

Umweltschutz und Menschenrechte

Ulrich Beyerlin*

I. Einführung

In den internationalen Umweltbeziehungen sind traditionell die Staaten als Völkerrechtssubjekte mit umfassenden Rechten und Pflichten die treibenden Kräfte. Daran hat sich nichts geändert, obwohl mittlerweile auch einige internationale Organisationen Umweltaufgaben erfüllen. Fraglich ist, ob heute auch der einzelne Mensch zu den Umweltakteuren auf internationaler Ebene gezählt werden kann. Dies wäre der Fall, wenn er als Träger materieller ökologischer Menschenrechte gelten und diese Rechte vor einer internationalen Instanz selbst geltend machen könnte. Er würde dann nicht bloß – wie in den meisten anderen Bereichen des Völkerrechts – durch seinen Heimatstaat mediatisiert, sondern träte als ein beschränktes Völkerrechtssubjekt in Erscheinung, das auf die Entwicklung des internationalen Umweltschutzes einen gewissen Einfluss zu nehmen vermag.

Sucht man nach einem spezifischen Menschenrecht auf saubere Umwelt, wird man derzeit allerdings noch wenig fündig.¹ Zwar gibt es auf universeller Ebene mittlerweile zahlreiche “*soft law*”-Instrumente, die ein spezifisches Umweltrecht des Einzelnen propagieren.² Kein einziger völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsvertrag sieht aber ein solches Recht vor. Auf regionaler Ebene finden sich immerhin zwei Menschenrechtsschutzinstrumente, die entsprechende Garantien enthalten: Nach Art. 24 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981³ “(haben) alle Völker ... das Recht auf eine Umwelt, die insgesamt zufriedenstellend und ihrer Entwicklung günstig ist”. Und in Art. 11 des Zusatzprotokolls von San Salvador zum Amerikanischen Übereinkommen über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1988⁴ heißt es: “Jeder hat das Recht auf ein Leben in einer gesunden

* Dr. iur., Professor am Institut.

¹ Die Bestrebungen, einen ökologischen Menschenrechtsschutz zu schaffen, waren auf nationaler Ebene bis dahin erheblich erfolgreicher als auf der internationalen: Immerhin mehr als 60 Staaten dieser Welt haben mittlerweile ein solches Menschenrecht in ihren Verfassungen verankert; ob sie damit ihren Bürgern auch ein höheres Maß an Umweltschutz bieten, ist eine andere Frage.

² So heißt es z.B. in Prinzip 1 der Rio-Deklaration von 1992: “Die Menschen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben das Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur.” Hinweise auf weitere “*soft law*”-Bekanntnisse dieser Art finden sich bei J. Scanlon/A. Cassar/N. Nemes, *Water as a Human Right?*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 51 (2004), Appendix I, 37 ff.

³ African Charter on Human and Peoples’ Rights vom 27.06.1981; ILM 21 (1982), 58.

⁴ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights vom 14.11.1988; ILM 28 (1989), 156.

Umwelt ... Die Vertragsstaaten fördern den Schutz, die Erhaltung und die Verbesserung der Umwelt.”

Angesichts dieses spärlichen Normenbefundes mag es als wenig lohnend erscheinen, speziell über die Beziehungen zwischen Umweltschutz und Menschenrechten zu diskutieren. Zwei triftige Gründe legen eine nähere Befassung mit diesem Thema aber doch nahe:

Erstens wachsen sich heute immer mehr Umweltprobleme zu existenziellen Bedrohungen der menschlichen Gesellschaft und ihrer Mitglieder aus. Daher drängt sich die Frage auf, ob die betroffenen Individuen sich gegenüber ihrem Staat nicht selbst sollten wehren können, wenn dieser es versäumt, allein oder zusammen mit anderen Staaten wirksame Maßnahmen zur Abwendung dieser Umweltbedrohungen zu treffen. Könnte – zweitens – ein Individuum, dem das geschuldete Maß an Umweltschutz staatlicherseits vorenthalten bleibt, bei einer internationalen Instanz Schutz suchen, so sähe sich sein Staat einem zusätzlichen Druck ausgesetzt, seinen völkerrechtlichen Umweltschutzpflichten nachzukommen. Dies lässt sich – wie man weiß – mit den derzeit verfügbaren Mitteln der Rechtsdurchsetzung auf zwischenstaatlicher Ebene nur sehr unvollkommen erreichen. Ein wirksamer ökologischer Menschenrechtsschutz könnte also vielleicht das viel beklagte Vollzugsdefizit im heutigen Umweltvölkerrecht abbauen helfen.

Die ökologischen Problemlagen, die menschenrechtlich relevant werden können, sind sehr unterschiedlich. Dies sollen drei Menschenrechtsfälle zeigen, die in jüngster Zeit entschieden wurden:

(1) *Hatton*-Fall

Anwohner des Londoner Flughafens Heathrow hatten sich nach erfolgloser Beschreitung des innerstaatlichen Rechtsweges an eine Kammer des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) mit der Beschwerde gewandt, sie seien durch den zu lasch reglementierten Nachtflugbetrieb in ihrer Nachtruhe massiv gestört und damit in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 der EMRK verletzt worden. Nachdem die Kammer im Oktober 2001 den Beschwerdeführern zunächst Recht gegeben, also eine Verletzung des Art. 8 festgestellt hatte,⁵ kam die Große Kammer des Gerichtshofs in ihrem Urteil vom Juli 2003 mit 12 zu 5 Stimmen zum gegenteiligen Ergebnis. Sie gab den wirtschaftlichen Interessen des Staates den Vorzug gegenüber den betroffenen Individualgütern.⁶

(2) *Ogoni*-Fall

Das Volk der Ogoni im südlichen Nigeria hatte in einer Mitteilung an die Afrikanische Menschenrechtskommission vom Oktober 2001 die nigerianische Militärregierung beschuldigt, an der Ausbeutung der Ölressourcen im Ogoniland durch

⁵ Urteil des EGMR vom 02.10.2001 im Fall *Hatton u.a. gegen Großbritannien* (Application No. 36022/97); Text in: ÖJZ 2003, 72.

⁶ Urteil der Großen Kammer des EGMR vom 08.07.2003 im Fall *Hatton u.a. gegen Großbritannien* (Application No. 36022/97); Text in: ECHR 2003-VIII; NVwZ 2004, 1465.

ein Konsortium (bestehend aus einer nigerianischen Gesellschaft und Shell International) aktiv beteiligt gewesen zu sein. Tatsächlich hatten die Förderaktivitäten des Konsortiums, die von Übergriffen des nigerianischen Militärs gegen die Ogoni begleitet worden waren, zur massiven Verseuchung der dortigen Boden- und Wasserressourcen geführt, auf deren Nutzung die Ogoni dringlich angewiesen waren. Die Afrikanische Menschenrechtskommission stellte in ihrer Entscheidung vom 27. Mai 2002 fest, dass Nigeria eine Reihe von Vorschriften der Afrikanischen Menschenrechtscharta, darunter das Recht auf Gesundheit in Art. 16 und das Recht auf Umwelt in Art. 24, verletzt habe, und appellierte an die nigerianische Regierung, den dortigen Schutz der Umwelt sowie die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Ogoni sicherzustellen.⁷

(3) *Awas Tingni*-Fall

Die nicaraguanische Regierung hatte 1996 einem koreanischen Unternehmen für 30 Jahre die Konzession zur Abholzung und zum Bau einer Straße auf einer mit Regenwald bewachsenen Landfläche an der Atlantikküste Nicaraguas erteilt, auf der traditionell die indigene Awas Tingni-Gemeinschaft lebte. Die Awas Tingni waren in keiner Form an dem Verfahren der Konzessionsvergabe beteiligt worden. Sie wandten sich deshalb in einer Mitteilung an die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission, die ihren Fall schließlich dem Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshof vorlegte. Dieser entschied am 31. August 2001, dass mit dem Recht auf privates Eigentum in Art. 21 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention auch das kollektive Recht der Awas Tingni an ihrem traditionellen Land und den dortigen natürlichen Ressourcen geschützt sei.⁸

Im Folgenden gilt es nach Möglichkeiten für die Verwirklichung eines weit verstandenen "ökologischen Menschenrechtsschutzes" zu suchen, der Individuen oder Gruppen von Individuen zweierlei garantiert, nämlich einerseits von Umweltbeeinträchtigungen verschont zu bleiben, die ihre Lebensqualität erheblich mindern, und andererseits an der Nutzung natürlicher Ressourcen wie Land, Boden, Wasser sowie Flora und Fauna angemessen beteiligt zu werden.

Dies soll in drei Schritten geschehen: Zunächst wird nach etwaigen einschlägigen Entscheidungen der Menschenrechtsschutzorgane im europäischen, afrikanischen und amerikanischen Raum Ausschau gehalten. Anschließend soll eingehender überlegt werden, ob sich aus dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 bestimmte universelle ökologische Menschenrechtsschutzgarantien ableiten lassen, wobei die materiellen Rechtsgewährleistungen ebenso interessieren wie die prozeduralen. Am Ende gilt es zu klären, inwieweit der Men-

⁷ Decision Regarding Communication No. 155/96, African Commission on Human and Peoples' Rights, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, The Gambia from 13-27 October 2001; Text in: <www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96.html>.

⁸ Inter-American Court of Human Rights, *The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment of August 31, 2001. Text in: IACHR 9 (2001); <<http://www.worldlii.org/int/cases/IACHR/2001/9.html>>.

schenrechtsschutz zur Bewältigung von internationalen Umweltkonflikten beizutragen vermag.

II. Regionaler Menschenrechtsschutz

1. EMRK

Obwohl die EMRK keine spezifische Umweltgarantie enthält, entwickelte sich auf ihrer Basis in den letzten zwanzig Jahren eine recht umfangreiche ökologische Spruchpraxis,⁹ die auf regionaler Ebene ihresgleichen sucht. Diese ist in der Literatur bereits intensiv diskutiert worden.¹⁰ An dieser Stelle soll daher eine knappe Einschätzung des *Hatton*-Urteils der Großen Kammer des EGMR¹¹ genügen.

In diesem Urteil, das in Umweltkreisen einige Enttäuschung hervorrief, wies die Richtermehrheit der Großen Kammer den Vorwurf der Beschwerdeführer zurück, die britische Regierung habe es versäumt, zwischen dem legitimen Gemeinschaftsinteresse an einem möglichst umfassenden Flugbetrieb in Heathrow und den hier von tangierten Individualinteressen in gerechter Weise abzuwägen. Sie begründete dies u.a. damit, dass “sensitivity to noise includes a subjective element, a small minority of people being more likely than others to be woken or otherwise disturbed in their sleep by aircraft noise at night”.¹² Es sei – so die Richtermehrheit – “reasonable, in determining the impact of a general policy on individuals in a particular area, to take into account the individuals’ ability to leave the area. Where a limited number of people in an area ... are particularly affected by a general measure, the fact that they can, if they chose, move elsewhere without financial loss must be significant to the overall reasonableness of the general measure.”¹³ Die Kritik der fünf dissentierenden Richter an der Mehrheitsauffassung gipfelte in dem berechtigt erscheinenden Vorwurf: “it (the majority opinion) gives precedence to economic

⁹ Diese Rechtsprechung wird von R. Schmidt-Radefeldt, *Ökologische Menschenrechte*, 2000, umfassend dargestellt und eingehend analysiert.

¹⁰ Vgl. außer der in der vorigen Anmerkung zitierten Literaturstimme R. Desgagné, *Integrating Environmental Values into the European Convention on Human Rights*, AJIL 89 (1995), 263 ff.; A. Kley-Struller, *Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention*, EuGRZ 22 (1995), 507 ff.; A. Rest, *Europäischer Menschenrechtsschutz als Katalysator für ein verbessertes Umweltrecht, Natur und Recht* 19 (1997), 209 ff.; U. Beyerlin, *Umweltvölkerrecht*, 2000, 300 ff.; A. Epiney/M. Scheyli, *Umweltvölkerrecht*, 2000, 164 ff.; D. Shelton, *Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies, Environmental Policy and Law* 32 (2002), 158 (162 ff.); Y. Winnisdorffer, *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et l’environnement*, *Revue juridique de l’environnement* 2003, 213 ff.

¹¹ Vgl. H. Post, *Hatton and Others: Further Clarification of the ‘Indirect’ Individual Right to a Healthy Environment*, in: *Non-State Actors and International Law* 2 (2002), 259 ff.; J. Hyam, *Hatton v. United Kingdom in the Grand Chamber: One Step Forward, Two Steps Back?*, *European Human Rights Law Review* 2003, 631 ff.

¹² Ziffer 118 des Urteils der Großen Kammer, Anm. 6.

¹³ Ziffer 127, *ibid.*

considerations over basic health conditions in qualifying the applicants' 'sensitivity to noise' as that of a small minority of people ... The trend of playing down such sensitivity ... runs counter to the growing concern over environmental issues all over Europe and the world."¹⁴

Das *Hatton*-Urteil der Großen Kammer des EGMR ist für die bisherige ökologische Menschenrechtsprechung der Straßburger Organe repräsentativ, erscheint diese doch aus der Sicht des Umweltschutzes als eher unbefriedigend. Dies gilt jedenfalls für die Entscheidungen in Fällen, in denen es den Beschwerdeführern – wie im *Hatton*-Fall – um vergleichsweise subtile Umweltschutzanliegen ging. Diese blieben bei der Abwägung mit den jeweils konkurrierenden Allgemeininteressen fast regelmäßig auf der Strecke, was daher rührt, dass der EGMR den Staaten gerade im Umweltbereich sehr breite Entscheidungsspielräume zugestand und sich in manchen Fällen auch nicht in der Lage sah, Staaten, die ihr Verhalten an offenbar international akzeptierten Umweltstandards ausrichteten, ökologischer Versäumnisse zu bezichtigen.

Waren Individuen hingegen – wie im Fall *López Ostra* (1994)¹⁵ – unmittelbar Opfer einer gravierenden Umweltverschmutzung geworden oder – wie im Fall *Öneryildiz* (2002)¹⁶ – gar infolge eines durch die Methangasexplosion auf einer Müllkippe ausgelösten Erdbebens zu Tode gekommen, so blieb dem EGMR kaum eine andere Wahl als den Beschwerdeführern Recht zu geben – im letzteren Fall sogar erstmals wegen einer Verletzung des Rechts auf Leben gemäß Art. 2 EMRK. Angemerkt sei schließlich noch, dass die Straßburger Organe in einigen Fällen ökologische Belange als zulässigen Grund zur materiellen Beschränkung anderer in der EMRK verankerten Freiheiten anerkannt haben.¹⁷ Daneben erscheint es als besonders bedeutsam, dass sie seit den 1990er Jahren¹⁸ auch gewisse prozedurale Garantien entwickelt haben, die den materiellen ökologischen Menschenrechtsschutz flankieren, in ihrer Schutzwirkung jedoch bislang eng begrenzt geblieben sind¹⁹.

¹⁴ Ziffer 5 der Joint Dissenting Opinion der Richter Costa, Ress, Türmen, Zupančič und Steiner, *ibid.*

¹⁵ Urteil des EGMR vom 09.12.1994 im Fall *López Ostra gegen Spanien*, Serie A, Nr. 303-C; EuGRZ 22, 1995, 531 ff.

¹⁶ Urteil des EGMR vom 18.06.2002 im Fall *Öneryildiz gegen Türkei* (Application No. 48939/99); Text in: <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>>. Dieses Urteil wurde durch das Urteil der Großen Kammer des EGMR vom 30.11.2004 bestätigt.

¹⁷ Vgl. hierzu Beyerlin (Anm. 10), 302.

¹⁸ Siehe insbesondere das Urteil des EGMR vom 25.11.1993 im Fall *Zander gegen Schweden* (Serie A, Nr. 279-B; EuGRZ 22 (1995), 535) sowie den Bericht der Kommission vom 29.06.1996 und das Urteil des EGMR vom 19.02.1998 im Fall *Guerra u.a. gegen Italien* (Reports 1998, Nr. 64, 210 ff. und 238 ff.).

¹⁹ Dies gilt jedenfalls im Vergleich zu den prozeduralen Individualrechten, die in der Aarhus-Konvention von 1998 vorgesehen sind. Vgl. hierzu Näheres unter III., 2.

2. Afrika

Der *Ogoni*-Fall ist – soweit ersichtlich – bislang der einzige, in dem sich die Afrikanische Menschenrechtskommission mit spezifischen Umweltfragen zu befassen hatte.²⁰ Dies ist für den Entwicklungsstand des ökologischen Menschenrechtsschutzes auf dem afrikanischen Kontinent bezeichnend. Umso bemerkenswerter ist es, wie kompromisslos die Kommission in ihrer Entscheidung die Ogoni gegen die nigerianische Militärregierung mit folgender Feststellung in Schutz nahm:

“The right to a general satisfactory environment, as guaranteed under Article 24 of the African Charter ... imposes clear obligations upon a government. It requires the State to take reasonable and other measures to prevent pollution and ecological degradation, to promote conservation, and to secure an ecologically sustainable development and use of natural resources.”²¹

Nach Auffassung der Kommission verpflichten das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Umwelt in Art. 16 und 24 der Afrikanischen Menschenrechtscharta die Regierungen, “to desist from directly threatening the health and environment of their citizens. The State is under an obligation to respect the just noted rights and this entails largely non-interventionist conduct from the State for example, not from carrying out, sponsoring or tolerating any practice, policy or legal measures violating the integrity of the individual.”²²

Die Afrikanische Menschenrechtskommission stellte ferner eine Verletzung des Art. 21 der Charta fest, der den Völkern die freie Verfügung über ihre Reichtümer und Bodenschätze zusichert (Abs. 1) und von den Vertragsstaaten verlangt, alle Formen ausländischer wirtschaftlicher Ausbeutung, insbesondere die der internationalen Monopole, zu beseitigen, damit ihre Völker vollen Nutzen aus ihren Ressourcen ziehen können (Abs. 5)²³. Unter Hinweis auf zwei Urteile des Inter-Amerikanischen bzw. Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes²⁴ betonte die Kommission zudem, dass die Verpflichtung aus Art. 21 eine “*positive action*” seitens der Regierungen zum Schutze ihrer Bürger vor schädlichen Eingriffen privater Dritter gebiete²⁵. Im Tenor ihrer Entscheidung richtete sie schließlich an die nigerianische Regierung den dringlichen Appell, “appropriate environmental and social impact assessments ... for any future oil development” vorzunehmen sowie den

²⁰ Vgl. zu dieser Entscheidung D. Shelton, Anmerkung, AJIL 96 (2002), 937 ff.; dies., Human Rights and the Environment, in: Yearbook of International Environmental Law 13 (2002), 199 (202 ff.); K. S. A. Ebekeu, The Right to a Satisfactory Environment and the African Commission, African Human Rights Law Journal 3 (2003), 149 (161 ff.).

²¹ Ziffer 52 der Entscheidung der Afrikanischen Menschenrechtskommission im *Ogoni*-Fall (Anm. 7), 9.

²² *Ibid.*

²³ Ziffer 58 der Entscheidung; *ibid.*, 11.

²⁴ Urteil des Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 19.07.1988 im Fall *Velásquez Rodríguez gegen Honduras*, Series C, No. 4; Urteil des EGMR vom 26.03.1985 im Fall *X und Y gegen Niederlande*, 1985 Series A, Bd. 91; NJW 1985, 2075 ff.

²⁵ Ziffer 57 der Entscheidung der Afrikanischen Menschenrechtskommission (Anm. 7), 15.

von Ölfördermaßnahmen mutmaßlich betroffenen Gesellschaften “information on health and environmental risks and meaningful access to regulatory and decision-making bodies” zu gewähren.²⁶

Dass die Afrikanische Menschenrechtskommission aus den Garantien der Afrikanischen Menschenrechtscharta positive Staatenverpflichtungen materieller und prozeduraler Art abgeleitet hat, ist höchst beachtlich. Freilich darf die Bedeutung dieser Entscheidung schon deshalb nicht überschätzt werden, weil diese im Hinblick auf die Regelungen in Art. 52 und 53 der Afrikanischen Menschenrechtscharta keine rechtliche Verbindlichkeit erlangen konnte.²⁷

3. Amerika

Ähnlich wie die *Ogoni*-Entscheidung in Afrika sticht im amerikanischen Raum das *Awes Tingni*-Urteil des Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs besonders hervor. Mit ihm hat der Gerichtshof nämlich das erste Mal eine indigene Gemeinschaft ausdrücklich in den Eigentumsschutz des Art. 21 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention²⁸ einbezogen und dem Staat, auf dessen Territorium diese Gemeinschaft ihre gewohnheitsrechtlichen Landbesitz- und Ressourcenrechte ausübt²⁹, folgende positive Handlungspflichten auferlegt:

“Carry out the delimitation, demarcation, and titling of the territory belonging to the Community; and abstain from carrying out, until that delimitation, demarcation and titling have been done, actions that might lead the agents of the State itself, or third parties acting with its acquiescence or its tolerance, to affect the existence, value, use or enjoyment of the property located in the geographical area where the members of the Community live and carry out their activities.”³⁰

Zur Wiedergutmachung des immateriellen Schadens, den die *Awes Tingni* erlitten hatten, verurteilte der Gerichtshof Nicaragua schließlich zur Zahlung einer Entschädigung, die mit 50 000 US \$ jedoch vergleichsweise gering ausfiel.

Die *Awes Tingni*-Entscheidung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofes stimmt mit einem Beschluss der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission von

²⁶ *Ibid.*, 13.

²⁷ Gleichwohl scheint die Entscheidung der Afrikanischen Menschenrechtskommission gewisse positive Veränderungen im Niger-Delta bewirkt zu haben. Siehe International Environment Reporter, Bd. 27, Nr. 18 (2004), 708 f.

²⁸ Art. 21 Abs. 1 lautet: “Jeder hat das Recht, sein Eigentum zu nutzen und zu genießen. Das Recht kann die Nutzung und den Genuss des Eigentums den Interessen der Gesellschaft unterordnen.”

²⁹ Hierzu heißt es in Ziffer 151 der Urteilsbegründung: “Indigenous peoples’ customary law must be especially taken into account for the purposes of this analysis. As a result of customary practices, possession of the land should suffice for indigenous communities lacking real title to property of the land to obtain official recognition of that property, and for consequent registration.”

³⁰ Ziffer 153, *ibid.*

1985³¹ überein, der die Yanomami-Indianer gegen die brasilianische Regierung in Schutz nahm, weil letztere ihnen durch die Anordnung von Straßenerschließungsmaßnahmen die Wahrnehmung ihrer traditionellen Landrechte unmöglich gemacht hatte. Nach Auffassung der Kommission verletzte die brasilianische Regierung in diesem Fall eine Reihe von Garantien der Amerikanischen Menschenrechtserklärung, weil sie es versäumt hatte, "to take timely and effective measures on behalf of the Yanomami Indians".³²

III. Universeller Menschenrechtsschutz

1. Materiell-rechtliche Garantien

Da es auf universeller Ebene – wie schon angedeutet – kein explizites Menschenrecht auf eine intakte Umwelt gibt, bleibt nur der Rückgriff auf Menschenrechtsbestimmungen, die eine gewisse Nähe zur Bewahrung der Natur bzw. Nutzung natürlicher Ressourcen wie Land, Boden, Wasser sowie Flora und Fauna aufweisen. Zwei Garantien des UN-Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte könnten insoweit weiterhelfen: das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard in Art. 11 Abs. 1³³ und das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit in Art. 12 Abs. 1³⁴. Die Schutzwirkung dieser beiden Normen wird allerdings dadurch empfindlich relativiert, dass nach Art. 2 Abs. 1 des UN-Sozialpakts jeder Vertragsstaat lediglich verpflichtet ist, "unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln ... die volle Verwirklichung" der dort niedergelegten Rechte zu erreichen.³⁵ Er muss diese Rechte demnach nicht unmittelbar sicherstellen.

Gleichwohl wird in internationalen Kreisen seit Längerem darüber diskutiert, ob sich insbesondere aus Art. 11 des Sozialpakts ein ressourcenbezogener Menschenrechtsschutz entwickeln lässt. Die Aufforderung des Gipfels für nachhaltige

³¹ Resolution No. 12/85, Case No. 7615, Brazil, 05.03.1985; Text in: Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1984-1985; OEA/Ser.L/V/II.66; doc.19 rev.1; October 1, 1985, 24 ff.

³² Ziffer 1 dieser Resolution, *ibid.*, 8.

³³ Dort heißt es: "Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an."

³⁴ Diese Vorschrift lautet: "Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an."

³⁵ Präziser ist die englische Fassung von Art. 2 Abs. 1: "Each State Party to the present Covenant undertakes steps ... to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures."

Entwicklung an die im Spätsommer 2002 in Johannesburg versammelten Staatenvertreter, im Hinblick auf Art. 11 des Sozialpakts das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zu verwirklichen³⁶, kann als ein erster bescheidener Erfolg der Bemühungen um die Entwicklung eines solchen Menschenrechtsschutzes gelten.

a) Recht auf Zugang zu sauberem Wasser

Im Vordergrund der Überlegungen zu Art. 11 des Sozialpakts steht die Frage, ob sich aus dieser Vorschrift ein Menschenrecht auf Zugang zu sauberem Wasser und dessen angemessene Nutzung ableiten lässt, was zweifellos ein besonders dringliches Anliegen ist.

Grundlegende Feststellungen hierzu enthält der General Comment No. 15 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) vom November 2002³⁷, in dem sich eingangs die lapidare Feststellung findet: "The right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival."³⁸ Der Ausschuss lässt damit keinerlei Zweifel daran aufkommen, dass Art. 11 und Art. 12 des Sozialpakts das Recht auf Wasser einschließen.

Mit erheblich größerem Begründungsaufwand leitet er dann aus dem Recht auf Wasser eine Reihe von staatlichen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten ab.³⁹ Da diese bekanntlich unter dem Vorbehalt des Art. 2 Abs. 1 des Sozialpakts stehen, macht der Ausschuss unter ihnen einige Kernpflichten ("*core obligations*") aus⁴⁰, die unmittelbare Wirkung ("*immediate effect*") haben sollen⁴¹. Diese Kern-

³⁶ Ziffer 40 (a) des Johannesburger Plan of Implementation (UN Doc. A/CONF.199/20) lautet: "Achieve the Millennium Declaration target to halve by the year 2015 the proportion of the world's people who suffer from hunger and realize the right to a standard of living adequate for the health and well-being of themselves and their families, including food, including by promoting food security and fighting hunger in combination with measures which address poverty, consistent with the outcome of the World Food Summit and, for States Parties, with their obligations under article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights."; *ibid.*, 29 f.

³⁷ UN Doc. E/C.12/2002/11 vom 26.11.2002. Vgl. hierzu die ausführliche Studie von S.M.A. Salamán/S.A. McInerney-Lankford, *The Human Right to Water – Legal and Policy Dimensions*, 2004.

³⁸ Ziffer 3, *ibid.*

³⁹ Hierzu stellt der Ausschuss in Ziffer 20 seines General Comment No. 15 fest: "The right to water, like any human right, imposes three types of obligations on States parties: obligations to respect, obligations to protect and obligations to fulfil." Alle drei Pflichten werden dann anschließend näher erläutert; *ibid.*, Ziffern 21 ff. Vgl. zu dieser Typisierung auch bereits den General Comment No. 12 des Ausschusses von 1999; UN Doc. E/C.12/1999/5 vom 12.05.1999.

⁴⁰ General Comment No. 15, Ziffern 37 ff., *ibid.* Siehe zu den "*core obligations*" auch bereits den General Comment No. 3 des Ausschusses von 1990; UN Doc. E/1991/23 vom 14.12.1990; dort heißt es in Ziffer 10: "... the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party."

⁴¹ Ziffer 37 des General Comment No. 15, *ibid.*

pflichten sollen sich u.a. darauf richten, "(t)o ensure the right of access to water and water facilities and services on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged or marginalized groups" und "(t)o ensure equitable distribution of all available water facilities and services".⁴²

Der Ausschuss leitet aus den Art. 11 und 12 zudem einige prozedurale Handlungspflichten der Staaten ab, so z.B. die Pflicht zur Gewährleistung des Rechts von Individuen und Gruppen auf vollen Informationszugang, Beteiligung an wasserrelevanten Entscheidungsprozessen⁴³ und "effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels"⁴⁴. Er formuliert diese Pflichten freilich ziemlich nachgiebig ("*should*") und zählt sie – was enttäuscht – auch nicht zu den staatlichen Kernverpflichtungen.⁴⁵

Man mag einwenden, dass mit der Ableitung eines Menschenrechts auf Wasser aus Art. 11 und 12 des Sozialpakts wenig gewonnen sei, weil die aus diesem Recht folgenden Staatenverpflichtungen – im Gegensatz zu denen aus dem Politischen Pakt – lediglich programmatischen Charakter hätten bzw. im Hinblick auf die "open-endedness of the concept of progressive realization" rechtlich weithin bedeutungslos blieben.⁴⁶ Die Skepsis gegenüber der Ableitung eines materiellen ökologischen Menschenrechtsschutzes aus Vorschriften des Sozialpakts ist nicht von der Hand zu weisen. Immerhin lässt sich jedoch im Einklang mit der Auffassung des Ausschusses für den Sozialpakt feststellen, dass die Vertragsstaaten des Sozialpakts völkerrechtlich verpflichtet sind, aktiv auf die volle Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte hinzuwirken. Sie dürfen damit nicht auf dem *status quo* verharren oder gar hinter diesen zurückfallen. Dies gilt jedenfalls für das Recht des Einzelnen auf Zugang zu sauberem Wasser und dessen angemessene Nutzung.

Der Versuch des Ausschusses, die aus den einzelnen Rechten des Sozialpakts abgeleiteten Staatenverpflichtungen in unmittelbar wirksame Kernpflichten und weichere, weil nur schrittweise zu erfüllende Pflichten zu unterteilen, ist methodisch nicht unproblematisch, weil Art. 2 Abs. 1 des Sozialpaktes – wie gezeigt – den aus den Paktrechten resultierenden Staatenverpflichtungen einiges an Wirkkraft nimmt. Zudem bestehen ernste Zweifel, ob sich eine solche Unterscheidung in der Praxis überhaupt handhaben ließe. Der Ausschuss für den Sozialpakt räumt denn auch selbst ein, dass einem Staat, der einer bestimmten Kernpflicht nicht nachgekommen ist, der Einwand gestattet sein müsse, es trotz maximaler Ausschöpfung seiner Möglichkeiten nicht geschafft zu haben, das betreffende Recht –

⁴² Ziffer 37 (b) und (e), *ibid.*

⁴³ Hierzu stellt der Ausschuss in Ziffer 48 fest: "The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, inter alia, the principles of non-discrimination and people's participation. The right of individuals and groups to participate in decision-making processes that may affect their exercise of the right to water must be an integral part of any policy, programme or strategy concerning water ..."; *ibid.*

⁴⁴ Ziffer 55; *ibid.*

⁴⁵ Scanlon/Cassar/Nemes (Anm. 2), 31, zählen hingegen eine ganze Reihe von auf das Recht auf Wasser bezogenen "*core procedural rights*" auf.

⁴⁶ Vgl. H.J. Steiner/P. Alston, *International Human Rights in Context*, 2. Aufl. 2000, 246.

wie verlangt – voll zu verwirklichen.⁴⁷ Damit verliert eine solche Kernpflicht aber so erheblich an Stringenz, dass sie sich kaum noch von einer “normalen” Pflicht unterscheiden lassen dürfte.

Mit seinen Feststellungen zu den Begrenzungen der staatlichen Kernpflichten beschreibt der Ausschuss eine Situation, in der sich heute noch viele Staaten der Dritten Welt befinden. Sie bleiben die volle Verwirklichung der Sozialpaktrechte oftmals schuldig, ohne dass ihnen vorgeworfen werden könnte, diese Rechte wie etwa gerade das Recht auf sauberes Wasser ihren Bürgern willentlich oder gar böswillig vorzuenthalten. Gleichwohl käme – wie noch zu zeigen sein wird – die universelle Geltung eines Menschenrechts auf Zugang zu Wasser und anderen natürlichen Ressourcen zwecks deren angemessener Nutzung gerade den Menschen in den unterentwickelten Weltregionen sehr zustatten. Zuvor gilt es jedoch zu klären, ob sich die Überlegungen des Ausschusses für den Sozialpakt zum Recht auf Wasser auch auf andere natürliche Ressourcen übertragen lassen.

b) Recht auf Zugang zu Land und Boden sowie Flora und Fauna

Nach Art. 11 des Sozialpakts impliziert ein angemessener Lebensstandard des Einzelnen dessen ausreichende Ernährung. Die Frage ist nur, ob das Recht auf Nutzung von Land und Boden sowie Flora und Fauna ebenso wie das Recht auf Wassernutzung als eine unabdingbare Voraussetzung für die Sicherstellung einer ausreichenden Ernährung gelten kann, die ihrerseits wiederum die Basis für einen angemessenen Lebensstandard bildet.

Beurteilt man diese Frage – wie der Ausschuss dies in Bezug auf die Wassernutzung getan hat – danach, ob die Nutzung dieser natürlichen Ressourcen als “one of the most fundamental conditions for survival” gelten kann,⁴⁸ so lässt sich dies für die Mitglieder hoch entwickelter Industriegesellschaften, die heute meist ein ziemlich distanziertes Verhältnis zur Natur haben, nicht ohne Weiteres behaupten. Ganz anders ist die Situation vieler Landbevölkerungen in den Entwicklungslän-

⁴⁷ Dies räumt auch der Ausschuss für den Sozialpakt in Ziffer 10 seines General Comment No. 3 (Anm. 40) ausdrücklich ein: Dort heißt es: “On the basis of the extensive experience gained by the Committee, as well as by the body that preceded it, over a period of more than a decade of examining States parties’ reports the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d’être*. By the same token, it must be noted that any assessment as to whether a State has discharged its minimum core obligation must also take account of resource constraints applying within the country concerned. Article 2 (1) obligates each State party to take the necessary steps ‘to the maximum of its available resources’. In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.”

⁴⁸ General Comment No. 15 (Anm. 37), Ziffer 3.

dern: Sie leiden oft gerade deswegen unter extremer Armut und Hunger, weil sie selbst über keine gesicherten Wasser-, Land- und Bodennutzungsrechte verfügen und auch keinen angemessenen Anteil an den Erträgen aus der Nutzung von Tieren und Pflanzen haben. Die Folge ist, dass die Mitglieder lokaler und indigener Gesellschaften in den Entwicklungsländern häufig nicht einmal ihre Grundbedürfnisse befriedigen können, geschweige denn ein Maß an Lebensstandard und Gesundheit erreichen, das den Anforderungen der Art. 11 und 12 des UN-Sozialpakts entspricht. Die Einbeziehung der Nutzung von Land und Boden sowie Flora und Fauna in den Schutz dieser beiden Menschenrechtsgarantien ist somit jedenfalls für bestimmte Segmente der Weltbevölkerung sachlich geboten. Ihr dürfte auch auslegungsmethodisch nichts im Wege stehen.

Wie lässt sich nun aber der Gefahr begegnen, dass der menschenrechtliche Schutz der natürlichen Ressourcennutzung in Entwicklungsländern deswegen leer läuft, weil deren Regierungen trotz aller Anstrengungen nicht in der Lage sind, ihren Pflichten aus Art. 11 und 12 des Paktes zu genügen? Die einzig Erfolg versprechende Abhilfe besteht wohl darin, dass die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen um die Erhaltung der natürlichen Ressourcen durch die Industriestaaten nachhaltig unterstützt werden.

Tatsächlich verpflichten die heutigen internationalen Übereinkommen zum Schutze natürlicher Ressourcen, wie insbesondere das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992⁴⁹, die Industriestaaten fast regelmäßig dazu, Vertragspartnern, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der von ihnen kontrollierten natürlichen Ressourcen sicherzustellen, in Form von "*capacity-building*" sowie Technologie- und Finanztransfers Erfüllungshilfe zu leisten⁵⁰. Hierzu müssen sich die Industriestaaten schon deswegen verpflichtet fühlen, weil die Erhaltung und schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen wie Wasser, Land und Boden sowie Flora und Fauna im elementaren Interesse der Staatengemeinschaft liegt.⁵¹

Nach allem schaffen zwischenstaatliche Ressourcenschutzübereinkommen, die den Industriestaaten die Pflicht zur Unterstützung von Entwicklungsländern auferlegen, vielfach erst die notwendigen sozioökonomischen Voraussetzungen dafür, dass sich in der Dritten Welt ein ökologischer Menschenrechtsschutz zu entwickeln vermag.

Solche Übereinkommen könnten die Entwicklung ökologischer Menschenrechtsgarantien zusätzlich befördern, wenn sie die Vertragsstaaten ausdrücklich zur Befriedigung der Ressourcennutzungsinteressen von Individuen bzw. Gruppen von Individuen anhielten und diese Interessen inhaltlich näher spezifizieren

⁴⁹ Convention on Biological Diversity, ILM 31 (1992), 818.

⁵⁰ Vgl. hierzu allgemein Beyerlin (Anm. 10), 255 ff.

⁵¹ Oftmals verfügen gerade Entwicklungsländer in besonders reichem Maße über kostbare natürliche Ressourcen, die in ihrem Bestand gefährdet sind. Sie sind mit deren Erhaltung gleichsam als Treuhänder der Staatengemeinschaft betraut, dieser Aufgabe jedoch aus eigener Kraft schwerlich gewachsen.

würden. Insoweit weisen heute allerdings die meisten einschlägigen Übereinkommen erhebliche Defizite auf. So nehmen z.B. die vielen internationalen Übereinkommen, die die Staaten zur nachhaltigen Bewirtschaftung ihrer Gewässer verpflichten, von den Interessen und Bedürfnissen individueller Wassernutzer meist gar keine Notiz.⁵² Einzig das Protokoll über Wasser und Gesundheit, das 1999 zur Konkretisierung des ECE-Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen von 1992 verabschiedet wurde,⁵³ erklärt die menschliche Gesundheit ausdrücklich zu einem seiner Ziele und macht es seinen Parteien zur Pflicht, allen Bevölkerungsgruppen einen “*equitable access to water*” zu verschaffen⁵⁴.

Der Abschluss völkerrechtlicher Ressourcenschutzübereinkommen kann demnach der Verwirklichung eines auf Art. 11 und 12 des UN-Sozialpakts gestützten Menschenrechts auf angemessene Nutzung natürlicher Ressourcen förderlich sein. Gleichwohl wird die materiell-rechtliche Wirkung eines solchen Rechts in aller Regel begrenzt bleiben, weil dem zur Verwirklichung dieses Rechts verpflichteten Staat nicht mehr an Leistung abverlangt werden kann als seine Kapazitäten hergeben. Diese Schwäche des materiellen ökologischen Menschenrechtsschutzes ist strukturell bedingt und daher nur sehr schwer zu beheben. Möglicherweise lässt sie sich aber ein Stück weit durch prozedurale Garantien kompensieren.

2. Prozedurale Garantien

Die große praktische Bedeutung prozeduraler Menschenrechtsgarantien lässt sich an einem einfachen Bilde verdeutlichen: Je kleiner der Kuchen ist, den es zu verteilen gilt, desto wichtiger ist es für jeden, der etwas von ihm abbekommen will, dass er mit am Tisch sitzt. Auf die Staatenwelt übertragen, bedeutet dies: Sind die natürlichen Ressourcen in einem Land – aus welchen Gründen auch immer – sehr knapp, so haben die schwächsten Glieder der Gesellschaft nur dann eine Chance, an ihrer Nutzung beteiligt zu werden, wenn sie sich im Verteilungskampf zu behaupten vermögen. Dies gelingt ihnen nur, wenn sie an den einschlägigen staatlichen Entscheidungsprozessen auf informierter Basis mitwirken und sich gegen nachteilige Entscheidungen zur Wehr setzen können. Wäre ihnen dies menschenrechtlich garantiert, könnten sie sich gegenüber ihrem Staat besser behaupten, falls dieser sie von jedweder Mitwirkung ausschließt. Könnten sie ihn deswegen gar vor

⁵² Vgl. zu den internationalen Gewässerschutzübereinkommen im Überblick Beyerlin (Anm. 10), 83 ff.

⁵³ UN/ECE Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes vom 24.03.1999; Text in: UN Doc. MP.WAT/AC.1/1999/1 – EHCO 020102 P, Conference document EUR(ICP/EHCO 020205/8 05299); TB 2000 Nr. 48. Dieses ECE-Instrument findet in den Staaten der Dritten Welt freilich keine Anwendung.

⁵⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 4 (a) und Art. 5 (I) dieses Protokolls; *ibid.*

eine internationale Instanz bringen, käme er auch international erheblich unter Druck.

Jedenfalls in Weltregionen, in denen die zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse dringlich benötigten natürlichen Ressourcen zunehmend degradiert werden oder ganz verloren zu gehen drohen, kommt den Teilhaberechten von Individuen oder Gruppen von Individuen möglicherweise entscheidende Bedeutung zu.

Diese Erkenntnis teilen auch Völkerrechtler, die dem ökologischen Menschenrechtsschutz insgesamt skeptisch gegenüber stehen. So stellt Alan Boyle fest:

“The narrowest but strongest argument for a human right to the environment focuses ... on procedural rights, including access to environmental justice and participation in environmental decision-making.”⁵⁵

Und Günther Handl schreibt:

“Proposals for an environmental quality right might have a certain attractiveness ... In the end, however, they underestimate the difficulties involved in operationalizing such a normative concept ... A supplementary, albeit critical assistance function can instead be played by internationally guaranteed individual (or group) procedural rights bearing on the environment. These informational, participatory and remedial rights are on their way towards gaining recognition as generally protected international entitlements.”⁵⁶

Auch der UN-Ausschuss für den Sozialpakt gewinnt – wie berichtet – den Art. 11 und 12 dieses Paktes einige prozedurale Teilgewährleistungen ab, behandelt diese aber vergleichsweise stiefmütterlich. In der Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsorgane, insbesondere in den Entscheidungen der Straßburger Organe und in der *Ogoni*-Entscheidung der Afrikanischen Menschenrechtskommission, finden sich – wie bereits angedeutet – interessante Ansätze für die Entwicklung eines prozeduralen ökologischen Menschenrechtsschutzes. Ein gesicherter substantieller Bestand an entsprechenden Regeln lässt sich jedoch selbst für das EMRK-System heute noch nicht ausmachen. Diesem Defizit müssen die Kontrollorgane des jeweiligen Menschenrechtsschutzsystems durch eine entsprechende Fortentwicklung ihrer Spruchpraxis dringlich abhelfen. Als wichtige Orientierungshilfe können ihnen hierbei einige internationale Umweltschutzübereinkommen dienen.

Universelle Abkommen haben in dieser Hinsicht freilich wenig zu bieten. Interessant ist immerhin, dass die Konvention zur Wüstenbekämpfung von 1994⁵⁷ einen “*bottom-up*”-Ansatz verfolgt, dem zufolge Maßnahmen zur Bekämpfung der Wüstenbildung unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen und lokalen Gemeinschaften geplant und durchgeführt werden müssen.⁵⁸ Dies zeugt von

⁵⁵ A. Boyle, The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment, in: A.E. Boyle/M.R. Anderson (Hrsg.), Human Rights Approaches to Environmental Protection, 1996, 43 (59 f.).

⁵⁶ G. Handl, Human Rights and Protection of the Environment, in: A. Eide/C. Krause/A. Rosas (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights, 2000, 303 (327).

⁵⁷ Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, vom 17.06.1994, ILM 33 (1994), 1328.

⁵⁸ Vgl. insbesondere Art. 3 (c), Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 (b) und (c) dieser Konvention.

der Einsicht der Vertragsparteien in die Notwendigkeit einer aktiven Einbeziehung der auf lokaler Ebene Verantwortlichen in die staatlichen Umweltschutzbemühungen.

Was die regionalen Abkommen betrifft, so lohnt sich vor allem ein Blick auf die 1998 in Aarhus verabschiedete ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.⁵⁹ Das detaillierte Regelwerk dieser Konvention spiegelt alle wichtigen verfahrensrechtlichen Facetten des Schutzes von Individuen und Gruppen von Individuen, einschließlich der NGOs, gegen umweltwidriges Verhalten staatlicher Stellen wider. Da es strukturell Gemeinsamkeiten mit einem Menschenrechtsinstrument aufweist, dürfte es Vorbild für eine stärkere Konturierung und inhaltliche Substantiierung des prozeduralen ökologischen Menschenrechtsschutzes sein.

Dies gilt umso mehr, als die Hoffnungen, dass von der Aarhus-Konvention eine weltweite Signalwirkung ausgehen könnte,⁶⁰ nicht zu trügen scheinen. So ist etwa die Afrikanische Konvention über die Erhaltung der Natur und natürlichen Ressourcen von 2003⁶¹ ganz offenkundig von der Aarhus-Konvention inspiriert worden, wenn sie ihren Vertragsstaaten im Hinblick auf ihr Ziel, die Erhaltung der Ressourcen Wasser, Land und Boden sowie Flora und Fauna, vorschreibt, "(to) adopt legislative and regulatory measures necessary to ensure timely and appropriate ... access of the public to environmental information; ... participation of the public in decision-making with a potentially significant environmental impact; and ... access to justice in matters related to protection of environment and natural resources"⁶². Weniger überrascht es, dass das ECE-Protokoll über Wasser und Gesundheit von 1999⁶³ prozedurale Teilhaberechte enthält, deren Formulierung sich stark an die Aarhus-Konvention anlehnt⁶⁴.

Erwähnung verdient schließlich auch das von der Southern African Development Community verabschiedete Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement von 1999⁶⁵, das seine Parteien nicht nur zur Zusammenarbeit zwischen Regierungsbehörden, NGOs und dem privaten Sektor, sondern auch dazu anhält,

⁵⁹ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters vom 25.06.1998, ILM 38 (1999), 517.

⁶⁰ Obwohl für den ECE-Bereich entwickelt, lädt die Aarhus-Konvention alle UN-Mitgliedstaaten zum Beitritt ein. Voraussetzung hierfür ist allerdings ein Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz (Art. 19 Abs. 3 der Konvention).

⁶¹ Die African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Maputo Convention) vom 11.07.2003 (Text in: <www.africa-union.org>) revidiert die gleichnamige Konvention vom 15.09.1968. Sie ist derzeit (Stand: 22.06.2005) von 32 Staaten unterzeichnet, aber nur von 4 Staaten ratifiziert worden. Für ihr völkerrechtliches Inkrafttreten sind 15 Ratifikationen erforderlich.

⁶² Art. XVI dieser Konvention.

⁶³ Siehe Anm. 53.

⁶⁴ Art. 5 (1) dieses Protokolls.

⁶⁵ Siehe den Text dieses Protokolls vom 18.08.1999 in: <www.iucnrosa.org/zw/elisa/SADC-Protocols/wildlife_protocol_summary.html>.

“community-based natural resource management practices” zu erleichtern.⁶⁶ Diese Vorschrift zeugt von der Einsicht der südafrikanischen Staaten in die Notwendigkeit, ihre lokalen und indigenen Gesellschaften am Management der Ressourcenbewirtschaftung aktiv teilhaben zu lassen.⁶⁷

Nach allem scheint der Gedanke, dass die von der Knappheit und Degradierung natürlicher Ressourcen betroffenen Individuen und Gruppen an allen relevanten Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollten, jedenfalls in regionalen Umwelt-schutzübereinkommen zunehmend Akzeptanz zu finden. Solche Übereinkommen ebnen sicherlich den Weg zu einer menschenrechtlichen Absicherung des Partizipationsgebotes.

IV. Fazit

Das Fazit der Untersuchung fällt eher bescheiden aus. Wie schon eingangs vermutet, finden sich – mit Ausnahme der EMRK – in den internationalen Menschenrechtsschutzinstrumenten nur einige Ansätze für die Entwicklung eines ökologischen Menschenrechtsschutzes. Anstatt auf eine Kodifizierung entsprechender zusätzlicher Menschenrechtsgarantien auf universeller oder regionaler Ebene zu hoffen, ist darauf zu setzen, dass die Kontrollorgane der verschiedenen Menschenrechtsschutzsysteme den bereits vorhandenen Menschenrechtsbestimmungen künftig eine noch stärkere ökologische Schutzwirkung abgewinnen werden. Angesichts des begrenzten Schutzes, den materielle ökologische Menschenrechtsgarantien in leistungsschwachen Staaten vermitteln können, erscheint es als besonders wichtig und wohl auch am aussichtsreichsten, entsprechende prozedurale Garantien zu entwickeln und inhaltlich näher auszudeuten. Dabei könnte den Menschenrechtsschutzorganen – wie festgestellt – vor allem die Aarhus-Konvention als wertvolle Orientierungshilfe dienen.

Prozedurale wie materielle Menschenrechtsgarantien helfen freilich wenig, wenn über ihre Einhaltung nicht internationale Kontrollorgane wachen, die genügend Autorität haben, um mit ihren Entscheidungen bei den Staaten Gehör zu finden. Die Menschenrechtssysteme im europäischen, afrikanischen und amerikanischen Raum verfügen bereits über solche Organe. Der im Zusatzprotokoll zur Banjul-Charta vom 10. Juni 1998⁶⁸ vorgesehene Afrikanische Gerichtshof hat seine Arbeit

⁶⁶ Vgl. vor allem Art. 4 und Art. 7 Abs. 4, 6 und 8 des Protokolls.

⁶⁷ Vgl. zu einigen Praxisbeispielen im südlichen Afrika für die erfolgreiche Einbindung lokaler und indigener Gesellschaften in solche Ressourcenbewirtschaftungsmechanismen U. Beyerlin, Sustainable Use of Natural Resources – A Key to Combating Poverty, ZaöRV 63 (2003), 417 (433 f.).

⁶⁸ Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples’ Rights. Es ist am 25.01.2004 völkerrechtlich in Kraft getreten; ihm gehören heute 20 afrikanische Staaten an (Stand: 07.07.2005). Das Recht, den Gerichtshof direkt mit einem Fall zu befassen, steht nach Art. 5 des Protokolls der Afrikanischen Menschenrechtskommission, jedem Staat, der eine Beschwerde an die Kommission gerichtet hat oder bei dieser verklagt worden ist, sowie jedem Staat, dessen Bürger Opfer einer Menschenrechtsverletzung geworden sind, und ebenso allen afrikanischen internationalen Organisationen zu. Individuen und NGOs kann der

bis dahin allerdings noch nicht aufgenommen.⁶⁹ Nicht zu verkennen ist auch, dass der Menschenrechtsschutz, den diese Organe vermitteln, in qualitativer Hinsicht einige signifikante Unterschiede aufweist.

Schlechter ist es um den ökologischen Menschenrechtsschutz auf universeller Ebene bestellt. Zwar könnte sich der UN-Ausschuss für den Sozialpakt in weiteren "General Comments" dafür stark machen, den Garantien in Art. 11 und 12 des Sozialpakts künftig noch weitere ökologische Facetten abzugewinnen. Schwer wiegt jedoch, dass er – anders als der Ausschuss für den Politischen Pakt – nicht befugt ist, sich mit Mitteilungen Einzelner bezüglich der Verletzung dieser Menschenrechtsgarantien zu befassen.⁷⁰

Schon allein deswegen sollten sich die Bemühungen um eine Substantiierung und Erweiterung des ökologischen Menschenrechtsschutzes mehr auf die regionale Ebene konzentrieren. Dies bietet sich vor allem deshalb an, weil es gerade in Fragen des Umweltschutzes den jeweiligen sozioökonomischen, geopolitischen und kulturellen Gegebenheiten vor Ort Rechnung zu tragen gilt. Gleichwohl wäre eine nähere Ausdifferenzierung der ökologischen Schutzwirkung von Art. 11 und 12 des Sozialpakts durch den UN-Menschenrechtsausschuss schon deswegen hilfreich, weil dies auf die regionalen Menschenrechtssysteme ausstrahlen könnte.

Notwendig und vorteilhaft wären vor allem regionale Menschenrechtsgarantien, die Individuen und Gruppen – gerade auch in prozeduraler Hinsicht – einen angemessenen Zugang zu den natürlichen Ressourcen wie Wasser, Land und Boden, Flora und Fauna sowie eine gerechte Teilhabe an deren Nutzung zusichern. Als besonders schutzwürdig erscheinen in diesem Zusammenhang die indigenen Gesellschaften in Entwicklungsländern, die auf die Nutzung dieser Ressourcen existenziell angewiesen sind.

Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für bürgerliche und politische Rechte trägt dieser Erkenntnis ansatzweise Rechnung. So befasste sich der Ausschuss in drei Fällen mit Sachverhalten,⁷¹ die demjenigen im *Awas Tingni*-Fall ähneln. Dabei prüfte er jedes Mal die Vereinbarkeit staatlich angeordneter Eingriffe in die traditi-

Gerichtshof die Klagebefugnis zuerkennen, sofern der in den Fall involvierte Staat dem in einer Erklärung anlässlich der Ratifizierung des Protokolls oder später zugestimmt hat (Art. 5 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 34 Abs. 6). Vgl. auch N. K r i s c h, *The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, ZaöRV 58 (1998), 713 ff.

⁶⁹ Die Frage, wo der Gerichtshof seinen Sitz haben soll, ist offenbar noch nicht geklärt.

⁷⁰ Der Ausschuss setzt sich zwar schon seit längerem für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt ein, das ihn insoweit mit dem Ausschuss für den Politischen Pakt gleichstellen würde. Die Erfolgsaussichten dieser Initiative mögen in letzter Zeit gestiegen sein, sind aber nach wie vor als eher gering einzuschätzen. Vgl. hierzu M.J. D e n n i s / D . P . S t e w a r t, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should there be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?*, AJIL 98 (2004), 462 ff., und J. S c h n e i d e r, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2004, 13 ff.

⁷¹ Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende Fälle: *Kitok v. Sweden*, Communication No. 197/1985 vom 10.08.1988; *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 vom 26.03.1990; *Reindeer Breeders of Sami Origin v. Finland*, Communication No. 431/1990 vom 18.12.1990.

onelle Landnutzung indigener Völker mit Art. 27 des Politischen Paktes, der ethnischen und anderen Minderheiten u.a. das Recht zuerkennt, "gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen". Allerdings stellte er einzig im Fall *Lubicon Lake Band v. Canada* eine Verletzung des Art. 27 fest, was er damit begründete, dass Kanada es seiner Provinz Alberta nicht hätte gestatten dürfen, traditionelles Indianerland zugunsten privater Energienutzungsinteressen zu enteignen. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass der Wortlaut dieser Bestimmung allen Bemühungen, dem Recht von Minderheiten auf Pflege ihres eigenen kulturellen Lebens eine ökologische Schutzwirkung beizumessen, enge Grenzen setzt. Mit den "Draft Principles on Human Rights and the Environment" von 1994⁷² hat denn auch eine Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission den interessanten Versuch unternommen, für indigene Gemeinschaften und deren Mitglieder einen spezifischen ökologischen Menschenrechtsschutz zu schaffen. Ob diese Prinzipien jemals völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen werden, ist freilich unsicher.

Aussichtsreicher dürfte die Entwicklung eines ökologischen Menschenrechtsschutzes sein, der allen Individuen und Gruppen, einschließlich der indigenen Gemeinschaften, zugute kommt, die unter der Degradierung elementarer Naturgüter besonders schwer leiden. Dieser Schutz muss, um wirksam werden zu können, auch eine prozedurale Komponente aufweisen. Insbesondere muss es dem Einzelnen menschenrechtlich garantiert sein, dass er an allen einschlägigen nationalen Entscheidungsprozessen aktiv beteiligt wird. Für den Fall, dass ihm dies verwehrt bleiben sollte, muss er sich hierüber bei einer internationalen Instanz beschweren können. Gleiches muss für die Implementierung eines internationalen Umweltschutzübereinkommens ins nationale Recht gelten: Wenn ein Staat seiner Implementierungspflicht nicht ordnungsgemäß nachkommt und dadurch die Verwirklichung eines ökologischen Menschenrechts behindert, müssen sich seine Bürger hierüber vor einem internationalen Menschenrechtsorgan beklagen können. In diesem Falle gerät der säumige Staat – auch auf internationaler Ebene – erheblich unter Druck. Jede weitere Ökologisierung des Menschenrechtsschutzes hätte demnach zur Folge, dass das Umweltvölkerrecht an praktischer Durchschlagskraft hinzugewänne. Diese Entwicklung mag heute noch vielen Staaten missfallen. Sie wird sich aber auf Dauer nicht aufhalten lassen.

⁷² UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and the Environment, Final Report of the Special Rapporteur ("Ksentini Report"); UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9, 06.07.1994, 74; abgedruckt auch bei Boyle (Anm. 55), 65 ff.