



NACHHALTIGKEIT

Das Recht auf saubere Luft

*Menschenrecht, globales Gut oder trübes Wunschenken?
Eine Klassifizierung im Europäischen Kontext*

VON PROF. DR. IUR. WINFRIED HUCK UND JENNIFER MAAB, LL.M.

Dieser Beitrag geht zurück auf die Forschungsergebnisse zur Vorbereitung der internationalen Konferenz an der Symbiosis Law School, Pune, Indien am 4. und 5. März 2021 zum Thema „Right to Breathe Clean Air – Health and Environment Related SDGs“ des wissenschaftlichen Teams von Professor Winfried Huck. Wir bedanken uns bei Ahmed Tahar Benmagnhia, LL.B., Saparya Sood, LL.B., B.BA., Alexander Schulte, LL.B., Sarah Maylin Heß, LL.B. und Marc-Anthony Walter und freuen uns auf die anstehenden gemeinsamen Projekte.

Trotz dem der durch Brände hervorgerufene „schwere Himmel“ (gravioris caeli) schon seit der Antike als Problem erkannt und rechtlich eingeordnet wurde, führt die Luftverschmutzung (nicht nur durch Verbrennung) heute zu erheblichen Krankheiten und Millionen vermeidbarer Tode weltweit. Dabei ist der Schutz des Menschen, seiner Umwelt und der planetaren Grenzen heute Gegenstand einer weltweiten und intensiv geführten Diskussion um ein (Menschen-)Recht auf saubere Luft. Mit den Sustainable Development Goals (SDG), eine weltweit als gemeinsamer Aktionsplan

anerkannte Agenda, wird eine Reduzierung der Luftverschmutzung, die mit ihr einhergehenden Krankheiten und Todesraten sowie die Auswirkungen auf den Klimawandel als globales Gesundheitsrisiko ebenfalls adressiert. Welchen Status aber hat ein potentielles Recht auf saubere Luft im Europäischen Kontext und ist daraus ein Zugang zu Gericht(en) ableitbar?

Unsere Untersuchung beabsichtigt, das Recht auf saubere Luft als Recht in einem gesamteuropäischen Kontext zu klassifizieren und seinen normativen materiellen Gehalt inklusive der

» Das Verursacherprinzip und das Prinzip der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten spielen im primären Recht und in den Politiken der EU eine besondere Rolle. «

gerichtlichen Durchsetzbarkeit auch in Verbindung mit einer Klimagerechtigkeit aufzuzeigen. Die Ursprünge eines derartigen Rechts lassen sich als philosophischer Gedanke in der griechischen Antike und als ein privates Recht in der römischen Antike aufzeigen, das als *actio negatoria* eine bis heute im deutschen Recht (vgl. §§ 906, 1004, BGB) bedeutende Anspruchsgrundlage ist. Internationale Politiken, völkerrechtliche Abkommen und z. B. europäisches Recht bilden

einen zusätzlichen, formgebenden Interpretationskontext für die Bewertung eines Rechts auf saubere Luft in der Europäischen Union (EU). Neben dem Pariser Klimaübereinkommen und der Århus-Konvention als internationale Umweltschutzverträge spielen als besondere Prinzipien das Verursacherprinzip und das Prinzip der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten im primären Recht und in den Politiken der EU eine besondere Rolle.

Auch mitgliedstaatliches Recht wirkt auf das Europäische Recht zur Luftreinhaltung. So hat u. a. das deutsche Umweltrecht maßgeblich zur Entstehung des Europäischen Rechtsrahmens zum Schutz der Luftqualität beigetragen. Als qualitative Einfassung dienen die als Politik- und Zielvorgabe der EU eingebundenen SDGs, in deren Agenda mit SDG 16.3 auch der Zugang zu Gericht beinhaltet ist. Die tatsächliche Reichweite und Durchsetzbarkeit von „sauberer Luft für alle“ zeigt sich im Umfang der gesetzgeberischen Umsetzung der Luftqualitätspolitik und in der juristischen Bewertung der bestehenden Schutzkonzepte im Mehrebenensystem. Die Verbindung von umwelt- und klimaschutzrechtlichen Forderungen mit (staatlichen) Verpflichtungen des Menschenrechtsschutzes stehen dabei nicht zuletzt in dem im Jahr 2019 verlautbarten Green Deal der EU im Vordergrund, der ab dem zweiten Quartal 2021 einen Anlass für Gesetzesinitiativen zu einer „Null-Toleranz-Politik“ bieten wird. Darüber hinaus sind jene Nachhaltigkeitsvorgaben zugleich Bewertungskriterien in der jüngeren einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH).

Dennoch zeigen die Ergebnisse einer genaueren Untersuchung ein durchwachsenes Bild. Weder lässt sich saubere Luft in der EU eigenständig definieren noch kann unmittelbar ein Menschenrecht daraus abgeleitet

werden. Saubere Luft und ein darauf abzielendes Recht ist vielmehr kontextspezifisch und die Zulässigkeit ihrer Zusammensetzung insbesondere abhängig von öffentlich-rechtlichen Normen und Genehmigungen. Bisher lässt sich weder international noch im europäischen Raum ein eigenständiges Menschenrecht auf saubere Luft verorten. Sowohl im Recht der EU als auch im nationalen, deutschen Recht existieren zwar öffentlich-rechtliche Verpflichtungen, beispielsweise zur Erstellung von Luftreinhaltungsplänen oder zur Bestimmung und Veröffentlichung des Luftverschmutzungsgrades im öffentlichen Raum. Es eröffnet sich jedoch kein Rechtespektrum, das etwa eine Staatenhaftung dann begründet, wenn Grenzwerte überschritten werden. Weitere Verpflichtungen treffen den Verursacher von Emissionen (Emittenten) im Rahmen eigentumsrechtlicher Abwehrensprüche. Darüber hinaus rückt als *ultima ratio* staatlicher Sozialkontrolle in Deutschland § 325 StGB in den Blick, wonach die vorsätzliche sowie die fahrlässige Verunreinigung der Luft strafbewehrt ist, die wiederum mit Ordnungswidrigkeiten aus dem Immissionsschutzrecht konkurrieren kann.

Schwierig ist es bislang für Einzelne oder für Organisationen einen Zugang zu Gericht zu begründen. Dies scheitert insbesondere an der fehlenden Klagebefugnis (*locus standi*) und/oder weiteren prozeduralen Voraussetzungen. Kaum lassen sich belastende Emissionen der Luft ursprungsgenau und mit der notwendigen Kausalität auf einen Verursacher zurückführen. Aber auch weil von Luftverschmutzungen naturgemäß eine Vielzahl von Menschen betroffen sind, lehnen sowohl der EuGH und mitgliedstaatliche Gerichte regelmäßig (noch) eine individuelle Betroffenheit der Antragsteller ab. Fehlt diese Grundvoraussetzung der Klagebefugnis, werden Klageanträge als unzulässig zurück-

gewiesen. Der EuGH verweist überdies regelmäßig auf das abgeschlossene System der Normenkontrolle innerhalb der EU, das eine Öffnung der judiziellen Überprüfung für weitere Mechanismen gerade nicht zulässt. Die Zwecke der interregionalen und europaweit anerkannten Århus-Konvention, welche einen Zugang zur judiziellen Überprüfung in umweltrechtlichen Belangen für alle eröffnen und diese mit menschenrechtlichen Verpflichtungen verknüpfen soll, werden somit unterwandert. Der gleichzeitige Verweis des EuGH auf die mitgliedstaatliche Möglichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens, nicht zuletzt der geteilten Zuständigkeit in umweltrechtlichen Belangen geschuldet, führt zu einer

» Ein eigenständiges, positiv formuliertes Recht auf saubere Luft existiert bis dato in der EU nicht. «

künstlichen Fragmentierung einer meist verschmutzten Luft, die aufgrund sprichwörtlicher Flüchtigkeit weder lokal, national und auch kaum europäisch sinnvoll gefasst werden kann. Vielmehr zeigt sich daran, dass nur grenzüberschreitende, ja globale Lösungsansätze durch multilaterale Abkommen hier einen Sinn geben.

Ein eigenständiges, positiv formuliertes Recht auf saubere Luft existiert bis dato in der EU nicht. Vielmehr lassen sich öffentlich-rechtliche Abwehrrechte in der Sphäre der Mitgliedstaaten feststellen, die allerdings nicht unmittelbar zu einem Schutz von Luft, der menschlichen Gesundheit oder

dem Erhalt biophysikalischer Systeme führen. Auch verdeutlicht diese Einordnung die situative Stellung der SDGs, die zwar Lösungen bereit halten, letztlich aber kaum mehr als eine unterstützende Funktion besitzen. Insgesamt ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten, vor die ein Anwender der vielen unterschiedlichen Rechte auf eine allenfalls „sauberere“ Luft gestellt ist. Die weitere, sich aus dem Green Deal ergebende europäische Entwicklung wird die Richtung weisen „aus der der Wind weht“. Vielversprechender scheint es jedoch, rechtliche Argumentationslinien aus anderen Rechtsfamilien abzuleiten, in denen zum Beispiel über eine Konstitutionalisierung eines Rechts auf saubere Luft nachgedacht wird, wie zum Beispiel in Indien und Südafrika und über die weitgreifendere Schutzmöglichkeiten eröffnet werden. Ansonsten bleibt ein Abwehrrecht gegen eine grenzwertüberschreitende verunreinigte Luft oder eine europarechtliche Sanktion für ein unterlassenes Aufstellen von Luftreinhalteplänen, für das Deutschland gegenüber der EU verantwortlich ist. Die Definition dessen, was saubere Luft tatsächlich ist, wird demzufolge aus einem Grenzwert bestimmt, der angibt, in welchem Umfang saubere Luft durch Emissionen zulässigerweise verunreinigt werden darf. Ob das dann aber noch saubere Luft ist?

Der Beitrag berücksichtigt den Stand bis zum 1. März 2021.