

FINANZIERUNG ÖKOLOGISCHER GERECHTIGKEIT

Das Recht auf eine gesunde Umwelt und seine finanzpolitischen Implikationen

von Luzie Struchholz

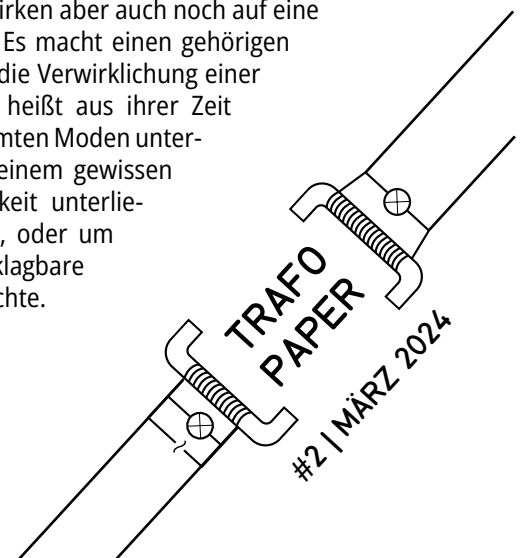
Einführung

Im Dezember 2023 hat die UN-Generalversammlung beschlossen, im Sommer 2025 die 4. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD4) abzuhalten. Die Konferenz reiht sich ein in einen Prozess, der seit den frühen 2000-er Jahren die Frage bearbeitet, wie die nötigen – primär, aber nicht ausschließlich finanziellen – Mittel zur Verwirklichung der jeweiligen Entwicklungsagenden und von nachhaltiger Entwicklung allgemein bereitgestellt werden können. Entsprechend haben bisher drei große internationale Konferenzen, zuletzt 2015 in Addis Abeba, Dokumente mit politischen Beschlüssen, Anregungen und Reformanstößen verabschiedet, an denen sich die internationale Staatengemeinschaft sowie einzelne UN-Mitglieder orientieren.

Wichtig für die jeweiligen Ergebnisse des sog. Financing for Development (FfD)-Prozesses waren dabei neben den jeweiligen vorherrschenden politisch-ökonomischen Vorstellungen davon, wie bestimmte Ziele zu erreichen sind, auch die bemühten Begründungszusammenhänge. Waren das zu Beginn noch die Ergebnisse der großen Weltkonferenzen der 1990-er Jahre, so steht aktuell die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren Zielen (den

Sustainable Development Goals, SDGs) im Zentrum. Entsprechend wurden die Ergebnisse von 2015, die Aktionsagenda von Addis Abeba (Addis Ababa Action Agenda, AAAA) als integraler Bestandteil in die Agenda 2030 aufgenommen. Das heißt zwar nicht, dass es bei allen Schnittmengen zwischen AAAA und Agenda 2030, nicht auch jeweils eigene Schwerpunktsetzungen gibt. Politische Relevanz entfaltet der FfD-Prozess aber eindeutig aus seiner Verknüpfung mit den SDGs.

Diese Begründungszusammenhänge sind insofern wichtig für die Ergebnisse von FfD4, als sie nach dem Motto „*form follows function*“ ihre Ergebnisse prädestinieren. Beispielsweise sind mit der Erweiterung der SDGs gegenüber den Millenniumentwicklungszielen um spezifischere Ziele zum Umwelt- und Naturschutz auch entsprechende Überlegungen in den FfD-Prozess eingeflossen. Sie wirken aber auch noch auf eine andere Art und Weise. Es macht einen gehörigen Unterschied, ob es um die Verwirklichung einer politischen – und das heißt aus ihrer Zeit geborenen, und bestimmten Moden unterliegenden und immer einem gewissen Maß an Unverbindlichkeit unterliegenden – Agenda geht, oder um verbindliche, ggf. einklagbare und wirkmächtigere Rechte.



Während gegenwärtig – im Februar/März 2024 – die Vorbereitungen für FfD4 beginnen, wozu auch die genauere Festlegung ihres Verhandlungsmandats und des vorgeschalteten Prozesses gehört, ist es überlegenswert, welchen Begründungszusammenhang man hierfür bemühen möchte. Eine Möglichkeit wäre, FfD4 stringent an der Verwirklichung der SDGs auszurichten. Der UN-Generalsekretär hat dazu jüngst eine Reihe von Vorschlägen gemacht: Kurzfristige bspw. unter dem Titel „SDG Stimulus Package“, mittel und langfristige im Kontext des im September 2024 anstehenden Reformgipfels „Summit of the Future“. Letztere firmieren unter dem Titel „Reform der internationalen Finanzarchitektur“. Sie könnten ein Fingerzeig dafür sein, wohin sich eine entsprechend orientierte FfD4-Konferenz bewegt. Weitere Anforderungen könnten aus den Ergebnissen der letzten multilateralen Konferenzen im Umweltbereich abgeleitet werden, allen voran die Vertragsstaatenkonferenzen zu Klima und dem Schutz der biologischen Vielfalt sowie die Weltchemikalienkonferenz von 2023.

Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, FfD4 am Katalog und System der Menschenrechte auszurichten. Diese gehören sozusagen zur DNS der Vereinten Nationen. Die Menschenrechte haben zwar große Schnittmengen mit den politischen Agenden, was ihre

jeweiligen Zielvorstellungen angeht, allen voran im Pakt für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Menschenrechte (WSK-Pakt). Was sie allerdings von den politisch ausgehandelten Zielkatalogen abhebt, ist ihr größeres Maß an Verbindlichkeit und sind die mit ihnen verknüpften Überprüfungsmechanismen. Bei diesen sogenannten Peer Reviews können Staaten ihre Bemühungen zur Umsetzung bzw. Verwirklichung der Menschenrechte darstellen und es werden sowohl andere Länder als auch gesellschaftliche Gruppen mit ihren Analysen beteiligt.

Das System der Menschenrechte mit seinen Normen und Verfahren ist dabei mitnichten statisch. Es entwickelt und wandelt sich in ständiger Interpretation und Konkretisierung. Jüngst hat es Resolutionen zum Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt gegeben. Entsprechend haben wir die Völkerrechtlerin Luzie Struchholz gebeten, uns dieses „neue“ Recht zu erläutern und zu erklären, ob und falls ja, welche Folgen sich daraus für Finanzierungsfragen ergeben könnten. Das Ergebnis finden Sie im Anschluss. Die daraus für FfD4 ggf. zu ziehenden Schlüsse finden Sie am Ende des Dokuments.

Wolfgang Obenland

Das Recht auf eine gesunde Umwelt und seine finanzpolitischen Implikationen

Am 28. Juli 2022 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution, in der sie das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt (kurz: Recht auf eine gesunde Umwelt) anerkannte.¹ Die Resolution wurde ohne Gegenstimmen angenommen, lediglich acht Staaten enthielten sich bei der Abstimmung. Weniger als ein Jahr zuvor, am 8. Oktober 2021, hatte bereits der UN-Menschenrechtsrat das Recht in einer Resolution anerkannt, ebenfalls ohne Gegenstimmen und mit vier Enthaltungen von Russland, China, Indien und Japan.² Im Kontext der vielfältigen ökologischen Krisen – Klima, Biodiversität, Verschmutzung –, mit denen wir uns zur Zeit konfrontiert sehen, gab es einige mediale Aufmerksamkeit rund um die Anerkennung des Rechts. Doch welche konkreten Änderungen und neuen Pflichten für die Staaten bringt die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt mit sich? Und ergeben sich daraus auch finanzielle Pflichten für Deutschland im Umweltbereich?

Finanzielle Pflichten im Menschenrechtsbereich

Um die Frage nach der Bedeutung der Anerkennung und nach finanzpolitischen Implikationen zu beantworten, lohnt es sich, zunächst einen Blick darauf zu werfen, wie Menschenrechte mit den Finanzen eines Staates zusammenhängen.

Im internationalen Menschenrechtsdiskurs wird zwischen verschiedenen Rechtekategorien unterschieden. Auf der einen Seite stehen die bürgerlichen und politischen Rechte, auf der anderen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte). Bürgerliche und politische Rechte waren ursprünglich vor allem als Abwehrrechte gegenüber dem Staat

konzipiert. Dazu gehören zum Beispiel das Verbot von Folter oder das Recht auf Religionsfreiheit. Für die Einhaltung von Abwehrrechten muss der Staat lediglich passiv bleiben, was sie theoretisch sofort und kostenfrei umsetzbar macht. Demgegenüber stehen die WSK-Rechte, deren Umsetzung so komplex ist, dass sie nicht sofort realisiert werden können. Zu den WSK-Rechten gehören zum Beispiel die Rechte auf Bildung und Gesundheit. Ihre Verwirklichung erfordert den Aufbau von Institutionen und Infrastruktur, was wiederum ein Aktivwerden des Staates und die Investition finanzieller Mittel voraussetzt. In Anerkennung der Tatsache, dass diese Rechte nicht von jetzt auf gleich umgesetzt werden können, sind die Staaten verpflichtet, WSK-Rechte progressiv, das heißt fortschreitend, zu verwirklichen.

In der Praxis sind die Kategorien der WSK- und politischen und bürgerlichen Rechte nicht so trennscharf. Entgegen der Annahme erfordert auch die Einhaltung politischer und bürgerlicher Rechte oftmals finanzielle Mittel. Ein Beispiel bietet das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, für dessen Umsetzung es den Aufbau und Unterhalt stabiler Institutionen braucht. Umgekehrt beinhalten WSK-Rechte Aspekte, die durch die Staaten sofort umgesetzt werden müssen, wie etwa die diskriminierungsfreie Anwendung. Nichtsdestotrotz wird diese konzeptionelle Aufteilung nicht zuletzt durch die bestehenden internationalen Menschenrechtspakte aufrechterhalten. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bilden zwei von neun Kernverträgen zum Schutz der Menschenrechte, die seit 1966 unter dem Dach der UN verabschiedet wurden.

Die Rechtekategorie ist relevant, um zu bestimmen, welche finanziellen Verpflichtungen sich für den Staat aus einem Recht ergeben. Aufgrund ihrer theoretischen Konstruktion als kostenlos umsetzbare Abwehrrechte gegenüber dem Staat sind die politischen und bürgerlichen Rechte nicht mit spezifischen finanziellen Pflichten für die Staaten verknüpft. Anders ist das bei den progressiv und teilweise kostenaufwendig zu realisierenden WSK-Rechten. Um nicht zuletzt der Tatsache gerecht zu werden, dass Industriestaaten andere Kapazitäten für diese progressive Umsetzung haben als Länder des Globalen Südens, wurden hier finanzielle Verpflichtungen für die Staaten formuliert, die

1 UN-Generalversammlung, UN Doc. A/Res/76/300, „The human rights to a clean, healthy and sustainable environment“, angenommen am 28. Juli 2022, verfügbar unter: https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1®isterDownload=1

2 <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-48-13.pdf>

sich an ihren jeweiligen Möglichkeiten orientieren. Der internationale Pakt über WSK-Rechte schreibt dabei fest, dass Staaten dazu verpflichtet sind, das Maximum an verfügbaren Ressourcen (*maximum available resources*, MAR) für die Verwirklichung von WSK-Rechten aufzubringen.

Das Maximum an verfügbaren Ressourcen

Das Konzept des Maximums an verfügbaren Ressourcen ist sehr komplex und Gegenstand zahlreicher Debatten. Über die Jahre wurde es weiter konkretisiert. Wie für alle neun Menschenrechtskernverträge wurde auch im Rahmen des Paktes über WSK-Rechte ein Ausschuss eingerichtet, der damit beauftragt ist, die Umsetzung des Vertrags zu überwachen. Dieser WSK-Ausschuss hat im Laufe seiner Tätigkeit in wiederholter Weise auf das MAR-Prinzip Bezug genommen und es somit interpretiert. Der WSK-Ausschuss vertritt grundsätzlich ein weitreichendes Verständnis des Begriffs der *maximum available resources*. In diesem Verständnis bezieht sich das MAR-Prinzip nicht nur auf eine Verteilung eines festgelegten Budgets. Vielmehr berührt es auch die Frage, wie Staaten zum Beispiel durch Änderungen in der Steuerpolitik weitere Ressourcen verfügbar machen können. Das MAR-Prinzip betrifft damit verschiedenste Aspekte der Finanzpolitik eines Staates, von Priorisierungsentscheidungen in der Haushaltsplanung über Steuer- und Schuldenpolitik, Korruptionsbekämpfung bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit.

Die finanzpolitischen Verpflichtungen beginnen demnach bereits bei der Generierung von Ressourcen und berühren damit Fragen der Steuerpolitik eines Staates.³ Insgesamt haben Staaten viel Spielraum, die Steuerpolitik so auszugestalten, wie sie es als sinnvoll erachten. Der zuständige WSK-Ausschuss bewertet jedoch progressive Steuersätze als für die Verwirklichung von WSK-Rechten förderlicher als regressive. Er kritisiert dahingehend auch Rückschritte, wie etwa eine Anhebung der Schwelle für die Erbschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer.

3 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/GC/24, „General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities“, angenommen am 10. August 2017, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBED-zFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsjZZVQclMQouG4TpS9jwIh-CjCxiuZ1yrkMD%2FSj8YF%2BSXo4mYx7Y%2F3L3zvM2zSUB-w6ujInCawQrjx3hIK8Odk6DUwG3Y>, para. 23.

Positiv hervorgehoben werden hingegen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und -betrug.⁴ Teilweise stellt der Ausschuss auch fest, dass die Besteuerung eines Staates insgesamt nicht ausreichend ist, um die WSK-Rechte zu verwirklichen.⁵

Nach der Frage, wie viele Ressourcen der Staat z.B. durch seine Steuerpolitik verfügbar macht, folgt die Betrachtung der Verteilung dieser Ressourcen. Um festzustellen, ob ein Staat genügend Mittel für die Umsetzung eines Rechts aufbringt, können die Ausgaben mit denen für andere Rechte und Sektoren verglichen werden. Ebenfalls infrage kommt ein Vergleich mit den Ausgaben eines ähnlich entwickelten Staates. Dieser Vergleich wird jedoch durch die Bandbreite der verschiedenen Rechte verkompliziert. So steht jedes Recht mit einer Vielzahl von Themengebieten in Zusammenhang. Das Center for Women's Global Leadership nennt in einem Bericht als Beispiel die Absicht, die Rechte von Kindern durch Investitionen in Bildung und Gesundheit zu fördern und dabei außer Acht zu lassen, dass es auch einer guten Infrastruktur bedarf, damit alle Kinder eine Schule oder Klinik besuchen können. Die Verwirklichung von WSK-Rechten setzt damit nicht nur Ausgaben für soziale Dienste voraus, sondern berührt auch Bereiche wie Landwirtschafts-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik.⁶ Das erschwert es, staatliche Ausgaben auf ein bestimmtes Recht „umzurechnen“. Insgesamt haben die Staaten große Spielräume, wenn es darum geht, zu entscheiden, wie sie ihre Ressourcen nutzen und welchem Bedarf an Ressourcen Priorität eingeräumt wird.⁷ Sie müssen jedoch ihre Entscheidungsfindung offen darlegen und

4 UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, „Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland“, angenommen am 14. Juli 2016, verfügbar unter: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBED-zFEovLCuW3XRinAE8KCBFqQHnz%2FvuCC%2BTxEKA118bzE0UtfQhJkxxOSGuoMUxHGypYLjNFkwxnMR6GmqogLJF-8BzscMe9zpGfTXBkZ4pEaigi44xqil>, para. 16.

5 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/060/11/PDF/G1506011.pdf?OpenElement>, para. 10.

6 Balakrishnan, Radhika et al., „Maximum Available Resources & Human Rights. Analytical Report“, Center for Women's Global Leadership, Juni 2011, verfügbar unter: <https://www.escr-net.org/sites/default/files/marreport.pdf>, S. 6.

7 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/2007/1, „An evaluation of the obligation to take steps to the „maximum of available resources“ under an optional protocol to the covenant. Statement“, angenommen am 10. Mai 2007, verfügbar unter: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/Obligationtotakesteps-2007.pdf>, para. 11.

begründen, inwiefern sie damit zur Verwirklichung der Rechte beitragen.⁸

Als eine allgemeine Regel gilt auch, dass Rück-schritte meist unzulässig sind. Der WSK-Ausschuss hat klargestellt, dass regressive Maßnahmen wie beispielsweise eine Kürzung der Mittel in einem bestimmten für die WSK-Rechte relevanten Bereich hohe Anforderungen an den entsprechenden Staat stellen. Er muss belegen, dass Alternativen ausgeschöpft wurden und die Maßnahme zum Schutz der Gesamtheit aller Rechte notwendig war.⁹ Das Gleiche gilt für eine allgemeine Spar- bzw. Austeritätspolitik. Haushaltsdisziplin und Einsparungen können dabei nicht als Gründe vorgebracht werden. Vielmehr muss nachgewiesen werden, dass die Sparpolitik einen Beitrag dazu leistet, die Gesamtheit der Rechte zu schützen.¹⁰

Die mit WSK-Rechten in Verbindung stehenden finanziellen Verpflichtungen von Staaten betreffen auch die Schuldenpolitik. Die unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für Schulden und Menschenrechte Yuefen Li wies 2020 in einer Anmerkung daraufhin, dass die Verschuldungskrise vieler Länder Risiken für die Menschenrechte mit sich bringe. Um den verschuldeten Ländern Erleichterung zu verschaffen, schlägt sie unter anderem auch Maßnahmen wie Umschuldung und Schuldenerlasse vor.¹¹ Von Industriestaaten wie Deutschland wird gefordert, in internationalen Finanzinstitutionen darauf hinzuwirken, dass Kreditkonditionen in den Schuldnerländern nicht zu Rückschritten im Bereich der WSK-Rechte führen.¹²

Schließlich berührt das MAR-Prinzip auch die Entwicklungszusammenarbeit. Als Maßstab für die durch einen Staat dafür aufzubringende Gesamtsumme ist bisher vor allem ein internationaler Indikator zur Anwendung gekommen, demnach die Ausgaben für

Entwicklungszusammenarbeit 0,7% des Bruttoinlandsprodukts betragen sollten.¹³ Doch nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit ist relevant. Vom zuständigen WSK-Ausschuss wurde in der Vergangenheit beispielsweise kritisiert, wenn im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gezahlte Mittel so verwendet wurden, dass sie der Verwirklichung von WSK-Rechten entgegenstanden, etwa indem nur private statt öffentliche Bildungseinrichtungen gefördert wurden.¹⁴

Durch die Aktivität des WSK-Ausschusses wurde das MAR-Prinzip zunehmend konkretisiert, sodass sich mittlerweile eine ganze Reihe von finanziellen Pflichten für die Staaten daraus ableiten lassen. Doch lassen sich diese Pflichten mit der Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt fortan auch auf den Umweltbereich übertragen?

Das Recht auf eine gesunde Umwelt und konkrete Staatenpflichten

Um konkrete Staatenpflichten und damit auch finanzielle Pflichten aus dem Recht auf eine gesunde Umwelt ableiten zu können, muss dieses Recht zunächst verbindlich für die Staaten gelten. Allerdings können weder der Menschenrechtsrat noch die Generalversammlung völkerrechtlich bindende Entscheidungen treffen. Somit ist auch die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt durch den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung ein politischer Akt und verpflichtet keinen Staat direkt, das Recht umzusetzen.

Damit im Zusammenhang steht noch eine weitere Herausforderung: Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist nicht Teil eines Vertragswerks. Die Resolutionen von Menschenrechtsrat und Generalversammlung zur Anerkennung des Rechts sind sehr kurz gefasst und geben kaum detaillierte Informationen zum konkreten Inhalt. Obwohl sich das Recht in der Logik der Rechtekategorien klar den WSK-Rechten zuordnen ließe, da seine Umsetzung umfangreiche Investitionen und ein proaktives Vorgehen des Staates erfordert, ist eine solche Zuteilung aus rechtlicher Perspektive schwierig. Ohne eine autoritative Einordnung des Rechts als WSK-Recht und damit zusammenhängend die Verknüpfung mit dem MAR-Prinzip können zunächst keine finanziellen Pflichten aus dem Recht abgeleitet werden.

8 Blyberg, Ann und Hofbauer, Helena, „The Use of Maximum Available Resources“, The Article 2 project, Februar 2014, verfügbar unter: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Maximum-Available-Resources-booklet.pdf>

9 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/1999/10, „CESCR General Comment No. 13: The Rights to Education (Art. 13)“, angenommen am 08. Dezember 1999, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf>, para. 45.

10 Ebd.

11 UN-Expertin für Schulden und Menschenrechte, „Note by the Independent Expert on debt and human rights, Ms. Yuefen Li, on options to consider for a human rights debt relief during COVID-19 for developing countries“, 20. August 2020, verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/NotePMOnDebtCovid-19.pdf>, S. 4-5.

12 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, „Concluding observations on the sixth periodic report of Germany“, verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/1653881>, Para. 16.

13 Ebd., Para. 20.

14 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, Para. 14.

Vorteile der Anerkennung

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt wirkungslos wäre. Kurzfristig ist zwar zu konstatieren, dass durch die mangelnde rechtliche Verbindlichkeit die Anerkennung vorerst keine konkreten Pflichten für die Staaten begründet. Das gilt auch für etwaige finanzielle Pflichten, die sich aus dem Recht auf eine gesunde Umwelt ergeben könnten. Das heißt allerdings nicht, dass die Staaten nicht trotzdem Pflichten im Bereich Umwelt und Menschenrechte zu erfüllen haben. Das Thema Umwelt ist im Menschenrechtskontext nicht neu. Es wurde nur bisher indirekt über bestehende Menschenrechte hergeleitet. Internationale Menschenrechtsinstitutionen und -tribunale haben Umweltaspekte zum Beispiel als Bestandteil der Rechte auf Leben, Gesundheit und Privatsphäre behandelt. So gibt es mittlerweile einen ganzen Katalog von unumstrittenen Staatenpflichten in diesem Bereich, die rechtlich verbindlich sind und eingefordert werden können. Da das Recht auf Gesundheit ein WSK-Recht ist, gelten in diesem Rahmen auch die finanziellen Pflichten des MAR-Gebots. Es gibt auch Stimmen, die argumentieren, dass es eher einer besseren Durchsetzung dieser bestehenden Menschenrechte bedarf, als mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt ein neues Recht zu schaffen.¹⁵

Langfristig gedacht hat die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt durch die UN-Generalversammlung jedoch eine wichtige Signalwirkung und birgt großes Potenzial für eine Weiterentwicklung des Rechts. Zum einen ist sie Ausdruck der Erkenntnis, dass die Themenbereiche Umwelt und Menschenrechte sich gegenseitig bedingen und nicht separat voneinander gedacht werden können. Zum anderen könnte ein Recht auf eine gesunde Umwelt wichtige Regelungslücken schließen. Diese entstehen, wenn bestimmte umweltbezogene Aspekte über andere Rechte nicht hergeleitet werden können.¹⁶ Dieser Punkt

ist vor allem relevant, weil unter anderem durch die größere Aufmerksamkeit auf Umweltthemen im Zuge der Klima-, Verschmutzungs- und Biodiversitätskrise immer neue Schnittmengen zwischen Umwelt- und Menschenrechtsthemen offenbar werden, die potenziell nicht über bestehende Rechte abgedeckt sind. Das Recht auf eine gesunde Umwelt kann hier also als eine Art „Auffangrecht“ verstanden werden und bietet einen Anknüpfungspunkt, um neue Entwicklungen in dem Bereich Umwelt und Menschenrechte verbindlich zu regeln. Die Anerkennung des Rechts durch die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat lässt sich dabei in einen Prozess der zunehmenden Konkretisierung einordnen, der langfristig nicht nur politische, sondern auch rechtliche Verbindlichkeiten schaffen kann.

Je mehr Aufmerksamkeit das Recht auf eine gesunde Umwelt auf internationaler Ebene bekommt, desto wahrscheinlicher wird es, dass Staaten anfangen, ihr Handeln danach auszurichten und darauf Bezug zu nehmen. Durch die zunehmende Akzeptanz des Rechts auf internationaler Ebene entsteht eine politische Verbindlichkeit, die oftmals auch ohne rechtliche Einklagbarkeit Wirkung entfalten kann. Auf diese Weise kann langfristig sogar sogenanntes „Völkergewohnheitsrecht“ entstehen und das Recht auf eine gesunde Umwelt somit zu einer verbindlichen Norm werden. Dazu braucht es keinen Vertrag, sondern eine international breit aufgestellte Staatenpraxis und die Überzeugung der Staaten, in ihrem Handeln rechtlich gebunden zu sein. Eine Resolution der Generalversammlung ohne Gegenstimmen ist ein wichtiger Anhaltspunkt für eine solche Entwicklung. Allerdings ist die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ein Prozess, der oftmals Zeit braucht. Einfacher wäre es daher, das Recht auf eine gesunde Umwelt in einem internationalen oder regionalen Vertrag zu verankern. Auch hier hilft die Anerkennung des Rechts, indem sie das Thema auf die internationale Agenda gesetzt hat. Nun ist es an der internationalen Staatengemeinschaft, den durch die Anerkennung angestoßenen Prozess fortzuführen.

15 Deutsches Institut für Menschenrechte, „Stellungnahme. Internationale Anerkennung eines Menschenrechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt“, Oktober 2021, verfügbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Internationale_Anerkennung_eines_Menschenrechts_auf_eine_sichere_saubere_gesunde_und_nachhaltige_Umwelt.pdf

16 Savaresi, Annalisa, „The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?“, EJIL:Talk!, 12. Oktober 2021, verfügbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/>

Den Inhalt fortentwickeln

Ein Prozess der inhaltlichen Konkretisierung ist bereits angestoßen. Schon 2018 veröffentlichte der damalige Sonderberichterstatter für Menschenrechte und die Umwelt, John Knox, zum Ende seiner sechsjährigen Amtszeit 16 Rahmenprinzipien mit menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Realisierung einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt.¹⁷ Diese Prinzipien haben an sich keine direkte Wirkmacht. Der Anspruch des Sonderberichterstatters war es jedoch, in seinen Prinzipien bereits geltendes Recht zusammenzufassen. Dazu legte er eine Liste von Rechtsquellen bestehend aus internationalen Verträgen, Rechtsprechung von Menschenrechtstribunalen sowie Entscheidungen und Anmerkungen von verschiedenen Menschenrechtsinstitutionen wie dem Menschenrechtsrat bei.¹⁸ Die Prinzipien geben eine grobe Orientierung, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Realisierung einer gesunden Umwelt bereits existieren und was ein Recht auf eine gesunde Umwelt genau beinhalten könnte. Neben prozeduralen Verpflichtungen, wie Diskriminierungsfreiheit, Zugang zu Information und die Bereitstellung eines wirksamen Rechtsbehelfs, nennen die Prinzipien auch bestimmte Maßnahmen, die Staaten ergreifen sollen, um eine gesunde Umwelt zu ermöglichen. Dazu gehören zum Beispiel bestimmte Umweltstandards, die Durchsetzung dieser Umweltstandards auch gegenüber privaten Akteuren und Vereinbarungen im Rahmen internationaler Kooperation.

2023 verabschiedete der Menschenrechtsrat die erste Resolution zum Recht auf eine gesunde Umwelt seit der Anerkennung durch die Generalversammlung.¹⁹ Wie die Rahmenprinzipien des Sonderberichterstatters setzt sich die Resolution aus prozeduralen Verpflichtungen und konkreteren

Maßnahmen zusammen.²⁰ Neben der Verabschiedung umfassender Gesetze, die unter anderem die Klima-, Biodiversitäts- und Verschmutzungskrise adressieren sollen, fordert die Resolution auch ein vermehrtes Aufgreifen von Umweltthemen in der Schulbildung, den Aufbau von Kapazitäten sowie das Ergreifen konkreter Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität.

Die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt durch Menschenrechtsrat und Generalversammlung, die Aktivitäten des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und die Umwelt sowie die Annahme weiterer Resolutionen durch den Menschenrechtsrat legen den Grundstein für einen Prozess der zunehmenden Konkretisierung des Rechts. Dieser Prozess muss nun vorangetrieben werden, um es zu etablieren und langfristig auch durchsetzbar zu machen.

Weiterentwicklung auf verschiedenen Ebenen

In diesem Prozess der Weiterentwicklung des Rechts können und sollten auch einzelne Staaten wie Deutschland eine treibende Funktion einnehmen. Dabei gibt es Ansatzpunkte auf verschiedenen Ebenen.

Internationale Ebene

Auf internationaler Ebene gilt es zunächst, in allen relevanten internationalen Gremien wie beispielsweise im Menschenrechtsrat oder in der Generalversammlung die Fortentwicklung des Rechts durch die Formulierung und Unterstützung weiterer Resolutionen voranzubringen.

Einzelne Staaten können jedoch auch abseits ihres Einflussbereichs in UN-Gremien einen Beitrag zur Fortentwicklung des Rechts auf eine gesunde Umwelt leisten, indem sie im Rahmen internationaler Kontrollmechanismen darauf Bezug nehmen. Eine solche Möglichkeit, das Recht auf eine gesunde Umwelt weiterzuentwickeln, bietet der sogenannte Universal Periodic Review (UPR). Der UPR ist ein Überprüfungsmechanismus des Menschenrechtsrates, in dem die Menschenrechtsslage in jedem der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen alle viereinhalb Jahre unter die Lupe genommen wird. Die Überprüfung wird durch die

17 UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und die Umwelt, UN Doc. A/HRC/37/59, „Framework Principles on Human Rights and the Environment“, 24. Januar 2018, verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/framework-principles-human-rights-and-environment-2018>

18 UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und die Umwelt, „Selected sources for framework principles on human rights and the environment“, Februar 2018, verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/ListSourcesFrameworkPrinciples.pdf>

19 Center for International Environmental Law, „UN Approves Urgently Needed Steps To Protect Human Rights to a Healthy Environment“, 04. April 2023, verfügbar unter: <https://www.ciel.org/news/un-approves-next-steps-to-protect-human-right-to-a-healthy-environment/>

20 UN-Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/52/L.7, „The human right to a clean, healthy and sustainable environment“, angenommen am 23. März 2023, verfügbar unter: https://digitallibrary.un.org/naanna/record/4007326/files/A_HRC_52_L.7-EN.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1®isterDownload=1

gewählten 48 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrates in Form eines „Peer Review“-Verfahrens vorgenommen und erfolgt auf der Grundlage von drei Berichten: einem Bericht des jeweils zu überprüfenden Staates, einem Bericht des Menschenrechtsrates zu allen relevanten Informationen aus dem UN-Menschenrechtssystem und schließlich einem Bericht, in dem Beiträge von zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammengefasst werden. Auf Grundlage dieser Dokumente und einem Austausch mit dem zu überprüfenden Staat gibt der Menschenrechtsrat Empfehlungen ab, zu denen der Staat jeweils Stellung nehmen muss. So wird der überprüfte Staat zwar nicht rechtlich, aber politisch gebunden, die angenommenen Empfehlungen und Selbstverpflichtungen umzusetzen. In der Resolution des Menschenrechtsrates von April 2023 ruft dieser die Staaten dazu auf, das Recht auf eine gesunde Umwelt im UPR zu adressieren.²¹ Eine Auseinandersetzung mit dem Recht im Rahmen des UPR würde dessen Konkretisierung vorantreiben und eine zunehmende Selbstverpflichtung von Staaten begünstigen. Die nächste Überprüfung Deutschlands im UPR steht ab 2028 an. Bis dahin kann viel passieren, sodass das Recht auf eine gesunde Umwelt im nächsten UPR eine Rolle spielen könnte.

Der Menschenrechtsrat als zuständiges Nebenorgan der Vereinten Nationen ist jedoch nicht das einzige Gremium auf UN-Ebene, das sich mit Menschenrechten befasst. Die neun mit der Überwachung der Menschenrechtskernverträge beauftragten Ausschüsse verfügen jeweils über eigene Kontrollmechanismen wie ein Staatenberichtsverfahren und teilweise eine Möglichkeit zur Individualbeschwerde. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens müssen die Staaten einen Bericht zum Umsetzungsstand der Rechte aus dem jeweiligen Vertrag einreichen. Der Bericht wird durch ein Sachverständigengremium geprüft, das schlussendlich sogenannte abschließende Bemerkungen (*concluding observations*) mit Empfehlungen herausgibt. Die abschließenden Bemerkungen sind zwar nicht rechtlich bindend, haben aber eine große politische Relevanz.²² Für die Zivilgesellschaft ergeben sich Beteiligungsmöglichkeiten über sogenannte Schattenberichte, die in Ergänzung zu den Staatenberichten beim Ausschuss eingereicht werden. Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist zwar in keinem der internationalen Menschenrechtsverträge erwähnt und fällt somit auf den ersten Blick nicht in die Zuständigkeit

21 Ebd.

22 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, „Staatenberichtsverfahren zu Deutschland“, verfügbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention/staatenberichtsverfahren>

eines der Vertragsausschüsse. Doch im Mai 2023 verabschiedete der Ausschuss für die Rechte des Kindes eine Allgemeine Bemerkung (*general comment*) zum Zusammenhang zwischen Kinderrechten und der Umwelt.²³ Die Allgemeinen Bemerkungen haben an sich keinen rechtsverbindlichen Charakter, werden aber oftmals als Interpretation des zuständigen Vertragsorgans akzeptiert. In seinem General Comment greift der Kinderrechts-Ausschuss das Recht auf eine gesunde Umwelt auf und stellt fest, dass es unter anderem Bestandteil der Rechte auf Leben (Art. 4 der Kinderrechtskonvention), Gesundheit (Art. 24), einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27) und Bildung (Art. 29) ist. Damit erklärt er seine Zuständigkeit für das Kinderrecht auf eine gesunde Umwelt und eröffnet so die Möglichkeit, im Staatenberichtsverfahren darauf Bezug zu nehmen. Darüber hinaus konkretisiert der Ausschuss den Inhalt des Rechts. Er nennt Maßnahmen, die sofort umgesetzt werden müssen, um das Kinderrecht auf eine gesunde Umwelt zu wahren. Diese Maßnahmen reichen von einer Verbesserung der Luftqualität über die Umstellung auf erneuerbare Energien und den Schutz der Biodiversität bis hin zu einer Transformation der industriellen Landwirtschaft, um Unter- und Mangelernährung entgegenzuwirken. Außerdem fordert der Ausschuss auch ganz explizit von den Staaten, das MAR-Prinzip bei der Umsetzung von Kinderumweltrechten zu beachten.²⁴ Deutschland könnte in seinem nächsten Staatenbericht zum Umsetzungsstand des Kinderrechts auf eine gesunde Umwelt Stellung nehmen und somit den Prozess der Fortentwicklung vorantreiben.

Regionale Ebene

Neben dem internationalen gibt es regionale Menschenrechtssysteme, die separat voneinander und auch separat vom internationalen System funktionieren. Sie verfügen über andere vertragliche Grundlagen und auch andere Durchsetzungsmechanismen. So hat beispielsweise das Recht auf Meinungsfreiheit im europäischen Menschenrechtssystem einen anderen Inhalt als das Recht auf Meinungsfreiheit im afrikanischen oder internationalen System. Die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt auf internationaler Ebene hat somit vorerst keine direkte Relevanz für

23 UN-Kinderrechtsausschuss, UN Doc. CRC/C/GC/26, „General comment No. 26 (2023) on children’s rights and the environment with a special focus on climate change“, 22. August 2023, verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-26-childrens-rights-and>

24 Ebenda, Para. 72.

die regionalen Systeme. Trotzdem können Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen Einfluss aufeinander ausüben oder sogar Synergien entwickeln.

Bisher ist das europäische das einzige der vier regionalen Menschenrechtssysteme, in dem das Recht auf eine gesunde Umwelt nicht vorkommt. Im interamerikanischen System ist das Recht etabliert und konnte in einigen Fällen bereits erfolgreich vor dem interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeklagt werden. Im afrikanischen Menschenrechtssystem taucht es als Recht auf eine zufriedenstellende Umwelt in der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Art. 24) auf, ist jedoch als kollektiver Anspruch nur schwer einzufordern. Schließlich ist das Recht auf eine gesunde Umwelt auch in der Arabischen Menschenrechtscharta verankert (Art. 38).

Die Grundlage des europäischen Menschenrechtssystems bildet die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit ihren mittlerweile 14 Zusatzprotokollen. Sie wurde 1950 unter dem Dach des Europarats verabschiedet. In der EMRK ist kein Recht auf eine gesunde Umwelt gelistet. Der für die Einhaltung der EMRK zuständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat Umweltbelange bisher vor allem als Bestandteile der Rechte auf Leben (Art. 2) und Privatsphäre (Art. 8) behandelt. Doch wie auf internationaler Ebene wurde auch im europäischen System ein Prozess angestoßen, das Recht auf eine gesunde Umwelt in den Menschenrechtskatalog mitaufzunehmen. Im September 2021 verabschiedete die parlamentarische Versammlung des Europarats eine Resolution, in der sie die Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt in einem weiteren Zusatzprotokoll zur EMRK vorschlägt.²⁵ Im September 2022 empfahl das aus den Außenministern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Ministerkomitee des Europarates, die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt in Erwägung zu ziehen, und nahm dabei auch auf die

Resolutionen des UN-Menschenrechtsrats sowie der Generalversammlung Bezug.²⁶ In einer High-Level-Konferenz mit führenden Expert:innen, Richter:innen und Staatenvertreter:innen wurde im Mai 2023 weiter darüber diskutiert, das Recht auf eine gesunde Umwelt in das europäische Menschenrechtssystem zu inkorporieren.²⁷ Diesen Prozess voranzutreiben kann dazu beitragen, das Recht auf eine gesunde Umwelt auch auf internationaler Ebene zu stärken, wenn seine Anwendung für Staaten zunehmend selbstverständlich wird. Allerdings ist anzumerken, dass das Konzept des Maximums an verfügbaren Ressourcen keine Entsprechung im europäischen Menschenrechtssystem hat. Eine Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt wäre demnach nicht direkt an finanzielle Pflichten gebunden.

Nationale Ebene

Auf nationaler Ebene kann die Bundesregierung die Fortentwicklung des Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt zunächst dadurch vorantreiben, dass sie das Recht offiziell anerkennt und sich zu dessen Umsetzung verpflichtet. Ein weiterer Schritt wäre, das Recht gesetzlich zu verankern. Sie kann außerdem weitere Resolutionen unterstützen, die das Recht auf eine gesunde Umwelt konkretisieren und fortentwickeln. Dazu gehört auch der Prozess, das Recht zum Beispiel in Form eines Zusatzprotokolls zur EMRK in das europäische System zu integrieren. Ein solches Zusatzprotokoll müsste von Deutschland unterzeichnet und ratifiziert werden. Schließlich kann Deutschland von sich aus in seinen Staatenberichten im Rahmen des UPR und des Staatenberichtsverfahrens zur Kinderrechtskonvention auf das Recht auf eine gesunde Umwelt eingehen. So trägt es zur weiteren Konkretisierung des Rechts und zu einer breiteren Staatenpraxis bei.

25 Europarat, Parlamentarische Versammlung, „Resolution 2396 (2021). Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe“, angenommen am 29. September 2021, <https://pace.coe.int/en/files/29499/html>

26 Ministerkomitee des Europarats, „Recommendation CM/Rec(2022)20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment“, angenommen am 27. September 2022, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1>

27 Europarat, „Advancing the right to a clean, healthy and sustainable environment in Europe, 03. Mai 2023, verfügbar unter: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/advancing-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment-in-europe>

Ausblick

Die politische Relevanz des Rechts auf eine gesunde Umwelt wird weiter zunehmen, bis es auch rechtliche Pflichten für die Staaten begründet. Was diese Pflichten genau beinhalten werden und welche Durchsetzungsmechanismen es geben wird, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Dazu gehört, wie sich der konkrete Inhalt des Rechts entwickelt und ob es gelingt, das Recht in einem internationalen Vertrag zu verankern. Insbesondere wenn es langfristig um politische Priorisierungen oder juristische Durchsetzungsmechanismen geht, stellen sich weiterführende Fragen. Es lohnt sich bspw. darüber nachzudenken, ob das Konzept der intergenerationellen Gerechtigkeit dem Recht auf eine gesunde Umwelt wegen seiner besonderen Relevanz auch für zukünftige Generationen Priorität einräumen wird. Dieses Konzept wurde unter anderem 2021 im sogenannten „Klimabeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) benannt und wird auch in einigen aktuellen Verfahren vor dem EGMR eine Rolle spielen.²⁸ Dass dem Recht auf eine gesunde Umwelt bei dieser Frage eine Sonderstellung zukommt, zeigt sich bereits in den durch sechzig internationale Menschenrechtsexpert:innen erarbeiteten „Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations“²⁹ von Februar 2023.³⁰ In der Präambel nimmt das Dokument direkt Bezug auf das Recht auf eine gesunde Umwelt und sagt, dass die Menschenrechte zukünftiger Generationen auch im Kontext dieses Rechtes interpretiert und angewendet werden müssen.

Ebenso interessant ist die Frage nach der Extraterritorialität der menschenrechtlichen Pflichten im Umweltbereich, also inwiefern ein einzelner Staat für Wirkungen außerhalb seines Staatsgebietes

verantwortlich ist. Die Kausalität zwischen dem Handeln des Staates und der Betroffenheit einer in ihren Rechten verletzten Person ist hier besonders schwierig nachzuweisen. Es bleibt abzuwarten, wie Menschenrechtsinstitutionen oder -gerichte mit dieser Problematik umgehen werden. Im „Klimabeschluss“ des BVerfG von 2021 hatte dieses festgestellt, dass Deutschland sich nicht seiner Verpflichtungen entziehen könne, indem es auf Emissionen aus anderen Ländern verweise. Zu einem ähnlichen Schluss war auch der niederländische „Hoge Raad“ 2019 in seinem „Urgenda-Urteil“ bereits gekommen.³¹ Auch wird diese Frage in einigen aktuell laufenden Fällen vor dem EGMR eine bedeutende Rolle spielen.³²

Bisher scheitert die Ableitung finanzieller Pflichten aus dem Recht auf eine gesunde Umwelt daran, dass seine Anerkennung durch den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung keine rechtliche Verbindlichkeit begründet. Mit seiner Konkretisierung und inhaltlichen Fortentwicklung wird es jedoch im internationalen, europäischen und nationalen Menschenrechtsdiskurs zunehmend politische und potenziell auch rechtliche Relevanz entfalten. Die deutsche Zivilgesellschaft kann sich dann menschenrechtlicher Argumente bedienen und die Einhaltung finanzieller Pflichten von der Regierung einfordern. Infrage kommt dabei zum Beispiel eine Forderung nach Schuldenerlassen oder anderen Mechanismen zur Erleichterung der Schuldenlast, insofern diese Länder davon abhält, das Recht auf eine gesunde Umwelt umzusetzen. Ein Vergleich mit anderen Ländern oder Sektoren könnte außerdem als Grundlage dazu dienen, umfassendere finanzielle Mittel für die Umsetzung des Rechts vom deutschen Staat zu fordern. Die ersten impulsgebenden Schritte in der Fortentwicklung des Rechts auf eine gesunde Umwelt sind bereits getan. Nun müssen die Staaten den Prozess weiter vorantreiben, in dem das Recht nach und nach den Charakter einer politisch und schließlich rechtlich verbindlichen Norm annimmt, die aktiv eingefordert werden kann.

28 Hefti, Angela, „What’s next in Climate Litigation before the European Court of Human Rights? Duarte Agostinho and Others v Portugal and 32 other States“, Oxford Human Rights Hub, 02. Mai 2023, verfügbar unter: <https://ohrh.law.ox.ac.uk/whats-next-in-climate-litigation-before-the-european-court-of-human-rights-duarte-agostinho-and-others-v-portugal-and-32-other-states/>

29 UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, „Maastricht Principles on The Human Rights of Future Generations“, angenommen am 03. Februar 2023, verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/new-york/events/hr75-future-generations/Maastricht-Principles-on-The-Human-Rights-of-Future-Generations.pdf>

30 Center for International Environmental Law, „Legal Principles Shed New Light on Human Rights of Future Generations. The New Principles Clarify and Crystalize International Law As It Applies To The Human Rights of Future Generation“, 13. Juli 2023, verfügbar unter: <https://www.ciel.org/news/legal-principles-shed-new-light-on-human-rights-of-future-generations/>

31 Arling, Helen und Taghavi, Hani, „KlimaSeniorinnen v. Switzerland – A New Era for Climate Change Protection or Proceeding with the Status Quo?“, EJIL:Talk!, 06. April 2023, verfügbar unter: <https://www.ejiltalk.org/klima-seniorinnen-v-switzerland-a-new-era-for-climate-change-protection-or-proceeding-with-the-status-quo/>

32 Hefti, Angela, 2003.

Schlussfolgerungen

Wie Luzie Struchholz gezeigt hat, ist die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt ein fortschreitender Prozess, der durch seine Weiterentwicklung immer größere und konkretere Wirkung entfalten dürfte. In dieser Hinsicht ist dieses wie auch die etablierten Rechte von Relevanz für die finanzpolitischen Beschlüsse im Rahmen der 4. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung. Beide Prozesse können sich dabei wechselseitig unterstützen. Zum einen könnte bereits die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt, bspw. im allgemeinen Teil des Abschlussdokuments, dessen Relevanz vergrößern – etwas, das genauso für andere breit anerkannte, aber noch nicht abschließend konkretisierte Rechte gilt wie das Recht auf Entwicklung. Auch besteht in den Verhandlungen für FfD4 die Möglichkeit, gerade die mit den Menschenrechten verbundenen finanziellen Staatenpflichten zu betonen.

Umgekehrt könnte ein Rückgriff auf die Menschenrechte zu einer systematischen Aufwertung der FfD4-Ergebnisse beitragen und diese anleiten. Das gilt u.a. für vier Aspekte:

1. Ein Bezug auf die Verwirklichung der Menschenrechte würde die Ergebnisse von FfD4 mit deutlich größerer Verbindlichkeit ausstatten. Bislang werden die dort formulierten Beschlüsse zu oft als mehr oder weniger freiwillige Empfehlungen verstanden. Der Wandel von einer Sammlung von möglichen Instrumenten hin zu verbindlicheren Zielen wäre ein großer Fortschritt.
2. Weiter würden die FfD4-Beschlüsse enorm davon profitieren, sich an den Überprüfungsmechanismen im Menschenrechtssystem zu orientieren. Die momentan zur Weiterführung des FfD-Prozesses jährlich abgehaltenen FfD-Foren können zukünftig in Anlehnung an die Peer Reviews eine systematische Überprüfung der Anstrengungen einzelner Staaten beinhalten. Durch Kommentare der anderen Ländervertreter und ggf. aus dem UN-System würde außerdem der Aspekt der extraterritorialen Staatenpflichten gestärkt. Die Beteiligungsrechte

gerade von marginalisierten und diskriminierten Bevölkerungsgruppen könnten u.a. im Rahmen von zivilgesellschaftlichen Schattenberichten Einfluss in die offiziellen Agenden finden.

3. Eine stärkere Bezugnahme auf das System der Menschenrechte würde außerdem einen Missstand beheben, der sich schleichend innerhalb der FfD-Prozesse ausgebreitet hat. Weil sich der Prozess primär mit Umsetzungsmechanismen befasst, sind die Grenzen zwischen zu erreichendem Ziel und den vorgeschlagenen Instrumenten zu ihrer Verwirklichung teilweise bis zur Unkenntlichkeit verschwommen. Bspw. dominiert längst nicht mehr die Frage, wie Ökonomien und Staaten mit den für ihre jeweiligen Aufgaben nötigen Finanzmitteln ausgestattet werden können. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass dies primär über privatwirtschaftliche und profitorientierte Investitionen gelingen könne. Die Diskussionen fokussieren sich entsprechend auf Instrumente zu deren „Entfesselung“ durch Subventionen und regulative Anpassungen bzw. Deregulierung. Eine menschenrechtszentrierte Betrachtungsweise könnte hier Abhilfe schaffen, gerade in Bereichen, in denen es um allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugang geht, also bei öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung. Darüber hinaus würden strukturelle und systemische Fragen wieder stärker ins Zentrum der Diskussionen rücken.
4. Nicht zuletzt bietet eine stärkere Fokussierung auf die Menschenrechte eine Möglichkeit, die momentan zumindest im Hintergrund enorm wirkmächtigen geopolitischen Erwägungen zumindest zu begrenzen bzw. einzuhegen und damit zum Erfolg der FfD4-Konferenz insgesamt beizutragen.

Es bleibt festzuhalten, dass der FfD-Prozess von einer stärkeren Bezugnahme auf das System der Menschenrechte enorm profitieren könnte. Seine Legitimität wäre gestärkt, und damit auch die Wirkmacht seiner Beschlüsse. Das gilt es im Vorbereitungsprozess aktiv zu berücksichtigen.

Wolfgang Obenland

Impressum

Finanzierung ökologischer Gerechtigkeit

Das Recht auf eine gesunde Umwelt und seine finanzpolitischen Implikationen

von Luzie Struchholz

Herausgeber

Forum Umwelt & Entwicklung

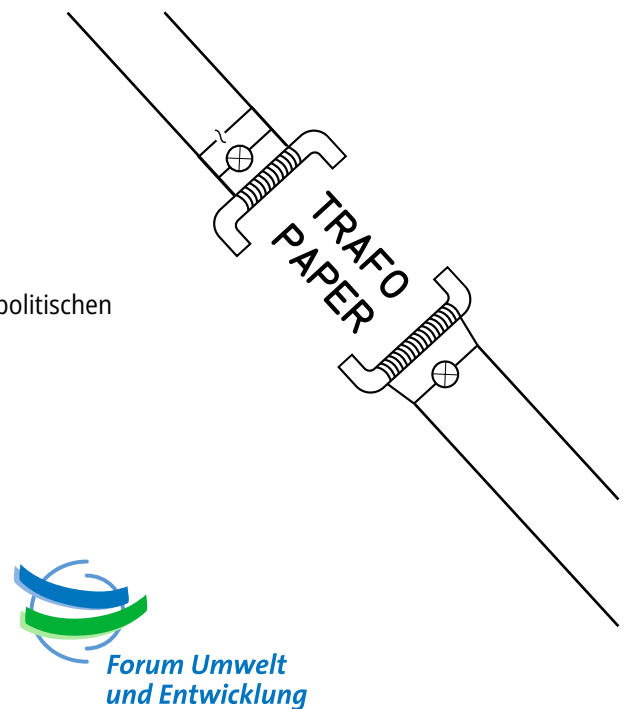
Marienstr. 19-20, 10117 Berlin

info@forumue.de | <https://ptf.forumue.de>

Autorin: Luzie Struchholz

Redaktion & Kontakt: Wolfgang Oberland

Berlin, März 2024



Diese Publikation ist Teil des Projekts „Transformative Finanzpolitik in Krisenzeiten“ des Forum Umwelt & Entwicklung, gefördert von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für die Inhalte dieser Publikation sind allein die Autor:innen verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht zwingend den Standpunkt von GIZ und BMZ, des Forum Umwelt & Entwicklung oder seiner Mitglieder wieder.