

Klima und Verfassung:

eine neue Dimension für die Menschenrechte?

Helen Keller

Viele Menschen fühlen sich existenziell vom Klimawandel bedroht und rufen Gerichte auf nationaler und internationaler Ebene an. Dabei stützen sie sich auf die in den Verfassungen verankerten Menschenrechte. Die Gerichte sind von solchen Klimaklagen herausgefordert. Was vermögen sie im Kampf gegen die Klimaerwärmung zu leisten?

Wer einen Blick in die Bundesverfassung wirft, um etwas über den Klimaschutz herauszufinden, wird enttäuscht. Explizit ist das Klima nirgends erwähnt. Art. 73 der Bundesverfassung verpflichtet zwar Bund und Kantone, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung andererseits zu sorgen. Zudem verfügt der Bund über weitreichende Kompetenzen zum Schutz der Umwelt, des Waldes und der Natur. Auch der Hinweis in der Präambel auf die Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen würde es nahelegen, dass der Schutz des Klimas angesprochen wird. Aber der Verfassungsgeber hat dies in den 1990er-Jahren im Rahmen der letzten Totalrevision nicht für nötig erachtet.¹

Dieses Schweigen der Verfassung macht deutlich, dass das Recht allgemein, aber das Verfassungsrecht in besonderem Mass, immer mit einer gewissen Verspätung auf gesellschaftliche Themen reagiert. Gleichzeitig prägen gesellschaftliche Prozesse auch den Wortlaut des Gesetzes- oder Verfassungstextes. Mit anderen Worten: Die Bundesverfassung von 1999 ist zu alt, als dass der Klimaschutz einen prominenten Platz in ihrem Text hätte einnehmen können.

1 Ähnliches gilt für die Biodiversität, die – als zweites grosses globales Problem neben dem Klimaschutz – praktisch nur im Rahmen des Naturschutzes thematisiert wird (Art. 78 und 79 der Bundesverfassung).

Klimaklagen stützen sich auf Menschenrechte

Auch die Verfassungen anderer Länder und die klassischen Menschenrechtskonventionen erwähnen den Klimaschutz in aller Regel nicht explizit. Wenn man sich heute weltweit immer häufiger für einen besseren Schutz des Klimas auf Verfassungsrecht stützt, sind es deshalb vielfach nicht besondere Bestimmungen zum Klimaschutz, sondern die Menschenrechte, die als Grundlage dienen.² Das ist wiederum erstaunlich, weil die wenigsten Verfassungen ein explizites Menschenrecht auf ein intaktes Klima kennen.³ In vielen Klimaklagen werden die klassischen Grundrechte wie das Recht auf Leben, das Verbot der erniedrigenden oder grausamen Behandlung, das Recht auf Familienleben oder Persönlichkeitsentfaltung und der Schutz vor Diskriminierungen angerufen. Eine immer wichtigere Rolle spielt auch der Schutz des Eigentums, wenn beispielsweise durch Wetterextreme Grundeigentum zerstört wird. Die klagenden Personen machen in diesen Verfahren geltend, dass sie in ihren fundamentalen Rechten verletzt seien, da der Staat zu wenig für den Klimaschutz unternommen habe. Diese Behauptung stellt die Gerichte vor grosse Herausforderungen, denn die Menschenrechte und der individuelle Menschenrechtsschutz wurden ursprünglich nicht darauf ausgerichtet, Schutz vor den Gefahren eines globalen Phänomens zu bieten. Das lässt sich an verschiedenen Grundkonzepten des Menschenrechtsschutzes aufzeigen.

- 2 Eine prominente Ausnahme ist der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, der sich nicht primär auf die Menschenrechte, sondern auf eine Staatszielbestimmung in Artikel 20a Grundgesetz stützt. Dieser lautet: «Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Massgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.»
- 3 Eine der wenigen Ausnahmen ist die portugiesische Verfassung, die in Art. 66 ein Recht auf eine gesunde Umwelt vorsieht.



Die «Climate Litigation Database» des Forschungsprojekts «Climate Rights and Remedies» (siehe unten) sammelt und beschreibt Klimaklagen, die sich auf die Menschenrechte berufen.

Die Probleme sind global, die Gerichte regional oder national

Menschenrechtsverletzungen können immer dort eingeklagt werden, wo sie von einem Träger staatlicher Gewalt ausgehend angeblich passiert sind. Wenn zum Beispiel der türkische Staat Oppositionelle ins Gefängnis steckt, sind primär türkische Gerichte und erst sekundär eine internationale Instanz wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zuständig. Doch welches Gericht ist die richtige Instanz, wenn es um die Beurteilung eines globalen Problems geht? Welche staatlichen Unterlassungen kann dieses Gericht berücksichtigen? Kann etwa eine Irakerin, die bei einer durch die Klimaerwärmung bedingten Überschwemmung in ihrem Heimatland ihr Haus verloren hat, Polen wegen der jahrzehntelangen CO₂-Emissionen aus dem Kohleabbau für ihren Verlust verantwortlich machen?

Grundsätzlich kann nur jemand, der direkt in seinen Menschenrechten verletzt worden ist, diese auch vor einem Gericht einklagen. Von der Klimaerwärmung sind wir alle betroffen. Es gibt allerdings grosse Unterschiede. Die Inselbewohnerin von Vanuatu ist in ihren Lebensgrundlagen bedroht, wenn der Meeresspiegel ansteigt; ältere Frauen in unseren Breiten sind von Hitzesommern stärker betroffen als andere Bevölkerungsgruppen; Kinder werden die Auswirkungen des Klimawandel stärker zu spüren bekommen, weil sie noch fast ihr ganzes Leben vor sich haben. Die verfassungsrechtlich spannende Frage ist hier, ob die Bedrohung im konkreten Fall stark genug ist, damit ein Gericht diese Personen als Opfer einer angeblichen Menschenrechtsverletzung akzeptiert.

Résumé

La communauté internationale lutte pour trouver des compromis afin d'endiguer le changement climatique. Pendant ce temps, les émissions de CO₂ et les températures continuent d'augmenter à l'échelle mondiale. De nombreuses personnes se sentent menacées de manière existentielle par le changement climatique et font donc appel aux tribunaux au niveau national et international. Elles s'appuient pour cela sur les droits humains inscrits dans les constitutions.

Les tribunaux sont ainsi mis au défi par ce que l'on appelle désormais les plaintes climatiques. Des questions fondamentales de justice à travers l'espace, le temps et les générations se posent. Au niveau international, l'une des problématiques concerne la responsabilité historique du « Nord global » aisé – qui doit sa prospérité entre autres à de fortes émissions de CO₂ – vis-à-vis du « Sud global » plus pauvre, qui sera durement touché par les effets du changement climatique. Les tribunaux peuvent-ils combler le vide juridique créé par le manque d'action de la communauté internationale ? Sont-ils la bonne instance pour déterminer rapidement et efficacement des instruments de lutte contre le changement climatique ? Peuvent-ils s'appuyer avant tout sur la Constitution ? Les droits humains sont-ils suffisamment définis pour qu'on puisse en déduire des orientations d'actions de lutte contre le changement climatique ?

Ces grandes questions relevant de la philosophie du droit manquent encore de réponses qui tiennent compte autant que possible des préoccupations légitimes des personnes concernées, sans pour autant surcharger les tribunaux et saper leur légitimité.

Die Gerichte müssen lernen, mit wissenschaftlich komplexen Berichten umzugehen

Der Umgang mit wissenschaftlichen Fragen ist für die Gerichte nichts grundsätzlich Neues. Beispielsweise müssen Richterinnen immer wieder psychiatrische Gutachten lesen, um die Schuldfähigkeit eines Täters zu beurteilen. Auch in Menschenrechtsfällen spielen ärztliche Gutachten eine zentrale Rolle, beispielsweise wenn eine Person geltend macht, dass sie im Polizeigewahrsam misshandelt worden ist. Aber beim Klimawandel kommt qualitativ wie quantitativ schwierigeres wissenschaftliches Material auf die Gerichte zu. Da wird in verschiedenen Szenarien gerechnet, gewisse Aspekte sind wissenschaftlich wenig geklärt. Die Berichte sind zum Teil in einer Sprache abgefasst, die für Richterinnen nur schwer zu verstehen ist. Und es ist viel Material.

In jedem Verfahren spielt die Beweislast eine zentrale Rolle. Sie betrifft die Frage, wer was zu beweisen und wer die Folgen einer Beweislosigkeit zu tragen hat. In Menschenrechtsfällen müssen in der Regel die Kläger beweisen,

dass ihre individuellen Rechte vom Staat verletzt worden sind. Das ist bei behaupteten Unterlassungen grundsätzlich schwierig. Für die Klimaklagen heisst das konkret, dass die Klägerinnen beweisen müssen, dass der Staat aufgrund seiner menschenrechtlichen Verpflichtung mehr für den Schutz des Klimas hätte leisten müssen, als er es getan hat. Die internationalen Vorgaben im Klimarecht sind aber eher vage. Zudem müssen die Kläger auch den Nachweis dafür erbringen, dass das Unterlassen des Staates kausal war für den Eintritt der Menschenrechtsverletzung. Die Gerichte werden die heikle Frage beantworten müssen, ob sie konkrete Handlungsanweisungen aus den Menschenrechten ableiten und wie streng sie es mit der Kausalität nehmen wollen.

In aller Regel versucht ein Gericht, mit einer konkreten Anweisung oder einer finanziellen Entschädigung in Form eines Schadenersatzes oder einer Genugtuung eine Menschenrechtsverletzung wiedergutzumachen. Wenn jemand zu Unrecht im Gefängnis sitzt, soll diese Person unverzüglich freigelassen werden. Wenn jemand misshandelt worden ist, erhält diese Person eine Geldsumme für die erlittene Unbill. Aber was sollen die Gerichte in einem Klimaprozess anordnen? Was könnte beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Falle der Klimaseniorinnen⁴ sinnvollerweise anordnen, damit die älteren Frauen besser vor den Auswirkungen des Klimawandels in den Hitzesommern geschützt werden?



«Goodbye Morteratschgletscher»: Klimaseniorinnen bei einer Aktion des Ja-Komitees zum Klimaschutz-Gesetz im Val Morteratsch in Pontresina. Aufnahme vom 20. Mai 2023.

4 Klimaseniorinnen u.a. c. Suisse, no. 53600/20, zurzeit (Oktober 2023) hängig vor der Grossen Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Klimakläger:innen auf dem Weg zum Gerichtsgebäude in Helena, Montana. Im Fall «Held vs. Montana» klagten 16 Kinder und Jugendliche auf ihr Recht für eine saubere und gesunde Umwelt. Es ist die erste klimabezogene Verfassungsklage, die in den USA vor Gericht ging. Im August 2023 wurde erstinstanzlich zugunsten der Klagenden entschieden.



Können Gerichte in der Bekämpfung der Klimakrise in die Bresche springen?

All diese Fragen zeigen, dass die Gerichte bei den Klimaklagen herausgefordert sind. Es stellen sich fundamentale Gerechtigkeitsfragen über Raum und Zeit und über die Generationen hinweg. Auf der internationalen Ebene betrifft eine der schwierigen Fragen die historische Verantwortung des reichen globalen Nordens, der seinen Wohlstand unter anderem einem hohen CO₂-Ausstoss verdankt, gegenüber dem ärmeren globalen Süden, der von den Auswirkungen des Klimawandel hart getroffen sein wird. Können die Gerichte hier ein rechtliches Vakuum füllen, das durch ein Handlungsdefizit der internationalen Gemeinschaft entstanden ist? Sind Gerichte die richtige Instanz, um schnell und effizient Instrumente gegen den Klimawandel festzulegen? Können sich die Gerichte dabei vor allem auf die Verfassung stützen? Sind die Menschenrechte genügend bestimmt, um aus ihnen Handlungsanweisungen im Kampf gegen den Klimawandel abzuleiten? Auf diese grossen rechtsphilosophischen Fragen müssen noch Antworten gefunden werden, welche die berechtigten Anliegen der betroffenen Menschen so gut wie möglich berücksichtigen, ohne dabei die Gerichte zu überfordern (siehe «Forschungsprojekt» unten).

Forschungsprojekt

Seit 2020 läuft an der Universität Zürich, geleitet von Helen Keller und Corina Heri, das auf drei Jahre angelegte Forschungsprojekt «Climate Rights and Remedies» (www.climaterights.uzh.ch/en.html). Im Projekt werden die grossen Fragen zum Verhältnis von Klimakrise und Verfassung untersucht: Wie werden Klimaklagen vor internationalen und regionalen Menschenrechtsgremien beurteilt? Sind Gerichte die richtige Instanz, um schnell und effizient Instrumente gegen den Klimawandel festzulegen? Können sie sich dabei auf die Verfassung stützen? Inwieweit sind Menschenrechte in der Lage, die der Klimakrise zugrunde liegenden Ideologien, Werte und Systeme zu ändern?

Literatur

- Keller, Helen und Corina Heri (2022): The Future is Now: Climate Cases Before the European Court of Human Rights, in: *Nordic Journal of Human Rights* 40,1, S. 153–174. <https://doi.org/10.1080/18918131.2022.2064074>
- Keller, Helen und Corina Heri (2022): Klimagerechtigkeit durch Klimaklagen? Eine kritische Analyse aus menschenrechtlicher Sicht, in: *juridikum* 83,1, S. 83–93. <https://doi.org/10.33196/juridikum202201008301>
- Mayer, Benoit (2021): Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?, in: *American Journal of International Law* 15,3, S. 409–451. <https://doi.org/10.1017/ajil.2021.9>

DOI

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8239437>

Zur Autorin

Helen Keller ist ordentliche Professorin am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich. Von 2011 bis Dezember 2020 amtierte sie als Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg, seit Ende 2020 als Richterin am Verfassungsgericht von Bosnien-Herzegowina. 2018 wurde sie von der Universität Fribourg mit der Ehrendoktorwürde ausgezeichnet, 2020 erhielt sie den Anerkennungspreis der Stiftung für abendländische Ethik und Kultur, 2021 als erste Schweizerin den renommierten Madame de Staël-Preis der All European Academies.

