kindern in der Schule auch die Achtung vor der natürlichen Umwelt vermittelt wird.⁵⁰⁶ Dass die Schweiz sich den entsprechenden Anforderungen bewusst ist, zeigen die Ausführungen in den zweiten Staatenbericht zu den Bildungszielen.⁵⁰⁷ Für die konkrete Umsetzung der Bildungsziele sind die Kantone zuständig. Diese orientieren sich mehrheitlich an den drei sprachregionalen Lehrplänen, die alle das Thema «Bildung für nachhaltige Entwicklung» enthalten.⁵⁰⁸ Am deutlichsten ist der Lehrplan 21, der unter der Leitidee «Nachhaltige Entwicklung» sieben fächerübergreifende Themen zusammenfasst, darunter auch «natürliche Umwelt und Ressourcen» sowie «Politik, Demokratie und Menschenrechte». Die Ausführungen zu den zugehörigen Lerninhalten gehen in die gleiche Richtung wie die Ausführungen des UN-Kinderrechtsausschusses im *General Comment* Nr. 1. So heisst es etwa: «*Anhand von lokalen und globalen Umweltfragen untersuchen sie Zielkonflikte und erkennen sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten. Die Schülerinnen und Schüler werden befähigt, eigene Verhaltensweisen bezüglich eines nachhaltigen Umganges mit der natürlichen Umwelt und ihren Ressourcen sowie im Hinblick auf eine tragbare Zukunft zu reflektieren.*»⁵⁰⁹

Für Erwachsene finden sich keine entsprechenden Bestimmungen im schweizerischen Recht. Die in den Umweltgesetzen enthaltenen Informationspflichten dienen aber auch der Wissensvermittlung, der Sensibilisierung und der Prävention, und decken sich damit mit den Zielen von FP 6.⁵¹⁰ Ein konkretes Beispiel ist etwa der Themenschwerpunkt «Klimawandel und Gesundheit des Menschen» des *National Centre for Climate Services*.⁵¹¹

Das Schweizer Engagement im Bereich Bildung und Bewusstseinsförderung zu Umweltthemen ist bisher rechtlich kaum abgesichert, was erklärt, weshalb es eher punktuell erfolgt. In Bezug auf Kinder decken sich die Verpflichtungen nach FP 6 aber mit denjenigen der KRK. In Bezug auf Erwachsene tragen die umfassenden Informationstätigkeiten (FP 7) zur Erreichung der Ziele von FP 6 bei.

4.3. Zugang zu Umweltinformationen (FP 7)

Framework Principle 7 verlangt von den Staaten einerseits, dass sie Informationen zu Umweltbelangen beschaffen und verbreiten, und andererseits, dass sie allen Menschen, die dies verlangen,

⁵⁰³ Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Annex, Ziff. 16.

⁵⁰⁴ Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Annex, Ziff. 15 und 16.

⁵⁰⁵ Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Annex, Ziff. 16.

⁵⁰⁶ Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report* (2018), Annex, Ziff. 15; UN-Kinderrechtsausschuss, *General Comment No. 1* (2001), Ziff. 13.

⁵⁰⁷ Bundesrat, Zweiter, dritter und vierter Staatenbericht KRK (2012), Ziff. 241 und 356 ff. Vgl. auch III.1.3.

⁵⁰⁸ Vgl. Ausführungen zum Lehrplan 21, dem *Plan d'études romand* und dem *Piano di studio* von *éducation 21* auf <https://www.education21.ch/de/bne> (Zugriff am 9. Februar 2021).

⁵⁰⁹ Vgl. Ausführungen zum Lehrplan 21 auf <https://v-fe.lehrplan.ch/index.php?code=e|200|4> (Zugriff am 9. Februar 2021).

⁵¹⁰ Mehr zu den Informationspflichten V.4.3.

⁵¹¹ Vgl. Ausführungen des *National Centre for Climate Services* des Bundes auf <https://www.nccs.admin.ch/nccs/de/home/das-nccs/themenschwerpunkte/klimawandel-und-gesundheit.html> (Zugriff am 9. Februar 2021).

günstigen, wirksamen und zeitgerechten Zugang zu Umweltinformationen gewähren.⁵¹² Es deckt also sowohl die aktive als auch die passive Seite des Informationsrechts ab.⁵¹³ Die Anforderungen des FP 7 sind relativ allgemein formuliert. Es ist davon auszugehen, dass der Sonderberichtersteller sich bei der Konkretisierung an der Aarhus-Konvention Bezug orientieren wird, weil diese relativ detailliert ist und sich der Sonderberichtersteller regelmässig darauf bezieht. Im Folgenden wird deshalb analysiert, ob die Schweiz den Anforderungen der Aarhus-Konvention gerecht wird.⁵¹⁴

Was mit Umweltinformationen gemeint ist, ist in FP 7 etwa nicht definiert. Eine solche Definition findet sich hingegen in Art. 2 Abs. 3 AK. Dort wird der Begriff weit verstanden.⁵¹⁵ Erfasst werden beispielsweise auch Informationen, welche nur indirekt eine Verbindung zum Zustand der Umwelt haben.⁵¹⁶ Im Hinblick auf die Ratifikation der Aarhus-Konvention wurde mit Art. 7 Abs. 8 USG auch eine Definition der Umweltinformation ins USG aufgenommen.⁵¹⁷ Anders als von der Aarhus-Konvention gefordert, enthält sie den Bereich Energie nicht. Für den Energiebereich bestehen aber separate materielle Bestimmungen, welche die Anforderungen an die Konvention weitgehend erfüllen.⁵¹⁸ Damit besteht kein Konflikt zu den Anforderungen gemäss der Aarhus-Konvention und es kann davon ausgegangen werden, dass auch die Anforderungen an FP 7 erfüllt sind.

4.3.1. Passive Informationspflicht

Auf der passiven Seite verlangt *Framework Principle 7*, dass der Zugang zu Umweltinformationen zeitnah, kostengünstig, ohne Nachweis eines spezifischen Interesses und möglichst umfassend gewährleistet wird.⁵¹⁹

Zur Umsetzung dieser Anforderungen ist in der Schweiz insbesondere das BGÖ zentral.⁵²⁰ Es gilt für alle amtlichen Dokumente und damit auch für Dokumente über Umweltinformationen.⁵²¹ Der zeitliche und persönliche Geltungsbereich des BGÖ ist jedoch beschränkt. In zeitlicher Hinsicht ist das BGÖ auf Dokumente beschränkt, die nach dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind. Weil dies im Widerspruch zu Art. 4 AK steht, wurde im USG für Dokumente mit Umweltinformationen eine Ausnahme vorgesehen.⁵²² Diese gilt jedoch nicht für den Bereich Kernanlagen, weshalb die Schweiz

⁵¹² Sonderberichtersteller, *Framework Principles, Report (2018)*, Annex, Ziff. 17 ff.

⁵¹³ Sonderberichtersteller, *Framework Principles, Report (2018)*, Annex, Ziff. 17 ff.

⁵¹⁴ Zur Aarhus-Konvention ausführlich siehe oben III.3.1.

⁵¹⁵ FLÜCKIGER, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, S. 758.

⁵¹⁶ THURNHERR DANIELA, *Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - Eine Spurensuche*, S. 521 und 524. Vgl. auch MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 212.

⁵¹⁷ GRIFFEL/RAUSCH, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage*, Art. 8 USG, Ziff. 27.

⁵¹⁸ Art. 10g USG (passive Information) und Art. 74 KEG (aktive Information) (MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 213).

⁵¹⁹ Sonderberichtersteller, *Framework Principles, Report (2018)*, Annex, Ziff. 19.

⁵²⁰ Weitere für die passive Seite relevante Bestimmungen finden sich in Art. 10d USG, Art. 4 Abs. 3 RPG, Art. 18 GTG und Art. 9 StFV.

⁵²¹ FLÜCKIGER, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, S. 754. Vgl. auch den entsprechenden Verweis in Art. 10g USG.

⁵²² Vgl. Art. 10g Abs. 2 USG und Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBI 2012 4323, S. 4342 und 4351.

zu Art. 4 AK einen Vorbehalt anbringen musste.⁵²³ Der Vorbehalt steht in einem gewissen Widerspruch zur Aarhus-Konvention und damit vermutlich auch zu FP 7.

Für den Zugang zu den vom BGÖ erfassten Dokumenten braucht es, wie in FP 7 vorgesehen, keinen Nachweis eines spezifischen Interesses. Der Zugang wird aber über die Einschränkung des persönlichen und sachlichen Geltungsbereiches des BGÖ sowie über einen relativ umfassenden Ausnahmekatalog eingeschränkt. Ob dies im Konflikt zu FP 7 steht, ist schwierig zu sagen, weil der Sonderberichtersteller nur festhält, dass Ausnahmen möglichst «eng» und «klar» definiert sein sollen.⁵²⁴ Klar ist, dass gewisse Bestimmungen des BGÖ in einem Spannungsverhältnis zur Aarhus-Konvention stehen. Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben deshalb auch schon mehrmals zur völkerrechtskonformen Auslegung des BGÖ greifen müssen, um den Anforderungen der Aarhus-Konvention gerecht zu werden. Dies soll im Folgenden anhand von zwei Beispielen illustriert werden:

Art. 3 BGÖ nimmt Dokumente vom sachlichen Geltungsbereich aus, welche bestimmte gerichtliche Verfahren betreffen. Im Jahr 2016 stellte das Bundesverwaltungsgericht in einer völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGÖ klar, dass der dort vorgesehene Ausschlussgrund bei Umweltinformationen nur für *hängige* Justizverfahren gilt.⁵²⁵ Der Zugang erfordert gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b BGÖ, dass das Dokument sich im Besitz der Behörde befindet. In Jahr 2017 urteilte das Bundesgericht, u.a. gestützt auf Art. 4 Abs. 4 lit. d AK, dass sich eine Behörde nicht auf mangelnden Besitz gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b BGÖ berufen kann, wenn sie Informationen oder Dokumente bewusst und willentlich gelöscht hat sich.⁵²⁶ Beide Beispiele zeigen, dass das BGÖ einer völkerrechtskonformen Auslegung zugänglich ist und die Schweiz damit die Anforderungen des internationalen Rechts erfüllt.

Gemäss FP 7 soll der Zugang zu Informationen «zeitnah» und «kostengünstig» erfolgen. Konkretisiert man diese Begriffe auf Basis der Aarhus-Konvention, zeigen sich auch hier gewisse Spannungsfelder zwischen internationalem Recht und Landesrecht.⁵²⁷ Meist lassen sich Divergenzen aber über vorgesehene Ausnahmebestimmungen bzw. eine völkerrechtskonforme Auslegung lösen. So bearbeitet die zuständige Behörde gemäss Art. 12 Abs. BGÖ innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuchs. In Ausnahmefällen kann die Frist um 20 Tage verlängert werden (Art. 12 Abs. 2 BGÖ). In einem solchen Fall wird die in Art. 4 Abs. 2 AK vorgesehene Standardfrist von einem Monat überschritten. Jedoch sieht auch Art. 4 Ziff. 2 AK bei komplexen Fällen eine Verlängerung

⁵²³ Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4342.

⁵²⁴ Sonderberichtersteller, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 19.

⁵²⁵ Bundesverwaltungsgericht A-4186/2015 vom 28. Januar 2016, E. 7.5.5.

⁵²⁶ BGE 144 II 91 E. 2.4.6; KELLER ANNINA/KÄMPFER DANIEL, Öffentlichkeitsgesetz: Gerichte stärken das Recht auf Zugang zu Verwaltungsakten, Ziff. 4.

⁵²⁷ Gemäss Art. 12 Abs. BGÖ bearbeitet die zuständige Behörde innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuchs. In Ausnahmefällen kann die Frist um 20 Tage verlängert werden (Art. 12 Abs. 2 BGÖ). In so einem Fall wird die in Art. 4 Abs. 2 AK vorgesehene Standardfrist von einem Monat überschritten. Jedoch sieht auch Art. 4 Ziff. 2 AK bei komplexen Fällen eine Verlängerung auf zwei Monate vor. Probleme zwischen AK und BGÖ ergeben sich deshalb einzig im Hinblick auf Dokumente, welche Personendaten enthalten, weil hier Art. 12 Abs. 2 BGÖ einen Aufschub bis zur Klärung der Rechtslage vorsieht (FLÜCKIGER, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, S. 762 f.). Gemäss Art. 4 Abs. 8 AK dürfen Gebühren für die Bereitstellung von Informationen eine angemessene Höhe nicht übersteigen. Für gewisse Informationen ist explizit ein gebührenfreier Zugang gefordert (Art. 5 Abs. 2 lit. c AK). Das BGÖ sieht zwar vor, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben wird (Art. 17 Abs. 1 BGÖ), jedoch sind Ausnahmen für Gesuche mit geringem Aufwand vorgesehen (Art. 17 Abs. 2 BGÖ). Um den Zugang zu erleichtern, sollen zudem Informationen gemäss Art. 10e Abs. 4 USG wenn möglich digital zur Verfügung gestellt werden.

auf zwei Monate vor. Probleme zwischen AK und BGÖ ergeben sich deshalb einzig im Hinblick auf Dokumente, welche Personendaten enthalten, weil hier Art. 12 Abs. 2 BGÖ einen Aufschub bis zur Klärung der Rechtslage vorsieht.⁵²⁸ Ein weiteres Beispiel betrifft die Kosten des Zugangs: Gemäss Art. 4 Abs. 8 AK dürfen Gebühren für die Bereitstellung von Informationen eine angemessene Höhe nicht übersteigen. Für gewisse Informationen ist explizit ein gebührenfreier Zugang gefordert (Art. 5 Abs. 2 lit. c AK). Das BGÖ sieht zwar vor, dass für den Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel eine Gebühr erhoben wird (Art. 17 Abs. 1 BGÖ), jedoch sind Ausnahmen für Gesuche mit geringem Aufwand vorgesehen (Art. 17 Abs. 2 BGÖ). Um den Zugang zu erleichtern, sollen zudem Informationen gemäss Art. 10e Abs. 4 USG wenn möglich digital zur Verfügung gestellt werden. Beide Fälle zeigen, dass das BGÖ flexibel genug ist, um die Anforderungen des internationalen Rechts zu erfüllen.

Gemäss FP 10 muss der Zugang zu den Informationen justiziabel sein.⁵²⁹ Dies ergibt sich auch aus Art. 9 Abs. 1 AK und Art. 16 BGÖ i.V.m. Art. 47 Abs. 1 lit. b VwVG und Art. 86 BGG. Gemäss Art. 13 lit. f. BGÖ ist zwar ein vorgängiges Schlichtungsverfahren zwingend. Dies steht aber nicht im Widerspruch zu den Anforderungen der AK respektive des FP 10.

Die Aarhus-Konvention verpflichtet auch die Kantone.⁵³⁰ Die Mehrheit der Kantone kennt wie der Bund ein Öffentlichkeitsgesetz, welches weitgehend mit demjenigen des Bundes übereinstimmt.⁵³¹ Für die anderen Kantone sieht Art. 10g Abs. 2 USG die analoge Anwendung der Bestimmungen des BGÖ bei Umweltinformationen vor.⁵³² In der Lehre wird jedoch Zweifel daran geäussert, ob alle Kantone die Anforderungen der Aarhus-Konvention erfüllen.⁵³³

Im Bereich der passiven Information erfüllt die Schweiz die Anforderungen gemäss FP 7 weitgehend. Bestehen Lücken ergeben sich diese bereits aus der Aarhus-Konvention und können grundsätzlich durch völkerrechtskonforme Auslegung geschlossen werden.

4.3.2. Aktive Informationspflicht

Gemäss FP 7 sollen die Mitgliedstaaten aktiv über Umweltfragen kommunizieren und die dazu notwendigen Daten erheben.⁵³⁴ Dieses aktive Informationsrecht ist auch in Art. 5 AK verankert.⁵³⁵ Im Landesrecht sind neben den allgemeinen Bestimmungen, etwa in Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG, verschiedene spezifische Bestimmungen im Umweltrecht relevant so etwa Art. 10e USG, Art. 4 Abs. 1 RPG, Art. 34 WaG, Art. 25a NHG, Art. 22a BGF, Art. 50 GschG, Art. 74 KEG und Art. 28 ChemG.

⁵²⁸ DERS., La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, S. 762 f.

⁵²⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 27. Mehr zum Zugang zum Recht vgl. V.4.6.

⁵³⁰ MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 213.

⁵³¹ Zum Zeitpunkt der Ratifikation hatten 15 Kantone ein Öffentlichkeitsgesetz, in zwei Kantonen war die Einführung eines solchen Gesetzes in Vorbereitung (Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBI 2012 4323, S. 4324 und 4341).

⁵³² Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBI 2012 4323, S. 4352.

⁵³³ WISARD/ORCEL, Convention d'Aarhus: la «jurisprudence» du Comité d'examen du respect des dispositions, S. 508.

⁵³⁴ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 18.

⁵³⁵ MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, S. 213 ff.

Im Mittelpunkt steht Art. 10e Abs. 1 USG gemäss dem die Behörden die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung informieren. Vorbehalten bleiben private oder öffentliche Interessen sowie Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse (Abs. 2). Gemäss Abs. 3 informiert grundsätzlich diejenige Behörde, welche für den Vollzug der Massnahme zuständig ist. Der Bund hat aber eine zusätzliche Informationspflicht im Bereich gesamtschweizerisch bedeutsamer Forschungen und Erhebungen sowie über wichtige aktuelle Umweltprobleme.⁵³⁶ Diese Pflicht wird zu einem grossen Teil vom BAFU wahrgenommen, welches auf seiner Webseite Daten, Indikatoren und Karten zur Verfügung stellt.⁵³⁷ Im Bereich Luftqualität werden entsprechende Informationen zum Beispiel auch über das Fernsehen, spezifische Apps (z.B. airCheck) und Meteo-Schweiz (Rubrik Gesundheit) verbreitet.⁵³⁸

Obwohl der Schwerpunkt der Information des BAFU auf dem Bereich Umwelt liegt, sind auch die Folgen gewisser Umweltprobleme für den Menschen ein wichtiges Thema. Hier besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem BAG,⁵³⁹ was zeigt, dass die Bundesverwaltung ökologische und gesundheitliche Aspekte in bestimmten Bereichen gemeinsam behandelt. Ihre Informationspolitik zielt aber nicht darauf, aktiv über die Zusammenhänge zwischen Umwelt und Menschenrechten zu informieren. Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten werden wohl auch nicht alle «notwendigen Daten» erhoben, um diese Zusammenhänge optimal zu erfassen.

Auch die Kantone informieren auf ihren Webseiten mehr oder weniger ausführlich zu Umweltthemen. Wie gross die Vielfalt der Vorgehensweisen ist, zeigte kürzlich der Umgang mit Informationen zu Chlorothalonil-Metaboliten im Grundwasser. Das Pflanzenschutzmittel Chlorothalonil steht im Verdacht, krebserregend zu sein. Seit dem 1. Januar 2020 ist die Anwendung des Wirkstoffs in der Schweiz verboten. Der Kanton Bern hat sich in der Folge dazu entschlossen, die Messresultate zur Belastung des Grundwassers durch Abbauprodukte von Chlorothalonil auf dem Geoportal des Kantons öffentlich zugänglich gemacht.⁵⁴⁰ Diese Daten waren vorher im Kanton Bern nicht öffentlich zugänglich und sind es in den meisten Kantonen in dieser Detailliertheit bis heute nicht.

Die Schweizer Behörden besitzen umfassende Umweltinformationen und machen diese der Öffentlichkeit auf unterschiedliche Weise zugänglich, womit sie die Anforderungen von FP 7, welche sich weitgehend mit den Anforderungen der Aarhus-Konvention decken, erfüllen. Was teilweise noch fehlt ist der Hinweis auf die menschenrechtliche Dimension der Umweltprobleme, wie sie in FP 7 gefordert wird.

⁵³⁶ Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4350.

⁵³⁷ Vgl. die Information des BAFU auf <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/zustand/daten/umweltdaten.html> (Zugriff am 9. Februar 2021).

⁵³⁸ Bundesrat, Fünfter und sechster Staatenbericht KRK (2020), Ziff. 188 ff.

⁵³⁹ Vgl. etwa BAFU und BAG, «Umwelt und Gesundheit in der Schweiz – Eine facettenreiche Beziehung», abgerufen über https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/gesundheit/uz-umwelt-zustand/umwelt-und-gesundheit.pdf.download.pdf/UZ-1908-D_UmweltGesundheit.pdf (Zugriff am 9. Februar 2020).

⁵⁴⁰ Kanton Bern, Medienmitteilung vom 8. Juni 2020 «Chlorothalonil im Grundwasser: Messresultate öffentlich zugänglich, abgerufen über https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/06/20200605_1110_nachrichten_aus_derverwaltung_und_2020-06-08-belastungssituation_chlorothalonil_de.pdf (Zugriff am 9. Februar 2021).

4.4. Umweltverträglichkeitsprüfungen (FP 8)

Framework Principle 8 verlangt von den Staaten, mögliche Auswirkungen geplanter Projekte und Massnahmen auf die Umwelt und die Menschenrechte im Vorfeld zu prüfen. Gemäss den Ausführungen des Sonderberichterstatters gilt dies für alle Vorschläge, die einen signifikanten Einfluss auf die Umwelt haben könnten.⁵⁴¹ Gegenstand der Prüfung müssen sowohl rechtsetzende Erlasse als auch Einzelprojekte sein, unabhängig von der Frage, ob diese den Staat oder Private betreffen.⁵⁴² Das *Assessment* soll sowohl die Umwelt als auch die Menschenrechte erfassen und sich nicht auf bestimmte Umweltthemen beschränken.⁵⁴³ Es soll möglichst früh im Prozess erfolgen, mehrere Alternativen prüfen und unter Partizipation der Öffentlichkeit erfolgen.⁵⁴⁴ Ob ein formelles Verfahren, wie es die Schweiz im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung kennt, erforderlich ist, wird nicht präzisiert. Es würde deshalb vermutlich auch ausreichen, dass im Ergebnis die Auswirkungen hinreichend evaluiert werden und in die Entscheidungsfindung einfließen.

In Bezug auf die Evaluation der Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Menschenrechte und Umwelt ist für die Schweiz Art. 141 Abs. 2 ParlG relevant, wonach die Botschaften des Bundesrats soweit möglich auf die in lit. a bis j aufgelisteten Punkte eingehen soll. Art. 141 Abs. 2 lit. a und a^{bis} ParlG nennt die Grundrechte und das übergeordnete Recht, wozu auch die Menschenrechte gehören. In Art. 141 Abs. 2 lit. g ParlG werden die Auswirkungen des Erlasses «auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen» genannt. Auf letzteres verwies der Bundesrat kürzlich in einer Antwort auf eine Interpellation, welche den Bundesrat aufforderte, die Auswirkungen auf das Klima bei jeglichen davon betroffenen Geschäften zu berücksichtigen.⁵⁴⁵

Auch wenn die gesetzlichen Anforderungen klar und umfassend sind, so fällt auf, dass sich der Bundesrat in seinen Botschaften nicht immer, wo dies geboten wäre, in der gebotenen Ausführlichkeit mit den Auswirkungen von Erlassentwürfen auf Umwelt und Menschenrechte beschäftigt. Während er dem Datenschutz beispielsweise regelmässig ein eigenes Kapitel widmet und auch die Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen (Art. 141 Abs. 2 lit. a und a^{bis} ParlG) sowie finanzielle und personelle Auswirkungen (Art. 141 Abs. 2 lit. f ParlG) grosse Aufmerksamkeit erhalten, ist lit. g in den Botschaften eher selten ein Thema. Art. 141 ParlG wäre aber für die Schweiz besonders wichtig, weil das Bundesgericht in diesem Bereich nur wenige Kompetenzen hat.

Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) von Einzelprojekten sind in der Schweiz in Art. 10a bis 10d USG und der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) geregelt. Die nach diesen Bestimmungen vorzunehmende UVP bezieht sich jedoch nur auf bestimmte Anlagen, nämlich solche, welche die Umwelt erheblich belasten können. Sie werden im Anhang der UVPV abschliessend bezeichnet.⁵⁴⁶ Gewisse Anlagentypen erfüllen das gesetzliche Kriterium der erheblichen Umweltbelastung gemäss Bundesrat erst ab einer bestimmten Mindestgrösse. Dies wird in der Lehre teilweise kritisiert, weil die Erheblichkeit der Belastung auch von standortspezifischen Faktoren

⁵⁴¹ Sonderberichterstatter, *Framework Principles*, Report (2018), Annex, Ziff. 20.

⁵⁴² Gemäss Sonderberichterstatter sind auch wirtschaftliche Unternehmen verpflichtet, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen. Als Standard verweist er auf die *Guiding Principles on Business and Human rights Assessment* nach *Ruggie-Principles*. Ausführlich dazu vgl. oben V.3.2.

⁵⁴³ Sonderberichterstatter, *Framework Principles*, Report (2018), Annex, Ziff. 20.

⁵⁴⁴ Sonderberichterstatter, *Framework Principles*, Report (2018), Annex, Ziff. 20.

⁵⁴⁵ Interpellation 19.3024 «Es ist Zeit, die Bevölkerung ernst zu nehmen und dem Klimaschutz absolute Priorität einzuräumen. Eine Querschnittsaufgabe durch die ganze Bundespolitik».

⁵⁴⁶ RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, *Umweltrecht*, Ziff. 729.

abhängen kann.⁵⁴⁷ Erfasst sind zudem nur ortsfeste Anlagen. Auswirkungen auf die Umwelt können aber auch von nicht ortsfesten Anlagen ausgehen. Eine Verkürzung des Nachtfahrverbots für Lastenwagen könnte in der Schweiz z.B. ohne UVP beschlossen werden, trotz allfälliger negativer Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt.⁵⁴⁸

In der UVP wird geprüft, ob das Projekt den Vorschriften über die Umwelt entspricht (Art. 3 Abs. 1 UVPV). Prüfungsmasstab ist also das materielle Recht. Die Aufzählung nach Art. 3 Abs. 1 UVPV ist dabei nicht abschliessend.⁵⁴⁹ Auch Umweltthemen in der Zuständigkeit der Kantone, wie das Energierecht, sind erfasst.⁵⁵⁰ Ebenfalls Teil der UVP sind, wie vom Sonderberichtersteller gefordert,⁵⁵¹ grenzüberschreitende Umweltauswirkungen.⁵⁵² Dennoch bestehen gewisse Lücken. Enthält z.B. ein Gesetz, wie etwa das CO₂-Gesetz, keine Vorschriften für Anlagen, findet keine Überprüfung statt.⁵⁵³ Auswirkungen von Projekten auf den Klimawandel sind in der Schweiz deshalb nicht Bestandteil der UVP-Prüfung. Dies wäre gemäss FP 8 aber erforderlich.

Nach den Anforderungen des Sonderberichterstatters müssen im Rahmen der Überprüfung auch menschenrechtliche Aspekte untersucht werden. Insbesondere sollen die Auswirkungen auf das Recht auf Leben, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser, das Recht auf Wohnung und das Recht auf kulturelle Beteiligung evaluiert werden.⁵⁵⁴ Eine solche Überprüfung findet im Rahmen der UVP zumindest nicht ausdrücklich statt. Masstab für die UVP der Schweiz ist das materielle Umweltrecht. Dieses hat regelmässig auch oder gar vorwiegend den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen zum Ziel.⁵⁵⁵ Auf einzelne Grund- und Menschenrechte wird zwar in den UVP-Berichten nicht Bezug genommen. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass diese Ansprüche indirekt über die Einhaltung der Vorschriften des Umweltrechts gewährleistet sind.⁵⁵⁶ Anders als von FP 8 gefordert, wird deshalb im UVP-Bericht auch nicht auf Fragen der Nicht-Diskriminierung und des Schutzes von besonders vulnerablen Personen Bezug genommen.⁵⁵⁷

Die Ergebnisse der Prüfung nach UVP werden in einem Bericht zusammengefasst (Art. 10b USG), der, wie in FP 8 gefordert, einen Überblick über die wichtigsten vom Gesuchsteller geprüften Alternativen gibt (Art. 10b Abs. 2 lit. b USG). Der Bericht kann von jedermann eingesehen werden, soweit nicht überwiegende private oder öffentliche Interessen die Geheimhaltung erfordern (Art. 10d USG). Dabei hat grundsätzlich alles, was für die Auswirkungen der Anlage auf die Umwelt von Bedeutung ist, per se als nicht geheimhaltungswürdig zu gelten.⁵⁵⁸ Die Forderungen des FP werden damit erfüllt.

⁵⁴⁷ DIES., Umweltrecht, Ziff. 732.

⁵⁴⁸ DIES., Umweltrecht, Ziff. 790.

⁵⁴⁹ Bundesamt für Umwelt, UVP-Handbuch, Modul 1 S. 11.

⁵⁵⁰ Bundesamt für Umwelt, UVP-Handbuch, Modul 1 S. 14.

⁵⁵¹ Sonderberichtersteller, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 20.

⁵⁵² Vgl. Art. 6a Abs. 1 UVPV, welcher die von der Schweiz ratifizierte Espoo-Konvention umsetzt. Vgl. auch Bundesamt für Umwelt, UVP-Handbuch, Modul 1 S. 13.

⁵⁵³ RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Ziff. 744; Bundesamt für Umwelt, UVP-Handbuch, Modul 1 S. 11.

⁵⁵⁴ Sonderberichtersteller, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 21.

⁵⁵⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 1 USG, Art. 1 lit. a GschG; Art. 1 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 WaG. Dies gilt jedoch nicht für das NHG.

⁵⁵⁶ BGE 126 II 300 E. 5c.

⁵⁵⁷ Sonderberichtersteller, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 21.

⁵⁵⁸ RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Ziff. 769.

Zwar besteht ausserhalb des UVP materiell ebenfalls eine Pflicht, Auswirkungen auf die Umwelt in ihrer Gesamtheit zu untersuchen (Art. 8 USG) und alle umweltrechtlichen Vorschriften zu beachten, dabei handelt es sich aber nicht um ein formalisiertes Verfahren. Zum Beispiel sind gewisse grosse Anlagen planungspflichtig (so etwa grössere Anlagen ausserhalb der Bauzone), teilweise sogar auf Stufe Richtplan (Art. 8 Abs. 2 und Art. 8b RPG, Art. 10 Abs. 1 EnG). Solche Planungsverfahren gehen mit einer Interessenabwägung einher. Dazu gehört auch, dass die notwendigen Abklärungen vorgenommen werden, um alle Interessen zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen (Art. 3 RPV). Bei ortsfesten Anlagen müssen z.B. voraussichtliche Lärmimmissionen ermittelt werden (vgl. Art. 36 ff. LSV). Im Ergebnis kommt dies einem Umweltassessment relativ nahe.⁵⁵⁹

Private sollen gemäss FP 8 ein Menschenrechtsassessment nach den Anforderungen der Ruggie-Prinzipien durchführen.⁵⁶⁰ Das Umweltassessment soll insbesondere unter Einbezug der Betroffenen erfolgen und alle tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die Menschenrechte erfassen. Die Ergebnisse sollen in die internen Prozesse integriert und wirksame Massnahmen ergriffen werden.⁵⁶¹ Auch wenn die neuen Bestimmungen im Obligationen- und Aktienrecht in Kraft treten,⁵⁶² geht die schweizerische Rechtslage nicht so weit wie vom Sonderberichterstatter gefordert.

In der Schweiz wird in unterschiedlichen Bereichen ein Umweltassessment vorgenommen. Eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt im UVPV, das aber nur gewisse Anlagentypen erfasst und kein Menschenrechtsassessment gemäss FP 8 beinhaltet. Im Rahmen von Gesetzesprojekten ist zwar sowohl eine Evaluation in Bezug auf Menschen- als auch auf Umweltrechte vorgesehen. In der Praxis erfolgt diese aber meist nur rudimentär. Im privaten Bereich hat die Schweiz bisher auf freiwillige Bestimmungen gesetzt. Auch die vorgesehenen Ergänzungen des Obligationen- und Aktienrechts gehen nicht so weit, wie vom Sonderberichterstatter gefordert.

4.5. Partizipation (FP 9)

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltentscheidungen ist in *Framework Principle 9* festgehalten. Sie bezieht sich auf die Entwicklung von Gesetzen, Richtlinien, Projekten und weiteren Aktivitäten im Umweltbereich.⁵⁶³

Die Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Vorbereitung, Diskussion und Entscheidung über Gesetzen oder Verordnungen sind in der Schweiz sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene ausgebaut (vgl. auf Bundesebene Art. 33, 34 Art. 136 ff., Art. 147, Art. 149 f. BV sowie die entsprechenden Bestimmungen im VIG und im BPR). Diese allgemeinen Mitwirkungsmöglichkeiten sind auch für die Beteiligung bei Umweltprojekten wichtig, wie Bundesgericht und Bundesrat auch mit Bezug auf die Anforderungen der Aarhus-Konvention festhielten.⁵⁶⁴

⁵⁵⁹ Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung findet sich auch in Art. 14 Ziff. 1 des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt, das für die Schweiz 1995 in Kraft getreten ist. Die Schweiz äussert sich in der Botschaft nicht spezifisch zu diesem Artikel, sondern merkt allgemein an, dass die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz den Anforderungen an das Übereinkommen genügen (Botschaft des Bundesrates zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt vom 25. Mai 1994, BBl 1994 III 182, 198).

⁵⁶⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 22.

⁵⁶¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 22. Mit Verweis auf Ruggie-Prinzipien 18-19.

⁵⁶² Vgl. dazu oben V.3.2.

⁵⁶³ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 23.

⁵⁶⁴ Urteil des Bger 1C_242/2014 vom 1. Juli 2015 E. 3.3; Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4344.

Zudem bestehen im Umweltrecht verschiedene spezifische Beteiligungsrechte. Ausdrücklich vorgesehen ist die Mitwirkung im Bereich der Pläne. Im Planungsbereich bestehen Möglichkeiten der Beteiligung in der Phase des Impulses (Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne),⁵⁶⁵ der Ausarbeitung (Art. 4 Abs. 2 RPG) und der Entscheidung (im Rahmen von Gemeindeversammlungen, Parlament etc.). Die Mitwirkung nach Art. 4 Abs. 2 RPG wird von den Kantonen umgesetzt. Im Kanton Freiburg ist z.B. in Art. 37 RPGB/FR vorgesehen, dass zur Ortsplanung öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen organisiert werden. Im Baubewilligungsverfahren sind die Mitwirkung hingegen auf den Rechtsschutz für Betroffene und Verbände nach Massgabe des Prozessrechts eingeschränkt. Weitere Beteiligungsmöglichkeiten sind beispielsweise in Art. 17 lit. f i.V.m. 19 UVPV, Art. 5 Abs. 2 AltIV oder Art. 18 Abs. 3 WaV vorgesehen.

Häufig wird Partizipation in der Schweiz jedoch mit Information, der Ausübung politischer Rechte und Zugang zum Recht gleichgesetzt.⁵⁶⁶ Beteiligungsrechte, welche darüberhinausgehende Formen der Mitwirkung (z.B. in Form von öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, Bürgerforen etc.) regeln, finden sich eher selten. Solche alternativen Partizipationsmöglichkeiten sind aber aus unterschiedlichen Gründen wichtig: Erstens erlauben sie ein echtes Mitgestalten (nicht nur einen «Ja-Nein-Entscheid» am Schluss). Zweitens ermöglichen sie den Einbezug von die von den politischen Rechten ausgeschlossen, aber vom Projekt betroffen sind (wie z.B. Ausländerinnen und Ausländer oder Kinder) oder von besonders vulnerablen Personen, wie etwa Menschen mit Behinderungen. Letzteres wird in FP 9 explizit gefordert.⁵⁶⁷ Schliesslich erlauben sie es, den Kreis der Beteiligten den Auswirkungen des Projekts anzupassen, was gerade bei gemeinde-, kantons- oder gar länderübergreifenden Projekten wichtig ist.

Während die politischen Prozesse in der Schweiz im Allgemeinen vielfältige Formen der Beteiligung ermöglichen, sind spezifische Mitwirkungsrechte im Umweltbereich ausserhalb des RPG meist auf die Information und den Zugang zum Recht beschränkt. Ob dadurch die Anforderungen gemäss FP 9 erfüllt sind, ist nicht ganz klar. Bei der Aarhus-Konvention werden auch diese Formen der Partizipation zur Mitwirkung gezählt. Für den Einbezug von vulnerablen Personen sind sie aber ungenügend.

4.6. Zugang zum Recht (FP 10)

Das zehnte Prinzip verpflichtet Staaten, den Zugang zum Recht sowohl bei Menschenrechtsverletzungen als auch bei der Verletzung von Umweltstandards zu garantieren.⁵⁶⁸ Die Staaten sollen sicherstellen, dass gerichtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren zur Verfügung stehen, die erschwinglich sind, eine unabhängige und rasche Überprüfung erlauben und die jeweiligen Gremien Kompetenzen und Ressourcen haben, um verbindliche und wohlbegründete Entscheide fällen zu können.⁵⁶⁹

Grundsätzlich ist in der Schweiz der Zugang zu Recht über verschiedene Bestimmungen des Völkerrechts (Art. 2, 8, 6 und 13 EMRK und Art. 9 AK) sowie über die Bundesverfassung (Art. 29, 29a

⁵⁶⁵ Vgl. BISAZ, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne.

⁵⁶⁶ Vgl. etwa den Hinweis auf Art. 55 USG zur Umsetzung von Art. 6 EMRK in der Botschaft des Bundesrats (Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4345.

⁵⁶⁷ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 26.

⁵⁶⁸ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 27 f.

⁵⁶⁹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 29.

und 30 BV) abgesichert. Es ergeben sich aber verschiedene Einschränkungen bezüglich Anfechtungsobjekt und Beschwerdegründen, welche im Folgenden behandelt werden sollen. Der Fokus liegt dabei auf dem Zugang zum Bundesgericht. Nicht vertieft angeschaut wird die Aufsichtsbeschwerde (vgl. z.B. Art. 71 VwVG), weil es sich dabei nicht um ein eigentliches Beschwerderecht mit entsprechenden Parteirechten handelt und die Anforderungen an eine unabhängige und unparteiische Untersuchung nicht erfüllt sind.

Beim Zugang zum Recht sind auch faktische Probleme, z.B. mangelnde Sprachkenntnisse, hohe Kosten oder weite Distanzen, zu berücksichtigen.⁵⁷⁰ Welche faktischen Hürden in der Schweiz beim Zugang zum Recht bestehen, hat das SKMR in verschiedenen Berichten mit einem Fokus auf Frauen und Kinder aufgezeigt.⁵⁷¹ Im Folgenden wird darauf nicht mehr eingegangen.

4.6.1. Anfechtungsobjekt

Gemäss FP 10 sollen auch Entscheide der Legislative überprüfbar sein. In der Schweiz ist die abstrakte Normenkontrolle nur bei kantonalen Erlassen möglich (Art. 189 Abs. 4 BV und Art. 82 lit. a BGG). Auch die Überprüfung von auf Bundesgesetzen beruhenden Einzelakten ist aufgrund von Art. 190 BV stark eingeschränkt. Da die meisten Umweltgesetze Bundesgesetze sind,⁵⁷² bedeutet dies eine erhebliche Limitierung des Zugangs zur Justiz. In Bezug auf Menschenrechtsverträge ist eine Überprüfung zwar durch «die Hintertür» der EMRK zwar grundsätzlich möglich. Bei der Prüfung von Umweltstandards auf ihre Konformität mit der EMRK, legt sich aber auch der EGMR eine grosse Zurückhaltung auf.⁵⁷³ Und auch das Bundesgericht geht – vereinfacht ausgedrückt – davon aus, dass die Grundrechte «in der Regel» ausreichend geschützt sind, wenn das einschlägige Gesetzesrecht richtig angewendet wird.⁵⁷⁴

Behördliches Handeln in der Form der Verfügung ist vor Bundesgericht ohne weiteres anfechtbar. Aber auch Realakte oder verwaltungsinterne Verordnungen mit Bezug zu Umweltfragen müssen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Dies hat das Bundesgericht mit Hinweis auf die Aarhus-Konvention festgehalten.⁵⁷⁵ Die Anforderungen an das «Berührtsein in Rechten und Pflichten» gemäss Art. 25a VwVG dürfen deshalb in diesen Fällen nicht allzu hoch sein, was in Übereinstimmung mit den Forderungen von FP 10 steht.

Explizit erfasst sind gemäss Sonderberichterstatter auch Rechtsmittel, um gegen die mangelnde Umsetzung von Gesetzen vorgehen zu können.⁵⁷⁶ Dies ist in der Schweiz nur in engen Grenzen möglich. Zwei Wege sind grundsätzlich denkbar: Der eine führt über die Rechtsverweigerungsbeschwerde. Zwar hat das Bundesgericht festgehalten, dass die gesetzgeberische Untätigkeit nicht unter den Begriff der formellen Rechtsverzögerung fällt.⁵⁷⁷ Ein Anspruch auf gesetzgeberisches

⁵⁷⁰ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 30.

⁵⁷¹ Vgl. unterschiedliche Publikationen des SKMR zum Schwerpunkt Zugang zur Justiz, verfügbar über <https://www.skmr.ch/de/schwerpunkte/zugang-justiz/index.html> (Zugriff am 9. Februar 2021).

⁵⁷² PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, Environmental law in Switzerland, Ziff. 71.

⁵⁷³ Vgl. dazu III.2.2.1.

⁵⁷⁴ BGE 126 II 300 E. 5c.

⁵⁷⁵ Zur Anfechtung einer Anordnung des Jagdinspektorat Bern an eine hierarchisch nachgeordnete Verwaltungseinheit mit Bezugnahme auf Art. 9 Abs. 3 AK vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.4 i.V.m. E.4.3.4. Zur Anfechtung eines aufsichtsrechtlichen Realakts des ENSI mit Verweis auf Art. 8 EMRK vgl. BGE 140 II 315 E. 4.8 und 4.9.

⁵⁷⁶ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 28. Eine entsprechende Forderung ergibt sich auch aus der Aarhus-Konvention (Art. 9 Abs. 3 AK).

⁵⁷⁷ BGE 137 I 305 E. 2.4 ff. Vgl. auch UHLMANN FELIX, in: Art. 94 BGG n1.

Handeln kann aber allenfalls aus einer Norm, die einen Gesetzgebungsauftrag enthält, abgeleitet werden.⁵⁷⁸ Dabei kann es sich auch um eine programmatische Bestimmung des Völkerrechts handeln. «*Auch dort, wo die Bestimmungen des Übereinkommens keine subjektiven, gerichtlich durchsetzbaren Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung der Frau begründen, sind sie jedoch nicht nur politische oder moralische Absichtserklärungen, sondern Teil der objektiven Rechtsordnung.*»⁵⁷⁹ Beim zitierten Fall handelt es sich jedoch um einen Einzelfall. Im Allgemeinen zeigt sich das Bundesgericht bei der Kontrolle der Legislative sehr zurückhaltend. Wenn das Bundesgericht parlamentarische Akte prüft, dann begnügt es sich in der Regel mit Appellentscheiden. Nur in seltenen Ausnahmefällen verpflichtet es den kantonalen Gesetzgeber zu einem Tätigwerden.⁵⁸⁰

Der zweite Weg führt über Art. 25a VwVG. Dieser Artikel erfasst über den Gesetzeswortlaut hinaus auch behördliches Unterlassen.⁵⁸¹ Hier ist aber fraglich, ob neben behördlichem Unterlassen (z.B. die mangelnde Umsetzung bestehender Gesetze) auch gesetzgeberisches Unterlassen (z.B. ungenügende gesetzliche Massnahmen zur Erreichung der gesetzten Ziele) Beschwerdeobjekt sein kann. Staatliches Unterlassen im Sinne von Art. 25a VwVG kann nur widerrechtlich sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden besteht.⁵⁸² Eine solche fehlt ohne einen entsprechenden gesetzgeberischen Auftrag. Aus diesem Grund ist es auch erstaunlich, dass das Bundesgericht die Beschwerde der KlimaSeniorinnen unter Art. 25a VwVG geprüft hat. Das Gericht stellte fest, dass Art. 25a VwVG grundsätzlich anwendbar ist, es aber an der besonderen Betroffenheit mangle.⁵⁸³ Es stellt sich die Frage, ob hier nicht der richtige Weg über Art. 94 BGG hätte führen müssen.

Die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen verhindert den Zugang zum Recht in der Schweiz erheblich, was verschiedenste Menschenrechtsgremien in ihren Empfehlungen immer wieder festhalten und auch im Hinblick auf FP 10 ein Thema sein wird. Die Anfechtbarkeit behördlicher Einzelakte entspricht hingegen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Aarhus-Konvention den Anforderungen des FP 10. Die Anfechtung behördlichen und v.a. gesetzgeberischen Unterlassens ist in der Schweiz mit hohen Hürden verbunden, welche im Hinblick auf FP 10 problematisch sind.

4.6.2. Beschwerdeberechtigung

Gemäss FP 10 soll der Zugang zum Recht sowohl bei Menschenrechtsverletzungen als auch bei der Verletzung von Umweltstandards garantiert sein.⁵⁸⁴

Nach Bundesgerichtsgesetz ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur befugt, wer «durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist» und ein «schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat» (Art. 89 Abs. 1 und 2 BGG). Populärbeschwerden sind ausgeschlossen.⁵⁸⁵ Diese Voraussetzungen stellen, wie bereits unter IV.2 angesprochen, eine Einschränkung des Zugangs zum Gericht dar.

⁵⁷⁸ BGE 137 I 305 E. 2.4 und E. 4.

⁵⁷⁹ BGE 131 I 74 E. 3.2.

⁵⁸⁰ So in BGE 131 I 74 E. 6.1.

⁵⁸¹ BGE 140 II 315 E. 2.1; BGE 144 II 233 E. 4.1; Urteil des Bger 1C_32/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4.1.

⁵⁸² BGE 144 II 233 E. 4.1; BGE 140 II 315 E. 2.1; Urteil des Bger 1C_32/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4.1.

⁵⁸³ Urteil des Bger 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4.1, E. 4.4 und 5.4.

⁵⁸⁴ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 27 ff.

⁵⁸⁵ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 7.

Bei der abstrakten Normenkontrolle wird die Beschwerdelegitimation im Gegensatz zur konkreten Normenkontrolle grosszügig geprüft: Es genügt, dass die Beschwerdeführer durch die angefochtene Bestimmung virtuell betroffen sind, das heisst, mit einer «minimalen Wahrscheinlichkeit» früher oder auch erst später einmal in ihren eigenen, rechtlichen oder tatsächlichen Interessen betroffen sein könnten.⁵⁸⁶

Bei der konkreten Normenkontrolle sind die Anforderungen an die besondere Betroffenheit enger. «Zur Anfechtung eines Entscheids ist nur legitimiert, wer von diesem stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht.»⁵⁸⁷ Bei Bauprojekten muss die erforderliche Nähe vor allem in räumlicher Hinsicht gegeben sein.⁵⁸⁸ Neben der Distanz können aber auch weitere Faktoren, wie die durch die Anlage verursachten Immissionen, die Windverhältnisse oder die Sichtverbindung entscheidend sein.⁵⁸⁹ Das Bundesgericht nimmt jeweils eine Gesamtwürdigung aller rechtlich erheblichen Sachverhaltselemente vor und trägt damit der Komplexität des Einzelfalls Rechnung. Bei immissionsträchtigen Anlagen und in dicht besiedeltem Gebieten kann ein sehr grosser Kreis zur Beschwerde legitimiert sein.⁵⁹⁰

Bei Bauten oder Anlagen, welche ein besonderes Gefährdungspotential haben, wird grundsätzlich ein schützenswertes Interesse bei allen Personen bejaht, die innerhalb eines Bereiches leben, in dem dieses Gefährdungspotential besonders hoch einzuschätzen sei. Dieses Recht findet indes eine Schranke an der Unzulässigkeit der Popularbeschwerde. Erstreckt sich die Gefährdung auf einen so weiten Raum, dass ein grosser Teil der Bevölkerung einer ganzen Landesgegend davon betroffen ist, so kann der Einzelne nur noch dann ein besonderes Interesse geltend machen, wenn er stärker exponiert ist als alle übrigen Einwohnerinnen und Einwohner.⁵⁹¹

Gerade dieses Beispiel zeigt, dass die Anforderung der besonderen Betroffenheit den Rechtsschutz in gewissen Gebieten ausschliesst. Dazu gehört etwa der Klimawandel, bei dem es, zumindest in der Schweiz, schwer ist, eine besondere Betroffenheit geltend zu machen. Die Einteilung in unterschiedlich betroffene Sektoren, die bei Kernkraftwerken üblich ist, ist in Bezug auf den Klimawandel auf jeden Fall nicht zielführend. Wird die besondere Betroffenheit, wie bei den Klima-Seniorinnen, am Geschlecht oder dem Alter festgemacht, wird die Beschwerdelegitimation mit statistischen Durchschnittswerten verknüpft. Dieses Vorgehen könnte einen Weg aufzeigen, wie der Gerichtsweg auch für Klimaklagen geöffnet werden könnte. Ob das Bundesgericht aber dazu tatsächlich bereit ist, ist eher fraglich. Jedoch könnte es sein, dass das Bundesgericht durch die Rechtsprechung des EGMR gezwungen werden könnte, sich in diese Richtung zu bewegen und allenfalls auch Beschwerden bei einer nur «statistisch» besonderen Betroffenheit oder wie bei der abstrakten Normenkontrolle einer virtuellen Betroffenheit zuzulassen.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass der individualrechtliche Beschwerdeweg bei Umweltproblemen nur begrenzt offensteht.⁵⁹² Es braucht deshalb alternative Beschwerdewege, um den Zugang zum Gericht, wie in FP 10 gefordert, in Bezug auf alle Aspekte des Rechts auf Umwelt

⁵⁸⁶ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 13.

⁵⁸⁷ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 11.

⁵⁸⁸ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 21.

⁵⁸⁹ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 21.

⁵⁹⁰ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 21.

⁵⁹¹ BGE 121 II 176 120 IB 379 E. 4d und 4e; BGE 121 II 176 E. 2c und 3b.

⁵⁹² MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 97; *The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020)*, S. 21.

sicherzustellen. In der Schweiz sind zwei Wege relevant: Derjenige der Behördenbeschwerde und derjenige der ideellen Verbandsbeschwerde.

Die Behördenbeschwerde ist in Art. 89 Abs. 2 lit. a und lit. d BGG geregelt. Bei lit. a handelt sich dabei um ein abstraktes Beschwerderecht, das es der Bundeskanzlei, den Departementen – und soweit das Bundesrecht dies vorsieht – den unterstellten Dienststellen erlaubt, den Vollzug des Bundesverwaltungsrecht in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen.⁵⁹³ Weder muss ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen werden, noch müssen die Behörden am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen haben.⁵⁹⁴ Das Beschwerderecht erstreckt sich auf alle Hoheitsakte, die der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unterliegen. So könne etwa Entscheide des Bundesverwaltungsrecht wie auch letztinstanzliche kantonale Entscheide und Erlasse angefochten werden.⁵⁹⁵ Damit die Bundesbehörden ihre Rechte auch effektiv wahrnehmen können, müssen sie von entsprechenden Entscheiden überhaupt Kenntnis haben.⁵⁹⁶ Art. 112 Abs. 4 BGG delegiert die Entscheidung, welche Entscheide die kantonalen Behörden den Bundesbehörden zu eröffnen haben, an den Bundesrat. Die entsprechende Verordnung sieht vor, dass die kantonalen Behörden den beschwerdeberechtigten Bundesbehörden letztinstanzliche Entscheide, die vor Bundesgericht angefochten werden können, sofort und unentgeltlich zu eröffnen haben.⁵⁹⁷ Lit. d. regelt die in anderen Bundesgesetzen begründeten Beschwerderechte für Behörden. Auch hier handelt es sich um abstrakte Beschwerderechte.⁵⁹⁸ Beispiele für solche spezialgesetzlichen Beschwerderechte im Umweltbereich finden sich in Art. 56 Abs. 1 USG, Art. 46 Abs. 2 WaG, Art. 67a GeschG, Art. 29 Abs. 1 GTG, Art. 12g Abs. 2 NHG und Art. 34 Abs. 3 RPG.

Bei der Behördenbeschwerde handelt sich um ein wichtiges Instrument, um, wie in FP 10 verlangt, sicherzustellen, dass auch staatliche Behörden sich an die Umweltvorschriften halten.⁵⁹⁹ Jedoch hängt die Effektivität des Instruments davon ab, inwiefern es auch ergriffen wird, was wiederum von vorhandenen personellen und zeitlichen Ressourcen abhängt.

Ideelle Verbandsbeschwerderechte bedürfen in der Schweiz gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG einer spezialgesetzlichen Grundlage. Solche spezialgesetzlichen Grundlagen bestehen vor allem im Bereich des Umweltrechts, womit der Gesetzgeber anerkannt hat, dass die gerichtliche Kontrolle in diesem Bereich ungenügend wäre, wenn die Beschwerdelegitimation auf besonders betroffene Einzelpersonen beschränkt wäre. So können Umweltschutzorganisationen im Rahmen von Art. 55 bis 55f USG, Art. 12 bis 12f NHG, Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG, Art. 28 GTG und Art. 46 Abs. 3 WaG ohne den Nachweis eines spezifischen Interesses Beschwerde erheben.⁶⁰⁰

Das Beschwerderecht ist aber – grob gesagt – in zweierlei Hinsicht eingeschränkt:⁶⁰¹ Erstens sind nur bestimmte Organisationen zur Beschwerde legitimiert. Gemäss Art. 55 Abs. 1 und 2 USG und Art. 12 Abs. 1 lit. b und 2 NHG und Art. 28 Abs. 1 GTG und Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG steht das Beschwerderecht nur Organisationen zu, die ideelle Zwecke verfolgen, gesamtschweizerisch tätig sind und die seit mindestens zehn Jahren im Bereich der erbrachten Rügen tätig sind. Zweitens

⁵⁹³ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 47 f.

⁵⁹⁴ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 53.

⁵⁹⁵ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 51.

⁵⁹⁶ PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, *Environmental law in Switzerland*, N 392.

⁵⁹⁷ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 54.

⁵⁹⁸ DERS., in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 65.

⁵⁹⁹ Sonderberichterstatter, *Framework Principles, Report (2018)*, Annex, Ziff. 34.

⁶⁰⁰ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 69 ff.

⁶⁰¹ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 221.

bestehen verschiedene Beschränkungen sachlicher Natur. Das Beschwerderecht nach USG ist einerseits eingeschränkt auf Anlagen mit UVP-Pflicht. Andererseits ist, aufgrund des Vorbehaltes von Art. 3 Abs. 2 USG, der Bereich der ionisierenden Strahlung und der radioaktiven Stoffe nicht erfasst, was auch mit Art. 9 Abs. 2 AK im Konflikt steht.⁶⁰² Das Beschwerderecht nach NHG beschränkt sich auf Entscheide, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe getroffen werden. Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe verstanden wird, führt Art. 2 Abs. 1 NHG nicht abschliessend aus. Die Anforderung wird aber in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weit ausgelegt. Gemäss Rechtsprechung gehören dazu der Biotopschutz,⁶⁰³ der Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung,⁶⁰⁴ die Erteilung von fischereirechtlichen Bewilligungen,⁶⁰⁵ der Schutz von wildlebenden Säugetieren und Vögeln,⁶⁰⁶ die Erteilung von Baubewilligungen in Landwirtschaftszonen⁶⁰⁷ oder für Zweitwohnungsbauten,⁶⁰⁸ Neueinzonungen⁶⁰⁹ und die Überprüfungsverfahren zu Pflanzenschutzmitteln.⁶¹⁰ Zu den Bundesaufgaben gehören auch der Gewässerschutz und die Sicherung angemessener Restwassermengen.⁶¹¹ Damit geht die Schweiz zwar teilweise weiter, als von der AK gefordert, dennoch bleiben wichtige Bereiche vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen.

FP 10 verlangt, dass die entsprechenden Verfahren zum Rechtsschutz erschwänglich sind. Das Bundesgericht hat bereits mit Hinweis auf Art. 9 Abs. 4 AK festgehalten, dass Verfahren in Umweltaangelegenheiten nicht übermässig teuer sein dürfen und wies deshalb in einem Fall mit ideeller Verbandsbeschwerde das kantonale Verwaltungsgericht an die Gerichtskosten neu zu bemessen.⁶¹²

Der Zugang zum Recht ist in der Schweiz aufgrund der Anforderungen an die «Betroffenheit» eingeschränkt. Kompensiert werden diese Defizite durch die Möglichkeiten der Behörden- und Verbandsbeschwerden. Das Verbandsbeschwerderecht geht in der Schweiz zwar über gewisse von der Aarhus-Konvention geforderte Bereiche hinaus, umfasst aber längst nicht das gesamte Umweltrecht.

4.7. Effektive Durchsetzung (FP 12)

Gemäss *Framework Principle* 12 müssen die Staaten sicherstellen, dass ihre Umweltstandards auch tatsächlich durchgesetzt werden. Der Sonderberichterstatter nennt dazu einerseits strafrecht-

⁶⁰² Die Schweiz hat deshalb einen Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 2 AK angebracht (Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, S. 4347). Vgl. SIDLER/BALLY, La ratification projetée par la Suisse : impact et enjeux de la Convention d'Aarhus pour le droit fédéral, S. 744.

⁶⁰³ BGE 133 II 220 E. 2.2.

⁶⁰⁴ BGE 118 Ib 11 E. 2e.

⁶⁰⁵ BGE 110 IB 160 E. 2.

⁶⁰⁶ BGE 136 II 101 E. 1.1.

⁶⁰⁷ BGE 112 IB 70 E. 4b.

⁶⁰⁸ BGE 139 II 27 E. 11.

⁶⁰⁹ BGE 142 II 509 E. 2.5.

⁶¹⁰ BverwG B-64/2016 vom 25. April 2017 E. 7.1.

⁶¹¹ Urteil des Bger 1C_262/2011 vom 15. November 2012 E. 1.1.

⁶¹² Urteil des Bger 1C_526/2015, 1C_528/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 11.3 und 11.4.

liche Bestimmungen, die der besseren Durchsetzung des Umweltrechts dienen können, und andererseits Verwaltungsmassnahmen wie das Monitoring und Untersuchungen.⁶¹³ Spezifische Anforderungen an diese Instrumente werden aber nicht gestellt.

Die meisten strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt finden sich in der Schweiz im Nebenstrafrecht.⁶¹⁴ Alle Umweltgesetze, mit Ausnahme des FWG, enthalten Strafbestimmungen.⁶¹⁵ Meist handelt es sich dabei um Übertretungs- oder Vergehenstatbestände. Nur das KEG kennt auch einen Verbrechenstatbestand.⁶¹⁶ In der Praxis sind vor allem Geldstrafen oder Bussen relevant.⁶¹⁷ Die Höchstansätze bei den Bussen gehen in Nebenstrafrecht teils deutlich über den Ansatz gemäss Art. 106 Abs. 1 StGB hinaus. Im KEG ist z.B. eine Busse von bis zu 5 Millionen Franken möglich.⁶¹⁸ Zudem ist gemäss Art. 71 StGB die Einziehung von Vermögenswerten möglich. Dies umfasst auch Werte, die eingespart wurden, weil notwendige präventive Massnahmen nicht ergriffen wurden.⁶¹⁹ Es handelt sich deshalb nach Einschätzung der Lehre um die effektivste Strafe gegen umweltrechtliche Straftaten.⁶²⁰

Von allen Umweltgesetzen am weitesten geht das USG. Art. 60 bis 62 USG bedrohen die Verhaltensvorschriften nach USG fast lückenlos mit Strafen.⁶²¹ Bestraft werden können etwa die Nicht-Einhaltung von Anmelde-, Mitteilungs-, Zulassungs-, Bewilligungs-, Dokumentations-, Kennzeichnungs- oder Sorgfaltspflichten. Nicht erfasst sind jedoch an die Behörden gerichtete Bestimmungen.⁶²² Hier liegt auch der grösste Mangel des Umweltstrafrechts. Damit das Strafrecht der Durchsetzung der Bestimmungen dient, müssen die Vollzugsbehörden Strafanzeige erstatten, was nicht häufig gemacht wird.⁶²³

Im Falle eines Verfahrens sind normalerweise die Strafgerichte zuständig.⁶²⁴ In der Lehre wird dies teilweise kritisiert. «*This has not always proved to be efficient as ordinary penal prosecutors and courts are not very well equipped to fight environmental criminality, especially as far as technical*

⁶¹³ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 34.

⁶¹⁴ WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1947. Aber auch das StGB kennt Bestimmungen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sein können so im Titel «Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen» (vgl. etwa Art. 224, Art. 226^{bis}, Art. 226^{ter}, Art. 227, Art. 228 StGB) oder im Titel «Verbrechen und Vergehen gegen die öffentliche Gesundheit» (vgl. etwa Art. 230^{bis}, Art. 232, Art. 233, Art. 234, Art. 235 und 236 StGB).

⁶¹⁵ DIES., Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1994. Strafbestimmungen sehen auch verschiedene internationale Übereinkommen vor. Zur Umsetzung bedarf es jedoch stets des Erlasses nationaler Vorschriften (DIES., Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 2005).

⁶¹⁶ Vgl. Art. 89 Abs. 2 KEG. Das bei Wagner Peifer erwähnte StSG kennt nur noch Vergehenstatbestände (WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1977).

⁶¹⁷ PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, Environmental law in Switzerland, N 99.

⁶¹⁸ Art. 89 Abs. 2 KEG.

⁶¹⁹ PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, Environmental law in Switzerland, N 99.

⁶²⁰ DIES., Environmental law in Switzerland, Ziff. 99.

⁶²¹ WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1983. Mit Art. 71 Abs 1 lit. a kennt das GschG zwar auch eine umfassende Auffangsstrafbestimmung. Diese ist jedoch als blosser Übertretungsstatbestand ausgestaltet (DIES., Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1996).

⁶²² WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche: Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, N 1968.

⁶²³ DIES., Umweltrecht, S. 265.

⁶²⁴ PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, Environmental law in Switzerland, N 100. Ausser es handelt sich um Verwaltungsstrafrecht, was aber eher selten der Fall ist.

expertise is concerned.»⁶²⁵ Die Kritik ist relevant, weil in FP 10 auch gefordert wird, dass die angerufenen Gerichte über die notwendige Expertise verfügen.⁶²⁶

Aufgrund der erwähnten Mängel des Strafrechts ist in der Schweiz häufig das Verwaltungsrecht das effizientere Mittel zur Durchsetzung umweltrechtlicher Standards.⁶²⁷ Eine hohe Bedeutung haben z.B. Hilfestellungen und Kontroll- und Überwachungstätigkeiten der Verwaltung. Gekoppelt mit den Beschwerderechten von Behörden können sie ein effektives Mittel zur Durchsetzung des Umweltrechts sein.⁶²⁸ Der Weg führt hier über die Verwaltungsgerichte, die in gewissen Kantonen fachspezifische Kammern für das Umweltrecht kennen.

Trotz dieser unterschiedlichen Massnahmen, welche die Durchsetzung des Umweltrechts sicherstellen sollen, gelingt es der Schweiz nicht immer, ihre eigenen Standards einzuhalten. Das im Vollzug des Umweltrechts Defizite bestehen, ist denn auch unumstritten.⁶²⁹ So zeigen beispielsweise die Erhebungen des BAFU, dass in der Schweiz nach wie vor jede siebte Person an ihrem Wohnort Lärmbelastungen ausgesetzt ist, die über den Grenzwerten der Lärmschutzverordnung liegen.⁶³⁰ Gründe für den mangelnde Vollzug sind etwa fehlende Ressourcen aber auch die mangelnde Akzeptanz des Umweltrechts.⁶³¹ Obwohl das BAFU bereits Massnahmen getroffen hat, stellt sich die Frage, ob es zusätzliche Instrumente braucht bzw. der Weg über das Gericht (FP 10) erleichtert oder ausgebaut werden muss.

In FP 12 wird ergänzend gefordert, dass rechtsanwendende Behörden, also auch Gerichte in Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts geschult werden und wirksame Schritte gegen Korruption unternommen werden.⁶³² In diesem Bereich erfüllt die Schweiz die Anforderungen möglicherweise nicht in allen Punkten. Die Richteraus- und Weiterbildung ist in der Schweiz nicht einheitlich geregelt, sodass davon auszugehen ist, dass nicht alle Mitglieder von Gerichten eine besondere Schulung und Weiterbildung im Bereich des Umwelt- und Klimarechts geniessen.

FP 12 äussert sich nur sehr allgemein zur Bedeutung der Durchsetzung und zur Rolle des Straf- und Verwaltungsrechts. Obwohl beim Vollzug des Umweltrechts Defizite bestehen, kann deshalb nicht gesagt werden, dass die Schweiz den Anforderungen nicht genügt. Entwickelt sich aber die Rechtsprechung auf internationaler Ebene in Richtung der «obligation of result», welche der ECO-WAS-Gerichtshof von den Staaten einfordert, bräuchte es hier zunehmende Anstrengungen der Schweiz. Kritik könnte allenfalls auch aufkommen, weil die Schweiz keine fachspezifischen Gerichte kennt und die Ausbildung bei den Richterinnen und Richter den Anforderungen nicht genügt.

⁶²⁵ DIES., Environmental law in Switzerland, Ziff. 100.

⁶²⁶ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 29.

⁶²⁷ PETITPIERRE/BLANPAIN/DEKETELAERE/HENDRICKX, Environmental law in Switzerland, Ziff. 100.

⁶²⁸ Mehr dazu vgl. V.4.6.2.

⁶²⁹ Vgl. Dossier «Recht und Vollzug» des BAFU, abgerufen über <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/dossiers/magazin-umwelt-gesetz-praxis/recht-und-vollzug---die-umsetzung-des-umweltrechts-ist-eine-geme.html> (Zugriff am 14. Februar 2021) sowie Interface/KPM, Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich – Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht, S. 29, abgerufen über https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/recht/externe-studien-berichte/staerkung_des_vollzugsimumweltbereich.pdf.download.pdf/staerkung_des_vollzugsimumweltbereich.pdf (Zugriff am 14. Februar 2021).

⁶³⁰ Einschätzung zu Lärm des BAFU, abgerufen über <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/inkuerze.html#-1591138677> (Zugriff am 12. Februar 2021).

⁶³¹ Interface/KPM, Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich – Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht, S. 7.

⁶³² Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Annex, Ziff. 34.

5. Zwischenfazit

Das Recht auf Umwelt, beziehungsweise seine Konkretisierung in den Rahmenprinzipien des Sonderberichterstatters, enthält eine grosse Vielfalt an Verpflichtungen. Neben sehr allgemeinen Aussagen betreffen diese sehr spezifische Forderungen. Rahmenprinzipien, die einen Bezug zu bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen aufweisen, enthalten justiziable Teilgehalte, während andere, die darüber hinausgehen, grundsätzlich programmatische Bestimmungen enthalten. Sie bedürfen der Umsetzung durch den Gesetzgeber, die grundsätzlich progressiv erfolgen darf. In der Grund- und Menschenrechtsdogmatik stellt dies aber keine Neuheit dar. Es entspricht der herrschenden Lehre, dass Grund- und Menschenrechte in der Regel sowohl über eine justiziable als auch über eine programmatische Schicht verfügen.

Die Schweiz ist ein stabiler Rechtsstaat mit verlässlichen Institutionen, demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten, einem funktionierenden Justizsystem und einer Bereitschaft, die Grund- und Menschenrechte sowie die völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Damit ist ein Grossteil der Verpflichtungen, die der Sonderberichterstatter im Zusammenhang mit dem Recht auf Umwelt nennt, im Grundsatz bereits erfüllt.

Die «Lücken», welche die Analyse hervorgebracht hat, beziehen sich denn auch in erster Linie auf bereits bestehende Menschenrechtsverpflichtungen oder andere Verpflichtungen, die sich aus dem innerstaatlichen Recht oder dem Völkerrecht ergeben. Das geforderte Recht auf Umwelt in der Ausgestaltung des Sonderberichterstatters würde zwar keine neuen justiziablen Rechte begründen. Jedoch bestehen bereits justiziable Menschenrechte, die ihre Anwendung auch in Umweltbereichen finden. Die Schweiz gewährleistet diese justiziablen Rechte im Grossen und Ganzen. Gerade die Meinungsäusserungsfreiheit oder die politischen Mitwirkungsrechte sind sowohl durch völkerrechtliche Verträge als auch durch die Bundesverfassung und die kantonalen Verfassungen geschützt. Es gibt derzeit keinen Anlass zu bezweifeln, dass diese Rechte nicht auch in Umweltbelangen angewandt werden. Auch die Anforderungen an die Informationspflicht erfüllt die Schweiz grundsätzlich (FP 7). Dort wo Lücken bestehen, ergeben sie sich bereits aus der Aarhus-Konvention und können über die völkerrechtskonforme Auslegung geschlossen werden.

Demgegenüber gibt es in der Schweiz durchaus Grund- und Menschenrechte, deren umfassende Verwirklichung Schwierigkeiten bereitet, wobei diese Schwierigkeiten nicht spezifisch die Umwelt betreffen, sondern allgemeiner Natur sind: Dies betrifft beispielsweise die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz (FP 10) oder die hohen Hürden für den Rechtsschutz, insbesondere für vulnerable Personen (FP 12 und 14). Auch im Bereich der Verwirklichung der Menschenrechte unter Privaten und der Umsetzung der Ruggie-Prinzipien besteht in der Schweiz Verbesserungsbedarf, was entsprechende Empfehlungen des WSK-Ausschusses oder des KRK-Ausschusses hervorheben (FP 12).

Mit Blick auf die Verpflichtungen, die über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen hinausgehen und unter dem Begriff «*Greening plus*» zusammengefasst worden sind, konnte in erster Linie eine «Lücke» identifiziert werden: Im Falle einer Anerkennung einer UN-Resolution gäbe es in der Schweiz vermutlich spezifischen Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfung, die auch die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte berücksichtigen sollte (FP 8). Bei dieser Anforderung handelt es sich aber um eine programmatische Verpflichtung, wobei den Staaten ein grosser Ermessensspielraum in Bezug auf deren Umsetzung zukommen würde.

Das Recht auf Umwelt in der Ausgestaltung des Sonderberichterstatters fordert keinen eigenständigen justiziablen Anspruch auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, der losgelöst von bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen bestünde. Darüber hinaus fordert er auch keine eigenständigen Rechte der Natur. Solchen Anforderungen würde die schweizerische Rechtsordnung heute nicht gerecht. In Bezug auf die bekannten Teilgehalte kann aber gesagt werden, dass die Schweiz diese, wenn auch nicht umfassend, aber dennoch grösstenteils erfüllt. Darüber hinaus gäbe es im Bereich der substanziellen einige Aspekte, die sich erst mit der Zeit klären würden. Diese betreffen beispielsweise die Auslegung des Rückschrittverbots oder die Erweiterung der besonders vor Diskriminierung geschützten Gruppen (FP 11 und 3).

VI. KONSEQUENZEN EINER ANERKENNUNG FÜR DIE SCHWEIZ

Die vorangehenden Kapitel haben deutlich gemacht, dass die Interdependenz zwischen Umwelt und Menschenrechten bereits breite Anerkennung genießt. Insbesondere im Bereich des Menschenrechtsschutzes hat sich auf der Ebene der internationalen Rechtsprechung der Konsens etabliert, dass Umweltbelange ebenfalls zum Anwendungsbereich der bestehenden Menschenrechte gehören und dass ökologische Beeinträchtigungen und Gefahren die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte behindern. Auch in der Schweiz lässt sich eine solche Tendenz feststellen. Hierzulande geht die Verwirklichung von Umweltinteressen über den Grundrechtsschutz zwar noch nicht so weit, wie dies bei internationalen Menschenrechtsorganen teilweise der Fall ist. Das Bundesgericht geht namentlich von einem engen Schutzpflichtverständnis aus; subjektiv einklagbare Ansprüche lassen sich danach nur in Ausnahmefällen aus den allgemeinen Grundrechten ableiten. Gleichzeitig kennt die schweizerische Rechtsordnung aber ein relativ umfassendes Umweltschutzrecht sowie einen – mit gewissen Vorbehalten – wirksamen Menschenrechtsschutz. Einem Grossteil der meist programmatisch konzipierten Teilgehalte des vom Sonderberichterstatter für Menschenrechte um Umwelt geforderten Rechts auf eine gesunde Umwelt entspricht die Schweiz deshalb ohne weiteres. Grundlegende neue Verpflichtungen würden mit einer Anerkennung nicht auf die Schweiz zukommen.

In erster Linie geht es dem Sonderberichterstatter darum, die Teilgehalte des Rechts auf Umwelt, die sich in den letzten Jahrzehnten aus der dynamischen Weiterentwicklung der bestehenden Menschenrechte ergeben haben (*Greening*) und teilweise darüber hinausgehen («*Greening plus*»), in einer eigenständigen Erklärung zusammenzufassen. Die geforderte Anerkennung in Form einer nicht-verbindlichen UN-Resolution verfolgt demnach drei Ziele: Erstens soll das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass Menschenrechtsnormen den Schutz der Umwelt erfordern. Zweitens soll betont werden, dass eine sichere, saubere und gesunde Umwelt für die menschliche Würde, Gleichheit und Freiheit ebenso bedeutsam ist wie andere menschenrechtlichen Bedürfnisse. Und drittens soll die Anerkennung dazu beitragen, dass sich die Menschenrechtsnormen, die für Umweltbelange relevant sind, in einer kohärenten und integrierten Weise weiterentwickeln.⁶³³

Der Sonderberichterstatter hat zwar auch die Verankerung des Rechts auf Umwelt in einer eigenständigen Konvention oder in einem Zusatzprotokoll erwogen, diese Möglichkeiten aber – wegen der Schwierigkeiten, die sich ihnen entgegenstellen – nicht prioritär weiterverfolgt. Die aktuellen Bestrebungen zielen denn auch eher auf eine Erklärung mit zunächst vor allem politischen und symbolischen Folgen (VI.2). Eine Anerkennung des Rechts auf Umwelt in einer UN-Resolution hätte aufgrund ihres empfehlenden Charakters keine bindende Wirkung.⁶³⁴ Indem sie aber einen internationalen Konsens darüber festhalten, was menschenrechtlich gilt oder geboten scheint, spielen Resolutionen wie im Übrigen auch Erklärungen der Vereinten Nationen für den internationalen Menschenrechtsschutz trotzdem eine wesentliche Rolle.⁶³⁵ Resolutionen und Erklärungen ebnen regelmässig den Weg für die Entstehung verbindlichen Völkerrechts.⁶³⁶ Augenscheinlich-

⁶³³ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 16.

⁶³⁴ KÄLIN/KÜNZLI, The law of international human rights protection, S. 66 ff.; LASKOWSKI, Das Menschenrecht auf Wasser, S. 204.

⁶³⁵ Diese Sicht der Dinge teilt auch das Bundesgericht, vgl. BGE 118 Ia 70; vgl. KÄLIN/KÜNZLI, The law of international human rights protection, S. 66 ff.

⁶³⁶ KNOX/PEJAN, Introduction to the Human Right to a Healthy Environment, S. 5.

tes Beispiel hierfür ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, an sich ein nicht verbindliches Dokument, aber wesentliche Grundlage für die Verabschiedung der UN-Pakte und weiterer Menschenrechtsabkommen. Aber auch der KRK, der BRK und weiteren Übereinkommen sind Erklärungen oder Resolutionen der Vereinten Nationen vorangegangen.⁶³⁷

Vor allem wenn UN-Resolutionen von Staaten und internationalen Gremien aufgenommen, ausgelegt und angewendet werden, entsteht – einer allfälligen späteren verbindlichen Kodifizierung vorgelagert – aber auch völkerrechtliches *Soft Law*, das oft auf verpflichtendes Recht einwirkt und dieses mitgestaltet. Zu einer solchen Verdichtung der Rechte und Pflichten kommt es etwa, wenn Instanzen wie der EGMR sich auf UN-Resolutionen beziehen, um den Schutzbereich der Konventionsrechte dynamisch weiterzuentwickeln. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass der UN-Resolution mittelbar und mittelfristig auch rechtliche Konsequenzen erwachsen können (VI.3). Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Ausgestaltung und insbesondere der Wortlaut der geforderten Resolution noch weitgehend unbekannt sind, kann über die möglichen Auswirkungen ihrer Verabschiedung allerdings zum gegebenen Zeitpunkt nur spekuliert werden. Trotzdem sollen im Folgenden Hypothesen über mögliche Folgen einer Anerkennung eines Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene diskutiert werden.

Ausgangspunkt dieser Erwägungen sind Entwicklungen, die sich in Bezug auf die Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und auf Zugang zu Sanitäreinrichtungen ereignet haben.⁶³⁸ Die Entstehung des Rechts auf Wasser weist einige interessante Parallelen zum Recht auf Umwelt auf, die es nahelegen, sich mit der Entstehung des Rechts auf Wasser zu befassen und zu erörtern, ob beim Recht auf Umwelt ähnliche Entwicklungen zu erwarten sind. Gleichzeitig sind aber auch einige wichtige Unterschiede zwischen dem Recht auf Wasser und dem Recht auf Umwelt zu beachten, die dazu führen, dass die Entwicklungen des einen Bereichs nicht unbesehen auf den anderen übertragen werden können. Im Folgenden soll deshalb die Entstehung des Rechts auf Wasser kurz in Erinnerung gerufen werden.

1. Vergleich mit der Anerkennung des Rechts auf Wasser

Wie das Recht auf Umwelt hat auch das Recht auf Wasser eine lange Vorgeschichte. Während es ursprünglich vor allem Thema in der Entwicklungszusammenarbeit war, forderten verschiedene Gremien der Vereinten Nationen seit den neunziger Jahren eine Anerkennung eines Rechts auf Wasser. Treibende Kraft für die Anerkennung war dabei der WSK-Ausschuss. Er äusserte sich in verschiedenen Kommentaren zur Bedeutung sauberen Wassers und sanitärer Einrichtungen für die Gewährleistung der im UN-Pakt I verankerten Rechte⁶³⁹ und nahm das Thema regelmässig in seinen *Concluding Observations* auf.⁶⁴⁰ Schliesslich widmete der WSK-Ausschuss im Jahre 2003 dem Recht auf Wasser einen eigenen *General Comment* und erklärte, dass das Recht auf Wasser implizit in Art. 11 und 12 UN-Pakt I enthalten und damit zu den von der Konvention geschützten

⁶³⁷ Mit einer ausführlicheren Liste vgl. KÄLIN/KÜNZLI, *The law of international human rights protection*, S. 66 f.

⁶³⁸ 2015 präzisierte die Generalversammlung, dass es sich beim Recht auf sauberes Trinkwasser und dem Recht auf sanitäre Anlagen um zwei eigenständige Rechte handelt, welche eine unabhängige Behandlung erforderten: UNGA, Resolution 70/169: Human rights to safe drinking water and sanitation (2016). Vorliegend ist aber dennoch vom «Recht auf Wasser» die Rede.

⁶³⁹ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 4 (1991), Ziff. 8b; WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 6 (1995), Ziff. 5 und 32; WSK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 11, 12, 15, 34, 36, 40, 43 und 51.

⁶⁴⁰ WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 5.

Rechten gehöre.⁶⁴¹ Er hielt namentlich fest, dass die Garantie eines angemessenen Lebensstandards von Art. 11 UN-Pakt I zwar nur Ernährung, Bekleidung und Unterbringung ausdrücklich als Teilgehalte erwähne, dass aber auch Wasser zu den (ungeschriebenen) Teilgehalten gehöre. Ähnliches stellte er auch in Bezug auf das Recht auf Gesundheit von Art. 12 UN-Pakt I fest, weil Staaten das garantierte Höchstmass an körperlicher Gesundheit nicht gewährleisten könnten, wenn sie das Recht auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Anlagen nicht verwirklichten.⁶⁴²

In der Folge beschäftigte sich der UN-Menschenrechtsrat regelmässig mit dem Recht auf Wasser.⁶⁴³ 2008 schuf er ein Mandat für einen *Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation*.⁶⁴⁴ Schlussendlich mündeten diese Vorarbeiten 2010 in einer Resolution der Generalversammlung der UN, die das Recht auf sicheres und sauberes Trinkwasser und sanitäre Anlagen als Menschenrecht anerkannte.⁶⁴⁵ 122 Staaten stimmten für die Resolution, 29 Staaten waren bei der Versammlung nicht anwesend, 41 enthielten sich ihrer Stimme, darunter auch Kanada und die USA. Die Schweiz unterstützte die Resolution.⁶⁴⁶

Catarina de Albuquerque, die vom Menschenrechtsrat ernannte unabhängige Expertin für das Recht auf Wasser, wertete die Resolution damals als Durchbruch. Die internationale Gemeinschaft sende mit der Verabschiedung der Resolution ein wichtiges und positives Zeichen und zeige die Bereitschaft, die bestehenden Missstände im Bereich Wasserversorgung anzupacken. Dabei gehe es vor allem darum, die Staaten und internationalen Organisationen zur besseren Zusammenarbeit in diesem Bereich aufzufordern und zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser den ärmeren Ländern die notwendige Finanzierung und Technologie zur Verfügung zu stellen. Die Generalversammlung war sich dabei einig, dass mit der Verabschiedung der Resolution kein neues Menschenrecht geschaffen, sondern vielmehr anerkannt werde, dass ein Menschenrecht auf Zugang zu sauberem Wasser und angemessenen sanitären Einrichtungen bereits existiere.⁶⁴⁷ Der Resolution kam denn auch in erster Linie eine politische und symbolische Bedeutung zu. Das Recht auf Wasser hat durch die Resolution an Visibilität gewonnen, neue rechtlicher Pflichten sind aber nicht entstanden. Dass diese Entwicklung nicht unbedeutend war, zeigt sich etwa bei der Prominenz, die dem Recht auf Wasser im Bereich der Nachhaltigen Entwicklungsziele und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit seither zukommt.⁶⁴⁸

Der völkerrechtliche Status des Rechts auf Zugang zu sauberem Wasser ist ungeklärt. So ist umstritten, ob alle Vertragsstaaten des UN-Pakt I verpflichtet sind, das Recht auf Wasser zu achten,

⁶⁴¹ WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 3.

⁶⁴² WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003), Ziff. 3. Auch die Schweiz äusserte sich zu Fragen der Wasserqualität in ihren Staatenberichten, entweder in Bezug auf Art. 11 oder Art. 12 UN-Pakt I: Bundesrat, Vierter Staatenbericht UN-Pakt I (2018), Ziff. 267; Bundesrat, Erster Bericht UN-Pakt I (1996), Ziff. 531 und 560 ff; Bundesrat, Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur le Pacte I de l'ONU (2008), Ziff. 463 ff.

⁶⁴³ Vgl. entsprechende Angaben in UNGA, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation (2010).

⁶⁴⁴ UN-Menschenrechtsrat, Resolution 7/22: Human rights and access to safe drinking water and sanitation (2008), Ziff. 2.

⁶⁴⁵ UNGA, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation (2010).

⁶⁴⁶ In der Motion 06.3276 «Recht auf Wasser als Menschenrecht» vom 19. Juni 2006, welche den Bundesrat aufforderte, die Anerkennung des Rechtes auf Wasser als grundlegendes Menschenrecht zu fördern, hatte sich der Bundesrat diesbezüglich noch zurückhaltend gezeigt.

⁶⁴⁷ UN-Menschenrechtsrat, Resolution 15/9: Human rights and access to safe drinking water and sanitation (2010), Ziff. 3.

⁶⁴⁸ Vgl. dazu etwa DEZA, Jeder Mensch hat ein Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/wasser/wasser-fuer-menschen.html> (Zugriff am 12. Februar 2021). Vgl. auch die Kampagne zum 10-jährigen Jubiläum der Resolution, abrufbar auf: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx> (Zugriff 12. Februar 21).

zu schützen und zu verwirklichen. Anders als beim EGMR handelt es sich bei den Vertragsorganen des UN-Pakt I – und auch bei der UN-Generalversammlung – nicht um Organe, die den Schutzbereich der anerkannten Garantien verbindlich auslegen können. Trotzdem spricht viel dafür, dass die Vertragsstaaten – im Rahmen von Art. 11 und Art. 12 UN-Pakt I – auch an das Recht auf Wasser gebunden sind. Das bedeutet, dass sich für die Konventionsstaaten (und nur für sie) die Pflicht ergibt, im Rahmen ihrer Berichterstattungspflichten auch das Recht auf Wasser zu berücksichtigen – und für die Vertragsorgane die Möglichkeit, sich in ihren unverbindlichen Stellungnahmen und Empfehlungen auch auf diesen Teilgehalt des Rechts auf angemessenen Lebensstandard und auf Gesundheit zu beziehen. Damit steigt zweifellos der Druck auf die Vertragsstaaten, ihre Anstrengungen auch in diesem Bereich auszuweisen und allenfalls zu erhöhen. Ihre Pflichten zur internationalen Zusammenarbeit, auf welche die Resolution besonderes Gewicht legt, verbleiben aber wohl im offenen und vagen Rahmen, der sich aus dieser Konvention ergibt (namentlich aus Art. 2 UN-Pakt I). Die Frage, ob dem Recht auf Wasser darüber hinaus eine allgemeine völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommt, ist gegenwärtig wohl zu verneinen. Für eine Anerkennung des Rechts auf Wasser als allgemeines Völkergewohnheitsrecht fehlt es derzeit an einer weltweiten *consuetudo* und an einer hinreichenden *opinio iuris*. Die UN-Resolution mag durchaus einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich völkerrechtliches *Soft Law* zu Gewohnheitsrecht verdichtet. Auch zehn Jahre nach der Verabschiedung der Resolution gibt es jedoch nur wenige Hinweise darauf, dass in dieser Hinsicht wichtige Fortschritte erzielt worden wären.

Die Schweiz hat bereits 2006, also vier Jahre vor der Resolution der UN-Generalversammlung, anerkannt, dass das Recht auf Wasser in den UNO-Menschenrechtsübereinkommen verankert ist.⁶⁴⁹ In ihrem letzten Staatenbericht verwies sie unter Art. 11 UN-Pakt I kurz auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Qualität des Trinkwassers in der Schweiz sicher stellen sollen.⁶⁵⁰ In einer Antwort auf ein Postulat aus dem Jahr 2015 hielt der Bundesrat zudem fest, dass die Umsetzung des Rechts auf Wasser eine der Prioritäten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sei.⁶⁵¹ Innenpolitisch hatte die Resolution in der Schweiz aber soweit ersichtlich keine Konsequenzen. Sie ist zum Beispiel kein Thema im Rahmen der bevorstehenden Abstimmung zur Trinkwasserinitiative.⁶⁵²

Fragen zum völkerrechtlichen Status werden sich auch stellen, wenn eine UN-Resolution dereinst ein Recht auf Umwelt anerkennt. Es wird jedoch voraussichtlich noch anspruchsvoller sein, Antworten auf diese zu finden. Unterschiede ergeben sich schon daraus, dass der WSK-Ausschuss das Recht auf Wasser bereits als selbstständiges Recht anerkannt hatte, bevor die UN-Resolution zustande kam. Dies wird beim Recht auf Umwelt nicht der Fall sein. Das Recht auf Wasser ist ausserdem nicht im gleichen Masse fragmentiert, wie das Recht auf Umwelt. Zwar weist auch das Recht auf Wasser zahlreiche Facetten auf, es lässt sich jedoch relativ klar den Schutzbereichen von Art. 11 und Art. 12 UN-Pakt I zuordnen. Das fragmentierte Recht auf Umwelt ist viel breiter angelegt; es betrifft sowohl die Schutzbereiche von Garantien des UN-Pakt I als auch solche des UN-Pakt II und bezieht sich gleichzeitig auf zahlreiche weitere völkerrechtliche Verträge. Ginge man – wie beim Recht auf Wasser – davon aus, dass das Recht auf Umwelt für jene Vertragsstaat-

⁶⁴⁹ Vgl. Antwort auf Motion 06.3276 «Recht auf Wasser als Menschenrecht» vom 19. Juni 2006.

⁶⁵⁰ Bundesrat, Vierter Staatenbericht UN-Pakt I (2018), Ziff 267.

⁶⁵¹ Vgl. Antwort auf Postulat 15.3428 «Leitungswasser als Trinkwasser» vom 6. Mai 2015.

⁶⁵² Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» vom 14. Dezember 2018, BBl 2019 1101.

ten verbindlich ist, welche jene Konvention ratifiziert haben, die das neu anerkannte Recht beinhalten, so zeigte sich ein höchst komplexes Bild: Für Vertragsstaaten des UN-Pakts I wäre das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, auf Gesundheit, auf Kultur verbindlich so zu verstehen, dass sie auch Umweltbelange erfassen, für Vertragsstaaten des UN-Pakts II das Recht auf Leben und Integrität, die Kommunikationsfreiheiten, das Recht auf politische Mitwirkung, etc. Schon aus diesen Gründen ist nicht zu erwarten, dass die UN-Resolution allein die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten verändern würde.

2. Politische und symbolische Bedeutung einer Anerkennung

Auch der Anerkennung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt im Rahmen einer UN-Resolution käme in erster Linie symbolische und politische Bedeutung zu. Ungeachtet der vielen Teilaspekte des Rechts auf Umwelt, die bereits auf völkerrechtlicher oder nationaler Ebene verwirklicht sind, würde die ausdrückliche Anerkennung eines solchen Rechts wohl ebenfalls als Durchbruch gewertet. Ein an sich explizites und «existierendes» Menschenrecht hat grösseres Gewicht als ein Recht, das lediglich implizit und über den Umweg anderer Menschenrechte mitgedacht wird.⁶⁵³ Die internationale Staatengemeinschaft würde mit einer Anerkennung ökologische Interessen auf die Ebene der Menschenrechte heben und damit ihre Bereitschaft signalisieren, dem neuen Menschenrecht zur Verwirklichung zu verhelfen. Wie der Sonderberichterstatter erläutert hat, geht es hierbei in erster Linie darum, das Bewusstsein dafür zu schärfen, welche Bedeutung ein wirksamer Umweltschutz für die Wahrnehmung der Menschenrechte hat oder haben kann.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen würde eine Anerkennung zweifellos zu mehr Visibilität und Aufmerksamkeit für Umweltanliegen führen.⁶⁵⁴ Wie beim Recht auf Wasser würde sich diese gesteigerte Aufmerksamkeit wohl auch in den einzelnen Staaten sowie in der Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure manifestieren, etwa in der Form von Berichten, Stellungnahmen, Programmen, Konferenzen oder anderen Projekten. Gerade diese Tätigkeiten haben das Potential, die Interdependenz ins allgemeine Bewusstsein zu rücken und eine kohärentere Politikgestaltung zu bewirken. Das Umweltrecht und der Grund- und Menschenrechtsschutz entwickeln sich grundsätzlich weiterhin als unabhängige Rechtsbereiche, die beide äusserst fragmentiert und vielschichtig sind. Indem die Resolution die beiden Rechtsbereiche näher aneinanderrücken würde, könnten allenfalls neue Impulse entstehen, die Mängel der Fragmentierung zu nutzen und Synergien besser zu erkennen und zu nutzen.⁶⁵⁵

Treibt die Schweiz die Forderung der Anerkennung voran, bekennt sie sich zu den grundsätzlichen Verpflichtungen der Resolution. Wie die Ausführungen in Kapitel V gezeigt haben, stellte dies die Schweiz nicht vor grosse Herausforderungen und es kämen keine grundlegend neuen Verpflichtungen auf sie zu. Die Unterstützung der ausdrücklichen Anerkennung eines Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene würde aber wohl zu einer verstärkten Rechenschaftspflicht gegenüber der Staatengemeinschaft führen – wenn auch nicht im juristischen Sinne. So wäre es beispielsweise wohl geboten, im Rahmen der Berichterstattung gegenüber den internationalen Gremien auch ausdrücklich auf das Recht auf Umwelt einzugehen. Auch diese Verpflichtungen politischer Natur wären aber nichts Neues, da diese Berichterstattung im Rahmen des *Greenings* der Menschenrechte bereits erfolgt. Allenfalls würde sie aufgrund der ausdrücklichen Anerkennung eines

⁶⁵³ Vgl. RODRÍGUEZ-GARAVITO, A Human Right to a Healthy Environment?, S. 156 ff., mit Überlegungen zu rechtstheoretischen und moralrechtlichen Hintergründen eines Rechts auf Umwelt.

⁶⁵⁴ KNOX/PEJAN, Introduction to the Human Right to a Healthy Environment, S. 5.

⁶⁵⁵ RODRÍGUEZ-GARAVITO, A Human Right to a Healthy Environment?, S. 164.

eigenständigen Rechts systematischer und kohärenter wahrgenommen – was ja auch eine der Hoffnungen ist, die der Sonderberichterstatter im Rahmen seiner Vorschläge zum Ausdruck gebracht hat.⁶⁵⁶ Auch innerstaatlich könnte die Anerkennung einen neuen Elan auslösen. So könnten etwa regulatorische Impulse (etwa Anfragen oder parlamentarische Vorstösse) auf die Resolution Bezug nehmen, und zivilgesellschaftliche Akteure würden sich – z.B. in ihren Schattenberichten – verstärkt auf das Recht auf Umwelt beziehen.

Vor dem Hintergrund der umfassenden Verwirklichungspflicht müssen Grundrechte zwar bereits jetzt im Umweltrecht zur Geltung kommen, in der praktischen Umsetzung wird diese aber durch Art. 190 BV relativiert. Daran änderte auch die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt nichts. Sie gäbe den politischen Akteuren aber erstens konkrete Anhaltspunkte, wie das Recht auf Umwelt auf nationaler Ebene konkretisiert werden könnte, und zweitens würde sie den Anliegen des Rechts aufgrund der völkerrechtlichen Signalwirkung mehr Gewicht haben.⁶⁵⁷ So könnte sie zum Beispiel dazu beitragen, dass auf politischer Ebene den Bedürfnissen vulnerabler oder anderweitig besonders betroffener Gruppen verstärkt Rechnung getragen wird. Darüber hinaus würde die Verwirklichung des Rechts auf Umwelt auch Anreize schaffen, diese Gruppen vermehrt zur Partizipation einzuladen. Ganz grundsätzlich könnte das gestärkte Bewusstsein die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen mobilisieren, indem umweltrechtliche und menschenrechtliche Bedürfnisse vermehrt zur gegenseitigen Stärkung vorgebracht werden könnten.⁶⁵⁸

Die Anerkennung gäbe auch Anlass, (noch) mehr in die Umwelt- und Menschenrechtsbildung zu investieren.⁶⁵⁹ Dies hätte nicht zuletzt Auswirkungen für den Umweltschutz auf psychologischer Ebene: FLÜCKIGER nennt namentlich auch den psychologischen Wert eines Umweltschutzes, der im Dienste der Menschenrechte steht. Er zitiert Studien aus der Psychologie, wonach der Mensch mehr geneigt ist, sein Verhalten anzupassen, wenn Massnahmen zu seinem eigenen Wohlbefinden oder seiner eigenen Gesundheit dies verlangen.⁶⁶⁰

3. Rechtliche Bedeutung einer Anerkennung

Darüber hinaus ist die Frage nach der Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Recht auf Umwelt aber zweifellos auch von rechtlichem Interesse. Mit Blick auf den völkerrechtlichen Konsens über die ökologischen Komponenten der bereits *bestehenden* Menschenrechte stellt sich jedoch zunächst die Frage, welchen *zusätzlichen* – rechtlichen – Nutzen eine ausdrückliche internationale Anerkennung eines Rechts auf eine gesunde Umwelt hätte. Würde es nicht ausreichen, stattdessen die Interdependenz von Menschenrechten und Umweltbelangen weiter über das *Greening* der Menschenrechte voranzutreiben und über die Rechtsprechung den umfassenden Schutz der Menschen und ihrer Rechte vor schädlichen Umwelteinflüssen zu erreichen?

Obschon der Konnex zwischen dem Recht auf Umwelt und bestehenden Menschenrechtsansprüchen sehr eng ist, lassen sich ökologische Anliegen mit dem gegenwärtigen menschenrechtlichen Instrumentarium nicht unbegrenzt verwirklichen. Menschenrechte zielen in erster Linie auf die Achtung und den Schutz der Rechte und Freiheiten Einzelner ab und sind von einem individualrechtli-

⁶⁵⁶ Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 39.

⁶⁵⁷ Vgl. auch BOYLE, Human rights and the environment, Where next?, S. 237.

⁶⁵⁸ RODRÍGUEZ-GARAVITO, A Human Right to a Healthy Environment?, S. 164.

⁶⁵⁹ Vgl. dazu ausführlich KIRCHSCHLÄGER/KIRCHSCHLÄGER, Menschenrechte und Umwelt, S. 91.

⁶⁶⁰ FLÜCKIGER, Droit de l'homme et environnement, S. 619.

chen Anthropozentrismus geprägt: Es ist der einzelne Mensch, der in seinen Rechten und Freiheiten berührt ist und der von Gerichten Abhilfe fordern kann. Der Menschenrechtsschutz taugt deshalb nur beschränkt dazu, die Gesamtheit der natürlichen Lebenswelt vor gegenwärtigen und künftigen schädlichen Umweltereignissen zu schützen, wie dies das Recht auf Umwelt zumindest teilweise verlangt.

Diese Grenzen des Menschenrechtsschutzes zu verschieben und das menschenrechtliche Instrumentarium auch dann zur Verfügung zu stellen, wenn (noch) keine einzelnen Menschen besonders oder alle gleichermassen betroffen sind, ist das Ziel des «*Greening plus*» (3. Dimension). Die Arbeiten des Sonderberichterstatters sind zwar in erster Linie anderen Dimensionen verpflichtet, namentlich einer ausdrücklichen Kodifizierung (4. Dimension), die die Interdependenz betont und das erreichte *Greening* zusammenfasst (2. Dimension). Sie zielen damit darauf ab, den Stand der Dinge kohärent zusammenzufassen und allenfalls Impulse für weitere Entwicklungen in diesem Bereich zu geben. Einige seiner Forderungen reichen aber darüber hinaus: sie bleiben zwar dem anthropozentrischen Ansatz verpflichtet, der den Menschenrechten schon begrifflich innewohnt und nehmen neben der individuellen auch die kollektive Perspektive der Menschheit in den Blick. Eigenständige Rechte *der* Umwelt sind mit dem Recht auf Umwelt dagegen nicht gemeint (5. Dimension).

Die Grenzen des Menschenrechts-*Greenings* sind wohl ein Grund, weshalb der Sonderberichterstatter die Forderung nach einer globalen Anerkennung des Rechts auf Umwelt erhebt.⁶⁶¹ Sollte er sich mit seinen Forderungen durchsetzen und die UN-Resolution ebenfalls über ein blosses *Greening* hinausreichen, so würden diese Grenzen in Zukunft möglicherweise herausgefordert. Im Rahmen der programmatischen und progressiven Verpflichtungen sind kollektive Ansätze allerdings nicht neu. Die Pflichten der Staaten, alle erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Massnahmen zu ergreifen, die zur vollen Verwirklichung der Menschenrechte erforderlich sind, zielen auf die gesamte Bevölkerung des verpflichteten Staats sowie – im Rahmen exterritorialer Pflichten – anderer Staaten. Weil sie auch zur Prävention verpflichtet, sind in diesem programmatischen Rahmen durchaus auch die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen.

Ganz anders sieht es dagegen aus, wenn die kollektive Bedeutung des Rechts auf Umwelt auch von den Gerichten umgesetzt werden soll. Mit Bezug auf die Frage der Justiziabilität der geforderten Ansprüche zeigen sich verschiedene Schwierigkeiten, die sich aus dem auf den Einzelnen ausgerichteten Rechtsschutz ergeben. Auch wenn gegenwärtig noch offen ist, ob sich die Forderungen des Sonderberichterstatters politisch durchsetzen – und erst recht, ob sie rechtliche Auswirkungen haben werden, soll im Folgenden kurz auf diese Schwierigkeiten eingegangen werden. Sollten von einer zukünftigen Resolution Impulse ausgehen, die zu neuen Verpflichtungen führen sollten, so wären diese am ehesten in diesem Bereich, der Erweiterung der Justiziabilität, zu erwarten.

- Das menschenrechtliche Durchsetzungsinstrumentarium ist vorwiegend darauf ausgerichtet, menschenrechtswidrige Handlungen abzuwehren. Zwar ist es unter Umständen auch möglich, staatliche Handlungen oder Leistungen einzufordern. Gegenüber gesetzgeberischem Untätigsein versagt die gerichtliche Kontrolle aber zumeist. Verschiedene Rechtsordnungen gehen in dieser Frage zwar weiter als die schweizerische und verpflichten Parlamente unter Umständen zum Erlass bestimmter Regelungen. Das Bundesgericht begnügt sich jedoch in

⁶⁶¹ Sonderberichterstatter, Framework Principles, Report (2018), Ziff. 12 f.

der Regel mit einem Appellentscheid. Nur in seltenen Ausnahmefällen verpflichtet es den kantonalen Gesetzgeber zum Tätigwerden.⁶⁶²

- Im Bereich der Rechtsanwendung lassen sich Menschenrechte grundsätzlich nur verwirklichen, wenn einzelne Betroffene ein individuelles Rechtsschutzinteresse geltend machen können. Dies setzt in der Regel voraus, dass die Beschwerdeführerin von einem Entscheid «besonders berührt» ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Abänderung hat.⁶⁶³ Eine Popularbeschwerde ist nicht vorgesehen. Zur Anfechtung eines Entscheids ist deshalb in der Regel nur legitimiert, «wer von diesem stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht.⁶⁶⁴ Der umweltrechtlich orientierte Menschenrechtsschutz scheitert deshalb oft daran, dass eine einzelne Person nicht mehr als andere von der Luftverschmutzung durch Abgase oder vom Verschwinden von Biotopen betroffen ist.⁶⁶⁵ Das ökologische und generationenübergreifende Interesse am Schutz der Umwelt kann über die bekannten menschenrechtlichen Durchsetzungsinstrumente nicht verwirklicht werden.
- Auch die Rechtsfolgen von Menschenrechtsverletzungen zielen auf den Einzelfall und sind nur bedingt dazu geeignet, Gefahren für Umwelt und Klima wirksam zu begegnen. Zwar haben Grundrechtsträger, die mit ihrer Beschwerde erfolgreich waren, Anspruch darauf, dass ein verfassungskonformer Zustand hergestellt wird. Im Zentrum steht dabei die Restitution, die etwa durch Aufhebung eines menschenrechtswidrigen Entscheids oder Zustands erfolgt. Sind Grundrechtsverletzungen irreversibel, erfolgt die Wiedergutmachung über Kompensation, in der Regel durch die Leistung einer finanziellen Entschädigung. Die Entschädigung setzt voraus, dass ein materieller und/oder immaterieller Schaden nachgewiesen werden kann. Grundrechtsverletzungen lösen zwar auch die Pflicht aus, Massnahmen vorzukehren, die verhindern, dass sich gleiche oder ähnliche Grundrechtsverletzungen in Zukunft wieder ereignen. Meist ist es aber am Gesetzgeber, durch geeignete gesetzgeberische Massnahmen für wirksame Prävention zu sorgen. Auch hier kommt es deshalb oft zu gerichtlichen Appellentscheiden, die mit Leitplanken zur Rechtsetzung und mit Fristen verbunden werden können, in der Schweiz aber bis anhin nur marginale Bedeutung einnehmen.

Eine Anerkennung eines Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene hätte zwar auf die genannten praktischen Beispiele keine unmittelbaren Auswirkungen. Indem sie aber der gegenseitigen Wechselwirkung von Umweltschutz und Menschenrechtsschutz grösseres Gewicht beimessen würde, könnte sich dies mittelbar und längerfristig auf eine Stärkung beider Schutzgegenstände auch im innerstaatlichen Recht auswirken.⁶⁶⁶

⁶⁶² Vgl. dazu wegweisend BGE 137 I 305 über die Nichtfortführung der Kommission für Chancengleichheit von Mann und Frau. In diesem Entscheid hat das Bundesgericht den Kanton Zug dazu verpflichtet, einen Ersatz für die bisherige Kommission vorzusehen. Die Bestimmung der Massnahmen, die zur Erfüllung der völkerrechtlichen Pflicht ergriffen werden, liegt im Ermessen des Kantons. Nichts zu tun, beziehungsweise eingeführte Massnahmen nicht fortzuführen, verletze aber die verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten. Ferner auch BGE 131 I 74 E. 6.1.

⁶⁶³ Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG.

⁶⁶⁴ WALDMANN, in: BSK-BGG, Art. 89 BGG N 12.

⁶⁶⁵ Vgl. FLÜCKIGER, *Droit de l'homme et environnement*, S. 613 f. m.w.H.

⁶⁶⁶ BOYLE, *Human rights and the environment, Where next?*, S. 237 f.

VII. FAZIT

Der Schutz der Menschenrechte und der Schutz der Umwelt bedingen und beeinflussen sich gegenseitig auf vielfältige Weise. Diese Erkenntnis ist fester Bestandteil des Völkerrechts geworden und hat zu einem zunehmenden *Greening* der Menschenrechte geführt. Dieses stösst jedoch zunehmend an seine Grenzen, die insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel sichtbar werden. Wie kann auf dem Gerichtsweg nicht nur die mangelnde Umsetzung eines Gesetzes, sondern auch das Fehlen eines (wirksamen) Gesetzes eingefordert werden? Wie kann im Namen zukünftiger Generationen geklagt werden? Ab wann sollen auch Verantwortlichkeiten für (noch) nicht eingetretene Schäden eingefordert werden können? Mit diesen Fragen sahen sich verschiedene internationale Gremien und nationale Gerichte konfrontiert. Teils haben sie aufgrund der zunehmenden wissenschaftlichen Evidenz zum Klimawandel, der wachsende Dringlichkeit von Massnahmen und den bereits eingetretenen oder immer konkreter absehbaren Folgen ihre Rechtsprechung angepasst, so dass die internationale Tendenz – wie auch die Entwicklungen in einigen Staaten – in Richtung *«Greening plus»* geht. Dabei wird das menschenrechtliche Instrumentarium auch in Beschwerdefällen genutzt, in denen entweder Rechte und Freiheiten Einzelner noch nicht unmittelbar betroffen sind oder die aufgeworfenen Fragen viele oder alle Menschen gleichermaßen betreffen.

Die Schweiz hat sich dieser Dynamik bis anhin weitgehend enthalten. Sie anerkennt zwar, dass die aus der EMRK fliessenden staatlichen Schutzpflichten auch präventiver Natur sind. In den Worten des Bundesgericht: *«Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verpflichtet die Staaten, im Umgang mit gefährlichen Aktivitäten frühzeitig für die Einhaltung der Konventionsgarantien zu sorgen und nicht erst bei erfolgter, potenziell irreversibler Gesundheitsschädigung.»*⁶⁶⁷ Was in Bezug auf Folter, willkürliche Verhaftung und Trennung von Familien als selbstverständlich erscheint, nämlich, dass der Staat nicht erst tätig werden darf, wenn eine Konventionsverletzung bereits stattgefunden hat, gilt – im Rahmen des Menschenrechts-*Greenings* – gleichermassen für Umweltfragen. Diese Entwicklung könnte wohl dazu führen, dass Gerichte in der Politikgestaltung in Zukunft eine grössere Rolle spielen.

Im Entscheid zur Beschwerde der KlimaSeniorinnen hat es das Bundesgericht jedoch nicht als geboten erachtet, gerichtlich einzugreifen, um die politischen Behörden direkt zum Handeln aufzufordern. Es hat die Beschwerde inhaltlich nicht geprüft, weil die Rechte der Beschwerdeführerinnen nach Art. 2 und 8 EMRK noch nicht unmittelbar betroffen seien. Eine indirekte Handlungsaufforderung lässt sich dem Urteil aber durchaus entnehmen. Indem es darauf hinweist, dass den politischen Organen *gegenwärtig* noch Zeit bleibe, um die erforderlichen Klimaschutzmassnahmen zu ergreifen, scheint es nicht auszuschliessen, dass es auf eine Klimaklage eintreten würde, wenn diese Zeit abgelaufen ist. Eine Beschwerde gegen den abweisenden Entscheid des Bundesgerichts ist vor dem EGMR hängig. Die Antwort auf die Beschwerde kann mit einiger Spannung erwartet werden. Würde der Gerichtshof auf die Beschwerde eintreten, so würde sich das verbindliche Menschenrechts-*Greening* des EGMR in Richtung *«Greening plus»* bewegen – selbst dann, wenn der EGMR die Beschwerde im Ergebnis abweisen würde. Dass der EGMR solche Schritte ernsthaft in Erwägung zieht, zeigt sich daran, dass er entschieden hat, die Frage des Zugangs zur

⁶⁶⁷ BGE 140 II 315 E: 4.9 mit Verweisen.

Individualbeschwerde (Art. 34 EMRK) vertieft abzuklären. Er tut dies im Vorfeld einer Individualbeschwerde, die von portugiesischen Jugendlichen gegen 33 Staaten eingereicht worden ist.

Die Ergebnisse dieser Vorabklärungen – und die Beschwerdeentscheide – sind für die Schweiz von erheblicher Bedeutung. Wie alle Vertragsparteien ist die Schweiz verpflichtet, endgültige Urteile, bei denen sie Partei ist, zu vollziehen; dieser Vollzug wird vom Ministerkomitee überwacht (Art. 46 EMRK). Auch innerstaatlich wirkt sich ein Urteil des EGMR, das eine Verletzung der Konvention durch die Schweiz feststellt, unmittelbar auf die schweizerische Rechtsordnung aus, da es das Bundesgericht zur Revision seines Urteils verpflichtet (Art. 122 BGG). Auch Urteile, die nicht die Schweiz betreffen, sind für ihre internationalen Verpflichtungen von Bedeutung. Sie lösen zwar keine unmittelbaren Vollzugspflichten aus, legen aber die Konventionsrechte aus, an welche die Schweiz gebunden ist. Zu Recht bezieht sich das Bundesgericht deshalb im Rahmen der völkerrechtskonformen Auslegung des schweizerischen Rechts auch auf Urteile, die andere Vertragsstaaten betreffen. Für die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen eines – allenfalls erweiterten – Menschenrechts-*Greenings* ist deshalb der EGMR ein entscheidender Akteur. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil die sich dynamisch erweiternden Rechte und Freiheiten der Konvention auch widersprechenden Bundesgesetzen vorgehen – und damit eine Konventionsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen erlauben.

Es ist davon auszugehen, dass der EGMR für die Schweiz auch dann der primäre Taktgeber im Bereich Umwelt und Menschenrechte bleiben würde, wenn ein Recht auf Umwelt von der UN-Generalversammlung ausdrücklich anerkannt würde. Aufgrund ihres empfehlenden Charakters hätte eine solche Resolution – im Unterschied zu Urteilen des EGMR – keine direkten rechtlichen Konsequenzen für die Schweiz, sondern würde lediglich die Bedeutung bestehender Pflichten betonen und deren Visibilität erhöhen. Wie im Bereich des Rechts auf Wasser würde die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Umwelt den politischen Forderungen nach einem erhöhten nationalen und internationalen Engagement zwar voraussichtlich mehr Aufwind verleihen. Der Weg zur Verdichtung dieser Pflichten zu allgemeinem Völkergewohnheitsrecht – oder die Umwandlung der Resolution in ein verbindliches völkerrechtliches Instrument – bliebe aber ein weiter und ungewisser. Die Resolution könnte zwar als Schritt in diese Richtung verstanden werden, ob jedoch weitere Schritte erfolgen würden, läge weiterhin weitgehend im Ermessen der einzelnen Staaten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht klar, was die Resolution zum Recht auf Umwelt beinhalten würde. Es ist aber davon auszugehen, dass sie sich an den *Framework Principles* orientieren oder jedenfalls nicht über diese hinausgehen wird. Diese Prinzipien enthalten zum grossen Teil Pflichten, welche sich bereits aus dem geltenden Völkerrecht ergeben und deshalb für die Schweiz bereits jetzt verbindlich sind. Wo die *Framework Principles* über das geltende Völkerrecht hinausgehen, sehen sie keine justiziablen Rechte vor, sondern bleiben im programmatischen Bereich. Selbst wenn den Inhalten der Resolution dereinst rechtliche Verbindlichkeit zukommen sollte, wäre deshalb nicht damit zu rechnen, dass dies in der Schweiz zu rechtlichen Schwierigkeiten oder problematischen Rechtslücken führen würde. Wo die schweizerische Rechtsordnung noch nicht voll im Einklang mit dem Recht auf Umwelt stehen würde, entstünden allenfalls programmatische und progressive Verpflichtungen, die sich – vorwiegend oder ausschliesslich – an die politischen Behörden richteten und deren Einhaltung nur in «weichen» Verfahren überprüft werden könnte.

Immerhin könnten die *Framework Principles* auch im Rahmen einer unverbindlichen Kodifikation wichtige Anstösse für die Weiterentwicklung der schweizerischen Rechtsordnung geben. Dies gilt insbesondere für folgende Bereiche:

- FP 6 und 7: Das Engagement im Bereich Information, Bildung und Bewusstseinsförderung zu Umweltthemen ist zu systematisieren, zu vervollständigen und zu sichern.

Die Schweiz ist in diesem Bereich zwar durchaus tätig, das Engagement ist jedoch, gerade in Bezug auf die Bildung von Erwachsenen, nur punktuell, wenig systematisch und kaum abgesichert. Im Bereich der Information bestehen bereits in Bezug auf die Aarhus-Konvention gewisse Unzulänglichkeiten. Allfällige Mängel der Schweiz bei der Umsetzung dieser Prinzipien könnten denn auch ohne weiteres durch eine völkerrechtskonforme Auslegung des geltenden Rechts beseitigt werden. Das Gleiche gilt für die Forderung, dass Staaten vermehrt und systematisch auf die menschenrechtliche Dimension von Umweltproblemen hinweisen.

- FP 8: Zum umfassenden Umweltassessment gehört auch ein umfassendes Menschenrechtsassessment. Umwelt- und Menschenrechtsassessment erfolgen nicht nur im Rahmen von Einzelprojekten, sondern auch bei der Gestaltung der Politik und beim Erlass von Normen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss USG beschränkt sich auf gewisse Anlagentypen und die Überprüfung materiellen Umweltrechts. Ein eigentliches Menschenrechtsassessment ist im Rahmen der UVP nicht vorgesehen. Die Schweiz erfüllt damit gegenwärtig die Forderung nach einer umfassenden vorgängigen Überprüfung der Umwelt- und Menschenrechtskonformität bei allen wichtigen Einzelprojekten nicht. Bei der Vorbereitung wichtiger Bundeserlasse ist zwar eine Evaluation in Bezug auf Menschen- und Umweltrechte vorgesehen. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass diese in der Praxis meist nur rudimentär und – etwa im aussenpolitischen Bereich – oft gar nicht erfolgt. Auch die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution würde in dieser Hinsicht wohl kaum eine direkte Verbesserung bringen. Diese soll nämlich nach bundesrätlichem Entwurf im Bereich der Information und Dokumentation, der Forschung, der Beratung, der Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, der Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung sowie im internationalen Austausch tätig sein (Art. 10b Entwurf Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte). Wollte die Schweiz das FP umfassend verwirklichen, müsste sie sich deshalb Gedanken zu einer Erweiterung und Verallgemeinerung der UVP bzw. zur Einführung einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung machen. Vor allem bei der präventiven Überprüfung von Erlassen wäre eventuell an eine unabhängige Instanz zu denken, wie sie im Bereich des Datenschutzes bereits geschaffen wurde. Der EDÖB hat laut DSG unter anderem die Aufgabe, Stellung zu beziehen zu Vorlagen über Erlasse und Massnahmen des Bundes, die für den Datenschutz erheblich sind (Art. 31 Abs. 1 lit. b DSG). Ein solches oder ähnliches Vorgehen für menschenrechtliche und ökologische Belange allgemein vorzusehen, entspräche wohl der Stossrichtung dieses Rahmenprinzips.

- FP 9: Die Partizipation ist umfassend zu gewährleisten, auch für besonders vulnerable Gruppen.

Die politischen Prozesse der Schweiz sehen vielfältige Formen der Beteiligung vor; dies gilt vor allem für die Wahrnehmung der politischen Rechte und der spezifischen Mitwirkungsrechte, die im RPG vorgesehen sind. Ausserhalb dieser Garantien beschränkt sich die Partizipation indes oft auf Zugang zu (öffentlich zugänglichen) Informationen und zum Gericht. Es ist deshalb fraglich, ob die Schweiz in diesem Bereich den Verpflichtungen, die sich aus der Aarhus Konvention ergeben, vollständig verwirklicht. Im Rahmen von FP 9 stellt sich die Frage zudem noch allgemeiner: Die

dort vorgesehene Partizipation setzt wohl umfassende Formen der Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung voraus, die über die Ausübung der politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hinausgehen. Insbesondere sind vermehrte Anstrengungen zum Einbezug von Kindern und Jugendlichen sowie von vulnerablen Personen verlangt.

- FP 10: Es sind im Umwelt- und Menschenrechtsbereich umfassende Beschwerdemöglichkeiten sicher zu stellen.

Die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen verhindert den Zugang zum Recht in der Schweiz erheblich. Die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die «Hintertür» der EMRK vermag zwar für Abhilfe zu sorgen, wo die Einhaltung der Konventionsrechte in Frage steht, versagt aber bei der Überprüfung der Einhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, des allgemeinen Diskriminierungsverbots und des Umweltschutzrechts. Auch die Möglichkeit, gerichtlich gegen behördliches oder gesetzgeberisches Unterlassen vorzugehen, sieht sich in der Schweiz mit erheblichen Hürden konfrontiert. Die Anforderungen an die Betroffenheit sind zudem vergleichsweise hoch. Auch hier würde FP 10 Weiterentwicklungen nahelegen.

- FP 1 und 11: Das Regressionsverbot erfasst auch Umweltstandards.

Wo die menschenrechtlichen Garantien progressive Verwirklichungspflichten vorsehen, namentlich im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, wird im Allgemeinen von einem Rückschrittverbot ausgegangen. Dieses gilt zwar nicht absolut, Rückschritte bei der Verwirklichung (etwa Sparmassnahmen) lösen aber besondere Rechtfertigungspflichten aus. Soweit Umweltstandards der Verwirklichung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und auf Gesundheit dienen, ist bereits heute von einem Regressionsverbot auszugehen. Neu würde das Rückschrittverbot aber sämtliche Umweltstandards erfassen. Veränderungen im Bereich des Tier- oder Landschaftsschutzes, die Lockerung von Massnahmen zum Schutz der Moore oder der Artenvielfalt, die Senkung von Grenzwerten bei Lärm sowie anderen Immissionen oder Emissionen, etc. würden in diesem Fall einer besonderen Rechtfertigung bedürfen und wären nur zulässig, wenn der Rückschritt als unerlässlich erschiene.

- FP 12: Die unternehmerische Verantwortung auf die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards wird gestärkt (Horizontalwirkung).

In der Schweiz gelten für private Akteure keine verbindlichen Berichterstattungs- oder Sorgfaltspflichten in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte oder umweltrechtliche Vorgaben. In jüngerer Zeit haben sich aber mit der Revision des Aktienrechts und dem – voraussichtlich 2022 in Kraft tretenden – indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative interessante Entwicklungen ergeben. Auch auf politischer Ebene hat sich die Schweiz seit längerem für die Ruggie-Prinzipien ausgesprochen und sich für die unternehmerische Verantwortung von international und regional anerkannten Menschenrechten ausgesprochen. Die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt würde sich wohl auch auf die Entwicklung der Ruggie-Prinzipien auswirken und die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entsprechend erweitern.

- FP 12: Um sicherzustellen, dass bestehende Umweltstandards auch durchgesetzt werden, werden neue Instrumente entwickelt und genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Mit der Behördenbeschwerde besteht zwar in der Schweiz ein wichtiges Instrument, um gegen Vollzugsprobleme im Umweltrecht vorzugehen. Dazu braucht es aber die entsprechenden zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen. Dass es daran teilweise fehlt, ist seit längerem bekannt. Das BAFU selbst hat verschiedene Massnahmen identifiziert, welche diesbezüglich Abhilfe schaffen sollen. Eine Stärkung und Erweiterung dieser Massnahmen wäre zweifellos im Sinne des Rechts auf Umwelt. Dieses wird teilweise auch dahingehend ausgelegt, dass Staaten

nicht nur angemessene Bemühungen schulden («*duty of best effort*» oder «*duty of conduct*»), sondern auch bestimmte Resultate garantieren müssen («*duty of result*»). Eine solche Verschärfung der staatlichen Pflichten könnte sich in verschiedenen Bereichen erheblich auswirken – und namentlich bei Nichterreichen eines vorgegebenen Resultats zu prozessualen und beweisrechtlichen Erleichterungen führen.

- FP 14: Vulnerable Personen werden in den Bereichen Partizipation, Umwelt- und Menschenrechtsassessment sowie Zugang zum Recht systematisch berücksichtigt.

Der Schutz von vulnerablen Personen weist in der Schweiz empfindliche Lücken auf. Bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten muss zwar auf Kinder, Kranke, Betagte oder Schwangere Rücksicht genommen. Gerade in prozeduralen Bereichen ist die Berücksichtigung von vulnerablen Personen aber ungenügend; die Anerkennung eines Rechts auf Umwelt könnte dazu beitragen, dass sich dies ändert. Beispielsweise könnten die Mitwirkungsrechte und -möglichkeiten von vulnerablen Personen gestärkt werden und sie besser in Entscheidungsprozesse eingebunden würden, die sie (auch) betreffen. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen müsste sichergestellt werden, dass umweltrelevante Vorhaben sich nicht nachteilig auf bestimmte Personengruppen auswirken würden. Zudem könnte FP 14 dazu beitragen, dass die Hürden für wirksame Rechtsmittel gesenkt und der Rechtsschutz damit auch für vulnerable Personen zugänglicher würden.

Diese Erwägungen und Entwicklungsmöglichkeiten dürfen nicht dahingehend verstanden werden, dass die internationale Anerkennung eines Rechts auf Umwelt die genannten Verbesserungen oder Erweiterungen nahelegen oder gar erfordern würden. Im Ergebnis würde sich die Annahme der geforderten Resolution auf Anerkennung eines Menschenrechts auf Umwelt zumindest in rechtlicher Sicht nur gering auf die schweizerische Rechtsordnung auswirken. Die Resolution könnte für die Schweiz aber auch die Gelegenheit bieten, eine weitere Forderung des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Umwelt zu diskutieren. Der Sonderberichtersteller schlägt der Generalversammlung nämlich nicht nur vor, dass die Staatengemeinschaft ein Recht auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene anerkennt, sondern auch, dass die Mitgliedstaaten «*in the meantime*» ein solches Recht auf innerstaatlicher Ebene verfassungsmässig oder gesetzlich anerkennen.⁶⁶⁸

Eine verfassungsmässige Verankerung eines Rechts auf Umwelt war in den siebziger Jahren bereits Thema in der Schweiz. In einer vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzten Expertenkommission wurde 1970 die Frage aufgeworfen, «*ob der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen nicht in Form eines Grundrechts in der Verfassung verankert werden könne.*»⁶⁶⁹ Die Kommission verneinte dies aber, weil ein Recht auf eine positive Leistung ein Novum für das schweizerische Verfassungsrecht darstellen würde hätte und ein Kompetenzartikel (der heutige Art. 74 BV) der Konzeption der Schweizer Verfassung besser entspräche.⁶⁷⁰ Auch die Arbeitsgruppe zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 setzte sich in ihrem Schlussbericht von 1973 ausführlich mit der Verankerung eines Rechts auf Umwelt in der Bundesverfassung auseinander. Sie lehnte die Verankerung eines sol-

⁶⁶⁸ Sonderberichtersteller, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018), Ziff. 58.

⁶⁶⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen vom 6. Mai 1970, BBl 1970 I 761, S. 778.

⁶⁷⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen vom 6. Mai 1970, BBl 1970 I 761, S. 778.

chen Rechts jedoch ab, weil dieses nach der Einschätzung der Arbeitsgruppe in erster Linie zwischen Privaten wirksam geworden wäre.⁶⁷¹ Die Ablehnung hing auch mit der damals vorherrschenden Grundrechtsdogmatik zusammen, wonach Grundrechte vorwiegend als Abwehrrechte konzipiert waren. Erst später entwickelte sich in der Schweiz ein durch die Rechtsprechung des EGMR beeinflusster Konsens darüber, dass Grundrechte auch staatliche Schutzpflichten gegen Gefährdungen von Dritten begründeten.⁶⁷²

Die von den beiden Gremien geäußerten Bedenken sind damit heute weitgehend überholt. Dass Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zu verwirklichen sind und die Behörden dafür zu sorgen haben, dass sie, soweit sie dazu geeignet sind, auch zwischen Privaten wirksam werden, ist seit längerem unbestritten und seit der Totalrevision von 1999 ausdrücklich in der Bundesverfassung kodifiziert (Art. 35 Abs. 1 und Abs. 3 BV). Dass ein Recht auf Umwelt vor allem zwischen Privaten wirksam würde, liegt erstens nicht auf der Hand, und kann heute auch nicht mehr als Argument für die Anerkennung eines Grundrechts ins Feld geführt werden. Die Rahmenprinzipien machen deutlich, dass es beim Recht auf Umwelt durchaus vor allem um staatliche Pflichten geht (z.B. Informations- und Sensibilisierungspflichten, Pflichten zur Sammlung und Veröffentlichung einschlägiger Daten, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Beschwerdemöglichkeiten, etc.). Dass die umfassende Verwirklichung dieser staatlichen Pflichten zu einer horizontalen Wirkung des Rechts auf Umwelt führt und sich damit auf Private auswirkt, gilt mittlerweile gleichermassen für fast alle der ausdrücklich verankerten Grundrechte. Es bestände deshalb heute durchaus wieder Anlass, die ausdrückliche Verankerung eines Rechts auf Umwelt in der Bundesverfassung in Erwägung zu ziehen.

Für die Schweiz jedenfalls gilt zum aktuellen Zeitpunkt, dass weder das schweizerische Verfassungs- beziehungsweise Gesetzesrecht noch die Rechtsprechung ausdrücklich ein eigenständiges Recht auf Umwelt anerkennt.⁶⁷³ Auf kantonaler Ebene jedoch hat der Kanton Genf mit der Verankerung eines Rechts auf Umwelt einen wichtigen Meilenstein gesetzt. Sollten weitere Kantone diesem Beispiel folgen – und die eidgenössische Ebene diese Entwicklungen dereinst aufnehmen – so würde sich ein weiteres Mal bestätigen, dass sich menschenrechtliche Fortschritte in der Schweiz meist aus einem Zusammenwirken lokaler und kantonaler Innovationen («*bottom up*») und internationaler Impulse («*top down*») ergeben.

Dem Konzept der Grund- und Menschenrechte würde es durchaus entsprechen, ein anerkanntes Recht auch ausdrücklich zu garantieren. Dies dient der Transparenz, der Bewusstseinsbildung und der Durchsetzung, auf die Grund- und Menschenrechte letztlich zielen. Die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 war denn auch wesentlich diesem Ziel verpflichtet: Die Bundesverfassung nachzuführen und alle Rechte und Freiheiten ausdrücklich zu verankern, die sich aus dem Völkerrecht und der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergeben. Ausserhalb eines Nachführungsprojekts dient die ausdrückliche Verankerung eines Rechts aber durchaus weitergehenden Zielen: Sie soll die programmatischen Pflichten der politischen Behörden verdeutlichen und justiziable Rechte garantieren. Grundrechte zielen damit einerseits darauf, die politischen Prozesse auf verbindliche Ziele und Vorgaben auszurichten, und die Möglichkeiten Einzelner zu erweitern, gegen Entscheide im Einzelfall und grundrechtswidrige Erlasse vorzugehen.

⁶⁷¹ MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 205 f.

⁶⁷² Statt vieler TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, § 7 N 10 ff.; BGE 126 II 300 E. 5a. m.w.H.

⁶⁷³ Vgl. MAGISTRO, *Le droit à un environnement sain revisité*, S. 200.

Zwischen der Verankerung eines Rechts in der Verfassung und in einem Gesetz bestehen erhebliche Unterschiede. Dies gilt nicht nur für das Zustandekommen der Garantie und die Möglichkeit, diese später abzuändern oder aufzuheben (im Rahmen eines Verfassungs- oder Gesetzgebungsverfahrens), sondern auch für die Wirkung und den Rang des Rechts. Während ein gesetzliches Recht auf Umwelt auf gleicher Stufe stehen würde wie alle anderen bundesgesetzlichen Normen, käme ein verfassungsmässigen Recht grundsätzlich Vorrang vor Bundesgesetzen und allen anderen Normen der schweizerischen Rechtsordnung zu. Erfolgt die Anerkennung auf Stufe der Verfassung, erlauben es justiziable Rechte unter Umständen, umweltrechtlichen Ansprüchen den Vorrang gegenüber abweichenden gesetzlichen Bestimmungen einzuräumen. In der Schweiz wäre dies allerdings nur bedingt der Fall, da die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen durch die Bundesverfassung (Art. 190 BV) eingeschränkt ist. Vorrang vor abweichendem Gesetzesrecht hätte ein justiziables Recht auf Umwelt in der Schweiz deshalb nur, wenn es in einem verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag festgehalten wäre. Dies bedeutet jedoch nicht, dass einer Verankerung eines eigenständigen Rechts auf Umwelt in der Bundesverfassung keine praktische Bedeutung zukäme. Ein solches würde über die symbolische Bedeutung der Verankerung hinaus alle staatlichen Behörden, namentlich Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung, einer Bindungs- und allgemeinen Verwirklichungspflicht aussetzen. Soweit das Recht justizierbar wäre, liesse es sich auch durchsetzen – gegenüber Einzelfallentscheiden sowie gegenüber kantonalen Erlassen, die im Widerspruch zu diesem Recht ständen. Gegenüber Bundesgesetzen wären immerhin Appellentscheide möglich.

Damit wirft die Resolution indirekt eine Frage auf, welche in internationalen Menschenrechtsgermien in Bezug auf die Schweiz schon seit langem zu Reden gibt: Braucht es eine Weiterentwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit?

Die schweizerische Rechtsordnung kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen, die im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes den Takt angeben. Die beschränkte Macht der Gerichte zeigt sich auch daran, dass die meisten Garantien des UN-Sozialpakts in der schweizerischen Bundesverfassung lediglich als Sozialziele verankert worden sind, und die Bundesverfassung es ausdrücklich ausschliesst, dass aus diesen Zielen unmittelbare Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden (Art. 41 Abs. 4 BV). Wie die Sozialziel haben auch die in Artikel 2 der Bundesverfassung verbindlich verankerten Zwecke der Eidgenossenschaft, zu denen etwa die nachhaltige Entwicklung gehört, kaum Eingang in die Rechtsprechung gefunden. Ob die Schweiz ihre Ziele und Zwecke erreicht oder verfehlt, liegt damit fast ausschliesslich im Ermessen der politischen Behörden sowie im Ermessen des Volks, das zahlreiche Möglichkeiten hat, direkt und indirekt auf die Politik einzuwirken. Auch bei der Umsetzung programmatischer Pflichten, die sich aus den Grundrechten der Bundesverfassung und dem Völkerrecht ergeben, zeichnet sich die schweizerische Rechtsprechung durch grosse Zurückhaltung aus. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Urteilen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Dass die Schweiz deren Justiziabilität weitgehende ausschliesst, wird zwar in der Wissenschaft und von internationalen Gremien zunehmend kritisiert. Diese Kritik ist aber bis anhin ohne wesentliche Folgen geblieben.

Es ist nicht zu übersehen, dass der Druck auf die Schweiz steigt, das Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zumindest leicht in Richtung Rechtsstaatlichkeit zu verschieben. Dies gilt etwa im Bereich des gerichtlichen Schutzes eines menschenrechtlichen Kerngehalts, bei der Durchsetzung von Achtungs- und Schutzpflichten, im Rahmen des Diskriminierungsverbots und bei der gerichtlichen Kontrolle der Umsetzung progressiver Pflichten und bei der Verwirkli-

chung des Rückschrittverbots. Dass solche Ausweitungen der Gerichtsbarkeit mit den demokratischen Rechten und politischen Handlungsspielräumen vereinbar sein können, zeigen verfassungsrechtliche Entwicklungen in anderen Ländern. In Südafrika, wo die Verfassung auch die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert, verlangen die Gerichte im Ergebnis von den politischen Behörden nur – aber immerhin – dass sie über ihre Bemühungen Rechenschaft ablegen, dass sie progressive Pflichten nicht aufschieben, sondern planen und koordinieren und sinnvolle Schritte einleiten. Sie stellen damit sicher, dass verbindliche programmatische Pflichten nicht toter Buchstabe bleiben. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich in zahlreichen anderen Staaten ab und führen zu dem, was oft als Verfassungsdialog zwischen Legislative, Exekutive und höchstem Gericht bezeichnet wird. Diese zielen darauf, politische Prozesse anzustossen und zu anzuleiten, aber nicht durch gerichtliche Entscheide zu ersetzen. In Pakistan wurde im Rahmen eines solchen Dialogs etwa die Schaffung eines unabhängigen Klimarats angeordnet, der – zusammen mit den politischen Behörden – für die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen verantwortlich ist. Soweit sich Gerichte in ihren Urteilen darauf beschränken, hinreichend klare und bestimmte Verpflichtungen des übergeordneten Rechts durchzusetzen und den politischen Behörden, wo immer möglich, einen Ermessens- und Gestaltungsspielraum einräumen, verändert diese Entwicklung zwar die Gewaltenteilung, stellt sie aber nicht grundsätzlich in Frage. Sollte diese Entwicklung weitergehen, könnte sie vielmehr auch als Stärkung der Gewaltenteilung und damit der Rechtsstaatlichkeit verstanden werden.

Für die Schweiz sind diese Entwicklungen auch deshalb interessant, weil sie einer Auslagerung der Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen an internationale Instanzen, wie den EGMR, vorbeugen könnten. Dass es der Schweiz in einigen Bereichen, namentlich im Bereich der Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers, nicht gelingt, verbindliches Verfassungs- und Völkerrecht durchzusetzen, ist nicht nur mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit problematisch. Es widerspricht auch dem Grundsatz der Subsidiarität, der im Rahmen des fünfzehnten Zusatzprotokoll zur EMRK erhöhte Bedeutung beigemessen werden soll. Je nach Entwicklung der europäischen Rechtsprechung zum Recht auf Umwelt könnte dies für die Schweiz durchaus eine Herausforderung darstellen: Sollte es in Zukunft vermehrt möglich sein, vor dem EGMR auch gegen gesetzgeberische Versäumnisse vorzugehen, so müssten auch in der Schweiz entsprechende Mechanismen entwickelt oder ausgebaut werden. Ähnliches lässt sich auch für die Umsetzung programmatischer Verpflichtungen sagen. Im Interesse der gegenseitigen Gewaltenhemmung und Gewaltenkontrolle wie auch im Interesse der Subsidiarität wäre es durchaus geboten, dass die politischen Behörden nicht nur internationalen Gremien gegenüber regelmässig Rechenschaft ablegen (z.B. im Rahmen der regelmässigen Staatenberichtverfahren), sondern auch gegenüber nationalen Gremien.

Diese Fragen sind nicht neu und es ist nicht zu erwarten, dass die Annahme der Resolution einen neuen Druck in diese Richtung erzeugen wird. Das Recht auf Umwelt ist jedoch ein weiteres Beispiel, das zeigt, dass die Schweiz in diesem Bereich den internationalen Anforderungen nicht vollständig gerecht wird.

Die Ausführungen in diesem Gutachten zeigen: Menschenrechte und Umweltrecht haben sich in den letzten Jahrzehnten stark angenähert. Dennoch handelt es sich bei den internationalen Menschenrechten und dem internationalen Umweltschutz noch heute um zwei voneinander getrennte völkerrechtliche Bereiche, die sich weitgehend unabhängig voneinander entwickeln, durch unterschiedliche Gremien und Organisationen geprägt und auf unterschiedliche Art und Weise durchgesetzt werden. Und dies ist auch gut so. Eine völlige Verschmelzung von Menschenrechten und Umweltrecht scheint weder möglich noch nötig noch sinnvoll. Die beiden Rechtsgebiete verfolgen

mit je eigenen Instrumenten verschiedene Ziele, die sich zwar überlappen, die aber nicht deckungsgleich sind.

Durch die Erweiterung des individualrechtlichen zum kollektivrechtlichen Anthropozentrismus nähern sich Menschenrechten und Umweltschutz zweifellos immer stärker an. Das menschenrechtliche Instrumentarium bleibt aber ein menschenrechtliches; es kann das Umweltrecht zwar ergänzen, aber keinesfalls ersetzen. Dies gilt auch deshalb, weil sich im Bereich von Menschenrechten und Umweltschutz auch entgegengesetzte Interessen gegenüberstehen können. So kann es zum Beispiel menschenrechtlich geboten sein, eine umweltschädigende Massnahme zu ergreifen (z.B. Austrocknung von Sumpfgebieten mit grossem ökologischem Wert, um die Verbreitung der Malaria-Mücke zu stoppen) und umweltrechtlich geboten, Menschenrechte, wie etwa die Eigentumsgarantie oder die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken (z.B. Verbot bestimmter Materialien oder die Durchsetzung von Emissionsgrenzwerten). Dass sich die beiden Rechtsbereiche zusehends aneinander annähern, verringert die Möglichkeit von Kollisionen nicht. Spannungen und Wertekonflikte ergeben sich vielmehr umso häufiger, je weiter das Recht auf Umwelt verstanden wird und es beispielsweise gilt, die Rechte der jetzigen gegen die Ansprüche zukünftiger Generationen abzuwägen. Da in diesen Fällen eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Wertesystemen und Rechtsbereichen erforderlich ist, stehen in erster Linie die politischen Behörden in der Verantwortung. Auch die Gerichte haben dabei jedoch eine – zunehmend wichtige – Rolle zu spielen und die Abwägungen dort zu überprüfen und zu korrigieren, wo Rechte und Freiheiten auf unzulässige Weise eingeschränkt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die nationalen Höchstgerichte auch in Zukunft die zentrale Rolle spielen werden. Die Zuständigkeit der internationalen Gremien ist aufgrund der Fragmentierung des Völkerrechts und seiner Durchsetzungsmechanismen stets auf einen Bereich beschränkt. Gerade im Bereich des Rechts auf Umwelt, das verschiedene völkerrechtliche Verträge betrifft, wird es für die internationalen Gremien deshalb keine leichte Aufgabe sein, den Inhalt und die Tragweite des Rechts kohärent weiterzuentwickeln. Nur nationale Gerichte verfügen aufgrund der nationalen Verfassungen über eine umfassende Zuständigkeit und sind dadurch befugt und in der Lage, komplexe und rechtsbereichsübergreifende Abwägungen gerichtlich zu überprüfen oder selbst vorzunehmen; sie bleiben deshalb die zentralen Garanten für die kohärente Weiterentwicklung der Rechtsordnungen. Dies gilt gerade auch für das Recht auf Umwelt, das zweifellos ausdrückliche internationale Anerkennung sowie völkerrechtliche Achtung und Schutz verdient, aber weiterhin in erster Linie eine Verwirklichung in nationalen Rechtsordnungen erfordert.

LITERATURVERZEICHNIS

Literatur

- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse Vol. II, Les droits fondamentaux*, 3. Aufl., Berne, 2013.
- BANDLI CHRISTOPH A./KELLER HELEN (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. Aufl., Zürich, 1998-2004 (zit. AUTORIN, in: BANDLI; KELLER, KOMMENTAR USG).
- BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, Basel, 2015 (zit. AUTORIN, in: BELSER; EPINEY; WALDMANN, BSK-BV).
- BISAZ CORSIN, *Die Planunginitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne*, Jusletter, 3. Oktober 2016.
- BOYLE ALAN, *Human rights and the environment, Where next?*, in: Boer (Hrsg.), *Environmental law dimensions of human rights*, Oxford, 2015, 201–239.
- BRAIG KATHARINA FRANZISKA, *Reichweite und Grenzen der aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleiteten umweltrechtlichen Schutzpflichten in der Europäischen Union*, *Natur und Recht*, 2017, S. 100–110.
- BUSENHARD JÜRIG, *Die Haftung für Umweltschäden und deren Versicherung, HAVE: Haftung und Versicherung*, S. 301 ff.
- CHATZINERANTZIS ALEXANDROS/HERZ BENJAMIN, *Climate Change Litigation – Der Klimawandel im Spiegel des Haftungsrecht*, NJOZ, 2010, 594 ff.
- DIEZIG STEFAN, *Umweltvertriebene im flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Kontext*, Diss. Freiburg i.Ue., Zürich et al. 2018.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich, 2014 (zit. AUTORIN, in: EHRENZELLER; SCHINDLER; SCHWEIZER; VALLENDER, *St. Galler Kommentar der Bundesverfassung*).
- EPINEY ASTRID/DIEZIG STEFAN/PIRKER BENEDIKT/REITEMEYER STEFAN, *Aarhus-Konvention, Handkommentar*, Baden-Baden, 2018.
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, *Droit de l'homme et environnement*, in: Hertig Randall et al. (Hrsg.), *Introduction aux droits de l'homme*, Genf/Zürich/Basel, 2014.
- FLÜCKIGER ALEXANDRE, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, *Umweltrecht in der Praxis*, S. 749–788.
- GORDZIELIK, *Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung*, Diss. Freiburg i.Ue., Zürich et al. 2020.
- GRIFFEL ALAIN, *Umweltrecht*, 2. Aufl., Zürich, 2019.
- GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage*, Zürich, 2011.

- HÖSLI ANDREAS/WEBER ROLF H., Klimaklagen gegen Unternehmen, Internationale Entwicklungen und deren Bedeutung für die Schweiz, Jusletter, 25. Mai 2020.
- JÄGER CHRISTOPH/BÜHLER ANDREAS, Schweizerisches Umweltrecht, 2016.
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, The law of international human rights protection, Oxford/New York, 2019.
- KARPENSTEIN ULRICH/MAYER FRANZ (Hrsg.), EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2. Aufl., München, 2015 (zit. AUTORIN, in: KARPENSTEIN; MAYER, Kommentar EMRK).
- KELLER ANNINA/KÄMPFER DANIEL, Öffentlichkeitsgesetz: Gerichte stärken das Recht auf Zugang zu Verwaltungsakten, Zeitschrift für Kommunikationsrecht, Medialex 2018, S. 79–85.
- KELLER HELEN/CIRIGLIANO LUCA, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, Umweltrecht in der Praxis, 2012, S. 831-853.
- KIRCHSCHLÄGER PETER G./KIRCHSCHLÄGER THOMAS, Menschenrechte und Umwelt, in: Kirchschräger et al. (Hrsg.), Menschenrechte und Umwelt, Bern, 2008.
- KNOX JOHN H./PEJAN RAMIN, Introduction to the Human Right to a Healthy Environment, in: Knox et al. (Hrsg.), The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge, 2018.
- LASKOWSKI SILKE RUTH, Das Menschenrecht auf Wasser, Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Habil. Hamburg, Tübingen 2010.
- MADER LUZIUS, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, Umweltrecht in der Praxis, 2000, S. 105–119.
- MAGISTRO FRANCESCA, Le droit à un environnement sain revisité, Étude de droit suisse, international et comparé, Diss. Genf, Zürich et al. 2017.
- MARTENET VINCENT, Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?, in: Papaux (Hrsg.), Biosphère et droits fondamentaux, Genève, 2011, 137–156.
- MARTI URSULA, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Am Beispiel der internationalen, europäischen und schweizerischen Rechtsordnung, Diss. Genf, Zürich et al. 2011.
- MEADOWS DONELLA H./MEADOWS DENNIS L./RANDERS JORGEN/BEHRENS WILLIAM W., III, The Limits to Growth, A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York, 1972.
- MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/RAUMER STEFAN VON/ALBRECHT FRAUKE (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention : Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden/Wien/Basel, 2017 (zit. AUTORIN, in: MEYER-LADEWIG; NETTESHEIM; RAUMER; ALBRECHT, EMRK: Handkommentar).
- MÜLLER JÖRG PAUL/WILDHABER LUZIUS, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern, 2001.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/MUSKENS LOUIS FRÉDÉRIC, Recht und Moral: Auflösung der Kategorien, «Justice - Justiz - Giustizia».
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ/AEMISEGGER HEINZ (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel, 2018

- (zit. AUTORIN, in: NIGGLI; UEBERSAX; WIPRÄCHTIGER; KNEUBÜHLER; AEMISEGGER, BSK-BGG).
- NOWAK MANFRED, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in: Kälin et al. (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, La Suisse et les pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, 2. Aufl., Basel, 1997, S. 3 ff.
- PAYER ANDRÉS, Klimawandel als strafrechtlicher Notstand, Zugleich Besprechung des Urteils des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020, sui-genreis.
- PELLONI GIOVANNI, Privatrechtliche Haftung für Umweltschäden und Versicherung, Diss. Zürich, Zürich, 1993.
- PETITPIERRE ANNE/BLANPAIN ROGER/DEKETELAERE KURT/HENDRICKX FRANK, Environmental law in Switzerland, 3. Aufl., Berne/Alphen aan den Rijn, 2015.
- PETITPIERRE-SAUVAIN ANNE, Droit de l'environnement, Vers un droit économique au service de l'environnement, Genf/Zürich/Basel, 2012.
- RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Zürich, 2004.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel, 2016.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO CÉSAR, A Human Right to a Healthy Environment?, Moral, Legal, and Empirical Considerations, in: Knox et al. (Hrsg.), The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge, 2018.
- RÜEGGER, Der Zugang zu Wasser als Verteilungsfrage, Das Verhältnis zwischen dem Menschenrecht auf Wasser und den Herrschafts- und Nutzungsrechten an Wasservorkommen, Diss. Freiburg i.Ue., Zürich et al. 2012.
- SCHÖNENBERGER BEAT, Art. 41 OR (Kurzkomentar Obligationenrecht).
- SIDLER SALOME/BALLY JÜRIG, La ratification projetée par la Suisse : impact et enjeux de la Convention d'Aarhus pour le droit fédéral, Umweltrecht in der Praxis, S. 725-747.
- THURNHERR DANIELA, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - Eine Spurensuche, Umweltrecht in der Praxis, S. 510-526.
- THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Diss. Zürich, Zürich et al. 2003.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern, 2016.
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Besondere Regelungsbereiche : Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a, Zürich etc., 2013.
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht, 2. Aufl., Zürich, 2006.
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Handbuch zu Immissionschutz, UVP, Umwelt-Informationsansprüchen, marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a, Zürich/St. Gallen, 2017.

WILL FRANK, Klimahaftung und Kausalität, Urteilsanmerkung zur Entscheidung des US Court of Appeals for the Ninth Circuit vom 21.9.2012 im Verfahren Native City of Kivalina v. Exxon Mobil et al., Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 28 ff.

WISARD NICOLAS/ORCEL LYDIA, Convention d'Aarhus: la «jurisprudence» du Comité d'examen du respect des dispositions, Umweltrecht in der Praxis, 2017, S. 488–509.

Materialien

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen vom 6. Mai 1970, BBI 1970 I 761.

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I.

Botschaft des Bundesrates zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt vom 25. Mai 1994, BBI 1994 III 182.

Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBI 2012 4323.

Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» vom 14. Dezember 2018, BBI 2019 1101.

BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU), Erläuternder Bericht zur Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201), 13. Februar 2020.

BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU), Umweltrecht kurz erklärt, Das Umweltrecht des Bundes im Überblick, 2013, UN Doc UD-1072-D (zit. Bundesamt für Umwelt, Umweltrecht kurz erklärt (2013)).

BUNDESRAT, Antwort der Schweiz zur «List of Issues» vor Einreichen des fünften und sechsten Staatenberichts, 18. Dezember 2020 (zit. Bundesrat, Fünfter und sechster Staatenbericht KRK (2020)).

BUNDESRAT, Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012 (zit. Bundesrat, Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012).

BUNDESRAT, Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU), April 2008 (zit. Bundesrat, Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur le Pacte I de l'ONU (2008)).

- BUNDESRAT, Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 8. Mai 1996 (zit. Bundesrat, Erster Bericht UN-Pakt I (1996)).
- BUNDESRAT, Vierter Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), 14. Februar 2018 (zit. Bundesrat, Vierter Staatenbericht UN-Pakt I (2018)).
- BUNDESRAT, Zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, 20. Juni 2012 (zit. Bundesrat, Zweiter, dritter und vierter Staatenbericht KRK (2012)).
- CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW, Interpreting the Meaning of “Safe,” “Clean,” “Healthy,” and “Sustainable,” in the Right to Environment, 21. Mai 2020 (zit. Center for International Environmental Law, Interpreting the Meaning of “Safe,” “Clean,” “Healthy,” and “Sustainable,” in the Right to Environment (2020)).
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Human rights and the environment as part of sustainable development, Report of the Secretary-General, 19. Januar 2005, UN Doc E/CN.4/2005/96 (zit. UN-Generalsekretariat, Bericht: Human rights and the environment as part of sustainable development (2005)).
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Resolution 1990/41: Human rights and the environment, 6. März 1990, UN Doc E/CN.4/RES/1990/41 (zit. UN-Menschenrechtskommission, Resolution 1990/41: Human rights and the environment (1990)).
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Resolution 1995/81: Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights, 8. März 1995, UN Doc E/CN.4/1995/176 (zit. UN-Menschenrechtskommission, Resolution 1995/81: Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights (1995)).
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development, 20. April 2005, UN Doc E/CN.4/RES/2005/60 (zit. UN-Menschenrechtskommission, Resolution 2005/60: Human Rights and the Environment as Part of Sustainable Development (2005)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, Abschliessende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz, 18. November 2019 (zit. WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2019)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, Committee releases statement on climate change and the Covenant, Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 8. Oktober 2018 (zit. WSK-Ausschuss, Statement climate change).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, 7. Dezember 1998, UN Doc E/C.12/1/Add.30 (zit. WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (1998)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, 26. November 2010, UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3 (zit. WSK-Ausschuss, Concluding Observations Schweiz (2010)).

- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1)), 1991, UN Doc E/1992/23 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 4 (1991)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 6: The economic, social and cultural rights of older persons, 24. November 1995 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 6 (1995)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 12: The right to adequate food (art. 11), 20. Session, 12. Mai 1999, UN Doc E/C.12/1999/5 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment 12 (1999)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 22. Session, 11. August 2000, UN Doc E/C.12/2000/4 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2000)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 15: The right to water (arts. 11 and 12), 20 Januar 2003, UN Doc E/C.12.2002/11 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment No. 15 (2003)).
- 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)), 43. Session, 21. Dezember 2009, UN Doc E/C.12/GC/21 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment No. 21 (2009)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 24: On State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, 10. August 2017 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment No. 24 (2017)).
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 8. Dezember 1999, UN Doc E/C.12/1999/10 (zit. WSK-Ausschuss, General Comment No. 13 (1999)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, et al., Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", 16. September 2019 (zit. Human Rights Treaty Bodies, Joint Statement on "Human Rights and Climate Change" (2019)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 23: Political and public life, 16. Session, 1997, UN Doc Contained in document A/52/38 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 23 (1997)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2, 16. Dezember 2010, UN Doc CEDAW/C/GC/28 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 28 (2010)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 34 on the rights of rural women, 7. März 2016, UN Doc CEDAW/C/GC/34 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 34 (2016)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 35 on gender based violence against women, updating general recommendation No. 19, 26. Juli 2017, UN Doc CEDAW/C/GC/35 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 35 (2017)).

- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 36 on the right of girls and women to education, 27. November 2017, UN Doc CEDAW/C/GC/36 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 36 (2017)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, General Recommendation No. 37 on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 13. März 2018, UN Doc CEDAW/C/GC/37 (zit. CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 37 (2018)).
- COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, Statement of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on gender and climate change, 20. Juli bis 7. August 2009 (zit. CEDAW-Ausschuss, Statement Climate change (2009)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, Concluding Observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland, 26. Februar 2015, UN Doc CRC/C/CHE/CO/2-4 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (2015)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 1: The aims of education (Art. 29 (1)), 17. April 2001, UN Doc CRC/GC/2001/1 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 1 (2001)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 11: Indigenous children and their rights under the Convention, 12. Februar 2009, UN Doc CRC/C/GC/11 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 11 (2009)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, UN Doc CRC/C/GC/13 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 13 (2011)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para 1), 29. Mai 2013, UN Doc CRC/C/GC/14 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 14 (2013)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013, UN Doc CRC/C/GC/15 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 15 (2013)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 16 on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, 17 April 2013, UN Doc CRC/C/GC/16 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 16 (2013)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013, UN Doc CRC/C/GC/17 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 17 (2013)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 20 on the implementation of the rights of the child during adolescence, 6. Dezember 2016, UN Doc CRC/C/GC/20 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 20 (2016)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 21 on children in street situations, 21. Juni 2017, UN Doc CRC/C/GC/21 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 21 (2017)).

- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General Comment No. 7: Implementing child rights in early childhood, 40. Session, 20. September 2006, UN Doc CRC/C/GC/7/Rev.1 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 7 (2005)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, General comment No. 9: The rights of children with disabilities, 43. Session, 13. November 2007, UN Doc CRC/C/GC/9/Corr.1 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 9 (2006)).
- COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, List of issues prior to submission of the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, 11. November 2019, UN Doc CRC/C/CHE/QPR/5-6 (zit. UN-Kinderrechtsausschuss, List of Issues Switzerland (2019)).
- COUNCIL OF EUROPE / PARLIAMENTARY ASSEMBLY, Environment and Human Rights, Recommendation 1614, 2003 (zit. Parlamentarische Versammlung des Europarats, Empfehlung 1614 (2003)).
- COUNCIL OF EUROPE, Manual on Human Rights and the Environment, 2012 (zit. Council of Europe, Manual on Human Rights and the Environment (2012)).
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 16. Juni 1972, UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1 (zit. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm Declaration (1972)).
- EGMR, Environment and the European Convention on Human Rights, Factsheet, März 2020 (zit. EGMR, Environment and the European Convention on Human Rights, Factsheet (2020)).
- GLOBAL STUDIES INSTITUTE, UNIVERSITÉ DE GENÈVE, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 14 on the European Convention on Human Rights and the European Union, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 14, EMRK (2013)).
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Abschliessende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz, 22. August 2017, UN Doc CCPR/C/CHE/CO/4 (zit. UN-Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (2017)).
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Switzerland, 8. November 1996, UN Doc CCPR/C/79/Add.70 (zit. UN-Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (1996)).
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Switzerland, 12. November 2001, UN Doc CCPR/CO/73/CH (zit. UN-Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations Switzerland (2001)).
- HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General comment No. 36: Article 6: right to life, 3. September 2019, UN Doc CCPR/C/GC/36 (zit. UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 (2019)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Analytical study on the relationship between human rights and the environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 16. Dezember 2011, UN Doc A/HRC/19/34 (zit. UNHCHR, Analytical study on the relationship between human rights and the environment (2011)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H.

- Knox, Preliminary Report, 24. Dezember 2012, UN Doc A/HRC/22/43 (zit. Sonderberichterstatte, Preliminary report (2012)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, Mapping Report, 25. Session, 30. Dezember 2013, UN Doc A/HRC/25/53 (zit. Sonderberichterstatte, Mapping Report (2013)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, Compilation of good practices, 3. Februar 2015, UN Doc A/HRC/28/61 (zit. Sonderberichterstatte, Compilation of good practices (2015)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Note by the Secretariat, 37. Session, 24. Januar 2018, UN Doc A/HRC/37/59 (zit. Sonderberichterstatte, Framework Principles, Report (2018)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21. März 2011, UN Doc A/HRC/17/31 (zit. Sonderberichterstatte Wirtschaft und Menschenrechte, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Ruggie-Principles (2011)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 15/9: Human rights and access to safe drinking water and sanitation, 6. Oktober 2010, UN Doc A/HRC/RES/15/9 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 15/9: Human rights and access to safe drinking water and sanitation (2010)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 19/10: Human rights and the environment, 19. Session, 19. April 2012, UN Doc A/HRC/RES/19/10 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 19/10: Human rights and the environment (2012)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 37/8: Human rights and the environment, 22. März 2018, UN Doc A/HRC/RES/37/8 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 37/8: Human rights and the environment (2018)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 40/7: The right to food, 21. März 2019, UN Doc A/HRC/RES/40/7 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 40/7: The right to food (2019)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 41/15: Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, 11. Juli 2019, UN Doc A/HRC/RES/41/15 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 41/15: Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (2019)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 42/20: Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 26. September 2019, UN Doc A/HRC/RES/42/20 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 42/20: Human rights and indigenous peoples: mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (2019)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 45/17: Mandate of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous

- substances and wastes, 6. Oktober 2020, UN Doc A/HRC/RES/45/17 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 45/17: Mandate of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes (2020)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 45/8: The human rights to safe drinking water and sanitation, 6. Oktober 2020, UN Doc A/HRC/RES/45/8 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 45/8: The human rights to safe drinking water and sanitation (2020)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 7/22: Human rights and access to safe drinking water and sanitation, 28. März 2008, UN Doc A/HRC/RES/7/22 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 7/22: Human rights and access to safe drinking water and sanitation (2008)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Resolution 8/7: Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 18. Juni 2008, UN Doc A/HRC/RES/8/7 (zit. UN-Menschenrechtsrat, Resolution 8/7: Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (2008)).
- HUMAN RIGHTS COUNCIL, Right to a healthy environment: good practices, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 43. Session, 30. Dezember 2019, UN Doc A/HRC/43/53 (zit. Sonderberichterstatter, Right to a healthy environment: good practices, Report (2019)).
- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, The Environment and Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, requested by the Republic of Colombia, 15. November 2017 (zit. Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Beratende Meinung OC-23/17 (2017)).
- Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Report of the World Summit on Sustainable Development, UN Doc A/CONF.199/20 (zit. Johannesburg Declaration on Sustainable Development (2002)).
- LAMBERT, The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights, Strasbourg, 27 February 2020, 2020 (zit. The Environment and Human Rights, Introductory Report to the High-Level Conference on Environmental Protection and Human Rights (2020)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 11 on the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 11, Aarhus-Konvention (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 1 on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 1, UN-Pakt I (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 13 on the American Declaration of the Rights and Duties of

- Man, the American Convention on Human Rights, and the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 13, American Declaration of the Rights and Duties of Man und AMRK (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 4 on the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 4, CEDAW (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 9 on Global and Regional Environmental Agreements, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 9, Global and Regional Environmental Agreements (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 12 on the Asia-Pacific, Arab and African Regions as well as the European Social Charter, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 12, Asia-Pacific, Arab and African Regions and the European Social Charter (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 5 on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 5, KRK (2013)).
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Individual Report No. 2 on the International Covenant on Civil and Political Rights, Dezember 2013 (zit. Mapping Report No. 2, UN-Pakt II (2013)).
- RÉSEAU D'INFORMATION DE GENÈVE SUR LES ACTIVITÉS RELATIVES AUX DROITS ET LIBERTÉS, Evaluation Périodique Indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève, Contribution de la société civile, 2019 (zit. Réseau d'information de Genève sur les activités relatives aux droits et libertés, Evaluation Périodique Indépendante, Contribution de la société civile (2019)).
- Rio Declaration on Environment and Development, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 14. Juni 1992, UN Doc A/CONF.151/26 (Vol. I) (zit. Rio Declaration on Environment and Development (1992)).
- SPECIAL RAPPORTEUR ON HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT, The Human Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Rationale for the Four Descriptive Terms (zit. Sonderberichterstatter, Rationale for the Four Descriptive Terms).
- SPECIAL RAPPORTEUR ON HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT, The Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Frequently Asked Questions, 25. April 2020 (zit. Sonderberichterstatter, Frequently Asked Questions (2020)).
- STANDING COMMITTEE OF THE CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS, Bern Declaration on the conservation and sustainable use of biodiversity

- in Europe: 2010 and beyond, 12. Juli 2009 (zit. Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern Declaration on the conservation and sustainable use of biodiversity in Europe: 2010 and beyond (2009)).
- SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its Forty-First Session, 7. August - 1. September 1989, UN Doc E/CN.4/1990/2 (zit. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1989), Decision 1989/108 vom 31. August 1989).
- SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, Human Rights and the Environment, Progress report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1991/24, 2. Juli 1992, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1992/7 (zit. Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Progress Report (1992)).
- SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, Human Rights and the Environment, Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, 6. Juli 1994, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1994/9 (zit. Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission der UN-Wirtschafts- und Sozialrats, Human Rights and the Environment, Final Report (1994)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, Charte mondiale de la nature, Resolution adopted by the General Assembly, 28. Oktober 1982, UN Doc A/36/539 (zit. UNGA, Resolution A/36/539, Charte mondiale de la nature (1982)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Note by the Secretary-General, 19. Juli 2018, UN Doc A/73/188 (zit. Sonderberichterstatter, Global recognition of the right to a healthy environment, report (2018)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, Resolution 72/277: Towards a Global Pact for the Environment, 14. Mai 2018, UN Doc A/RES/72/277 (zit. UNGA, Resolution 72/277: Towards a Global Pact for the Environment (2018)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, The future we want, Resolution adopted by the General Assembly, 27. Juli 2012, UN Doc A/RES/66/288 (zit. UNGA, Resolution 66/288: The future we want, Rio + 20 Outcome document (2012)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, The human right to water and sanitation, Resolution adopted by the General Assembly, 64. Session, 3. August 2010, UN Doc A/RES/64/292 (zit. UNGA, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation (2010)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, The human rights to safe drinking water and sanitation, Resolution adopted by the General Assembly, 22. Februar 2016, UN Doc A/RES/70/169 (zit. UNGA, Resolution 70/169: Human rights to safe drinking water and sanitation (2016)).
- UN GENERAL ASSEMBLY, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly, 25. September 2015, UN Doc A/RES/70/1 (zit. UNGA, Resolution 70/1: Sustainable Development Goals (2015)).

- UN GENERAL ASSEMBLY, United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the the General Assembly, 18. September 2000, UN Doc A/RES/55/2 (zit. UNGA, Resolution 55/2: Millennium Development Goals (2000)).
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee adopted 18 February 2005 to date, Version 20 November 2020 (zit. UN/ECE, Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee (2020)).
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2014 (zit. UN/ECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide (2014)).
- UNITED NATIONS, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, 4. September 2002, UN Doc A/CONF.199/L.7 (zit. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (2002)).
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Our Common Future, Report, 1987, UN Doc Annex to document A/42/427 (zit. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Brundtland-Bericht (1987)).

Entscheide

- Aarhus Convention Compliance Committee, L'Association de Defense et de Protection du littoral du Golfe de Fos-sur-Mer und Andere gegen Frankreich, 21. September 2009, ACCC/C/2007/22.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, AFTRADEMOP and Global Welfare Association (On Behalf Of The Moko-Oh Indigenous Peoples Of Cameroon) / Kamerun, 18. Oktober 2013, 336/07.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Centre For Free Speech / Nigeria, 15. November 1999, 206/97.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Frente Para A Libertação Do Estado De Cabinda / Angola, 5. November 2013, 328/06.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Kevin Mgwanga Gunme et al / Kamerun, 27. Mai 2009, 266/03.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Peter Odiwuor Ngoge & 3 Others / Kenia, 18. Oktober 2018, 524/15.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria, 27. Oktober 2001, 155/96.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, Socio-Economic Rights And Accountability Project (SERAP) / Nigeria, 21. November 2010, 338/07.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, The Nubian Community In Kenya / Kenia, 30. Mai 2016, 317/06.
- Arbitrational Tribunal, United States gegen Canada, UNRIAA 3 1905, 16. April 1938 (*Trail Smelter Case*)

BGE 110 IB 160.
BGE 112 IB 70.
BGE 118 Ia 112.
BGE 118 Ia 70.
BGE 118 Ib 11.
BGE 120 Ia 1.
BGE 121 II 176.
BGE 121 II 317.
BGE 121 II 39.
BGE 121 V 229.
BGE 121 V 246.
BGE 122 I 101.
BGE 124 II 543.
BGE 124 III 90.
BGE 125 II 417.
BGE 126 I 240 .
BGE 126 II 300.
BGE 127 I 164.
BGE 129 II 420.
BGE 130 I 113.
BGE 131 I 74.
BGE 132 I 256.
BGE 133 II 220.
BGE 135 I 161.
BGE 135 II 243.
BGE 136 II 101.
BGE 137 I 305.
BGE 138 II 111.
BGE 139 I 16.
BGE 139 II 27.
BGE 140 II 315.
BGE 141 II 233.
BGE 142 II 509.

BGE 143 I 147.

BGE 144 II 233.

BGE 144 II 91.

Bger, Urteil 1C:37/2019 vom 5. Mai 2020.

Bger, Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020.

Bger, Urteil 1C_242/2014 vom 1. Juli 2015.

Bger, Urteil 1C_262/2011 vom 15. November 2012

Bger, Urteil 1C_32/2019 vom 5. Mai 2020.

Bger, Urteil 1C_526/2015 vom 12. Oktober 2016.

Bger, Urteil 1C_528/2015 vom 12. Oktober 2016.

BVerwGer, Urteil B-64/2016 vom 25. April 2017

ECOWAS Court, Ako gegen West African Monetary Agency et al., 2. Dezember 2015, ECW/CCJ/JUD/28/15.

ECOWAS Court, MFA et al. gegen Nigeria, ECW/CCJ/JUD/06/19.

ECOWAS Court, Oguche und Andere gegen Nigeria, 4. Juli 2018, ECW/CCJ/JUD/24/18.

ECOWAS Court, Osaghae und Andere gegen Nigeria, 10. Oktober 2017, ECW/CCJ/JUD/03/17.

ECOWAS Court, Registered Trustees of Association of Former Telecom Employees of Nigeria et al. gegen Nigeria, 15. Mai 2019, ECW/CCJ/JUD/20/19.

ECOWAS Court, SERAP gegen Nigeria, 14. Dezember 2012, ECW/CCJ/JUD/18/12.

EGMR, Athanassoglou und Andere gegen Schweiz (Grosse Kammer), 6. April 2000, no. 27644/95.

EGMR, Băcilă gegen Rumänien, 4. Oktober 2010, no. 19234/04.

EGMR, Balmer-Schafroth und Andere gegen Schweiz (Grosse Kammer), 26. August 1997, no. 67/1996/686/876.

EGMR, Borysiewicz gegen Polen, 1. Juli 2008, no. 71146/01.

EGMR, Brândușe gegen Rumänien, 7. Juli 2009, no. 6586/03.

EGMR, Budyeva und Andere gegen Russland, 20. März 2008, no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02.

EGMR, Dammann gegen Schweiz, 25. Juli 2006, no. 775/01.

EGMR, Demir und Baykara gegen Türkei (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97.

EGMR, Demuth gegen Schweiz, 5. Februar 2003, no. 38743/97.

EGMR, Di Sarno und andere gegen Italien, 10. April 2012, no. 30765/08.

EGMR, Dubetska und Andere gegen Ukraine, 2. Mai 2011, no. 30499/03.

EGMR, Fadeyeva gegen Russland, 30. November 2005, no. 55723/00.

EGMR, GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus gegen Schweiz, 9. April 2018, no. 18597/13.

- EGMR, Grimkovskaya gegen Ukraine, 21. Juli 2011, no. 38182/03.
- EGMR, Gsell gegen Schweiz, 8. Januar 2010, no. 12675/05.
- EGMR, Guerra und Andere gegen Italien, 19. Februar 1998, no. 116/1996/735/932.
- EGMR, Haldimann und Andere gegen Schweiz, 24. Mai 2015, no. 21830/09.
- EGMR, Hatton und Andere gegen Grossbritannien (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97.
- EGMR, Howald Moor und Andere gegen Schweiz, 11. Juni 2014, no. 52067/10 und 41072/11.
- EGMR, Ivan Atansov gegen Bulgarien, 11. April 2011, no. 12853/03.
- EGMR, Jecker gegen Schweiz, 6. Januar 2021, no. 35449/14.
- EGMR, Kolyadenko und andere gegen Russland, 9. Juli 2012, no. 17243/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05.
- EGMR, Kyrtatos gegen Griechenland, 22. Mai 2003, no. 41666/98.
- EGMR, L.C.B. gegen Grossbritannien, 9. Juni 1998, no. 14/1997/798/1001.
- EGMR, López Ostra gegen Spanien, 9. Dezember 1994, no. 16798/90.
- EGMR, Mileva und Andere gegen Bulgarien, 25. Februar 2011, no. 43449/02 und 21475/04.
- EGMR, Monnat gegen Schweiz, 21. Dezember 2006, no. 73604/01.
- EGMR, Öneriyildiz gegen Türkei, 30. November 2004, no. 48939/99.
- EGMR, Perinçek gegen Schweiz (Grosse Kammer), 15. Oktober 2015, no. 27510/08.
- EGMR, Taşkın und Andere gegen Türkei, 30. März 2005, no. 46117/99.
- EGMR, Tătar gegen Rumänien, 27. Januar 2009, no. 67021/01.
- EGMR, Tatar und Tatar gegen Rumänien, 5. Juli 2007, no. 67021/01.
- EGMR, Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz (2) (Grosse Kammer), 30. Juni 2009, no. 32772/02.
- EGMR, Verein gegen Tierfabriken gegen Schweiz, 28. September 2001, no. 24699/94.
- EGMR, Zimmermann und Steiner gegen Schweiz, 13. Juli 1983, no. 8737/79.
- European Committee of Social Rights, International Federation for Human Rights (FIDH) gegen Griechenland, 23. Januar 2013, 72/2011.
- European Committee of Social Rights, Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) gegen Griechenland, 6. Dezember 2006, 30/2005.
- Human Rights Committee, Ioane Teitiota gegen Neuseeland, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7. Januar 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016.
- Human Rights Committee, Portillo Cáceres und Andere gegen Paraguay, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016, 20. September 2019, CCPR/C/126/D/2571/2016.
- Inter-american Commission of Human Rights, Kuna of Madungandi and Ebera of Bayano Indigenous Peoples and their Members gegen Panama, 30. November 2012, Case 12.354.

Urteil des Bezirksgerichts Lausanne PE19.000742/PCL/IIb vom 13. Januar 2020.

Urteil des Genfer Kantonsgerichts AARP/339/2020 vom 14. Oktober 2020.

Urteil des Genfer Polizeigerichts JTDP/245/2020 vom 20. Februar 2020.

Urteil des Waadtländer Kantonsgerichts 2020/333 vom 22. September 2020.

ANHANG

Beilage zu Kapitel V:

Verankerung der Verpflichtungen gemäss *Framework Principles* im Schweizerischen Recht

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die völkerrechtlichen und landesrechtlichen Bestimmungen, welche für die Umsetzung der Verpflichtungen der *Framework Principles* wichtig sind. Sie ergänzt damit die Ausführungen in Kapitel V, welche jeweils nur auf die wichtigsten Bestimmungen eingehen. Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, insbesondere was Verordnungen und kantonale Gesetze betrifft.

FP	Völkerrecht	Verfassungen (Bund und Kantone)	Gesetze (Bund und Kantone)	Verordnungen etc.
1 und 2. Interdependenz	Exemplarisch: <ul style="list-style-type: none"> - UN-Pakt I - UN-Pakt II - KRK - CEDAW - EMRK - Aarhus-Konvention - Pariser Übereinkommen - Berner Konvention 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 19 KV/GE (Recht auf gesunde Umwelt) - Präambel BV - Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 BV (Zweckartikel) - Art. 73 und 74 Abs. 1 BV (Nachhaltigkeit) - Art. 35 BV (Verwirklichungspflicht) - Art. 41 BV (Sozialziele) - Art. 54 Abs. 2 BV (Auswärtige Angelegenheiten) 	Exemplarisch: ⁶⁷⁴ <ul style="list-style-type: none"> - USG - GSchG - NHG - WaG - CO₂-Gesetz 	
3. Diskriminierungsverbot	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2 Abs. 2 UN-Pakt I (Akzessorisches Diskriminierungsverbot) - Art. 26 UN-Pakt II (Rechtsgleichheit und allgemeines Diskriminierungsverbot, Vorbehalt der Schweiz) - CEDAW (Diskriminierung von Frauen) - BRK (Diskriminierung von Menschen mit Behinderung) - Anti-Rassismuskonvention (Rassendiskriminierung) - Art. 14 EMRK (Akzessorisches Diskriminierungsverbot) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 BV (Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot) - Exemplarisch: Art. 9 Abs. 1 KV/FR 	<ul style="list-style-type: none"> - BehiG (Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen) 	

⁶⁷⁴ Eine Liste der Gesetze und Verordnungen der Umweltgesetzgebung auf Bundesebene ist verfügbar ab: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/geltendes-umweltrecht.html> (zuletzt besucht am 7. Februar 2020).

4. Zivilgesellschaftliches Engagement	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 6 ff. UN-Pakt II (Recht auf Freiheit und Sicherheit) - UNO-Deklaration zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 10 BV (Persönliche Freiheit) - Zu den politischen Rechten vgl. FP 9 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 111 ff. StGB (Schutz von Leiben und Leben) - Zu den politischen Rechten vgl. FP 9 	
5. Kommunikationsgrundrechte	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 19, 21 und 22 UN-Pakt II (Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) - Art. 10 und 11 EMRK (Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 16, 17, 22 und 23 BV (Meinungs-, Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) - Art. 190 BV (Massgebendes Recht) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 173 ff. StGB (Ehrverletzungen) - Art. 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass) - Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG (Verbot politischer Werbung) - Art. 28 ff. ZGB (Persönlichkeitsschutz) - Art. 266 ZPO (vorsorgliche Massnahmen) - Art. 54 ff. PolG/BE und § 32 PolG/LU (Kostenaufgabe bei Demonstrationen) 	
6. Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 13 Ziff. 1 UN-Pakt I (Menschenrechtsbildung) - Art. 29 Ziff. 1 lit. e KRK (Achtung der natürlichen Umwelt) 		<ul style="list-style-type: none"> - Kantonale Schulgesetze - Zur aktiven Information vgl. FP 7 	<ul style="list-style-type: none"> - Lehrplan 21 - <i>Plan d'études romand</i> - <i>Piano die studio</i>
7. Information	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2 Abs. 3, 4 und 5 Aarhus-Konvention (Vorbehalt zu Art. 4 AK) (aktive und passive Informationspflicht) - Art. 2 und 8 EMRK (prozeduraler Aspekt) - Art. 10 EMRK (Informationsfreiheit) - Espoo-Konvention 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 16 Abs. 3 BV (Zugang zu Informationen) - Art. 158 BV (Öffentlichkeit der Sitzungen der Räte) - Art. 180 Abs. 2 BV (Informationspflicht Bundesrat) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 10, 11, 21 und 34 RVOG (Informationspflicht Bundesrat, nicht öffentliche Verhandlungen und Mitberichtsverfahren) - BGÖ und kantonale Öffentlichkeitsgesetze (Öffentlichkeitsprinzip) - Art. 7 Abs. 8, 10d, 10e, 10f und 10g USG (aktive und passive Information im Umweltbereich) - Art. 4 Abs. 1 und 3 RPG, Art. 74 KEG, Art. 34 WaG, Art. 25a NHG, Art. 22a BGF, Art. 50 GschG, Art. 11 Abs. 2 lit. c, Art. 12 Abs. 2, Art. 15 und 18 GTG, Art. 10 GeolG, Art. 28 ChemG (sektorspezifische Informationspflichten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 19 RPV, Art. 49 und 49a GschV, Art. 13 StFV (Sektorspezifische Verordnungen)

8. Umweltverträglichkeitsprüfung	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ruggie-Principles</i> (Pflichten von Privaten) - Art. 2 und 8 EMRK (Risikoevaluationen) - Art. 6 Ziff. 6 Aarhus-Konvention (Informationspflichten) - Espoo-Konvention (Umweltverträglichkeitsprüfungen im grenzüberschreitenden Raum) - Art. 14 Ziff. 1 Biodiversity-Convention (Umweltverträglichkeitsprüfung) 		<ul style="list-style-type: none"> - Art. 141 Abs. 2 ParlG (Botschaften zu Erlas-entwürfen) - Art. 10a ff. USG (Umweltverträglichkeitsprüfungen) - Art. 8 Abs. 2 und Art. 8b RPG, Art. 10 Abs. 1 EnG (Planungspflichten) 	<ul style="list-style-type: none"> - UVPV (Umweltverträglichkeitsprüfung) - Art. 3 RPV (Interessenabwägung) - Art. 36 ff. LSV (Ermittlung von Lärmemissionen)
9. Mitwirkung	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 25 UN-Pakt II (Politische Rechte) - Art. 6, 7 und 8 Aarhus-Konvention (Vorbehalt zu Art. 6 Abs. 6 AK) (Mitwirkungsrechte) - Art. 2 und 8 EMRK (prozeduraler Aspekt) - Espoo-Konvention - <i>Cartagena-Protocol</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 29 Abs. 2 BV (rechtliches Gehör) - Art. 33, 34, 136 ff. 147 und Art. 149 f. BV (Petitionsrechte und politische Rechte) 	<ul style="list-style-type: none"> - VIG (Mitwirkung im Vernehmlassungsverfahren) - BPR (Politische Rechte) - Art. 4 Abs. 2 RPG und Art. 37 RPGB/FR (Mitwirkung im Planungsrecht) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 17 lit f. und Art. 19 UVPV (Stellungnahmen im UVP-Verfahren) - Art. 18 Abs. 3 WaV (Mitwirkung im Planungsrecht)
10. Zugang zum Recht	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2 und 8 EMRK (prozeduraler Aspekt) - 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) - Art. 3 und 9 Aarhus-Konvention (Vorbehalt zu 9 Abs. 2 AK) (Zugang zum Recht) - <i>UNECE Protocol on Civil Liability</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 29 Abs. 1 und 29a BV (Zugang zum Gericht) - Art. 189 Abs. 4 und 190 BV (Einschränkungen bezüglich Verfassungsgerichtsbarkeit) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 82 und Art. 89 BGG (Beschwerdegegenstand und -legitimation) - Art. 25a, Art. 48 und Art. 71 VwVG (Verfügung über Realakte, Beschwerdelegitimation und Aufsichtsbeschwerde) - Art. 55 ff. USG, Art. 12 und 12g NHG, Art. 46 WaG, Art. 28 f. GTG, Art. 14 FWG, Art. 67a GschG, Art. 34 Abs. 3 RPG (Verbands- und Behördenbeschwerden) - Art. 684 ff. ZGB (Immissionsschutz im Nachbarschaftsrecht) 	
11. Umweltstandards	<p>Exemplarisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berner Konvention - Basler Übereinkommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 74 bis 80 BV - Art. 82 bis 87 BV - Art. 89 BV - Art. 104 BV - Art. 118 BV, Art. 119 BV, Art. 120 BV 	<p>Exemplarisch</p> <ul style="list-style-type: none"> - USG - GschG - CO₂-Gesetz - StSG - WaG - ChemG 	<p>Exemplarisch</p> <ul style="list-style-type: none"> - LRV - LSV - NISV - VVEA - TBVD - BVVo - ChemRRV - GSchV

12. Durchsetzung und Horizontalwirkung	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ruggie-Principles</i> (Horizontalwirkung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 35 BV (indirekte Horizontalwirkung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 224, Art. 226^{bis}, Art. 226^{ter}, Art. 227, Art. 228, Art. 230^{bis}, Art. 232, Art. 233, Art. 234, Art. 235 und 236 StGB (Strafbestimmungen mit Bezug zu Umweltschutz des StGB) - Art. 60 bis 62 USG, Art. 43 bis 46 StSG, Art. 88 bis 100 KEG, Art. 42 bis 45 CO₂-Gesetz, Art. 42 bis 45 WaG, Art. 24 bis 24e NHG, Art. 15 bis 20 BGF, Art. 70 bis 27 GschG, Art. 35 bis 35a GTG (Umweltstrafrecht) - Entwurf Art. 964^{bis}, 964^{ter}, 964^{septies} Obligationenrecht (Berichterstattungspflichten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bericht des Bundesrats über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vom 9. Dezember 2016, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Grafenried, 14. Dezember 2012
13. Internationale Zusammenarbeit	<p>Exemplarisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Basler Übereinkommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 54 Abs. 2 BV (Auswärtige Angelegenheiten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 41a USG (Zusammenarbeit mit Wirtschaft) 	
14. Vulnerable Personen	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 12 KRK (Mitwirkung von Kindern) - Art. 4 Ziff. 3 BRK (Mitwirkung von Menschen mit Behinderung) - Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot) - Art. 11 BV (Schutz von Kindern und Jugendlichen) - Protokoll über Wasser und Gesundheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 8 Abs. 1 und 2 BV (Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot) 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 13 Abs. 2 USG (Immissionsgrenzwerte) 	