

Wie viele Ressourcen erfordert die Umsetzung des Rechts auf eine gesunde, saubere und nachhaltige Umwelt?

Wozu sind Staaten bei der Umsetzung verpflichtet?

Michael Windfuhr

Am 8. Oktober 2021 wurde im UN-Menschenrechtsrat die Resolution 48/13 angenommen, in der das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht ohne Gegenstimme bei vier Enthaltungen (China, Indien, Japan und die Russische Föderation) anerkannt wird. Die Resolution enthält die Aufforderung an alle Staaten, sich für die Umsetzung des Rechts einzusetzen und neben Kapazitätsaufbau und dem Austausch guter Beispiele Politikmaßnahmen in allen Bereichen zu ergreifen, in denen dies erforderlich ist; insbesondere zum Schutz der Artenvielfalt und von Ökosystemen. Was sollten Staaten zur Umsetzung dieses Rechts jetzt unternehmen, wozu sind sie menschenrechtlich verpflichtet? Wie viele Ressourcen werden benötigt, wenn das Recht umgesetzt wird? Würde die Umsetzung zu Lasten der Umsetzung anderer Menschenrechte gehen?

Die Resolution ist ein echter Durchbruch für die menschenrechtliche Bedeutung und Wahrnehmung des Schutzes der Umwelt.¹ Der ehemalige (John H. Knox) und der neue Sonderberichterstatter (David Boyd) zum Thema Umwelt und Menschenrechte haben sich seit zehn Jahren für die Anerkennung dieses Rechts eingesetzt. John Knox hatte am Ende seiner sechsjährigen Amtszeit 16 Rahmenprinzipien (Framework Principles, FP) für die Umsetzung des Rechts vorgelegt. Diese beschreiben sehr gut, was von Staaten verlangt wird, wenn sie sich an die Umsetzung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt machen wollen.² Mit der neuen Resolution gilt ein neues, zentrales Prinzip für die Umsetzung aller Menschenrechte: Die Umwelt muss geschützt werden, damit es nicht zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Gleichzeitig kann und darf die Umwelt nur mit Maßnahmen geschützt werden, die selbst nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Dabei dürfen Personen, die sich für den Schutz der Umwelt einsetzen, selbst keinen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt werden.

Die Verbindung von Umweltschädigungen und Menschenrechtsverletzungen ist gleichzeitig vielgestaltig und entzieht sich oft direkter Regulierung oder Steuerung:

» Umweltverschmutzung oder -veränderungen wurden lange von Vertragsorganen dann aufgegriffen, wenn sie zu Menschenrechtsverletzungen geführt haben; wenn also bspw. die Verschmutzung eines Flusses durch eine Mine dazu führte, dass das Recht auf Wasser einer Gemeinde bzw. einer identifizierbaren Gruppe von Menschen verletzt war. In solchen Situationen können die schädigende Politik

oder Maßnahmen identifiziert und ggfs. abgestellt werden. Die öffentlichen oder privaten Verursacher können zur Verantwortung gezogen werden.

- » Schwieriger sind Situationen, in denen es keine direkte, kausale Verbindung zwischen der Schädigung der Umwelt und Menschenrechtsverletzungen gibt; wenn bspw. die Art der Landwirtschaft in einer Region durch Wasserübernutzung in einem größeren Einzugsgebiet dazu führt, dass Menschen, die dort leben, keinen ausreichenden Zugang zu Trinkwasser mehr haben. In einem solchen Fall ist es notwendig, Umweltschutzmaßnahmen im Wasserhaushaltsmanagement der Region zu ergreifen, die helfen, solche Umwelteffekte und ihre Auswirkungen auf ein Menschenrecht zu vermeiden.
- » Umweltbeziehungen sind noch weniger leicht zurechenbar auf die Menschenrechte, wenn es um globale Gemeingüter geht; wenn bspw. der Klimawandel zu Temperaturerhöhungen führt, die die Wasserverfügbarkeit einer ganzen Region oder eines Landesteiles negativ betreffen und die Verursacher aber nicht mehr allein durch nationale Politik adressiert werden können, sondern nur durch internationale, multilaterale Politikformulierung.

Die Anerkennung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt ist deshalb gerade angesichts der Bedeutung der indirekten Umweltauswirkungen und der globalen Gemeingüter auf Menschenrechte von großer Bedeutung.

Wozu sind Staaten angesichts dieser Typologie nun verpflichtet, wenn sie das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt umsetzen wollen und wie aufwändig und teuer wird das?

Rechtsumsetzung und Staatenpflichten

Die Rahmenprinzipien von John Knox beschreiben, welche Verpflichtungen Staaten sowohl mit Blick auf bürgerliche und politische wie auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK-)Rechte haben, wenn sie das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt umsetzen wollen.

Die erste Kategorie von Verpflichtungen ist prozeduraler Natur. Staaten müssen ausreichende Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit machen, um auf die Auswirkungen von Umweltschädigungen auf die Menschenrechte zu informieren (FP 6). Sie müssen sicherstellen, dass es ungehinderten Zugang zu Informationen gibt (FP 7). Wichtig ist, dass Regierungen vor wichtigen Entscheidungen angemessene Folgenabschätzungen vornehmen (FP 8). In allen Entscheidungen über umweltpolitische Maßnahmen muss es eine gute Bürger*innenbeteiligung geben, deren Ergebnisse auch Berücksichtigung finden; Betroffene von Menschenrechtsverletzungen aufgrund umweltbezogener Maßnahmen müssen Zugang zu Rechtssystemen und Entschädigung haben (FP 9).

Zum Zweiten betonen die Rahmenprinzipien die Bedeutung der zentralen Menschenrechtsprinzipien für die Umsetzung der Menschenrechte: Maßnahmen, die ergriffen werden, dürfen weder direkt noch indirekt diskriminierend sein (FP 3). Staaten müssen ein Umfeld garantieren, in dem Individuen, Gruppen und staatliche Organe frei agieren können, ohne Bedrohungen, Belästigungen, Einschüchterungen und Gewalt (FP 4). Die Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit müssen gewährleistet werden.

Im substanziellen dritten Teil wird beschrieben, wie Staaten das Recht umsetzen sollen. Kern ist die Aufforderung, Umweltstandards zu etablieren und beizubehalten, die nicht diskriminierend sind und die die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung aller Menschenrechte ohne Rückschritte ermöglichen (FP 11). Die Bereiche, die besonders genannt werden, sind Umweltstandards mit Blick auf Luftqualität, Klimawandel, Frischwasserqualität, Ozeanverschmutzung, Abfall und schädliche Substanzen sowie Schutzgebiete und die Bewahrung der Artenvielfalt. Hier wird deutlich, dass die Resolution sich besonders auf die Umweltauswirkungen bei globalen Gemeingütern beziehen und hierfür das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt besonders relevant ist. In diesen Politikfeldern sollen Staaten eine effektive Umsetzung der Umweltstandards gegenüber öffentlichen und privaten Akteuren durchsetzen (FP 12). Sie sollen und müssen dabei im Rahmen internationaler Kooperation zusammenarbeiten, um grenzüberschreitende Umweltbelastungen und globale Umweltgefährdungen zu vermeiden oder zu reduzieren, die Menschenrechte beeinträchtigen könnten (FP 13).³

Maximal verfügbare Ressourcen

Der Text erkennt an, dass die Mittel für die Umsetzung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt genauso wie die Mittel für die Umsetzung anderer WSK-Rechte begrenzt sein können. Deshalb werden die Staatenpflichten für das Recht genauso beschrieben, wie die für WSK-Rechte im Allgemeinen. Die Staaten müssen nachweisen, dass sie die Rechte progressiv, d.h. fortschreitend umsetzen, mit klaren, konkreten und zielgerichteten Maßnahmen unter Nutzung des Maximums der verfügbaren Ressourcen. Dabei muss der Staat sicherstellen, dass er die Mittel ohne Diskriminierung einsetzt und insbesondere zum Schutz



von besonders verletzlichen Gruppen (FP 14), zu denen auch Indigene (FP 15) gehören. Ressourcen umfassen dabei nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch andere wie den Zugang zu Land, Wasser oder Energie. Das Maximum finanzieller Ressourcen ist zudem immer auch abhängig von politischen Entscheidungen: Wie viele Steuern auf Einkommen und große Vermögen auf die Nutzung von Natur will ein Staat erheben? Mit welcher Priorität will er diese Ressourcen für die Umsetzung der Rechte auf Nahrung, Wasser, Gesundheit oder eine saubere Umwelt einsetzen?

Wie bei allen WSK-Rechten erfordert das Recht auf eine saubere, gesunde, und nachhaltige Umwelt keine fixe Summe als Prozentsatz des öffentlichen Haushalts. Erforderlich ist hingegen eine klare Prioritätenentscheidung bei Einsatz finanzieller und anderer Ressourcen für eine progressive Umsetzung, so schnell wie möglich, unter besonderer Berücksichtigung besonders benachteiligter Individuen und Gruppen. Darüber müssen Staaten Rechenschaft ablegen gegenüber den UN-Gremien, die sie überwachen, aber vor allem auch ihren nationalen Parlamenten und der Zivilgesellschaft.

Der UN-Ausschuss für WSK-Rechte entwickelt derzeit eine sog. allgemeine Bemerkung zum Zusammenhang der Umsetzung dieser Rechte und nachhaltiger Entwicklung.⁴ In dieser wird u.a. der Frage nachgegangen, was der Einsatz des Maximums der verfügbaren Ressourcen bedeutet in einer Gesamtsituation bzw. einer Welt, die erkennbare planetare Grenzen hat. Diese Frage verweist darauf, dass die Nutzung von Ressourcen (wie Land oder Wasser) in einer begrenzten Welt möglicherweise ebenfalls begrenzt werden muss. Menschenrechtliche Standards können dabei helfen die Gerechtigkeit beim Zugang und bei der Verteilung der Ressourcen angemessen sicherzustellen.

Die Anerkennung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt macht deutlich, dass die Staatengemeinschaft die wachsenden Auswirkungen einer belasteten und

zerstörten Umwelt auf die Menschenrechte als Kernaufgabe des Menschenrechtsschutzes wahrnehmen muss.⁵ Gleichzeitig gilt, dass dies nur gelingen wird, wenn umweltpolitische Maßnahmen selbst nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Es muss möglich sein, auf durch Umweltschädigungen zurückzuführende Menschenrechtsverletzungen hinzuweisen, ohne dass dies Journalist*innen, Wissenschaftler*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen in Lebensgefahr oder Verfolgungssituationen bringt.

- 1 Vereinte Nationen (2021): Resolution des Menschenrechtsrats, verabschiedet am 8. Oktober 2021: Das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. UN Dok A/HRC/RES/48/13 (Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen). <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-48-13.pdf>
- 2 United Nations (2018): Report on the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable development. UN Dok A/HRC/37/59. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/017/42/PDF/G1801742.pdf>
- 3 Zu den substantiellen Zielen enthält der Text viele Hintergrundinformationen, den der aktuelle UN-Sonderberichtsersteller zu Umwelt und Menschenrechte, David Boyd, zu guten Praxisbeispielen mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen herausgegeben hat: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32450/RHE.pdf>
- 4 Der Prozess kann nachverfolgt werden unter <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/general-comment-sustainable-development-and-international-covenant-economic-social-and-cultural>
- 5 Diesen Zusammenhang beschreibt illustrativ am Beispiel des Klimawandels eine aktuelle Publikation von Amnesty International: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/>



Michael Windfuhr ist stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Mitglied im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, der die Umsetzung des UN-Sozialpaktes kontrolliert.

Bild © DIMR/A. Illing

Dieser Text ist Teil des

Rundbrief Forum Umwelt & Entwicklung, Ausgabe 1/2022

WAS KOSTET DIE WELT?

NACHHALTIGKEIT BRAUCHT GERECHTE FINANZSYSTEME



Zum Download weiterer Artikel und des gesamten Rundbriefs:
<https://www.forumue.de/hintergrundanalyse/rundbriefe/>