

GRUNDRECHTE

Zeitschrift

EuGRZ

in Verbindung mit

Prof. Dr. Thomas Buergenthal, George Washington University, Washington D.C.; Mitglied im UN-AMR, Genf/New York
 Dr. h. c. Hans Danelius, Richter am Obersten Gerichtshof, Stockholm; Kammerpräsident bei der EKMR, Strasbourg
 Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Abr. Frowein, Direktor am Max-Planck-Institut für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Heidelberg
 Prof. Dr. Dr. h. c. Heribert Golsong, vorm. Vizepräsident der Weltbank, Washington
 Prof. Dr. Constance Grewe, Direktor des Forschungsinstituts für Grundrechte an der Universität Caen
 Dr. Gerhart Holzinger, Richter am Verfassungsgerichtshof, Wien
 Hon. Prof. Dr. Rudolf Machacek, Richter am VfGH, Wien; Mitglied im Europäischen Ausschuss zur Verhütung der Folter, Strasbourg
 Prof. Dr. Jan De Meyer, Universität Löwen; Richter am EGMR, Strasbourg
 Prof. Dr. Jörg Paul Müller, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Bern
 The Rt. Hon. Lord Scarman, O.B.E., vorm. Richter am House of Lords, London
 Prof. Dr. László Sólyom, Präsident des Ungarischen Verfassungsgerichtshofs, Budapest
 Dr. Gerhard Ulsamer, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
 Prof. Dr. Jacques Velu, Universität Brüssel (U.L.B.), Generalstaatsanwalt beim Kassationshof
 Prof. Thór Vilhjálmsson, Richter am EGMR, Strasbourg; Richter am EFTA-Gerichtshof, Genf
 The Hon. Mr. Justice Brian Walsh, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Strasbourg/Dublin
 Herausgegeben von Norbert Paul Engel, Kehl/Strasbourg Schriftleitung Rechtsanwältin Erika Engel, Kehl/Strasbourg

EuGRZ

22. Dezember 1995

22. Jg. Heft 20-21

ISSN 0341/9800

Seiten 507-578

1. Aufsätze

- Andreas Kley-Struller**, St. Gallen
Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention 507
- Matthias Ruffert**, Trier
Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte 518

2. Entscheidungen

- EGMR – 9. 12. 94 – Schwere Umweltverschmutzung durch Anlage zur Abfallentsorgung verletzt Nachbarn in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) / *López Ostra gegen Spanien* Kley-Struller 530
- EGMR – 25. 11. 93 – Fehlende gerichtliche Kontrolle einer Bewilligung zur Müllablagelagerung verletzt Art. 6 Abs. 1 EMRK / *Zander gegen Schweden* Kley-Struller 535
- EGMR – 21. 9. 93 – Ausschluß des wegen Mordes Angeklagten von persönlicher Teilnahme an Berufungsverhandlung trotz Risikos wesentlicher Strafverschärfung verletzt Verteidigungsrechte (Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK) / *Kremzow gegen Österreich (I)* Strasser 537
- EKMR – 18. 10. 95 – Rügen gegen Durchführung des auf Verletzung von Verteidigungsrechten lautenden EGMR-Urteils unbegründet / *Kremzow (II)* Strasser 544
- EuGH – 17. 10. 95 – Obligatorische Frauen-Quote im öffentlichen Dienst Bremens mit EG-Gleichbehandlungsrichtlinie unvereinbar / *Rs. Kalanke*
 • Schlußanträge des Generalanwalts Giuseppe Tesaro voller Wortlaut 546
 • Urteil voller Wortlaut 553
- BVerfG – 31. 5. 95 – RVO-Kompetenz über Eckdaten für Studium und Prüfungen sowie Dekanats-Neuregelungen gem. UniG von NRW verfassungsgemäß voller Wortlaut 555
- BVerfG – 10. 1. 95 – Berufsfreiheit deutscher Seeleute durch Internationales Seeschiffregister nicht verletzt / Koalitionsfreiheit beeinträchtigt voller Wortlaut 559
- BVerfG – 31. 5. 95 – Verfassungsbeschwerde gegen unterschiedliches Stimmengewicht bei Wahlen zum Europäischen Parlament erfolglos voller Wortlaut 566

3. Dokumentation

- EP – 14. 6. 95 – Asien-Strategie / Stärkere Berücksichtigung von Menschenrechten 568

4. Laufende Verfahren

- OGH, Wien / EuGH – 29. 8. 95 – Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung der EMRK als „Bestandteil des Gemeinschaftsrechts“ / *Kremzow (III)* voller Wortlaut 570



N. P. Engel Verlag

Kehl am Rhein

Straßburg

Arlington, Va.

1. Aufsätze

Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention

von **Andreas Kley-Struller**, St. Gallen

I. Stellung des Umweltschutzes im Rahmen der Konvention	507
A. Beispiel: Anfechtung der Betriebsbewilligungen für die Kernkraftwerke Mühleberg und Beznau II	507
B. Konventionsrechtliche Rahmenbedingungen	508
II. Dreifache Relevanz des Konventionsrechts für den Umweltschutz	509
A. Allgemeines	509
B. Innerstaatliche Umweltverfahren und Verfahrensbe- teiligung von Betroffenen.....	509
C. Umweltrechtlich motivierte Schranken eines Kon- ventionenrechts	510
D. Umweltbeeinträchtigung und gleichzeitige Beein- trächtigung eines Konventionsrechts durch Immissio- nen	511
III. Recht auf Leben (Art. 2 EMRK)	511
IV. Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK)	512
V. Die Freiheit des Privat- und Familienlebens als Immis- sionsschutzgarantie (Art. 8 EMRK)	512
VI. Eigentumsgarantie Art. 1 ZP	514
VII. Ausblick	515
A. Würdigung der Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK und Art. 1 ZP als Immissionsschutzgarantien.....	515
B. Schaffung eines Zusatzprotokoll über den Umwelt- schutz?	515

I. Stellung des Umweltschutzes im Rahmen der Konvention

A. Beispiel: Anfechtung der Betriebsbewilligungen für die Kernkraftwerke Mühleberg und Beznau II

Zehn Anwohner des Kernkraftwerks Mühleberg im Kanton Bern haben der Europäischen Kommission für Menschenrechte einen interessanten Fall vorgelegt, der zur Zeit noch anhängig ist.¹ Das Kernkraftwerk Mühleberg besteht seit Anfang der siebziger Jahre und erhielt bis heute lediglich befristete, atomrechtliche Betriebsbewilligungen. Die Bernische Kraftwerke AG als Betreibergesellschaft reichte am 9. November 1990 ein Gesuch um Erteilung einer unbefristeten Betriebsbewilligung und um Leistungserhöhung für das Kernkraftwerk Mühleberg ein.² Nach schweizerischem Atomenergierecht bedarf unter anderem „der Betrieb sowie jede Änderung... des Umfangs einer Atomanlage“ einer Bewilligung der Schweizerischen Regierung.³ Zum Bewilligungsverfahren gehört ein Einspracheverfahren. Die zehn Beschwerdeführer hatten sich zusammen mit etwa 28'000 andern Personen am ersten und sodann am zweiten Einspracheverfahren beteiligt. Sie hatten gerügt, dass der Betrieb des Kernkraftwerkes den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen und die Unversehrtheit fremder Sachen nicht zu garantieren vermöge. Die entsprechende Voraussetzung des Art. 5 Abs. 1 des Atomgesetzes sei nicht erfüllt. Der Schweizer Bundesrat als Bewilligungsbehörde hatte schliesslich in seinem Entscheid vom 14. Dezember 1992⁴ sämtliche Einsprachen abgewiesen. Gleichzeitig hatte er das Gesuch der Betreibergesellschaft teilweise bewilligt, indem er dem Betrieb bis zum 31. Dezember 2002 und der Erhöhung der thermischen Leistung des Reaktors um 10 % zustimmte. Die zehn Anwohner des Kernkraftwerks Mühleberg forderten diese erst- und zugleich letztinstanzliche Bewilligung der Schweizer Regierung am 21. Juni 1993 bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte an. Die zehn Beschwerdeführer rügten die Verletzung der Art. 2, 6, 8 und 13 EMRK. Die Beschwerde ist von der Kommission am 18. Oktober 1995 für zulässig erklärt worden.

Im Juni 1995 ist eine entsprechende Beschwerde gegen die Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Beznau II an die Kommission eingereicht worden.⁵ Es handelt sich freilich nicht um die ersten umweltschutzrelevanten Beschwerden. Die bisherigen Entscheide der Kommission haben gezeigt, dass derartige Grossanlagen konventionsrechtlich relevant werden können. Die Vielfalt der jeweils von den Beschwerdeführern angeführten Bestimmungen zeigt, dass je nach Sachverhalt ganz unterschiedliche Konventionsrechte wichtig werden können.

Nicht nur die neueste, sondern auch die ältere Praxis zeigt eine gewisse Relevanz des Querschnittproblems „Umweltschutz“ im Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Kommission hat zwar festgehalten, dass die Konvention kein Recht auf Natur- und Umweltschutz beinhaltet.⁶ Den Vertragsstaaten kann deshalb nicht ein selbständiges Recht auf Schutz der Umwelt entgegeng gehalten werden.⁷ Gleichwohl sind zahlreiche Urteile und Entscheide ergangen, die sich mit Flug- und Strassenlärm,⁸ verschmutztem Trinkwasser,⁹ Mülldeponien,¹⁰ Landwirtschafts- und Naturschutz zonen,¹¹ ökologisch motivierten

* *Andreas Kley-Struller, Dr.rer.publ., Rechtsanwalt, Privatdozent für öffentliches Recht; es handelt sich um die erweiterte schriftliche Fassung des Probevortrages vom 30. Januar 1995 zur Habilitation an der Universität St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften.*

- 1 Beschwerde Nr. 22110/93, U. Balmer-Schafroth und neun andere Personen gegen die Schweiz.
- 2 Vgl. die Publikation des Gesuchs, Bundesblatt (BB1.) 1990 III 1210.
- 3 Vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a und Art. 6 des Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23.12.1959 (Atomgesetz, AtG), systematische Gesetzsammlung des Bundes (SR) Nr. 732.0.
- 4 Vgl. BB1. 1993 I 84 ff.; dem voraus ging nach der Gesuchspublikation und dem Einspracheverfahren (vgl. oben Fn. 2) ein zweites Einspracheverfahren, BB1. 1992 I 66 f. und BB1. 1992 V 1137.
- 5 Vgl. die Gesuchspublikation und das Einspracheverfahren, BB1. 1993 I 301; das zweite Einspracheverfahren, BB1. 1993 II 937; die Zwischenverfügung vom 15.10.1993, BB1. 1993 III 822 und die nun in Strassburg angefochtene Verfügung des Bundesrates vom 12.12.1994, BB1. 1994 V 1148; vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 133 vom 12.6.1995, S. 16.
- 6 Vgl. Beschwerde Nr. 7407/76, X.Y. gg. Deutschland, DR 5,161 (Zulässigkeitsentscheid, im folgenden ZE); Beschwerde Nr. 9310/81, Rayner gg. Vereinigtes Königreich, DR 47,13 (ZE); St. Weber, *Environmental Information and the European Convention on Human Rights*, HRLJ 1991, 177 ff., insb. S. 181, Fn. 65; G. Cohen-Jonathan, *La Convention europeenne des Droits de l'Homme, Aix-en-Provence 1989*, S. 83.
- 7 Vgl. M.E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Zürich 1993, S. 68 f.
- 8 Vgl. z. B. Beschwerde Nr. 9310/81, Rayner gg. Vereinigtes Königreich, DR 47,13 (ZE) m.w.H. und Fn. 76.
- 9 Urteil Zander gg. Schweden, in diesem Heft S. 535.
- 10 Vgl. Urteil Fischer gg. Österreich, Serie A Nr. 312, vgl. auch den ZE zur Beschwerde Nr. 16922/90, Fischer gg. Österreich, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1991, 427.
- 11 Urteil Oerlemans gg. Niederlande, Serie A Nr. 219 (= ÖJZ 1992, 386); Urteil de Geouffre de la Pradelle, Serie A Nr. 253-B (= ÖJZ 1993, 358). Die ältere Praxis der Kommission erklärte diese Beschwerden noch für unzulässig; vgl. Beschwerde Nr. 11185/84, M. Herrick gg. Vereinigtes Königreich, DR 42, 275 (ZE); Beschwerde Nr. 10395/83, N. gg. Österreich, DR 48, 65 (ZE); →

Nutzungspflichten,¹² umweltschutzrechtlich motivierten Polizeibewilligungen,¹³ Installation von Kernwaffen, Lagerung und Versenkung von Atommüll im Meer¹⁴ sowie der Errichtung von Kraftwerken zur Erzeugung von elektrischem Strom¹⁵ befassen. Die amerikanische Literatur hat sich intensiv mit dem grundrechtlichen Anspruch auf den Schutz der Umwelt befasst.¹⁶ Die europäische Literatur hat sich dagegen relativ zaghaft mit dem wichtigen Problem auseinandergesetzt;¹⁷ so ist in deutscher Sprache nur wenig darüber verfasst worden.¹⁸

B. Konventionsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Konvention ist als ein Vertrag allein zum Schutze des Menschen und seiner Persönlichkeit konzipiert. Aus diesem Grunde kann der Umweltschutz nur insofern im Konventionsrecht bedeutsam werden, als umweltrelevante Einwirkungen die menschliche Lebenspraxis erschweren und dadurch Konventionsrechte faktisch oder rechtlich beeinträchtigen.¹⁹ Insofern ist die Konvention anthropozentrisch orientiert, was in ihrer Entstehungsgeschichte und Schutzrichtung begründet ist. Die Formen der Umwelteinwirkungen auf den Menschen spielen für die Anwendbarkeit der Konvention keine Rolle. Es können Verunreinigungen der Luft, des Bodens sowie der gesamten menschlichen Lebenssphäre, radioaktive und andere Strahlen oder Lärm sein. Es handelt sich um dieselbe Vielfalt von umweltschutzrelevanten Einwirkungen, welche die Umweltschutzgesetzgebungen der Staaten und der Europäischen Union zu verhindern suchen. Die Konvention räumt nur dem Menschen subjektive Rechte ein. Sie kann damit nur vor *Immissionen* in seine unmittelbare Lebens- und Tätigkeitssphäre schützen, *nicht aber vor abstrakten Emissionen aus Anlagen*. Die Konvention kennt keine subjektiven Rechte der Natur,²⁰ weshalb solche Rechte, wie von modernen Ansätzen der Lehre gefordert,²¹ im Rahmen des EMRK-Rechtsschutzes nicht geltend gemacht werden können.

Ein Beschwerdeführer muss stets geltend machen, „Opfer“ einer EMRK-Verletzung im Sinne von Art. 25 Abs. 1 EMRK zu sein. Die Opfereigenschaft ist dann gegeben, wenn irgendein staatlicher Akt²² oder die Unterlassung einer notwendigen Massnahme ein Individuum in der Weise trifft, dass dessen Konventionsrechte rechtlich eingeschränkt oder faktisch beeinträchtigt werden.²³ Nach ständiger Praxis der Gerichtshofes verlangt Art. 25 Abs. 1 vom Individualbeschwerdeführer, „dass er geltend macht, von der Verletzung, die er rügt, tatsächlich betroffen zu sein. Art. 25 gewährt Einzelpersonen keine Art von Popularklage zur Auslegung der Konvention“.²⁴ Allerdings muss kein Schaden entstanden sein; die behauptete Verletzung der Konvention kann in sich genügen.²⁵ Wird jemand gezwungen, wegen Umweltbeeinträchtigungen seine Wohnung aufzugeben und an einem andern Ort Wohnsitz zu nehmen, so beendet dieser Wegzug die Opfereigenschaft nicht.²⁶ Vielmehr genügt die schlichte Tatsache, dass jemand während einer bestimmten Zeit massiven Umweltbeeinträchtigungen ausgesetzt war.

Die Frage, ob unter Umständen eine potentielle Gefahr (drohendes Umweltunglück mit Todesopfern und Verletzten) die Opfereigenschaft für den Einzelnen bewirken kann, bedarf detaillierter Emzelfallprüfung. In einem andern Zusammenhang ist die potentielle Gefährdung der Konventionsrechte geradezu klassisch aktuell geworden. Im Urteil Soering gegen Deutschland²⁷ stellte der Gerichtshof fest, künftige, potentielle Verletzungen der Konvention müssten vorhersehbar sowie ernsthaft sein und zu irreparablen Nachteilen führen. In diesem Sinne kann das Urteil Soering auf potentielle Umweltschäden und damit verbundene künftige Beeinträchtigungen der Konventionsrechte übertragen werden.²⁸ Die Gefahr muss indes nicht

→ Beschwerde Nr. 11723/85, E. Chater gg. Vereinigtes Königreich, DR 52, 250 (ZE).

- 12 Vgl. Beschwerde Nr. 12570/86, Martin Denev gg. Schweden, EuGRZ 1991, 195 f. (Bericht). Vgl. zum unzulässig erklärten Punkt Beschwerde Nr. 12570/86, DR 59, 127 (ZE).
- 13 Urteil Benthem gg. Niederlande, Serie A Nr. 97 (= EuGRZ 1986, 299).
- 14 Zu letzteren beiden: Beschwerde Nr. 715/60, Dr. S. gg. Deutschland (ZE), berichtet in: M. Dejeant-Pons, *L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systemes regionaux de protection des droits de l'homme*, RUDH 1991, 461 ff., insb. S. 464; J.-P. Jacque, *La protection du droit à l'environnement au niveau europeen ou regional*, in: P. Kromarek (Hrsg.), *Environnement et droits de l'homme*, Paris: UNESCO 1987, S. 65 ff., insb. S. 68. Vgl. ferner die Beschwerde vor dem UNO-Menschenrechtsausschuss Nr. 67/1980, *Port Hope Environmental Group v. Canada*, Entscheidung vom 27.10.1982, *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*, vol. 2, New York 1990, S. 20 ff.: Die Beschwerde betreffend eine stillgelegte Lagerstätte mit 200'000 Tonnen Nuklearabfällen wurde nicht auf die Vereinbarkeit mit dem Recht auf Leben (Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, abgekürzt CCPR) geprüft, da die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht ausgeschöpft waren.
- 15 Vgl. Fn. 83 und 84.
- 16 Vgl. R. Desgagne, *Integrating environmental values into the European Convention on Human Rights*, *American Journal of International Law* 89/1995, 263 ff., S. 264 Fn. 8 m.w.H.
- 17 Vgl. Kromarek (Fn. 14); Dejeant-Pons (Fn. 14), S. 461 ff.; Weber (Fn. 6), S. 177 ff. Die internationalen Gesamtdarstellungen der EMRK befassen sich mit der Ausnahme von L. Clements, *European Human Rights*, London 1994, S. 162 ff. nur am Rande mit dem Problem: vgl. Cohen-Jonathan (Fn. 6), S. 84 f. und 567; M. Melchior, *Rights Not Covered by the Convention*, in: R.St.J. MacDonald u. a. (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht usw. 1993, S. 593 ff., insb. S. 600.
- 18 Vgl. aber immerhin L. Krämer, *Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht*, EuGRZ 1988, 285 ff.; L. Wildhaber/St. Breitenmoser, *Kommentar zu Art. 8 EMRK*, Rndr. 480-487, in: *Internationaler Kommentar zur EMRK*, Stand: 3. Lieferung, Köln usw. 1995; K. Hailbronner, *Der „nationale Alleingang“ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW*, EuGRZ 1989, 101; nur knapp äussert sich Villiger (Fn. 7), S. 334.
- 19 Vgl. Weber (Fn. 6), S. 180; Dejeant-Pons (Fn. 14), S. 462 f.; Villiger (Fn. 7), S. 324; Desgagne (Fn. 16), S. 282 f. Die Stockholmer Deklaration über die Umwelt vom 16. Juni 1972 (*Text: International Legal Materials [ILM] 1972, 1416 ff.*) machte schon in ihrer Präambel auf diesen Zusammenhang zwischen Schutz der Umwelt und den Menschenrechten aufmerksam, ohne bereits ein Recht auf eine saubere Umwelt auszusprechen, vgl. Desgagne (Fn. 16), S. 263; Dejeant-Pons (Fn. 14), S. 462.
- 20 Vgl. Weber (Fn. 6), S. 180 und 181 Fn. 65 sowie oben Fn. 6.
- 21 Vgl. / Leimbacher, *Die Rechte der Natur*, Diss. Bern, Basel 1988, S. 400 zu den prozessrechtlichen Folgen und siehe die Zusammenfassung von / Leimbacher/P. Saladin, *Die Natur - und damit der Boden - als Rechtssubjekt*, Nationales Forschungsprogramm: Boden, Band 18, Bern 1988, S. 22.
- 22 Vgl. Villiger (Fn. 7), S. 89, „Verwaltungsakt oder eine Gerichtsentscheidung“ ist etwas zu eng formuliert, da die Konventionsorgane nicht auf bestimmte Rechtsformen des staatlichen Handelns abstellen.
- 23 Vgl. z. B. Ziff. 45 im Urteil Groppera gg. Schweiz, Serie A Nr. 173 (= EuGRZ 1990, 255) oder auch Ziff. 34 im Urteil Lüdi gg. Schweiz, Serie A Nr. 238 (= EuGRZ 1992, 300). S.a. Desgagne (Fn. 16), S. 284.
- 24 Vgl. Urteil Klass und andere gg. Deutschland, Serie A Nr. 28, Ziff. 33 (= EuGRZ 1979, 282), m.w.H.
- 25 Vgl. Desgagne (Fn. 16), S. 284.
- 26 Vgl. Urteil Lopez Ostra gg. Spanien, Serie A Nr. 303-C, Ziff. 42, in diesem Heft S. 532.
- 27 Serie A Nr. 161, Ziff. 90 (= EuGRZ 1989, 314). Im Urteil Norris gg. Irland, Serie A Nr. 142, Ziff. 28-34 (= EuGRZ 1992, 477) genügte für die Opfereigenschaft die abstrakte Möglichkeit, dass ein konventionswidriges Gesetz auf den Beschwerdeführer angewandt werden könnte.
- 28 Gl. A. Weber (Fn. 6), S. 181; A. A. Cancado Trindade, *The*

nur vorhersehbar sein, sondern das Risiko einer Konventionsverletzung muss mehr als nur theoretisch möglich sein.²⁹ Eine vage und abstrakte Gefahr, dass beispielsweise in einem Kraftwerk ein grösster anzunehmender Unfall (GAU) eintritt, genügt nicht. Die Konvention schützt nicht vor abstrakten Gefahren und den allgemeinen Risiken des Lebens. Vielmehr müssen sich konkrete Indizien anführen lassen, wonach sich die Gefahr mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erfüllt, weil beispielsweise in einer Anlage die technischen Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten werden. Diese Voraussetzung ist wohl bei einem veralteten und ungenügend gewarteten Atomkraftwerk oder bei einer anderen gefährlichen Anlage gegeben.

In der Praxis sind die Beschwerdeführer mit dem erheblichen Problem konfrontiert, wie sie die Vorhersehbarkeit einer Konventionsverletzung plausibel machen können.³⁰ Gerade in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Opfereigenschaft *künftiger Generationen*. Nach einem neuen Ansatz soll mit dem Umweltschutz nicht nur das Leben der heute lebenden Menschen geschützt, sondern zugleich die Lebensqualität künftiger Generationen bewahrt bleiben.³¹ Die aktuelle Praxis der Konventionsorgane verlangt freilich eine Opfereigenschaft von Personen mit einer Identität. Eine Art Stellvertretung für künftige, noch gar nicht lebende Beschwerdeführer ist nicht möglich. Auch Handlungen von Privaten können zur Opfereigenschaft führen. Die Konventionsorgane haben bei mehreren Rechten festgestellt, dass die Staaten *positive Verpflichtungen zur Gesetzgebung* (Schutzpflichten) haben,³² um die Rechte von Privatpersonen gegenüber anderen Privatpersonen zu schützen. Unterlässt ein Staat es, gewisse gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, so kann ein Beschwerdeführer geltend machen, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein. Positive Schutzpflichten verlangen von den Staaten beispielsweise eine minimale innerstaatliche Umwelt- und Immissionsschutzgesetzgebung sowie deren wirksamen Vollzug, soweit Konventionsrechte unmittelbar gefährdet werden. Danach müssten die Staaten etwa Höchstwerte für Emissionen vorschreiben und deren Missachtung bestrafen; ferner sollte ein Haftpflichtrecht zum Ausgleich von umweltbedingten Schadenzufügungen geschaffen werden. Freilich ist diese Aufzählung nur beispielhaft zu verstehen. Die Konvention schreibt derartige Massnahmen nicht konkret vor; die Staaten haben einen weiten Beurteilungsspielraum über die konkret zu treffenden Immissions-schutzmassnahmen. Fehlende gesetzliche Schutzbestimmungen oder deren Nichtanwendung kann der Einzelne bei den Konventionsorganen nur dann rügen, wenn sich der Mangel beim betreffenden Beschwerdeführer als EMRK-Verletzung zeigt. Ein Einzelner müsste also zum Beispiel geltend machen, die fehlende oder unzureichende Gesetzgebung gegen radioaktive Strahlung wirke sich bei ihm als Verletzung einer EMRK-Garantie aus. Eine Populärbeschwerde an die Konventionsorgane gegen den säumigen Gesetzgeber ist demnach ausgeschlossen. Die Konventionsrechte auferlegen den Staaten hinsichtlich der Erhaltung einer gesunden Umwelt nur insofern positive Pflichten, als eine fehlende oder mangelhafte Gesetzgebung die Rechte von Individuen unmittelbar verletzen würde.

Die Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK gibt einer Vereinigung zur Bekämpfung von Nuklearanlagen kein Recht, an den innerstaatlichen Verfahren als Partei teilzunehmen. Die Vereinigung müsste für eine Verfahrensteilnahme in ihren eigenen, gesetzlich geschützten Interessen betroffen sein. Das statutarische Ziel der Bekämpfung von Nuklearanlagen kann dieses eigene Interesse nicht ersetzen.³³ Es entspricht der Konvention, wenn ein Staat in umweltschutzrechtlichen Verfahren nur in eigenen (rechtlich geschützten) Interessen betroffene Personen als Parteien zulässt, dagegen ideelle Vereinigungen, welche allgemeine Interessen verfolgen, davon ausschliesst.

II. Dreifache Relevanz des Konventionsrechts für den Umweltschutz

A. Allgemeines

Da die Menschenrechtskonvention kein selbständiges Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt beinhaltet,³⁴ ist der Umweltschutz damit nicht *direkt* Thema des europäischen Menschenrechtsschutzes. In *indirekter* Weise kann der Umweltschutz gleichwohl in dreierlei Hinsicht Gegenstand eines Verfahrens vor den Strassburger Instanzen werden: Erstens können innerstaatliche Verfahren zum Schutze der Umwelt Gegenstand der Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK werden, wenn „zivil- oder strafrechtliche“ Ansprüche im Sinne der Konvention betroffen sind. Zweitens können die Massnahmen des Umweltschutzes als Schranken der gewährleisteten Rechte in Erscheinung treten. Drittens kann die Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen simultan bestimmte von der Konvention gewährleistete Rechte verletzen. Der Schutz der Umwelt und der Schutz der Rechte des Menschen überlappen sich insofern teilweise. Im folgenden sollen diese drei Aspekte kurz beleuchtet werden.

B. Innerstaatliche Umweltverfahren und Verfahrensbeteiligung von Betroffenen

In vielen Fällen liegt der Umweltschutz im Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK, weil eine *zivilrechtliche Streitigkeit vorliegt*. Wehren sich Grundeigentümer oder Mieter gegen Immissionen aus umweltschädigenden Vorhaben, so sind ihre Eigentums- und Nutzungsrechte betroffen: Art. 6 EMRK wird auf diese Weise in zahlreichen Umweltschutzmaterien anwendbar. In all diesen Verfahren geht es freilich nicht um einen Schutz der Umwelt durch die Menschenrechtskonvention, als vielmehr um die verfahrensrechtliche Absicherung von bereits vorausgesetzten innerstaatlichen Umweltverfahren. Im Urteil Zimmermann und Steiner gegen die Schweiz³⁵ war über die Fairness eines Entschädigungsverfahrens wegen übermässigen Fluglärms aus dem Flughafen Zürich-Kloten zu

→ *contribution of international human rights law to environmental protection, with special reference to global environmental change*, in: E. Brown Weiss (Hrsg.), *Environmental Change and International Law*, United Nations University Press, Tokyo 1992, S. 244 ff., insb. S. 263 ff. m.w.H.

29 Vgl. *Communication 35/1975 vom 9.4.1981*, S. Aumeeruddy-Cziffra u. a. (20 Maurizische Frauen), deutsche Übersetzung in *EuGRZ* 1981, 391 f., insb. Ziff. 9.2.

30 *Das Problem, ob Privatpersonen einen Anspruch auf Umweltinformationen haben, kann hier nicht behandelt werden*, vgl. dazu Desgagne (Fn. 16), S. 288 ff.; Weber (Fn. 6), S. 177 ff.; Dejeant-Pons (Fn. 14), S. 468 f.; A. Kiss, *Le droit à la conservation de l'environnement*, RUDH 1990, 445 ff., insb. S. 448; Krämer (Fn. 18), S. 292 f.

31 Vgl. R. S. Pathak, *The human rights system as a conceptual framework for environmental law*, in: Brown Weiss (Fn. 28), S. 205 ff., insb. S. 226 ff.; P. Saladin/Ch. Zenger, *Rechte künftiger Generationen*, Basel 1988, S. 46 f.

32 Vgl. z. B. *Beschwerde Nr. 18984/91, Margaret McCann u. a. gg. Vereinigtes Königreich*, Ziff. 184 m.w.H.; *Urteil des Gerichtshofs vom 27.9.1995 (= HRU 1995,260)*. Villiger (Fn. 7), S. 103 Fn. 36. Auch der UNO-Ausschuss für Menschenrechte anerkennt in seiner ständigen Rechtsprechung positive Schutzpflichten: Art. 9 CCPR verpflichtet die Staaten, Personen gegen Todesdrohungen und andere Beeinträchtigungen ihrer Sicherheit durch Privatpersonen zu schützen, vgl. den Fall Nr. 195/1983, *Delgado gg. Kolumbien*, Entscheidung vom 12.7.1990, RUDH 1990, 448 ff. und *EuGRZ* 1990, 552 f., vgl. dazu M. Nowak, *CCPR-Commentary*, Kehl a.Rh./Strassburg/Arlington 1993, Rndr. 21 zu Art. 2 und Rndr. 9 zu Art. 9 CCPR.

33 Vgl. *Beschwerde Nr. 9234/81, X. Association gg. Deutschland*, DR 26, 270 (ZE).

34 Vgl. oben Fn. 6.

35 Vgl. *Serie A Nr. 66 (= EuGRZ 1983, 482)*.

entscheiden. Die interessantere Frage, ob der Fluglärm an sich Rechte der Konvention verletzt, wurde dabei nicht behandelt.³⁶ Dieses Beispiel könnte durch zahlreiche weitere ergänzt werden.³⁷ Da diese Probleme strengenommen nur einen mittelbaren Umweltschutz durch die Konvention herbeiführen und in der Literatur hinreichend dargelegt worden sind,³⁸ soll im folgenden mit der Ausnahme der Kernkraftwerke nicht weiter darauf eingegangen werden.

Nach einer älteren Auffassung ist Art. 6 EMRK auf die Bewilligungsverfahren für Kernkraftwerke nicht anwendbar.³⁹ Nun freilich verschafft diese Bewilligung einen wirtschaftlichen, und damit einen „zivilrechtlichen“ Vorteil, der nach ständiger Rechtsprechung in den Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK fällt.⁴⁰ Die innerstaatlich zugelassenen Parteien (Kraftwerksbetreiber und Einsprecher) können sich deshalb darauf berufen. Darüber hinaus spricht noch ein anderes Argument für die Anwendung des Art. 6 EMRK. Diese Anlagen können - nach der neueren Rechtsprechung - zu Beeinträchtigungen des Privatlebens gemäss Art. 8 EMRK führen. Nun sind aber gerade Streitigkeiten im Rahmen des Art. 8 EMRK, so namentlich Fragen der körperlichen Integrität, und des Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK (im folgenden ZP) stets als „zivilrechtliche“ Fragen bewertet worden.⁴¹ Das Atomenergierecht teilt ein Gebiet um ein Kernkraftwerk in unterschiedliche Gefahrenzonen ein.⁴² Es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Nachbarrecht, welches das weiterhin anwendbare zivilrechtliche Nachbarrecht verstärkt und ergänzt.⁴³ Zudem setzt die unmittelbare Nachbarschaft zu einem Kernkraftwerk den Wert der betroffenen Grundstücke herab. Dies sind Aspekte, die deutlich für die Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK sprechen. Viele europäische Staaten, so etwa Frankreich,⁴⁴ haben deshalb eine gerichtliche Kontrolle derartiger atomrechtlicher Bewilligungen eingeführt. Trotz der politischen Tragweite solcher Entscheide kann man in diesem Zusammenhang nicht von einem justizfreien Hoheitsakt („acte de gouvernement“) sprechen. Würde freilich Art. 6 EMRK als unanwendbar angesehen, so käme der dazu subsidiäre Art. 13 EMRK zur Anwendung.⁴⁵ Danach muss bei Auseinandersetzungen über ein Konventionsrecht, vorliegendenfalls Art. 8 EMRK und Art. 1 ZP,⁴⁶ stets eine wirksame Beschwerde zur Verfügung stehen. Diese fehlte bei der atomrechtlichen Bewilligung durch den erst- und letztinstanzlich zuständigen Schweizer Bundesrat. Die eingangs erwähnten Schweizer Kernkraftverfahren betreffend die Anlagen Mühleberg und Beznau II werden daher mit grosser Wahrscheinlichkeit Probleme hinsichtlich der Art. 6 und 13 EMRK aufgeben.

Dieser verfahrensrechtliche Schutz des an sich nicht konventionsrechtlich garantieren Rechts auf eine saubere Umwelt schliesst direkt an moderne Entwicklungen an. Die Deklaration der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung vom 14. Juni 1992 hat im Prinzip 10 festgehalten,⁴⁷ dass die Staaten für einen effektiven Zugang zu Verwaltungs- (gerichtlichen) Verfahren sowie für Rechtsmittel- und Wiedergutmachungsmöglichkeiten sorgen sollten. Art. 6 Abs. 1 EMRK eröffnet gerade diese Möglichkeit, auch in Umweltverfahren mit angemessenen und fairen Garantien teilzunehmen. Freilich ist die von Art. 6 Abs. 1 EMRK ermöglichte Verfahrensteilnahme stets individueller Natur und immer auf konkrete Projekte, beispielsweise wie im Urteil Zander, auf eine bestimmte Abfalldeponie bezogen. Die Teilnahme an politischen Verfahren ist damit nicht angesprochen. Dafür ist vielmehr Art. 3 ZP vorgesehen, der freie Wahlen garantiert. Die Tragweite des sehr allgemein gehaltenen Art. 3 ZP ist allerdings beschränkt.⁴⁸ So hatten G. und E. im Verfahren gegen Norwegen gerügt, dass sie sich als Angehörige der lappischen Minorität gegen das Vorhaben eines Staudammes nur ungenügend zur Wehr setzen könnten, weil sie das norwegische

Recht ungenügend schütze. Die Kommission hatte daraufhin lapidar festgestellt: „Die Beschwerdeführer sind norwegische Bürger, die in Norwegen und unter norwegischem Recht leben. Sie haben wie andere Norweger das Stimmrecht und können sich in das norwegische Parlament wählen lassen. Sie sind deshalb im norwegischen Parlament repräsentiert, obwohl die Lappen als solche keinen gesicherten Sitzanspruch haben.“⁴⁹

C. Umweltrechtlich motivierte Schranken eines Konventionsrechts

Die Bestimmungen über die Schranken der Rechte in den Abs. 2 der Art. 8 (Privat- und Familienleben), Art. 9 (Religionsfreiheit), Art. 10 (Meinungsäusserungsfreiheit) und Art. 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) EMRK lauten jeweils ähnlich. Sie erlauben dem Vertragsstaat, diese Rechte zu beschränken, wenn dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz bestimmter Werte notwendig ist. Unter diesen öffentlichen Interessen figuriert auch die *Gesundheit*.⁵⁰ In entsprechender Weise ist das Recht auf Eigentum gemäss Art. 1 ZP nicht schrankenlos gewährleistet, vielmehr können die Staaten den Gebrauch der Güter

36 Die Beschwerdeführer haben sich nicht auf Art. 8 EMRK berufen, vgl. Beschwerde Nr. 8737/79, Zimmermann und Steiner gg. die Schweiz, Serie B Nr. 54, S. 8 ff. (Bericht).

37 Vgl. *Desgagne* (Fn. 16), S. 285 ff. m.w.H.; A. *Kley-Struller*, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, S. 40 Fn. 5, S. 41 Fn. 2, 6, 7; S. 42 Fn. 6 und 8; Beschwerde Nr. 19365/92, X. gg. Österreich, ÖJZ 1993, 743 (ZE), Baubewilligung und Naturschutz; Beschwerde Nr. 21343/93, M. Uuhiniemi gg. Finnland, DR 79-A, S. 42 ff., Programm zum Schutz der Küste; Urteil Zander gg. Schweden, s.u. S. 535, Bewilligung zur Müllablagerung; Urteil Fischer gg. Österreich, Serie A Nr. 312, Bewilligung zur Müllablagerung; Urteil Fredin Nr. 2 gg. Schweden, Serie A Nr. 283-A (= ÖJZ 1994, 565), Sonderabbaubewilligung für Schotter.

38 Vgl. *Villiger* (Fn. 7), S. 223 ff.; *Kley-Struller* (Fn. 37), S. 19 ff.

39 Vgl. *Kley-Struller*, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung „zivilrechtlicher“ Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK, Aktuelle Juristische Praxis 1994, 23 ff., insb. S. 38 Fn. 175 und S. 41 Fn. 222 m.H.

40 Vgl. Urteil Editions Periscope gg. Frankreich, Serie A Nr. 234-B, Ziff. 40 (= ÖJZ 1992, 771) und ebenso nach der Präzisierung der Rechtsprechung im Urteil Schouten und Meldrum gg. die Niederlande, Serie A Nr. 304, Ziff. 47 ff. (= ÖJZ 1995, 395); vgl. *Kley-Struller* (Fn. 37), S. 27 ff., insb. S. 37 f. m.w.H.

41 Vgl. *Velu/R. Ergec*, La Convention europeenne des Droits de l'Homme, Bruxelles 1990, S. 379 f., Ziff. 424 m.H.

42 Vgl. Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen vom 28.11.1983, SR 732.33.

43 Der zivilrechtliche Nachbarrechtsschutz gegen Kernkraftwerke steht weiterhin offen, vgl. *E. Stark*, Privatrechtliche Unterlassungsansprüche gegen Kernkraftwerke, Schweizerische Juristen-Zeitung 1975, 217 ff.; *R. Züch*, Präventivklagen nach Art. 679 ZGB insbesondere gegen Kernkraftwerke?, Wirtschaft und Recht 1976, 386 ff.

44 Vgl. C. *Lerche*, Landesbericht Frankreich, in: J.A. Frowein (Hrsg.), Die Kontrollrichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, Berlin usw. 1993, S. 1 ff., insb. S. 22 ff.

45 Vgl. *Y. Hangartner*, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, Aktuelle Juristische Praxis 1994, 3 ff.

46 Das erste Zusatzprotokoll zur EMRK haben Österreich und Deutschland, nicht aber die Schweiz ratifiziert, s. die Nachweise in EuGRZ 1994, 350.

47 Text: ILM 1992, 874 ff., insb. S. 878.

48 Vgl. *Desgagne* (Fn. 16), S. 287.

49 Vgl. Beschwerden Nr. 9278/81 und 9415/81 (verbunden), DR 35, 30, G. und E. gg. Norwegen, (ZE), S. 35 (Übersetzung des Autors).

50 Vgl. *Jacque* (Fn. 14), S. 67; *Dejeant-Pons* (Fn. 14), S. 463.

entsprechend dem öffentlichen Interesse einschränken. In diesem Zusammenhang hatte der Gerichtshof erklärt, dass der Schutz der Umwelt in der heutigen Gesellschaft eine zunehmend wichtige Erwägung darstelle⁵¹ und dem Eigentumsrecht nicht grundsätzlich zuwiderlaufe. Aus diesem Grunde verletze der naturschutzrechtlich motivierte Widerruf einer Abbaubewilligung für Schottersteine das Eigentumsrecht nicht, da die Verhältnismässigkeit gewahrt sei. Schliesslich betonte der Gerichtshof den weiten Beurteilungsspielraum, den die Staaten haben, um das private Interesse mit dem öffentlichen Interesse abzuwägen.⁵²

Der Umweltschutz ist also eine zulässige Motivation zur Einschränkung bestimmter Konventionsrechte. Die Konvention garantiert in dieser Konstellation gerade nicht ein Recht auf Umweltschutz, sondern gewisse Rechte beinhalten sogar „Ansprüche auf Emissionen“. So wird die Tätigkeit von Strassenmusikanten durch Art. 10 EMRK geschützt. Die Anwohner, die sich durch diese „Tätigkeit“ zuweilen mehr belästigt als erfreut zeigen und demgegenüber den Art. 8 EMRK anrufen, dürfen vor einem unablässigen Musizieren geschützt werden. Die Musikanten müssen die Schranken des Art. 8 gegen sich gelten lassen.⁵³ Das Gesetz muss die Schutzbereiche konkurrierender Konventionsrechte vernünftig und verhältnismässig abgrenzen. Damit steht die Konvention dem innerstaatlichen Immissionsschutz grundsätzlich nicht im Wege.⁵⁴

D. Umweltbeeinträchtigung und gleichzeitige Beeinträchtigung eines Konventionsrechts durch Immissionen

Es stellt sich die Frage, ob die Konventionsrechte nicht zumindest partiell einen materiellen Schutz einer gesunden Umwelt beinhalten. Ein konventionsrechtlicher Umweltschutz kann sich nämlich aus der positiven Staatenverpflichtung⁵⁵ ergeben, umfassend für die Einhaltung der Konventionsrechte zu sorgen. Dies bewirkt insofern ein konventionsrechtlich begründetes Recht auf Schutz der Umwelt, als sauberes Wasser, saubere Luft, Ruhe und weitere umweltrelevante Güter eine Voraussetzung für den effektiven Gebrauch der in der Konvention verankerten Rechte des Menschen, namentlich auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstellen.⁵⁶ Es besteht eine reichhaltige Rechtsprechungspraxis, welche zeigt, dass ein minimaler Anspruch auf Umweltschutz immer dann besteht, wenn durch Umwelteinflüsse Konventionsrechte unmittelbar gefährdet oder verletzt werden.⁵⁷ In diesem Sinne schützt die Konvention den Menschen vor übermässigen Immissionen. Die Beschwerdeführer haben sich vor den Konventionsorganen mit unterschiedlichem Erfolg auf das Recht auf Leben (Art. 2), das Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3), den Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 8) sowie die Eigentumsgarantie Art. 1 ZP berufen. Sie haben nämlich geltend gemacht, eine nach ihrer Ansicht besonders lästige oder sogar gesundheitsgefährdende Immission verletze die aufgeführten vier Freiheiten.

III. Recht auf Leben (Art. 2 EMRK)

Das Recht auf Leben gemäss Art. 2 EMRK ist mit der Todesstrafe unvereinbar, soweit sie durch das 6. Zusatzprotokoll in Friedenszeiten abgeschafft wurde. Der erste Satz von Art. 2 Abs. 1 EMRK bestimmt in allgemeiner Weise: „Das Recht jedes Menschen auf das Leben wird gesetzlich geschützt“. Art. 2 EMRK auferlegt den Staaten die *positive Pflicht*, die notwendigen Massnahmen zum Schutz des Lebens zu ergreifen.⁵⁸ Dazu gehört gewiss eine hinreichende Umweltschutzgesetzgebung.⁵⁹ Art. 2 Abs. 1 Satz 1 hat unter diesem Gesichtspunkt geradezu den Charakter einer Staatszielbestimmung. Eine Beeinträchtigung des Rechts auf Leben ist vorstellbar, wenn es ein Staat beispielsweise zulassen würde, dass gefährliche Anlagen (chemische Fabriken, Geräte, Kernkraftwerke) ohne zureichende Schutzvorkehrungen in

Betrieb sind, so dass Menschen unmittelbar gefährdet werden.⁶⁰ Die Kommission hat Art. 2 EMRK allerdings nicht in einem so weiten Sinne verstehen wollen. So schrieb der ehemalige Kommissionspräsident Fawcett, dass Art. 2 EMRK nicht das Leben, sondern nur das Recht auf Leben durch das Gesetz schützen wolle.⁶¹ Demnach könne vom Staat nicht verlangt werden, dass er vor den Gefahren des Lebens schütze. Vom Staat könne vielmehr nur gefordert werden, dass er die absichtliche Tötung verhindere.⁶² Diese Auslegung schränkt den durch Art. 2 EMRK geforderten Schutz stark ein. Im Strafrecht ist - wenn man diese Parallele heranzieht - die vorsätzliche Begehung einer Straftat dem Eventualvorsatz gleichgestellt.⁶³ Danach ist nicht eine direkte Intention erforderlich, sondern das kalte Inkaufnehmen der möglichen Folge (z. B. einer Tötung) gilt ebenfalls als genügender Vorsatz. Diese Überlegungen müssen m.E. auf den „Vorsatz“ des Staates übertragen werden. Ein Staat verletzt Art. 2 EMRK, wenn er in sträflicher Vernachlässigung seiner gesetzlichen Schutzpflichten es zulässt, dass Menschen durch defekte Anlagen (z. B. Emission von hochgiftigen Dioxinen und Furanen im schweren Unglück von Seveso in Norditalien am 10. Juli 1976) sterben oder geschädigt werden.⁶⁴ Sei es, dass der betreffende Staat keine Schutzvorschriften erlässt oder sei es, dass er bestehende und genügende Vorschriften nicht anwendet.

Die bisherige Praxis der Konventionsorgane entspricht weitgehend der oben wiedergegebenen Auffassung der Lehre, wonach Art. 2 EMRK lediglich des Recht auf Leben

- 51 Vgl. Urteil Fredin Nr. 1 gg. Schweden, Serie A Nr. 192, Ziff. 48 (= ÖJZ 1991, 514); vgl. auch Beschwerde Nr. 11185/84, Herrick gg. Vereinigtes Königreich, DR 42, 275 (ZE), wonach Gründe des Natur- und Landschaftsschutzes Nutzungsbeschränkungen von Grundstücken rechtfertigen können.
- 52 Vgl. *Dejeant-Pons* (Fn. 14), S. 462 f.; *Desgagne* (Fn. 16), S. 281.
- 53 Vgl. Beschwerde Nr. 10317/83, H.K. gg. Vereinigtes Königreich, DR 34, 218 (ZE).
- 54 Vgl. Fall Lopez Ostra (Fn. 89) zur umgekehrten Konstellation, wo Art. 8 EMRK als Immissionsschutzgarantie angewandt wurde.
- 55 Vgl. namentlich aus Art. 2 EMRK und Art. 8 EMRK, vgl. zur Schutzpflicht Fn. 32.
- 56 Vgl. *Melchior* (Fn. 17), S. 600.
- 57 Vgl. *Jacque* (Fn. 14), S. 68 ff.; *Dejeant-Pons* (Fn. 14), S. 462 f.; *Weber* (Fn. 6), S. 180; *Clements* (Fn. 17), S. 162.
- 58 Vgl. *I. Frowein/W. Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Kehl a. Rh. 1985, Rndr. 2 zu Art. 2 EMRK, S. 21; *Cancado Trindade* (Fn. 28), S. 272 m.H.; vgl. zu den positiven Pflichten Fn. 32.
- 59 Gl. A. *Pathak* (Fn. 31), S. 205 ff., insb. S. 213; A. *Kiss*, An introductory note on a human right to environment, in: Brown Weiss (Fn. 28), S. 199 ff., insb. S. 200; *Cancado Trindade* (Fn. 28), S. 272 f. je zum parallelen Art. 6 CCPR m.w.H.
- 60 Vgl. *Weber* (Fn. 6), S. 181 und das andere Beispiel von *P. van Dijk/G.J.H. van Hoof*, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 2nd ed., Deventer/Boston 1990, S. 217, wenn ein Staat z. B. auf Geschwindigkeitsbegrenzungen für Motorfahrzeuge verzichtet und dadurch eine höhere Zahl von Verkehrstoten in Kauf nimmt.
- 61 Vgl. *J.E.S. Fawcett*, The Application of the European Convention on Human Rights, Oxford 1987, S. 37.
- 62 Vgl. *van Dijk/van Hoof* (Fn. 60), S. 217.; in diesem Sinne etwa Beschwerde Nr. 2758/66, X. gg. Belgien, *Annuaire de la Convention europeenne des Droits de l'Homme* 12/1969, 174 ff. (193, ZE). Die Kommission hat sich später von dieser strikten Auslegung etwas gelöst, vgl. Fn. 67 und 68.
- 63 Vgl. *G. Stratenwerth*, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Bern 1982, § 9 Rndr. 100; *St. Trechsel*, Schweizerisches Strafbuch, Kurzkommentar, Zürich 1989, Rndr. 17 zu Art. 18.
- 64 Gl. A. *Weber* (Fn. 6), S. 181.

gegen absichtliche Tötung schützt. In verschiedenen Entscheiden der Kommission ergeben sich indessen interessante Anhaltspunkte, die auf positive Schutzpflichten aus Art. 2 EMRK hinweisen. Der Nordirland-Konflikt hat zahlreiche Verfahren zu Art. 2 EMRK nach sich gezogen,⁶⁵ in denen die Tötung von Menschen durch staatliche Organe zu beurteilen war. In einer Zulässigkeitsentscheidung sah die Kommission keine positive Verpflichtung von Grossbritannien, einer Person auf die ein Attentat verübt worden war, einen zeitlich unbegrenzten Polizeischutz zu gewähren.⁶⁶ Immerhin war dem Beschwerdeführer zeitweise eine Leibwache zur Verfügung gestellt worden. Ihm wurde allerdings mitgeteilt, dass sein Leben auch künftig in Gefahr sei. In einem Irland betreffenden Fall hatte die Kommission die Frage offengelassen, ob der Staat bei Lebensgefahr der Betroffenen eine kostenlose medizinische Versorgung zur Verfügung stellen müsse, denn diese Versorgung war tatsächlich geleistet worden und die Betroffene war nicht in Lebensgefahr.⁶⁷ In der Beschwerde der Association X. gegen das Vereinigte Königreich vertrat die beschwerdeführende Vereinigung Eltern, deren Kinder durch Impfungen schwer geschädigt oder getötet worden waren. Die Elternvereinigung machte geltend, dass die britischen Behörden das Leben ihrer Kinder ungerechtfertigterweise gefährdet hätten, indem sie über die Risiken der Impfung nicht informiert hätten. Die Kommission führte in ihrer Zulässigkeitsentscheidung aus, dass Art. 2 EMRK den Staaten nicht nur verbiete, menschliches Leben absichtlich zu beenden, sondern sie auch verpflichte, adäquate Massnahmen zu seinem Schutz zu unternehmen. Die Kommission befand aber, dass das Vereinigte Königreich dafür nicht verantwortlich gemacht werden könne, da es keine Verletzungen beabsichtigt habe und angemessene Schutzmassnahmen getroffen worden waren.⁶⁸ Diese Beschwerden sprechen deutlich für eine positive Verpflichtung des Staates, gesetzgeberische oder andere Vorkehrungen zu treffen, um eine akute und absehbare Gefährdung des Lebens abzuwenden.⁶⁹ Da diese Vorkehrungen zumindest teilweise getroffen wurden, blieben die Beschwerden erfolglos.

Ein interessanter Fall wurde der Inter-Amerikanischen Kommission für Menschenrechte vorgelegt. Die Yanomami Indianer in Brasilien beschwerten sich gegen die brasilianische Regierung, da sie die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen von Bogota⁷⁰ verletzt habe. Brasilien baute eine Strasse durch ein Territorium, in dem die Indianer leben, bewilligte die Ausbeutung der Naturschätze in diesem Territorium und gestattete die Einwanderung. Die Fremden brachten ansteckende und für die Indianer gefährliche Krankheiten mit. Die brasilianische Regierung kümmerte sich indessen nicht darum und gewährte den erkrankten Indianern keinerlei medizinische Hilfe. Die Kommission befand, dass die brasilianische Regierung das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit (Art. I), die Niederlassungsfreiheit (Art. VIII) sowie das Recht auf Gesundheit und Wohlbefinden (Art. XI) verletzt habe.⁷¹ Die Kommission hat allerdings nur in allgemeiner Weise eine Verletzung dieser Rechte festgestellt, ohne die einzelnen Tatbestände den entsprechenden Rechten zuzuordnen. Zwar lässt sich dieser Fall nicht direkt auf die Europäische Menschenrechtskonvention übertragen, da die Rechtsnatur der Erklärung von Bogota und der Schutzmechanismus anders geartet sind. Der Fall zeigt gleichwohl auf, dass bei einem solchen Sachverhalt Art. 2 EMRK relevant werden könnte, da nicht einmal die minimalsten Schutzmassnahmen zugunsten der Indianer ergriffen wurden.

Die Überlegungen zur direkten Gefährdung des menschlichen Lebens sollten m.E. auf akute, indirekte Gefährdungen durch krasse Missachtung von Schutzpflichten übertragen werden. Denn es kann nicht darauf ankommen, auf welche Weise ein Staat es zulässt, dass das Leben von Menschen gefährdet wird; geschehe dies durch Sicherheitsorgane, das Gewährenlassen von Terroristen

oder eben durch Umweltkatastrophen. Der Schutz von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK sollte alle ernsthaften Umweltgefahren umfassen, welche direkt das Leben von Menschen gefährden.⁷² In der Zukunft liegt hier noch potentiell eine Entwicklungsmöglichkeit der Strassburger Rechtsprechung. Es ist allerdings hervorzuheben, dass in der aktuellen Rechtsprechung zu Umweltmissionen bereits durch Art. 8 EMRK ein so weitreichender Schutz gewährleistet wird, dass ein eng ausgelegter Art. 2 EMRK kaum zusätzlichen Schutz bieten würde.

IV. Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK)

Die Sachverhalte der Fälle zu Art. 3 EMRK betreffen meist Personen, welche zum Zwecke der Internierung, Strafuntersuchung, Strafverbüssung und Auslieferung festgehalten werden.⁷³ Der Betrieb einer Anlage, welche Giftstoffe emittiert, könnte ebenfalls den Schutzbereich des Art. 3 EMRK berühren. In einem umweltschutzrelevanten Zusammenhang war Verletzung von Art. 3 EMRK im Fall Lopez Ostra vor den Konventionsorganen gerügt worden. Der Gerichtshof hatte eine massive Umweltmission durch Geruch, Abgase und Lärm allerdings nicht als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung gewertet.⁷⁴ Zwar hatte sich Spanien schwerwiegende Unterlassungen zuschulden kommen lassen, doch hatten die Umwelt- und Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht jenen Schweregrad erreicht, der nach ständiger Rechtsprechung Voraussetzung für die Anwendung von Art. 3 der Konvention ist. Eine Verletzung der Privatsphäre gemäss Art. 8 EMRK war indes eindeutig bejaht worden.

V. Die Freiheit des Privat- und Familienlebens als Immis-sionsschutzgarantie (Art. 8 EMRK)

Nach der Praxis der Konventionsorgane schützt Art. 8 EMRK nur den Menschen und die Kontakte zwischen Menschen. Dagegen erstreckt sich der Schutz des Art. 8

65 Vgl. Beschwerde Nr. 10444/82, DR 39, 162 (versehentliche Erschiessung eines 13jährigen Knaben); Beschwerde Nr. 9360/81, DR 32, 211 (ZE); Beschwerde Nr. 9348/81, DR 32, 190 (ZE); Bericht zur Staatenbeschwerde Zypern gg. die Türkei 6780/74, 6350/75, *Annuaire de la Convention europeenne des Droits de l'Homme* 18/1975, S. 82 ff. (Erschiessung von zwölf Zivilisten durch türkische Soldaten verletzt Art. 2 EMRK), vgl. dazu auch EuGRZ 1976, 33 ff. (ZE). Im Fall der Erschiessung von drei mutmasslichen IRA-Terroristen auf Gibraltar fand die Kommission keine Verletzung von Art. 2 EMRK, vgl. Beschwerde Nr. 18984/91, Margaret McCann, Daniel Farrell and John Savage gg. Vereinigtes Königreich, Ziff. 184 m.w.H. (Bericht), der Gerichtshof dagegen bejahte eine Verletzung des Rechts auf Leben, s.o. Fn. 32.

66 Beschwerde Nr. 6040/73, X. gg. Vereinigtes Königreich, *Annuaire de la Convention europeenne des Droits de l'Homme* 16/1973, S. 393 f. (ZE).

67 Vgl. Beschwerde Nr. 6839/74, X. gg. Irland, DR 7, 78 (ZE).

68 Vgl. Beschwerde Nr. 7154/74, DR 14, 31 f. (ZE).

69 Vgl. Fn. 32 zu den positiven Pflichten.

70 Vom 2. Mai 1948, Text: *Buergethal/Shelton*, *Protecting Human Rights in the Americas*, 4. Aufl., Kehl u. a. 1995, S. 612 ff. oder *Conseil de l'Europe* (Fn. 108), S. 295 ff.

71 Vgl. Beschwerde Nr. 7615, Yanomami Indianer gg. Brasilien, *Annual report of the Inter-American Commission on Human Rights 1984-1985*, 24 ff. (33), *Resolution Nr. 12/85 vom 5.3.1985*, voller Wortlaut in *Buergethal/Shelton*, *Protecting Human Rights in the Americas*, 4. Aufl., Kehl u. a. 1995, S. 356-363, vgl. auch *Desgagne* (Fn. 16), S. 266.

72 Vgl. *Weber* (Fn. 6), S. 181; *Riss* (Fn. 59), S. 200.

73 Vgl. *Villiger* (Fn. 7), S. 177 ff.

74 Vgl. Serie A Nr. 303-C, Ziff. 59 f., in diesem Heft S. 533 f.

EMRK nicht auf die Beziehungen des Individuums zu seiner gesamten, unmittelbaren Umwelt. Der Schutz durch Art. 8 EMRK setzt voraus, dass menschliche Beziehungen betroffen sind und diese Beziehungen in der Privatsphäre gelebt werden wollen.⁷⁵ Art. 8 EMRK ist demnach nur hinsichtlich besonders belastender Umweltimmissionen relevant. Das Privatleben und die Beziehungen zwischen Privatpersonen können durch massive Umweltimmissionen beeinträchtigt oder sogar unmöglich gemacht werden. Die Strassburger Rechtsprechung hat anhand des Problems von Lärmimmissionen eine Rechtsprechung entwickelt, die sich heute auf alle denkbaren Immissionen in das Privatleben erstreckt.

Im Fall Arrondelle gegen das Vereinigte Königreich ging es um ein Wohnhaus, das sich unmittelbar vor der Start- und Landebahn des Londoner Flughafens Gatwick befand. Die Lage machte das Haus unverkäuflich. Die Kommission befand, dass Fluglärm des Flughafens Gatwick und gleichzeitiger Lärm des Flughafenzubringers in bezug auf Art. 8 und Art. 1 ZP Probleme aufwerfe.⁷⁶ Derartiger Lärm führe zu einem nicht mehr tolerierbaren Stress und beeinträchtige dadurch das Recht auf Privatleben. Nach der positiven Zulässigkeitsentscheidung wurde eine gütliche Einigung erreicht, gemäss der die britische Regierung der Beschwerdeführerin 47'500 £ bezahlte. Damit wurde die durch den Lärm bewirkte Werteinbusse ausgeglichen.⁷⁷ Die Konventionsorgane verlangen einen erheblichen Lärmpegel bis ein Eingriff in Art. 8 EMRK vorliegt. So wurde ein werktäglicher Schiesslärm zwischen 08.00 und 17.00 Uhr während maximal vier Tagen pro Monat als nicht ausreichend angesehen.⁷⁸ Der britische Schiessplatz inmitten von West-Berlin wurde nur selten benutzt und die in Dezibel gemessene Lärmbelastung war deutlich geringer als in den britischen Flughafen-Fällen. In mehreren schweizerischen Lärm-Fällen rügten die Beschwerdeführer allein die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK, nicht aber eine Verletzung von Art. 8 EMRK durch übermässige Immissionen.⁷⁹

Im Fall Powell und Rayner wurde die Beschwerde hinsichtlich der Verletzung von Art. 8 EMRK durch übermässigen Fluglärm für unzulässig erklärt. Auch soweit sich die Beschwerdeführer in ihrem Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 i.V.m. Art. 8 EMRK) verletzt sahen, blieben sie erfolglos. Die Kommission befand, dass es sich um einen Eingriff handelte, der nach Art. 8 Abs. 2 EMRK zulässig sei, da er in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes erforderlich sei.⁸⁰ Der Gerichtshof bestätigte in seinem Urteil erneut die positiven Pflichten, welche die EMRK den Staaten auferlegt.⁸¹

„Gleichgültig, ob der vorliegende Fall unter dem Aspekt einer positiven Verpflichtung des Staates, angemessene und geeignete Massnahmen zum Schutz der Rechte der Beschwerdeführer nach Art. 8 Abs. 1 zu ergreifen, beurteilt wird oder unter dem Aspekt, dass ein „Eingriff einer staatlichen Behörde“, gemäss Abs. 2 gerechtfertigt werden muss - die anwendbaren Grundsätze sind weitgehend ähnlich. In beiden Fällen muss auf ein ausgewogenes Gleichgewicht Bedacht genommen werden, das zwischen den widerstreitenden Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft als ganzes hergestellt werden muß. In beiden Fällen genießt der Staat einen weiten Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Schritte, die notwendig sind, um die Übereinstimmung mit der Konvention zu gewährleisten.“
„Bildet man sich ein Urteil, was das angemessene Aus-mass der Lärmvermeidungsmassnahmen für auf dem Flughafen Heathrow ankommende und von dort abfliegende Flugzeuge betrifft, so kann der englischen Regierung vernünftigerweise nicht nachgesagt werden, sie habe den Ermessensspielraum überschritten, der ihr eingeräumt ist, oder sie habe das von Art. 8 verlangte ausgewogene Gleichgewicht nicht eingehalten“.

Es ist bemerkenswert, dass der Gerichtshof über die Schrankenregelung gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK und über die positiven Schutzpflichten aufgrund Abs. 1 argumentiert und beide für gleichwertig hält. Schliesslich führte der den Regierungen zugestandene weite Beurteilungsspielraum zur Abweisung der Beschwerde. Hier besteht eine erhebliche Einbruchsteile im gemeineuropäischen Grundrechtsstandard. Im Vergleich mit nationalen Verfassungsgerichten geht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit dem Beurteilungsspielraum grosszügiger um. Dies liegt in seiner vergleichsweise noch wenig gefestigten Stellung als internationaler Gerichtshof begründet. Das öffentliche Interesse beispielsweise an einem Grossflughafen wird stark gewichtet und vermag die Grundrechtspositionen Einzelner leicht zurückzudrängen. Ein nationales Verfassungsgericht würde die Grundrechte wohl nicht derart stark zurückstellen. Hierin zeigt sich, dass die (Grund-rechts-)Integration der Mitgliedstaaten des Europarates noch am Anfang steht. Das Urteil Powell und Rayner hat einer auf Art. 8 der Konvention gestützten Abwehr von Immissionen enge Grenzen gesetzt. Diese Entscheidung wird durch die nachfolgende Spruchpraxis der Kommission bestätigt.⁸²

Eine völlig andere Art von Immission stand im Verfahren G. und E. gegen Norwegen⁸³ zur Debatte. Der Bau eines Wasserkraftwerkes sollte 2,8 km² des Alta-Tales überfluten. Das Tal war von Lappen, die als Hirten, Fischer und Jäger lebten, bewohnt. Die beiden lappischen Beschwerdeführer rügten, dass ihre herkömmliche Lebensweise als Mitglieder einer Minderheit unmöglich gemacht und damit Art. 8 EMRK verletzt werde. Die Kommission stellte in der Tat eine Einschränkung des Privatlebens fest, da nicht nur der Stausee, sondern die dadurch bewirkten Änderungen des Ökosystems in Frage standen. Gleichwohl hielt die Kommission den Eingriff in Art. 8 EMRK für gerechtfertigt, weil es verglichen mit den Weiten Norwegens um eine kleine Fläche gehe und ein nach Art. 8

75 Vgl. Beschwerde Nr. 6825/74, X. gg. Island, DR 5, 86 ff. (ZE) betreffend Verbot der Hundehaltung, s.a. EuGRZ 1975, 420.

76 Beschwerde Nr. 7889/77, DR 19, 186 (ZE) und DR 26, 5 (gütliche Einigung). In der Beschwerde Nr. 9310/81, F.W. Baggs gg. Vereinigtes Königreich, DR 44, 13 (ZE) und DR 52, 29 (Bericht über gütliche Einigung) stellten sich hinsichtlich des Flughafens Heathrow dieselben Fragen. In der Beschwerde Nr. 9515/81, X. gg. Vereinigtes Königreich, DR 28, 243 (ZE), betreffend den Bau einer Umfahrungsstrasse, wurde die Beschwerde mangels Erschöpfung des Instanzenzuges unzulässig erklärt. Vgl. Vereinbarkeit der Nachtflüge vom und zum Flughafen Genf Cointrin mit Art. 8 EMRK, Entscheidung des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 7.2.1989, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 1989 Nr. 53.

77 Beschwerde Nr. 7889/77, E.A. Arrondelle gg. Vereinigtes Königreich, DR 26, 5 (Bericht).

78 Vgl. Beschwerde Nr. 12816/87, G. Vearncombe und andere gg. Vereinigtes Königreich und Deutschland, DR 59, 186 (ZE).

79 Vgl. die Verfahren betreffend Enteignung von Nachbarrechten: Urteil Zimmermann und Steiner, Serie A Nr. 66 (= EuGRZ 1983, 482), Lärmimmissionen des Flughafens Zürich-Kloten; Beschwerde Nr. 12421/86, Paul und Gerda Meier-Sax, DR 57, 179 (ZE) und DR 57, 190 = EuGRZ 1989, 307, (Bericht), Rückzug der Beschwerde betreffend Schiesslärm infolge Vergleichs vor der Eidgenössischen Schätzungskommission zwischen Beschwerdeführern und Eidgenössischen Militärdepartement.

80 Vgl. Beschwerde Nr. 9310/81, Serie A Nr. 172, S. 21 ff., Ziff. 59 (Bericht).

81 Vgl. Urteil Powell und Rayner gg. Vereinigtes Königreich, Serie A Nr. 172, Ziff. 41 und 45 (= ÖJZ 1990, 418); der erste Absatz dieser Ziff. 41 findet sich fast wörtlich im Urteil Lopez Ostra, Ziff. 51, in diesem Heft S. 533.

82 Vgl. die in Fn. 83 und 84 beschriebenen Beschwerden.

83 Vgl. Beschwerde Nr. 9278/81 und 9415/81 (verbunden), DR 35, 30, G. und E. gg. Norwegen, (unzulässig erklärt).

Abs. 2 EMRK zulässiges Motiv vorliege, nämlich die wirtschaftliche Wohlfahrt des Landes.

In einem Verfahren betreffend ein Kernkraftwerk⁸⁴ ging es um andere Umweltbeeinträchtigungen als nur um Lärm. Die Beschwerdeführerin besass ein Haus aus dem 18. Jahrhundert am Ufer der Loire. Am gegenüberliegenden Ufer, in etwa 300 Metern Luftdistanz, steht ein Kernkraftwerk, das zu Beginn der 60er Jahre in Betrieb genommen wurde. Im Verfahren vor dem französischen Conseil d'Etat wurden folgende Immissionen in das Privatleben der Beschwerdeführerin festgestellt: Der Dampf aus dem Kühlturm verminderte den Sonnenschein und veränderte das Mikroklima; dazu kam ständiger Maschinenlärm, gelegentlich ohrenbetäubendes Zischen von ausströmendem Dampf und Lautsprecherrufe, das nukleare Risiko, dauerndes nächtliches Licht und die Verunstaltung der einst reizvollen Flusslandschaft. Im innerstaatlichen Verfahren hatte die Beschwerdeführerin ihrer Ansicht nach bloss ungenügende Entschädigungsleistungen erhalten. Die Kommission befand, dass sich Art. 8 EMRK nicht nur gegen direkte Massnahmen der Behörden gegen das Privatleben oder die Wohnung richte. Vielmehr schütze Art. 8 auch vor indirekten Übergriffen, welche zwar nicht gegen die Einzelnen gerichtet seien, aber sich dennoch als unvermeidliche Folge von Aktivitäten ergäben. In diesem Zusammenhang sei daran zu erinnern, dass ein Staat die in Art. 8 Abs. 1 EMRK genannten Rechte nicht nur zu achten, sondern auch zu schützen habe.⁸⁵ Die Lärm- und anderen Belästigungen könnten zweifellos das physische Wohlbefinden beeinträchtigen und damit das Recht auf das Privat- und Familienleben verletzen. Sie könnten einer Person die Möglichkeit nehmen, die Annehmlichkeiten ihrer Wohnung zu gemessen.⁸⁶ Die Kommission untersuchte dann, ob sich dieser Eingriff gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK rechtfertigen lasse. Im Rahmen der Güterabwägung kam die Kommission zum Schluss, dass das wirtschaftliche Interesse der Gemeinschaft an der Aufrechterhaltung der Anlage zu den Nachteilen der Beschwerdeführerin in einem ausgewogenen Verhältnis stehe und angesichts der bereits geleisteten Entschädigungen nicht zu beanstanden sei.

Im Urteil Lopez Ostra⁸⁷ hatte sich der Gerichtshof mit der Frage befasst, ob die *Immissionen aus einer Abwasser- und Abfallentsorgungsanlage* in Form von üblem Geruch, Lärm und Rauch das Recht auf das Privat- und Familienleben beeinträchtigen. Neben dem Haus der Beschwerdeführerin errichteten die Gerbereien der Stadt Lorca eine Anlage zur Beseitigung der Gerbereiabwässer und -abfälle. Die Immissionen aus der Anlage bewirkten gesundheitliche Probleme und gravierende Nachteile nicht nur für die Beschwerdeführerin, sondern für viele Einwohner des Ortes. Die unmittelbaren Nachbarn der Anlage mussten evakuiert werden. Auch nach einer teilweisen Betriebsstilllegung bestand die Aussicht, dass die Lebensqualität am Wohnort der Beschwerdeführerin auf unbestimmte Zeit hin schlecht blieb. Die Beschwerdeführerin entschloß sich, ein neues Haus zu kaufen und umzuziehen, nachdem sie zeitweise in einer von der Stadt Lorca bezahlten kleinen Ersatzwohnung gelebt hatte. Gerichtshof und Kommission hatten den Missstand als Verletzung von Art. 8 EMRK bewertet. Zunächst wiederholte der Gerichtshof seine Ausführungen im Urteil Powell und Rayner⁸⁸ und führte sodann aus.⁸⁹

„In Anbetracht dieses Vorgangs, und trotz des Beurteilungsspielraums, welcher dem verantwortlichen Staat zusteht, hält der Gerichtshof dafür, dass der Staat das ausgewogene Gleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen Interesse der Stadt Lorca - nämlich dem Betrieb einer Entsorgungsanlage - und dem Interesse der Beschwerdeführerin, ihr Privat- und Familienleben ungestört geniessen zu können, missachtet hat. Demzufolge wurde Art. 8 EMRK verletzt.“

Diese neueste Rechtsprechung der Konventionsorgane illustriert eindrücklich die Anpassungsfähigkeit der EMRK auf neue indirekte Bedrohungen der menschlichen Person, beispielsweise durch massive Umweltverschmutzungen. Art. 8 EMRK hat man zunächst als Immissionsschutznorm gegen Flug- und Strassenlärm herangezogen. Die Forderung der Literatur, wonach Art. 8 EMRK auch vor anderen Umweltimmissionen schütze,⁹⁰ ist in der jüngsten Praxis teilweise erfüllt worden.⁹¹ Auf der Basis dieser Rechtsprechung, wonach gewisse Umweltbeeinträchtigungen (massive Wasser- und Bodenverschmutzung sowie übler Geruch) das Wohlbefinden des Menschen stark vermindern und dadurch die Achtung des Privatlebens gemäss Art. 8 EMRK verletzen,⁹² wird man annehmen können, dass auch andere Beeinträchtigungen als relevant anzusehen sind. Dazu gehören etwa Luftverschmutzung, Lichtimmissionen, grosse Risiken aus dem Betrieb von Atomanlagen und anderer gefährlicher Anlagen sowie generell schwerwiegende Störungen des ökologischen Gleichgewichts. Demnach würde Art. 8 EMRK einen umfassenden Immissionsschutz gewähren, welcher die Berufung auf die Art. 2 und 3 der Konvention, mit ihren zum Teil sehr strikten Voraussetzungen, nachgerade überflüssig machte.⁹³

VT. Eigentumsgarantie Art. 1 ZP

Die Kommission hatte den Einfluss von Umweltbeeinträchtigungen auf das Eigentumsrecht in mehreren Fällen zu beurteilen. Sie interpretierte dabei Art. 1 ZP in einer engen Weise. Nach ihrer Rechtsprechung richtet sich Art. 1 ZP vornehmlich gegen willkürliche Enteignungen, wobei dieses Recht lediglich als Werterhaltungsgarantie gilt. Dagegen gewährt Art. 1 ZP keinen Anspruch, das Eigentum in einer schönen und geschützten Umwelt zu geniessen.⁹⁴ Aus diesem Grunde ist die Eigentumsgarantie nur dann durch Umweltverschmutzungen und -beeinträchtigungen tangiert, wenn diese ein Grundstück in seinem Wert erheblich herabsetzen oder sogar unverkäuflich machen.⁹⁵ In solchen Fällen sind die Staaten verpflichtet, die Wertebusse auszugleichen. Sind sie dieser Verpflichtung nachgekommen, so erscheint eine Verletzung des Art. 1 ZP ausgeschlossen.⁹⁶

84 Vgl. Beschwerde Nr. 13728/88, S. gg. Frankreich, DR 65, 250 (= RUDH 1991, 5).

85 Die Kommission verweist auf das Urteil Marckx gg. Belgien, Serie A Nr. 31, Ziff. 31 (= EuGRZ 1979, 454).

86 Vgl. Beschwerde Nr. 13728/88, S. gg. Frankreich, DR 65, 256 (ZE, = RUDH 1991, 5); fast gleichlautend: Beschwerde Nr. 9310/81, Rayner gg. Vereinigtes Königreich, DR 47, 12 (ZE).

87 Serie A Nr. 303-C, in diesem Heft S. 530.

88 Vgl. Serie A Nr. 172, Ziff. 41 (= ÖJZ 1990, 418).

89 Vgl. Serie A Nr. 303-C, Ziff. 58, in diesem Heft S. 533.

90 Vgl. *Wildhaber/Breitenmoser* (Fn. 18), Rndr. 483 zu Art. 8 EMRK; *Melchior* (Fn. 17), S. 600.

91 Gl. A. *Weber* (Fn. 6), S. 181.

92 Vgl. Urteil Lopez Ostra, Serie A Nr. 303-C, Ziff. 51 am Anfang, in diesem Heft S. 533.

93 Im Urteil Lopez Ostra wurde Art. 3 EMRK als nicht anwendbar angesehen, vgl. Ziff. 59 f., in diesem Heft S. 533 f.

94 Beschwerde Nr. 9310/81, Rayner gg. Vereinigtes Königreich, DR 47, 14 (ZE). In der Beschwerde Nr. 14563/89, M. gg. Italien, DR 72, 129 (ZE) hatte die Kommission anerkannt, dass eine Ausnahmebewilligung für den Bau des russischen Konsulats, welches die Aussicht und die unmittelbare Umgebung eines Nachbarn beeinträchtigte, wohl das Eigentumsrecht gemäss Art. 1 ZP berühre. Wegen eines genügenden öffentlichen Interesses und des den Staaten zustehenden Beurteilungsspielraums wurde die Beschwerde gleichwohl für unzulässig erklärt.

95 Vgl. die ähnlich gelagerten Beschwerden Nr. 9310/81, Rayner gg. Vereinigtes Königreich, DR 47, 4 (ZE) und Nr. 13728/88, S. gg. Frankreich, DR 65, 250 (= RUDH 1991, 5; ZE).

96 Vgl. *Desgagne* (Fn. 16), S. 284; *Weber* (Fn. 6), S. 181.

Diese ökonomische Auslegung von Art. 1 ZP schützt lediglich die vermögensrechtliche und wirtschaftliche Seite des Eigentums. Dagegen wird die persönlichkeits-bezogene Seite des Eigentumsrechts nicht geschützt. Diese interpretatorische Engführung ist bedauerlich, denn sie beraubt das Eigentum seines menschenrechtlichen Teilgehaltes. Dieser im Eigentumsrecht enthaltene Teilaspekt der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen trat gerade im französischen Kernkraftfall hervor.⁹⁷ Die beiden authentischen Sprachfassungen von Art. 1 ZP geben mit den Worten „peaceful enjoyment of his possessions“ / „respect de ses biens“ jener persönlichkeitsbezogenen Seite des Eigentums gebührend Raum. Demnach müsste ein Konventionsstaat dafür sorgen, dass das Eigentumsrecht im Sinne von positiven Schutzpflichten vor übermässigen, nachbarrechtlichen Umweltbeeinträchtigungen direkt geschützt wird. Erst wenn keine andere Abhilfe möglich ist, hätte ein Wertausgleich zu erfolgen. In naher Zukunft ist freilich keine Änderung der Rechtsprechung in Sicht.

VII. Ausblick

A. Würdigung der Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK und Art. 1 ZP als Immissionsschutzgarantien

Die Verschmutzung und Belastung der Umwelt durch radioaktive Strahlung, Lärm, Geruch, Abgase und andere Schadstoffe führt zur Rechtsprechung, wonach namentlich Art. 8 EMRK als Recht gegen übermässige Immissionen verstanden wird. Die Rechtsprechung der Kommission bietet fruchtbare Ansätze eines minimalen Schutzes vor übermässigen Umweltbeeinträchtigungen. Die Überlastung der Konventionsorgane und die Rücksicht gegenüber den Vertragsstaaten hat indessen zu einer restriktiven Zulassung der Beschwerden aus diesem Bereich geführt. Der grosszügig interpretierte Schrankenvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 EMRK führt dazu, dass die Beschwerdeführer zum Teil schwerwiegende Immissionen dulden müssen. Kann der Staat darüberhinaus gewisse Massnahmen nachweisen, etwa die Bezahlung einer Entschädigung, dann verringern sich die Erfolgsaussichten von Beschwerden noch mehr. Die Berufung auf die Eigentumsgarantie bietet grundsätzlich nicht mehr Schutz als Art. 8 EMRK, da dieses Recht nur als Werterhaltungsgarantie verstanden wird. Die Konventionsorgane hüten sich, eine Verhältnismässigkeitskontrolle der bezahlten Entschädigungen vorzunehmen. Auf diese Weise reduziert sich der Immissionsschutz aus Art. 8 EMRK und Art. 1 ZP faktisch auf eine Entschädigungspflicht. Freilich zeigt gerade das beschriebene Verfahren Lopez Ostra gegen Spanien, dass die Stilllegung einer umweltverschmutzenden Anlage Verfahrensthema sein kann. Selbstverständlich können die Strassburger Organe von sich aus keine Massnahmen anordnen; sie können einer erfolgreichen Beschwerdeführerin lediglich eine gerechte Entschädigung gemäss Art. 50 EMRK zusprechen.

Es fragt sich, ob Art. 8 EMRK das richtige Konventionsrecht gegen übermässige Immissionen darstellt. In Literatur und Praxis sind nämlich auch die Art. 2 und 3 EMRK vorgeschlagen worden.⁹⁸ Diese Bestimmungen würden mitunter sachlich besser zu übermässigen Immissionen passen, die zum Tode bzw. zu unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung führen. Dazu könnte noch das Argument angeführt werden, dass Art. 2 und 3 der Konvention nicht derart weitreichende Schranken vorsehen wie bei den Abs. 2 der Art. 8-11 EMRK. Hier ist allerdings in Betracht zu ziehen, dass den Staaten dieser Beurteilungsspielraum nicht nur bei den Schranken der Konventionsrechte, sondern gleicher-massen bei der gesetzlichen Ausgestaltung seiner Schutzpflichten aufgrund der Konventionsrechte zusteht.⁹⁹ In diesem Sinne wäre mit einer Neuansiedlung der Immissionsschutzrechte bei den Art. 2 und 3 EMRK nichts gewonnen.

In der Rechtsprechung erlauben nämlich die Schranken der Konventionsrechte und die Schutzpflichten eine Gestaltungsfreiheit, die der Gerichtshof bei beiden ungefähr gleich beurteilt. Zudem würde sich das Problem stellen, dass eine unmenschliche Behandlung erst in gravierenden Fällen angenommen werden kann, so dass die Tragweite dieses Immissionsschutzes sehr beschränkt bliebe. So ist es in der Tat im heutigen Zeitpunkt nicht nur verständlich, sondern sogar folgerichtig, dass die ständige Rechtsprechung das Immissionsschutzrecht nur aus Art. 8 und Art. 1 ZP herleitet, nicht aber aus Art. 2 oder 3 EMRK. Die konventionsrechtlichen Immissionsschutzpflichten werden an die Staaten nur in dem Masse höhere Anforderungen stellen, als der Gerichtshof mit seiner zunehmenden Festigung als Europäischer Grundrechtsgerichtshof den Beurteilungsspielraum verengt.¹⁰⁰

Geht die nationale Umweltschutzgesetzgebung der EMRK-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union nicht weiter als die punktuellen Ansprüche aufgrund von Art. 8 und Art. 1 ZP? Der Umwelt- und Grundrechtsschutz sind primäre Aufgaben der Europäischen Union¹⁰¹ und der einzelnen Staaten. Der Strassburger Kontrollmechanismus kommt nur in jenen - statistisch gesehen - seltenen Fällen zum Tragen, wo der innerstaatliche Grundrechtsschutz versagt. Das Erfordernis der Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges (Art. 26 EMRK) will den Konventionsstaaten die Möglichkeit geben, eine EMRK-Verletzung selbst zu beheben.¹⁰² Der Strassburger Kontrollmechanismus hat deshalb eine subsidiäre Wirkung. Verglichen mit der grossen Zahl der Verfahren in den EMRK-Vertragsstaaten mit über 400 Millionen Menschen, nimmt sich die Zahl der EMRK-Verfahren in Strassburg geradezu marginal aus. Diese Relationen sind gewollt: Die Einhaltung der EMRK-Rechte obliegt primär den Konventionsstaaten und ihren Instanzen. Aus dieser Optik vermögen schon wenige erfolgreiche EMRK-Verfahren Impulse auf die nationalen Rechtsprechungen und Gesetzgebungen zu geben. Zwar steht die Umweltschutzgesetzgebung der Europäischen Union und der Konventionsstaaten weit über dem von Art. 8 EMRK verlangten Schutzniveau. Gleichwohl haben sich in diversen Umweltverfahren vor den Strassburger Instanzen teilweise erhebliche Legiferierungs- und Vollzugsdefizite beim Umweltschutz gezeigt. Die Konvention kann hier Probleme aufzeigen und punktuell Abhilfe schaffen. Mehr ist nicht möglich, aber - beim gegenwärtigen Stand der europäischen Grundrechtsintegration - auch gar nicht gewollt.

B. Schaffung eines Zusatzprotokolles über den Umweltschutz?

Im Rahmen des Europarates haben etliche Expertengremien die Frage diskutiert, ob in einem Zusatzprotokoll ein Recht auf Umweltschutz geschaffen werden sollte.¹⁰³ In den letzten Jahren sind diese Diskussionen angesichts der drängenderen Probleme der Überlastung der Konventionsorgane und der Aufnahme

97 Vgl. oben Fn. 95.

98 Gl. A. Weber (Fn. 6), S. 181; Urteil Lopez Ostra, Ziff. 59 f., in diesem Heft, S. 533 f.

99 Vgl. Urteil Powell and Rayner, Serie A Nr. 172, Ziff. 41 (= ÖJZ 1990, 418); Urteil W. gg. Vereinigtes Königreich, Serie A Nr. 121, Ziff. 60 (= EuGRZ 1990, 533).

100 Vgl. R.St.J. MacDonald, The Margin of Appreciation, in: MacDonald (Fn. 14), S. 83 ff., insb. S. 124.

101 Vgl. Fn. 116.

102 Vgl. z. B. Frowein/Peukert (Fn. 58), Rndr. 1 zu Art. 26, S. 379; Clements (Fn. 17), S. 24.

103 Vgl. zur Geschichte im einzelnen Dejeant-Pons (Fn. 14), S. 464 ff.

neuer Mitgliedstaaten in den Europarat etwas in den Hintergrund getreten. Man kann sich angesichts der Bedeutung der Problematik gleichwohl fragen, ob nicht ein solches Zusatzprotokoll geschaffen werden sollte.¹⁰⁴

Ein internationaler Vertrag zum Schutze der Menschenrechte kann allerdings nicht von den innerstaatlichen Realitäten absehen. Er kann nicht ein wesentlich höheres Schutzniveau erreichen, als es in der Mehrzahl der Staaten realisiert ist. In der Frage eines unmittelbar anwendbaren Umweltrechtes zeigt sich, dass ein solches weit davon entfernt ist, allgemein anerkannt zu sein. Ein soziales Grundrecht auf eine saubere Umwelt garantieren von den EMRK-Mitgliedstaaten lediglich Spanien, Portugal, die Niederlande und Griechenland.¹⁰⁵ Es ist bemerkenswert, dass das Grundrecht auf eine saubere Umwelt in all diesen Verfassungen entweder bei den sozialen Grundrechten angesiedelt ist (Spanien, Portugal, Griechenland), oder nach seiner Formulierung kaum als unmittelbar anwendbares Abwehrrecht verstanden werden kann (Niederlande). In den gliedstaatlichen Verfassungen von Deutschland und der Schweiz sind lediglich Ansätze einer Grundpflicht, aber nicht eines Grundrechtes erkennbar.¹⁰⁶ Es ist in einzelnen EMRK-Mitgliedstaaten politisch umstritten, ob die nationale Verfassung ein derartiges Sozialrecht enthalten solle.¹⁰⁷ Die Rechtsentwicklungen auf der Ebene des internationalen Grundrechtsschutzes können nur auf der Basis bewährter nationaler Entwicklungen gedeihen. Auf der internationalen Ebene kann nicht mehr erwartet werden als auf der nationalen Ebene. Die Einfügung eines subjektiven Umweltschutzrechtes in die Menschenrechtskonvention ist vor dem Hintergrund der nationalen Verfassungsentwicklungen in Europa kaum vorstellbar, nachdem sich in einzelnen Mitgliedstaaten die Einfügung eines bloss sozialen Grundrechtes auf eine saubere Umwelt als überaus schwierig erweist.

Die *Amerikanische Menschenrechtskonvention* garantiert im Zusatzprotokoll von San Salvador¹⁰⁸ unter einer Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auch ein Recht auf eine saubere Umwelt.¹⁰⁹ Die Einhaltung dieses Rechts wird durch jährliche Staatenberichte und Empfehlungen der Inter-Amerikanischen Kommission für Menschenrechte gem. Art. 19 Abs. 1, 6 u. 7 des Protokolls von San Salvador sichergestellt. Die Individualbeschwerde ist beim Recht auf eine saubere Umwelt zu Recht ausgeschlossen worden.¹¹⁰ Es gehört zur „Kategorie der sozialen und wirtschaftlichen Rechte“,¹¹¹ die über die individuellen Ansprüche der klassischen Abwehrrechte hinausgehen. Es ist schwer vorstellbar, dass sich ein Einzelner in einem gerichtlichen Verfahren gegen staatliche und private Eingriffe in die Umwelt wehren kann.¹¹² Dieses Umweltrecht hat eher den Charakter einer politischen Absichtserklärung der Vertragsstaaten; es handelt sich im Grunde mehr um eine objektivrechtliche, programmatische Staatszielbestimmung¹¹³ als um ein klassisches Grundrecht. Infolge der objektivrechtlichen Dimension des Rechts auf eine saubere Umwelt kommt dagegen die Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die bislang ausschliesslich Abwehrrechte enthält, nicht in Frage. In Anlehnung an das Vorgehen der Organisation der Amerikanischen Staaten könnte der Europarat indessen die Sozialcharta um ein Recht auf eine saubere und intakte Umwelt ergänzen.¹¹⁴

Es fragt sich freilich, ob die Einfügung eines sozialen Grundrechtes der richtige Weg ist, um dem Schutz der Umwelt wirksam zur Durchsetzung zu verhelfen. Hinsichtlich der Schweiz und der osteuropäischen Staaten ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes und der Europäischen Union hätte eine derartige Ergänzung gewiss den Vorzug, dass sie möglicherweise an einer gemeineuropäischen Umweltentwicklung teilhaben

könnten. Der Umweltschutz ist freilich sachlich und thematisch bei der Europäischen Union besser aufgehoben. Die dürren Worte eines sozialen Grundrechtes können zwar den Grundsatz und die Bedeutung des Umweltschutzes auf eine ansprechende Weise wiedergeben. Damit kann es aber nicht sein Bewenden haben; das soziale Grundrecht bedarf zu seiner Umsetzung nicht nur wohlklingender Absichtserklärungen, sondern es bedarf der gesetzgeberischen Umsetzung. Dafür ist nun gerade die Europäische Union, aber nicht der Europarat geschaffen. Ein Blick auf die Umweltschutzgesetzgebung der Europäischen Union und die sie ausführende nationale Gesetzgebung offenbart, dass der Europarat mit einem neuen Abkommen oder Zusatzprotokoll über den Schutz der Umwelt die Europäische Union nicht einmal aufholen könnte.

C. Verhältnis zur Europäischen Union

Die Europäische Menschenrechtskonvention und die insbesondere auf Art. 8 und Art. 1 ZP beruhende Rechtsprechung zum Immissionsschutz kann ganz gewiss nicht als genügende Grundlage für ein Recht auf eine saubere Umwelt angesehen werden. Der den Staaten belassene Beurteilungsspielraum ist weit, so dass die Konvention nur bei schwerwiegenden Regelungs- und vor allem Vollzugsdefiziten bei der Umweltschutzgesetzgebung der Staaten

104 So *Cohen-Jonathan* (Fn. 6), S. 567.

105 Vgl. Art. 45 der Spanischen Verfassung vom 1.2.1987; Art. 66 der Portugiesischen Verfassung vom 2.4.1976; Art. 21 der Niederländischen Verfassung vom 17.2.1983 und Art. 24 der Griechischen Verfassung vom 7.6.1975, vgl. die Wiedergabe der jeweiligen Wortlaute bei *Krämer* (Fn. 18), S. 286 f. Fn. 7; vgl. *L. Krämer*, Focus on European environmental law, 2nd edition, London 1993, S. 3 ff.; *Kiss* (Fn. 30), S. 445 m.H.; *A. Kiss*, Definition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement, in: *Kromarek* (Fn. 14), S. 13 ff., insb. S. 23; *Kromarek* (Fn. 14), S. 152 ff.; *Saladin/Zenger* (Fn. 31), S. 82.

106 Vgl. *A. Kley*, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. St. Gallen 1989, S. 331 Fn. 6 m.w.H. Die neuen Kantonsverfassungen von Bern vom 6.6.1993 und von Appenzell A.Rh. vom 30.4.1995 legen in den Art. 8 Abs. 2 bzw. Art. 26 Abs. 1 eine „Mitverantwortung“ für "das Recht zur Selbstbestimmung ... künftige(r) Generationen" bzw. „für... die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen" fest.

107 Vgl. namentlich die in Deutschland kontroverse Diskussion: *Saladin/Zenger* (Fn. 31), S. 85 m.H.

108 Vom 17.11.1988, Text: ILM 1989, 161 ff. oder Conseil de l'Europe (Hrsg.), *Droits de l'homme en droit international*, Strasbourg 1992, S. 338 ff. Auch andere Abkommen zum Schutze der Menschenrechte sprechen den Umweltschutz direkt an: vgl. Art. 12 Abs. 2 lit. b des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966, Text: Conseil de l'Europe, S. 20 ff. oder Art. 24 der Banjul-Charta, Text: Conseil de l'Europe, S. 20 ff. = EuGRZ 1986, 677 ff. = RUDH 1989, 484 ff.; siehe zu diesen drei Bestimmungen *Cançado Trindade* (Fn. 28), S. 288 ff.; Art. 24 Abs. 1 und 2 lit. c der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, Text: Conseil de l'Europe, S. 124 ff.

109 Vgl. Art. 11 des Protokolls von San Salvador (vgl. Fn. 108).

110 Vgl. *Dejeant-Pons* (Fn. 14), S. 464.

111 Vgl. *Krämer* (Fn. 18), S. 286.

112 *Krämer* (Fn. 18), S. 286; a. *A. Kiss* (Fn. 59), S. 201 und *Kiss* (Fn. 30), S. 448. Siehe immerhin das bemerkenswerte Urteil vom 30.7.1993 des obersten Gerichtshofes der Philippinen, der über Holzschlag-Lizenzen zu befinden hatte. Der philippinische Gerichtshof hat gestützt auf eine Umweltschutz-Staatszielbestimmung der Verfassung von 1987 ein Recht auf ein gesundes, ökologisches Gleichgewicht anerkannt, vgl. ILM 1994, 173 ff.

113 Z. B. in Österreich gem. Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz (BGBl. 491/1994), s. dazu *Jann*, Bericht zur IX. Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, EuGRZ 1994, 5.

114 Vgl. *Melchior* (Fn. 17), S. 600.

wirksam werden kann. Ein derartiges Vollzugsdefizit hatte beispielsweise das Urteil Lopez Ostra eindringlich gezeigt.

Die Europäische Union hat sich spezifisch dem Schutz der Umwelt angenommen. Das Primärrecht und die darauf beruhende Rechtsprechung anerkennen zwar kein Grundrecht auf eine saubere Umwelt.¹¹⁵ Die Europäische Union implementiert den Umweltschutz in anderer Weise als die Europäische Menschenrechtskonvention den Anspruch auf eine Abwehr übermässiger Immissionen. Die zahlreichen Richtlinien zum Schutze der Umwelt¹¹⁶ basieren entweder auf Art. 100 a EGV (nämlich auf den Harmonisierungsvorschriften für den Binnenmarkt) oder auf Art. 130 s EGV (Zuständigkeit der EU für den Umweltschutz).¹¹⁷ Die Unterscheidung ist deshalb institutionell wichtig, weil bei Art. 100 a EGV in bezug auf das Parlament das Verfahren der Mitwirkung gemäss Art. 189 b EGV bzw. bei Art. 130 s EGV das Zusammenarbeitsverfahren gemäss Art. 189 c EGV angewandt wird. Ganz im Unterschied zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die in den Art. 2-14 EMRK und den Zusatzprotokollen Nr. 1, 4, 6 und 7 ausschliesslich unmittelbar anwendbare Grundrechte enthält, bedarf im Recht der Europäischen Union der Umweltschutz der Umsetzung durch die Organe, namentlich durch Richtlinien des Rates und eine ausführende Gesetzgebung der Mitgliedstaaten.¹¹⁸ Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) hat sich nun ausser den bereits erwähnten institutionellen Fragen insbesondere mit der Stellung des Umweltschutzes zu den andern Grundfreiheiten der Gemeinschaft, dem Ursprungsprinzip des Art. 130 r Abs. 2 Satz 1 EGV sowie der Art und Weise der Umsetzung von Richtlinien befasst.¹¹⁹ Aus dieser mittlerweile umfangreichen Rechtsprechung sei nur ein einziger Punkt herausgegriffen, nämlich wieweit der EuGH *subjektive Rechte aus Richtlinien* herleitet. Diese Frage illustriert den unterschiedlichen Charakter der beiden Rechtsordnungen deutlich.

Im Urteil betreffend die Grundwasserrichtlinie hatte der EuGH festgestellt,¹²⁰ dass die Richtlinie auch auf den Schutz des Einzelnen abstellt. Dies habe zur Folge, dass die nationale Umsetzungsregelung wegen der subjektiven Schutzrichtung nach aussen hin hinreichend klar und verbindlich sein müsse. Im Ergebnis müsse der Einzelne aufgrund der nationalen Umsetzungsbestimmung vor den nationalen Gerichten gegebenenfalls eine Verletzung der Richtlinie geltend machen können:

„Die... Richtlinie soll einen wirksamen Schutz des Grundwassers der Gemeinschaft sicherstellen, indem sie die Mitgliedstaaten durch genaue und detaillierte Vorschriften verpflichtet, eine zusammenhängende Regelung von Verboten, Genehmigungen und Überwachungsverfahren zu erlassen, um Ableitungen bestimmter Stoffe zu verhindern oder zu begrenzen. Die Vorschriften der Richtlinie sollen also Rechte und Pflichten des Einzelnen begründen.“¹²¹

Die umweltrelevanten Richtlinien wollen die Lebensbedingungen des Menschen schützen und verbessern; auf diese Weise sprechen sie zugleich „die Basis jeder grundrechtlichen Entfaltung“ an.¹²² Der EuGH spricht diese Tragweite von Richtlinien direkt an. Im Verfahren Kommission gegen Deutschland betreffend die Umsetzung der Richtlinie über Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung hatte der Gerichtshof festgehalten: Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen Grenzwert für die maximale Verschmutzung der Luft mit Blei festzulegen bedeutet, „dass die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Überschreitung des Grenzwertes die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können“.¹²³ Freilich ist die „grundrechtliche Tragweite“ der Rechtsprechung des EuGH nur mittelbar und damit beschränkt.

Der EuGH verweist nämlich in einem andern Urteil¹²⁴ auf seine ständige Rechtsprechung, wonach eine Richtlinie selbst keinerlei Verpflichtungen für den Einzelnen begründen könne. Die Richtlinie bedarf also mit andern Worten stets der nationalen Umsetzung. Die im Urteil zur Grundwasserrichtlinie angesprochenen subjektiven Rechte haben also demnach lediglich eine prozessrechtliche Bedeutung. In den nationalen Verfahren muss man sich darauf berufen können, dass das nationale Recht einer Richtlinie widerspricht. Der individuelle Rechtsschutz soll damit zu einem Instrument der Integration werden. Damit können die EU-Bürger einen gewissen Druck auf die Staaten ausüben und für eine vollständige und rechtzeitige Umsetzung der Richtlinien sorgen.¹²⁵ Die seit Van Gend & Loos¹²⁶ anerkannte Rechtsprechung, wonach nicht umgesetzte Richtlinien bei genügender Präzision unmittelbar angewandt werden können, ist gewissermassen das Druckmittel der Gemeinschaft, um säumige Staaten zu einer Umsetzung zu veranlassen.

Die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien ist demnach vor einem völlig anderen Hintergrund zu sehen, als bei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Die Rechte der Konvention sind unmittelbar anwendbares Recht. Freilich handelt es sich bei den Konventionsrechten um sprachlich äusserst weitmaschige Grundsätze, die den Staaten

115 Vgl. *Hailbronner* (Fn. 18), S. 101; *Krämer* (Fn. 18), S. 285 ff.

116 Siehe z. B. Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten, ABl. EG 1982, Nr. L 230, S. 1 (sog. Seveso-Richtlinie); Richtlinie 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. EG 1980, Nr. L 20, S. 43; Richtlinie 75/439 über die Beseitigung von Altöl, ABl. EG 1975, Nr. L 194, S. 23; Richtlinie 76/406 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle, ABl. EG 1976, Nr. L 108, S. 41; Richtlinie 86/278 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. EG 1986, Nr. L 181, S. 6. Vgl. die umfangreiche Sammlung: Europäische Gemeinschaften (Hrsg.), *Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes*, 7 Bände, Luxemburg 1993. Hinweis: Der Umweltschutz wird auch in Art. 73 des EWV-Abkommens vom 2.5.1992 berührt.

117 Vgl. dazu *Krämer* (Fn. 105), S. 3 ff.; *ders.*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht. Zur Auslegung von Art. 130 r EWV-Vertrag, EuGRZ 1989, 353 ff.

118 Vgl. zum Problem, wieweit die Staaten noch strengere Umweltschutzbestimmungen aufstellen können: *Hailbronner* (Fn. 18), S. 101.

119 Vgl. *M. Zuleeg*, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, NJW 1993, 31 ff.; *Krämer*, (Fn. 105), S. 3 ff.

120 Vgl. EuGH vom 28.2.1991, Rs C 131/88, Slg. I 1991, 825, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gg. Deutschland.

121 Vgl. EuGH vom 28.2.1991, Rs C 131/88, Slg. I 1991, 825 (867, Rn. 7), Kommission der Europäischen Gemeinschaften gg. Deutschland.

122 Vgl. *Hailbronner* (Fn. 18), S. 101.

123 EuGH vom 17.10.1991, Rs C-58/89, Slg. 1991 14983 (Randnr. 14, S. 5023), Kommission der Europäischen Gemeinschaften gg. Deutschland; ähnlich EuGH vom 30.5.1991, Rs C-361/88, Slg. 1991 I, 2567 (Randnr. 19, S. 2631), Kommission der Europäischen Gemeinschaften gg. Deutschland.

124 Vgl. EuGH vom 14.7.1994, Rs C-91/92, Slg. I 1994, 3325 (Randnr. 20, S. 3355), Paola Faccini Dori gg. Recreb Sri.; EuGH vom 12.5.1987, Rs 372-374/85, Slg. 1987, 2141 (2159, Randnr. 24), Traen u.a.; EuGH vom 26.2.1986, Rs 152/84, Slg. 1986, 723 (Randnr. 48, S. 749), Marshall gg. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority; vgl. *Zuleeg* (Fn. 119), S. 37 Anm. 89 m.w.H.

125 Nach *L. Krämer*, Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltrecht 1992-1994, EuGRZ 1995, 45 hat allerdings die Kommission der Europäischen Union eine führende Rolle als „Hüterin der Gemeinschaftsverträge auch im Umweltrecht“.

126 Vgl. EuGH vom 5.2.1963, Rs 26/62, Slg. 1963, 1.

nur sehr grundlegende Pflichten gegenüber ihren Rechtsunterworfenen auferlegen. Dagegen ist das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Form der Richtlinien an die Staaten gerichtet und möchte eine harmonisierte Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten initiieren. Der Detaillierungsgrad der Richtlinien ist - verglichen mit Konventionsrechten - hoch. Der Unterschied spiegelt die unterschiedliche Qualität der Rechtsquellen wider. Aus diesem Grunde ist zwischen beiden Rechtsquellen zum Schutze der Umwelt auch kein Konkurrenzverhältnis zu sehen, sondern ein Verhältnis der gegenseitigen Ergänzung und Vervollkommnung. Im Sekundärrecht der Europäischen Union hat sich nämlich das Problem ergeben, dass der Rechtssatzcharakter von Richtlinien immer mehr ausgedünnt worden ist.¹²⁷ Zusätzlich wird der Umweltschutz in der Europäischen Union nicht etwa durch das Fehlen von gesetzlichen Bestimmungen beeinträchtigt, als vielmehr durch die Tatsache, dass bestehende Richtlinien und ausführende Gesetze innerstaatlich ungenügend vollzogen werden.¹²⁸ Dieses Problem könnte indessen mit der Rechtsprechung der Konventionsorgane zu Art. 8 Abs. 1 und Art. 1 ZP angegangen werden. Diese Rechtsprechung schafft bei schwerwiegenden Vollzugs- und Legiferierungsdefiziten Abhilfe und könnte subsidiär den EuGH-Rechtsschutz in Umweltsachen verstärken. Gerade wegen dieses Ergänzungsverhältnisses wäre der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention - auch unter dem Gesichtswinkel des Umweltschutzes - bedeutsam.

Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK ist bereits schon etliche Male gefordert worden. Er wurde schon vor Jahren als unmittelbar bevorstehend angekündigt.¹²⁹ Bisher ist es bedauerlicherweise nicht dazu gekommen. Man darf von einem solchen Beitritt gewiss nicht die Lösung der Umweltprobleme erwarten; er wäre jedoch auf dem Weg der europäischen Integration ein wichtiger, mehr als nur symbolträchtiger Schritt. Der Schutz der Umwelt würde in seinem Kern gewissermassen konventions- und damit grundrechtlich verdichtet.

127 Vgl. *Krämer* (Fn. 125), S. 52.

128 Vgl. *Krämer* (Fn. 30), S. 291.

129 Vgl. EuGRZ 1990, 47: „Jacques Delors kündigt Beitritt der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention noch für das Jahr 1990 an“; Entschliessung des Europäischen Parlaments (EP) vom 11.3.1993 zum Jahresbericht des EP, Ziff. 9 (EP wünscht Beitritt zur EMRK), EuGRZ 1993, 313 ff. (315). Vgl. auch *Krämer* (Fn. 30), S. 286 m.w.H.