

Zu den Implikationen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz

Astrid Epiney/Nathalie Schneider

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Nathalie Schneider, Zu den Implikationen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2004, S. 309-319. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Die Frage nach der Rolle des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen, ist doch die Schweiz als Nichtmitglied der EU gerade nicht verpflichtet, gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umzusetzen. Diese damit auf den ersten Blick gegebene Irrelevanz des Gemeinschaftsrechts im Allgemeinen und des gemeinschaftlichen Umweltrechts im Besonderen relativiert sich jedoch bei näherem Hinsehen: Das schweizerische Recht ist schon aufgrund der wirtschaftlichen, politischen und geographischen Verschränkung mit der EU in vielfältiger Weise Einflüssen des europäischen Gemeinschaftsrechts ausgesetzt, die letztlich dazu führen, dass die schweizerische Rechtsordnung in weiten Teilen – so auch im Umweltrecht – „eurokompatibel“ ausgestaltet ist, wobei hier sowohl auf die Rechtsetzung als auch die Rechtsprechung Bezug genommen werden kann.

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist es, die Mechanismen dieser gemeinschaftsrechtskonformen Entwicklung des schweizerischen Rechts aufzuzeigen und an Hand ausgewählter neuerer Beispiele aus dem Bereich des Umweltrechts zu illustrieren.

II. Zu den Formen der Europäisierung schweizerischen Rechts – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts

Aufgrund der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU gestaltet sich die rechtlich verbindliche oder auch faktische „Übernahme“ des Gemeinschaftsrechts in verschiedenen Formen, die sich bezüglich ihres rechtlichen Charakters und ihrer Auswirkungen unterscheiden. Insofern kommt das Gemeinschaftsrecht bzw. Teile desselben in der Schweiz in sehr unterschiedlicher Weise zum Zuge. Dabei können grundsätzlich drei große Fallgruppen der „direkten“ Europäisierung schweizerischen Rechts unterschieden werden: die

rechtliche Verbindlichkeit aufgrund staatsvertraglicher Regelungen (1.), die „Inspiration“ schweizerischen Rechts im Rahmen des sog. „autonomen Nachvollzugs“ (2.) sowie schließlich die „freie Inspiration“ insbesondere des Richters, aber auch des Gesetzgebers, durch ausländische und damit auch gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen im Rahmen der „klassischen“ Rechtsvergleichung (3.). Eine besondere Rolle spielt sodann aber auch die „indirekte Harmonisierung“ der Rechtslage in der Union und in der Schweiz über den Abschluss multilateraler völkerrechtlicher Abkommen (4.).

1. Staatsvertragliche Regelungen

Zunächst kann sich die Schweiz durch völkerrechtliche Verträge verpflichten, Teile des *acquis communautaire* in der Sache zu übernehmen oder an gemeinschaftlichen Regelungswerken teilzunehmen. Dies ist insbesondere durch die sog. bilateralen Verträge der Gemeinschaft bzw. ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz geschehen: Diese am 1.6.2002 in Kraft getretenen Abkommen verpflichten die Schweiz, in weiten Teilen bestehendes Gemeinschaftsrecht im Ergebnis zu übernehmen, und auch für die zukünftige Entwicklung wird eine Parallelität angestrebt¹. Ein weiteres „Paket“ solcher bilateralen Verträge („Bilateralen II“) wurde am 26.10.2004 unterzeichnet², was im Falle der Ratifikation dazu führen wird, dass weitere, teilweise sehr bedeutende Bereiche staatsvertraglichen Regelungen unterworfen werde³.

Im Einzelnen wirft die Auslegung dieser völkerrechtlichen Verträge auch und gerade in Bezug auf die Maßgeblichkeit der bestehenden und zukünftigen Rechtsprechung des EuGH schwierige Probleme auf⁴, denen jedoch hier nicht nachgegangen werden soll, da im Umweltbereich bislang weder ein solches Abkommen abgeschlossen wurde noch ein solches derzeit konkret geplant ist.

Soweit das Umweltrecht betroffen ist, bestehen keine das materielle Umweltrecht betreffenden völkerrechtlichen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, die erstere zur (faktischen) „Übernahme“ eines Teils des gemeinschaftlichen Umweltrechts verpflichten würden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auf die geplante Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (a) sowie an die Möglichkeit des Einbezugs der Schweiz in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem hinzuweisen (b).

¹ Die insgesamt sieben Abkommen betreffen folgende Bereiche: Personenfreizügigkeit, Forschung, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Produkte, Landverkehr, Luftverkehr und öffentliches Auftragswesen. Für die Texte aller Abkommen siehe ABl 2002 L 114, 1.

² Vgl. NZZ vom 27.10.2004.

³ Hier geht es – neben der noch zu erörternden Teilnahme der Schweiz an der europ. Umweltagentur – um folgende Bereiche: landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Statistik, Ruhegehälter, MEDIA, Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Bildung/Berufsbildung/Jugend.

⁴ Vgl. hierzu etwa Cottier/Dzamko/Evtimov, Die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003, 2004, 357 (370 ff.); Epiney, Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, im Erscheinen.

a) Zur Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur

Die erwähnten, allerdings noch nicht ratifizierten „Bilateralen II“ enthalten ein Abkommen, das die Teilnahme der Schweiz an der durch die VO 1210/90⁵ errichteten Europäischen Umweltagentur (EUA) sicherstellen soll.

Die Europäische Umweltagentur ist für die EU und die Mitgliedstaaten eine bedeutende Informationsquelle beim Erarbeiten ihrer Umweltpolitiken. Die Verfügbarkeit umweltbezogener Informationen ist dabei in erster Linie auf zwei Ebenen von Bedeutung. Zum einen bilden sie die unverzichtbare sachliche Grundlage für die Entwicklung umweltpolitischer Konzepte und damit die Ausgestaltung umweltrechtlicher Vorschriften. Zum anderen stellen sie eine wichtige Voraussetzung für den effizienten Vollzug und die Umsetzung umweltpolitischer Programme und umweltrechtlicher Vorschriften dar⁶. Ihre Hauptaufgabe besteht demnach darin, die Daten über die Lage der Umwelt zu sammeln und zu analysieren, sowie ihre Vergleichbarkeit zu gewährleisten⁷. Um diese Aufgaben zu erfüllen, verfügt die EUA über das Informations- und Umweltbeobachtungsnetzwerk EIONET. Ihre Schwerpunktbereiche sind u.a. Luftqualität, Luftemissionen, Wasserqualität sowie die Erhaltung von Fauna, Flora und Biotopen. Als wissenschaftliches Kompetenzzentrum ist die EUA ein wichtiges Beratungs- und Expertenorgan, das die EU-Kommission bei der Erarbeitung umweltpolitischer Gesetzgebung unterstützt. Obwohl sie als EU-Institution gegründet wurde, steht die EUA Nicht-EU-Mitgliedstaaten offen, sofern diese ein gemeinsames Interesse an der Verwirklichung der Ziele der Agentur haben (Art. 19 VO 1210/90).

Die Schweiz beteiligt sich bereits seit 1993 informell an Programmen der EUA. Bis jetzt arbeitete sie im Wesentlichen in Form punktueller Projektbeteiligungen auf technischer und wissenschaftlicher Ebene mit der EUA zusammen. Spezielles Gewicht wurde dabei auf den Datenaustausch und die „Harmonisierung“ schweizerischer Datensätze gelegt, um eine Vergleichbarkeit auf europäischem Niveau zu gewährleisten. Als Beispiel ist die Beteiligung der Schweiz am Aufbau einer Datenbank und eines Inventars für Luftemissionen CORINAIR zu erwähnen; jedoch beschränkt sich diese Kooperation darauf, die schweizerischen Daten zur Verfügung zu stellen.

Mit Inkrafttreten des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz an der EUA wird sie unbeschränkt an den Arbeiten der EUA mitwirken können und Zugriff auf sämtliche über EIONET verbreiteten Informationen haben. Das Abkommen besteht aus 20 Artikeln und vier Anhängen, die integrale Bestandteile des Abkommens sind⁸. Sie legen die Grundprinzipien

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (ABl. 1990 L 120, 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 933/1999 des Rates vom 29. April (ABl. 1999 L 117, 1) und die Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 (ABl. 2003 L 245, 1).

⁶ Epiney/Schnider, Die Europäische Umweltagentur: Eine neue „Einrichtung“ der EG und ihre Bedeutung für die Schweiz, URP/DEP 1995, 39 f.

⁷ Vgl. dazu Integrationsbüro EDA/EVD, Bilaterale Verhandlungen II, Schweiz-Europäische Union, Fact sheets, Bern, 2004, 29 ff.

⁸ S. hierzu auch Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschließlich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen, zugänglich unter: <http://www.europa.admin.ch/nbv/off/botschaft/d/botschaft.pdf>, unter Kapitel 233.

und die Umsetzungsmechanismen des Abkommens fest. Im Einzelnen sind folgende Aspekte des Abkommens hervorzuheben:

- Nach Art. 1 nimmt die Schweiz umfassend an der EUA sowie am Netzwerk EIONET teil. Entsprechend hat sie auch die VO 1210/90 (einschließlich ihrer Modifikationen) anzuwenden (vgl. Art. 1 i.V.m. Anhang I)⁹.
- Der Einsitz im Verwaltungsrat der Agentur ist mit voller Mitsprache, aber ohne Stimmrecht vorgesehen (Art. 3), da nur EU-Mitgliedstaaten ein Stimmrecht zusteht. Diese Einschränkung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass Nichtmitgliedstaaten grundsätzlich nicht im Rahmen von gemeinschaftlichen Einrichtungen mitbestimmen können sollen, wird dadurch doch die Entscheidungsautonomie der durch den Vertrag eingesetzten Organe (potentiell) beeinträchtigt¹⁰.
- Die Schweiz soll an den Arbeiten des wissenschaftlichen Ausschusses beteiligt werden (Art. 3).
- Die Schweiz ihrerseits hat die zuständigen Organe zu bestimmen und das nationale Netzwerk für Umweltinformationen offen zu legen sowie Umweltdaten auf Grund der von der Agentur erarbeiteten Vorgaben und *best practice* zu liefern (Art. 4, 5). Nach Art. 12 wendet die Schweiz für die Agentur das Protokoll über die Privilegien und Immunitäten der Europäischen Gemeinschaften an, das im Anhang III enthalten ist.
- Ein gemischter Ausschuss aus Vertretern beider Vertragsparteien verwaltet die Umsetzung des Abkommens: Er überwacht das ordnungsgemäße Funktionieren des Abkommens und vereinfacht den Informationsaustausch und die Beratungen zwischen den Vertragsparteien (Art. 16). Er trifft seine Entscheidungen einstimmig und hat die Kompetenz, gewisse Änderungen des Gemeinschaftsrechts bezüglich der Agentur in das Abkommen zu übernehmen.
- Schließlich regelt Anhang II den finanziellen Beitrag der Schweiz an die EUA und Anhang IV die Finanzkontrolle.

Mit der Genehmigung des Abkommens wird die Bundesversammlung (das Parlament) dem Bundesrat (die Regierung) die Kompetenz zur Vertretung der Schweiz im Gemischten Ausschuss übertragen. Damit ist grundsätzlich der Bundesrat dafür zuständig, die Haltung der Schweiz im Gemischten Ausschuss zu bestimmen.

Die Beteiligung der Schweiz an der EUA ist in Bezug auf verlässliche Informationsbeschaffung von großer Bedeutung. Nicht zu unterschätzen ist weiterhin der Umstand, dass die Schweiz durch diese Beteiligung auch Zugang zu einem Teil gemeinschaftlicher Umweltpolitik – nämlich derjenige, der (auch) über die EUA läuft – hat und hier ihren Standpunkt einbringen kann. Darüber hinaus kommt dem Abkommen aber auch eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung zu, können doch etwa schweizerische Einrichtungen an Agenturprojekten beteiligt werden.

⁹ Ansonsten ist keine Anpassung des schweizerischen Rechts notwendig: Für Vereinbarungen betreffend Datensammlungen sind nämlich Art. 39 Abs. 2 Bst. d und Art. 53 des USG einschlägig.

¹⁰ Vgl. im Einzelnen zur Problematik Epiney/Schnider, URP/DEP 1995, (Fn. 6), 39 (49 ff.).

b) Zur Möglichkeit des Einbezugs der Schweiz in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem

Ein Einbezug der Schweiz über eine staatsvertragliche Regelung in ein gemeinschaftliches Umweltschutzzinstrument könnte in Zukunft im Bereich des sog. Emissionshandels erfolgen. Die RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft¹¹ sieht die Einführung eines Handels mit Emissionszertifikaten vor, deren Gesamtmenge nach oben begrenzt ist. Das Grundkonzept der RL 2003/87 geht dahin, dass einerseits bestimmte Anlagen einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen, damit sie Treibhausgase emittieren können. Andererseits soll diese Genehmigung nur (u.a.) unter der Voraussetzung erteilt werden, dass sich die Unternehmen verpflichten, quantifizierte Emissionsrechte („Zertifikate“) zur Emission von in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Treibhausgasen (vorerst nur CO₂) in der Höhe des Ausstoßes zurückzugeben. Die handelbaren Berechtigungen sollen von den Mitgliedstaaten nach bestimmten Kriterien an die Unternehmen verteilt werden, wobei diese Verteilung zunächst kostenlos erfolgen soll¹².

Für die Schweiz ist die Einführung dieses Systems insofern von Bedeutung, als sie im Hinblick auf ihre eigenen, sich aus dem Kyoto-Protokoll ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Zukunft ein Interesse daran haben kann, in das Gemeinschaftssystem eingebunden zu werden, würde doch für die Schweiz ein rein nationales Emissionshandelssystem möglicherweise nur sehr schwer praktikabel sein und zudem gewisse Effizienzverluste mit sich bringen (können).

Die Schweiz hat – ebenso wie die EG – das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen¹³ im Dezember 1993 und das zugehörige Protokoll im Juli 2003 ratifiziert. Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls hat sie sich verpflichtet, ihre Emissionen im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um 8 Prozent zu senken¹⁴. Der rechtliche Rahmen für die Anwendung der flexiblen Mechanismen und den Aufbau eines Emissionshandelssystems in der Schweiz bildet derzeit das CO₂-Gesetz¹⁵, das auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt wurde und das Kernstück der schweizerischen Klimapolitik darstellt. Materiell soll das Gesetz sicherstellen, dass der Ausstoß des klimawirksamen Kohlendioxidgases aus der Nutzung fossiler Energieträger (Öl, Gas, Kohle) bis zum Jahre 2010 um insgesamt 10 Prozent unter den Stand von 1990 gesenkt wird¹⁶. Zur Erreichung dieser Zielsetzung unterscheidet das Gesetz zwischen zwei Phasen: Prioritär soll das Reduktionsziel in einer ersten Phase (die bis mindestens 2004 dauern soll) in erster Linie durch

¹¹ ABl. 2003 L 275, 32.

¹² Vgl. zur RL 2003/87 unter Berücksichtigung des völkerrechtlichen Hintergrundes m.w.N. Epiney, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005 (im Erscheinen), 323 ff.

¹³ SR 0.814.01.

¹⁴ Vgl. BBl 2002 VI 6387.

¹⁵ SR 641.71.

¹⁶ Die beiden Zwecke – CO₂ minus 10 % (CO₂-Gesetz) und alle Treibhausgase minus 8 % (Kyoto-Protokoll) – sind kompatibel. Wie genau sie zusammenpassen ist natürlich durch die Entwicklung der fünf Nicht-CO₂-Gase (CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆) bedingt, für die zur Zeit keine quantitativen Ziele festgelegt worden sind. Unterschiedliche Teilziele gelten für Brennstoffe und Treibstoffe. So sollen die Brennstoffe (z. B. Heizungen, Industriefeuerungen) gesamthaft um 15 Prozent, die Treibstoffe (z. B. Benzin, Diesel) gesamthaft um 8 Prozent vermindert werden. Die Flugtreibstoffe für internationale Flüge bleiben ausgenommen.

energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische Maßnahmen¹⁷ sowie durch freiwillige Maßnahmen der Unternehmen und Privaten¹⁸ erreicht werden. Nur wenn festgestellt wird, dass diese Maßnahmen zur Erreichung des Reduktionsziels nicht ausreichen, kann der Bund in einer zweiten Phase eine Lenkungsabgabe auf fossile Energieträger (die sogenannte CO₂-Abgabe¹⁹) einführen. Die neuesten CO₂-Perspektiven zeigen, dass die bisher in der Schweiz getroffenen Maßnahmen nicht genügen, um die Ziele des CO₂-Gesetzes bis im Jahr 2010 zu erreichen, so dass sich der Bundesrat im Juni 2004 entschieden hat, drei Varianten der Einführung einer CO₂-Abgabe sowie eine Variante eines (freiwilligen) „Klimarappens“ auf Treibstoffe ins Vernehmlassungsverfahren zu schicken²⁰. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse (voraussichtlich im Jahr 2005), wird der Bundesrat entscheiden, welche Variante(n) er dem Parlament vorschlägt bzw. welches weitere Vorgehen er wählt.

Ein Emissionshandelssystem ist beim derzeitigen Stand der Dinge in der Schweiz weder bereits beschlossen noch Gegenstand konkreter (Gesetzgebungs-) Vorhaben. Zu bemerken ist allerdings, dass der Bundesrat offenbar davon ausgeht, dass er auf der Grundlage des CO₂-Gesetzes ein solches System einführen könnte und dies auch grundsätzlich in Erwägung zieht. So betont er in dem erwähnten Vernehmlassungsbericht zur Einführung einer CO₂-Abgabe²¹, dass die Einführung einer solchen Abgabe mit einem Emissionshandelssystem gekoppelt werde bzw. werden könnte, das ähnliche Charakteristika wie dasjenige der EU aufweise. Jedenfalls sei bei seiner Ausgestaltung im Einzelnen auf die Kompatibilität mit dem EU-System zu achten, und ganz allgemein sei die mögliche Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandelssystem zu analysieren. Im Einzelnen bleiben die diesbezüglichen Vorstellungen des Bundesrates (jedenfalls auf der Grundlage des Vernehmlassungsberichts) aber sehr vage.

Nur am Rande sei hier bemerkt, dass es doch gewissen Zweifeln unterworfen ist, ob sich aus dem CO₂-Gesetz tatsächlich eine solche Delegation an den Bundesrat zur Einführung eines Emissionshandelssystems ableiten lässt. Eine ausdrückliche Ermächtigung zur Einführung eines Emissionshandelssystems findet sich nämlich in dem Gesetz nicht, so dass man die Delegation in diejenige zur Einführung einer CO₂-Abgabe „hineinlesen“ müsste, ein Vorgehen, dessen Zulässigkeit doch eher fraglich ist, ist doch eine CO₂-Abgabe nicht zwingend mit

¹⁷ Bereits in Kraft sind das Energiegesetz seit 1.1.1999 sowie die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Der Bundesrat lancierte auch am 30. Januar 2001 das Energie-Schweiz Programm, das eine nachhaltige Energieversorgung, beruhend auf Innovationen und neuen Technologien einleiten soll.

¹⁸ S. die gemeinsame Richtlinie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie des Bundesamtes für Energie (BFE) vom 2.7.2001, erhältlich unter <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/politik/30.pdf>, letztmals besucht am 21.08.04. S. auch die erste Zielvereinbarung vom 23.4.2004, die von der Energie-Agentur der Wirtschaft und dem Bundesrat unterzeichnet wurde. Insgesamt 45 Unternehmensgruppen mit über 600 Betrieben verpflichten sich darin freiwillig zur Begrenzung ihres Energieverbrauchs und ihrer CO₂-Emissionen. BUWAL, Unterzeichnung der ersten CO₂-Zielvereinbarung mit der Energie-Agentur der Wirtschaft, Medienmitteilung vom 23.04.04, <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20040423/01086/index.html>, letztmals besucht am 16.08.04.

¹⁹ Bei dieser Abgabe handelt es sich nicht um eine Steuer i.e.S., sondern um eine Lenkungsabgabe, deren Erträge gemäß Art. 10 CO₂-Gesetz an die Bevölkerung (pro Kopf) und die Wirtschaft (proportional zur Alters- und Hinterlassenenversicherung-Lohnsumme) zurückfließen. BUWAL, Bundesrat schickt CO₂-Abgabe in die Vernehmlassung, Medienmitteilung vom 11.06.04, <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20040611/01091/index.html>, letztmals besucht am 17.08.04, S. 2. Vgl. zum System der CO₂-Abgabe hierzu Rausch, Weitere Materien des Umweltrechts, in: Haller (Hrsg.), Umweltrecht, 2004, 234.

²⁰ www.uvek.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/artikel/20040611/01924/?lang=de.

²¹ http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/politik/vernehmlassungsbericht_d.pdf.

einem Emissionshandelssystem verknüpft. Weiter erscheint angesichts der potenziell doch beachtlichen Auswirkungen eines solchen Systems insbesondere auf die betroffenen Unternehmen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die bereits die großen Linien eines solchen Handels definiert, vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips notwendig.

Eine Verknüpfung eines einzuführenden schweizerischen Emissionshandelssystems mit demjenigen der EU ist durch den Abschluss eines entsprechenden völkerrechtlichen Abkommens möglich; Art. 25 Abs. 1 RL 2003/87 sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeit des Abschlusses solcher Abkommen vor²². Dieses müssten die gegenseitige Anerkennung und damit Übertragbarkeit der Zertifikate, die im Rahmen des Gemeinschaftssystems und anderer Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen erteilt wurden, sichern. Die Kommission wäre ggf. damit beauftragt, die erforderlichen Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung zu erarbeiten, Art. 25 Abs. 2 RL 2003/87. In diesem Zusammenhang wäre die Anlehnung eines allfälligen schweizerischen Emissionshandelssystems an dasjenige der RL 2003/87 sicherlich ein Vorteil, wäre damit doch von vornherein bereits eine gewisse Kompatibilität gegeben, so dass die Beteiligung der Schweiz am System vereinfacht würde.

Zu bemerken bleibt aber, dass beim derzeitigen Stand der Dinge in der Schweiz eine Teilnahme an einem Emissionshandelssystem nur für diejenigen Unternehmen erwogen wird, die eine rechtlich verbindliche Reduktionsverpflichtung eingehen. Für diese besteht das Ziel einer Teilnahme an dem Handel aufgrund der Verknüpfung mit der CO₂-Abgabe auch und gerade darin, diese zu vermeiden. Diese Konzeption unterscheidet sich grundsätzlich von derjenigen der Richtlinie, die davon ausgeht, dass bestimmte Anlagenkategorien von dem System erfasst werden. Erwägung 24 RL 2003/87 betont zudem, dass die Erhebung von Steuern von den Mitgliedstaaten zwar als Instrument für die Emissionsbegrenzung herangezogen werden kann, jedoch offenbar nur für Anlagen, die vorübergehend aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind. Angesichts des Umstandes aber, dass es in einem Abkommen mit der EG nur um die gegenseitige Anerkennung der Zertifikate geht, dürften diese konzeptionellen Unterschiede wohl keinen Hinderungsgrund für den Einbezug der Schweiz in das EU-System darstellen.

2. Zum „autonomen Nachvollzug“

Unter „autonomen Nachvollzug“ versteht man die im Wesentlichen vollständige Anlehnung gesetzgeberischer Erlasse an die entsprechenden Regelungen in der EU²³. Sein Hintergrund

²² Hintergrund dieser Verknüpfungsmöglichkeit mit Drittstaaten ist, dass sie zu einer höheren Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der Emissionsverringerungsziele der Gemeinschaft führen wird, vgl. Erwägung 18 RL 2003/87/EG.

²³ Vgl. zum Begriff etwa Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz, unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts, 1998, 10; teilweise werden für diesen Prozess auch andere Ausdrücke verwendet, so etwa Herstellung von „Europaverträglichkeit“, „Euro(pa)kompatibilität“,

ist häufig das Anliegen, Wettbewerbsnachteile zulasten schweizerischer Unternehmen durch eine „parallele“ Gesetzgebung zu vermeiden. Darüber hinaus ist aber auch (inzwischen) ganz allgemein ein Bestreben der „europafreundlichen“ Ausgestaltung der Rechtsordnung festzustellen, das auf sehr unterschiedliche Motive zurückzuführen sein dürfte²⁴. Diese Politik wurde vom Bundesrat bereits 1988 in seinem Integrationsbericht festgehalten, in dem er betont, dass die Qualität des Produktionsstandortes und Arbeitsplatzes Schweiz maßgeblich davon abhängt, wie weit es gelinge, die schweizerische Rechtsetzung europafreundlich zu gestalten. Das Ziel müsse sein, „in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine größtmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern“²⁵.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat am 3. Februar 1988, ein „Europakapitel“ in die Botschaften (über Gesetzgebungsvorhaben) an die eidgenössischen Räte und in die Anträge für Verordnungen einzuführen. In diesem soll geprüft werden, „inwieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern“²⁶. Diese systematische Prüfung der Eurokompatibilität erfolgt nach zwei Gesichtspunkten. Erstens soll dieser Rechtsannäherungsprozess einen eventuellen EU-Beitritt oder andere integrationspolitische Szenarien erleichtern, zweitens können wirtschaftliche Nachteile (beispielsweise betreffend schweizerischen Unternehmen und Konsumenten), die sich aus unterschiedlichen Regelungen in der Schweiz und der EU ergeben, vermieden werden.

Eine Prüfung der Europakompatibilität der Gesetzgebungsvorhaben erfolgt nicht nur in Bezug auf Sekundärrecht, sondern berücksichtigt wird – insbesondere in denjenigen Fällen, in denen (noch) kein

„Europafreundlichkeit“, „Europaoffenheit“ oder „Europafähigkeit“, vgl. Spinner/Maritz, EG-Kompatibilität des schweizerischen Wirtschaftsrechts: Vom autonomen zum systematischen Nachvollzug, FS Roger Zäch, 1999, 127.

²⁴ Über die teilweise auch nur spekuliert werden kann. Die meisten Motive dürften mit dem allgemeinen Anliegen, „Schwierigkeiten“ mit Disparitäten von vornherein auszuschließen, zusammenhängen.

²⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988, BBl 1988 III 249 ff. (380) (hier zitiert nach Separatdruck EDMZ Nr. 88.045, S. 132).

²⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988, BBl 1988 III 249 (380) (hier zitiert nach Separatdruck EDMZ Nr. 88.045, S. 132). Folgendes Verfahren ist hier vorgesehen: Die für den Gesetzes- oder Verordnungsentwurf zuständige Bundesstelle schildert selbst die Rechtslage in der EU und nimmt Stellung zum Verhältnis des Rechtsetzungsentwurfs zum europäischen Recht; das Integrationsbüro, die für das EU-Recht zuständige Stelle der Bundesverwaltung, prüft den Text unter dem integrationspolitischen Aspekt und klärt ab, ob alle wichtigen, in der EU im Gange befindlichen Entwicklungen beachtet sind; die Direktion für Völkerrecht kümmert sich um alle völkerrechtlichen Fragen, die sich bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stellen; das Bundesamt für Justiz (Abteilung für internationale Angelegenheiten, jetzt auch Sektion für Gemeinschaftsrecht) hat einen Überblick über die gesetzgeberischen Vorhaben der zuständigen Bundesstellen und unterbreitet ggf. Vorschläge, um die Vereinbarkeit des schweizerischen mit dem europäischen Recht sicherzustellen. Vgl. BBl 1988 III 380.

Sekundärrecht besteht – auch das Primärrecht²⁷. Weiter nimmt der Bundesrat häufig auf bereits bestehende Vorschläge für gemeinschaftliche Rechtsakte Bezug²⁸.

Im Anschluss an das EWR-Nein von 1992 bestätigte der Bundesrat erneut, dass es im Interesse der Schweiz liege, „die systematische Prüfung der Europaverträglichkeit des aktuellen und künftigen schweizerischen Rechts weiterzuführen“²⁹.

Beim „echten“ autonomen Nachvollzug geht es also um die bewusste und gezielte gemeinschaftsrechtskonforme Ausgestaltung nationalen Rechts; diese ist grundsätzlich zu unterscheiden von der punktuellen Inspiration der Gesetzgebung von europarechtlichen Entwicklungen. Ob und inwieweit im Einzelfall ein autonomer Nachvollzug vorliegt, ist damit für jeden Rechtsakt unter Berücksichtigung von Inhalt, Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des jeweiligen Erlasses zu entscheiden. Auswirkungen kann die Bejahung des Vorliegens eines autonomen Nachvollzugs insbesondere auch auf die Auslegung des entsprechenden nationalen Rechts entfalten, die sich grundsätzlich an diejenige des Gemeinschaftsrechts anzulehnen hat, wobei aber die genaue Reichweite dieser Anlehnung in Bezug auf zukünftige Rechtsentwicklungen noch nicht abschließend geklärt ist³⁰.

Von besonderer Bedeutung ist der autonome Nachvollzug – wie schon angedeutet – insbesondere in den Bereichen, in denen grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen bestehen. Beispiele für einen autonomen Nachvollzug in der Gesetzgebung sind etwa das Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse³¹, das Heilmittelgesetz³² oder das Fusionsgesetz³³. Aber auch darüber hinaus ist in vielen Bereichen eine „eurokompatible Gesetzgebung“ zu verzeichnen, und insgesamt kann festgehalten werden, dass die Anlehnung an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben die Regel darstellt, während Abweichungen (begründungsbedürftige) Ausnahmen bilden. Insofern wird teilweise auch von einem „systematischen Nachvollzug“ gesprochen³⁴, der natürlich die Problematik in sich birgt, dass die Schweiz Rechtsnormen übernimmt bzw. wegen der (wirtschaftlichen) Interessenlage übernehmen muss, deren Ausarbeitung sie nicht mitträgt und auf deren

²⁷ So betont der Bundesrat etwa in seiner Botschaft zum Energiegesetz (BBl 1996 IV 1005), dass es „für die Frage der Vereinbarkeit von allfälligen Maßnahmen mit dem Recht der EG entscheidend sei, ob diese im betreffenden Sachbereich bereits Harmonisierungsvorschriften erlassen hat oder nicht. Soweit die EG noch keine Vorschriften hinsichtlich des Energieverbrauchs von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten erlassen habe, können die einzelnen Mitgliedstaaten unter Beachtung vor allem des Verhältnismäßigkeitsprinzips unterschiedslos anwendbare Anforderungen für das Inverkehrbringen vorschreiben, ohne gegen das Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zu verstoßen. Deutlich wird damit, dass hier letztlich die Vereinbarkeit der geplanten Regelung mit Art. 28 EGV geprüft wurde.“

²⁸ So wird in der Botschaft zum Raumplanungsgesetz (BBl 1994 III 1075) auf den Vorschlag für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (inzwischen als IVU-Richtlinie, RL 96/61, verabschiedet) Bezug genommen.

²⁹ Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 821. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 fanden viele Anpassungen des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht, die im Falle eines EWR-Beitritts zwingend hätten erfolgen müssen, freiwillig statt. 27 Gesetzesvorlagen, die Vorschriften der EG enthielten und diese im Ergebnis in die schweizerische Rechtsordnung einführten, wurden im Jahre 1993 unter dem Titel *Swisslex* angenommen. Für Beispiele siehe Jaag, Europarecht. Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 2003, S. 395 ff.

³⁰ Vgl. zum Problemkreis Amstutz, Interpretatio multiplex. Zur Europäisierung des schweizerischen Privatrechts im Spiegel von BGE 129 III 335, FS Ernst A. Kramer, 2004, 67 ff.

³¹ SR 946.51.

³² SR 812.21.

³³ SR 221.301.

³⁴ Spinner/Maritz, FS Zäch (Fn. 23), 127 (137).

Ausgestaltung weder Parlament und Regierung noch die Stimmberechtigten in der Schweiz einen Einfluss haben³⁵.

Für den Bereich des Umweltrechts ist festzuhalten, dass die schweizerische Gesetzgebung in der Regel den gemeinschaftsrechtlichen „Anforderungen“ entspricht, so dass nur sehr wenige bedeutende Abweichungen vom Gemeinschaftsrecht zu verzeichnen sind³⁶; diese Feststellung trifft sowohl auf die grundlegenden Konzeptionen als auch auf materielle Anforderungen zu. Ins Gewicht fallende Divergenzen sind in erster Linie im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Zusammenhängen festzustellen, wobei sich diese im Gefolge der Ratifikation der Aarhus-Konvention bedeutend verringern werden³⁷. Weiter bleibt zu bemerken, dass im Bereich des Umweltrechts ein „echter“ autonomer Nachvollzug eher die Ausnahme, denn die Regel ist, da hier lediglich (aber immerhin) im produktbezogenen Umweltrecht ein ausbleibender Nachvollzug unmittelbar „spürbare“ wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt.

Als Beispiel für eine sehr weitgehende Anlehnung an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben sei die Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 1. März 2000³⁸ genannt: Hier wurden Vorschriften betreffend den Bereich der außerhumanen Gentechnologie in die Gesetzgebung eingeführt, die sich materiell an den Inhalt der Richtlinien 90/219/EWG³⁹ (zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/81/EG⁴⁰) und 2001/18/EG⁴¹ anlehnen, so dass das neue schweizerische Gentechnologierecht letztlich die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Wesentlichen übernimmt. Unterschiede wurden in den Bereichen bewusst in Kauf genommen, wo sich aufgrund der Systematik des schweizerischen (Umwelt-) Rechts eine andere Lösung aufdrängte – wie etwa im Bereich der Haftpflicht – oder bundesverfassungsrechtliche Grundsätze eine Abweichung nahe legten, wie etwa bei der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses im Rahmen der Bewilligungserteilung.

Es gibt aber auch (seltene) Beispiele, wo der Bundesrat eine „eurokompatible“ Ausgestaltung von Gesetzen grundsätzlich verneint, wofür er allerdings immer Gründe angibt. So wurde bei der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte⁴² eine Vorschrift, die die Ableitung von Wasser oder elektrischer Energie ins Ausland an eine Bewilligung des Departements knüpft, nicht geändert, obwohl ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht zweifelhaft war. Der Bundesrat begründete dies damit, dass diese Bestimmung in einem bundesverfassungsrechtlichen Artikel (24quater aBV) seine Stütze finde, und dass die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt im Falle ihrer Aufhebung beträchtlich seien.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass der autonome Nachvollzug in einigen, mehrheitlich technischen Bereichen auch durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen erleichtert

³⁵ Zu diesem Gesichtspunkt auch etwa Siegwart, Das Europa-Fenster, URP, URP/DEP 3/2004, 266; Freiburghaus, Ist der Bilateralismus am Ende?, NZZ von 28.05.2004, 15.

³⁶ Vgl. für eine Untersuchung einiger ausgewählter Bereiche Epiney/Pfenninger/Gruber, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz. Neuere Entwicklung und ihre Implikationen, 1999.

³⁷ Hierzu noch unten II.4.

³⁸ BBl 2000 2391.

³⁹ ABl. L 117 vom 8.5.1990, S. 1.

⁴⁰ ABl. L 93 vom 8.4.1999, S. 27.

⁴¹ ABl. L 106 vom 17.4.2001, S. 1.

⁴² BBl 1995 IV 991.

wird, insbesondere indem in Bundesgesetzen Delegationen an den Bundesrat eingeführt werden, die diesen ermächtigen, auf dem Verordnungsweg bestimmte gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen zu übernehmen bzw. direkt auf europäische (oder auch internationale) Vorschriften und Normen zu verweisen, so dass der ordentliche Gesetzgebungsweg, bei dem auch im Falle eines „autonomen Nachvollzugs“ internationale und europäische Vorschriften und Normen inhaltlich übernommen und als nationales Recht erlassen werden müssen, nicht zu durchlaufen ist. Aus dem Umweltbereich ist etwa auf Art. 39 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen⁴³ hinzuweisen, der es dem Bundesrat ermöglicht, in seinem Ausführungsrecht auf bestimmte europäische Vorschriften zu verweisen und sie für anwendbar zu erklären. Diese flexible Lösung erlaubt eine rasche, administrativ einfache – wenn auch unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips nicht ganz problemlose – Anpassung des schweizerischen Chemikalienrechts an die sich laufend ändernden technischen Detailregelungen des EG-Chemikalienrechts. Im Falle solcher dynamischer Delegationen ist aber jedenfalls darauf zu achten, dass sie inhaltlich hinreichend präzise und letztlich auch eng gefasst sind, da ansonsten die Kompetenzen des Parlaments ausgehebelt würden.

3. *Rechtsvergleichung*

Auch wenn die Schweiz sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht zu einem „autonomen Nachvollzug“ entschließt, können Elemente der Unionsrechtsordnung sowohl in Rechtsetzung als auch in Rechtsprechung einfließen, ebenso wie auch die in anderen Staaten gefundenen Lösungen regelmäßig beachtet werden. Hier wirkt also das Gemeinschaftsrecht eher als eine Art Inspirationsquelle⁴⁴.

So geht der Bundesrat im Rahmen der Untersuchung der Gemeinschaftsrechtskompatibilität („Verhältnis zum europäischen Recht“) eines Rechtsetzungsvorhabens regelmäßig ganz allgemein auf die Rechtslage in der EU ein, auch wenn die entsprechende Lösung in der EU nur teilweise oder ansatzweise übernommen wird. Weiter enthalten die Botschaften des Bundesrates häufig, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die EG (noch) keine sekundärrechtlichen Vorschriften erlassen hat, einen kurzen Rechtsvergleich mit der Rechtslage in (ausgewählten) EU-Mitgliedstaaten. So wird in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz⁴⁵ erwähnt, dass die vorgesehene Regelung bei der Sanierung belasteter Böden weitgehend mit den Konzepten derjenigen Staaten Europas (z. B. die Niederlande und Deutschland), die sich bisher mit dem qualitativen Bodenschutz befassten, deckungsgleich sei.

⁴³ S. die Botschaft in BBl 2000 I 687.

⁴⁴ Vgl. grundsätzlich hierzu etwa Cottier/Dzamko/Evtimov, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003 (Fn. 4), 357 (389 ff.); Klett, Inspiration des Bundesgerichts durch das EU-Recht im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter, in: Epiney/von Danckelmann (Hrsg.), Gleichstellung von Frauen und Männern in der Schweiz und der EU, 2004, 133 ff.

⁴⁵ BBl 1993 II 1445.

4. „Harmonisierung“ über multilaterale völkerrechtliche Verträge, unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention

Schließlich kann die Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung bzw. Teile derselben auch auf sowohl von der Gemeinschaft und/oder ihren Mitgliedstaaten als auch der Schweiz mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge eingegangenen Verpflichtungen beruhen. M.a.W. führt eine „Harmonisierung“ auf völkerrechtlicher Ebene – insbesondere durch den Abschluss multilateraler völkerrechtlicher Verträge – auch zu einer gewissen, ggf. weitgehenden Angleichung der Rechtsordnungen der Staaten bzw. Internationalen Organisationen, die die entsprechenden Verpflichtungen eingegangen sind.

Als potenzielles Beispiel für die Zukunft sei in diesem Zusammenhang ergänzend auf die völkerrechtlichen Entwicklungen im Bereich der UVP, in deren Rahmen die Öffentlichkeitsbeteiligung ja eine bedeutende Rolle spielt, hingewiesen: Das ECE/UNO-Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen⁴⁶ ist in der Schweiz am 10. September 1997 in Kraft getreten. Neben Vorschriften betreffend Information und Konsultation der von transnationalen Auswirkungen betroffenen Vertragsparteien ist auch die in- und die ausländische Öffentlichkeitsbeteiligung am Verfahren vorgesehen⁴⁷. Dieses Übereinkommen ermöglicht folglich bezüglich der Unterrichts- und Konsultationspflicht im grenzüberschreitenden Rahmen eine Annäherung der schweizerischen Gesetzgebung an Art. 7 RL 85/337. Im gleichen Zusammenhang sei erwähnt, dass das Kiew-Protokoll⁴⁸ seinerseits eine extensive Öffentlichkeitsbeteiligung verlangt. Dieses Protokoll sieht vor, Umweltanliegen verstärkt bereits auf der strategischen Entscheidstufe (Pläne und Programme) zu berücksichtigen und damit gleichzeitig die UVP auf Projektstufe zu entlasten. Die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Konsultation der Behörden sind ausführlich und relativ präzise in Art. 8-10 des Protokolls vorgesehen⁴⁹. Das Kiew-Protokoll lehnt sich an die Richtlinie 2001/42/EG⁵⁰ über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme an. Eine EG-Konformität der schweizerischen Gesetzgebung ist in diesem Zusammenhang nicht vorhanden, da die Schweiz das Protokoll nicht unterzeichnet hat und sie bislang keine UVP für Pläne und Programme kennt und sich damit (noch?) nicht an die Vorgaben der RL 2001/42/EG angepasst hat. Potenziell dürfte aber für den Fall, dass die Schweiz das Protokoll unterzeichnet und ratifiziert, eine parallele Rechtsentwicklung wie in der EU vorgezeichnet sein.

Aus dem Umweltbereich ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere die sog. Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten⁵¹ ein

⁴⁶ SR 0.814.06.

⁴⁷ Vgl. insbesondere Art. 2 und 5 des ECE/UNO-Übereinkommens über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen.

⁴⁸ Protokoll über die Strategische Umweltprüfung vom 21. Mai 2003 (Zusatzabkommen zum ECE/UNO-Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen). Dieses Protokoll wurde von der europäischen Gemeinschaft aber noch nicht von der Schweiz unterzeichnet. Zur strategischen Umweltprüfung, vgl. Muggli, Umweltprüfung vor der Projektierung, in: URP/DEP 2004, 445 f.

⁴⁹ Gemäß Art. 8 sorgt jede Vertragspartei für frühzeitige, rechtzeitige und effektive Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit bei einer strategischen Umweltprüfung von Plänen und Programmen. Sichergestellt werden soll nach Art. 8 und 9 weiter, dass der Öffentlichkeit und den zu konsultierenden Behörden eine Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Plans oder eines Programms sowie zum Umweltbericht offen steht. Grenzüberschreitende Konsultationen sind in Art. 10 vorgesehen.

⁵⁰ ABl. 2001 L 197, 30.

⁵¹ Bei der Aarhus-Konvention handelt es sich also um ein regionales Übereinkommen im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE). Mit der Schweiz haben 39 Staaten inklusiv die EU das Übereinkommen unterzeichnet. Bereits 26 Staaten haben das Übereinkommen ratifiziert; die Schweiz zählt nicht dazu. Nachdem die dafür erforderliche 16. Ratifikationsurkunde hinterlegt worden war, trat das Übereinkommen am 31.10.2001 in Kraft. Der Text des Abkommens

wichtiges Beispiel, sind bedeutende Abweichungen des schweizerischen vom gemeinschaftlichen Umweltrecht doch insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung festzustellen⁵². Die Aarhus-Konvention wurde sowohl von der Schweiz als auch von der EG unterzeichnet, und die Ratifikation ist beabsichtigt. Im Hinblick darauf wurden sowohl in der Schweiz als auch in der EU die notwendigen Rechtsetzungsvorhaben in Angriff genommen und auch teilweise bereits abgeschlossen⁵³.

Es kann im Rahmen dieses Beitrags nicht darum gehen, die rechtliche Tragweite der Aarhus-Konvention im Einzelnen zu erörtern, so dass hier nur der Vollständigkeit halber und im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der weiteren Ausführungen die Ecksteine aufgeführt kurz seien⁵⁴:

- Zunächst ist ganz allgemein daran zu erinnern, dass die Konvention in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts insofern eine bedeutsame Etappe darstellt, als sie relativ präzise Verpflichtungen für die erfassten Bereiche (Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) formuliert; ihr Geltungsbereich erstreckt sich allgemein auf alle umweltrelevanten Tätigkeiten bzw. Informationen, und schließlich sieht sie Vorgaben für die Regelung dieser Gebiete im (rein) innerstaatlichen Bereich vor. Der eigentliche Eckstein der Aarhus-Konvention ist damit die umfassende Einbeziehung der Einzelnen in umweltpolitische und – rechtliche Entscheidungsprozesse unter Einschluss der innerstaatlichen Ebene, so dass der Bürger als Akteur in das Umweltvölkerrecht unmittelbar integriert wird⁵⁵.
- In Bezug auf die rechtliche Tragweite der Aarhus-Konvention ist in erster Linie auf ihre „drei Pfeiler“ hinzuweisen: Der erste Pfeiler behandelt das Recht der Öffentlichkeit auf Umweltinformation (Art. 4-5), der zweite die Beteiligungsrechte in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren (Art. 6-8) und der dritte das Recht auf Zugang zu gerichtlicher oder sonstiger Überprüfung (Art. 9). Im Einzelnen können die sich aus diesen drei Pfeilern ergebenden Verpflichtungen wie folgt zusammengefasst werden:

findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001 der NVwZ.

⁵² S. Epiney/Pfenninger/Gruber, Europäisches Umweltrecht (Fn. 36), insbesondere die Zusammenfassung (363).

⁵³ Vgl. zum Anpassungsbedarf des schweizerischen Rechts bereits Epiney/Scheyli, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000, 63 ff.; neuerdings auch Errass, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP/DEP 2004, 77 ff.; Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, 2003. Zu den diesbezüglichen Rechtsetzungsvorhaben bzw. Rechtssetzungsakten auf EU-Ebene Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: Falke/Schlacke (Hrsg.), Information – Beteiligung – Rechtsschutz. Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 9 ff.

⁵⁴ Ausführlich zur Aarhus-Konvention etwa Brady, New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law 28 (1998), 69 ff.; Butt, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001; Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention (Fn. 53); Jeder, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 2002, 145 ff.; Stec/Casey-Lefkowitz, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2000; Wilsher, Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects, EPL 2001, 671 (679 ff.); Rodenhoff, The Aarhus-Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community, RECIEL 2002, 343 ff.; Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.; Zschesche, The Aarhus Convention – More Citizens' Participation by Setting out Environmental Standards?, elni 1/2002, 21 ff.; Epiney, UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Kommentar, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UITG, Kommentar, F II.1, 41 S., 2003.

⁵⁵ Bis der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention gab es auf umweltvölkerrechtlicher Ebene hauptsächlich Informations- und Kooperationspflichten im zwischenstaatlichen Verhältnis. S. hierzu Scheyli, ArchVR 2000 (Fn. 54), 217 ff.; Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention (Fn. 53), 16 ff.

- Jeder natürlichen oder juristischen Person (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen ist – nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten – ein subjektives Recht auf Zugang zu Umweltinformationen einzuräumen, das unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse besteht (Art. 4 Abs. 1). Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 Abs. 3, 4).
- Bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können, ist eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vorzusehen; zudem ist die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu informieren, wobei die in der Konvention vorgesehenen Vorgaben für die Modalitäten der Beteiligung zu beachten sind (Art. 6 i.V.m. Anhang I). Bei umweltbezogenen Plänen und Programmen ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, wobei sowohl die Art und Weise dieser Beteiligung als auch der Kreis der hier einbezogenen Öffentlichkeit von den Vertragsstaaten zu bestimmen ist (Art. 7).
- In Bezug auf den in den Vertragsparteien zu gewährenden Rechtsschutz sind folgende Aspekte von Bedeutung:
 - Gegen die Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen (Art. 4) muss der Rechtsweg offen stehen (Art. 9 Abs. 1).
 - Die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können (vgl. Anhang I), muss einem Überprüfungsverfahren zugänglich sein, wobei allerdings das Vorliegen eines rechtlich geschützten Interesses verlangt werden kann. Eine Verbandsklage muss aber grundsätzlich möglich sein.
 - Schließlich muss gegenüber Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grundsätzlich ein Überprüfungsverfahren eröffnet sein.
 Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass der Konvention keine Vorgaben über die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle und damit die Kontrolldichte zu entnehmen sind. Immerhin kann hier aber auf den in der Konvention mehrmals erwähnten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Beachtung umweltrechtlicher Bestimmungen hingewiesen werden, so dass im Ergebnis eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit in Bezug auf die Einhaltung der dem Umweltschutz dienenden rechtlichen Vorgaben (materieller und verfahrensrechtlicher Natur) gewährleistet werden muss.

a) Zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Schweiz

In der Schweiz wird die Anpassung des schweizerischen Rechts an die Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw. die Anwendung ihrer Vorgaben zu beachtlichen Änderungen führen, wobei im Wesentlichen die beiden ersten Pfeiler⁵⁶ betroffen sind⁵⁷:

- *Recht auf Informationszugang und Pflicht der Behörden zur Information und Beschaffung von Informationen (erster Pfeiler)*: Da das geltende schweizerische Umweltrecht keinen umfassenden voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Umweltinformationen kennt⁵⁸, sondern vielmehr das „Prinzip der

⁵⁶ In Bezug auf den von der Konvention verlangten Rechtsschutz (Zugang zu Überprüfungsverfahren, dritter Pfeiler) entspricht das schweizerische Recht im Wesentlichen den Anforderungen der Aarhus-Konvention, so dass hier kein Anpassungsbedarf besteht. Zu bemerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass eine Abschaffung der umweltrechtlichen Verbandsklage, die von bestimmten politischen Kreisen immer wieder gefordert wird, jedenfalls nicht mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Einklang stünde. Vgl. hierzu Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2003, 29 ff., 197 ff.

⁵⁷ Umfassend zur Problematik Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention (Fn. 53), 63 ff.; Errass, URP/DEP 2004 (Fn. 53), 47 ff.

⁵⁸ Ausführlich dazu Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung (Fn. 53), 197 ff.

Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt⁵⁹ gilt⁶⁰, impliziert die Ratifikation eine grundlegende diesbezügliche Modifikation der einschlägigen rechtlichen Grundlagen.

Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass bereits das geltende Recht punktuell Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip vorsieht, da auch diese keinen allgemeinen Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen zu garantieren vermögen, sondern diesen lediglich in dem durch die jeweilige Bestimmung gewährten Ausmaß punktuell gewähren, so dass man von einem „sektoriell beschränkten Informationsanspruch“⁶¹ sprechen kann. Hier steht den Individuen im Falle der Verweigerung des Zugangs aber auch der Rechtsweg offen⁶². Von besonderer Bedeutung für den Umweltbereich sind dabei folgende Bestimmungen⁶³:

- Art. 9 Abs. 8 USG: Der Bericht und die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung sind unter Vorbehalt überwiegender privater und öffentlicher Interesse öffentlich zugänglich.
- Art. 42 Abs. 1, 2 USG: Auf Anfrage sind die Prüfergebnisse für die Konformitätsbewertung serienmäßig hergestellter Anlagen und die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen unter Vorbehalt überwiegender Interesse bekanntzugeben.
- Art. 52 Abs. 3 GSchG: Die Ergebnisse der Erhebungen und der Kontrolle von Anlagen sind auf Anfrage und unter Vorbehalt überwiegender Interesse bekanntzugeben.
- Art. 18 GTG und Art. 29 h USG: Jede Person hat Anspruch, bei der zuständigen Vollzugsbehörde Zugang zu Informationen zu erhalten, die beim Vollzug dieses Gesetzes, anderer Bundesgesetze oder völkerrechtlicher Vereinbarungen über den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen oder mit daraus gewonnenen Erzeugnissen erhoben werden. Kein Anspruch besteht, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung der Aarhus-Konvention ist dabei das geplante Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGÖ), für das der Bundesrat am 12.2.2003 die Botschaft vorgelegt⁶⁴. Dieses Gesetzgebungsvorhaben verfolgt in erster Linie das Ziel der Ablösung des Geheimhaltungsgrundsatzes (mit Öffentlichkeitsvorbehalt) durch den Öffentlichkeitsgrundsatz (mit Geheimhaltungsvorbehalt) in der Bundesverwaltung. So wird in Art. 6 des Entwurfs zum BGÖ (BGÖ-E) ein generelles Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen amtlichen Dokumenten verankert. Ausnahmen zum Öffentlichkeitsprinzip sind abschließend in Art. 7 BGÖ-E aufgezählt und entsprechen im Wesentlichen, aber nicht vollumfänglich, denjenigen der Aarhus-Konvention⁶⁵.

Der BGÖ-E legt genau fest, welche Dokumente zugänglich gemacht werden müssen: Betroffen sind alle Dokumente mit Ausnahme der Dokumente zum persönlichen Gebrauch (Art. 5 BGÖ-E), die sich im

⁵⁹ Errass, URP/DEP 2004 (Fn. 53), 47 (77 f.); Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., 1998, 50 ff.; Epiney/Pfenninger/Gruber, *Europäisches Umweltrecht* (Fn. 36), 104.

⁶⁰ Hieran ändert auch Art. 16 Abs. 3 BV (Bundesverfassung), der die Informationsfreiheit gewährleistet nichts. Denn diese Bestimmung umfasst nur (aber immerhin) das Recht der Bürgerinnen und Bürger, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Ein allgemeines Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Informationen wird damit jedoch nicht eingeräumt, vgl. nur Epiney/Scheyli, *Aarhus-Konvention* (Fn. 53), 64; Häfelin/Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Aufl., 2001, 137 f.

⁶¹ Epiney/Scheyli, *Aarhus-Konvention* (Fn. 53), 66.

⁶² Epiney/Scheyli, *Aarhus-Konvention* (Fn. 53), 66.

⁶³ Für weitere Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip Thurnherr, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung* (Fn. 53), 200 ff.

⁶⁴ BBl 2003 1963. Zu diesem Entwurf des BGÖ in unserem Zusammenhang etwa Errass, UPR/DEP 2004 (Fn. 53), 79 ff.

⁶⁵ Vgl. für einen Vergleich zwischen der in der Aarhus-Konvention und im BGÖ-E vorgesehenen Ausnahmegründen Thurnherr, *Öffentlichkeit und Geheimhaltung* (Fn. 53), 294 ff.

Besitz einer Behörde befinden oder von der Verwaltung erstellt worden sind. Daher gilt das Öffentlichkeitsprinzip für die Mehrheit der Umweltinformationen. Zu erwähnen ist jedoch, dass amtliche Dokumente, die persönliche Daten eines Geschüftstellers enthalten, vom sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgeschlossen sind⁶⁶.

Durch das Inkrafttreten des BGÖ würde jedoch den Anforderungen der Aarhus-Konvention in Bezug auf die Umweltinformationen nicht umfassend Rechnung getragen: Zunächst sind die Ablehnungsgründe nicht ganz kongruent⁶⁷, so dass letztlich der Zugangsanspruch nach dem BGÖ-E nicht weit genug geht. Sodann und vor allem fände ein eidgenössisches BGÖ nur auf Bundesbehörden Anwendung, so dass es auf Kantonsebene, die einen großen Teil des Umweltrechts vollziehen, nicht herangezogen werden kann. Hier wären also jeweils separate kantonale Regelungen notwendig.

Insgesamt implizierte also eine Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Schweiz die Gewährung eines weitergehenden Informationszugangsanspruchs als der im BGÖ-E vorgesehene. Am sinnvollsten wäre hier sicherlich die Einführung einer entsprechenden Bestimmung in das Umweltschutzgesetz (USG), die dann auch im Anwendungsbereich anderer Gesetz zum Tragen kommen könnte⁶⁸. Zu beachten ist allerdings, dass im Falle einer Ratifikation der Aarhus-Konvention die den Informationszugang betreffenden Regelungen wohl hinreichend bestimmt wären und Einzelnen Rechte verleihen, so dass sie als self-executing einzustufen wären, mit der Folge, dass sie aufgrund des in der Schweiz herrschenden monistischen Verständnisses des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht als solche angewandt werden könnten⁶⁹. Insofern wäre also eine Umsetzung der den Informationszugangsanspruch betreffenden Regelungen der Aarhus-Konvention in nationales Recht nicht zwingend notwendig.

- *Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren (zweiter Pfeiler)*: Hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit bei konkreten Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten ist festzustellen, dass das schweizerische Umweltrecht entsprechende Verfahren lediglich vereinzelt und zudem in unterschiedlichem Ausmaß

⁶⁶ Art. 3 Bst. c BGÖ-E. Umweltinformationen enthalten oft solche Daten. In diesem Zusammenhang zeigt sich der BGÖ-E denn auch enger als die bestehenden Regelungen im Umweltschutzrecht, die – abgesehen vom Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis – eine Interessenabwägung zulassen. Vgl. Häner, Aktive Information und passives Zugangsrecht, URP/DEP 2004, 3 (16 f.).

⁶⁷ Insbesondere sind die Ausnahmetatbestände nach der Aarhus-Konvention eng auszulegen und ein grundsätzlicher Vorrang bestimmter Interessen ist nicht vorgesehen und daher wohl auch unzulässig. Diesen Aspekten dürfte der BGÖ-E nur unzureichend Rechnung tragen. Vgl. i.Erg. ebenso Häner, URP/DEP 2004 (Fn. 66), 3 (18 f.); Errass, URP/DEP 2004 (Fn. 53), 47 (81).

⁶⁸ Vgl. schon Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention (Fn. 53), 74.

⁶⁹ Vgl. aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung etwa BGE 130 I 113; BGE 126 I 240 (hier wurde in concreto der self executing-Charakter der in Frage stehenden Bestimmungen zwar abgelehnt, der Grundsatz der Möglichkeit der unmittelbaren Anwendbarkeit völkervertraglicher Bestimmungen aber mit weiteren Nachweisen betont); s. ferner BGE 124 III 90; aus der Literatur Robert Baumann, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, 2002; Holzer, Die Ermittlung der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen, 1998; Wüger, Die direkte Anwendbarkeit staatsvertraglicher Normen, in: Cottier/Achermann/Wüger/Zellweger, Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, 2001, 145 ff. .

kennt⁷⁰. Zudem finden sich unter den zahlreichen bundesgesetzlich vorgeschriebenen Bewilligungsverfahren Fallgestaltungen⁷¹, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Sonst begnügt sich das Bundesrecht in verschiedenen Bereichen mit der bloßen Statuierung von Bewilligungspflichten⁷², ohne sich dabei über eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu äußern. Das schweizerische Recht entspricht der Vorgaben der Konvention damit insofern nicht, als keine grundsätzliche Mitwirkung der Öffentlichkeit im Entscheidungsprozess für die umweltrelevanten Kategorie von Tätigkeiten vorgesehen ist. Öffentlichkeitsbeteiligung wird nur punktuell verlangt. Eine Ergänzung der schweizerischen Umweltgesetzgebung wäre daher nötig, so dass der betroffenen Öffentlichkeit zumindest hinsichtlich der in Anhang I der Aarhus-Konvention aufgelisteten Vorhaben die Möglichkeit zur Beteiligung an den Entscheidungsverfahren eingeräumt werden müsste, dies in Umfang und Modalitäten gemäß den der Konvention zu entnehmenden Vorgaben⁷³.

Da der Aarhus-Konvention nur (aber immerhin) der Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entnehmen ist, die Modalitäten aber weitgehend durch die Vertragsstaaten zu regeln sind und der Konvention nur wenige Rahmenbedingungen zu entnehmen sind⁷⁴, sind die Art. 6 Aarhus-Konvention zu entnehmenden Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht hinreichend bestimmt, so dass ihnen kein self-executing-Charakter zukommt.

Anzumerken ist weiter, dass in der Schweiz im Bereich der dritten Säule der Aarhus-Konvention kein grundsätzlicher Anpassungsbedarf besteht, da insbesondere das Verbandsbeschwerderecht bereits existiert und die hiervon betroffenen Projekte weitgehend mit den entsprechenden Projekten der Aarhus-Konvention übereinstimmen⁷⁵. Im Übrigen

⁷⁰ In positiven Sinn zu erwähnen ist hier die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die bei Tätigkeiten durchzuführen ist, die möglicherweise erhebliche Umweltauswirkungen verursachen; die einzelnen, einer UVP zu unterstellenden Vorhaben sind in einem Anhang zur UVP-Verordnung benannt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erschöpft sich jedoch in einem Recht zur Einsicht in Bericht und Ergebnisse der UVP (Art. 9 Abs. 8 USG). Art. 9 Abs. 8 USG entspricht dem aktuellen Übergangsversuch vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt in der Verwaltung. Er garantiert nämlich, dass das Einsichtsrecht jedermann zukommt, so dass ein Interessennachweis von den Behörden nicht verlangt werden darf. In anderen Worten besagt Art. 9 Abs. 8 USG, dass die Entscheidungsgrundlagen, insbesondere der Umweltverträglichkeitsbericht und der Antrag der Fachstelle, sowie auch der Entscheid selbst grundsätzlich nicht unter das Amtsgeheimnis fallen, sondern von jedermann eingesehen werden können. Vgl. dazu Rausch, Einführung in das Recht der UVP, UR/DEP 2004, 365 ff. Individuelle Einsichtsrechte für bestimmte Umweltdaten sind auch in verschiedenen Gesetzen zu finden, so etwa in Art. 47 Abs. 1, 2 USG (Konformitätsbewertung serienmäßig hergestellter Anlagen), Art. 37 Abs. 6 Lärmschutzverordnung (Lärmbelastungskataster), Art. 9 Störfallverordnung (Risikoverordnung und Kontrollbericht).

⁷¹ Zu nennen ist zum Beispiel das Erteilungsverfahren einer Rahmenbewilligung zur Erstellung einer Atomanlage (Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 BB zum AtG).

⁷² Als Beispiel kann man etwa Bewilligungspflichten zur Einleitung oder Versickerung verschmutzten Abwassers (Art. 7 Abs. 1, 2 GSchG) sowie zur Errichtung und zum Betrieb von Abfallanlagen und -deponien (Art. 19 i.V.m. Art. 21 ff. TVA) erwähnen.

⁷³ Epiney/Scheyli, Umweltvölkerrecht. Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts, Bern, 2000, S. 152.

⁷⁴ Vgl. im Einzelnen Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention (Fn. 53), 37 ff.

⁷⁵ Im Einzelnen hierzu Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 56), 197 ff.

dürfte der Einzelnen zustehende Rechtsschutz den Anforderungen der Konvention entsprechen, sieht man einmal von den mit der ersten Säule verbundenen Aspekten ab.

b) Zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in der EU

Soweit die Umsetzung der Anforderungen der Aarhus-Konvention in das europäische Gemeinschaftsrecht betroffen ist, ist in erster Linie auf folgende Rechtsakte hinzuweisen:

- Die VO 1049/2001⁷⁶ verankert den Grundsatz der Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁷⁷.
- Die RL 2003/4⁷⁸ verpflichtet die Mitgliedstaaten, Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen zu gewähren.
- Durch die RL 2003/35/EG⁷⁹ über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme werden die Anforderungen der Aarhus-Konvention hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren in das EU-Recht umgesetzt. Hervorzuheben ist hier auch der Umstand, dass die Richtlinie entsprechende Modifikationen der UVP-Richtlinie⁸⁰ und der IVU-Richtlinie⁸¹ vorsieht.
- Um den Anforderungen des dritten Pfeilers der Aarhus-Konvention gerecht zu werden, ist – neben der bereits erfolgten Modifikation der UVP- und IVU-Richtlinie – der Erlass einer Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten geplant⁸². Der Richtlinienentwurf⁸³ sieht in enger Anlehnung an die Formulierungen der Aarhus-Konvention insbesondere vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit gegen Verwaltungsakte oder die Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltrechtsvorschrift verstoßen (können), klagen können müssen, soweit sie ein „ausreichendes Interesse“ haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen können

⁷⁶ ABl. 2001 L 173, 5.

⁷⁷ Zu dieser Verordnung m.w.N. Epiney, Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Kommentar, D III 2.2, 31 S., 2002.

⁷⁸ ABl. 2003 L 41, 26. Diese Richtlinie ersetzt die Richtlinie 90/313/EWG (ABl. 1990 L 158, 56), wobei auch und gerade die Umsetzung der Anforderungen der Aarhus-Konvention im Vordergrund stand. Zur RL 2003/4 etwa Schrader, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG, ZUR 2004, 130 ff.; Epiney, Umweltrecht (Fn. 12), 191 ff.

⁷⁹ ABl. 2003 L 156, 17. Vgl. dazu Schink, Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht, EurUP 2003, 31 ff.; Epiney, Umweltrecht (Fn. 12), 202, m.w.N.

⁸⁰ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

⁸¹ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

⁸² Vgl. den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2003 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 endg.

⁸³ Zu diesem Epiney, Umweltrecht (Fn. 12), 203 ff. (im Erscheinen).

(letzteres, sofern das nationale Prozessrecht diese Anforderung kennt). Weiter ist grundsätzlich eine Verbandsklage vorzusehen.

Es ist bemerkenswert, dass der Vorschlag der Kommission in verschiedener Hinsicht über die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinausgeht, insbesondere, was den Klagegegenstand betrifft: Nach der Aarhus-Konvention müssen nur Verwaltungsakte in Bezug auf bestimmte Projekte einem solchen Rechtsschutz zugänglich sein, während der Richtlinienvorschlag allgemein alle Verwaltungsakte, die in Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergehen, im Auge hat. Weiter ist auch ein vorläufiger Rechtsschutz vorzusehen, was in der Aarhus-Konvention nicht enthalten ist.

c) Zur Parallelität der Konzepte in der EU und der Schweiz

Eine genaue vergleichende Analyse der Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts mit dem bestehenden oder geplanten schweizerischen Recht in dem hier diskutierten Bereich setzte eine ausführliche Untersuchung der Vorgaben des Gemeinschaftsrechts voraus, die im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden kann. Festzuhalten bleibt aber, dass die Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die Schweiz zur Folge haben wird, dass das schweizerische Recht in den betroffenen Bereichen im Wesentlichen eine parallele Ausgestaltung erfahren wird wie die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben; diese Parallelität der Konzepte wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass in Bezug auf Einzelaspekte punktuelle Abweichungen bestehen (können), etwa in Bezug auf die genauen Voraussetzungen an Organisationen, die das Verbandsbeschwerderecht geltend machen wollen oder in Bezug auf bestimmte Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings ist dieser Prozess in der Schweiz noch nicht abgeschlossen; insbesondere besteht Handlungsbedarf bei der Umsetzung des zweiten Pfeilers der Aarhus-Konvention, wobei zu erwarten ist, dass die RL 2003/35 sowie die entsprechenden Modifikationen der UVP- und IVU-Richtlinien hier als Inspirationsquelle dienen werden.

In Bezug auf den Rechtsschutz dürfte die schweizerische Rechtsordnung bereits jetzt im Wesentlichen mit den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen, was auch und gerade vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass in diesem Bereich aufgrund der Aarhus-Konvention nur am Rande ein Handlungsbedarf besteht⁸⁴.

III. Zusammenfassung

Insgesamt zeigt sich somit, dass das schweizerische Umweltrecht – trotz der Nichtmitgliedschaft des Landes in der EU – in sehr vielfältiger Weise vom

⁸⁴ S. aber zu der hier nicht näher erörterten Frage, ob und inwieweit der schweizerische Verwaltungsrechtsschutz dem gemeinschaftsrechtlichen Konzept der „Interessentenklage“ Rechnung trägt, und welcher Handlungsbedarf sich hier ergibt, Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 56), 21 ff., 153 ff., 192 ff.

gemeinschaftlichen Umweltrecht beeinflusst wird. Eine aus grundsätzlicher Sicht bedeutende Rolle spielt hier in jüngerer Zeit zweifellos die „indirekte Harmonisierung“ im Gefolge des Abschlusses multilateraler Umweltverträge. Aber auch darüber hinaus inspiriert sich das schweizerische Umweltrecht in zahlreichen Aspekten vom gemeinschaftlichen Umweltrecht, wobei dem sog. autonomen Nachvollzug zweifellos eine große Bedeutung zukommt: Letztlich wird der Nachvollzug zur Regel und die Abweichung von bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zur begründungsbedürftigen Ausnahme.

Die in diesem Zusammenhang erwähnten Beispiele konnten aber auch aufzeigen, dass dieser autonome Nachvollzug zahlreiche unterschiedliche Facetten aufweist: Zwischen einer totalen oder partiellen Eurokompatibilität und der Ablehnung einiger gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften gibt es zahlreiche Nuancen. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die „Übernahme“ des EG-Rechts in die historisch gewachsene schweizerische Gesetzeslandschaft passen soll⁸⁵, und dass der Wahrung des erreichten Schutzniveaus im Umweltbereich eine große Bedeutung beigemessen wird.

Diese grundsätzliche „Anpassungsfreudigkeit“ des schweizerischen Gesetzgebers ist in einigen Bereichen selbstverständlich auch vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Interessen zu sehen, was im Bereich der Produkthanforderungen besonders deutlich ist, aber auch bei produktionsbezogenen Vorgaben im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und die „Standortbedingungen“ von einer gewissen Bedeutung ist.

Weiter bedeutet die in vielen Bereichen anzutreffende Anlehnung an das gemeinschaftliche Umweltrecht nicht, dass die schweizerische Umweltpolitik keine eigenen Wege ginge: Insbesondere in Bereichen, in denen keine oder kaum gemeinschaftsrechtliche Vorgaben bestehen, findet die schweizerische Umweltpolitik mitunter recht innovative Wege, um bestimmte Politikziele zu erreichen, wie etwas das CO₂-Gesetz, das die grundsätzliche Einführung einer CO₂-Abgabe unter gewissen Voraussetzungen vorsieht, zu illustrieren vermag.

⁸⁵ BBl 2000 I 707.