

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 28 (2023) 1

2023 – 87 S.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-58477>



Empfohlene Zitation:

Andreas Buser: Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung Billy et al. gegen Australien und ihr Beitrag zur „Begründung“ des Menschenrechtsschutzes, In: MenschenRechtsMagazin 28 (2023) 1, S. 74–84.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-58790>

Soweit nicht anders gekennzeichnet, ist dieses Werk unter einem Creative-Commons-Lizenzvertrag Namensnennung 4.0 lizenziert. Dies gilt nicht für Zitate und Werke, die aufgrund einer anderen Erlaubnis genutzt werden.

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen und die Klimakrise – Die Entscheidung *Billy et al. gegen Australien* und ihr Beitrag zur „Begrünung“ des Menschenrechtsschutzes

Andreas Buser

Inhaltsverzeichnis

- A. Einführung
- B. Die Entscheidung und ihr Beitrag zum „Greening des Menschenrechtsschutzes“
- C. Ausblick

A. Einführung

Die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vom 22. September 2022 in der Rechtssache *Billy et al. gegen Australien* war mit großer Spannung erwartet worden.¹ Der Ausschuss bewertet die Adaptionsmaßnahmen Australiens zum Schutz der Beschwerdeführenden vor den Folgen des Klimawandels als verspätet und stellt daher mehrere Verstöße gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden: Zivilpakt)² fest. Die Entscheidung wird von wissenschaftlichen Blogbeiträgen als großer Erfolg bewertet.³ Allerdings erfolgt

diese Bewertung primär vom Ergebnis her. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass die Entscheidungsgründe weit weniger progressiv sind als teilweise angenommen.

Der folgende Beitrag soll diese These näher begründen und aufzeigen, welche Argumente dennoch für spätere Klimaverfahren von Relevanz sein könnten. Nach einer kurzen Darstellung des Sachverhalts, des Kontextes und den Feststellungen des Ausschusses zur Zulässigkeit, sollen die Entscheidungsgründe insbesondere daraufhin untersucht werden, ob sie einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Klimaschutz- und Klimaanpassungsrechts auf Menschenrechtsebene leisten.

I. Sachverhalt

Die acht Beschwerdeführenden sind australische Staatsbürger:innen und auf vier der siebzehn bewohnten Torres-Strait-Inseln wohnhaft (Boigu, Masig, Warraber und Poruma).⁴ Sie gehören unterschiedlichen indi-

1 MRA, *Billy et al. v. Australien*, Auffassung vom 22. September 2022, UN-Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019.

2 International Covenant on Civil and Political Rights. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

3 Siehe etwa: *Monica Feria-Tinta*, Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights, EJIL:Talk! vom 27. September 2022; *Maria Antonia Tigre*, United Nations Human Rights Committee finds that Australia is violating human rights obligations towards Torres Strait Islanders for climate inaction, abrufbar unter: <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/09/27/u-n-human-rights-committee-finds-that-australia-is-violating-human-rights-obligations-towards-torres-strait-islanders-for-climate-inaction/>; *Valentin Büchi*, Tiptoeing Around the Right to

Life, Völkerrechtsblog vom 4. Oktober 2022; *Verena Kahl*, Rising Before Sinking: The UN Human Rights Committee’s Landmark Decision in *Daniel Billy et al. v. Australia*, Verfassungsblog vom 3. Oktober 2022; *Zoe Nay*, Our Islands, Our Home: How Eight Torres Strait Islander Peoples Held the Australian Government Accountable for Climate Inaction, CIL Dialogues, 30. September 2022, abrufbar unter: <https://cil.nus.edu.sg/blogs/our-islands-our-home-how-eight-torres-strait-islander-peoples-held-the-australian-government-accountable-for-climate-inaction/>; *Christina Voigt*, UNHRC is Turning up the Heat: Human Rights Violations Due to Inadequate Adaptation Action to Climate Change, EJIL:Talk! vom 26. September 2022 (alle Webseiten zuletzt besucht am 18. November 2022).

4 Zum Sachverhalt: MRA (Fn. 1), Nr. 1.1–3.7.

genen Gruppen an, die vor etwa 5000 Jahren begannen, die Torres-Strait-Region zu besiedeln und bis heute vielfach traditionelle Subsistenzwirtschaft betreiben (z. B. Fischfang und Landwirtschaft). Die Gruppierungen machen gemeinsam etwa 0,14 % der Gesamtbevölkerung Australiens aus. Die bewohnten Inseln liegen entlang der Torres-Straße, einer rund 150 Kilometer breiten Meerenge zwischen der nordaustralischen Halbinsel Cape York und der Südküste der Western Province des Staates Papua-Neuguinea. Auf der Ostseite der Torres-Strait liegt das berühmte Great Barrier Reef.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Region sind weitgehend unbestritten. Daten der Torres Strait Regional Authority (TSRA), einer australischen Behörde, zeigen einen Anstieg des Meeresspiegels von etwa 0,6 cm pro Jahr im Zeitraum zwischen 1993 und 2010. Nach der TSRA führt der Anstieg des Meeresspiegels bereits heute zu stärkeren Überflutungen und Erosion. Hinzu kommen Effekte wie das Absterben von Korallenriffen durch eine Übersäuerung des Ozeans (verursacht durch übermäßige CO₂-Aufnahme) und der damit verbundene Rückgang der Artenvielfalt und der Fischbestände.

Hinsichtlich der vielfältigen Auswirkungen des Klimawandels auf die Region betonen die Beschwerdeführenden auch die soziokulturellen Auswirkungen. So kam es durch Springfluten, Erosion und Extremwetterereignisse bereits zu Schäden an religiösen Stätten (etwa an Familiengräbern). Die Zunahme von Flutereignissen führt zu einer Versalzung der Böden mit Auswirkungen auf die traditionelle Subsistenzwirtschaft und schließlich zu einer zunehmenden Abhängigkeit von teuren Agrarimporten. Das Absterben bzw. Ausbleichen der Korallenriffe führt auch dazu, dass die Fisch- und Krebsbestände schrumpfen, was wiederum Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit hat. Insgesamt mache es der Klimawandel erheblich schwieriger den Wechsel der Jahreszeiten und damit verbundene klimatische Veränderungen vorherzusagen und sich darauf einzustellen. Die Weitergabe traditionellen ökologischen Wissens werde

dadurch erheblich erschwert. Es droht erhebliche Veränderungen der traditionellen Lebensweisen und gesundheitliche Risiken.

Von der australischen Regierung verlangten die Beschwerdeführenden sowohl eine Verstärkung der Klimaanpassungsmaßnahmen (z. B. Deichbau) als auch eine stärkere Reduktion der australischen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Nur so könnten eigene Rechte (insbesondere Artikel 2, 6, 17 und 27 Zivilpakt) und die ihrer Kinder (Art. 24 Abs. 1 und 6, 16 und 27 Zivilpakt) effektiv geschützt werden. Interessant an der Zusammenstellung der geltend gemachten Rechte ist insbesondere, dass die Beschwerdeführenden sich auch auf ein "Right to life with dignity" und ein "Right to a healthy environment" beriefen, die beide in Art. 6 Zivilpakt verortet wurden.⁵ In diesem Kontext wurde implizit auch ein Verstoß gegen das Pariser Klimaabkommen gerügt.⁶ Schließlich versuchten die Beschwerdeführenden ein Recht zukünftiger Generationen auf ein stabiles Klima aus Art. 24 Abs. 1 Zivilpakt zu etablieren.⁷

II. Kontext Klimaklagen

Das Verfahren ist im größeren Kontext der "Climate litigation" zu sehen.⁸ Nach einer weiten Definition umfasst "Climate litigation" alle Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum Klimawandel.⁹ Nur ein geringer Prozentsatz dieser Verfahren bezieht sich allerdings auf Grund- und Menschenrechte (sog. Rights-based climate litigation). Diese

5 MRA (Fn. 1), Nr. 3.4; siehe zu einem ähnlichen „Recht auf ein ökologisches Existenzminimum“: *Andreas Buser*, Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland, in: DVBl. 135 (2020), S. 1389–1396.

6 MRA (Fn. 1), Nr. 3.4; Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, UNTC Bd. 2, Kap. 27, BGBl. 2016 II, S. 1082 (im Folgenden: PA).

7 MRA (Fn. 1), Nr. 3.7.

8 Im Überblick hierzu: UNEP, Global Climate Litigation Report 2020, abrufbar unter: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>.

9 *Ibid.*, S. 6.

Verfahren lassen sich, wiederum in Anlehnung an die Unterscheidung dieser drei Bereiche im Pariser Klimaschutzabkommen,¹⁰ danach unterscheiden, ob sie auf mehr Klimaschutz und Durchsetzung bestehender Reduktionsverpflichtungen gerichtet sind (Klimaschutzverfahren), ob sie staatliche Klimaanpassungsmaßnahmen einfordern (z. B. Infrastrukturmaßnahmen), oder Schadensersatz für bereits erlittene Beeinträchtigungen geltend machen (“loss and damage”).

Bisher standen Klimaschutzverfahren sowohl in der Rechtspraxis als auch in der Rechtswissenschaft im Vordergrund. Da der Klimaschutz das Problem an der Wurzel anpackt und die Klimaanpassung nur bedingt gelingen kann, ist dieser Schwerpunkt auch zu begrüßen. In diesem Bereich wurden aus Sicht der Klimabewegung auch große Erfolge erzielt.¹¹ Anders als teilweise angenommen sind es auch nicht nur Gerichte im Globalen Norden, die hier zur Rechtsdurchsetzung und Rechtsentwicklung beitragen, sondern auch vielfach solche im Globalen Süden.¹² Gleichwohl lässt sich nicht von einer globalen Bewegung sprechen. Gerade in einigen Staaten mit besonders hohen Treibhausgasemissionen (USA, China, Indien und Russland) gibt es bisher keine vergleichbar weitreichenden Entscheidungen wie in Deutschland oder den Niederlanden.¹³ Deswegen könnte dem internationalen Menschenrechtsschutz hier eine große

Bedeutung zukommen. Zwar akzeptieren die meisten der genannten Staaten keine Individualbeschwerdeverfahren,¹⁴ dennoch müssten die in einem solchen Verfahren getroffenen allgemeinen Aussagen zum Inhalt der jeweiligen Konvention grundsätzlich Beachtung finden.

B. Die Entscheidung und ihr Beitrag zum „Greening des Menschenrechtsschutzes“

Das “Greening” des Menschenrechtsschutzes¹⁵ wird durchaus kontrovers diskutiert.¹⁶ Dass Umweltveränderungen menschenrechtlich relevant sein können, ist allerdings keine große Neuigkeit.¹⁷ Die vorliegende Entscheidung bringt einige wenige Konkretisierungen aber keine fundamentalen Neuerungen.

10 Siehe Art. 7 PA zum Anpassungsziel und Art. 8 PA zu “loss and damage”.

11 Siehe nur die Entscheidungen aus den Niederlanden, Irland und Deutschland: Hoge Raad, *Urgenda ./. Niederlande* (19/00135), Urteil vom 20. Dezember 2019; Supreme Court of Ireland, *Friends of the Irish Environment CLG ./. The Government of Ireland et al.* (205/19), Entscheidung vom 31. Juli 2020; BVerfGE 157, 30–177.

12 *Jacqueline Peel/Joline Lin*, Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South, in: *AJIL* 113 (2019), S. 679–726; *Joana Setzer/Lisa Benjamin*, Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations, in: *TEL* 9 (2020), S. 77–101.

13 Dazu umfassend: *Andreas Buser*, National Climate Litigation and the International Rule of Law, in: *Leiden Journal of International Law* 36 (2023), S. 1–23.

14 Die USA, Indien und China haben keines der “Optional Protocols” zu den einzelnen Menschenrechtspakten unterzeichnet, sind aber jeweils Vertragsstaat einschlägiger Hauptabkommen, z. B. Zivilpakt (USA und Indien) und Sozialpakt (China). Nur Russland ist Vertragsstaat des Optional protocols zum Zivilpakt, welches Individualbeschwerden erlaubt. Eine Übersicht zum jeweiligen Ratifikationsstand findet sich hier: <https://indicators.ohchr.org/>.

15 Zum Begriff: *Elina Pirjatanniemi*, Greening human rights law: A focus on the European Convention on Human Rights, in: Gerhard Bos/Marcus Düwell (Hrsg.), *Human Rights and Sustainability: Moral Responsibilities for the Future*, 2016, S. 11–24.

16 Im Überblick: *Maiko Meguro*, Litigating Climate Change Through International Law: Obligations Strategy and Rights Strategy, in: *Leiden Journal of International Law* 33 (2020), S. 933–951; kritisch dazu etwa: *Bernhard Wegener*, *Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?*, in: *ZUR* 2019, S. 3–13; *Fanny Thornton*, The Absurdity of Relying on Human Rights Law to Go After Emitters, in: *Benoit Mayer/Alexander Zahar* (Hrsg.), *Debating Climate Law*, 2021, S. 159–169.

17 Siehe bereits: *Draft Principles On Human Rights And The Environment*, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I (1994) und die st. Rspr. Des EGMR: *Öneryıldiz ./. Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 59; *Taskin et al. ./. Türkei* (46177/99), Urteil vom 10. November 2004, Rn. 29; *Budayeva et al. ./. Russische Föderation* (15339/02 et al.), Urteil vom 20. März 2008, Rn. 42; *Tatar et al. ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009.

I. *Prozessuale Feststellungen von weitreichender Bedeutung?*

Im Hinblick auf den eingeforderten Klimaschutz stellten sich auf Ebene der Zulässigkeit durchaus einige spannende Fragen. So bestritt Australien explizit die Zulässigkeit *ratione materiae*, da Verpflichtungen aus internationalen Klimaabkommen außerhalb der Jurisdiktion des UN-Menschenrechtsausschusses lägen.¹⁸ Dem folgt der Ausschuss grundsätzlich, er hält es aber immerhin für möglich, – ohne allerdings näher auf Art. 31 Abs. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) einzugehen – dass internationale Klimaabkommen im Bereich der Begründetheit für die Auslegung der Konventionsbestimmungen herangezogen werden können.¹⁹ Leider geht der Ausschuss darauf in der Begründetheit aber nicht mehr ein und lässt auch sonst viele Fragen offen.²⁰

Entsprechend ist die hier gesehene bloße Möglichkeit einer Berücksichtigung nicht so progressiv wie teilweise angenommen.²¹ Dass internationale Abkommen unter den Voraussetzungen des Art. 31 Abs. 3 WVK auch für die Auslegung von Menschenrechtsverträgen herangezogen werden können, ist wenig kontrovers.²² Spannender wäre es dagegen gewesen, hätte der Ausschuss sich mit dem “Soft- and Non-law”²³-Charakter zentraler Bestimmungen aus dem Pariser Klimaabkommen auseinandergesetzt. Die Frage nach deren Rechtsverbindlichkeit bleibt ebenso offen, wie die zentrale Frage nach der Verteilung des global verbleibenden Restbudgets auf einzel-

ne Staaten.²⁴ Eine Möglichkeit wäre es etwa gewesen, wie im Sondervotum von *Duncan Laki Muhumuza* hervorgehoben, entsprechende Zielbestimmungen im Rahmen einer “Due-diligence”-Prüfung zu berücksichtigen.²⁵

Weitere prozessuale Fragen von potenziell weitreichender Bedeutung betrafen das Vorliegen der Opfereigenschaft (*victim status*) und der Jurisdiktion *ratione loci*. Australien hatte argumentiert, es sei nach den Vorschriften der Staatenverantwortlichkeit nicht für den Klimawandel verantwortlich und es könne bisher keine kausale Verknüpfung zu eigenem staatlichem Handeln oder Unterlassen etabliert werden.²⁶

Eine solche kausale Verknüpfung ist allerdings weder im Bereich der Klimaanpassung noch im Bereich des Klimaschutzes notwendig. Schutzverpflichtungen bestehen jedenfalls für alle Personen innerhalb der Jurisdiktion des jeweiligen Staates und unabhängig davon, von welcher Seite Beeinträchtigungen verursacht werden.²⁷ Diese Annahmen scheinen mittlerweile so etabliert zu sein, dass der Ausschuss hier lediglich kurz den erheblichen Umfang der Treibhausgasemissionen, die von australischem Gebiet ausgehen, feststellt, ebenso wie die Möglichkeit des Ergreifens von Anpassungsmaßnahmen auf dem eigenen Territorium.²⁸

Hinsichtlich der Klimaanpassung berief sich Australien zudem darauf, Rechtsverletzungen lägen bisher nicht vor und stünden auch nicht unmittelbar bevor (“immi-

18 MRA (Fn. 1), Nr. 4.1 und 7.5.

19 MRA (Fn. 1), Nr. 7.5.

20 Dies bedauernd: *Voigt* (Fn. 3).

21 So aber: *Feria-Tinta* (Fn. 3) “important aspect of the decision [...] setting a precedent for other international organs”.

22 Dazu etwa: *Oliver Dörr*, in: *Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach* (Hrsg.), *VCLT A Commentary*, 2018, Art. 31 Rn. 96.

23 *Lavanya Rajamani*, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, in: *Journal of Environmental Law* 28 (2016), S. 337–358.

24 Dazu BVerfGE 157, 30 (Rn. 216ff.); kritisch: *Andreas Buser*, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties, and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court’s Climate Decision*, in: *German Law Journal* 22 (2021), S. 1409–1422.

25 Sondervotum des Ausschussmitglieds *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Nr. 10ff.

26 MRA (Fn. 1), Nr. 4.2.

27 So für die deutsche Grundrechtsdogmatik, die insoweit übertragbar erscheint: *Buser* (Fn. 5), S. 1393.

28 MRA (Fn. 1), Nr. 7.7f.

nent“).²⁹ Mögliche spätere Auswirkungen eines „Slow onset process“ könnten die Opfereigenschaft nicht begründen.³⁰ Dem tritt der Ausschuss entgegen und nimmt dabei auch eigene einschränkende Anforderungen zurück.³¹ Es genüge das Risiko einer individuellen Betroffenheit. Lediglich die bloße theoretische Möglichkeit einer Betroffenheit genüge nicht.³² Die geltend gemachten gegenwärtigen und drohenden Auswirkungen des Klimawandels auf die Beschwerdeführenden lässt der Ausschuss, unter Hervorhebung der besonderen Vulnerabilität der Inselbewohner:innen, ausreichen.³³

Ob damit – ähnlich wie vom Bundesverfassungsgericht³⁴ – die Möglichkeit einer Klimapopularbeschwerde geschaffen wurde, ist allerdings fraglich. Die Torres Strait Islanders sind hier deutlich stärker und konkreter betroffen als viele der deutschen Beschwerdeführenden vor dem Bundesverfassungsgericht. Allerdings werden die Klimawandelfolgen die meisten Menschen nicht nur möglicherweise „theoretisch“ betreffen. Der Ausschuss öffnet hier die Tore also auch für weitere Beschwerden aus weniger stark betroffenen Regionen.

II. Materielle Gehalte

Materiell beinhaltet die Entscheidung einige Konkretisierungen, sie betritt jedoch kaum Neuland. Das „Right to life with dignity“ wird bestätigt, inhaltlich aber eher eng gefasst. Aussagen zur Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen und deren Umfang finden sich kaum. Die Feststellungen zur Klimaanpassung bewegen sich auf re-

lativ gesichertem Boden und weisen starke Parallelen zur etablierten menschenrechtlichen Spruchpraxis im Bereich des (Umwelt-)Katastrophenschutzes auf.³⁵

1. Ein Recht auf Leben in Würde

In der Begründetheit beschäftigte sich der UN-Menschenrechtsausschuss zunächst mit dem „Right to a life in dignity“.³⁶ Ein solches Recht hatte der Ausschuss insbesondere in seinem General Comment Nr. 36 (2018) hergeleitet.³⁷ Darüber gab es allerdings bereits vor der Entscheidung eine lebhafte Kontroverse mit einigen Vertragsstaaten.³⁸ Entsprechend lag es für Australien nahe sich explizit gegen eine solche Interpretation zu wenden.³⁹ Der Ausschuss verteidigte den Bezug zur Menschenwürde hingegen unter Hinweis auf den insofern offenen Wortlaut des Art. 6 Zivilpakt („*inherent right*“), den

29 Ibid., Nr. 4.2.

30 Ibid., Nr. 6.1.

31 MRA, *Teitiota ./. Neuseeland*, Auffassung vom 7. Januar 2020, UN-Dok. CCPR/C/127/D/2728/2016, Nr. 8.4.

32 MRA (Fn. 1), Nr. 7.9.

33 Ibid., Nr. 7.10f.

34 *Andreas Buser*, Die Freiheit der Zukunft – Zum Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog vom 30. April 2021.

35 Dazu insbesondere die Rechtsprechung des EGMR in: *Öneryıldız ./. Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 59; *Taskin et al. ./. Türkei* (46177/99), Urteil vom 10. November 2004, Rn. 29; *Budayeva et al. ./. Russische Föderation* (15339/02 et al.), Urteil vom 20. März 2008, Rn. 42; *Tatar et al. ./. Rumänien* (67021/01), Urteil vom 27. Januar 2009; siehe auch: African Commission on Human and People’s Rights, *SERAC ./. Nigeria* (155/96), Entscheidung vom 27. Mai 2002, Rn. 67.

36 MRA (Fn. 1), Nr. 8.3.

37 MRA, General Comment Nr. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, UN-Dok. CCPR/C/GC/36.

38 Siehe etwa: Observations of the United States of America On the Human Rights Committee’s Draft General Comment No. 36 On Article 6 – Right to Life, 6. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/U.S.-observations-on-Draft-General-Comment-No.-36-on-Article-6-Right-to-Life-.pdf>; Comments by the Government of Canada on Human Rights Committee, Draft General Comment No. 36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights – Right to life, abrufbar unter: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FDocuments%2FHRBodies%2FCCPR%2FGCArticle6%2FCanada.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

39 MRA (Fn. 1), Nr. 4.8 et seq.

Zweck der Vorschrift und die Präambel des Zivilpakts, die klarstellt, dass sich alle Rechte des Paktes aus der Menschenwürde ableiten.⁴⁰

Unklar bleibt allerdings, inwiefern der Ausschuss der Verknüpfung zur Menschenwürde gerade im Hinblick auf den Klimawandel eine besondere Relevanz beimisst.⁴¹ Denkbar wäre es etwa gewesen über den Würdebezug eine Verknüpfung zur drohenden Erreichung von Kippunkten herzustellen. Wird der Mensch im Anthropozän in erheblich höherem Ausmaß als bisher zum Spielball dramatisch wechselhafter und extremer aber letztlich unvorhersagbarer Klimaphänomene, hat dies durchaus einen Bezug zum „Leben in Würde“.⁴²

Auf den ersten Blick geht der Ausschuss in seinem General Comment sogar noch weiter, indem er ein Recht darauf postuliert, das Leben zu genießen („enjoy“).⁴³ Dazu seien auch staatliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt nötig.⁴⁴ Während dies im Kontext von Sterbehilfe klarere praktische Bedeutung hat,⁴⁵ gerät ein solches Recht in anderen Bereichen denkbar weit und es stellt sich durchaus die Frage der Abgrenzung (etwa zu Art. 16 Zivilpakt).⁴⁶ Eine solche Abgrenzung leistet der Ausschuss in der Entscheidung *Billy et al.* nur implizit. Zunächst wird die Aussage aus dem General Comment wiederholt, dass der Klimawandel und auch andere Formen der Umwelt-

zerstörung Gefahren für das Recht auf Leben darstellen („most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life“).⁴⁷ Der Ausschuss scheint hier geneigt, auch solche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, die sich nicht unmittelbar lebensverkürzend auswirken. Lediglich eine spirituelle Verknüpfung zwischen der Gesundheit der Insel und der Gesundheit ihrer Bewohner:innen wird als nicht ausreichend zurückgewiesen.⁴⁸ Im Ergebnis verlangt der Ausschuss dann aber doch eine eigene Gesundheitsgefahr, ein reales und vorhersehbares Risiko physischer Beeinträchtigungen oder eine extrem prekäre Lage, die das Recht auf Leben beeinträchtigen könnte.⁴⁹

Keine der genannten Alternativen hält der Ausschuss für einschlägig. Vielmehr hebt er die zahlreichen Anpassungsmaßnahmen (Dammbau etc.) hervor, die von staatlicher Seite zumindest angestoßen wurden und die es möglich machen sollten, die Insel auch über den von den Beschwerdeführenden befürchteten geringen verbleibenden Zeitraum von 10 bis 15 Jahren zu bewohnen.⁵⁰ Schließlich führt der Ausschuss als Totschlagargument die Möglichkeit einer Umsiedlung auf das australische Festland an.⁵¹ Im Ergebnis wird der Anwendungsbereich des Art. 6 Zivilpakt also sehr konkret mit unvermeidbaren Lebensgefahren verknüpft, während selbst stärkste Umweltzerstörung und die mit einer Umsiedlung einhergehende Entwurzelung und damit wahrscheinlich verbundene psychische Belastungen nicht Art. 6 Zivilpakt zugeordnet werden. Explizit verweist der Ausschuss die Beschwerdeführenden hier auf andere

40 Ibid., Nr. 8.4; eine Verknüpfung mit der Menschenwürde wird auch vielfach in der Literatur befürwortet, siehe dazu: *Christian Tomuschat, The Right To Life – Legal And Political Foundations*, in: Christian Tomuschat/Evelyne Lagrange/Stefan Oeter (Hrsg.), *The Right to Life*, 2010, S. 1–18 (5f.).

41 Kritisch auch: *Büchi* (Fn. 3).

42 Vgl. *Buser* (Fn. 5) m. w. N.

43 MRA, General Comment Nr. 36 (Fn. 37), Nr. 3.

44 Ibid., Nr. 62.

45 Ibid., Nr. 9 und 25.

46 Kritisch zum eigenständigen Anwendungsbereich auch: *Sarah Joseph, Extending the Right to Life Under the International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment 36*, in: *Human Rights Law Review* 19 (2019), S. 347–368 (358f.).

47 MRA (Fn. 1), Nr. 8.3.

48 Ibid., Nr. 8.6.

49 Ibid., Nr. 8.6f.; kritisch hierzu unter Hervorhebung des aus dem Umweltrecht bekannten „Precautionary principle“: Gemeinsames Sondervotum der Ausschussmitglieder *Arif Bulkan, Marcia V. J. Kran und Vasilka Sancin* (partially dissenting), Annex 3, Nr. 4.

50 MRA (Fn. 1), Nr. 8.6f.

51 Ibid., Nr. 8.7.

Bestimmungen des Zivilpakts, auf die er so dann eingeht.⁵²

2. Verletzung eines „Rechts auf Heimat“

Über Art. 17 und 27 Zivilpakt etabliert der Ausschuss letztlich ein „Recht auf Heimat“.⁵³ Zu Art. 17 Zivilpakt wird zunächst festgestellt, dass die Betroffenen bereits jetzt der Gefahr ausgesetzt sind, ihre Wohnstätten zu verlieren, bzw. dazu gezwungen sein könnten, diese aufzugeben.⁵⁴ Zudem wird die besondere Verbindung der Inselbewohner:innen zu ihrer Umwelt in Stellung gebracht. Dies geschieht einerseits mit Bezug zu „handfesten“ Abhängigkeiten der Beschwerdeführenden von der Verfügbarkeit von Fisch, landwirtschaftlich nutzbaren Böden und der schlichten Bewohnbarkeit der Inseln.⁵⁵ Andererseits argumentiert der Ausschuss aber auch im Hinblick auf die mentale Gesundheit, die – jedenfalls für die besonders natur- und heimatverbundenen Inselbewohner:innen – auch von einer intakten Umwelt und der Durchführbarkeit kultureller Bräuche auf dafür traditionell genutztem Land, abhängt. Auch diese Aspekte werden dem Schutzbereich des Art. 17 Zivilpakt zugeordnet, der im Übrigen auch eine Schutzdimension (positive obligation) umfasse.⁵⁶

Anders als im Bereich des Lebensschutzes bewertet der Ausschuss die staatlichen Adaptionsmaßnahmen hier als unzureichend. Denn zum Schutz der genannten Güter kommt keine Umsiedlung in Betracht, da auch die kulturelle und persönliche Verbundenheit mit den Inseln von Belang sei.⁵⁷ Maßgeblich bemängelt der Ausschuss dann,

dass zwar auf einigen der bewohnten Inseln umfassende Deichbaumaßnahmen durchgeführt wurden bzw. geplant sind, es dabei aber immer wieder zu Verzögerungen kam. Diese Verzögerungen genügen dem Ausschuss zur Annahme eines Verstoßes gegen die Schutzpflicht.

Bemerkenswert ist dabei, dass der Ausschuss sich mit keinem Wort mit staatlichen Wertungs-, Gestaltungs- und Beurteilungsspielräumen auseinandersetzt. Australien hatte sich explizit auf solche Spielräume berufen: Entscheidungen einer demokratisch gewählten Regierung seien nur begrenzt gerichtlich überprüfbar.⁵⁸ Die Anpassungsmaßnahmen bzw. deren Verzögerung scheinen für den Ausschuss so offensichtlich unzureichend zu sein, dass hier keine nähere Auseinandersetzung mit den Argumenten der australischen Regierung notwendig erschien. Zur Klärung des Kontrollmaßstabs wäre dies aber wünschenswert gewesen.

Schließlich geht der Ausschuss noch auf Art. 27 Zivilpakt (Minderheitenrechte) ein und bejaht auch hier eine Verletzung durch die verzögerten Anpassungsmaßnahmen.⁵⁹ So betont der Ausschuss die besondere kulturelle Verbindung indigener Gruppen und ihres Lebensstils zu den bedrohten Landflächen und deren Nutzung im Rahmen von Subsistenzwirtschaft.⁶⁰ Das Recht aus Art. 27 Zivilpakt verlange den Schutz dieses Lebensstils und letztlich der kulturellen Identität.⁶¹ Dem Argument der Beschwerdeführenden, diese Rechte könnten auf australischem Festland nicht mehr ausgeübt werden, war Australien aus Sicht des Ausschusses jedenfalls nicht ausreichend entgegengetreten. Was von einem Staat in puncto Klimaanpassung verlangt werden kann, wird hier nochmal zusammengefasst: Entsprechende Maßnahmen müssen “time-

52 Kritisch hierzu: *Feria-Tinta* (Fn. 3).

53 Siehe dazu allgemein die Beiträge in: Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), *Das Recht auf die Heimat*, 2006.

54 MRA (Fn. 1), Nr. 8.9.

55 *Ibid.*; siehe allerdings Nr. 8.12, wo der Ausschuss auch kurz auf die besondere Verbundenheit mit den Inseln zur Ausübung kultureller Bräuche eingeht.

56 *Ibid.*, Nr. 8.10–8.12.

57 *Ibid.*, Nr. 8.12.

58 *Ibid.*, Nr. 6.10f.

59 *Ibid.*, Nr. 8.12f.

60 *Ibid.*, Nr. 8.13.

61 So auch: MRA, *Benito Oliveira et al. ./ Paraguay*, Auffassung vom 12. Oktober 2021, UN-Dok. CCPR/C/132/D/2552/2015, Nr. 8.6.

ly“ und “adequate“ sein.⁶² Die von Australien anvisierten Infrastrukturmaßnahmen waren jedenfalls nicht rechtzeitig.

Nachdem der Ausschuss also Verletzungen von Art. 17 und 27 Zivilpakt annimmt, geht er leider nicht mehr auf Art. 24 Abs. 1 Zivilpakt ein.⁶³ Dabei wäre es durchaus interessant gewesen, wie der Ausschuss mit den Argumenten der Beschwerdeführenden hinsichtlich des Schutzes kommender und zukünftiger Generationen umgeht. Diesen kontroversen Bereich umgeht der Ausschuss ebenso wie die aufgeworfenen Fragen nach der Existenz eines Rechts auf eine gesunde Umwelt oder gar ein stabiles Klima.

3. Vernachlässigung des Klimaschutzes

Teilweise wird der Entscheidung auch eine große Bedeutung für den Klimaschutz beigemessen.⁶⁴ Der Obersatz der Begründetheit ist jedoch die letzte Stelle der Entscheidung, an der der Begriff der “Climate mitigation“ Erwähnung findet.⁶⁵ Immerhin wird in der Begründetheit betont, dass ohne nationale und internationale Anstrengungen, womit wohl primär die Reduktion von Treibhausgasemissionen gemeint ist, die Auswirkungen des Klimawandels das Recht auf ein Leben in Würde verletzen könnten.⁶⁶ Insofern ist Klimaschutz ein Teil des staatlichen Schutzkonzepts. Der Ausschuss vermeidet „lediglich“ eine Behandlung der Detailfragen (Verbindlichkeit des Pariser Abkommens bzw. der Nationally Determined Contributions, Nationales Restbudget, anzuvisierendes Temperaturziel etc.).

62 Auf die Bedeutung des temporalen Aspekts hinweisend auch: Voigt (Fn. 3).

63 MRA (Fn. 1), Nr. 10.

64 Insbesondere: *Feria-Tinta* (Fn. 3), die sogar davon ausgeht, die Rechtsfolge der “full reparation“ (Rn. 11) umfasse auch Klimaschutzmaßnahmen. Dabei bezieht sich dieser Ausspruch nur auf den festgestellten Rechtsverstoß, der allein in der Verzögerung von Klimaanpassungsmaßnahmen gesehen wird.

65 MRA (Fn. 1), Nr. 8.6.

66 Ibid., Nr. 8.7.

Dadurch bleibt die Entscheidung deutlich hinter den relativ detaillierten Ausführungen des UN-Kinderrechtsausschuss in *Sacchi et al. gegen Australien et al.* zurück, obwohl in diesem Fall bereits die fehlende Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs zur Unzulässigkeit führte.⁶⁷ So hatte der Kinderrechtsausschuss etwa die grundlegende – aber umstrittene⁶⁸ – These vertreten, das Prinzip der “common but differentiated responsibility“ beinhalte nicht nur eine kollektive Verantwortung, sondern auch eine individuelle Pflicht einzelner Staaten zum Klimaschutz.⁶⁹ Ähnlich detaillierte Ausführungen finden sich in der Entscheidung *Billy et al.* nicht.

Aus dem Vorhandensein mehrerer Sondervoten, die die fehlende Behandlung des Beitrags Australiens zum Klimawandel ebenfalls monieren,⁷⁰ darf wohl geschlossen werden, dass die menschenrechtliche Relevanz unterlassenen Klimaschutzes innerhalb des Ausschusses umstritten war. Etwas überraschend und handwerklich unsauber ist es dennoch, wenn die Zulässigkeit zunächst auch im Hinblick auf den Klimaschutz bejaht wird, dieser dann in der Begründetheit aber keine Rolle mehr spielt.

Immerhin hat der Ausschuss so die Tür für weitere Klimabeschwerden offen gelassen.⁷¹ Zukünftige Beschwerdeführer:innen, die Staaten für unzureichende Klimaschutzanstrengungen verantwortlich machen

67 KRA, *Sacchi et al. / Australien, Brasilien, Frankreich, Deutschland und Türkei*, Entscheidung vom 8. Oktober 2021, UN-Dok. CRC/C/88/D/107/2019, Nr. 9.2–9.14 (zu Fragen der Jurisdiktion und zum Opferstatus), Nr. 9.15f. (zur fehlenden Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs).

68 Kritisch etwa: *Benoit Mayer*, Temperature Targets and State Obligations on the Mitigation of Climate Change, in: *Journal of Environmental Law* 33 (2021), S. 585–610; *Benoit Mayer*, Climate Change Mitigation as an Obligation Under Human Rights Treaties?, in: *AJIL* 115 (2021), S. 409–451.

69 MRA (Fn. 1), Nr. 9.10

70 Sondervotum von Ausschussmitglied *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Nr. 10ff.; Sondervotum von Ausschussmitglied *Gentian Zyberi* (concurring), Annex 2, Nr. 3ff. und 6.

71 Vgl. Voigt (Fn. 3).

wollen, werden gut beraten sein, sich die Sondervoten der Entscheidung genauer anzusehen. So unternimmt etwa *Duncan Laki Muhumuza* den Versuch die Grundsätze der Entscheidung des niederländischen *Hoge Raad* in der berühmten *Urgenda*-Entscheidung auf die Ebene des Zivilpakts zu heben.⁷² Noch weitergehend tritt *Gentian Zyberi* für einen weitgehenden Gleichklang der Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen mit den menschenrechtlichen Schutzpflichten ein. Ein “Due diligence standard” verlange von Staaten ihre nationalen Treibhausgasreduktionsziele möglichst ambitioniert festzusetzen (highest possible ambition) und zur Zielerreichung effektive Maßnahmen zu beschließen.⁷³ Der Klimawandel begründe eine “Shared responsibility”, die allerdings den einzelnen Staat nicht entlaste. Die individuellen Anstrengungen müssten sich an den aktuellen und historischen Treibhausgasemissionen (total und pro Kopf) orientieren, ebenso wie an der “Capacity” einzelner Staaten zur Transformation.⁷⁴

III. Weitergehende Bedeutung?

Eine weitergehende Bedeutung könnte die Entscheidung für den Bereich der Klimaanpassung und den Bereich des “loss and damage”⁷⁵ haben.

1. Weiterentwicklung des Klimaanpassungsrechts?

Zunächst hat die Entscheidung klarstellende Wirkung dahingehend, dass auch Folgen des Klimawandels menschenrechtliche Relevanz haben. Allerdings war dies für den

72 Sondervotum von Ausschussmitglied *Duncan Laki Muhumuza*, Annex 1, Rn. 10ff.

73 *Ibid.*, Nr. 3; in diese Richtung auch bereits: CEDAW/CESCR/CMW/CRC/CRPD, Joint Statement on Human Rights and Climate Change, States Human Rights Obligations Nr. 2, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/state-ments/2019/09/five-un-human-rights-treaty-bodies-issue-joint-statement-human-rights-and->

74 *Ibid.*, Nr. 5.

75 Art. 8 PA.

Bereich anderer Umweltgefahren bereits weitgehend geklärt.⁷⁶ Insofern hat die Entscheidung lediglich konkretisierende Bedeutung, zumal die Klimawandelfolgen für die Torres-Strait-Inselbewohner:innen sehr konkret und gegenwärtig zu Tage treten. Außerdem hängen zentrale Ausführungen des Ausschusses sehr stark mit der besonderen Situation und Vulnerabilität indigener Minderheiten zusammen. Einige der maßgeblichen Aussagen sind danach nicht ohne Weiteres auf andere Personengruppen übertragbar. Der besondere Bezug zur „Heimat“ wird vor allem über die kulturelle Verbindung mit den Inseln hergestellt. In vielen anderen Konstellationen, in denen keine solche besondere örtliche und kulturelle Verwurzelung vorliegt, dürften den jeweiligen Staaten größere Spielräume zustehen. In diesen Kontexten kann es dann durchaus erlaubt oder sogar angezeigt sein, Wohnstätten und Betriebe umzusiedeln, anstatt sie zu bewahren. Ob für die dadurch entstehenden Kosten dann der Staat haftet, oder sogar die Staatengemeinschaft, ist eine andere Frage.⁷⁷

2. Bedeutung im Kontext der Klimahaftung für “loss and damage”

Zu Staatshaftungsfragen könnte die Entscheidung aber gewissermaßen durch die

76 *MRA, Portillo Cáceres et al. ./ Paraguay*, Auffassung vom 20. September 2019, UN-Dok. CCPR/C/126/D/2751/2016, Nr. 7.3; *Teitiota ./ Neuseeland* (Fn. 31), Nr. 9.6; General Comment Nr. 36 (Fn. 37), Nr. 62. Siehe dazu auch die umfassendere Rechtsprechung des EGMR, *Guerra u.a. ./ Italien* (116/1996/735/932), Urteil vom 19. Februar 1998 (Schutz vor gefährlicher Industrieanlage); EGMR, *Öneryıldız ./ Türkei* (48939/99), Urteil vom 30. November 2004, Rn. 90 (Schutz vor unzureichend gesicherter Mülldeponie); *Tătar ./ Rumänien* (67021/01), Entscheidung vom 27. Januar 2009, Rn. 88 und 113 (Schutz vor Risiken, die von einer Industrieanlage ausgehen); *Di Sarno u.a. ./ Italien* (30765/08), Urteil vom 10. Januar 2012, Rn. 107 und 113 (Schutz in kontaminierten Gebieten).

77 Generell zu Fragen der Staatshaftung im Kontext des Klimawandels: *Isabell Böhm*, Staatsklimahaftung, 2021.

Hintertür beitragen.⁷⁸ Der Ausschuss erkennt den Betroffenen hier Schadensersatz für die erlittenen Menschenrechtsverletzungen zu. Unklar bleibt, wie dieser genau zu beziffern ist. Knüpft man an den Schaden an, der durch einen schnelleren Deichbau verhindert worden wäre (z.B. materielle Schäden durch Überflutung von Häusern und Versalzung landwirtschaftlicher Böden), wird hier letztlich Schadensersatz für die Folgen des Klimawandels gewährt, ohne dass diese Schäden allein von Australien verursacht worden wären bzw. ohne dass hier überhaupt eine Zurechnung zu klimatischen Veränderungen (sog. Attribution) außerhalb lediglich probabilistischer Annahmen möglich erscheint.⁷⁹ Insbesondere für Staaten des Globalen Südens dürfte eine solche Verantwortlichkeit unter Gerechtigkeitsaspekten als problematisch erscheinen. Anstatt die Kosten für „loss and damage“ nach historischen Verursachungsbeiträgen aufzuteilen, ist so zunächst allein der Heimatstaat verantwortlich. Da sich die Verhandlungen zu „loss and damage“ auf internationaler Ebene weiterhin als kontrovers darstellen und zwischenstaatliche Schadensersatzansprüche kaum durchsetzbar erscheinen,⁸⁰ bleiben so letztlich die Staaten des Globalen Südens auf diesen Kosten sitzen, obwohl es doch primär die Staaten des Globalen Nordens sind, die das Problem verursacht haben.

C. Ausblick

Die Entscheidung wurde sicherlich auch an regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen und nationalen Verfassungsgerichten zur Kenntnis genommen. Allein beim EGMR sind derzeit zehn „Klimabeschwerden“ an-

hängig.⁸¹ Die Entscheidung in *Billy et al. gegen Australien* stellt für diese Verfahren allerdings keinen „Blueprint“⁸² dar. Vielmehr werfen die Klimabeschwerden vor dem EGMR spezifische klimaschutzrechtliche Fragestellungen auf. Klimaanpassungsmaßnahmen könnten zwar – ähnlich wie vor dem Bundesverfassungsgericht⁸³ – als Kompensation für unzulänglichen Klimaschutz eine Rolle spielen. Die Beschwerden sind aber explizit nicht auf mehr Anpassung, sondern auf stärkere Reduktionsbemühungen gerichtet.⁸⁴

In diesen Verfahren dürfte viel von der angenommenen Kontrolldichte („margin of appreciation“) abhängen. Zu deren Bestimmung in klimarechtlichen Konstellationen trägt die Entscheidung in *Billy et al.* aber ebenso wenig bei wie zu anderen spezifisch klimaschutzrechtlichen Fragestellungen.

Historisch bedeutsam ist der Fall primär dafür, dass es sich um die erste Entscheidung auf internationaler Ebene handelt, die einen menschenrechtlichen Anspruch auf Klima-

78 Vgl. *Nay* (Fn. 3), die die Entscheidung im Kontext der UNFCCC-Verhandlungen zu „loss and damage“ liest; siehe auch: *Tigre* (Fn. 3).

79 Kritisch hierzu aus rechtlicher Perspektive: *Benoit Mayer*, Attribution science and the fate of climate litigation, in: *Global Policy* 13 (2022), S. 831–832.

80 Dazu umfassend: *Roda Verheyen*, *Climate Change Damage and International Law*, 2005.

81 Eine Übersicht findet sich unter: <http://climate-casechart.com/non-us-jurisdiction/european-court-of-human-rights/>.

82 So aber: *Kahl* (Fn. 3); ähnlich auch: *David Hart KC*, Climate change human rights violations found against Australia in Torres Strait Islanders case, UK Human Rights Blog vom 17. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://ukhumanrightsblog.com/2022/10/17/climate-change-human-rights-violations-found-against-australia-in-torres-strait-islanders-case/>.

83 Zur Rolle der Klimaanpassung als Instrument der Kompensation unzureichender Klimaschutzmaßnahmen, um insgesamt einen adäquaten Schutz des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentums sicherzustellen: BVerfGE 157, 30 (Rn. 164).

84 Sehr deutlich etwa in: *Duarte Agostinho and Others ./. Portugal and Others* (communicated case) (39371/20), wo ein sehr klarer Bezug zwischen den Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen und dem Menschenrechtsschutz hergestellt wird. Ähnlich: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others ./. Schweiz* (53600/20), press release, abrufbar unter: <https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2022/05/Relinquishment-in-favor-of-the-Grand-Chamber-of-the-case-Verein-KlimaSeniorinnen-Schweiz-and-Others-v.-Switzerland.pdf>.

anpassungsmaßnahmen begründet. Angesichts der aktuell realistischen deutlichen Verfehlung des 1,5-Grad-Ziels, handelt es

sich sicherlich nicht um die letzte Beschwerde zu dieser Thematik.