

Sandra Egli / Thea Bächler / Eva Maria Belser

## **Das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt**

### **Die Fortentwicklung des Grund- und Menschenrechtsschutzes auf völkerrechtlicher, regionaler und nationaler Ebene**

---

Der UNO-Menschenrechtsrat hat jüngst das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt anerkannt. Auch in der Schweiz wurde eine entsprechende parlamentarische Initiative lanciert. Gleichzeitig unterliegt die Rechtsprechung zum menschenrechtlichen Schutz vor Umweltgefahren einer hohen Dynamik. Die Autorinnen analysieren die Bedeutung des neu anerkannten Menschenrechts und diskutieren, inwiefern sich die unterschiedlichen Entwicklungen beeinflussen. Sie zeigen: Mittelfristig werden für die Schweiz vor allem die Entscheide des EGMR zum Klimawandel von rechtlicher Relevanz sein.

---

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Energie- und Umweltrecht, Völkerrecht, Menschenrechte

Zitiervorschlag: Sandra Egli / Thea Bächler / Eva Maria Belser, Das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, in: Jusletter 20. Juni 2022

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Anerkennung auf UNO-Ebene
  - 2.1. Rechtliche Bedeutung
  - 2.2. Politische Bedeutung
  - 2.3. Ausgestaltung des neu anerkannten Menschenrechts
    - 2.3.1. Der Resolutionstext
    - 2.3.2. Die Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt
3. Umweltschutz und subjektive Ansprüche: die Rechtslage in der Schweiz
  - 3.1. Individuelle Ansprüche nach geltendem Recht
  - 3.2. Ein Grundrecht auf gesunde Umwelt in der Bundesverfassung?
4. Der EGMR als Taktgeber
  - 4.1. Die Erweiterung der Beschwerdelegitimität
  - 4.2. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der Mitgliedstaaten des EGMR
5. Schlussbemerkungen

### 1. Einleitung

[1] Menschenrechtsschutz und Umweltschutzrecht haben sich im nationalen und internationalen Recht lange Zeit unabhängig voneinander entwickelt. Seit den 1970er Jahren hat sich aber zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich Menschenrechte und Umweltschutz gegenseitig bedingen und verstärken. Verseuchte Böden, vergiftetes Trinkwasser oder verschmutzte Luft stellen nicht nur eine Gefahr für die Umwelt selbst, sondern auch für die davon betroffenen Menschen und ihre Rechte, wie das Recht auf Leben, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Nahrung oder das Recht auf Wasser, dar. Auf der anderen Seite sind Personen, welche auf Umweltgefahren hinweisen, gegen die aktuelle Klimapolitik eines Staates demonstrieren oder ein Unternehmen wegen Umweltverschmutzung verklagen möchten, auf den Schutz von Informations- und Kommunikationsrechten und wirksame Verfahrensgarantien angewiesen.

[2] Vorläufiger Höhepunkt des Zusammendenkens von Menschenrechten und Umweltschutz auf internationaler Ebene bildet die Resolution des UNO-Menschenrechtsrats vom 8. Oktober 2021, in der das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht anerkannt wird.<sup>1</sup> Es wird erwartet, dass die UNO-Generalversammlung den Schritt bald nachvollziehen wird.<sup>2</sup> In der Schweiz sind ähnliche Bestrebungen im Gange: Am 19. März 2021 reichten Nationalrätinnen und Nationalräte von fünf Parteien eine parlamentarische Initiative ein, welche das Recht auf eine gesunde Umwelt als Grundrecht in der Bundesverfassung verankern will.<sup>3</sup>

[3] Gleichzeitig treiben nationale und internationale Gerichte den Grund- und Menschenrechtsschutz in Umweltbelangen voran. Für die Schweiz ist insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) relevant. Dem Gerichtshof liegen zurzeit vier Beschwerden im Zusammenhang mit dem Klimawandel vor, darunter eine gegen die Schweiz.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Human Rights Council, Resolution 48/13: The human right to a clean, healthy and sustainable environment vom 8. Oktober 2021 (A/HRC/RES/48/13).

<sup>2</sup> «UN News» vom 15. November 2021, «The right to a healthy environment: 6 things you need to know», verfügbar ab: <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082> (Zugriff am 1. April 2021).

<sup>3</sup> Parlamentarische Initiative Marionna Schlatter (21.436) vom 19. März 2021: Recht auf gesunde Umwelt und Rechte der Natur (Konnexe Geschäfte: Parlamentarische Initiativen 21.437, 21.438, 21.439, 21.440, im Folgenden «Parlamentarische Initiative Marionna Schlatter»).

<sup>4</sup> Es sind dies die Beschwerden *Cláudia Duarte Agostinho und andere gegen Portugal und andere* (no. 39371/20), *KlimaSeniorinnen und andere gegen die Schweiz* (no. 53600/20), *X gegen Österreich* (noch keine Nummer,

Obwohl die EMRK kein Recht auf saubere oder gesunde Umwelt garantiert, besteht die Möglichkeit, dass der EGMR durch eine neue Auslegung der bestehenden Rechte die Mitgliedstaaten zu zusätzlichen Anstrengungen zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor den Folgen des Klimawandels anhalten wird (sog. *Greening* der Menschenrechte).

[4] Interessant ist, dass diese unterschiedlichen Entwicklungen nicht unabhängig voneinander geschehen: Nationale und internationale Gerichte nehmen in Entscheiden auf UNO-Resolutionen Bezug, UNO-Resolutionen nehmen Forderungen auf, die auf nationalstaatlicher Ebene bereits anerkannt sind, Bemerkungen von UNO-Ausschüssen fliessen in Entscheide von unterschiedlichen Spruchkörpern ein. So entsteht ein intensiver, transnationaler Dialog. In vorliegendem Beitrag werden deshalb alle drei Entwicklungen – die Anerkennung des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt auf UNO-Ebene (2.), die Forderung nach einer Verankerung eines neuen Grundrechts in der Bundesverfassung (3.) und die Rechtsprechung des EGMR zum Klimawandel (4.) – analysiert. Dabei liegt ein besonderer Fokus darauf, wie diese Entwicklungen sich gegenseitig beeinflussen und welche Folgen sie für die Schweiz haben.

## 2. Die Anerkennung auf UNO-Ebene

[5] Die Anerkennung des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt durch den UNO-Menschenrechtsrat hat eine lange Vorgeschichte.<sup>5</sup> Sie beginnt 1972 mit der Stockholm Erklärung.<sup>6</sup> Erstmals wurde hier auf UNO-Ebene in einer offiziellen Erklärung festgehalten, dass die Verwirklichung der Menschenrechte auf eine gesunde Umwelt angewiesen ist. 1994 kam dann die Forderung nach der Anerkennung eines Rechts auf «sichere, gesunde und intakte» Umwelt auf.<sup>7</sup> Die Skepsis gegenüber dieser Forderung war zu diesem Zeitpunkt zwar noch gross; sie brachte aber wichtige Entwicklungen in Gang. Auf der einen Seite wuchs die Zahl der Staaten, welche auf nationaler Ebene ein solches Recht anerkennen.<sup>8</sup> Auf der anderen Seite begannen Gerichte, traditionelle Menschenrechte um eine ökologische Dimension zu ergänzen. Diese Spruchpraxis wird auch als *Greening* der Menschenrechte bezeichnet. Bestehende Menschenrechtsgarantien werden so ausgelegt, dass ihr sachlicher Geltungsbereich auch den Schutz vor schädlichen Umweltein-

---

Beschwerdeschrift verfügbar ab: <https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/rechtsanwaeltin-michaela-kroemer-klimaklage-petition.pdf> (Zugriff am 28. Februar 2022)) und *X und andere gegen Norwegen* (noch keine Nummer, Beschwerdeschrift verfügbar ab: [https://www.greenpeace.org/static/planet4-norway-stateless/2021/06/0392a3c0-people-vs.-arctic-oil-%E2%80%93-application-to-the-ecthr-%E2%80%93-for-distribution\\_skjult-innhold.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-norway-stateless/2021/06/0392a3c0-people-vs.-arctic-oil-%E2%80%93-application-to-the-ecthr-%E2%80%93-for-distribution_skjult-innhold.pdf) (Zugriff am 28. Februar 2022)).

<sup>5</sup> Zum Ganzen vgl. EVA MARIA BELSER/THEA BÄCHLER/SANDRA EGLI, *Recht auf Umwelt, Eine Untersuchung der geplanten Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen für die Schweiz*, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern 2021, verfügbar ab: <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/studie-recht-auf-umwelt.html> (Zugriff am 14. April 2021), S. 14 ff.

<sup>6</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment vom 16. Juni 1972 (Stockholm Declaration, A/CONF.48/14/Rev.1).

<sup>7</sup> 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 vom 6. Juli 1994 (E/CN.4/Sub.2/1994/9), Ziff. 261 und Annex I, *Principle 2*.

<sup>8</sup> 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 vom 2. Juli 1992 (E/CN.4/Sub.2/1992/7), Ziff. 8.

flüssen umfasst. Den Staaten erwachsen daraus neue Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten im Umweltbereich.<sup>9</sup>

[6] Treibender Akteur des *Greenings* der Menschenrechte auf Ebene der UNO waren der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) und der Ausschuss für die Rechte des Kindes (KRK-Ausschuss).<sup>10</sup> So verlangt Ersterer beispielsweise, dass die Staaten zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit alle erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Umwelt treffen.<sup>11</sup> Auf europäischer Ebene brachte der EGMR die Menschenrechte zum «Ergrünen» indem er festhielt, dass aus dem Recht auf Leben und dem Recht auf Privatleben die staatliche Pflicht fliesse, Bewohnerinnen und Bewohner der Mitgliedstaaten vor schädlichen Umwelteinflüssen zu schützen.<sup>12</sup> Das *Greening* ermöglicht es also seit längerer Zeit, auf dem menschenrechtlichen Weg gegen Umweltbeeinträchtigungen vorzugehen. Jedoch beschränkt es sich auf Beeinträchtigungen, die sich direkt auf Menschen und die Wahrnehmung ihrer Rechte auswirken. Das *Greening* versagt deshalb bei gesundheitsschädigenden Umweltbedingungen, welche nicht klar einem Verursacher zugerechnet werden können, oder bei Umweltschäden, die erst zukünftige Generationen betreffen. Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten wurde die Forderung nach einem eigenständigen Recht wieder laut.

[7] Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen entschied sich der UNO-Menschenrechtsrat 2012, einen Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt einzusetzen.<sup>13</sup> Sein Auftrag war es unter anderem, offene Fragen, welche einer Anerkennung des Menschenrechts noch im Wege standen, zu klären. So sollte er Umfang, Anwendungsbereich, Adressaten und Träger des Umweltmenschenrechts untersuchen und genauer festlegen, was mit dem geforderten Recht auf Umwelt gemeint sei. Ergebnis dieser Arbeiten waren die Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt, welche dem UNO-Menschenrechtsrat 2018 vorgelegt wurden.<sup>14</sup> John Knox, der damalige Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt, erklärte daraufhin, die wichtigsten offenen Fragen seien nun geklärt und der Anerkennung des Rechts auf Umwelt stehe nichts mehr im Wege.<sup>15</sup>

[8] Dass es danach nur noch drei Jahre dauern sollte, bis der UNO-Menschenrechtsrat dieser Forderung nachkam, hängt auch mit dem Klimawandel zusammen. Dieser erhält seit 2018 vermehrt Aufmerksamkeit von UNO-Menschenrechtsexpertinnen und -experten. Der CEDAW-Ausschuss legte 2018 einen *General Comment* vor, der sich alleine der genderspezifischen Dimension des Klimawandels widmet.<sup>16</sup> 2019 publizierten fünf Vertragsausschüsse ein *Joint Statement*, in dem sie festhalten, dass der Klimawandel eine Gefahr für die von den jeweiligen Übereinkommen ge-

---

<sup>9</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 12 ff.

<sup>10</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 40 ff.

<sup>11</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) vom 11. August 2000 (E/C.12/2000/4), Ziff. 15.

<sup>12</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 47 ff.

<sup>13</sup> Human Rights Council, Resolution 19/10: Human rights and the environment vom 19. April 2012 (A/HRC/RES/19/10).

<sup>14</sup> 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 vom 24. Januar 2018 (A/HRC/37/59, im Folgenden: «Special Rapporteur, Framework Principles»).

<sup>15</sup> Special Rapporteur, Framework Principles (Fn. 14), Rz. 15.

<sup>16</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Statement of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on gender and climate change vom 20. Juli bis 7. August 2009.

schützten Menschenrechte darstelle.<sup>17</sup> Im *Joint Statement* nicht vertreten war der UNO-Menschenrechtsausschuss. Dieser zeigte sich lange Zeit sehr zurückhaltend gegenüber dem *Greening* der Menschenrechte. 2019 legte er aber einen neuen *General Comment* zum Recht auf Leben (Art. 6 UNO-Pakt II)<sup>18</sup> vor und bezeichnete darin Umweltgefahren als eine der grössten Gefahren für das Recht auf Leben. Der Klimawandel wird dabei explizit erwähnt.<sup>19</sup> Wenige Zeit später bestätigte der Ausschuss im Entscheid *Teitiota gegen Neuseeland*, dass der Klimawandel eine Gefahr für das Recht auf Leben darstellen kann.<sup>20</sup>

[9] Nachdem sich auch der UNO-Menschenrechtsausschuss der Strategie des *Greenings* der Menschenrechte angeschlossen und die Dringlichkeit der Abwehr von Umweltgefahren betont hatte, stieg der Druck auf den UNO-Menschenrechtsrat, das Menschenrecht anzuerkennen.<sup>21</sup> Schliesslich brachte die Kerngruppe Menschenrechte und Umwelt, zusammengesetzt aus Costa Rica, den Malediven, Marokko, Slowenien und der Schweiz, einen Resolutionstext in den UNO-Menschenrechtsrat ein, welcher am 8. Oktober 2021 mit 43 von 47 Stimmen bei vier Enthaltungen angenommen wurde.<sup>22</sup>

[10] Die Euphorie nach der Annahme der Resolution war in UNO-Menschenrechtskreisen gross. David Boyd, der aktuelle UNO-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt, sprach von einem «historischen Durchbruch»,<sup>23</sup> das UNO-Umweltprogramm von einem «bahnbrechenden»<sup>24</sup> Entscheid. Im ersten Moment erstaunt dies, weil die rechtlich ohnehin nicht verbindliche Resolution sehr vage formuliert ist. Jedoch ist die Hoffnung gross, dass die Anerkennung eine neue Dynamik auslösen wird, im Rahmen derer sich unterschiedliche, sowohl rechtliche als auch politische Prozesse auf internationaler und nationaler Ebene gegenseitig verstärken werden. Im Folgenden wird auf diese Prozesse eingegangen. Bevor die politische Bedeutung der Resolution thematisiert wird (2.2), soll zunächst geklärt werden, weshalb die Resolution auch aus rechtlicher Sicht bedeutsam ist (2.1). Anschliessend folgen Ausführungen über die konkrete Ausgestaltung des Menschenrechts und mögliche Forderungen, die daraus abgeleitet werden können (2.3).

---

<sup>17</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families/Committee on the Rights of the Child/Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Joint Statement on «Human Rights and Climate Change» vom 16. September 2019.

<sup>18</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1996 (UNO-Pakt II, SR 0.103.2).

<sup>19</sup> Human Rights Committee, General comment No. 36: The Right to life (Art. 6) vom 3. September 2019 (CCPR/C/GC/36).

<sup>20</sup> 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 (CCPR/C/127/D/2728/2016) vom 7. Januar 2020.

<sup>21</sup> DAVID BOYD/JOHN KNOX et al, Letter to the members of the core group on human rights and the environment vom 14. September 2020, verfügbar ab: <https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2020/09/Letter-on-the-right-to-environment-150920-generic.pdf> (Zugriff am 1. April 2021); DAVID BOYD/JOHN KNOX/MARC LMON, #The time is now, The Case for Universal Recognition of the Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, 2021, verfügbar ab: [https://www.universal-rights.org/download.php?file=https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2021/02/2021\\_URG\\_R2HE\\_TIME\\_REPORT\\_MM-2-page.pdf](https://www.universal-rights.org/download.php?file=https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2021/02/2021_URG_R2HE_TIME_REPORT_MM-2-page.pdf) (Zugriff am 1. April 2022), S. 6.

<sup>22</sup> Human Rights Council, Resolution 48/13 (Fn. 1).

<sup>23</sup> Special Rapporteur, Press release, UN recognition of human right to healthy environment gives hope for planet's future – human rights expert, vom 8. Oktober 2021, verfügbar ab: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27633> (Zugriff am 1. April 2022).

<sup>24</sup> «UN Environment Programme» vom 6. Dezember 2021, «Landmark UN resolution confirms healthy environment is a human right» verfügbar ab: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/landmark-un-resolution-confirms-healthy-environment-human-right> (Zugriff am 1. April 2021).

## 2.1. Rechtliche Bedeutung

[11] Resolutionen des UNO-Menschenrechtsrats wie auch der UNO-Generalversammlung haben grundsätzlich nur empfehlenden Charakter und lassen keine neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen entstehen.<sup>25</sup> Dennoch sind sie auch von rechtlichem Interesse.<sup>26</sup> Erstens können Resolutionen von internationalen Organisationen auf bestehende rechtliche Verpflichtungen hinweisen und diese dadurch stärken. In der Resolution zur Anerkennung des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt geschieht dies in Punkt 3, in dem eine vollständige Umsetzung der multilateralen Umweltabkommen gefordert wird. Dies stärkt zum Beispiel das Pariser Übereinkommen, das zwar verbindlich ist, selbst aber nur schwache Durchsetzungsmechanismen kennt.

[12] Zweitens können Resolutionen internationaler Organisationen den Weg für die Entstehung von neuem verbindlichem Völkerrecht, sei es Völkervertrags- oder Völkergewohnheitsrecht, ebnen.<sup>27</sup> Augenscheinlichstes Beispiel hierfür ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, welche mit einer Resolution der UNO-Generalversammlung eingeführt wurde. Das an sich unverbindliche Dokument war wesentliche Grundlage für die Verabschiedung der UNO-Menschenrechtsabkommen und weiterer – rechtlich verbindlicher – Menschenrechtsabkommen. Seine zentralen Bestimmungen haben heute gewohnheitsrechtliche Geltung.<sup>28</sup> Aber auch der Kinder- und der Behindertenrechtskonvention und weiteren Menschenrechtsübereinkommen sind Erklärungen oder Resolutionen der UNO vorangegangen.<sup>29</sup> Solche Prozesse dauern aber Jahre oder gar Jahrzehnte. Über die Verbindlichkeit des Rechts auf sauberes Trinkwasser und sanitäre Anlagen, das von der UNO-Generalversammlung 2010 als eigenständiges Menschenrecht anerkannt wurde, herrscht beispielsweise bis heute kein Konsens. Dies ist umso erstaunlicher, als die UNO-Generalversammlung, anders als beim Recht auf Umwelt, bereits wiederholt bestätigte, dass sich der Anspruch bereits aus Art. 11 und Art. 12 UNO-Pakt I<sup>30</sup> ergibt.<sup>31</sup>

[13] Drittens haben Resolutionen von UNO-Gremien – einer allfälligen späteren verbindlichen Kodifizierung vorgelagert – auch eine beschränkte normative Kraft, weil sie einen internationalen Konsens darüber festhalten, was menschenrechtlich geboten scheint.<sup>32</sup> Dies gilt aufgrund des Ver-

---

<sup>25</sup> WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, *The law of international human rights protection*, Bern 2016, S. 66 ff.; WALTER KÄLIN/ASTRID EPINEY/MARTINA CARONI/JÖRG KÜNZLI, *Völkerrecht, Eine Einführung*, Bern 2016, S. 253 und 256. Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 125 ff.

<sup>26</sup> Statt vieler ANNE PETERS, *Völkerrecht, Allgemeiner Teil*, 3. Aufl., Basel 2012, S. 130 ff.; Vgl. Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2008, verfügbar ab: [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/La-relation-entre-droit-international-et-droit-interne\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/La-relation-entre-droit-international-et-droit-interne_de.pdf) (Zugriff am 1. April 2022, im Folgenden «Bericht des Bundesrates, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht»).

<sup>27</sup> KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI (Fn. 25), S. 55 ff.; STEPHAN HOBE, *Einführung in das Völkerrecht*, 10. Aufl., Stuttgart/Bern 2014, S. 227; WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene*, 4. Aufl., Basel/Baden-Baden 2019, Rz. 2.106 und Rz. 2.125.

<sup>28</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, *Praxis des Völkerrechts*, 3. Aufl., Bern 2001, S. 87; KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 27), Rz. 1.34.

<sup>29</sup> KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 27), Rz. 2.125.

<sup>30</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I, SR 0.103.1).

<sup>31</sup> Human Rights Council, Resolution 15/9: Human rights and access to safe drinking water and sanitation vom 6. Oktober 2010 (A/65/254), Ziff. 3; vgl. VANESSA 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. 2012, S. 124 ff.

<sup>32</sup> KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 27), Rz. 2.124.

trauensprinzips besonders dann, wenn erstens eine grosse Mehrzahl der am stärksten betroffenen Staaten die Resolution annimmt und ihre Bestandteile zweitens wiederholt Gegenstand von Resolutionen oder anderen Formen der Beschlussfassung bilden.<sup>33</sup> Für die normative Wirkung des Umweltmensenrechts ist wichtig zu wissen, dass der Resolution des UNO-Menschenrechtsrats zwar zahlreiche Resolutionen vorausgegangen sind<sup>34</sup> und die Interdependenz von Menschenrechten und Umwelt auch schon Thema von Resolutionen der UNO-Generalversammlung war.<sup>35</sup> Die eigentliche Anerkennung als Menschenrecht ist aber erst Bestandteil der Resolution von Oktober 2021. Es gilt deshalb insbesondere abzuwarten, wie viele Staaten der Resolution in der UNO-Generalversammlung zustimmen werden.

[14] Eine gewisse relative rechtliche Verbindlichkeit von Resolutionen oder anderen Empfehlungen ergibt sich auch, wenn sie von nationalen oder internationalen Gremien zur Auslegung oder Konkretisierung von Völkervertrags- oder nationalem Verfassungsrecht herangezogen werden.<sup>36</sup> Solche wechselseitigen Bezüge zwischen internationalen und nationalen Gremien sind in der Praxis häufig und bedeutungsvoll. Der EGMR zum Beispiel hat immer wieder festgehalten, dass er bei der Auslegung der Konventionsbestimmungen auch den völkerrechtlichen Hintergrund der ihm vorgelegten Rechtsfrage berücksichtigt.<sup>37</sup> Dabei bezieht er auch völkerrechtlich unverbindliche Instrumente in seine Analyse mit ein.<sup>38</sup> In bisherigen Entscheiden zum Thema Umwelt und Menschenrechte nahm der EGMR etwa Bezug auf die für die Vertragsstaaten verbindliche Aarhus-Konvention,<sup>39</sup> die nicht verbindlichen Deklarationen von Stockholm und Rio sowie die unverbindlichen Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Thema Umwelt und Menschenrechte.<sup>40</sup>

[15] Über solche Prozesse könnte die Resolution auch für die Schweiz rechtlich relevant werden. So wäre es etwa möglich, dass sich der EGMR oder auch das Bundesgericht (z.B. im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung einer Gesetzesbestimmung)<sup>41</sup> auf die Resolution beziehen, um festzuhalten, dass ein breiter Konsens darüber besteht, dass Umweltgefahren sich kurz-, mittel- und langfristig auf die Menschenrechte auswirken und die Staaten deshalb die Pflicht haben, präventiv tätig zu werden, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Eine solche Dynamik ist ohne die Verankerung des Menschenrechts im innerstaatlichen Recht möglich, sie würde dadurch aber noch verstärkt.<sup>42</sup>

---

<sup>33</sup> KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI (Fn. 25), S. 257 ff.; HOBE (Fn. 27), S. 227; MÜLLER/WILDHABER (Fn. 28) S. 98 f.

<sup>34</sup> Für eine nicht abschliessende Auflistung vgl. die in der Präambel erwähnten Resolutionen (Human Rights Council, Resolution 48/13 (Fn. 1)).

<sup>35</sup> Vgl. etwa UN General Assembly, Resolution 45/94: Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals vom 14. Dezember 1990.

<sup>36</sup> KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI (Fn. 25), S. 257; MÜLLER/WILDHABER (Fn. 28), S. 88 f.; KÄLIN/KÜNZLI (Fn. 25), S. 75.

<sup>37</sup> EGMR, *Demir und Baykara gegen Türkei* (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97, Ziff. 76.

<sup>38</sup> EGMR, *Demir und Baykara gegen Türkei* (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97, Ziff. 74 und 80.

<sup>39</sup> Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07).

<sup>40</sup> EGMR, *Taşkın und Andere gegen Türkei*, 30. März 2005, no. 46117/99, Ziff. 98 ff.; EGMR, *Demir und Baykara gegen Türkei* (Grosse Kammer), 12. November 2008, no. 34503/97, Ziff. 83; EGMR, *Brândușe gegen Rumänien*, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 27.

<sup>41</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht (Fn. 25).

<sup>42</sup> Vgl. dazu 3.2.

## 2.2. Politische Bedeutung

[16] Neben seiner rechtlichen Bedeutung hat die Anerkennung des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt durch die Resolution des UNO-Menschenrechtsrats eine grosse politische Bedeutung. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten spricht in seiner Medienmitteilung zur Resolution denn auch von einem «politischen Signal», mit dem die Staatengemeinschaft auf die zunehmenden Beeinträchtigungen der Rechte, u.a. auf Gesundheit, Wasser und Nahrung durch Umweltprobleme reagiere.<sup>43</sup>

[17] Die Anerkennung des neuen Rechts wird aber auch ganz konkrete Wirkungen haben. Sicher ist, dass weitere Aktivitäten auf Ebene der UNO – in Form von zusätzlichen Berichten, Programmen, Konferenzen etc. – folgen werden, welche die Sichtbarkeit gewisser Probleme verstärken werden.<sup>44</sup> Auch die Einsetzung eines neuen Sonderberichterstatters zum Thema Klimawandel am gleichen Tag<sup>45</sup> dürfte dem Thema Menschenrechte und Umwelt weitere Aufmerksamkeit in Form von Studien, Pressekonferenzen usw. verleihen.

[18] Es ist auch davon auszugehen, dass die ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf Umwelt auf völkerrechtlicher Ebene zu einer verstärkten Rechenschaftspflicht gegenüber der Staatengemeinschaft führen wird. Das Thema Menschenrechte und Umwelt war aufgrund des *Greenings* zwar teilweise schon jetzt Teil der Staatenberichte an die Ausschüsse. So nahm z.B. die Schweiz in den ersten zwei Staatenberichten zum UNO-Pakt I im Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit ziemlich ausführlich zu Umweltbelangen Stellung.<sup>46</sup> In neueren *Concluding Observations* des WSK-Ausschusses und des KRK-Ausschusses werden, basierend auf den in beiden Menschenrechtsverträgen verankerten Verpflichtungen im Bereich Schutz des Leben oder der Gesundheit, prominent Forderungen an die Schweiz in Bezug auf den Klimawandel und die Verantwortung von Unternehmen gestellt.<sup>47</sup> Aufgrund der ausdrücklichen Anerkennung als eigenständiges Recht ist aber davon auszugehen, dass die Anforderungen der UNO-Vertragsausschüsse in diesem Bereich steigen werden und eine systematischere und kohärentere Berichterstattung eingefordert werden wird.

[19] Eine häufige Folge von Resolutionen ist auch, dass regulatorische Impulse auf Ebene der Nationalstaaten ausgelöst werden. Politikerinnen und Politiker verweisen regelmässig auf inter-

---

<sup>43</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Medienmitteilung, Der Menschenrechtsrat anerkennt das Recht auf eine gesunde Umwelt vom 11. Oktober 2021, verfügbar ab: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85413.html> (Zugriff am 1. April 2022). Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 124 f.

<sup>44</sup> JOHN H. KNOX/RAMIN PEJAN, Introduction, in: John H. Knox/Ramin Pejan (Hrsg.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge 2018, S. 5.

<sup>45</sup> Human Rights Council, Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change vom 13. Oktober 2021 (A/HRC/RES/48/14).

<sup>46</sup> Bundesrat, Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 8. Mai 1996, Ziff. 554 ff.; 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)* von April 2008, Ziff. 460 ff.

<sup>47</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Abschliessende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz vom 18. November 2019 (E/C.12/CHE/CO/4), Ziff. 11 und 69 f.; Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland* vom 26. Februar 2015 (CRC/C/CHE/CO/2-4), Ziff. 23; Committee on the Rights of the Child, *List of issues prior to submission of the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland* vom 11. November 2019 (CRC/C/CHE/QPR/5-6), Ziff. 25; Bundesrat, Antwort der Schweiz zur «List of Issues» vor Einreichen des fünften und sechsten Staatenberichts vom 18. Dezember 2020, Ziff. 188.

nationale Verträge oder Resolutionen, um nationale Gesetzgebungsprojekte zu rechtfertigen.<sup>48</sup> Auch die eingangs erwähnte parlamentarische Initiative zur Verankerung eines Rechts auf gesunde Umwelt in der Bundesverfassung verweist in ihrer Begründung auf eine Resolution der UNO-Generalversammlung.<sup>49</sup> In der anstehenden politischen Debatte wird die Anerkennung des Rechts durch den UNO-Menschenrechtsrat sicherlich herangezogen, um der geforderten Verfassungsänderung zusätzliche Legitimität zu verschaffen.

### 2.3. Ausgestaltung des neu anerkannten Menschenrechts

[20] In der Resolution wird nicht explizit festgehalten, was das Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt bedeutet, welche Teilgehalte es aufweist und welche Konsequenzen für die UNO-Mitgliedstaaten daraus folgen. Dies ist insofern erstaunlich, als die Offenheit und Unbestimmtheit der Anerkennung des Rechts lange Zeit im Weg standen.<sup>50</sup> Trotzdem enthält der Resolutionstext aber eine Reihe von Hinweisen, welche für die Konkretisierung des Rechts bedeutend sind (2.3.1), und darüber hinaus liegt mit den Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt eine Art «Kommentar» zum Recht vor, der für die Auslegung herangezogen werden kann (2.3.2).

#### 2.3.1. Der Resolutionstext

[21] Die Resolution äussert sich nicht explizit dazu, was unter dem Recht auf Umwelt zu verstehen ist. So wird etwa nicht geklärt, was unter dem facettenreichen Begriff der Umwelt verstanden wird. Aufgrund der genannten Umweltprobleme wird aber klar, dass der Resolution ein breiter Umweltbegriff zugrunde liegt. An erster Stelle steht der Klimawandel, gefolgt von einer nicht nachhaltigen Bewirtschaftung und Nutzung natürlicher Ressourcen, der Verschmutzung von Luft, Boden und Wasser, dem unsachgemässen Umgang mit chemischen Substanzen und Abfall, dem Biodiversitätsverlust und dem Rückgang der durch Ökosysteme erbrachten Leistungen.<sup>51</sup> Die Liste der Umweltprobleme ist sehr heterogen. Einige der erwähnten Umweltprobleme – etwa die Verschmutzung von Boden und Wasser – stehen in einem sehr engen Konnex zu bereits seit längerem anerkannten Menschenrechten wie dem Recht auf Wasser<sup>52</sup>, dem Recht auf Nahrung<sup>53</sup> oder dem Recht auf Gesundheit.<sup>54</sup> In diesen Bereichen dürfte das anerkannte Recht

---

<sup>48</sup> MÜLLER/WILDHABER (Fn. 28), S. 89 f.; KÁLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI (Fn. 25), S. 261. Ein jüngeres Beispiel aus der Schweiz sind die verschiedenen nationalen und kantonalen Vorstösse zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprache mit dem Hinweis auf die UNO-Behindertenkonvention (Postulat Regula Rytz (19.3668) vom 19. Juni 2019: Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete, praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe. Für die kantonale Ebene, exemplarisch der Kanton Bern, etwa die Motion Mohamed Hamdaoui (161-2019) vom 11. Juni 2019: Für eine amtliche Anerkennung der Gebärdensprache im Kanton Bern. Für Beispiele, in welchem auf eine UNO-Resolution Bezug genommen wird vgl. Interpellation Barbara Haering (04.3053) vom 10. März 2004: Umsetzung der United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security.

<sup>49</sup> Parlamentarische Initiative Marionna Schlatter (Fn. 3).

<sup>50</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/ EGLI (Fn. 5), S. 14 ff.

<sup>51</sup> Human Rights Council, Resolution 48/13 (Fn. 1), Präambel.

<sup>52</sup> UN General Assembly, Resolution 64/292: The human right to water and sanitation vom 3. August 2010 (A/RES/64/292).

<sup>53</sup> Art. 11 UNO-Pakt I.

<sup>54</sup> Art. 12 UNO-Pakt I.

auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt deshalb kaum zu neuen Forderungen führen. Vielmehr unterstreicht es die Bedeutung der ökologischen Entwicklungen für den Schutz der Menschenrechte und damit die Wichtigkeit des *Greenings* der Menschenrechte.

[22] Andere in der Resolution genannte Umweltprobleme, insbesondere der Biodiversitätsverlust<sup>55</sup>, gehen dagegen teilweise über den bisherigen menschenrechtlichen Kontext hinaus. Der Biodiversitätsverlust wirkt sich eher langfristig auf Menschen und ihre Rechte aus und seine Bekämpfung kann teilweise auch im Widerspruch zu den anthropozentrisch orientierten Menschenrechten stehen. Damit wirft das anerkannte Menschenrecht einerseits die Frage nach Ansprüchen zukünftiger Generationen und andererseits die Frage nach der Notwendigkeit, aber auch der Gefahr der Überwindung des «Anthropozentrismus» der Menschenrechte auf. Abschliessende Antworten dazu fehlen zwar noch. Klar ist aber aufgrund der genannten Umweltprobleme bereits jetzt, dass das bisherige *Greening* erweitert werden soll.<sup>56</sup>

[23] Die Breite des Umweltbegriffs wird auch durch die Begleitung der drei Adjektive «sauber», «gesund» und «nachhaltig» deutlich. Jedes Adjektiv steht für unterschiedliche Forderungen in Bezug auf die Qualität der Umwelt, wobei die Adjektive «sauber» und «gesund» eher einer anthropozentrischen Perspektive verpflichtet sind, das Adjektiv «nachhaltig» eher einer ökozentrischen Perspektive.<sup>57</sup> Auffallend ist, dass das Adjektiv «sicher» in der Resolution fehlt. Zwar wurde zu Beginn der Entwicklung immer wieder unterschiedliche Adjektive verwendet,<sup>58</sup> in den letzten Jahren war auf UNO-Ebene aber stets von einer «sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt» die Rede. Diese Bezeichnung wurde insgesamt mehr als fünfzig Mal in einer Resolution des UNO-Menschenrechtsrats verwendet.<sup>59</sup> Der UNO-Sonderberichterstatter unterstrich stets die Bedeutung, die jedem einzelnen dieser Adjektive zukomme. Jedes habe «independent utility and a strong historical foundation».<sup>60</sup> Der Sonderberichterstatter empfahl denn auch stets die Verwendung aller vier Adjektive.<sup>61</sup>

[24] Dass das Adjektiv «sicher» nun fehlt, geht auf einen Antrag Frankreichs zurück. Frankreich kritisierte in den Verhandlungen die Vagheit des Begriffs und wollte sich stärker an der Formulierung der Aarhus-Konvention orientieren.<sup>62</sup> Nach Einschätzung der Autorinnen wird die Strei-

---

<sup>55</sup> Human Rights Council, Resolution 48/13 (Fn. 1), Präambel.

<sup>56</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 34 ff.

<sup>57</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 32 ff.

<sup>58</sup> Die UNO-Sonderberichterstatterin der Sub-Kommission des UNO-Wirtschafts- und Sozialrats sprach 1994 von einem «Right to a secure, healthy and ecologically sound environment» (Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and the Environment, Final report (Fn. 7), Ziff. 261 und Annex I, *Principle 2.*). Die UNO-Hochkommissarin nannte es 2011 das «Right to a healthy environment» (UNHCHR, Analytical study on the relationship between human rights and the environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, vom 16. Dezember 2011 (A/HRC/19/34)).

<sup>59</sup> 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, undatiertes Dokument, S. 1 (im Folgenden: «UNO-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt, Four Descriptive Terms»).

<sup>60</sup> Special Rapporteur on human rights and the environment, Four Descriptive Terms (Fn. 59), S. 2 f.; UN General Assembly, Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Note by the Secretary-General vom 19. Juli 2018 (A/73/188, im Folgenden: «UN General Assembly, Note by the Secretary-General»), Ziff. 37.

<sup>61</sup> Special Rapporteur on human rights and the environment, Four Descriptive Terms (Fn. 59), S. 2 f.; UN General Assembly, Note by the Secretary-General (Fn. 60), Ziff. 37.

<sup>62</sup> In der Präambel der Aarhus-Konvention wird folgende Formulierung verwendet: «... dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern;».

chung aber kaum Einfluss auf die Auslegung des neu anerkannten Rechts haben. Die Beschreibung mit den Adjektiven «sauber», «gesund» und «nachhaltig» zeugt immer noch von einem sehr breiten Umweltbegriff, der sich von einer engen, anthropozentrischen Sichtweise verabschiedet hat.<sup>63</sup>

[25] Das weite Verständnis des Umweltbegriffs hat zur Folge, dass das Recht sehr unterschiedliche Themen und Anliegen aufnimmt. Dadurch ermöglicht es Allianzen zwischen zahlreichen – und nicht nur menschenrechtlichen – Akteuren und einen umfassenden Ansatz im Hinblick auf bestimmte Probleme, welche bisher nur in Teilaspekten erfasst werden konnten. Unter diesen Akteuren Konsens über die vielen offenen Fragen zu erlangen, dürfte aber nicht ganz einfach sein. Insbesondere die Frage, wie weit das Recht über bestehende Rechte hinausgeht und die Unzulänglichkeiten des *Greenings* der Menschenrechte tatsächlich beheben kann, bleibt unbeantwortet.

[26] Es darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die meisten Menschenrechte zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung noch unklare Konturen aufwiesen, erst nach und nach konkretisiert wurden und sich laufend weiterentwickeln. In diesem Prozess spielen Berichte, Äusserungen und Kommentare von zentralen UNO-Akteuren eine wichtige Rolle. In Bezug auf das Recht auf gesunde, saubere und nachhaltige Umwelt ist insbesondere die Arbeit des UNO-Sonderberichtstatters für Umwelt und Menschenrechte und die von ihm erarbeiteten Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt von Bedeutung. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

### 2.3.2. Die Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt

[27] Die 16 Rahmenprinzipien für Umwelt und Menschenrechte, welche der UNO-Sonderberichtstatter der Staatenwelt 2018 vorlegte, stellen einen Versuch dar, Inhalt, Umfang, Trägerschaft und Adressaten des Rechts auf Umwelt zu definieren.<sup>64</sup> Erklärtes Ziel des Sonderberichtstatters war es, den Bedenken der Staatenwelt entgegenzutreten, ein Recht anzuerkennen, dessen Gehalt unklar ist. Die Rahmenprinzipien machen also genau das, was in der Resolution versäumt wird, nämlich das Recht definieren, seine Teilgehalte benennen und eine konkrete Anleitung für seine praktische Umsetzung formulieren. Da die Rahmenprinzipien relativ breit abgestützt sind und in der Resolution auch erwähnt werden, darf davon ausgegangen werden, dass sie bei der Auslegung des neu anerkannten Rechts und auch bei seiner allfälligen Kodifizierung – sei es auf UNO-Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten – eine zentrale Rolle spielen werden.

[28] Die 16 Prinzipien sind bezüglich Detailliertheit, völkerrechtlicher Verankerung und Verpflichtungsgrad sehr heterogen. Während einige Prinzipien sich aus dem allgemeinen Völkerrecht oder multilateralen Menschenrechts- oder Umweltverträgen ergeben und damit bereits verpflichtend sind, sind andere Prinzipien weniger breit abgestützt und haben höchstens völkerrechtlichen *soft law*-Charakter. Alle Rahmenprinzipien enthalten sowohl Abwehr-, Schutz- als auch Leistungspflichten. Sie adressieren vornehmlich staatliche Akteure, nehmen aber in gewissen Bereichen auch Private in die Pflicht.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 30 ff.

<sup>64</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 19 ff., S. 47 ff., S. 59 ff. und S. 85 f.

<sup>65</sup> Zu den einzelnen Rahmenprinzipien vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 19 ff.

[29] Aufgrund des Resolutionstextes und der bisherigen Diskussion zum Recht auf Umwelt gehen die Autorinnen davon aus, dass bei der Konkretisierung des Rechts fünf der 2018 formulierten Prinzipien im Mittelpunkt des Interesses stehen werden: Der Zugang zu Informationen (Rahmenprinzip 7), die Partizipation (Rahmenprinzip 9), der Zugang zum Recht (Rahmenprinzip 10), die Verantwortung von Unternehmen (Rahmenprinzip 12) und der Schutz vulnerabler Gruppen (Rahmenprinzip 14).

[30] Die Forderungen der Rahmenprinzipien in den Bereichen Zugang zu Informationen, Partizipation und Zugang zum Recht sind weitgehend deckungsgleich mit den Verpflichtungen, welche in der Aarhus-Konvention enthalten sind.<sup>66</sup> Für die Schweiz bedeutet dies, dass ihr auch bei einer Kodifizierung des neuen Rechts keine zusätzlichen Verpflichtungen erwachsen würden. Staaten wiederum, welche die Aarhus-Konvention nicht ratifiziert haben, kann ein Blick in die Rechtsprechung zur Aarhus-Konvention helfen, sich über mögliche, zukünftige Pflichten Klarheit zu verschaffen.<sup>67</sup> Damit könnte die Aarhus-Konvention, welche bisher vor allem von europäischen Staaten ratifiziert wurde, international an Bedeutung gewinnen.

[31] Die Aarhus-Konvention wirkte aber bereits bisher über ihre eigenen Mitglieder hinaus.<sup>68</sup> Dies hängt damit zusammen, dass der EGMR regelmässig darauf verweist, etwa, um die Verpflichtungen im Bereich der Umweltinformation zu konkretisieren.<sup>69</sup> Dabei erachtet der EGMR die Aarhus-Konvention auch für Staaten als relevant, welche sie nicht ratifiziert haben.<sup>70</sup> Mit der Aufnahme der Prinzipien in die Resolution des UNO-Menschenrechtsrats dürfte ihre Diffusion und Verdichtung zu Völkergewohnheitsrecht weitergehen.

[32] Die Rahmenprinzipien zur Verantwortung von Unternehmen und zum Schutz vulnerabler Gruppen enthalten Forderungen, welche in ähnlicher Weise auch von verschiedenen UNO-Vertragsausschüssen erhoben werden. Die Verantwortung von Unternehmen – auch im Bereich Umweltschutz – ist etwa ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit dem UNO-Pakt I und der Kinderrechtskonvention.<sup>71</sup> Sie stützen sich aber auch auf Dokumente, die rechtlich nicht verbindlich sind, namentlich die Ruggie-Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, und gehen beispielsweise auch darüber hinaus, was der EGMR im Rahmen seines *Greenings* fordert. Eine Kodifizierung des neuen Rechts würde in diesem Bereich deshalb zu zusätzlichen Verpflichtungen führen, beispielsweise was die Verbindlichkeit der Berichterstattung von internationalen Unternehmen betrifft.

---

<sup>66</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 23 ff., S. 50 f. und S. 59 f.

<sup>67</sup> Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Aarhus-Konvention vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 102 ff., S. 109 f. und S. 110 ff.

<sup>68</sup> Die Mitgliedstaaten sind zwar weitgehend aber nicht ganz deckungsgleich. So ist etwa die Türkei Mitgliedstaat des Europarates und damit der EMRK, aber nicht der Aarhus-Konvention.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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. Vgl. dazu VINCENT MARTENET, *Le droit à un environnement sain: De la Convention Européenne des Droits de l'Homme à la Constitution Fédérale?*, in: Alain Papaux (Hrsg.), *Biosphère et droits fondamentaux*, Genève 2011, 137 ff., S. 143.

<sup>71</sup> 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 vom 10. August 2017 (E/C.12/GC/24); 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 vom 17 April 2013 (CRC/C/GC/16).

[33] Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Inhalt des Rechts auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt noch recht offen ist. Sicher ist, dass die Anerkennung die ökologischen Teilgehalte bestehender Menschenrechte stärken wird, weil damit ein Konsens darüber ausgedrückt wird, dass eine intakte Umwelt eine Voraussetzung für die Wahrnehmung zahlreicher anderer Menschenrechte ist. Mit Bezug auf diejenigen Teilgehalte des Rechts auf Umwelt, welche «neu» sind, besteht demgegenüber noch Klärungsbedarf. Die Autorinnen vermuten aber, dass eine völkerrechtliche Verdichtung des Rechts vor allem die Teilgehalte Zugang zu Informationen, Partizipation, Zugang zum Recht, Verantwortung von Unternehmen und Schutz vulnerabler Gruppen betreffen wird und hier auf die Erläuterungen der Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt zurückgegriffen wird. Diese nehmen nicht nur bestehende völkerrechtliche Pflichten auf, sondern erweitern diese teilweise auch. Die Auslegungsversuche sind dabei aber nicht isoliert auf völkerrechtlicher Ebene zu betrachten. Die Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt haben bei ihren Ausführungen stets auch innerstaatliche Rechtslagen und Entwicklungen berücksichtigt. Gerade für die Schweiz ist diese gegenseitige Beeinflussung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht von Interesse, zumal auch hierzulande die Verankerung eines Rechts auf gesunde Umwelt in der Bundesverfassung gefordert wird.

### 3. Umweltschutz und subjektive Ansprüche: die Rechtslage in der Schweiz

[34] Gemäss der Resolution des UNO-Menschenrechtsrats haben bereits mehr als 155 Staaten ein Recht auf Umwelt in irgendeiner Weise implizit oder explizit anerkannt.<sup>72</sup> Weil sie als Mitgliedstaat der Aarhus-Konvention recht umfassende Informationsrechte im Bereich des Umweltrechts garantiert und der Sonderberichterstatter den Begriff der «Anerkennung» weit auslegt, wird auch die Schweiz zu diesen Staaten gezählt. Ein genauerer Blick in die Schweizer Rechtsordnung zeigt aber, dass auf Bundesebene kein Anspruch auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt verankert ist. Zwar wurde eine solche Verankerung im Rahmen der letzten Verfassungsrevision diskutiert, schlussendlich jedoch verworfen.<sup>73</sup>

[35] Auf der kantonalen Ebene kennt einzig die Verfassung des Kantons Genf ein Recht «auf ein Leben in einer gesunden Umwelt» (Art. 19 KV/GE).<sup>74</sup> Das noch junge Grundrecht hat in der Rechtsprechung allerdings noch wenig Konkretisierung erfahren.<sup>75</sup> In der Literatur wird davon ausgegangen, dass es in erster Linie darauf abzielt, Grundrechtsträgerinnen und -trägern ein Instrument an die Hand zu geben, um gerichtlich gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers vorgehen zu können und die Durchsetzung und Einhaltung bestehenden Umweltrechts einfordern zu können.<sup>76</sup> Auf Bundesebene wurde die Debatte mit der parlamentarischen Initiative «Recht auf ge-

---

<sup>72</sup> Human Rights Council, Resolution 19/10 (Fn. 13).

<sup>73</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24<sup>septies</sup> betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen vom 6. Mai 1970 (BBl 1970 I 761), S. 778.

<sup>74</sup> Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV/GE; SR131.234).

<sup>75</sup> Für eine Kritik der Zivilgesellschaft in Bezug auf mangelnde Umsetzung des Rechts vgl. Evaluation Périodique Indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève, Contribution de la société civile, Genève 2019, verfügbar ab: [https://fian-ch.org/content/uploads/EPI\\_A4.pdf](https://fian-ch.org/content/uploads/EPI_A4.pdf) (Zugriff am 1. April 2022), S. 39 ff.

<sup>76</sup> Vgl. FRANCESCA MAGISTRO, Le droit à un environnement sain revisité, Étude de droit suisse, international et comparé, Diss. Genf 2017, S. 229 ff.

sunde Umwelt und Rechte der Natur» erneut lanciert.<sup>77</sup> Die Initiantinnen und Initianten fordern darin eine Ergänzung des Grundrechtskatalogs der Bundesverfassung um folgende Norm:

*Der Schutz von Umwelt und Natur ist in der Bundesverfassung zu stärken. In einer entsprechenden Revision sind zwei Stossrichtungen zu verfolgen:*

1. *Das Recht des Menschen auf eine gesunde Umwelt ist als Grundrecht zu verankern.*
2. *Der Natur ist mindestens partiell der Status eines Rechtssubjekts zu geben.*

[36] Die Initiative fordert damit die Stärkung des Schutzes von Umwelt und Natur in der Bundesverfassung, indem erstens ein Recht des Menschen auf eine gesunde Umwelt als justiziables Grundrecht verankert und zweitens der Natur selbst zumindest partiell der Status eines Rechtssubjekts gegeben werden soll.<sup>78</sup> Die erste Forderung schlägt mit ihrer anthropozentrischen Ausrichtung in dieselbe Kerbe wie das in der Resolution des UNO-Menschenrechtsrats anerkannte Menschenrecht auf Umwelt.<sup>79</sup> Mit der zweiten, ökozentrischen Forderung, auch eigenständige Rechte der Umwelt verfassungsrechtlich anzuerkennen, beschreitet die Initiative demgegenüber verfassungsrechtliches und auch völkerrechtliches Neuland und unterscheidet sich in diesem Punkt wesentlich von der Resolution des UNO-Menschenrechtsrats. Zwar gibt es auf völkerrechtlicher Ebene und teilweise auch in Staaten vereinzelt Normen oder zumindest Bestrebungen, welche ebenfalls auf eigenständige Rechte der Natur abzielen.<sup>80</sup> Dieser ökozentrische Ansatz konnte sich bis heute jedoch nicht durchsetzen. Die Forderung nach einer Gewährung eigenständiger Rechte der Natur hält aber äusserst spannende und neue Fragestellungen bereit, die die Aufmerksamkeit der Rechtswissenschaft verdienen. Die Klärung dieser Fragen ist allerdings nicht Thema dieses Artikels. Das vorliegende Kapitel konzentriert sich vielmehr auf die erste Forderung der Initiantinnen und Initianten, namentlich das individuelle Recht auf eine gesunde Umwelt. Bevor die Auswirkungen einer allfälligen Verankerung eines verfassungsmässigen Rechts auf Umwelt diskutiert werden (3.2), soll summarisch beleuchtet werden, ob das geltende Recht bereits individuelle (verfassungsmässige oder gesetzliche) Ansprüche zur Durchsetzung von Umweltschutzrecht kennt (3.1).

---

<sup>77</sup> Parlamentarische Initiative Marionna Schlatter (Fn. 3). Die Beratung der Parlamentarischen Initiativen durch die zuständigen Kommissionen des Bundesparlaments steht zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Artikels noch aus.

<sup>78</sup> Ähnliche Forderungen gibt es auch in anderen europäischen Ländern, bzw. werden diskutiert. Exemplarisch in Österreich (vgl. Klimavolksbegehren, <https://klimavolksbegehren.at/forderungen/> (Zugriff am 1. April 2022)), Deutschland (vgl. CHRISTIAN CALLIES, Möglichkeiten und Grenzen eines «Klimaschutz durch Grundrechte» (Klimaklagen), Zugleich ein Beitrag zum Vorschlag von Ferdinand von Schirach für ein Grundrecht auf Umweltschutz, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 129; sowie MICHAEL KOTULLA, Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung eines Umweltgrundrechts in das Grundgesetz, in: Kritische Justiz, Vol. 33, No. 1 (2000), S. 22 ff.), und auf Ebene der EU (vgl. Petition «Jeder Mensch, Für neue Grundrechte in Europa», verfügbar ab: <https://you.wemove.eu/campaigns/fur-neue-grundrechte-in-europa> und <https://www.jedermensch.eu/informationen/> (Zugriff am 1. April 2022); dazu FERDINAND VON SCHIRACH, Jeder Mensch, München 2021).

<sup>79</sup> UN General Assembly, Note by the Secretary-General (Fn. 60), Ziff. 58.

<sup>80</sup> So beispielsweise das San Salvador-Protokoll der Organisation Amerikanischer Staaten (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights vom 17. November 1988 (Protocol of San Salvador)); Art. 71 der Verfassung Ecuadors, wonach die Natur ein Recht auf Achtung, Erhaltung und Wiederherstellung hat (Constitución de la República del Ecuador 2008 vom 20. Oktober 2008) oder das neue Umweltschutzgesetz von Uganda, wonach die Natur das Recht zur Erhaltung ihrer vitalen Kreisläufe hat (Art. 4 «Rights of Nature», The National Environment Act vom 7. März 2019).

### 3.1. Individuelle Ansprüche nach geltendem Recht

[37] Die Umwelt und ihr Schutz geniessen im schweizerischen Verfassungs- und Gesetzesrecht im Grundsatz einen hohen Stellenwert. Die Bundesverfassung wie auch die meisten Kantonsverfassungen bekennen sich ausdrücklich zum Schutz der Umwelt und zu einer Verantwortlichkeit gegenüber künftigen Generationen und sie enthalten Ziel- und Aufgabenbestimmungen im Bereich des Umweltschutzes.<sup>81</sup> Gemäss Bundesverfassung zielt der Umweltschutz auf den «Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt» ab (Art. 74 Abs. 1 BV). Sowohl Menschen als auch die natürliche Umwelt sind vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu bewahren; damit verfolgt der verfassungsmässige Umweltschutz sowohl einen anthropo- als auch einen ökozentrischen Ansatz.<sup>82</sup> Eigentliche subjektive Rechte garantiert die Umweltverfassung aber keine und Einzelne können basierend auf den verfassungsmässigen Bestimmungen keine konkreten umweltrechtlichen Massnahmen einfordern.<sup>83</sup>

[38] Das *Greening* zeigt aber, dass Umweltanliegen auch in Teilgehalten von grund- oder menschenrechtlichen Garantien enthalten sind. Der Einfluss dieser Rechtsprechung, insbesondere der Praxis des EGMR, hat auch in der Schweiz zu einer gewissen Annäherung von Grundrechten und Umweltrecht geführt. Allerdings legt das Bundesgericht im Vergleich zu anderen Spruchkörpern eine grössere Zurückhaltung an den Tag, wenn es darum geht, justiziable Ansprüche auf das Ergreifen oder Verschärfen umweltrechtlicher Massnahmen anzuerkennen. In seiner Rechtsprechung lassen sich aber trotzdem Spuren des *Greenings* erkennen, insbesondere in Bezug auf das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) bzw. das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK).<sup>84</sup> Die Bezüge auf die *Greening*-Rechtsprechung bleiben bis dato aber selten und haben noch nicht zu einer ausdrücklichen Anerkennung ökologischer Teilhalte von Grundrechten geführt.

[39] Allfällige individuelle Ansprüche ergeben sich damit erst aus dem konkretisierenden Gesetzesrecht, dessen Einhaltung unter Umständen gerichtlich eingefordert werden kann. Die Durchsetzung des Umweltschutzrechts stösst aber regelmässig an die Grenzen des auf Individualrechtsschutz basierten Rechtssystems: Einzelne können zwar die Verletzung oder Nichteinhaltung um-

---

<sup>81</sup> MAGISTRO (Fn. 76), S. 225. Exemplarisch Art. 31 Abs. 1 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV/BE; BSG 101.1): «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 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS, SG 111.100): «Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie gegenüber den Mitmenschen und der Umwelt.» Ferner der Nachhaltigkeitsgrundsatz der Bundesverfassung: Art. 73 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), der als übergeordneter Grundsatz für das Umweltrecht fungiert. ALAIN GRIFFEL, in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 73 BV, N 11; CHRISTOPH JÄGER/ANDREAS BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, Bern 2016, N 36 ff. Das Nachhaltigkeitsprinzip findet folglich Konkretisierung in Gesetzen des Umweltrechts. Exemplarisch Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01), Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), Art. 20 Abs. 1 Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0), Art. 1 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 199 (GSchG; SR 814.20), Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF; SR 923.0), Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0).

<sup>82</sup> RETO MORELL/KLAUS A. VALLENDER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J./Schweizer Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 74 BV, N 13 m.w.H.

<sup>83</sup> Vgl. GRIFFEL (Fn. 81), Art. 73 BV, N 12.

<sup>84</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1995 (EMRK; SR 0.101). So nimmt das BGE etwa in den Entscheiden BGE 121 II 317, BGE 124 II 543, BGE 126 II 300 und BGE 129 II 420 explizit auf die *Greening*-Rechtsprechung des EGMR Bezug. Ausführlich dazu MAGISTRO (Fn. 76), S. 222 f.

weltrechtlicher Vorgaben vor Behörden rügen, wenn sie in besonderem Masse betroffen sind.<sup>85</sup> Dieser Rechtsschutz ist aber nur einem engen Personenkreis, neben Grundeigentümern typischerweise Nachbarinnen und Nachbarn von Grundstücken, auf welchen Umweltschutznormen verletzt werden, vorbehalten.<sup>86</sup> Eine altruistische Durchsetzung des öffentlichen Interesses des Umweltschutzes durch Private ist aber ausgeschlossen.<sup>87</sup> Diese Voraussetzung der besonderen Betroffenheit («mehr als alle anderen») führt deshalb regelmässig dazu, dass es bei Umwelteingriffen gar keine beschwerdelegitimierten Personen gibt, welche Einwendungen erheben dürften. [40] Gerade weil Einzelne nur selten rechtliche Schritte gegen unrechtmässige Umwelteingriffe ergreifen können, spielt die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde eine wesentliche Rolle bei der Durchsetzung und Weiterentwicklung des Umweltrechts.<sup>88</sup> Sie erlaubt es Umweltorganisationen, im Interesse des Umweltschutzes eine gerichtliche Kontrolle herbeizuführen. Das Verbandsbeschwerderecht kennt allerdings wesentliche Einschränkungen: So steht es nur offen, wenn es spezialgesetzlich vorgesehen ist – und längst nicht alle Gesetze des Umweltrechts lassen das Instrument zu.<sup>89</sup> Zudem kann die Beschwerde nur gegen Verfügungen und Realakte erhoben werden und ermöglicht damit keine abstrakte Durchsetzung umweltschutzrechtlicher Interessen.<sup>90</sup> Das Verbandsbeschwerderecht vermag damit dem Defizit des Individualrechtsschutzes zwar teilweise Abhilfe zu verschaffen, es ist aber selbst zu limitiert, um umweltschutzrechtliche Interessen in angemessenem Masse zu schützen.

[41] Ein effektiver Umweltschutz scheitert folglich regelmässig weniger am materiellen Recht, sondern am Mangel an formellen Instrumenten, die dessen Durchsetzung ermöglichen.<sup>91</sup> Ein verfassungsmässiger Anspruch auf die Erhaltung oder Wiederherstellung einer intakten Umwelt könnte diese Lücke füllen. Nachstehend soll deshalb diskutiert werden, inwiefern ein verfassungsmässiges Recht auf gesunde Umwelt zu einem effektiveren Umweltschutz und damit zu einem effektiveren Schutz von Grund- und Menschenrechten in der Schweiz beitragen könnte.

---

<sup>85</sup> Art. 48 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) und Art. 89 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110). Eine Besonderheit des umweltrechtlichen Rechtsschutzes ist, dass die Beschwerde nicht nur zur Wahrung der *eigenen* Interessen zulässig ist. Stattdessen kann die Verletzung jeglicher Umweltschutznormen gerügt werden: Exemplarisch vgl. BGE 137 II 30. Die Voraussetzung der besonderen Betroffenheit («mehr als alle anderen») gilt aber gleichwohl. Vgl. dazu LORENZ KNEUBÜHLER/DOMINIQUE HÄNNI, Umweltschutz, Klimaschutz, Rechtsschutz, Ein Plädoyer für eine Verbandsbeschwerde im schweizerischen Klimarecht, ZBl 9/2021, 479 ff., S. 490.

<sup>86</sup> Exemplarisch BGE 137 II 30.

<sup>87</sup> KNEUBÜHLER/HÄNNI (Fn. 85), S. 489.

<sup>88</sup> Vgl. KNEUBÜHLER/HÄNNI (Fn. 85), S. 492.

<sup>89</sup> Ein Verbandsbeschwerderecht ist in Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451), in Art. 55 ff. USG oder in Art. 28 Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich vom 21. März 2003 (GTG; SR 814.91) vorgesehen. Andere (wichtige) umweltschutzrechtliche Erlasse wie das GschG oder das CO<sub>2</sub>-Gesetz erlauben die Verbandsbeschwerde nicht. Vgl. dazu REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Diss. Zürich 2015.

<sup>90</sup> Die Beschwerderechte von Verbänden sind stets auf die Anfechtung von Verfügungen oder Realakten – oder wie im USG gar noch weiter eingeschränkt auf die Anfechtung von Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen (Art. 55 USG i.V.m. Art. 10a USG). Eine abstrakte oder konkrete Normenkontrolle steht mittels Verbandsbeschwerde nicht offen.

<sup>91</sup> Wobei KNEUBÜHLER/HÄNNI vor allem im Bereich des Klimaschutzes auch materiellrechtliche Unzulänglichkeiten feststellen: KNEUBÜHLER/HÄNNI (Fn. 85), S. 480.

### 3.2. Ein Grundrecht auf gesunde Umwelt in der Bundesverfassung?

[42] Eine Verankerung eines Rechts auf gesunde Umwelt in der Verfassung, wie dies die parlamentarische Initiative fordert, würde dem schweizerischen Umweltrecht einen neuen Verpflichtungsrahmen auferlegen. Der genaue Schutzbereich müsste – wie dies bei allen Grundrechten der Fall ist – durch die Rechtsprechung geklärt und auch weiterentwickelt werden.<sup>92</sup> Dabei würde sich auch die Wechselwirkung von nationalem und internationalem Recht bei der Entwicklung von Grund- und Menschenrechten verdeutlichen: Das Bundesgericht orientiert sich namentlich im Rahmen der völkerrechtskonformen Auslegung von Grundrechten nicht nur an verbindlichem Recht, sondern auch – weil es gerade die Entstehung von bindendem Völkerrecht prägen kann – an eigentlich nicht verbindlichem *soft law*.<sup>93</sup> Konkret bezieht es den gesamten völkerrechtlichen Kontext in die Auslegung von Bestimmungen mit ein und damit auch unverbindliche Empfehlungen, Erklärungen und Resolutionen.<sup>94</sup> Im Falle einer Verankerung des neuen Grundrechts in der Bundesverfassung würde das Bundesgericht für dessen Auslegung folglich auch die Resolution des UNO-Menschenrechtsrats und die dazugehörigen Materialien hinzuziehen.<sup>95</sup> Gerade die Vorarbeiten der Sonderberichterstatter und insbesondere die verschiedenen Rahmenprinzipien vermögen deshalb bereits jetzt Aufschluss darüber zu geben, welche konkreten Teilgehalte ein individuelles Recht auf Umwelt haben könnte.<sup>96</sup>

[43] Wie alle Grundrechte würde das Recht auf gesunde Umwelt dem Staat demnach sowohl Achtungs-, Schutz-, als auch Gewährleistungspflichten auferlegen. Beispielsweise wären die Behörden – nach Ansicht der Sonderberichterstatter – zur Verwirklichung des Rechts dazu verpflichtet, die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen zu gewährleisten, was nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Entwicklung von Projekten mit Umweltbezug einschliesse.<sup>97</sup> Die Umweltverträglichkeitsprüfungen von Einzelprojekten müssten weitere Umweltaspekte, aber auch menschenrechtliche Aspekte umfassen.<sup>98</sup> Auf Ebene der Schutzpflichten gälte es demgegenüber, vulnerable Gruppen besonders zu berücksichtigen

---

<sup>92</sup> Zu Diskussionen über eine mögliche Ausgestaltung des Rechts in Deutschland vgl. CALLIES (Fn. 75), passim; KOTULLA (Fn. 75) passim.

<sup>93</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht (Fn. 25).

<sup>94</sup> Vgl. exemplarisch BGE 118 Ia 64 E. 2a. Darin hat das Bundesgericht etwa festgehalten, dass die Allgemeinen Europäischen Haft- und Strafvollzugsgrundsätze, die sich auf Empfehlungen und Entschliessungen der Organe des Europarates stützen, zwar völkerrechtlich nicht verbindlich sind, aber vom Bundesgericht bei der Konkretisierung der Rechte der Bundesverfassung und der EMRK dennoch zu berücksichtigen sind, weil darin «die gemeinsame Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten des Europarats zum Ausdruck kommt».

<sup>95</sup> In der parlamentarischen Initiative wurde derweil nicht auf die Resolution zum Recht auf Umwelt verwiesen – sie wurde erst nach Lancierung der Initiative verabschiedet, sondern auf die Resolution der UNO-Generalversammlung «Harmony with Nature» (UN General Assembly, Resolution 75/220: Harmony with Nature vom 21. Dezember 2020 (A/RES/75/220)).

<sup>96</sup> Für eine umfassende Analyse über die Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsordnung mit diesem «antizipierten» Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, vgl. BELSER/BÄCHLER/ EGLI (Fn. 5). Wie die Studie aufgezeigt hat, stünde die schweizerische Rechtsordnung weitgehend im Einklang mit den Anforderungen eines neuen Grundrechts auf gesunde Umwelt – zumindest was dessen individualrechtlichen Teil anbelangt. Gleichwohl würde es einige neue justiziable und programmatische Teilgehalte verfassungsmässig verankern, welche die grundrechtlich relevanten Aspekte des Umweltschutzes zu stärken vermöchten.

<sup>97</sup> Special Rapporteur, Framework Principles (Fn. 14), zu Rahmenprinzip 9. In der Schweiz sind die Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Gesetzgebung auf allen Staatsebenen recht umfassend, jedoch in der Regel an politische Rechte und damit an das Bürgerrecht gebunden. Beteiligungsrechte, welche darüberhinausgehende Formen der Mitwirkung, beispielsweise in Form von öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, Bürgerforen, regeln, finden sich eher selten.

<sup>98</sup> Special Rapporteur, Framework Principles (Fn. 14), Rahmenprinzip 8.

und spezifische Massnahmen zum Schutz von Frauen, Kindern, Armutsbetroffenen, älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.<sup>99</sup>

[44] Verfassungsmässig geschützte umweltrechtliche Ansprüche, wie sie in der parlamentarischen Initiative gefordert werden, genossen im Falle einer Annahme eine besondere Rechtsstellung. Sie müssten in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen und sämtliche Gesetzgeber aller Staatsebenen wären zu ihrer Verwirklichung verpflichtet (Art. 35 Abs. 1 und 2 BV). Ausserdem müssten die Behörden dafür sorgen, dass das Recht auf gesunde Umwelt wie alle Grundrechte auch zwischen Privaten wirksam würde (Art. 35 Abs. 3 BV). Einem justiziablem Recht auf Umwelt käme darüber hinaus grundsätzlich Vorrang vor Bundesgesetzen und allen anderen Normen der schweizerischen Rechtsordnung zu. Dies unterscheidet es im Übrigen auch von «bloss» gesetzlichen Ansprüchen, welche auf gleicher Stufe stehen wie alle anderen bundesgesetzlichen Normen. Ein verfassungsmässiges Umweltgrundrecht wäre damit durchaus geeignet, die Defizite des Individualrechtsschutzes in Umweltbelangen zumindest teilweise zu beheben und die ökologischen Rechtspositionen zu stärken.

[45] Gleichwohl muss hier mit Blick auf die Durchsetzung des Vorrangs von Grundrechten eine altbekannte, aber wesentliche Relativierung vorgenommen werden: Die Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten ist in der Schweiz aufgrund der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit nicht möglich.<sup>100</sup> Diese Einschränkung schmälert die Rechtswirkung von Grundrechten: Im Falle einer Annahme der parlamentarischen Initiative könnte auch das Recht auf gesunde Umwelt nicht gegenüber abweichendem Bundesrecht durchgesetzt werden.<sup>101</sup> Die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit gilt derweil nur für Erlasse des Bundesgesetzgebers. Gegenüber kantonalen Erlassen liessen sich justiziable Teilgehalte eines neuen Rechts auf Umwelt durchaus gerichtlich durchsetzen.<sup>102</sup>

[46] Selbstverständlich sind auch Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung trotzdem an die Grundrechte gebunden und die allgemeine Verwirklichungspflicht besteht ungeachtet der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit. So ist der Bundesrat beispielsweise dazu verpflichtet, in seinen Botschaften die Auswirkungen von Erlassentwürfen auf Grundrechte zu erläutern, was auch für das Recht auf gesunde Umwelt gelten würde (Art. 141 Abs. 2 lit. a ParlG).<sup>103</sup> Auch sind dem Bundesgericht die Hände nicht vollständig gebunden: Die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit und das damit verbundene Anwendungsgebot verpflichtet es zwar dazu, Bundesgesetze in jedem Fall anzuwenden, sie hindert sie aber nicht daran, ebendiese Bestimmungen auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen. Gegenüber bundesgesetzlichen Bestimmun-

---

<sup>99</sup> Special Rapporteur, Framework Principles (Fn. 14), zu Rahmenprinzip 14. Die Forderung des Sonderberichterstatters betrifft dabei 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. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht verschiedentlich Nachholbedarf.

<sup>100</sup> Art. 189 Abs. 4 und 190 BV, Art. 82 lit. b BGG.

<sup>101</sup> Umso zentraler ist daher die völkerrechtskonforme Auslegung, die nicht nur für die Auslegung der Bundesverfassung, sondern auch der Gesetze und Verordnungen gilt.

<sup>102</sup> In Umweltbelangen ist aber in erster Linie der Bund für die Gesetzgebung zuständig. Wichtige kantonale Zuständigkeiten betreffen beispielsweise den Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 Abs. 1 BV).

<sup>103</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10). Die Verpflichtung zu Erläuterungen über die Auswirkungen von Erlassentwürfen auf die Umwelt und künftige Generationen besteht zwar dessen ungeachtet (Art. 141 Abs. 2 lit. g ParlG). Diese Auswirkungen sind in den Botschaften aber nur selten Thema; Ausführungen über die Auswirkungen auf Grundrechte geniessen in den Botschaften einen ungleich grösseren Stellenwert. Vgl. dazu BELSER/BÄCHLER/ EGLI (Fn. 5), S. 108.

gen, die das verfassungsmässige Umweltrecht verletzen, wären also immerhin Appellentscheide möglich.

[47] Einen eigentlichen Vorrang vor Bundesrecht hätte das Recht auf Umwelt aber nur, wenn es gleichzeitig in einem verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag, insbesondere in der EMRK, festgehalten wäre. Gemäss Art. 190 BV ist für das Bundesgericht nämlich das Völkerrecht gleichermaßen wie Bundesgesetze massgeblich. Aufgrund dieser sogenannten «Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hintertür» dürfen Bundesgesetze dann nicht angewendet werden, wenn sie die EMRK verletzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kennt die EMRK zwar keinen ausdrücklichen Anspruch auf eine gesunde Umwelt. Baut der EGMR aber das *Greening* der Menschenrechte weiter aus, hat dies aufgrund des verfassungsmässigen Anwendungsgebots des Völkerrechts auch Auswirkungen auf die Schweiz. Im Resultat dürfte dies ähnliche Konsequenzen haben, wie eine verfassungsmässige Verankerung eines durchsetzbaren Grundrechts auf saubere Umwelt in der Schweiz. Die Rolle des EGMR wird nachstehend insbesondere mit Blick auf eine Beschwerde gegen die Schweiz vertieft.

#### 4. Der EGMR als Taktgeber

[48] Der EGMR sieht sich seit den 80er Jahren wiederholt mit der Frage konfrontiert, ob beim Bau von Atomkraftwerken, Hochspannungsleitungen oder Flughäfen auch menschenrechtliche Interessen beachtet werden müssen. Seither hat er in einer umfassenden Rechtsprechung festgehalten, dass Staaten ihre aus der EMRK fliessenden Achtungs- und Schutzpflichten verletzen, wenn sie ihre Bewohnerinnen und Bewohner ungenügend vor Umweltgefahren schützen (*Greening*).<sup>104</sup>

[49] Das *Greening* der Menschenrechte hatte aber bisher Grenzen – insbesondere in verfahrensrechtlicher und haftungsrechtlicher Hinsicht.<sup>105</sup> Hinzu kam, dass die Anforderungen für die Annahme einer Konventionsverletzung aufgrund von Umwelteinflüssen durch den EGMR bisher relativ hoch waren.<sup>106</sup> Deshalb schien es eher unwahrscheinlich, dass eine Beschwerde wegen Verletzung von Art. 2 oder 8 EMRK infolge von Auswirkungen des Klimawandels Erfolg haben könnte. Im November 2020 stellte der EGMR aber die Beschwerde *Claudia Duarte Agostinho und andere gegen Portugal und andere* den betreffenden Staaten zu, obwohl die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer den nationalen Rechtsweg offensichtlich nicht ausgeschöpft hatten. 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.<sup>107</sup> Im März 2021 eröffnete der EGMR zudem die Vernehmlassung zur Beschwerde *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen die Schweiz*.<sup>108</sup> In diesem Fall ist der innerstaatliche Rechtsweg zwar ausgeschöpft. Ob die Beschwerdeführerinnen «Opfer» im Sinne von Art. 34 EMRK sind, ist aber umstritten.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 4 und S. 47 ff.

<sup>105</sup> BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 71 ff. und S. 128 ff.

<sup>106</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 47 ff.

<sup>107</sup> Vgl. Mitteilung des EGMR vom 13. November 2020, verfügbar ab: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206535> (Zugriff am 11. Februar 2021).

<sup>108</sup> Vgl. Mitteilung des EGMR vom 6. April 2021, verfügbar ab: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209313> (Zugriff am 28. Februar 2022).

<sup>109</sup> Urteil des BGer 1C\_37/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4 ff.

Selbst wenn die Opfereigenschaft bejaht wird, stellt sich aber die Frage, ob die Schweiz – vor dem Hintergrund des ihr zukommenden Ermessensspielraums in Umweltfragen<sup>110</sup> – ihre positiven Verpflichtungen in Bezug auf den Klimawandel tatsächlich verletzt hat.

[50] Die Entscheide des EGMR werden mit Spannung erwartet, denn die Frage, ob das *Greening* auf teilweise erst in der Zukunft liegende, grenzüberschreitende und beinahe alle Menschen treffende Gefahren, die vom Klimawandel ausgehen, ausgeweitet werden kann, wurde in jüngerer Zeit von verschiedenen höchsten Gerichten – etwa der Niederlande<sup>111</sup>, der Schweiz<sup>112</sup>, Deutschlands<sup>113</sup>, Frankreichs<sup>114</sup> und der Europäischen Union<sup>115</sup> – sehr unterschiedlich beantwortet. Nun muss sich der EGMR positionieren, was wiederum Rückwirkung auf die Mitgliedstaaten haben wird. Nachfolgend soll auf zwei Fragen, welche Klimabeschwerden vor dem EGMR aufwerfen, eingegangen werden. Sie zeigen, dass grundsätzlich auch im Rahmen des *Greenings* – also ohne eine explizite Verankerung eines eigenständigen Rechts – eine Erweiterung der Ansprüche möglich ist.

#### 4.1. Die Erweiterung der Beschwerdelegitimität

[51] Wie vor Bundesgericht sind Popularbeschwerden vor dem EGMR nicht erlaubt.<sup>116</sup> Art. 34 EMRK setzt voraus, dass Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer geltend machen können, «Opfer» einer Konventionsverletzung zu sein. «Opfer» ist dabei ein autonomer Begriff. Nicht entscheidend ist, wie das staatliche Recht die Beschwerdelegitimation bestimmt.<sup>117</sup> Die Opfereigenschaft kann, gemäss Rechtsprechung des Gerichtshofs, direkt, indirekt oder potentiell sein.<sup>118</sup> Die *KlimaSeniorinnen* machen sowohl eine direkte als auch eine potentielle Opfereigenschaft geltend. Sie würden einerseits bereits heute unter hitzebedingten Erkrankungen leiden (direkte Op-

---

<sup>110</sup> 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; EGMR, *Hatton und Andere gegen Grossbritannien* (Grosse Kammer), 8. Juli 2003, no. 36022/97, Ziff. 97 und 123. Vgl. auch Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, 2012, S. 20.

<sup>111</sup> *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](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).

<sup>112</sup> BGE 146 I 145.

<sup>113</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

<sup>114</sup> Entscheid 427301 des Conseil d'État vom 1. Juli 2021.

<sup>115</sup> Urteil C-565/19 P des EuGH vom 25. März 2021. Vgl. auch VALENTIN JENTSCH, *Etappe sieg bei Klimaklage zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen gegen Rohstoffunternehmen*, Rechtbank Den Haag, 26. Mai 2021 – C/09/571932/HA ZA 19-379 (Klimaatzaak tegen Royal Dutch Shell), Schweizerische Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht sowie Umstrukturierungen (GesKR) 2021, 321 ff., S. 328 f.

<sup>116</sup> PATRICK SCHÄFER, in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer (Hrsg.), *EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Kommentar, 2. Aufl., München 2015, Art. 34 EMRK, N. 61; ASTRID EPINEY/STEFAN DIEZIG/BENEDIKT PIRKER/STEFAN REITEMEYER, *Aarhus-Konvention*, Handkommentar, Baden-Baden 2018; JENS MEYER-LADEWIG/ANDREAS KULICK, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan von Raumer/Frauke Albrecht (Hrsg.), *EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention: Handkommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden/Wien/Basel 2017, Art. 34 EMRK, N. 15.

<sup>117</sup> SCHÄFER (Fn. 116), Art. 34 EMRK, N. 63; MEYER-LADEWIG/KULICK (Fn. 116), Art. 34 EMRK, N. 20.

<sup>118</sup> SCHÄFER (Fn. 116), Art. 34 EMRK, N 65 ff.

fereigenschaft) und andererseits in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit eine (weitere) Verletzung ihrer Rechte nach Art. 2 und 8 EMRK erleiden (potentielle Opfereigenschaft).<sup>119</sup>

[52] Der EGMR hat in der Vergangenheit mehrfach festgehalten, dass die EMRK nicht die Umwelt an sich schütze. Nur wenn eine Verschlechterung der Umwelt, wie z.B. die Verschmutzung von Flüssen und Böden, sich auch (direkt) auf die Rechte von durch die EKMR geschützten Personen auswirkt, steht eine Konventionsverletzung zur Debatte.<sup>120</sup> Nicht vorausgesetzt ist gemäss Rechtsprechung allerdings, dass bereits eine Gesundheitsbeeinträchtigung eingetreten ist.<sup>121</sup> Die Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen Verletzung muss aber ausreichend und überzeugend dargelegt werden. Dabei reichen gemäss Rechtsprechung reine Vermutungen oder Spekulationen nicht aus.<sup>122</sup> Gleichzeitig fordert der EGMR nicht (mehr), dass ein wissenschaftlicher Beweis einer (zukünftigen) Gesundheitsgefährdung erbracht wird.<sup>123</sup> Was genau gefordert wird, ist jedoch nicht ganz klar und die Anforderungen variieren auch zwischen den Entscheidungen.<sup>124</sup> Die vorliegenden Beschwerden geben dem EGMR die Möglichkeit, die Anforderungen zu klären. Dabei wird er die unterschiedliche Argumentation nationaler und internationaler Spruchkörper sorgfältig studieren.

[53] Im bereits erwähnten Entscheid *Teitiota gegen Neuseeland* hielt der UNO-Menschenrechtsausschuss zwar fest, dass die Rückweisung eines Asylbewerbers in einen vom Klimawandel unmittelbar bedrohten Inselstaat eine Verletzung des als *ius cogens* anerkannten *Non-Refoulement*-Prinzips darstellen könne.<sup>125</sup> Dennoch lehnte er die Beschwerde im konkreten Fall ab, weil dem Heimatstaat von Ioane Teitiota – Kiribati – noch 10 bis 15 Jahre Zeit bleibe, um sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen.<sup>126</sup> In den vor dem EGMR hängigen Fällen dürfte es hingegen eher um einen längeren Zeitraum gehen, da es nicht um besonders vom Klimawandel betroffene Inselstaaten geht.

[54] Auch das Bundesgericht argumentierte im Falle der *KlimaSeniorinnen* damit, dass der Schweiz noch ein gewisser Zeitraum zur Verfügung stehe, um eine Erderwärmung von mehr als 1.5 Grad abzuwenden und verneinte deshalb eine hinreichende Betroffenheit.<sup>127</sup> Die Grundrech-

---

<sup>119</sup> *KlimaSeniorinnen und andere gegen die Schweiz*, Beschwerdeschrift, Ziff. 33 f., verfügbar ab: [https://klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2020/11/201126\\_Application\\_ECtHR\\_KlimaSeniorinnen\\_extract\\_anonymised-2.pdf](https://klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2020/11/201126_Application_ECtHR_KlimaSeniorinnen_extract_anonymised-2.pdf) (Zugriff am 1. April 2022).

<sup>120</sup> EGMR, *Ivan Atanov 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.

<sup>121</sup> *Taşkın und Andere gegen Türkei* no. 46117/99, 30. März 2005, Ziff. 112 ff.; 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.

<sup>122</sup> SCHÄFER (Fn. 116), Art. 34 EMRK, N. 69.

<sup>123</sup> HELEN KELLER/LUCA CIRIGLIANO, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, Umweltrecht in der Praxis 2012, 831 ff., S. 842 und S. 852.

<sup>124</sup> International Commission of Jurists, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Appliation no. 53600/20), ICJ, Drittparteienintervention, S. 4.

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> 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.

<sup>127</sup> BGE 146 I 145 E. 5.3.

te der Beschwerdeführerinnen seien zum heutigen Zeitpunkt *noch nicht* in genügendem Ausmass bedroht, womit eine Intervention durch ein Gericht nicht nötig sei.<sup>128</sup> Darauf verweist auch nochmals das Bundesamt für Justiz in seiner Stellungnahme an den EGMR: «Il est ainsi admis qu'il existe un certain délai pour empêcher un réchauffement planétaire dépassant cette valeur.»<sup>129</sup> Von welchem Zeitraum das Bundesgericht und das Bundesamt für Justiz ausgehen, ist nicht ganz klar. Die Ausführungen lassen aber darauf schliessen, dass von einem längeren Zeitraum als im Falle *Teitiota gegen Neuseeland* ausgegangen wird.

[55] Das Bundesverfassungsgericht beurteilte die Rechtslage anders. Einerseits reichte dem höchsten deutschen Gericht für die Bejahung der Beschwerdeberechtigung, dass nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass der Klimawandel noch zu Lebzeiten Einfluss auf die Rechte der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer haben werde und sie die freiheitseinschränkenden Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels noch erleben werden (potentielle Betroffenheit).<sup>130</sup> Andererseits verwarf es die Möglichkeit, Entscheide auf später zu vertagen mit dem Argument, dass heutige Unterlassungen mit hoher Wahrscheinlichkeit künftige Freiheitsbeschränkungen erfordern. Deutschland müsse deshalb bereits heute einen Fahrplan für die Reduktions- und Anpassungsmassnahmen nach 2030 definieren, der die Verteilung der Lasten sichtbar mache.<sup>131</sup> Das Bundesverfassungsgericht misst damit die Verhältnismässigkeit auch zwischen den Generationen, was ein gewisses Korrektiv zur – oft erst kurzfristig orientierten – Gesetzgebung bilden könnte.

[56] Vor dem Hintergrund der Gefahr, welcher der Klimawandel für die Menschheit darstellt und der enormen Herausforderungen, die mit seiner Bewältigung verbunden sind und sein werden, überzeugen die hohen Anforderungen, welche der UNO-Menschenrechtsausschuss und das Bundesgericht an die Beschwerdelegitimation stellen, nicht. Die hohen Menschenrechtsrisiken, welche der Klimawandel beinhaltet, verdienen zumindest eine fundierte materielle Beurteilung. Wie weit die materielle Beurteilung geht, hängt auch davon ab, welchen Gestaltungsspielraum der Gerichtshof dem Gesetzgeber und den Mitgliedstaaten lassen will.

#### **4.2. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der Mitgliedstaaten des EGMR**

[57] Das Bundesgericht hielt in seiner Entscheid zu den *KlimaSeniorinnen* fest, ihre Forderungen seien politischer Natur, weshalb diese auch mit politischen Mitteln und nicht über den Rechtsschutz durchzusetzen seien.<sup>132</sup> Klimabeschwerden werfen tatsächlich wichtige Fragen zur Gewaltenteilung auf. Wie weit geht der Handlungsspielraum des Gesetzgebers? Wo beginnt die Rolle von Gerichten? In der Schweiz, wo die Verfassungsgerichtsbarkeit durch Art. 189 Abs. 4 und

---

<sup>128</sup> BGE 146 I 145 E. 5.4.

<sup>129</sup> Bundesamt für Justiz, Requête n. 53600/20 – Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, Observations du Gouvernement suisse sur la recevabilité et le fond, verfügbar ab: [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/2021/210826\\_stellungnahme-schweiz-fr.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/2021/210826_stellungnahme-schweiz-fr.pdf) (Zugriff am 1. April 2021), S. 28.

<sup>130</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 108 und 131.

<sup>131</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 248 ff.

<sup>132</sup> BGE 146 I 145 E. 5.5.

Art. 190 BV eingeschränkt und die Stellung des Völkerrechts nicht gänzlich geklärt ist, sind diese Fragen besonders relevant.

[58] Wird in der Schweiz auf politischer Ebene über die Rolle der Judikative diskutiert, geschieht dies manchmal anhand von Extrembeispielen<sup>133</sup>. Dabei zeigen andere Länder, dass Gerichte durchaus eine differenzierte Rolle spielen können, sodass zwischen rechtstaatlichen und demokratischen Prinzipien ein Ausgleich gefunden werden kann.

[59] Der Klimabeschluss des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist dafür ein Beispiel. Denn anders, als es teils in den Medien dargestellt wurde,<sup>134</sup> nimmt das Gericht eine differenzierte Abwägung vor, welche dem Primat des Gesetzgebers durchaus Rechnung trägt. Das Bundesverfassungsgericht hält zwar klar fest, dass der Staat verpflichtet sei, Leben und Gesundheit (auch künftiger Generationen) vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Der Gesetzgeber müsse deshalb Massnahmen ergreifen. Er habe dabei aber einen «Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum».<sup>135</sup> Die Rolle des Gerichts sei es nur, zu prüfen, ob Schutzvorkehrungen getroffen wurden und einzuschreiten, wenn die getroffenen Massnahmen *offensichtlich ungeeignet* oder *völlig unzulänglich* sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen.<sup>136</sup> Im Ergebnis ist der Entscheidung des Gerichts denn auch keineswegs revolutionär. Das Gericht hält einzig fest, dass der Gesetzgeber (anstelle der Regierung) bereits bis Ende 2022 (und nicht erst bis 2025) einen Fahrplan festlegen muss, wie die Emissionen *nach* 2030 gesenkt werden.<sup>137</sup> Das Bundesverfassungsgericht gibt aber z.B. keine konkreten Werte oder Massnahmen vor.<sup>138</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat bereits reagiert und Reduktionsziele für die Jahre 2040 und 2045 definiert.<sup>139</sup>

[60] Auch die bisherigen Entscheide des EGMR im Bereich Umwelt und Menschenrechte waren relativ zurückhaltend. Der EGMR verlangte zwar, dass die Mitgliedstaaten einen klaren rechtlichen und verwaltungsmässigen Rahmen schaffen, um wirksam vor Gefährdungen der Konventionsrechte durch die Umwelt zu schützen.<sup>140</sup> Im Zusammenhang mit gefährlichen Aktivitäten sollen sie beispielsweise auf Ebene der Zulassung, des Baus, des Betriebs, der Sicherheit und der Überwachung Massnahmen treffen.<sup>141</sup> Gleichzeitig betonte der Gerichtshof regelmässig den

---

<sup>133</sup> Vgl. etwa Kommentar von KATHARINA FONTANA, «Klimapolitik geht ohne Richterstaat», NZZ vom 27. August 2021.

<sup>134</sup> Vgl. exemplarisch Kommentar von PETER RÁSONYI, «Deutschlands Klimaschutz wird zum Diktat der Verfassungsrichter», NZZ vom 29. April 2021.

<sup>135</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 152.

<sup>136</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 152 und 157.

<sup>137</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 266.

<sup>138</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 248.

<sup>139</sup> Gleichzeitig wurde das Ziel für 2030 angepasst, um die Reduktionsanstrengungen zwischen den Generationen fairer zu verteilen (SEBASTIAN HESELHAUS, Europa-Fenster, Umweltrecht in der Praxis 2021, 523 ff., S. 531).

<sup>140</sup> 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 JENS MEYER-LADEWIG/BERTOLD HUBER, in: EMRK: Handkommentar, Art. 2 EMRK, Ziff. 14. Allgemein vgl. MARTENET (Fn. 70), S. 139.

<sup>141</sup> 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; EGMR, *Brândușe gegen Rumänien*, 7. Juli 2009, no. 6586/03, Ziff. 63; EGMR, *Băcilă gegen Rumänien*, 4. Oktober 2010, no. 19234/04, Ziff. 61.

Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>142</sup> Es finden sich denn auch relativ wenige Urteile aufgrund von Verletzungen von materiellen Pflichten der Mitgliedstaaten. Die meisten Urteile beziehen sich auf Verletzungen von prozeduralen Pflichten, also darauf, dass Mitgliedstaaten potentiell negative Konsequenzen von Grossprojekten nicht genügend abgeklärt haben (Pflicht zur Vornahme von Umweltverträglichkeitsprüfungen<sup>143</sup>), die Bevölkerung ungenügend über potentielle Risiken informiert haben (Recht auf Information<sup>144</sup>) oder der Zugang zum Recht<sup>145</sup> nicht garantiert war. Im Spannungsfeld zwischen Schutz der aus der EMRK anerkannten Rechte und nationaler Souveränität dürfte es ein vielversprechender Mittelweg sein, auch in den neuen Urteilen auf die prozeduralen Pflichten zu fokussieren. Wird die Bevölkerung genügend über die negativen Konsequenzen des Klimawandels informiert? Ist der Zugang zum Recht genügend gewährleistet, wenn Verbandsbeschwerden im Klimabereich nicht möglich sind und die Anforderungen an die Betroffenheit relativ hoch sind? Ist es ein Problem, dass der Klimaaspekt in der Umweltverträglichkeitsprüfung fehlt?<sup>146</sup> Dass die Schweiz hier, zumindest wenn man den Massstab der Rahmenprinzipien für Menschenrechte und Umwelt nimmt, noch Defizite aufweist, scheint offensichtlich.<sup>147</sup>

[61] Bei den materiellen Verpflichtungen ist – nicht zuletzt aufgrund des am 1. August 2021 in Kraft getretenen fünfzehnten Zusatzprotokolls zur EMRK – eine gewisse Zurückhaltung angebracht. Das heisst aber nicht, dass eine Verurteilung ausgeschlossen ist. Bundesrat und Parlament sahen es noch 2017 als notwendig an, das CO<sub>2</sub>-Gesetz total zu revidieren, um die Ziele des Pariser Übereinkommens zu erreichen.<sup>148</sup> Im Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 hielt der Bundesrat unmissverständlich fest, dass die heutigen Massnahmen nicht genügen, um das Klimaziel von Paris zu erreichen.<sup>149</sup> Das Scheitern der Revision in der Referendumsabstimmung bedeutet dennoch nicht automatisch eine Verletzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Der EGMR muss nämlich im Rahmen der Beschwerde der *KlimaSeniorinnen* nicht direkt die Konformität der Schweizer Klimapolitik mit dem Pariser Übereinkommen beurteilen. Von Bedeutung für den EGMR ist nur, ob die Schweiz zu wenig unternimmt, um die in der Konvention geschützten Rechte vor den Folgen des Klimawandels zu schützen. Und wie das Bundesverfassungsgericht schön sagt «... können zur Bewahrung eines

---

<sup>142</sup> JENS MEYER-LADEWIG/MARTIN NETTESHEIM, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan von Raumer/Frauke Albrecht (Hrsg.), EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention: Handkommentar (Fn. 116), Art. 8 EMRK, Ziff. 18. Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 49 ff.

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> 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. 132 und 152 ff). *Öneryıldiz gegen Türkei*, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 90; MARTENET (Fn. 70) S. 144.

<sup>145</sup> EGMR, *Öneryıldiz gegen Türkei*, 30. November 2004, no. 48939/99, Ziff. 91 und 94. 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.

<sup>146</sup> Vgl. auch KNEUBÜHLER/HÄNNI (Fn. 85), S. 500 f.

<sup>147</sup> Zum Ganzen vgl. BELSER/BÄCHLER/EGLI (Fn. 5), S. 23 und S. 107 ff.

<sup>148</sup> Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2020 vom 1. Dezember 2017 (BBl 2018 247, 248).

<sup>149</sup> Erläuterungen des Bundesrates, Volksabstimmungen vom 13. Juni 2021, verfügbar ab: [https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/juni2021/Abstimmungsbroschuere\\_13-06-2021\\_WEB\\_de.pdf.download.pdf/Abstimmungserl%C3%A4uterungen%20juni%2021.pdf](https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/juni2021/Abstimmungsbroschuere_13-06-2021_WEB_de.pdf.download.pdf/Abstimmungserl%C3%A4uterungen%20juni%2021.pdf) (Zugriff am 1. April 2021).

umwelt-, tier- und menschenfreundlichen Klimas Massnahmen geboten sein, derer es allein um des Schutzes von Leben und Gesundheit der Menschen willen nicht bedürfte, und umgekehrt.»<sup>150</sup> Auch tut die Schweiz – trotz abgelehntem CO<sub>2</sub>-Gesetz – einiges, um die Ziele zu erreichen oder plant zumindest, dies zu tun.<sup>151</sup> Dass diese Massnahmen ausreichen, ist jedoch aufgrund der bestehenden naturwissenschaftlichen Kenntnisse fraglich. Ob die Bemühungen die Qualifizierung «völlig unzulänglich»<sup>152</sup> verdienen, ist dennoch offen und wird auch damit zusammenhängen, wie stark der EGMR die nationale und internationale Rechtsentwicklung einbeziehen wird.

## 5. Schlussbemerkungen

[62] Dass die Entstehung neuer Grund- und Menschenrechte transversal verläuft, ist keine neue Erkenntnis: Regionale Gerichte entwickeln Menschenrechte in dynamischer Rechtsprechung weiter und wirken damit auf die nationalstaatliche Ebene ein. Nationalstaaten verankern neue individuelle Ansprüche in ihren Verfassungen und bereiten damit die Grundlage für einen neuen internationalen Konsens. Internationale Akteure verweisen auf Lücken im Menschenrechtsschutz, welche wiederum regionale Akteure zu Anpassungen der Rechtsprechung veranlassen. Das Beispiel des Rechts auf Umwelt zeigt eindrücklich auf, welche zentrale Bedeutung das Zusammenwirken von verschiedenen Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen für die Fortentwicklung von individualrechtlich geschützten Umweltanliegen hat. Der Blick in diese verschiedenen Entwicklungen zeigt namentlich auf, wie sich internationale, regionale und nationale Prozesse auf der inhaltlichen, materiellrechtlichen Ebene gegenseitig beeinflussen – und sich gleichzeitig stärken und Legitimation verschaffen.

[63] Der UNO-Menschenrechtsrat hat Ende letzten Jahres das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht anerkannt. Die Resolution ist für Mitgliedstaaten der UNO als völkerrechtliches *soft law* zwar nicht verbindlich. Die Verabschiedung ohne Gegenstimmen und bei lediglich vier Enthaltungen weist aber auf einen breiten Konsens der Staatengemeinschaft über die Notwendigkeit einer Stärkung der ökologischen Teilgehalte der Menschenrechte hin. Der UNO-Menschenrechtsrat hat damit (endlich) in einer Resolution festgehalten, was im internationalen und innerstaatlichen Diskurs seit mehreren Jahrzehnten mehr und mehr an Kontur gewonnen hat, nämlich dass der Schutz von Umweltanliegen für das Menschsein notwendig ist und deshalb als individuelles Recht verankert werden muss.

[64] Gleichzeitig hat sich über die Praxis des sogenannten *Greenings* auch auf Ebene der Rechtsprechung ein Konsens etabliert, dass eine gesunde Umwelt regelmässig auch Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Grund- und Menschenrechte ist: Seit den 80er Jahren werden Menschenrechte wie das Recht auf Leben und das Recht auf Privatleben so ausgelegt, dass sie auch vor Gefahren durch Umweltkatastrophen und -ereignisse schützen. Die Gerichte zeigten in dieser Hinsicht aber bisher eine gewisse Zurückhaltung, wenn der Zusammenhang zwischen Umweltereignis und Menschenrechtsverletzung schwer nachzuweisen war oder zeitlich weit auseinander lag. Mit der Verabschiedung der Resolution könnte sich dies allerdings ändern: Der EGMR

---

<sup>150</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 163.

<sup>151</sup> Bundesamt für Justiz (Fn. 129), Ziff. 2, 3 und 98 ff.

<sup>152</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Ziff. 152 und 157.

bezieht sich bei der Auslegung der in der EMRK garantierten Rechte regelmässig auf völkerrechtliches *soft law*. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Resolution des UNO-Menschenrechtsrats bei künftigen Entscheiden mit Umweltbezug oder Bezug zum Klimawandel in die Abwägung und Auslegung einfließen wird.

[65] Gleichzeitig bezieht sich der EGMR in seinen Entscheiden regelmässig auch auf die Verfassungswirklichkeit in den Mitgliedstaaten des Europarates bzw. auf einen «europäischen Konsens». Es dürfte daher für den EGMR relevant sein, dass verschiedene europäische Staaten über die innerstaatliche Verankerung eines Umweltgrundrechts diskutieren. Auch in der Schweiz wurde eine entsprechende parlamentarische Initiative lanciert. Ihre Annahme wäre für die Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes von grosser Bedeutung und sie gäbe der Schweiz darüber hinaus auch die Möglichkeit, eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Konkret böte ein eigenständiges Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt der Bundesverfassung Hand, wesentliche Lücken im individualrechtlichen Schutz von Umwelthanliegen zu schliessen und zu mehr Rechtssicherheit beizutragen. Ein eigenständiges Grundrecht hätte den Vorteil, auch den Zugang zum Recht oder Informationsrechte in Umweltbelangen verfassungsrechtlich zu garantieren. In der Schweiz würde es Einzelnen die Möglichkeit geben, das recht umfassende Umweltschutzrecht auch gerichtlich einzufordern und damit Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken. Und es würde den Gesetzgebern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden die verfassungsmässige Pflicht auferlegen, die notwendigen Massnahmen zum Erhalt und Wiederherstellung einer gesunden Umwelt zu ergreifen. Aufgrund der mangelnden Verfassungsgerichtsbarkeit von Erlassen des Bundesgesetzgebers wären der Durchsetzung des Grundrechts auf eine gesunde Umwelt zumindest im Bereich der Rechtsetzung auf Bundesebene jedoch auch Grenzen gesetzt. Ein – wenn auch nicht gleich weit gehender – menschenrechtlich garantierter Umweltschutz könnte jedoch über die Verfassungsgerichtsbarkeit «durch die Hintertür» zumindest für Verletzungen der in der EMRK garantierten Rechte durchgesetzt werden.

[66] Der Rechtsprechung des EGMR kommt deshalb in diesem Gefüge unterschiedlicher Entwicklungen die Rolle des Taktgebers zu. Dass die Rechtsprechung für die Fortentwicklung des Grund- und Menschenrechtsschutzes von zentraler Bedeutung ist, ist denn auch nichts Neues. Einerseits mahlen die Mühlen der Konventions- und Verfassungsgebung langsam, weshalb die Kodifizierung neuer Garantien viel Zeit in Anspruch nimmt. Andererseits zeigt sich in konkreten Einzelfällen regelmässig am deutlichsten, welche Auswirkungen ein mangelnder oder ungenügender Umweltschutz auf die geschützten Rechtspositionen Einzelner haben kann.

[67] Es muss abschliessend aber auch darauf hingewiesen werden, dass weder ein verfassungsnach ein völkerrechtlich verankertes Recht auf Umwelt sämtlichen Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes Hand bieten könnte. Erstens befasst sich dieser Text nur mit demjenigen Teil der Umwelt, der als Existenzgrundlage des Menschen dient. Der Schutz der Biodiversität, der Tier- und Artenschutz oder der Naturschutz im Allgemeinen waren folglich nicht Thema. Eigenständige Rechte der Natur, wie sie die parlamentarische Initiative auch fordert und wie sie auch auf internationaler Ebene wiederholt diskutiert werden, könnten hier Abhilfe schaffen. Als «nicht-menschliche» Rechte stellen sie die bestehende Rechtsordnung aber auch vor neue Herausforderungen. Beispielsweise gälte es zu klären, wer die Rechte einfordern könnte oder wie mit Interessenkonflikten umzugehen wäre. Zweitens verlangt Umweltschutz in jedem Fall eine Tätigkeit des Gesetzgebers und ein aktives Tun der Behörden im Zusammenspiel mit Privaten und der Wissenschaft. Bei den leistungsrechtlichen Teilgehalten bestünde folglich ein grosser Ermessensspielraum der Behörden, womit ein effektiver Umweltschutz nicht einfach einzufordern

wäre. Individuelle Rechte in Umweltbelangen wären sicherlich ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung, aber es bedürfte noch vieler weiterer.

---

SANDRA EGLI, MLaw, lic. phil., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bereich Institutionelle Fragen.

THEA BÄCHLER, MLaw, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Research and Consulting Centre des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg.

EVA MARIA BELSER, Prof. Dr. iur., ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus und Mitglied des Direktoriums des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte.

Die Autorinnen haben sich in einer Studie zuhanden der Abteilung Frieden und Menschenrechte des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten eingehend mit dem Recht auf Umwelt und dessen Konsequenzen für die Schweiz befasst: BELSER/BÄCHLER/EGLI, Recht auf Umwelt, Eine Untersuchung der geplanten Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen für die Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern 2021. Die Studie ist verfügbar ab: <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/publikationen/studie-recht-auf-umwelt.html> (Zugriff am 14. April 2021). Dieser Beitrag nimmt Erkenntnisse der Studie auf und ordnet sie in den aktuellen Kontext ein.

Géraldine Cattilaz, MLaw, danken wir für die kritische Durchsicht und die wertvollen Rückmeldungen. Ella Sägesser, BLaw, hat uns bei der Recherchearbeit und dem Editieren unterstützt. Auch ihr gebührt unser herzlicher Dank.