

## Entscheidungen Jurisprudence

### 1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

#### 1.3. Grundrechte / Droits fondamentaux

##### (1) Art. 2, 3, 8 EMRK, Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK und Art. 25 EMRK. Entscheid des französischen Staatspräsidenten vom 13.6.1995, die Nuklearversuche wiederaufzunehmen.

Europäische Kommission für Menschenrechte, Zulässigkeitsentscheid vom 4.12.1995, Noël Narvii Tauira und 18 Andere c. Frankreich (Beschwerde Nr. 282044/95); Décisions et Rapports (= DR), vol. 83-A (französischer Originaltext) oder vol. 83-B (englische Übersetzung), S. 112–134.

##### Zusammenfassung des Entscheids:

Die neunzehn Beschwerdeführer leben im Umkreis des Mururoa-Atolls in Französisch-Polynesien. Sie haben zum Teil auf dem Mururoa-Atoll gearbeitet und einzelne Beschwerdeführer leiden an Krankheiten, deren Ursache unklar ist (z.B. Lähmungen, Haarausfall, Ablösungen der Haut). Frankreich hatte am 13. Juni 1995 die Aufgabe seines Teststopp-Moratoriums für Atomversuche und eine Serie von sieben neuen Tests angekündigt. Die Beschwerdeführer rügten die Verletzung der Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 3 (Verbot unmenschlicher Behandlung), Art. 8 (Recht auf Privat- und Familienleben) EMRK sowie von Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf Eigentum) sowie der Art. 13 (Recht auf Beschwerde bei Verletzung von Konventionsrechten) und Art. 14 EMRK (Gleichbehandlung bezüglich die Konventionsrechte). Die Kommission hat sich nicht im einzelnen mit diesen Vorbringen beschäftigt, da die Opfereigenschaft der neunzehn Beschwerdeführer nicht gegeben sei.

##### Bemerkungen:

1. Die Unzulässigkeitsentscheidung ist nicht nur wegen des Sachverhalts von grossem Interesse. Sie zeigt auf, dass die Menschenrechtskonvention unter bestimmten Bedingungen nicht nur den Menschen, sondern auch die Umwelt schützen kann und erhellt die grosse Bedeutung, welche auch auf internationaler Ebene den Prozessvoraussetzungen zukommt.

Die Menschenrechtskonvention schützt nach der Absicht ihrer Urheber den Menschen und seine Persönlichkeit. Deshalb kann der Umweltschutz im Recht der Konvention nur insofern relevant werden, als negative Umwelteinwirkungen das Leben des Menschen erschweren und insofern Konventionsrechte tatsächlich beeinträchtigen. Der Mensch ist ein Teil der Umwelt, der Schutz des Menschen durch die Menschenrechtskonvention kann sich damit auch auf die Umwelt erstrecken. Dagegen kennt die Konvention keine subjektiven Rechte der Natur (vgl. z.B. Beschwerde Nr. 7407/76, *X.Y. gegen Deutschland*, DR 5, 161), weshalb solche Rechte im Rahmen des EMRK-Rechtsschutzes nicht geltend gemacht werden können. Dieser Zusammenhang ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erstmals im Urteil *Lopez Ostra gegen Spanien* (Serie A, Nr. 303-C = EuGRZ 1995, 530 ff.) bestätigt worden. Dabei

sind insbesondere die Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 3 (Verbot unmenschlicher Behandlung), Art. 8 EMRK (Achtung des Privat- und Familienlebens) sowie Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls (Recht auf Eigentum) bedeutsam geworden. Ich habe diese Rechtslage in meinem Aufsatz "Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention" in der Europäischen Grundrechte Zeitschrift 1995, 507 ff. ausführlich behandelt und verweise darauf.

2. Das vorliegende interessante Beschwerdeverfahren der neunzehn Atoll-Einwohner gegen Frankreich ist vor dem Hintergrund des wichtigen Urteils *Lopez Ostra* zu sehen. Im Unterschied zu jenem gelangten im vorliegenden Verfahren jedoch nicht die materiellrechtlichen Fragen zur Behandlung. Jeder Beschwerdeführer muss nämlich die Hürde der Prozessvoraussetzungen überwinden; bei dem *umweltrelevanten Verfahren* hat sich das *Erfordernis der Opfereigenschaft* als Zugangsschranke erwiesen. Ein Beschwerdeführer muss in vertretbarer Weise behaupten können, "Opfer" einer EMRK-Verletzung gemäss Art. 2 Abs. 1 EMRK zu sein. Die Opfereigenschaft wird dann erreicht, wenn der Beschwerdeführer in die von Art. 2 Abs. 1 EMRK erwähnten Personenkategorien fällt und wenn eine hinreichende direkte Verbindung zwischen dem Beschwerdeführer und dem (eingetretenen oder drohenden) Nachteil besteht, welcher die behauptete Verletzung herbeigeführt hat. Es ist dieses zweite Erfordernis zur Opfereigenschaft, das in der Praxis Mühe bereitet. Damit werden Beschwerdeführer, die ein öffentliches Interesse verfolgen, vom Strassburger Verfahren abgehalten: Eine Popularbeschwerde ist nicht möglich (vgl. an Stelle vieler etwa Beschwerde Nr. 26633/95, Unzulässigkeitsentscheidung vom 15.5.1996, ÖJZ 1996, 836 f.; Urteil *Klass u. a.*, Serie A, Nr. 28, Ziff. 33 = EuGRZ 1979, 282 m.w.H.).

Die Entscheidung befasst sich m.W. als erste ausführlich mit der Frage, *ob eine potentielle Umweltgefahr die Opfereigenschaft herbeiführen kann*. Es ist für die Opfereigenschaft nämlich nicht notwendig, dass eine Umweltkatastrophe mit Todesopfern und Verletzten tatsächlich eingetreten ist. Vielmehr kann die akute Möglichkeit eines solchen Unglück bereits genügen. Die Kommission verweist in ihrem Zulässigkeitsentscheid zu Recht auf das Urteil *Soering gegen Deutschland* (Serie A Nr. 161, Ziff. 90 (= EuGRZ 1989, 314), wo die Auslieferung eines Mörders an die USA in dem Sinne die Opfereigenschaft bewirkte, als der Beschwerdeführer die Todesstrafe und damit das Art. 3 EMRK verletzende Todesflursyndrom zu gewärtigen hatte. Im Urteil *Norris gegen Irland*, Serie A Nr. 142, Ziff. 28–34 (= EuGRZ 1992, 477) genügte zur Opfereigenschaft die abstrakte Möglichkeit, dass ein konventionswidriges Gesetz auf den Beschwerdeführer angewandt werden könnte. Im vorliegenden Fall sah die Kommission den Zusammenhang zwischen der potentiellen Gefahr der nuklearen Verseuchung und den Nachteilen (Erkrankungen, drohendes Auseinanderbrechen des Atolls, künftige Verseuchung der Nahrungskette usw.) als nicht erstellt an. Dies lag nicht daran, dass die französischen Atomversuche als harmlos bewertet wurden, als vielmehr am Verhal-

ten der Beschwerdeführer. Diese hatten eine eher politisch motivierte Beschwerde, gestützt auf allgemeine Gutachten und Zeitschriftenartikel, eingereicht. Die Kommission fand daher im Tatbestand kaum Anhaltspunkte für eine unmittelbar drohende oder bereits erlittene Konventionsverletzung. So fehlten Arztberichte, Dokumente über Leistungen der Sozialversicherungen oder Dokumente über die behauptete Weigerung der französischen Behörden, Einblick in die Krankengeschichten zu geben. Das eingereichte Gutachten der medizinischen Poliklinik für Nuklearmedizin in Bonn betreffend Beschwerdeführer Nr. 7 (der auf Mururoa gearbeitet hatte und früher an Fieber, Müdigkeit und Atemnot litt) enthielt keine vollständige Diagnose. Im übrigen fehlten entsprechende Dokumente für die andern Beschwerdeführer. Die Beschwerdeführer haben es der Kommission leicht gemacht, die Beschwerde mangels tatbestandlicher Substantiierung als offensichtlich unbegründet zu erklären. Das ist zu bedauern, denn im grundsätzlichen ist m.E. die Tatsache der (nunmehr eingestellten) Nuklearversuche auf Mururoa geeignet, die Rechte der Art. 2, 3, 8 EMRK und 1 ZP 1 EMRK zu verletzen. Immerhin macht die Entscheidung deutlich, dass im Falle potentieller Gefahren eine direkte Einwirkung auf die von der Konvention geschützte Lebenssphäre der Beschwerdeführer ersichtlich sein muss. Im vorliegenden Fall hätte dieser Zusammenhang mit zuvor wohl über Jahren erstellten ärztlichen Behandlungsberichten betreffend die behaupteten Erkrankungen erstellt werden müssen. Das kurz nach Beschwerdeeinreichung verfasste ärztliche Gutachten konnte diesen Zusammenhang nicht belegen.

3. Der Mit-Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention hat durch diese Entscheidung keinerlei Einbusse erlitten; die von den Beschwerdeführern etwas unglücklich behauptete Tatsachenlage musste wohl ein derartiges Ergebnis herbeiführen. Es ist an dieser Stelle auf zwei weitere interessante Umweltverfahren hinzuweisen, die vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig sind. Das Verfahren *Balmer-Schafroth gegen die Schweiz* betrifft die Verlängerung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg (vgl. dazu auch meine Besprechung der Bundesgerichtsurteile vom 27.9.1996 und vom 20.9.1996, AJP/PJA 1997 223 f.). Das bemerkenswerte Verfahren Nr. 14967/89, *Anna Maria Guerra und 39 andere gegen Italien* handelt vom Recht auf Umweltinformation über die Gefahren einer chemischen Fabrik. Der Schutz der Umwelt durch die Konvention ist gewiss kein klassisches Thema der Konvention; es handelt sich aber um ein Sachgebiet, dem in Zukunft verstärkt Beachtung zu schenken ist. Die Konvention zeigt sich als ein "living instrument", das von den Konventionsorganen auf die Bedürfnisse der heute lebenden Menschen ausgerichtet wird.

*Auszug aus den Erwägungen der Kommission:*  
(Übersetzung des Autors)

"Die Kommission hat zuerst zu prüfen, ob den Beschwerdeführern in bezug auf die vorliegende Beschwerde die Parteifähigkeit zukommt.

Der einschlägige Text von Art. 25 EMRK sieht vor, dass die Kommission durch ein an den Generalsekretär des Europarates gerichtetes Gesuch jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung angegangen werden kann, die sich durch eine Verletzung der in dieser Konvention anerkannten Rechte durch einen der Hohen Vertragschliessenden Teile beschwert fühlt.

Um diese Bestimmung anrufen zu können, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Der Beschwerdeführer muss in eine der Kategorien der in Art. 25 erwähnten Gesuchsteller fallen, und er muss sich bei einer ersten Prüfung als Opfer einer Verletzung der Konvention fühlen können. Im vorliegenden Fall ist die erste Voraussetzung offensichtlich erfüllt, handelt es sich doch bei den Beschwerdeführern um natürliche Personen.

Im Hinblick auf die zweite Bedingung erinnert die Kommission an ihre Rechtsprechung, wonach der Begriff Opfer in einer autonomen und unabhängigen Weise von den nationalen Begriffen, wie etwa jene betreffend das Interesse oder der Beschwerdebefugnis, interpretiert werden muss. Damit sich ein Beschwerdeführer als Opfer einer Konventionsverletzung fühlen kann, muss eine hinreichende direkte Verbindung zwischen dem Beschwerdeführer und dem Nachteil bestehen, welcher die behauptete Verletzung herbeigeführt hat (Beschwerde Nr. 9939/82, Entscheidung vom 4.7.1983, DR 34, 213). Damit gestattet die Konvention keine 'actio popularis'; sie verlangt vielmehr für die Ausübung des Individualbeschwerderechts, dass ein Beschwerdeführer in vertretbarer Weise sich selbst als direktes oder indirektes Opfer einer Konventionsverletzung fühlen kann, die sich aus der zurechenbaren Handlung oder der Nichthandlung eines Vertragsstaates ergibt (Nr. 6481/74, Entscheidung vom 12.12.1974, DR 1, 79).

Aus den Ausdrücken 'Opfer' und 'Verletzung' wie aus der dahinter stehenden Auffassung, wonach die innerstaatlichen Rechtsmittel gemäss Art 26 EMRK auszuschöpfen sind, kann abgeleitet werden, dass im System des Schutzes der Menschenrechte, wie es von den Urhebern der Konvention verfasst worden ist, das Individualbeschwerderecht nicht ausgeübt werden kann, um eine potentielle Verletzung der Konvention zu verhindern. Dem Grundsatz nach sind die Organe in der Sprache des Art. 19 EMRK beauftragt, die Einhaltung der Verpflichtungen, welche für die Staaten aus der Konvention herrühren, sicherzustellen, und sie können im gegebenen Fall nur nachträglich eine Verletzung feststellen, nachdem diese schon stattgefunden hat. Desgleichen sieht Art. 50 EMRK nur die Zubilligung einer gerechten Entschädigung vor. Das bedeutet einen Schadenersatz, falls das innerstaatliche Recht nur eine unvollkommene Wiedergutmachung nicht der Verletzung selbst, aber der Folgen der Entscheidung oder Massnahme gestatten, welche als im Widerspruch mit den aus der Konvention fliessenden Verpflichtungen beurteilt worden sind.

Nur unter aussergewöhnlichen Umständen kann das Risiko einer künftigen Verletzung gleichwohl dazu führen, dass ein Beschwerdeführer die Opfereigenschaft erhält. Dies ist beispielsweise bei einer Gesetzgebung der Fall, die den Beschwerdeführer dem Risiko aussetzt, ohne dass sie per-

sönlich auf ihn angewandt wird, in seinen bestimmten Lebensumständen direkt berührt zu werden. Das ist gleichmassen der Fall auf dem Gebiet der Ausweisung oder Auslieferung von Ausländern, wenn etwa ein Beschwerdeführer prima facie dem Risiko unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt ist. Für eine solche Behandlung wäre der Staat verantwortlich, welcher den Ausschaffungs- oder Auslieferungsentscheid fällt, wenn er nicht alle Vorkehrungen trifft, um sicherzustellen, dass der Beschwerdeführer nicht einer derartigen Behandlung ausgesetzt wird.

Damit sich ein Beschwerdeführer in einer solchen Situation als Opfer fühlen kann, muss er vernünftige und überzeugende Indizien anführen können, welche die Möglichkeit einer Verwirklichung einer Verletzung belegen, soweit er persönlich davon betroffen ist; ein blosser Verdacht oder eine Vermutung genügen in dieser Hinsicht nicht.

Im vorliegenden Fall behaupteten die Beschwerdeführer, dass die Entscheidung des Präsidenten der Republik vom 16.6.1995, eine Serie von Nuklearversuchen im Südpazifik wiederaufzunehmen, zu einer Verletzung der Konventionsrechte führen würde. Die Entscheidung sei geeignet, diese Folgen herbeizuführen. Die Beschwerdeführer bringen ausserdem vor, dass sie Opfer einer andauernden Verletzung seien, und zwar als notwendige Folge, welche die vorausgegangenen Nuklearversuche hinsichtlich ihrer Situation schon gehabt hätten. Ferner wären sie selbst nach dem Abschluss dieser letzten Versuchsreihe fortgesetztermassen Opfer, denn das Risiko einer radioaktiven Verseuchung bestehe auch in Zukunft.

Um ihre Befürchtungen einer künftigen Verletzung der Art. 2, 3 und 8 EMRK und des Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK zu unterstreichen, haben die Beschwerdeführer eine Reihe von wissenschaftlichen Berichten und Artikeln herstellen lassen. Daraus geht hervor, dass die Wiederaufnahme der Versuche das bereits bestehende Risiko einer radioaktiven Umweltverseuchung erhöht und infolgedessen das Risiko der Beschwerdeführer vergrössert, ihrerseits einer derartigen Verseuchung ausgesetzt zu werden. Die Schlussfolgerungen dieser Berichte und Artikel werden von der Regierung bestritten, welche ihrerseits andere vorgelegt hat.

Die Kommission kann nicht die wissenschaftliche Gültigkeit der verschiedenen und von den Parteien zitierten Berichte beurteilen. Dies um so mehr, als bei gewissen Punkten eine Kontroverse nicht nur zwischen den Parteien, sondern auch zwischen den Experten besteht.

Die Kommission kann sich überdies auch nicht im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Individualbeschwerden über die Opportunität oder die Notwendigkeit der von Frankreich getroffenen Entscheidung über die Wiederaufnahme der strittigen Testversuchsreihe aussprechen. Es ist ihre einzige Aufgabe zu prüfen, ob diese Massnahme im vorliegenden Fall die Konventionsrechte der beschwerdeführenden Individuen beeinträchtigen kann.

Die blosser Anrufung der inhärenten Risiken, welche der zivile oder militärische Gebrauch der Nuklearenergie mit sich bringt, genügt nicht, damit sich die Beschwerdefüh-

rer als Opfer einer Konventionsverletzung fühlen können, denn eine Vielzahl menschlicher Aktivitäten verursachen Risiken. Es ist vielmehr notwendig, dass die Beschwerdeführer auf eine vertretbare und ausführlich dargestellte Weise behaupten, wegen der ungenügenden Vorsichtsmassnahmen der Behörden werde das Mass der Wahrscheinlichkeit eines Schadenfalls so gross, dass es als für eine Verletzung konstitutiv angesehen werden kann. Dies steht unter der Bedingung, dass die angefochtene Handlung keine zu weitreichenden Wirkungen hat (Urteil *Soering*, Serie A, Nr. 16, 33, Ziff. 85 = EuGRZ 1989, 318).

Im vorliegenden Fall wird nicht bestritten, dass das Risiko einer radioaktiven Verseuchung sehr viel geringer geworden ist, seit Frankreich 1975 beschlossen hat, die atmosphärischen Versuche aufzugeben und nur noch unterirdische Versuche durchzuführen. Es ist nicht bestritten, dass sich der einzige Zwischenfall bei einem unterirdischen Versuch im Juli 1979 ereignete, als man eine nukleare Ladung in einer geringeren Tiefe als geplant zur Explosion bringen musste. Den Beschwerdeführern ist es damit misslungen, ihre Beschwerde in dem Sinne zu substantiieren, dass die französischen Behörden nicht alle notwendigen Massnahmen ergriffen hätten, um einem immer möglichen Unfall möglichst zuvorzukommen.

Die Frage, ob die aktuell unternommenen Versuche wegen des extremen Drucks, den schon die bisherigen Versuche erzeugt haben, unvermeidlicherweise zu einem Bruch des Atolls führen könnten, ist selbst in der wissenschaftlichen Welt derart kontrovers, dass die Beschwerdeführer sich nicht auf diesen hypothetischen Fall berufen können, um ihre Opfereigenschaft zu belegen. Nichts gestattet in der Tat die Aussage, dass gerade die im Juni 1995 beschlossenen Versuche, die letzten, welche Frankreich durchführen wird, zu derartig desaströsen Konsequenzen führen, wie sie die Beschwerdeführer beschwören.

Es wird auch nicht bestritten, dass die atmosphärischen Versuche in der Vergangenheit zu einer radioaktiven Verseuchung geführt haben. Umstritten ist das Mass dieser Verseuchung und deren Folgen auf die Umwelt im allgemeinen und auf die Gesundheit der Bevölkerung im speziellen. Nach Ansicht der Kommission genügt gleichwohl die Behauptung nicht, dass die Wiederaufnahme der Versuche einen risikoerhöhenden Faktor für jemanden darstelle, der auf Mururoa gearbeitet hat, und als solcher Faktor die Konvention verletze, ohne im übrigen die geringste Rechtfertigung für diese Beschäftigung zu liefern (wie das der Fall ist bei den Beschwerdeführern Nr. 7, 9 et 11) oder ohne die Daten dieser Beschäftigung anzugeben (wie das bei den Beschwerdeführern Nr. 5, 6 und 18 der Fall ist). Die Kommission ist daher nicht in der Lage, der These der Beschwerdeführer zuzustimmen, wonach sie sich wegen der Tatsache der früheren atmosphärischen und von Frankreich ausgeführten Tests im Zustand einer fortgesetzten Konventionsverletzung, im speziellen der Art. 2, 3 und 8, befänden.

Unabhängig von der Tatsache, dass die Beschwerde nur gegen die Entscheidung vom Juni 1995 über die Wiederaufnahme der Versuche gerichtet ist, welche 1992 unter-

brochen worden waren, stellt die Kommission fest, dass die Beschwerdeführer nicht das geringste Papierstück betreffend ihren Gesundheitszustand, keinen einzigen Spitalbericht, keine Bescheinigung einer Krankheit, keine Diagnose über die Ursachen der Erkrankungen (Beschwerdeführer Nr. 7) und keinen Verwaltungsentscheid (über Gesuche betreffend Invalidität oder anderes) geliefert haben. Diese Unterlagen würden es erlauben, die Tatsache der gesundheitlichen Schwierigkeiten zu belegen. Unter diesen Voraussetzungen hält die Kommission dafür, dass – mangels einer Abstützung ihrer Vorbringen und darin eingeschlossen der behaupteten Weigerung der Behörden, ihnen Zugang zu den medizinischen Dossiers zu verschaffen – sich die Beschwerdeführer nicht als Opfer der Verletzung der von ihnen angerufenen Artikel fühlen können.

Desgleichen stellt die Kommission im Hinblick auf jene Beschwerdeführer fest, welche behaupten, in ihrem Eigentumsrecht (Beschwerdeführer Nr. 15, 17, 18, 19) verletzt worden zu sein, diese ihre Behauptungen überhaupt nicht mit Tatsachen stützen. Sie führen keine Dokumente an, welche ihr Eigentumsrecht, Ausbeutungsrechte oder den geschätzten Verlust als Ergebnis der Nuklearversuche belegen.

Was die Beschwerdeführer anbelangt, die in der Vergangenheit nie auf Mururoa gearbeitet und nie eine Beeinträchtigung ihres Eigentums erlitten haben, stellt die Kommission fest, dass es sich um Personen handelt, die mehr als 1000 km vom Ort der Tests entfernt wohnen. Diese Beschwerdeführer machen selbst nur eine Verseuchung über die Nahrungskette geltend und zwar durch wandernde Fische, welche im Versuchsgelände verseucht worden seien. Hier hält die Kommission ebenfalls fest, dass die Behauptungen der Beschwerdeführer nicht genügend abgestützt sind, welche auf erste Sicht dem Schluss erlauben würden, dass sich die Beschwerdeführer als Opfer einer Konventionsverletzung betrachten können. Die Wiederaufnahme der Versuche hat in der aktuellen Situation so weitentfernte und eventuelle Auswirkungen, dass sie nicht als Handlungen angesehen werden können, welche die persönliche Situation der Beschwerdeführer direkt betreffen.

In Anbetracht der vorausgegangenen Erwägungen hält die Kommission dafür, dass sich die Beschwerdeführer nicht als Opfer einer Konventionsverletzung betrachten können. Die Rügen der Verletzung der Art. 2, 3, 8 der Konvention und Art. 1 des Zusatzprotokoll sind offensichtlich unbegründet und müssen in dieser Form gemäss Art. 27 Abs. 2 EMRK zurückgewiesen werden."

PD Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller,  
Rechtsanwalt, St. Gallen