

Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts im Bereich des Informationsrechts

Astrid Epiney

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:
*Astrid Epiney, Informationsrechte in der EU. Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts im Bereich des Informationsrechts, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, S. 27-79. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

Übersicht

- I. Einleitung
- II. Informationsrechte im Unionsrecht: Versuch einer Kategorisierung
 1. Bereichsübergreifende Regelungen
 - a) Zu den primärrechtlichen Vorgaben, unter besonderer Berücksichtigung der Tragweite der Unionsgrundrechte
 - b) Zur VO 1049/2001
 - c) Zur Bindung der Mitgliedstaaten an das Recht auf Informationszugang
 2. Bereichsspezifische Regelungen
 - a) Im Umweltrecht
 - (1) Ausgangspunkt: zur Aarhus-Konvention
 - (2) Allgemeine Regelungen
 - (3) Spezifische Regelungen
 - (a) Sektorielle Informationszugangsrechte

- (b) Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen
 - (c) Kennzeichnungspflichten
 - (d) Informationsrechte im Zusammenhang mit der Durchführung bestimmter Verfahren
 - (aa) Zur Wasserrahmenrichtlinie
 - (bb) Zur UVP-Richtlinie
 - (cc) Zur SUP-Richtlinie
 - (dd) Zur IVU-Richtlinie
 - b) Sonstige Bereiche, unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzes
3. Synthese
- a) Verfahrens unabhängige Informationsrechte
 - b) Verfahrens abhängige Informationsrechte
- III. Zu ausgewählten Aspekten des gerichtlichen Zugangs
- IV. Schluss

I. Einleitung

Der Zugang zu Informationen – insbesondere, aber nicht nur, zu solchen, die bei Behörden vorhanden sind – weist enge Bezüge zu bedeutenden Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats auf, wobei vier Elemente von besonderer Bedeutung sein dürften:¹

¹ Zu den Funktionen von Informationsrechten etwa, m.w.N., *Dieter Kugelmann*, Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851 ff.; *Christian Schrader*, § 1. Zugang zu Umweltinformationen, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 27 ff.

- Erstens stellt eine gewisse Öffentlichkeit des Handelns der Organe ein wichtiges Element für die Sicherstellung ihrer demokratischen Legitimation dar.²
- Zweitens spielt der Zugang zu Informationen häufig eine wichtige Rolle im Hinblick auf den effektiven Vollzug der rechtlichen Vorgaben und die Effektivität der Kontrolle der Verwaltung,³ ein Aspekt, der insbesondere im Zusammenhang mit dem Umweltrecht von Bedeutung ist. Denn über eine gewisse Transparenz und einen Informationszugangsanspruch dürfte insgesamt einem besseren Vollzug der rechtlichen Vorgaben Vorschub geleistet werden. Dieser Aspekt spielt auch vor dem Hintergrund eine besondere Rolle, dass im Unionsrecht den dezentralen Durchsetzungsmechanismen – also diejenigen Mechanismen, die unabhängig von einem Tätigwerden einer („zentralen“) unionsrechtlichen Institution die Einhaltung der

² So schon die in diese Richtung gehenden Bemerkungen (in Bezug auf den Beschluss 93/731, einer der Vorgängerregelungen der VO 1049/2001, zu dieser noch unten II.1.b) von GA *Tesauro* (Schlussanträge), Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169, Ziff. 15, der betont, dass mit dieser Regelung anerkannt werde, „dass das Recht des Einzelnen auf Zugang zu Informationen, die im Besitz von Behörden sind, Ausdruck des demokratischen Prinzips ist und deshalb mitbestimmend für diese Staatsform ist“. Aus der Rspr. m.w.N., EuG, Rs. T-211/00 (*Kuijer*), Slg. 2002, II-485, Ziff. 52. Auch in Erklärung Nr. 17 zum Vertrag über die Europäische Union betonten die Mitgliedstaaten die Bedeutung der Transparenz der Beschlussverfahren für die Förderung der Demokratie und des Vertrauens der Öffentlichkeit in die EU. Zur Bedeutung des „Transparenzprinzips“ als demokratisches Element *Christian Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 3. Aufl., 2007, Art. 1 EUV, Rdnr. 46 ff.; *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, 694 ff.; *Ian Harden*, Citizenship and Information, EPL 2001, 165 (174 ff.); *Jürgen Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 319 ff.; *Christian Heitsch*, Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips, 2003, 56 ff.; *Gertrude Lübke-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 246 (276 ff.); *Christoph Sobotta*, Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union. Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes auf Zugang zu Informationen, 2001, 35 ff.; *Johannes Wewers*, Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung, 2003, 113 ff.; *Deirdre M. Curtin*, Citizens’ Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?, CMLRev. 2000, 7 ff.; *Sebastian Heselhaus*, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 56, Rdnr. 7 ff.; umfassend auch die instruktiven Ausführungen unter Bezugnahme auf rechtsphilosophische Ansätze und unter Einbezug der geschichtlichen Entwicklung von *Bernhard Wegener*, Der geheime Staat, 2006, 14 ff.

³ Hierzu nur *Christian Calliess*, Anmerkung, ZUR 1996, 143; *Armin Hatje*, Verwaltungskontrolle durch die Öffentlichkeit – eine dogmatische Zwischenbilanz zum Umweltinformationsanspruch, EuR 1998, 734 ff., 741; *Kugelmann*, DÖV 2005 (Fn. 1), 851 (854).

unionsrechtlichen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten sicherstellen – angesichts der relativen Schwäche zentraler Mechanismen eine besondere Bedeutung zukommt.⁴

- Drittens kann nur ein Informationszugang gewährleisten, dass die Einzelnen auch in die Lage versetzt werden, ihre Rechte effektiv (gerichtlich) geltend zu machen, ein Aspekt, der gerade im Unionsrecht von besonderer Bedeutung ist, werden die Voraussetzungen, unter denen unionsrechtliche Vorgaben Rechte Einzelner begründen bzw. unter denen solche im nationalen Recht zu verankern sind, insgesamt doch recht großzügig ausgelegt.⁵
- Viertens schließlich besteht ein enger Zusammenhang mit der in zahlreichen unionsrechtlichen Erlassen vorgesehenen Beteiligung der Öffentlichkeit an (Verwaltungs-) Verfahren: Diese Beteiligungsrechte implizieren entsprechende (spezifische) Informationsrechte der Öffentlichkeit, können sie doch ansonsten nicht effektiv wahrgenommen werden.

Deutlich wird damit auch, dass „das Informationsrecht“ zahlreiche Facetten aufweist, die seine verschiedenen Funktionen und die Zusammenhänge mit anderen Aspekten widerspiegeln. In Bezug auf die Entwicklung des Informationsrechts in Europa hat zweifellos das Unionsrecht eine zentrale und für einige Mitgliedstaaten katalysierende Rolle gespielt, hat es doch schon früh in verschiedenen Zusammenhängen entsprechende Vorgaben verankert.⁶ Hinzugekommen ist auf völkerrechtlicher Ebene die sog. Aarhus-Konvention⁷, die durch die Union und ihre Mitgliedstaaten

⁴ Zu dieser Bedeutung dezentraler Durchsetzungsmechanismen schon *Astrid Epiney*, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, ZUR 1996, 229 ff.

⁵ Hierzu im Einzelnen noch unten III.

⁶ Während einigen Mitgliedstaaten ein Öffentlichkeitsprinzip letztlich fremd war. So wurden insbesondere in Deutschland die Informations- und Beteiligungsrechte maßgeblich durch das Unionsrecht beeinflusst, vgl. hierzu nur *Thomas Bunge*, Einleitung, in: *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 3 f.; *Schrader*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 1), 37 f.

⁷ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 484 ff. Die Konvention ist nach der Ratifikation von 16 Staaten (vgl. Art. 20 Abs. 1 Aarhus-Konvention) am 30.10.2001

ratifiziert wurde. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Informationsrechte zunächst vor allem im Umweltrecht entwickelt wurden und ihnen auch in diesem Rahmen besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde;⁸ dies hängt sicherlich damit zusammen, dass einige der oben genannten Aspekte im Umweltrecht von besonderer Bedeutung sind. Es ist aber nicht zu verkennen, dass Informationsrechte auch in anderen Rechtsgebieten eine ggf. sehr wichtige Rolle spielen und der erwähnte Zusammenhang mit rechtsstaatlichen Elementen selbstredend von allgemeiner Bedeutung ist.

Vor diesem Hintergrund geht die Zielsetzung des folgenden Beitrags dahin, eine Gesamtschau über die Vorgaben des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention im Bereich des Informationsrechts zu liefern (II.), wobei aufgrund des erwähnten engen Zusammenhangs mit Rechtsschutzaspekten in einem Exkurs auch ausgewählte Aspekte des gerichtlichen Zugangs erörtert werden (III.), dies in erster Linie soweit es um die gerichtliche Geltendmachung von Informationsrechten geht. Der Beitrag schließt mit einer kurzen Schlussbetrachtung (IV.).

in Kraft getreten. Vgl. zum Stand der Ratifikationen <http://www.unece.org/env/pp/>. Zur Aarhus-Konvention etwa *Astrid 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/ UIG, Kommentar, F II.1, 2003; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.; *Michael Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.; *Petra Jeder*, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 2002, 145 ff.; *Vera Rodenhoff*, The Aarhus-Convention and its Implications for the „Institutions“ of the European Community, RECIEL 2002, 343 ff.; *Sabine Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, 232 ff.; *Alexander Schink*, Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht, EurUP 2003, 27 ff.; *Thomas von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.; *Jerzy Jendroska*, Aarhus Convention and Community Law. The Interplay, JEEPL 2005, 12 ff.; *Marc Eric Butt*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001; s. neuerdings auch den Überblick bei *Bunge*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 6), 5 ff.

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang den Überblick über die Informationsrechte im Umweltrecht im Unionsrecht bei *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, 177 ff.

Der Akzent des Beitrags liegt dabei auf einem Panorama der verschiedenen Rechtsquellen bzw. Arten des Informationsrechts im Unionsrecht (unter Berücksichtigung der Aarhus-Konvention), auf ihrer Systematisierung sowie ihrer Kategorisierung. Hingegen wird weder der Anspruch erhoben, vollständig alle Aspekte des Informationsrechts im Unionsrecht abzudecken noch die einzelnen spezifischen Bereiche vertieft zu behandeln, die teilweise in weiteren Beiträgen dieses Bandes erörtert werden.

II. Informationsrechte im Unionsrecht: Versuch einer Kategorisierung

Wie eingangs bereits erwähnt, spielen Informationsrechte nicht nur in verschiedenen Zusammenhängen eine Rolle, sondern sind auch in unterschiedlichen Rechtsquellen und teilweise Rechtsgebieten verankert, wobei sich die genaue Rolle bzw. Funktion und damit Ausgestaltung und Inhalte der Informationsrechte in den verschiedenen Gebieten bzw. Rechtsakten unterscheidet. Im Folgenden soll der Versuch einer Kategorisierung dieser verschiedenen Rechte vorgenommen werden, wobei an die grundlegende Unterscheidung zwischen bereichsübergreifenden (1.) und bereichsspezifischen (2.) Informationsrechten anzuknüpfen ist. Der Abschnitt schließt mit einer zusammenfassenden Synthese (3.).

1. Bereichsübergreifende Regelungen

Bei den bereichsübergreifenden Regelungen werden Informationsrechte unabhängig von einem bestimmten betroffenen (Rechts-) Gebiet in allgemeiner Form eingeräumt. M.a.W. kommen diese Rechte in Bezug auf bestimmte Kategorien von Informationen zum Zuge, wobei diese unabhängig von der betroffenen Sachmaterie definiert werden. Im Unionsrecht kann hier zwischen den einschlägigen primärrechtlichen Vorgaben, unter besonderer Berücksichtigung der grundrechtlichen Garantien (a), und der VO 1049/2001 (b) unterschieden werden, wobei zwischen diesen Rechtsquellen aber ein enger Zusammenhang besteht. Auf dieser Grundlage kann auch die Frage beantwortet werden, ob und ggf. inwieweit unionsrechtliche Vorgaben für bereichsübergreifende Informationsrechte auch für die Mitgliedstaaten zu bejahen sind (c).

a) *Zu den primärrechtlichen Vorgaben, unter besonderer Berücksichtigung der Tragweite der Unionsgrundrechte*

Der Grundsatz der Öffentlichkeit sowie ein Anspruch auf Zugang zu Dokumenten und eine gewisse aktive Informationspolitik ist bereits Gegenstand des unionsrechtlichen Primärrechts, wobei den grundrechtlichen Gehalten eine besondere Bedeutung zukommen dürfte. Zu erwähnen sind in erster Linie folgende Bestimmungen des Primärrechts:

- Art. 15 Abs. 1 AEUV – der neu durch den Lissabonner Vertrag eingeführt wurde – gibt den Organen sowie sonstigen Einrichtungen und Stellen der Union auf, unter „weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“ zu handeln, dies im Hinblick auf die Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung und die Sicherstellung der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Man wird aus dieser Bestimmung den bereits in der bisherigen Rechtsprechung zur VO 1049/2001⁹ verankerten Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmen zum Grundsatz des Zugangs zu Dokumenten der Unionsorgane und sonstiger Einrichtungen ableiten können, der damit klar primärrechtlich verankert ist (sich aber freilich auch aus Art. 15 Abs. 3 AEUV ergibt¹⁰).
- Art. 15 Abs. 3 AEUV – der letztlich den bisherigen Art. 255 EGV aufgreift – sieht vor, dass jedem Unionsbürger sowie jeder (natürlichen und juristischen) Person mit (Wohn-) Sitz in einem Mitgliedstaat ein individuelles Recht auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane sowie der Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zu gewähren ist. Dieses Recht ist allerdings als solches nicht unmittelbar wirksam,¹¹

⁹ Vgl. noch unten II.1.b).

¹⁰ Vgl. sogleich im Text.

¹¹ Insofern missverständlich bzw. a.A. *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 3. Aufl., 2007, Art. 255, Rdnr. 1, 6, der davon spricht, dass mit Art. 255 EGV die Informationsfreiheit in den „Rang eines verfassungsrechtlich verbürgten Freiheitsrechts“ erhoben werde bzw. betont, dass Art. 255 Abs. 1 EGV einen „individuellen Anspruch“ begründe; ebenfalls dezidiert für eine unmittelbare Wirkung des Art. 255 EGV *Heselhaus*, in: Handbuch der Europäischen Grundrechte (Fn. 2), § 56, Rdnr. 44 ff. Vgl. ausdrücklich gegen eine unmittelbare Wirkung EuG, Rs. T-191/99 (*Petrie*), Slg. 2001, II-3677, Ziff. 34, wo das EuG festhält, dass weder Art. 1 Abs. 2 EUV noch Art. 255 EGV unmittelbar anwendbar seien. Wie hier auch etwa *Martin Gellermann*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, 2003, Art. 255, Rdnr. 4; *Dominik Schnichels*, Die gläserne Kommission – Zugang zu Dokumenten der EG-Kommission, EuZW 2002, 577; *Frank Castenholz*, Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, 2004, 54 ff.; wohl auch *Sobotta*, Transparenz (Fn. 2), 312 ff.; *Carsten Nowak*, Informations- und Dokumentenzugangsfreiheit in der EU – Neuere

sondern nur „vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind“, garantiert. Dies ändert aber nichts daran, dass jedenfalls in dieser Durchführungsgesetzgebung ein individueller Anspruch zu begründen ist und die Vorgaben des Art. 15 Abs. 3 AEUV zu beachten sind. Von besonderer Bedeutung sind dabei folgende Aspekte (die in der VO 1049/2001 noch näher ausgestaltet und präzisiert werden¹²):

- Aus Art. 15 Abs. 3 AEUV ist zu schließen, dass der Zugang zu Dokumenten die Regel und deren Verweigerung die begründungsbedürftige Ausnahme darstellt.¹³ Diesem Grundsatz muss dann notwendigerweise auch die sekundärrechtliche Ausgestaltung und Präzisierung Rechnung tragen, so dass hier das Ziel einer möglichst umfassenden und weitgehenden Transparenz zu berücksichtigen ist. Dieser Hintergrund ist dann auch und gerade für die Auslegung der sekundärrechtlichen Regelungen von Bedeutung.
- Der Kreis der jedenfalls anspruchsberechtigten Personen (Unionsbürger sowie natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat) wird festgelegt, wobei dieser Kreis auch erweitert werden kann.
- Seit dem Vertrag von Lissabon bezieht sich der nach Art. 15 Abs. 3 AEUV zu gewährende Informationszugang nicht nur auf Dokumente, die bei Parlament, Rat und Kommission vorhanden sind, sondern der Zugang ist gegenüber allen Unionseinrichtungen zu gewähren.
- Anspruchsgegenstand müssen alle „Dokumente“ der erwähnten Unionsorgane und -einrichtungen sein, wobei zwar nur vorhandene Dokumente erfasst werden, dieser Begriff vor dem Hintergrund des Ziels eines möglichst umfassenden Informationszugangs aber weit auszulegen ist, so dass jegliche bei den Organen in irgendeiner Form „festgehaltene“ oder gespeicherte Information – unabhängig von dem verwandten Datenträger – erfasst wird.¹⁴

Entwicklungen und Perspektiven -, DVBl. 2004, 272 (280). Aufgrund des Erlasses der VO 1049/2001 ist diese Frage aber nicht (mehr) von praktischer Relevanz.

¹² Vgl. noch unten II.1.b).

¹³ Wegener, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV (Fn. 11), Art. 255, Rdnr. 6.

¹⁴ Vgl. zum Anspruchsgegenstand Wegener, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV (Fn. 11), Art. 255, Rdnr. 11 ff., der auch auf die Frage des Zugangs zu von den

- Anspruchsschranken kann es nur aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geben.

Gemäß Art. 15 Abs. 3 Uabs. 2 AEUV sind die für die Ausübung des Zugangsrechts maßgeblichen Grundsätze (nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) festzulegen. Genau dies ist Gegenstand der VO 1049/2001.¹⁵ Die Verordnung geht dabei – im Anschluss an Art. 15 Abs. 3 Uabs. 3 AEUV – davon aus, dass die betroffenen Organe und Einrichtungen in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen spezielle Bestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten erlassen, die den Vorgaben der VO 1049/2001 Rechnung tragen und die zu ihrer Durchführung notwendigen Anpassungen enthalten (Art. 18 Abs. 1 VO 1049/2001).¹⁶ Die Durchführungsbestimmungen der Organe und Einrichtungen müssen mit der Verordnung in Einklang stehen, so dass sie den Zugangsanspruch im Verhältnis zur VO 1049/2001 jedenfalls nicht einschränken dürfen¹⁷ und somit auch entsprechend den Vorgaben der VO 1049/2001 auszulegen sind. Damit ist davon auszugehen, dass der Zugang zu den Dokumenten von Unionsorganen und -einrichtungen ausschließlich durch die VO 1049/2001 und die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Organe und Einrichtungen geregelt ist; vorbehalten bleiben lediglich die in der VO 1367/2006¹⁸ enthaltenen Sonderbestimmungen bzw. weitergehenden Vorgaben betreffend Umweltinformationen.

Unionsorganen verwalteteten Drittdokumenten eingeht und diesen grundsätzlich befürwortet. Siehe in Bezug auf die Regelung in der VO 1049/2001 auch noch unten II.1.b).

¹⁵ Zu dieser sogleich unten II.1.b).

¹⁶ Siehe auch Erw. 17 der Präambel VO 1049/2001. Zu Art. 18 Abs. 2, 3 VO 1049/2001 nur *Ulrich Wölker*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EU-/EG-Vertrag), 4 Bde., 6. Aufl., 2003-2004, Art. 255, Rdnr. 34 f.

¹⁷ Vgl. *Sobotta*, Transparenz (Fn. 2), 283 f.; *Frank Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004, 246 f., jeweils m.w.N. Problematisch könnte in diesem Zusammenhang etwa eine eigenständige Begriffsdefinition dessen, was unter einem Dokument zu verstehen ist, sein, hierzu ausführlich m.w.N. *Riemann*, Transparenz, ebd., 247 ff.

¹⁸ VO 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 264, 13. Diese Verordnung soll die Vorgaben der Aarhus-Konvention auf Unionsebene umsetzen. Die Konzeption der VO 1367/2006 geht dabei dahin, dass auch für den Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Union

- Art. 42 Grundrechtecharta enthält einen im Wesentlichen wörtlich Art. 15 Abs. 3 Uabs. 1 AEUV entsprechendes Recht auf Zugang zu bei Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Dokumenten mit Ausnahme des Vorbehalts der sekundärrechtlichen Ausgestaltung. Aufgeworfen wird damit die Frage nach der selbständigen Bedeutung dieser Bestimmung bzw. nach ihrem Verhältnis zu Art. 15 Abs. 3 AEUV, eine Frage, die sich entsprechend auch bei manch anderen in der Grundrechtecharta gewährleisteten Recht stellt.¹⁹ Im Ergebnis spricht Vieles dafür, Art. 42 Grundrechtecharta keine über Art. 15 Abs. 3 AEUV hinausgehenden Rechte – also insbesondere kein unmittelbar anwendbares subjektives Recht – zu entnehmen, ist doch nicht ersichtlich, wie ohne eine sekundärrechtliche Präzisierung die notwendigerweise Güterabwägung zwischen dem Recht auf Informationszugang und den mit diesem Recht ggf. im Widerspruch stehenden öffentlichen oder privaten Interessen erfolgen soll, zumal auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift hierfür spricht und es auch aus systematischer Sicht wenig überzeugend erschiene, die im Wesentlichen parallel formulierten Bestimmungen der Art. 15 Abs. 3 Uabs. 1 AEUV und Art. 42 Grundrechtecharta unterschiedlich auszulegen.²⁰ Der Hintergrund des Wegfalls des Vorbehalts des

vorhandenen Umweltinformationen grundsätzlich die VO 1049/2001 zum Zuge kommen soll, entspricht sie doch in wesentlichen Teilen den Vorgaben der Aarhus-Konvention; allerdings erwies es sich als notwendig, in den (wenigen) Bereichen, in denen den Vorgaben der Aarhus-Konvention in der VO 1049/2001 nicht hinreichend Rechnung getragen wurde, entsprechende weitergehende Vorgaben zu formulieren (vgl. Erw. 12 ff. Präambel VO 1367/2006). Insofern richtet sich also auch ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (vgl. die Definition in Art. 2 lit. d) VO 1367/2006) nach der VO 1049/2001; soweit die VO 1367/2006 allerdings weitergehende oder spezifische Regelungen enthält, sind diese maßgeblich, so dass der VO 1367/2006 insofern *leges speciales* zu entnehmen sind. Dieses System führt dazu, dass die Ausgestaltung des Anspruchs auf Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Dokumenten bzw. Umweltinformationen zweigleisig ausgestaltet ist: Für „normale“ Informationen kommt ausschließlich die VO 1049/2001 zum Zuge, während für Umweltinformationen zusätzlich die Anforderungen der VO 1367/2006 zu beachten sind. Vgl. zur VO 1367/2006 *Annette Guckelberger*, Die EG-Verordnung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention auf der Gemeinschaftsebene, NuR 2008, 78 ff.

¹⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang zur Problematik der „Verdoppelung“ oder gar „Verdreifachung“ des Grundrechtsbestands durch die Grundrechtecharta (zusammen mit dem EUV und dem AEUV) etwa, m.w.N., *Dirk Ehlers*, § 14. Allgemeine Lehren der Unionsgrundrechte, in: Dirk Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., 2009, Rdnr. 30.

²⁰ Vgl. zum Problemkreis nur *Burkhard Schöbener*, in: Peter J. Tettinger/Klaus Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta, Kölner Gemeinschafts-Kommentar, Art. 42, Rdnr. 11, m.w.N.

Sekundärrechts kann nämlich auch und gerade darin erblickt werden, dass gemäß Art. 52 Abs. 2 Grundrechtecharta die Ausübung der durch die Charta anerkannten Recht, die in den Verträgen (also auch und gerade im AEUV) geregelt sind, „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen“ erfolgt.²¹

b) Zur VO 1049/2001

Die VO 1049/2001 soll die Grundsätze und Modalitäten des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten der verpflichteten Unionsorgane und -einrichtungen so festlegen, dass ein „größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“.²² In unserem Zusammenhang sind in erster Linie folgende Charakteristika der VO 1049/2001 und der durch diese geregelten Informationsrechte von Bedeutung:²³

²¹ Eine andere Frage ist diejenige danach, ob sich ein Informationsanspruch aus einem als allgemeinen Rechtsgrundsatz anzuerkennenden Grundrecht auf Informationszugang ergibt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob sich ein solcher allgemeiner Rechtsgrundsatz tatsächlich (im Sinne eines allgemein geltenden Informationszugangsanspruchs) nachweisen lässt. Eher befürwortend GA *Tesouro*, Schlussanträge zur Rs. C-58/94 (Niederlande/Rat), Slg. 1996, I-2171, Ziff. 19; GA *Léger*, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-353/99 P (Hautala), Slg. 2001, I-9567, Ziff. 53; *Michael O'Neill*, The Right of Access to Community-Held Documents as a General Principle of EC Law, EPL 1998, 403 ff.; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit (Fn. 11), 94 ff.; *Daniel Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, 2004, 314 ff.; *Riemann*, Transparenz (Fn. 17), 117 ff.; eher zurückhaltend bzw. ablehnend *Ulrich Wölker*, Transparenz in der Europäischen Union, in: Siegfried Magiera/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Verwaltung in der Europäischen Union, 2001, 103 (105); *Sobotta*, Transparenz (Fn. 2), 315 ff.; *Nowak*, DVBl. 2004 (Fn. 11), 272 (279 f.); *Morten Broberg*, Access to documents: a general principle of Community Law?, ELR 2002, 194 ff.; *Friedrich Schoch*, IFG. Informationsfreiheitsgesetz, 2009, Einleitung, Rdnr. 44; auch der EuGH tendiert wohl eher für eine Zurückhaltung, vgl. EuGH, Rs. C-41/00 (Interporc), Slg. 2003, I-2125, Ziff. 43. Zur Rechtslage in den (bzw. einigen) Mitgliedstaaten *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255 (Fn. 11), Rdnr. 2; *Heselhaus*, in: Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56 (Fn. 2), Rdnr. 31 ff.; *Wegener*, Der geheime Staat (Fn. 2), 401 ff.; *Heitsch*, Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (Fn. 2), 19 ff., jeweils m. w. N.

²² Der Vollständigkeit halber sei hier auch auf die RL 2003/98 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. 2003 L 345, 90, hingewiesen, die aber nicht den Informationszugang regelt. Vgl. zu dieser Richtlinie den Überblick bei *Schoch*, IFG (Fn. 21), Einleitung, Rdnr. 84 ff.

²³ Ausführlich zur VO 1049/2001 *Astrid 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: Jürgen Fluck/Andreas Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit

- In der Verordnung wird ein Recht des Einzelnen auf Informationszugang verankert (Art. 2 Abs. 1 VO 1049/2001). Dieser Anspruch ist als „Jedermannsrecht“ – wobei nur Unionsbürger sowie alle natürlichen und juristischen Personen mit (Wohn-) Sitz in der EU berechtigt sind²⁴ – ausgestaltet, so dass der Zugang zu den Dokumenten unabhängig von der Existenz eines irgendwie gearteten individuellen Interesses zu gewähren ist.
- Verpflichtet sind die Organe Rat, Kommission und Parlament (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 lit. a) VO 1049/2001).²⁵
- Der Zugangsanspruch bezieht sich auf alle „Dokumente“ eines Organs, wobei dieser Begriff in Art. 3 VO 1049/2001 definiert wird.²⁶ Danach sind vier Aspekte für den Begriff des Dokuments entscheidend:²⁷
 - Zunächst ist unter Dokument jegliche Speicherung einer Information – unabhängig von dem verwendeten Datenträger – zu verstehen. Damit sind auch und gerade interne und „informelle“ Dokumente von dem Zugangsanspruch erfasst.²⁸ Da das

Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, D III 2.2, 53 S., 2007. Die folgenden Ausführungen greifen teilweise auf die dort bereits angestellten Überlegungen zurück.

²⁴ Den Organen und Einrichtungen steht es aber frei, den Informationszugangsanspruch auf diejenigen Personen auszudehnen, die keinen (Wohn-) Sitz in der EU haben, hierzu *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 22.

²⁵ Zur Problematik soweit andere Einrichtungen der EU betroffen sind, m.w.N., *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 11, 24 f. Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 Grundrechtecharta erfassen nunmehr auch alle sonstigen Einrichtungen der Union, s.o. II.1.a), was im Zuge der Revision der VO 1049/2001 (vgl. sogleich im Text) wohl berücksichtigt werden wird. Darüber hinaus könnte man sich noch fragen, ob aufgrund der primärrechtlichen Verankerung der Erweiterung des Adressatenkreises im Gefolge des Vorrangs des Primärrechts nicht auch schon vor der (ausdrücklichen) Anpassung der VO 1049/2001 die sonstigen Einrichtungen der Union ebenfalls verpflichtet sind (was immer dann relevant wird, wenn sie selbst noch keine entsprechenden Geschäftsordnungbestimmungen erlassen haben). Im Ergebnis dürfte einiges für eine solche analoge Anwendung der VO 1049/2001 sprechen.

²⁶ Vgl. Art. 3 lit. a) VO 1049/2001, wonach ein „Dokument“ wie folgt definiert wird: „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“.

²⁷ Im Einzelnen hierzu schon *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 26 ff.

²⁸ Hierzu auch *Curtin*, CMLRev. 2000 (Fn. 2), 7 (18 ff.). Die Dokumente müssen auch nicht einen bestimmten (im Übrigen auch kaum zu präzisierenden) Grad an „Offizialität“ besitzen (was man eventuell aus dem Merkmal, dass die Dokumente „erstellt“ worden sein müssen, ableiten könnte), vgl. hierzu *Wölker*, in: von der

menschliche Gehirn – trotz seiner „Speicherfähigkeit“ – keinen Datenträger darstellt, können nur in irgendeiner Form dokumentierte Informationen Gegenstand des Informationsanspruchs sein; es besteht also gerade kein allgemeiner „Informationsanspruch“.²⁹

- Fraglich könnte sein, ob nur Dokumente bestimmten Inhalts Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sein können. Etwas Verwirrung stiftet hier nämlich der in Art. 3 VO 1049/2001 ebenfalls enthaltene Hinweis darauf, dass das Dokument „einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“ muss: Diese Formulierung könnte nämlich den Schluss nahe legen, dass ein Dokument, das sich zwar im Besitz eines Organs befindet, jedoch nicht seinen Zuständigkeitsbereich – sondern etwa denjenigen eines anderen Organs – betrifft, vom Informationszugangsanspruch ausgeschlossen wäre.³⁰ Ein solcher Ansatz steht aber wohl kaum mit dem Ziel des Art. 15 Abs. 3 AEUV, einen umfassenden Informationszugang zu gewährleisten, in Einklang,³¹ und diese Begriffsbestimmung dürfte letztlich insofern ein Redaktionsversehen darstellen, als bei der Umschreibung des Anspruchsgegenstands in Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 betont wird, dass Dokumente aus „allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden“ erfasst werden. Diese Formulierung lässt keine Einschränkung in

Groeben/Schwarze, Kommentar EUV/EGV, Art. 255 (Fn. 16), Rdnr. 12; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255 (Fn. 11), Rdnr. 12.

²⁹ Vgl. EuG, Rs. T-106/99 (Meyer), Slg. 1999, II-3273, Ziff. 35 f.; EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Slg. 2007, Ziff. 75 ff. Das EuG hielt in der Rs. T-106/99 weiter fest, dass sich der Informationsanspruch nicht auf im Amtsblatt veröffentlichte Dokumente beziehe. Heute ist hier Art. 10 Abs. 2 VO 1049/2001 einschlägig, wonach das Organ in den Fällen, in denen das angeforderte Dokument bereits frei gegeben ist und für den Antragsteller problemlos zugänglich ist, seinen Verpflichtungen dadurch nachkommen kann, dass es den Antragsteller darüber informiert, wie er das angeforderte Dokument erhalten kann. S. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen bei *Riemann*, Transparenz (Fn. 17), 137, der darauf hinweist, dass es darüber hinaus keine Pflicht gebe, Information zu beschaffen oder Auskünfte zu erteilen.

³⁰ Nicht ganz klar denn auch *Siegfried Magiera*, Art. 42, in: Jürgen Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., 2006, Rdnr. 9.

³¹ Skeptisch auch *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/EGV, Art. 255 (Fn. 11), Rdnr. 11.

Bezug auf den Inhalt des Dokuments erkennen, sieht man einmal von dem Erfordernis ab, dass der „Tätigkeitsbereich der Union“ betroffen sein muss, der aber sehr weit ausfällt.

- Aus Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 ergibt sich damit auch, dass sich der Informationszugangsanspruch auf alle Dokumente, die bei dem jeweiligen Organ vorhanden sind, bezieht; eingeschlossen sind auf diese Weise auch Dokumente, die von Dritten erstellt wurden, wie Art. 4 Abs. 4 VO 1049/2001³² denn auch ausdrücklich klarstellt.³³
- Auf der anderen Seite ist Art. 2 Abs. 3 VO 1049/2001 aber auch zu entnehmen, dass der Anspruch eben auf vorhandene Dokumente beschränkt ist und kein „Informationsbeschaffungsanspruch“ besteht.³⁴ Macht die Behörde geltend, dass das verlangte Dokument nicht existiere, so ist dies grundsätzlich zulässig; allerdings steht es dem Antragsteller bzw. dem Kläger frei, die durch eine solche Ablehnung begründete einfache Vermutung der Richtigkeit der Aussage aufgrund stichhaltiger Indizien zu widerlegen.³⁵ Damit wird letztlich eine Art erleichterte Beweislast

³² Hierzu noch sogleich im Text im Zusammenhang mit den Ausnahmebestimmungen.

³³ Ausdrücklich EuG, Rs. T-76/02 (Messina), Slg. 2003, II-3203.

³⁴ Vgl. schon EuG, Rs. T-106/99 (Meyer), Slg. 1999, II-3273, Ziff. 35 ff. S. auch etwa *Bertrand Wägenbaur*, Der Zugang zu EU-Dokumenten – Transparenz zum Anfassen, EuZW 2001, 680 (682). Zur Frage, ob sich aus Art. 15 Abs. 3 AEUV ggf. i.V.m. der VO 1049/2001 eine grundsätzliche „Pflicht zur Aktenführung“ ableiten lässt, deren Reichweite aber von vornherein eher unbestimmt bliebe, so dass den Organen jedenfalls ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen wäre, *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit (Fn. 11), 77 f., m.w.N. Jedenfalls wäre aber die Vernichtung von Akten kein zulässiger Weg, um einem Informationszugangsanspruch „auszuweichen“, vgl. nur *Riemann*, Transparenz (Fn. 17), 138. Zur Bedeutung der Pflicht zur Einhaltung einer guten Verwaltungspraxis in diesem Zusammenhang etwa *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten (Fn. 21), 259 ff. Das EuG geht in EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme), Slg. 2007, II-911, Ziff. 61, davon aus, dass eine wirksame Ausübung des Rechts auf Zugang zu Dokumenten eine nicht willkürliche, vorhersehbare Art und Weise der Dokumentation der Tätigkeiten der Organe und die Aufbewahrung der entsprechenden Dokumente voraussetze. Nicht beantwortet ist damit aber die Frage, ob im Falle der Verletzung dieser Pflicht und der damit verbundenen „Nichtexistenz“ der Dokumente eine Art „Auskunftsanspruch“ verbunden ist; die Ausführungen des Gerichts gehen jedenfalls in diese Richtung.

³⁵ Vgl. EuG, verb. Rs. T-110/03, T-150/03, T-405/03 (Sison/Rat), Slg. 2005, II-1429, Ziff. 29 ff.; EuG, Rs. T-311/00 (British American Tobacco/Kommission), Slg. 2002, II-2781, Ziff. 35; EuG, Rs. T-214/02 (Martinez Valls/EP), Slg. ÖD, I-A-229, II-1117, Ziff. 21; EuG, Rs. T-123/99 (JT's Corporation/Kommission), Slg. 2000, II-3269, Ziff. 58; s. auch EuG, Rs. T-40/01 (Scan Office Design/Kommission), Slg. 2002, II-5043, Ziff. 24 ff.

für den Kläger begründet: Dieser muss (nur, aber immerhin) Indizien vorbringen, dass das von ihm zur Einsicht verlangte Dokument auch tatsächlich existiert. Gelingt ihm dies, obliegt es dem Organ darzulegen, dass sich das Dokument gegebenenfalls doch nicht in seinem Besitz befindet.

- Art. 4 VO 1049/2001 regelt zunächst abschließend zu verstehende Ausnahmen vom Zugangsanspruch, die eng auszulegen sind.³⁶ Diese Bestimmung unterscheidet zwischen „absoluten“ Ausnahmegründen, bei deren Einschlägigkeit der Zugang zu den Dokumenten zu verweigern ist, ohne dass eine irgendwie geartete Abwägung mit dem Interesse an der Gewährung des Zugangs erfolgt,³⁷ und „relativen“ Ausnahmegründen, bei deren Vorliegen der Zugang nur unter der Voraussetzung verweigert werden darf, dass kein „überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“ besteht.³⁸ Weiter enthält Art.

Aus der Literatur etwa *Bart Driessen*, *The Council of the European Union and access to documents*, ELR 2005, 675 (677).

³⁶ Vgl. nur EuGH, verb. Rs. C-174/98, C-189/98 P (van der Wal), Slg. 2000, I-1, Ziff. 27; s. sodann *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 33, m.w.N. Vgl. zu Auslegung und Reichweite einiger Ausnahmetatbestände in der Rechtsprechung von EuG und EuGH den Überblick über die neuere Rechtsprechung bei *Astrid Epiney*, *Die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2007*, NVwZ 2008, 736 (739); *Astrid Epiney*, „Europäisches Verfassungsrecht“: *Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2008*, NVwZ 2009, 949 (954).

³⁷ Im Einzelnen werden folgende „absolute“ Ausnahmetatbestände in Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 genannt: der Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung und militärischer Belange, der internationalen Beziehungen und der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Union oder eines Mitgliedstaats einerseits (öffentliche Interessen) sowie der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten andererseits (private Interessen). Auch wenn im Falle des Bejahens des Vorliegens dieser Schutzinteressen – wie erwähnt – grundsätzlich keine Abwägung erfolgt und der Zugang zu dem betreffenden Dokument zu gewähren ist, ist dem immer gegebenen Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Dokumenten der Organe doch im Rahmen der Auslegung dieser Bestimmung Rechnung zu tragen, kann eine „Beeinträchtigung“ der genannten Interessen wohl nur dann vorliegen, wenn die Veröffentlichung des betreffenden Dokuments tatsächlich eine diesbezügliche hinreichend schwere Gefährdung implizierte, vgl. hierzu im Einzelnen *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 44 f.

³⁸ Art. 4 Abs. 2, 3 VO 1049/2001 nennt folgende relative Ausnahmetatbestände: Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung, Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Auditstätigkeiten, Schutz von Dokumenten, die für den internen Gebrauch erstellt wurden oder bei dem Organ eingegangen sind und die sich auf eine Angelegenheit beziehen, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wenn eine Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

4 VO 1049/2001 eine Reihe von Verfahrensvorschriften – unter Einschluss der Rechtsfolge des Vorliegens einer der Ausnahmetatbestände in Bezug auf die mögliche Reichweite der Verweigerung des Zugangs,³⁹ wobei diejenigen Vorschriften, die sich auf Dokumente Dritter beziehen, von besonderer Bedeutung sind.⁴⁰

- Schließlich enthalten Art. 11 ff. VO 1049/2001 noch einige Pflichten der Organe, Dokumente öffentlich zugänglich zu machen.

Die VO 1049/2001 und ihre Anwendung werden von den Unionsorganen und interessierten Kreisen selbstredend ständig beobachtet. Vor diesem Hintergrund sind die bevorstehenden Entwicklungen zu sehen, die eine Revision der VO 1049/2001 erwarten lassen: Die Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet,⁴¹ dem ein Grünbuch der Kommission, in dem diese verschiedene Varianten bzw. Möglichkeiten der Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten vorstellte, vorausgegangen war.⁴² Zur Debatte stehen insbesondere folgende Punkte: Einbezug der VO 1367/2006 in die VO 1049/2001, legislativer „Nachvollzug“ der Rechtsprechung von EuG und EuGH, klarere Regelung in Bezug auf die Berücksichtigung des Schutzes des Privatlebens sowie wirtschaftlicher oder geschäftlicher Interessen, Regelung der „guten Verwaltungspraxis“, präzisere Begriffsbestimmung für „Dokument im Besitz des Organs“ und eine aktivere Informationspolitik der Organe durch die „automatische“ Veröffentlichung von mehr Informationen. Insgesamt enthält der Vorschlag eher vorsichtige Anpassungen der VO 1049/2001 und dürfte daher keine grundlegenden Modifikationen mit sich bringen.

³⁹ Zur Frage der Parallelität dieser Regelungen mit denjenigen, die in der RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie) enthalten sind, noch unten II.3.a).

⁴⁰ Hierzu im Einzelnen *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 65 ff.

⁴¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, KOM (2008) 229 endg. Hierzu etwa *Ian Harden*, *The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents*, EPL 2009, 239 ff.

⁴² Vgl. das Grünbuch „Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft. Ein Überblick“, KOM (2006) 194 endg. S. hierzu auch Agence Europe vom 19. April 2007, 8. S. auch die kritischen Bemerkungen von *Sébastien Brisard*, *Le droit d'accès du public aux documents non publiés des institutions communautaires*, RMCUE 2007, 127 ff. (m.w.N., auch auf in eine ähnliche Richtung gehende Stellungnahmen des EP), zur Ausgestaltung der VO 1049/2001, der insbesondere die fehlende Präzision in Bezug auf den Zugang zu bestimmten Dokumenten der Verwaltung bemängelt. Zum „Reformbedarf“ der Verordnung auch *H.R. Kranenberg*, *Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?*, EPL 2006, 251 ff.

c) *Zur Bindung der Mitgliedstaaten an das Recht auf Informationszugang*

Sowohl Art. 15 Abs. 3 AEUV als auch Art. 42 Grundrechtecharta beziehen sich ausdrücklich lediglich auf den Zugang zu Dokumenten der Organe und Einrichtungen der Union. Insofern sind ihnen also keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten zu entnehmen, etwa dergestalt, dass diese über den Erlass von Informationsfreiheits- oder Öffentlichkeitsgesetzen ebenfalls ein Recht auf Zugang zu bei staatlichen Behörden vorhandenen Informationen gewähren müssten. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die in der Grundrechtecharta gewährleisteten Rechte für die Mitgliedstaaten im Falle der Durchführung des Unionsrechts verbindlich sind (Art. 51 Abs. 1 S. 1 Grundrechtecharta), ergibt sich die fehlende Bindung der Mitgliedstaaten doch bereits aus dem Schutzbereich des Rechts selbst.

Allerdings sprechen gute Gründe dafür, aus Art. 2 EUV eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer gewissen Transparenz der Verwaltung abzuleiten: Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Grundsätze bzw. „Werte“ u.a. der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu achten. Geht man aber davon aus, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns eine notwendige Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie darstellt,⁴³ sprechen gute Gründe dafür, den Grundsatz der Verwaltungstransparenz auch als Teilgehalt jeder demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung anzusehen, so dass letztlich das Prinzip der Verwaltungstransparenz als ein Teilgehalt des Demokratieprinzips anzusehen ist und die Mitgliedstaaten insoweit an dieses Prinzip gebunden sind. Mit diesem Grundsatz dürfte es jedenfalls nicht in Einklang stehen, wenn ein Mitgliedstaat vom Grundsatz der Geheimhaltung von bei Behörden vorhandenen Dokumenten ausgeht. Die Maßgeblichkeit eines solchen „Geheimhaltungsgrundsatzes“ ist aber wohl dann anzunehmen, wenn dem Einzelnen kein grundsätzliches (wenn auch einschränkbares) Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen eingeräumt wird, so dass dem Unionsrecht eine entsprechende Vorgabe zu entnehmen ist, wobei aber auch darüber hinaus angemessene Maßnahmen (insbesondere solche der aktiven Information) im Hinblick auf eine gewisse Transparenz der Verwaltung zu ergreifen sind. Allerdings dürfte die Tragweite dieser Vorgabe insoweit beschränkt sein, als den Mitgliedstaaten bei der genauen Ausgestaltung eines solchen

⁴³ Vgl. hierzu insbesondere die instruktiven und überzeugenden Ausführungen von Wegener, *Der geheime Staat* (Fn. 2), 390 ff.; s. auch Arno Scherzberg, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000, 291 ff.

Informationsrechts ein durchaus weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Daher kann Art. 2 EUV insbesondere nicht entnommen werden, dass das mitgliedstaatliche Informationszugangsrecht parallel zur Rechtslage auf EU-Ebene zu regeln wäre. Immerhin muss es aber effektiv sein, so dass es so auszugestalten ist, dass ein „Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt“ (und nicht umgekehrt) zu verankern ist. Folgt man der hier vertretenen Ansicht, stehen die Informationsfreiheits- oder Öffentlichkeitsgesetze der Mitgliedstaaten gerade nicht als solche zur Disposition des nationalen Gesetzgebers.

Der Klarheit halber sei aber darauf hingewiesen, dass die Union über keine Kompetenz verfügen dürfte, umfassend das Informationsrecht in den Mitgliedstaaten zu regeln, so dass etwa eine Richtlinie über den Erlass von Informationsfreiheits- oder Öffentlichkeitsgesetzen in den Mitgliedstaaten nicht von den Unionskompetenzen gedeckt wäre.⁴⁴

2. Bereichsspezifische Regelungen

Bei den bereichsspezifischen Regelungen geht es um solche unionsrechtlichen Vorgaben, die Informationsrechte in Bezug auf bestimmte materielle (Rechts-) Bereiche regeln. Abgesehen von den bestimmte Verfahren betreffenden Regelungen (z.B. im Rahmen des Wettbewerbsrechts oder der Vergabe öffentlicher Aufträge), die nicht Gegenstand dieses Beitrags sind, dürfte hier insbesondere der Bereich des Umweltrechts (a) von Bedeutung sein. Daneben sei noch kurz auf sonstige Gebiete – wobei dem Verbraucherrecht besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll – hingewiesen (b).

a) *Im Umweltrecht*

Im Umweltrecht kann in Bezug auf die existierenden rechtlichen Vorgaben im Bereich der Informationsrechte zwischen allgemeinen Regelungen (2) und solchen in Bezug auf bestimmte spezifische Bereiche bzw. Verfahren (3) unterschieden werden. Vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union Vertragspartnerin der Aarhus-Konvention ist, sind diese Regelungen auch vor dem Hintergrund der Vorgaben dieses völkerrechtlichen

⁴⁴ Ebenso etwa *Schoch*, IFG (Fn. 21), Einleitung, Rdnr. 83, m.w.N., wobei angesichts der aufgezeigten Tragweite des Art. 2 EUV sein Schluss, dass der Bund beim Erlass des IFG „keinen“ europarechtlichen Bindungen folgte, nicht zutreffend sein dürfte.

Regelungswerks zu sehen, dessen Tragweite – soweit Informationsrechte betroffen sind – als Ausgangspunkt kurz skizziert werden soll (1).

(1) Ausgangspunkt: zur Aarhus-Konvention

Das UN/ECE-Übereinkommen⁴⁵ über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“)⁴⁶ geht davon aus, dass durch die Einräumung subjektiver (Verfahrens-) Rechte an Einzelne und (Umwelt-) Verbände der Umweltschutz gefördert werden soll, ein Konzept, das auch dem EU-Umweltrecht zugrunde liegt, jedoch im Umweltvölkerrecht neu ist, so dass in Bezug auf die in der Konvention geregelten Bereiche mit der Konvention wohl eine neue Etappe in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts einhergeht.⁴⁷

Bei den normativ bedeutenden Vorgaben der Konvention⁴⁸ sind – neben den sog. „allgemeinen Verpflichtungen“⁴⁹ – in erster Linie die „drei Pfeiler“ der Konvention von Bedeutung, deren rechtliche Tragweite wie folgt zusammengefasst werden kann:⁵⁰

- Zugang zu Umweltinformationen (erster Pfeiler): 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 bei Behörden⁵¹

⁴⁵ Die Aarhus-Konvention ist demnach ein regionales Übereinkommen, das im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) ausgearbeitet wurde.

⁴⁶ Vgl. Fn. 7.

⁴⁷ Vgl. zur Einbettung der Aarhus-Konvention in das Umweltvölkerrecht *Scheyli*, ArchVR 2000 (Fn. 7), 217 ff.

⁴⁸ Aus zahlreichen in der Konvention verankerten „Pflichten“ können an sich kaum Vorgaben für die Vertragsstaaten abgeleitet werden, da sie nicht hinreichend präzisiert sind, so dass ihnen kein normativ verbindlicher Charakter zukommen kann und sie daher eher als Postulate bezeichnet werden können. Sie sollen hier nicht berücksichtigt werden. Vgl. mit Hinweisen auf einige Beispiele *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 7), 26.

⁴⁹ Hierzu etwa *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 7), 27 f.

⁵⁰ Vgl. zur Aarhus-Konvention die Nachweise in Fn. 7.

⁵¹ Wobei alle Stellen der öffentlichen Verwaltung (auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene) erfasst werden; es kommt nicht darauf an, ob diese Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen. Insoweit geht die Aarhus-Konvention über den (ursprünglichen) Regelungsgehalt der RL 90/313 hinaus, wonach nur Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen, verpflichtet werden müssen (Art.

befindlichen Umweltinformationen⁵² einzuräumen, dies unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse besteht (Art. 4 Abs. 1). Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 Abs. 3, 4), wobei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen ist. Dieser Informationszugangsanspruch inspirierte sich ersichtlich von der RL 90/313 (Umweltinformationsrichtlinie⁵³), wobei die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in einigen Punkten aber weitergehende Informationsrechte implizieren.⁵⁴

Art. 5 sieht ergänzend zu den Prinzipien betreffend den Zugang zu Umweltinformationen bestimmte Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Erhebung und der Weitergabe von Umweltinformationen vor.⁵⁵

- Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsverfahren (zweiter Pfeiler): Bei Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können,⁵⁶ ist eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit⁵⁷

2 lit. b) RL 90/313). Daneben sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Private Anspruchsgegner, und auch Unionsorgane werden erfasst. Im Einzelnen zum zuletzt genannten Aspekt *Rodenhoff*, RECIEL 2002 (Fn. 7), 343 (350 f.).

⁵² Dabei wird dieser Begriff sehr weit definiert, so dass er insgesamt über denjenigen der RL 90/313 hinausgehen dürfte. Ebenso *Jeder*, UTR 2002 (Fn. 7), 145 (152 f.).

⁵³ ABl. 1990 L 158, 56. Diese Richtlinie wird allerdings durch die neue RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313, ersetzt werden. Vgl. noch unten II.2.a)(2).

⁵⁴ Dem durch die RL 2003/4 Rechnung getragen wird. Vgl. auch die tabellarische Übersicht über die Parallelen und Unterschiede in beiden Regelwerken bei *Stephen Stec/Susan Casey-Lefkowitz*, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2000, 65 f., sowie die inhaltliche Gegenüberstellung der diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 90/313 bei *Butt*, *Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation* (Fn. 7), 68 ff., 127 ff.

⁵⁵ Vgl. im Einzelnen und ausführlich zu diesen Pflichten *Butt*, *Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation* (Fn. 7), 87 ff.

⁵⁶ Die Liste der erfassten Projekte ist im Anhang aufgeführt. Dieser entspricht weitgehend – d.h. soweit sich der Anwendungsbereich überschneidet – dem Anhang I der IVU-Richtlinie 2008/1 und dem Anhang I der UVP-Richtlinie 85/337 (zu diesen beiden Richtlinien in unserem Zusammenhang noch unten II.2.a)(3)d). *Rodenhoff*, RECIEL 2002 (Fn. 7), 343 (347) weist denn auch darauf hin, dass diese beiden Richtlinien (gemeint sind wohl die Anhänge der Richtlinien) der Aarhus-Konvention (gemeint ist wohl auch hier der Anhang) als Vorbilder gedient haben. S. auch *Jeder*, UTR 2002 (Fn. 7), 145 (160 f.).

⁵⁷ Hierzu gehört nach Art. 2 Abs. 5 der Konvention die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit sowie ganz allgemein die Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen

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), die den Vertragsstaaten allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen. 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).

- Zugang zu Überprüfungsverfahren (dritter Pfeiler): 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 und damit einer Rechtsverletzung verlangt werden kann, so dass die Voraussetzungen des Zugangs letztlich weitgehend vom nationalen Recht abhängen. Eine Verbandsklage muss aber grundsätzlich möglich sein (Art. 9 Abs. 2), so dass diese in Bezug auf die von Art. 9 Abs. 2 der Konvention erfassten Tätigkeiten zu eröffnen ist und nicht (abgesehen von Art. 2 Nr. 5) von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf.⁵⁸

Verfahren hat. Bei Verbänden, die sich für Umweltschutzbeläge einsetzen, wird von vornherein eine solche Betroffenheit angenommen.

⁵⁸ Ausführlich zu diesem Aspekt sowie zur Frage des zu gewährenden Prüfungsumfangs mit Nachweisen zu abweichenden Ansichten *Astrid Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: Josef Falke/Sabine Schlacke (Hrsg.), *Information – Beteiligung – Rechtsschutz*, Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 9 (16 ff.); *Epiney*, Kommentar zur Aarhus-Konvention, in: *Informationsfreiheitsrecht*, F II.1. (Fn. 7), Art. 9, Rdnr. 10 ff.; a.A. in Bezug auf den Aspekt der Verbandsklage offenbar von *Danwitz*, NVwZ 2004 (Fn. 7), 272 (278 f.). Ebenso wie hier *Hans-Joachim Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 (376 f.); *Sabine Schlacke*, § 3. Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: *Schlacke/Schrader/Bunge*, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 421; *Jan Ziekow*, Von der Reanimation des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 263 (266 f.); *Liane Radespiel*,

- Schließlich muss gegenüber Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grundsätzlich ein Überprüfungsverfahren eröffnet sein (Art. 9 Abs. 3).

Die Union hat die sich aus der Aarhus-Konvention ergebenden Verpflichtungen durch eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen umgesetzt, wobei folgende Rechtsakte von besonderer Bedeutung sind:

- Die RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen⁵⁹ ersetzte die ursprüngliche Umweltinformationsrichtlinie (RL 90/313) und passte diese an die (weitergehenden) Anforderungen der Aarhus-Konvention an.
- Die RL 2003/35 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337 und 96/61 in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten⁶⁰ setzte insbesondere den zweiten Pfeiler der Konvention sowie bestimmte Aspekte des dritten Pfeilers (durch die Einführung den Gerichtszugang betreffender Vorschriften in die UVP- und die IVU-Richtlinie) um.
- Ein Vorschlag der Kommission über eine (allgemeine) Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten⁶¹ wurde bislang noch nicht verabschiedet.

Darüber hinaus enthalten auch eine Reihe weiterer, im Folgenden⁶² teilweise noch zu betrachtender Rechtsakte Vorgaben über die Einräumung von Informations- und Beteiligungsrechten.

Hat die Union einen völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen, so entfaltet dieser bindende Wirkung für die Union, ihre Organe sowie die Mitgliedstaaten, für letztere aufgrund des Umstandes, dass die

Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118 (122); *Bernhard Wegener*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-) Recht. Richterrechtliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, UTR 2008, 319 (339 ff.); *Gabriele Oestreich*, Individualrechtsschutz im Umweltrecht nach dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention und dem Erlass der Aarhus-Richtlinie, Verw 2006, 29 ff. Wie hier in Bezug auf Art. 10a RL 85/337, der Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention nachgebildet ist, EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Urt. v. 15.10.2009, EuZW 2010, 65.

⁵⁹ ABl. 2003 L 41, 26.

⁶⁰ ABl. 2003 L 156, 17.

⁶¹ KOM (2003) 624 endg.

⁶² II.2.a)(3).

völkerrechtlichen Verträge mit ihrem Inkrafttreten für die Union „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts werden.⁶³ Diese Bindungswirkung impliziert in den Fällen, in denen dies notwendig ist, also durch den Vertrag aufgegeben wird, eine Pflicht zur Durchführung der jeweiligen vertraglichen Bestimmungen, sei es durch die Union, sei es durch die Mitgliedstaaten. Noch nicht beantwortet ist damit aber die – in der Rechtsprechung soweit ersichtlich noch nicht erörterte – Frage, ob und inwieweit eine (unionsrechtliche) Durchführungspflicht gerade der Union anzunehmen ist.⁶⁴ Relevant und problematisch ist diese Frage in den Bereichen der konkurrierenden Kompetenzen: Denn kommt der Union eine ausschließliche Kompetenz zum Abschluss des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages zu,⁶⁵ geht mit dieser Kompetenz quasi als Korrelat auch die Verpflichtung einher, die notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, können doch die Mitgliedstaaten nicht tätig werden. Hingegen fragt es sich bei gemischten Abkommen (wie der Aarhus-Konvention), ob die Union in den Bereichen, in denen ihr innerunionsrechtlich eine Kompetenz zukommt, nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, Durchführungsbestimmungen zu erlassen, die dann die Mitgliedstaaten verpflichten, den Vorgaben der jeweiligen Konvention nachzukommen.

Von Interesse ist im Falle der Aarhus-Konvention – die durch die Union ratifiziert wurde – insbesondere die Frage, ob und inwieweit die Union die Mitgliedstaaten verpflichten muss, insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien die Vorgaben der Konvention zu beachten. Denn auf Unionsebene selbst dürften die Verpflichtungen, die sich auf die von Art. 6 Aarhus-Konvention erfassten Tätigkeiten beziehen, kaum relevant werden, da die Union nicht die Kompetenz besitzt, diese Tätigkeiten zu genehmigen;

⁶³ Vgl. ausführlich zu den Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge in der und für die Union, m.w.N., *Astrid Epiney/Dominique Gross*, Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten – Grundlagen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich unter besonderer Berücksichtigung des OSPAR-Übereinkommens, 2004, 5 (33 ff.), wobei die folgenden Ausführungen teilweise auf die Ergebnisse dieser Untersuchung zurückgreifen.

⁶⁴ Eine andere, hier nicht näher zu erörternde Frage ist hingegen diejenige danach, ob sich aus dem Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages durch die Union Schlüsse auf die Kompetenzverteilung im Innenverhältnis etwa in dem Sinn ableiten lassen, dass die Kompetenzen der Union erweitert werden könnten, was im Ergebnis abzulehnen ist, vgl. zum Problemkreis m.w.N. *Christian Walter*, Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, 302 (311 f.).

⁶⁵ Zu den diesbezüglichen Voraussetzungen, m.w.N., *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen (Fn. 63), 5 (11 ff.).

diese liegt vielmehr bei den Mitgliedstaaten. Die sich aus Art. 7, 8 Aarhus-Konvention allenfalls ergebenden Verpflichtungen weisen einen so schwachen normativen Gehalt auf, dass die derzeit auf Unionsebene bestehenden Mechanismen hier ausreichend sind. Daher ist im Zusammenhang mit dem Umsetzungsbedarf auf Unionsebene im Wesentlichen der Zugang zu Umweltinformationen und die Gewährleistung des Rechtsweges in Bezug auf diesbezügliche (ablehnende) Entscheidungen relevant; hier ist die VO 1049/2001 – ergänzt durch die VO 1367/2007 – einschlägig.⁶⁶ Hingegen fragt es sich, ob die Union darüber hinaus verpflichtet ist, Rechtsakte zu erlassen, die die Mitgliedstaaten verpflichten, in den an sich (auch) in ihre Kompetenz fallenden Bereichen (Zugang zu bei nationalen Behörden befindlichen Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen nationaler Genehmigungsverfahren, gerichtlicher Zugang in Bezug auf nationale Entscheidungen) den Vorgaben der Aarhus-Konvention nachzukommen.

Auf den ersten Blick könnte diese Frage allgemein verneint werden: Denn falls die Union nicht tätig wird, bleiben ja –jedenfalls im Umweltbereich, der zu den geteilten Zuständigkeiten zu zählen ist (Art. 4 Abs. 2 AEUV) – die Mitgliedstaaten zuständig, so dass man argumentieren könnte, dass in diesen Fällen die Mitgliedstaaten eben die entsprechenden Maßnahmen zu treffen hätten, um den einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und für die Union letztlich kein Handlungsbedarf bestünde. Eine solche Argumentation greift jedoch zum Teil zu kurz: Zwar ist sie insofern sicherlich zutreffend, als es um (bisläng) allein durch mitgliedstaatliches Recht geregelte Sachverhalte geht; hier ist tatsächlich nicht ersichtlich, warum der Union nicht nur eine Kompetenz, sondern auch eine Pflicht zum Erlass der jeweiligen Durchführungsmaßnahmen zukommen soll. Daher kann man hier den Schluss auf eine rein mitgliedstaatliche Verpflichtung, neben der für die Union kein Handlungsbedarf mehr besteht, sicherlich ziehen. Sobald aber die Union in einem bestimmten Bereich, der auch Aspekte betrifft, die durch den durchzuführenden völkerrechtlichen Vertrag geregelt werden, tätig geworden ist oder tätig wird, ist sie insoweit eben auch verpflichtet die Vorgaben der jeweiligen Konvention zu beachten und in den Rechtsetzungsakten zu berücksichtigen. Denn insoweit sind eben etwa die entsprechenden innerstaatlichen Sachverhalte – z.B. Genehmigungsverfahren o.ä. – durch unionsrechtliche Vorgaben determiniert, so dass diese zumindest grundsätzlich eben auch den

⁶⁶ Oben II.1.b).

Anforderungen der jeweiligen Konvention entsprechen müssen, bestünde doch ansonsten die Gefahr, dass eine unionsrechtskonforme Umsetzung der in den jeweiligen Rechtsakten enthaltenen Vorgaben mit einer Beachtung der sich aus den völkerrechtlichen Verträgen der Union ergebenden Verpflichtungen in Konflikt gerät. Zudem könnte man argumentieren, dass die Union jedenfalls immer dann zum Tätigwerden verpflichtet ist, wenn sie selbst in dem entsprechenden Gebiet gesetzgeberisch aktiv wird und den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen auferlegt. Nur am Rande sei erwähnt, dass für eine Berücksichtigung der sich aus den völkerrechtlichen Verträgen ergebenden Verpflichtungen schon auf Unionsebene – jedenfalls im Falle des Tätigwerdens der Union – ebenfalls die Erwägung spricht, dass damit eine einheitlichere Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben sichergestellt werden kann. Schließlich und vor allem spricht für diese Sicht die Überlegung, dass immer dann, wenn die Union im Anwendungsbereich von durch die Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen tätig wird, sie auch in diesem Maß sicherstellen muss, dass die Vorgaben der Konvention unionsweit beachtet werden, würden doch die völkerrechtlichen Verträge ansonsten an Effektivität einbüßen, so dass sich eine entsprechende Pflicht der Union letztlich aus der (auch unionsrechtlich begründeten) Verbindlichkeit der völkerrechtlichen Verträge für die Union ableiten lässt.

Insgesamt sprechen also die besseren Argumente dafür, dass die Union im Falle ihres gesetzgeberischen Tätigwerdens im Anwendungsbereich von für sie verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen deren Vorgaben auch zu beachten hat. Der Anwendungsbereich einer Konvention dürfte dabei immer schon dann betroffen sein, wenn die Union auf dem jeweiligen Gebiet gesetzgeberisch tätig wird. Konkret kann dies auch die Modifikation bereits bestehender unionsrechtlicher Regelungen, die nicht den Anforderungen völkerrechtlicher Verträge entsprechen, implizieren.⁶⁷

⁶⁷ Die Kommission geht ebenfalls im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention offenbar allgemein davon aus, dass die Union als solche verpflichtet ist, den Vorgaben der Aarhus-Konvention nachzukommen, vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM (2000) 402 endg., 5, wo sie ganz allgemein in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen festhält, dass „Gemeinschaftsmaßnahmen notwendig (sind), um den internationalen Verpflichtungen nachzukommen, die die Gemeinschaft mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Aarhus eingegangen ist, und um der Gemeinschaft die Ratifizierung des Abkommens zu ermöglichen“. Sodann fährt sie fort: „Falls die Gemeinschaft untätig bliebe, könnte sie das Übereinkommen von Aarhus nicht ratifizieren, also ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen“ (6). Diese Formulierung ist so zumindest ungenau,

Wendet man diese Grundsätze auf die Aarhus-Konvention an, so ist eine Verpflichtung der Union zur Beachtung bzw. Umsetzung der Vorgaben der Konvention jedenfalls für den ersten und zweiten Pfeiler zu bejahen, wurde die Union doch in diesen Bereichen bereits tätig. Soweit der dritte Pfeiler betroffen ist, dürfte sich eine Umsetzungspflicht jedenfalls insoweit aufdrängen, als die Union die Zulassung der erfassten Tätigkeiten (in Bezug auf die sich aus Art. 9 Abs. 2 der Konvention ergebenden Verpflichtungen) regelt, was durch die UVP- und die IVU-Richtlinie geschehen ist. Insofern waren also die Einfügung der entsprechenden, den Rechtsschutz betreffenden Artikel in diese Richtlinien durch die RL 2003/35 durchaus zwingend. Soweit allerdings darüber hinaus die Ausgestaltung des innerstaatlichen (Verwaltungs-) Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten betroffen ist (vgl. Art. 9 Abs. 3 der Konvention) dürfte sich keine Umsetzungspflicht der Union ergeben. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die besseren Gründe dafür sprechen, dass der Union eine Kompetenz zukommt, im Hinblick auf die Förderung der Durchsetzung des unionsrechtlichen Umweltrechts (nicht aber des nationalen Umweltrechts) entsprechende Vorgaben für die Ausgestaltung des innerstaatlichen Rechtsschutzes zu formulieren.⁶⁸

(2) Allgemeine Regelungen

In der RL 2003/4⁶⁹ sind Informationszugangsrechte in allgemeiner Form für „Umweltinformationen“ verankert. In unserem Zusammenhang sind folgende Aspekte der Richtlinie von besonderer Bedeutung:⁷⁰

besteht doch keine völkerrechtliche Pflicht zur Ratifizierung. Im Übrigen hätte sich hier schon eine Auseinandersetzung mit der Frage aufgedrängt, warum denn die Union verpflichtet ist, den Zugang zu Umweltinformationen auch auf mitgliedstaatlicher Ebene sicherzustellen. S. auch die parallelen Ausführungen im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und RL 96/61, KOM (2000) 839 endg., 4.

⁶⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen *Astrid Epiney*, *Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage*, NVwZ 1999, 485 (491 f.); zur Problematik auch *Ingolf Pernice/Vera Rodenhoff*, *Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*, ZUR 2004, 149 ff.; *Felix Ekardt/Katharina Pöhlmann*, *Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für den Rechtsschutz – am Beispiel Aarhus-Konvention*, EurUP 2004, 128 ff.

⁶⁹ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 23.

⁷⁰ Vgl. insoweit auch schon den Überblick über die Vorgaben der RL 2003/4 bei *Epiney*, *Umweltrecht* (Fn. 8), 191 ff.

- Nach Art. 3 Abs. 1 RL 2003/4 ist allen natürlichen und juristischen Personen – unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse – Zugang zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen einzuräumen, so dass dieses Recht als „Jedermannsrecht“ ausgestaltet ist.
- Verpflichtet sind nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 RL 2003/4 „Behörden“, wozu nicht nur alle Stellen der „klassischen“ öffentlichen Verwaltung (Art. 2 Abs. 2 lit. a) RL 2003/4), sondern auch (natürliche oder juristische) Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4),⁷¹ und Personen, die unter ihrer Kontrolle oder derjenigen der öffentlichen Verwaltung „im Zusammenhang mit der Umwelt“ öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4), gehören. Damit sind umfassend alle mit öffentlichen Aufgaben betrauten Personen verpflichtet (unabhängig davon, ob sie mit „Umweltangelegenheiten“ befasst sind oder nicht), und Private werden insoweit einbezogen, als sie unter der Kontrolle dieser Personen „im Zusammenhang mit der Umwelt“ im öffentlichen Interesse tätig werden. Allerdings ist die genaue Reichweite dieses letztgenannten Personenkreises durchaus präzisierungsbedürftig; im Hinblick auf die Zielsetzung eines möglichst weitgehenden Zugangs dürfte sich hier regelmäßig im Zweifel eine eher weite Auslegung aufdrängen.
- Gegenstand des Zugangsanspruchs sind „Umweltinformationen“. Dieser Begriff wird in Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4 näher umschrieben, wobei die Definition denkbar weit gehalten ist.⁷² Von Bedeutung ist

⁷¹ Auch Gerichte können solche Behörden sein, sofern sie über Umweltinformationen verfügen, die sie außerhalb ihrer Rechtsprechungstätigkeit erhalten haben und die daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, vgl. EuGH, Rs. C-217/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-5087, Ziff. 20 ff.

⁷² Zu Einzelfragen der Auslegung des Begriffs etwa *Frank Andreas Schendel*, § 39. Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz sowie allgemeine Umweltinformation, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Bd. I (EUDUR I), 2003, § 39, Rdnr. 4 ff.; *Marc Eric Butt*, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen. Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, 1071 (1072). Auch der EuGH geht in Bezug auf die RL 90/313 von einer weiten Auslegung des Begriffs aus, so dass insbesondere auch behördliche Stellungnahmen darunter fallen können, vgl. EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg), Slg. 1998, I-3809, Ziff. 19 ff. Zu diesem Problemkreis auch *Carola Vahldiek*, Umweltinformationsrecht. Neue Entwicklungen in

insbesondere, dass nicht nur der Zustand der Umwelt als solcher, sondern auch Informationen über diesbezügliche Tätigkeiten und wirtschaftliche Analysen darunter fallen, so dass auch betriebsinterne Ursachen von Umweltbelastungen erfasst werden. Weiter wird ausdrücklich der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, einschließlich der Kontamination der Lebensmittelkette erfasst, soweit diese durch den Zustand der Umwelt, Umweltfaktoren oder Maßnahmen, die auf die Umwelt einwirken, betroffen werden können. Schließlich sind unter Umweltinformationen auch diejenigen wirtschaftlichen Analysen, die Maßnahmen zugrunde liegen, die sich auf die Umwelt auswirken können, zu verstehen. Gerade diese beiden letzten Aspekte der Definition des Begriffs der Umweltinformationen gehen auf die Vorgaben der Aarhus-Konvention zurück, lehnen sich eng an die Formulierungen derselben an und dürften den Informationszugangsanspruch in der Sache beträchtlich erweitern. Der Informationsanspruch ist aber auf die bei den Behörden tatsächlich vorhandenen Informationen beschränkt; es handelt sich also nicht um einen Informationsbeschaffungsanspruch.

- Art. 4 RL 2003/4 sieht zwei Kategorien von abschließend aufgeführten Ausnahmetatbeständen⁷³ vor, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung berücksichtigen können: Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2003/4 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe das Gesuch abgelehnt wird.⁷⁴ Bei der zweiten Kategorie von Ausnahmegründen (Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4) können die Zugangsgesuche nur dann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe

der Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht, ZUR 1997, 144 ff.; *Carola Vahldiek*, Anmerkung, ZUR 1998, 200 (201). S. ansonsten zum Begriff der Umweltinformation aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Ziff. 41 ff. (wo es um eine französische Regelung ging, wonach nur Verwaltungsdokumente erfasst sein sollen, was vom EuGH für unzulässig erachtet wurde); EuGH, Rs. C-316/01 (Glawischnig/Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen), Slg. 2003, I-5995, Ziff. 24 ff. (wonach Angaben über den Hersteller eines Produkts nicht unbedingt zu Umweltinformationen gehören). Beide Urteile sind auf der Grundlage der RL 90/313 ergangen.

⁷³ Die Mitgliedstaaten können also keine zusätzlichen Gründe einführen. Daher stand die französische Regelung, wonach der Zugang u.a. dann verweigert werden kann, wenn „die gesetzlich geschützten Geheimnisse“ betroffen sind, nicht mit den Vorgaben der RL 90/313 im Einklang. Vgl. EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Ziff. 55 ff.

⁷⁴ Es handelt sich um folgende Gründe: Nichtvorhandensein der Information bei der Behörde, offensichtliche Missbräuchlichkeit des Antrags, zu allgemeine Formulierung des Antrags; Material, das noch zu vervollständigen ist oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder nicht aufbereitete Daten, interne Mitteilungen.

der Informationen „negative Auswirkungen“ auf die Ausnahmegründe hätte.⁷⁵ Die Ausnahmegründe sind allesamt „eng auszulegen“, und in jedem Einzelfall ist das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen und gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwiegen (Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 2003/4).

- Schließlich enthält die RL 2003/4 noch einige Vorgaben in Bezug auf die Modalitäten des Zugangs und den Rechtsweg.⁷⁶

Darüber hinaus sind Art. 7 RL 2003/4 Pflichten der Mitgliedstaaten zur Verbreitung von Umweltinformationen zu entnehmen; diese Verbreitung hat also unabhängig von einem konkreten Antrag zu erfolgen.

(3) Spezifische Regelungen

Sodann finden sich in fast allen (neueren) umweltrechtlichen Rechtsakten der Union diverse Informationsrechte, die in folgende Kategorien eingeteilt werden können, wobei jeweils beispielhaft auf ausgewählte Regelungen hingewiesen wird: sektorielle Informationszugangsrechte (a), Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen (b), Kennzeichnungspflichten (c) und Informationsrechte im Zusammenhang mit der Durchführung bestimmter Verfahren (d).

(α) Sektorielle Informationszugangsrechte

Zunächst können sektorielle Regelungen ein Recht auf Zugang zu bestimmten Umweltinformationen vorsehen, wobei dieses Zugangsrecht ggf. weiter gehen kann als das in der RL 2003/4 geregelte allgemeine Zugangsrecht (etwa in Bezug auf Dokumente Dritter oder die Reichweite der Ausnahmen). Bei einer solchen Konstellation verdrängen die spezifischen Zugangsregelungen letztlich als *leges speciales* den allgemeinen Zugangsanspruch, dies jedenfalls insoweit, als sie weitergehende Zugangsrechte verankern. Nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar dürfte es sein, in spezielleren Regelungen, die für bestimmte

⁷⁵ Es handelt sich um folgende Gründe: Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (falls gesetzlich vorgesehen), internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung, laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeiten einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten oder die Möglichkeiten einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, Rechte an geistigem Eigentum, Vertraulichkeit personenbezogener Daten, Interessen oder Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, Schutz der Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen.

⁷⁶ Hierzu *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 8), 194 f.

Bereiche ebenfalls Zugangsrechte zu Umweltinformationen verankern, weniger weitgehende Informationsrechte als diejenigen, die in der RL 2003/4 verankert sind, vorzusehen.

Illustriert werden kann dies an der das Gentechnikrecht betreffenden Rs. C-552/07⁷⁷, in der der Zugang zu Informationen, die im Rahmen eines Verfahrens im Hinblick auf die Freisetzung von GVO in die Umwelt erhoben bzw. bei der Behörde eingereicht werden, zur Debatte stand. Konkret ging es um die Auslegung von Art. 25 Abs. 4 RL 2001/18⁷⁸, wonach bestimmte Informationen – unter anderem der Ort der Freisetzung – keinesfalls als vertraulich behandelt werden dürfen, so dass der Öffentlichkeit jedenfalls Zugang zu diesen Informationen zu gewähren ist. Ausgehend von den Zielsetzungen der Richtlinie, den Schutz der menschlichen Gesundheit, die Grundsätze der Vorbeugung und der Vorsorge sowie die Transparenz der Maßnahmen zur Vorbereitung und zur Durchführung von Freisetzungen zu gewährleisten, hält der Gerichtshof fest, dass unter „Ort der Freisetzung“ alle Informationen fallen, die der Anmelder den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates im Rahmen des Verfahrens nach den Art. 6-8, 13, 17, 20, 23 RL 2001/18 vorgelegt hat, so dass damit nicht nur die geographische Bezeichnung i.e.S. erfasst wird, sondern auch Zugang zu sonstigen Daten, wie etwa die Beschreibung des Ökosystems oder die Nähe zu offiziell anerkannten geschützten Biotopen oder Schutzgebieten, einzuräumen ist. Im Übrigen habe Art. 25 RL 2001/18 das Recht der Öffentlichkeit auf Akteneinsicht und etwaige Ausnahmen hiervon für den von der Richtlinie erfassten Bereich erschöpfend geregelt, so dass Erwägungen des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder anderer gesetzlich geschützter Geheimnisse in Bezug auf diejenigen Informationen, die jedenfalls öffentlich zugänglich sein müssen, nicht geltend gemacht werden könnten. Hieran ändere auch der Umstand, dass ein derartiger öffentlicher Zugang zu internen Schwierigkeiten in dem betreffenden Mitgliedstaat führen könnte, nichts. Denn ein Mitgliedstaat könne sich nicht auf bei der Durchführung von Unionsrecht auftretende Schwierigkeiten (einschließlich solcher, die von Privatpersonen ausgehen) berufen, um die korrekte Anwendung des Unionsrechts zu unterlassen. Das Urteil impliziert, dass – wie erwähnt – im Falle von spezifischen Sekundärregelungen in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu bei Behörden befindlichen Informationen diese der insofern allgemeineren RL 2003/4 vorgehen, so dass entsprechende Gesuche auch auf der Grundlage dieser speziellen

⁷⁷ EuGH, Rs. C-552/07 (Commune de Sausheim), Slg. 2009, I-987.

⁷⁸ RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001 L 106, 1.

Vorgaben (bzw. der nationalen Umsetzungsbestimmungen) zu beurteilen sind; ein Rückgriff auf das allgemeine Zugangsrecht erübrigt sich dann insoweit, als die entsprechende Frage durch die spezifische Regelung erfasst ist, wobei die allgemeinen Informationszugangsregelungen jedoch für die nicht geregelten Fragen subsidiär zum Zuge kommen, sind diese doch als Mindeststandard jedenfalls zu beachten.

(β) Pflichten zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen

Weiter enthalten zahlreiche umweltrechtliche Richtlinien Pflichten der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen, die unabhängig von der Durchführung eines konkreten Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Zuge kommen. So haben die Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 2 RL 2001/18⁷⁹ der Öffentlichkeit Informationen über sämtliche Freisetzungen von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zugänglich zu machen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auf Unionsebene noch die VO 166/2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters⁸⁰, mit der ein entsprechendes Register in einer öffentlich zugänglichen Datenbank geschaffen wird. Dieses Register soll in Zukunft durch ein EU-Umweltinformationssystem (SEIS) ergänzt werden, das die bisher bestehenden Informationssysteme im Bereich der Umwelt zusammenführen soll, so dass umweltrelevante Informationen unionsweit in Datenbanken gespeichert werden, womit die Mitgliedstaaten bei ihren Berichtspflichten unterstützt werden sollen.⁸¹

(χ) Kennzeichnungspflichten

Eine besondere Form der Veröffentlichung von Informationen betrifft die in zahlreichen Rechtsakten vorgesehenen Kennzeichnungspflichten: So sieht etwa Art. 21 RL 2001/18⁸² vor, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen haben, um sicherzustellen, dass die Kennzeichnung und die Verpackung der als Produkt oder in Produkten in Verkehr gebrachten GVO den einschlägigen Anforderungen entsprechen.

(δ) Informationsrechte im Zusammenhang mit der Durchführung bestimmter Verfahren

⁷⁹ Fn. 78.

⁸⁰ Sog. PRTR-Verordnung, ABl. 2006 L 33, 1. Zu dieser Verordnung etwa *Marc Röckinghausen*, Das neue Schadstoffregister PRTR – ein weiterer Baustein im Konzept der informierten Öffentlichkeit, ZUR 2009, 19 ff.

⁸¹ Zum Ganzen *Schrader*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 1), 32.

⁸² Fn. 78.

Praktisch alle neueren umweltrechtlichen Rechtsakte sehen Informationsrechte im Zusammenhang mit der Durchführung bestimmter Verfahren vor, wobei es sich um Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur „spontanen“ Veröffentlichung bestimmter Informationen oder (darüber hinaus) um Rechte auf Zugang zu bestimmten Informationen, die geltend zu machen sind, handeln kann; der ersten Kategorie mitgliedstaatlicher Verpflichtungen kommt eine größere Bedeutung zu, was schon darauf zurückzuführen ist, dass diese Informationsrechte letztlich im Zusammenhang mit bestimmten Verfahren stehen. Soweit Zugangsrechte gewährt werden, handelt es sich in diesem Zusammenhang um eine besondere Konstellation der bereits erwähnten sektoriellen Zugangsrechte.⁸³

Als Beispiele können hier die einschlägigen Regelungen der RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie), der RL 85/337 (UVP-Richtlinie), der RL 2001/42 (SUP-Richtlinie) und der RL 2008/1 (IVU-Richtlinie) erwähnt werden.

(aa) *Zur Wasserrahmenrichtlinie*

Die in Art. 14 RL 2000/60 geregelte Information und Anhörung der Öffentlichkeit bezieht sich auf die Bewirtschaftungspläne.⁸⁴ Im Einzelnen sieht Art. 14 RL 2000/60 folgende Vorgaben für die Modalitäten der Mitwirkung der „Öffentlichkeit“⁸⁵ vor.⁸⁶

⁸³ Zu diesen oben II.2.a)(3)(a).

⁸⁴ Da die Bewirtschaftungspläne nur eine Art Zusammenfassung sonstiger Maßnahmen darstellen, mutet dieser Bezugspunkt der Mitwirkung der Öffentlichkeit eher merkwürdig an: Entscheidend sind doch die Maßnahmenprogramme, so dass sich die Information und Anhörung der Öffentlichkeit sinnigerweise hierauf beziehen müsste, so auch *Kurt Faßbender*, Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, 241 (248). Immerhin dürften bzw. müssten im Gefolge von Reaktionen auf Bewirtschaftungspläne grundsätzlich auch Änderungen der Maßnahmenprogramme möglich sein, wenn auch gewisse Schwierigkeiten im Falle der Notwendigkeit der Koordination mit anderen Mitgliedstaaten oder Nichtmitgliedstaaten auftreten können.

⁸⁵ Wobei dieser Begriff wohl eher weit zu verstehen ist, so dass letztlich alle in einer Flussgebietseinheit Ansässigen erfasst sein dürften, vgl. *Heide Jekel*, Einbindung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL, in: Peter Rumm/Stephan von Keitz/Michael Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, 2. Aufl., 2006, 81 (87); *Juliane Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht. Eine europa-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie am Beispiel des Freistaates Sachsen, 2007, 405 f.

⁸⁶ S. hierzu im Einzelnen *Jekel*, in: Handbuch EU-Wasserrahmenrichtlinie (Fn. 85), 81 (84 ff.); vgl. auch *Albrecht*, Umweltqualitätsziele (Fn. 85), 404 ff.

- Die Beteiligung ist bei der „Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung“ der Bewirtschaftungspläne sicherzustellen.
- Im Vorfeld der definitiven Fertigstellung des Planes sind innerhalb festgelegter Fristen verschiedene Angaben zu veröffentlichen: ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans (einschliesslich die Angabe über die zu treffenden Anhörungsmassnahmen), ein (vorläufiger) Überblick über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen des Einzugsgebiets und Entwürfe des Bewirtschaftungsplans.
- Auf Antrag ist auch der Zugang zu sonstigen relevanten Dokumenten und Informationen zu gewähren, die bei der Erstellung des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans herangezogen wurden.
- Schriftliche Eingaben der Öffentlichkeit sind möglich. Dabei ist eine Frist von mindestens sechs Monaten zu gewähren.
- Die Informationen und Anhörungen beziehen sich auf „jede Flussgebietseinheit“, ohne dass Sonderregelungen für internationale Flussgebietseinheiten vorgesehen sind. Daraus kann man schließen, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass in jedem Fall die erwähnten relevanten Informationen über die gesamte Flussgebietseinheit veröffentlicht werden. Dies kann auf verschiedene Art und Weise geschehen: Vorstellbar ist, dass die Öffentlichkeit gemeinsam (etwa durch eine internationale Stelle) in gleicher Weise beidseits der Grenze informiert wird; möglich ist aber auch, dass sich die zuständigen nationalen Stellen die Informationen über die sich nicht in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Teile der Flussgebietseinheit beschaffen und dann veröffentlichen.

Zudem wird man aus der Gesamtheit dieser Bestimmungen ableiten können, dass die Information und Anhörung der Öffentlichkeit jedenfalls so ausgestaltet sein muss, dass eine Berücksichtigung der Eingaben grundsätzlich möglich ist, wobei aber keine irgendwie geartete materielle Berücksichtigungspflicht nachweisbar ist.

Da die die Mitwirkung der Öffentlichkeit betreffenden Bestimmungen entsprechende (Beteiligungs-) Rechte Einzelner bzw. der Öffentlichkeit betreffen, sind sie durch Rechtssatz umzusetzen.⁸⁷

⁸⁷ Ebenso *Faßbender*, NVwZ 2001 (Fn. 84), 241 (248); so nun auch EuGH, Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2006, I-11323, Ziff. 78 ff.

(bb) *Zur UVP-Richtlinie*

Im Rahmen der UVP-Richtlinie ergänzen die Anhörung der betroffenen Behörden⁸⁸ und der (betroffenen) Öffentlichkeit den Bericht des Projektträgers (vgl. Art. 6 RL 85/337).

Mit der RL 2003/35⁸⁹ wurden Art. 6 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 RL 85/337 über die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit eingeführt. Die Vorschriften tragen zur Transparenz und „Öffnung“ des Verfahrens bei. Dabei wird zwischen der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“ unterschieden.

Unter „Öffentlichkeit“ versteht man eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen (Art. 1 Abs. 2 RL 85/337). Die „betroffene Öffentlichkeit“ ist die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 RL 85/337 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Diese Definition ist weit zu verstehen. Nicht allein Personen, deren Rechte das Projekt beeinträchtigen kann, sondern alle, deren Belange es berühren kann, sind als betroffene Öffentlichkeit anzusehen.⁹⁰ Auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, werden als „betroffene Öffentlichkeit“ angesehen (Art. 1 Abs. 2 RL 85/337). Die Definition lehnt sich an jene der Aarhus-Konvention an, sollte die Modifikation der Richtlinie doch auch und gerade die diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention umsetzen.

Nach Art. 6 Abs. 2 RL 85/337 ist die Öffentlichkeit bereits bevor der Bericht des Projektträgers vorliegt über den Genehmigungsantrag, die Tatsache, dass das Projekt einer UVP unterliegt, die beteiligten Behörden,

⁸⁸ Unter „betroffener Behörde“ versteht man diejenige Behörde, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von dem Projekt berührt sein kann (Art. 6 Abs. 1 RL 85/337). Die Behördenbeteiligung ist sehr weit gefasst. Jede potentielle Betroffenheit ist ausreichend. Die betroffenen Behörden sind über den Bericht des Projektträgers zu informieren und ihnen ist die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.

⁸⁹ RL 2003/35 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, 17.

⁹⁰ *Thomas Bunge*, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG, ZUR 2004, 141 (143).

die Art der möglichen Entscheidungen, sowie die Verfügbarkeit der Information zu informieren.

Gemäß Art. 6 Abs. 3 RL 85/337 ist der betroffenen Öffentlichkeit zudem der Bericht des Projektträgers zugänglich zu machen, und sie ist über die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die den zuständigen Behörden vorliegen, zu informieren. Art. 6 Abs. 4 RL 85/337 präzisiert, dass die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise erfolgen muss. Zu einem Zeitpunkt, zu dem noch alle Optionen offen stehen, und noch bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag durch die zuständige Behörde getroffen wird, soll sie zu dem Projekt Stellung nehmen und Meinungen äußern⁹¹ und somit auf die Behördenentscheidung Einfluss nehmen können.⁹² Art. 6 Abs. 6 RL 85/337 ergänzt diese Vorgaben durch den Hinweis, dass ein ausreichender Zeitrahmen für die verschiedenen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen muss. Die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und die Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sind nach Art. 6 Abs. 5 RL 85/337 von den Mitgliedstaaten festzulegen (Art. 6 Abs. 5 RL 85/337); man wird aber im Hinblick auf die effektive Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung jedenfalls verlangen müssen, dass diese so gewählt werden, dass die in Art. 6 RL 85/337 genannten Vorgaben auch eingehalten werden können und die Öffentlichkeitsbeteiligung damit effektiv stattfinden kann und nicht „vereitelt“ wird.

Der EuGH geht davon aus, dass der verbindliche Charakter der entsprechenden Verfahrenspflichten der RL 85/337 impliziert, dass sich Einzelne grundsätzlich in einem hängigen Verfahren vor nationalen Gerichten auf die Einhaltung der durch die Richtlinie den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen berufen können müssen. Daraus folge notwendigerweise, dass ein nationales Gericht überprüfen könne, ob der nationale Gesetzgeber innerhalb der von der Richtlinie gezogenen Grenzen seines Entscheidungsspielraums geblieben ist.⁹³ Diese Formulierung wirft mindestens zwei Fragen auf: Zum einen fragt es sich, ob das nationale Gericht diese Aspekte nur berücksichtigen kann oder aber ob es hierzu nicht verpflichtet sein muss; die Begründung des EuGH dürfte letzteres nahe

⁹¹ Dies bedeutet aber auch, dass die zuständige Behörde Stellungnahmen von der Öffentlichkeit, die nicht betroffen ist, zurückweisen kann (allerdings nicht muss).

⁹² Zur Frage der Erhebung einer Gebühr für die Bearbeitung der Stellungnahme EuGH, Rs. C-216/05 (Kommission/Irland), Slg. 2006, I-7057, Ziff. 27. Hierzu *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2007, EurUP 2007, 70 (75).

⁹³ Vgl. EuGH, Rs. C-287/98 (Linster), Slg. 2000, I-6917, Ziff. 31 ff.

legen. Auch die Sicherstellung der effektiven und einheitlichen Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben spricht für diese Sicht. Sodann fragt es sich, welche Folgen eine (mögliche) Verletzung der einschlägigen (Verfahrens-) Bestimmungen der Richtlinie hat: Der effektive Schutz der hier zur Debatte stehenden Beteiligungsrechte dürfte wohl eher für die Verneinung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens und der darauf gestützten Genehmigung sprechen. Auch die spätere Rechtsprechung des EuGH dürfte diese Sicht bestätigen: In der Rs. C-215/06⁹⁴ ging es um eine irische Regelung, die unabhängig vom Nachweis außergewöhnlicher Umstände eine Legalisierung von rechtswidrig (unter Verstoß gegen die grundsätzlich bestehende Genehmigungspflicht) erstellten Projekten vorsieht, wobei dieser „Legalisierungsentscheidung“ die gleichen Wirkungen zukommt wie einer vor der Durchführung des Projekts erteilten „ordentlichen“ Genehmigung, dies obwohl die Projekte nach der RL 85/337 einer UVP hätten unterzogen werden müssen. Der Gerichtshof hielt hier fest, dass eine derartige Möglichkeit den Vorgaben der RL 85/337 nicht genüge: Denn sie ermögliche den betroffenen Projektträgern (und dem Mitgliedstaat), der Anwendung der RL 85/337 zu entgehen und damit das Unionsrecht zu umgehen, sehe die RL 85/337 die Durchführung der UVP doch vor Erstellung und Genehmigung des Projekts vor. Weiter sei das in Irland vorgesehene Sanktionssystem unzulänglich, da die Möglichkeit der Legalisierung es weitgehend wirkungslos werden lasse.

Art. 7 RL 85/337 widmet sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Bei erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates ist dieser unter Angabe der in Art. 7 Abs. 1 RL 85/337 erwähnten Informationen zu informieren. Wenn der betroffene Mitgliedstaat sich deshalb an dem Verfahren beteiligen will, sind ihm die in Art. 6 Abs. 2, 3 lit. a, b RL 85/337 aufgeführten Informationen zu übermitteln (Art. 7 Abs. 2 RL 85/337). Sodann muss dieser in seinem Hoheitsgebiet die betroffenen Behörden und die betroffene Öffentlichkeit informieren und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist einräumen (Art. 7 Abs. 3 RL 85/337). Außerdem nehmen die beteiligten Mitgliedstaaten Konsultationen auf, die der Verringerung oder Vermeidung dieser potentiellen Umweltbeeinträchtigungen dienen (Art. 7 Abs. 4 RL 85/337). Die Einzelheiten der Durchführung der grenzüberschreitenden Beteiligung kann durch die Mitgliedstaaten geregelt werden, wobei die Beteiligung der Öffentlichkeit stets sichergestellt werden muss.

⁹⁴ EuGH, Rs. C-215/06 (Kommission/Irland), Urt. v. 3.7.2008, NuR 2008, 562.

Diese vor Erteilung der Genehmigung bestehenden Verpflichtungen werden durch die Pflicht der Mitgliedstaaten, nach Erteilung der Genehmigung die betroffene Öffentlichkeit über den Inhalt der Entscheidung und die ihr zugrunde liegenden Erwägungen zu informieren, ergänzt, Art. 9 Abs. 1 RL 85/337. Ebenso sind die konsultierten Mitgliedstaaten zu informieren, die ihrerseits wiederum die betroffene Öffentlichkeit in geeigneter Weise in Kenntnis von den Informationen setzen müssen, Art. 9 Abs. 2 RL 85/337.

(cc) *Zur SUP-Richtlinie*

Die RL 2001/42 sieht vor, dass der Entwurf des entsprechenden Plans oder Programms sowie der zu erstellende Umweltbericht den betroffenen Behörden⁹⁵, sowie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 6 Abs. 1 RL 2001/42) sind.⁹⁶

Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten des Konsultationsverfahrens (Art. 6 Abs. 5 RL 2001/42). Dabei müssen sie sicherstellen, dass die betroffenen Behörden und die betroffene Öffentlichkeit „frühzeitig“ und „effektiv“ (Art. 6 Abs. 2 RL 2001/42) die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, d.h. noch bevor der Plan oder das Programm angenommen wird bzw. bevor sie in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.⁹⁷

Die Richtlinie enthält keine explizite Definition der Öffentlichkeit, der Gelegenheit zu Stellungnahme zu geben ist. Sie wird von den

⁹⁵ Die zu beteiligenden Behörden werden gemäß Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42 von den Mitgliedstaaten bestimmt. Es muss sich um die Behörden handeln, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von Umweltauswirkungen, die durch die Durchführung des Plans oder Programms verursacht werden, betroffen sind.

⁹⁶ Die in der RL 2001/42 vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung geht teilweise über die in der RL 85/337 vorgesehenen Verfahren hinaus bzw. ist präziser gefasst. Vgl. zu diesem Aspekt *Wilfried Erbguth*, Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL – UVPÄndRL – UVPG – SUP, UPR 2003, 321 (326); *William R. Sheate*, The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration, EELR 2003, 331 (344 f.); *Jost Pietzcker/Christoph Fiedler*, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBl. 2002, 929 (934 f.). Ausführlich zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsbeteiligung in der Raumordnung, NuR 2002, 701 (703 ff.).

⁹⁷ Zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten des Konsultationsverfahrens *Harald Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47 (51); *Christian Calliess*, Verfahrensrechtliche Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, in: Hendlar, Reinhard/Marburger, Peter/Reinhardt, Michael/Schröder, Meinhard (Hrsg): Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, 2004, 153 (171 f.).

Mitgliedstaaten selbst bestimmt. Jedenfalls ist aber sicherzustellen, dass diejenigen Personen mit einbezogen werden, die vom Entscheidungsprozess betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben. Das Gleiche gilt auch für Nichtregierungsorganisationen (Art. 6 Abs. 2, 4 RL 2001/42). Damit wird die Öffentlichkeit, der Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist, recht weit gefasst,⁹⁸ wobei aber obligatorisch lediglich der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.⁹⁹

Art. 7 RL 2001/42 regelt die grenzüberschreitende Konsultation. Die Entwürfe der Pläne und Programme, die auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ausgearbeitet werden und eine erhebliche Umweltauswirkung auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaates haben, sind zusammen mit dem Umweltbericht dem betroffenen Mitgliedstaat zuzustellen. Der betroffene Mitgliedstaat kann auch selbst einen Antrag auf Übermittlung der Dokumente stellen, was aber in der Regel voraussetzt, dass er bereits von der Aufstellung des Plans oder Programms erfahren hat. Der betroffene Mitgliedstaat kann dann entscheiden, ob er wünscht, an dem weiteren Verfahren beteiligt zu werden. Ist dies der Fall, muss er sicherstellen, dass die betroffenen Behörden und die betroffene Öffentlichkeit in seinem Staatsgebiet Gelegenheit bekommen, zu den Plänen und Programmen Stellung zu nehmen.¹⁰⁰

(dd) *Zur IVU-Richtlinie*

Ebenso wie die RL 85/337 und die RL 2001/42 sieht die RL 2008/1 – auch im Anschluss an die Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch die Union – eine relativ umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit vor:

⁹⁸ Siehe auch *Sheate*, EELR 2003 (Fn. 96), 331 (337); *Alexander Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NuR 2005, 143 (147).

⁹⁹ Der Begriff der Öffentlichkeit, der gegenüber die erwähnten Informationspflichten obliegen, ist in Art. 2 lit. d RL 2001/42 noch darüber hinausgehend denkbar weit definiert, so dass der Kreis der Anzuhörenden erheblich kleiner sein kann als der Kreis, dem Umweltbericht und Planentwurf zugänglich gemacht werden müssen, vgl. *Schink*, NuR 2005 (Fn. 98), 143 (147).

¹⁰⁰ Art. 7 RL 2001/42 ist derart ausgestaltet, dass die Durchführung der Konsultationen und somit auch die Beteiligung der Öffentlichkeit in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt wird, so dass selbst im Falle erheblicher Umweltauswirkungen in einem anderen Mitgliedstaat nicht zwingend eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist, s. schon *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 8), 223.

- So ist die „betroffene Öffentlichkeit“¹⁰¹ nach Art. 15 Abs. 1 RL 2008/1 in effektiver Weise und frühzeitig an der Genehmigungserteilung für neue Anlagen sowie für wesentliche Änderungen des Betriebs einer Anlage und für die Aktualisierung der Genehmigung zu beteiligen; aus Anhang V RL 2008/1 ergeben sich Einzelheiten des Verfahrens. Von Bedeutung ist, dass über Anträge und Genehmigungsentscheidungen zu informieren ist und die betroffene Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme erhält.
- Die Ergebnisse der Emissionüberwachung sind der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, soweit sie bei der Behörde vorhanden sind, Art. 15 Abs. 2 RL 2008/1.
- Die Öffentlichkeit ist über eine getroffene Entscheidung zu informieren, wobei der Inhalt der Genehmigung sowie die Entscheidungsgründe zugänglich zu machen sind, Art. 15 Abs. 4 RL 2008/1.
- Schließlich sei auf das in Art. 18 RL 2008/1 geregelte Verfahren der grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen. Es entspricht im Wesentlichen den entsprechenden Verfahren in der RL 85/337 und der RL 2001/42.¹⁰²

b) Sonstige Bereiche, unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzrechts

Soweit ersichtlich, kennt das Unionsrecht in anderen Rechtsgebieten als dem Umweltrecht keine vergleichbaren Informationszugangsrechte bzw. keine vergleichbar weitgehenden Informationspflichten. Das am ehesten mit dem Umweltrecht vergleichbare Verbraucherschutzrecht enthält im Wesentlichen Kennzeichnungs- sowie konkrete Informationspflichten, die mitunter aber auch durch Private zu erfüllen sind.

¹⁰¹ Die betroffene Öffentlichkeit i.S.d. RL 2008/1 ist die von einer Entscheidung über die Erteilung oder Aktualisierung einer Genehmigung oder von Genehmigungsaufgaben betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, haben ein solches Interesse (Art. 2 Nr. 15 RL 2008/1).

¹⁰² Oben II.2.a)(3)(d)(bb), (cc).

So verankern etwa die RL 85/577 über den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen¹⁰³ oder die RL 2008/48 über Verbraucherkreditverträge¹⁰⁴ auch Informationsrechte Einzelner. Weitere Rechtsakte sehen Kennzeichnungspflichten vor (so insbesondere die RL 1999/45 zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen¹⁰⁵).

Aber auch im Verbraucherrecht fehlt ein Rechtsinstrument, das der RL 2003/4 vergleichbar wäre.¹⁰⁶

3. Synthese

Versucht man auf der Grundlage des erfolgten Überblicks über die verschiedenen Informationsrechte im EU-Recht eine zusammenfassende Synthese der Arten der Informationsrechte sowie ihrer Ausgestaltung, so drängt sich eine grundlegende, oben bereits erwähnte Unterscheidung zwischen verfahrensunabhängigen Informationsrechten (a) und verfahrensabhängigen Informationsrechten (b) auf, wobei „Verfahren“ hier in einem weiten Sinn zu verstehen ist, so dass es um all diejenigen Regelungen geht, die in einem Zusammenhang mit spezifischen Tätigkeiten (Verfahren zur Zulassung von Anlagen oder zur Erstellung von Plänen, Zulassung oder Inverkehrbringung von Produkten o.ä.) stehen, die im Gegensatz zu solchen Regelungen zu sehen sind, die Informationsrechte in allgemeiner Form und damit anlassunabhängig verankern.

a) *Verfahrensunabhängige Informationsrechte*

Zur ersten Kategorie von Informationsrechten gehören die VO 1049/2001 (sowie ihre primärrechtlichen Grundlagen) sowie die RL 2003/4. Beide Rechtsakte sehen einerseits individuelle Rechte auf Zugang zu Dokumenten

¹⁰³ ABl. 1985 L 372, 31.

¹⁰⁴ ABl. 2008 L 133, 66.

¹⁰⁵ ABl. 1999 L 200, 1. Diese Richtlinie wird ab 2015 durch die VO 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, ABl. 2008 L 353, 1, abgelöst werden.

¹⁰⁶ So betrifft der Vorschlag der Kommission über eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, KOM (2008) 40 endg., letztlich nur die Kennzeichnung, während Fragen des (individuellen) Informationszugangs im Wesentlichen ausgeblendet werden.

bzw. Informationen, andererseits aber auch Pflichten zur „spontanen“ Veröffentlichung von Informationen vor.

Versucht man einen Vergleich beider Regelungen (soweit das individuelle Zugangsrecht betroffen ist), so ist in erster Linie auf folgende Konvergenzen und Divergenzen hinzuweisen:

- Beide Rechtsakte sind in Bezug auf die Anspruchsberechtigten als „Jedermannsrechte“ ausgestaltet, wobei allerdings sowohl in der VO 1049/2001 als auch in den einschlägigen primärrechtlichen Bestimmungen bei Nicht-EU-Bürgern zwingend nur Personen mit Wohnsitz in der EU berechtigt sind. Diese Einschränkung kommt wiederum, auf der Grundlage des Art. 3 VO 1367/2006, in Bezug auf Umweltinformationen nicht zum Zug. Dies impliziert, dass bei denjenigen Organen bzw. Einrichtungen der Union, die nur den in Art. 15 Abs. 3 AEUV erwähnten Personen ein Zugangsrecht einräumen, zwei unterschiedliche Regime bestehen: Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen ist ein weiterer Kreis von Personen zugangsberechtigt als bei sonstigen Anträgen auf Zugang zu Dokumenten. Dies dürfte insofern auf Schwierigkeiten stoßen, als nicht immer von vornherein klar sein wird, ob sich ein Antrag auf Umweltinformationen bezieht und ein und derselbe Antrag auch verschiedene Materien beschlagen kann. Vor diesem Hintergrund dürfte die differenzierte Handhabung des Zugangsrechts auf gewisse Schwierigkeiten stoßen, so dass zu erwarten ist, dass eine Annäherung erfolgen wird und letztlich bei allen Dokumenten allen Personen parallele Zugangsmöglichkeiten eingeräumt werden.
- Die Frage nach der Zugangsberechtigung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist in beiden Rechtsgrundlagen nicht ausdrücklich geregelt, wobei jedenfalls bei der RL 2003/4 Vieles dafür spricht, dass diese zumindest soweit erfasst sind, als ihnen ein teilautonomer Status zukommt;¹⁰⁷ anders könnte die Situation bei der VO 1049/2001 gelagert sein, regelt doch eigentlich Art. 4 Abs. 3 EUV (Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit) das Verhältnis mitgliedstaatlicher Behörden zu Unionsbehörden, so dass gute Gründe dafür sprechen, dass weder die VO 1049/2001 noch Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 Grundrechtecharta mitgliedstaatliche Behörden berechtigen.

¹⁰⁷ Für die RL 2003/4 bzw. das UIG m.w.N. *Schrader*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 1), 51.

- Verpflichtet werden jedenfalls nur Organe bzw. Behörden sowie hoheitlich tätige Private; ein Anspruch gegen Private auf Informationszugang ist nicht vorgesehen.
- In Bezug auf den Gegenstand des Anspruchs variiert die Terminologie: Während in der VO 1049/2001 sowie in Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 Grundrechtecharta von „Dokumenten“ die Rede ist, verwendet die RL 2003/4 (aber auch die VO 1367/2006) den Begriff der (Umwelt-) Information, der dann seinerseits noch näher definiert wird. Soweit ersichtlich, dürfte hiermit jedoch keine unterschiedliche Rechtslage einhergehen, ist doch auch unter einem „Dokument“ jegliche Speicherung einer Information zu verstehen,¹⁰⁸ wobei jedoch die etwas missverständliche Formulierung in Art. 3 VO 1049/2001 in Bezug auf mögliche Inhalte des Dokuments zu bedauern ist.¹⁰⁹ Der Begriff der „Umweltinformationen“ wird in der RL 2003/4 und in der VO 1367/2006 – im Anschluss an die Aarhus-Konvention – parallel definiert. Gleichwohl bleibt die unterschiedliche Begrifflichkeit unbefriedigend, wird sie doch teilweise als Anhaltspunkt für eine differenzierende Auslegung angesehen, so dass etwa Datenbanken keine Dokumente, aber Informationen seien.¹¹⁰
- Jedenfalls besteht kein „Informationsbeschaffungsanspruch“, wobei die RL 2003/4 diese Konstellation – im Gegensatz zur VO 1049/2001 – ausdrücklich unter der Rubrik der Ausnahmen regelt und im Übrigen ggf. gewisse Verfahrenspflichten zu beachten sind.
- Die größten Unterschiede in beiden Rechtsakten dürften bei den Ausnahmen – wobei diese jedenfalls in beiden Rechtsakten grundsätzlich eng auszulegen sind¹¹¹ – bestehen: Hier ist zunächst eine unterschiedliche Systematik festzustellen, unterscheidet doch nur die VO 1049/2001 zwischen „absoluten“ und „relativen“ Ausnahmegründen, wenn auch diese Unterscheidung etwas zu relativieren ist.¹¹² Auch ist die RL 2003/4 in Bezug auf die allgemein zu beachtenden Grundsätze etwas präziser formuliert. Die Ausnahmegründe stimmen – auch über die durch den besonderen

¹⁰⁸ Vgl. nur *Epiney*, in: Informationsfreiheitsrecht (Fn. 23), Rdnr. 27.

¹⁰⁹ Hierzu oben II.2.1.b).

¹¹⁰ Vgl. etwa *Schoch*, IFG (Fn. 21), Einleitung, Rdnr. 73, unter Hinweis auf KOM (2004) 45 endg., 15.

¹¹¹ Zur Frage, ob dieser Grundsatz der engen Auslegung ausdrücklich bei der Umsetzung der RL 2003/4 vorzusehen ist, *Schrader*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 1), 56.

¹¹² Oben II.1.b).

Gegenstand der RL 2003/4 begründeten Umstände hinaus – nur teilweise überein, wobei im Falle einer Übereinstimmung Vieles für eine grundsätzlich parallele Auslegung sprechen dürfte. Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang auf Art. 6 Abs. 1 VO 1367/2006 hinzuweisen, der gewisse Präzisierungen in Bezug auf die Reichweite der Ausnahmebestimmungen vorsieht und im Übrigen präzisiert, dass die Ausnahmegründe eng auszulegen sind und jedenfalls ein Interesse an der Bekanntgabe der Informationen zu berücksichtigen ist. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob diese Bestimmung nunmehr bei der Auslegung und Anwendung der Ausnahmeregelungen eine differenzierte Handhabung impliziert, je nachdem, ob es sich um Umweltinformationen oder um sonstige Informationen handelt.

- Jedenfalls spielen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und eine Interessenabwägung bei der Entscheidung, ob Zugang gewährt wird, eine bedeutende Rolle, wobei aber auch hier die Formulierungen in der VO 1049/2001 und der RL 2003/4 teilweise variieren.

Insgesamt dürften vor diesem Hintergrund in der Struktur der beiden Rechtsakte die Konvergenzen überwiegen, wobei es – vor dem Hintergrund der doch weitgehend parallel gelagerten Zielsetzung beider Rechtsakte – zu begrüßen wäre, wenn die Divergenzen auf das Notwendigste reduziert werden würden, ein Anliegen, das aber offenbar bei der anstehenden Revision der VO 1049/2001 keine Rolle spielt.

b) Verfahrensabhängige Informationsrechte

Über die genannten Rechtsakte hinaus sind die ansonsten eingeräumten Informationsrechte letztlich in irgendeiner Form mit konkreten Tätigkeiten verknüpft und somit verfahrensabhängig im hier verstandenen Sinn. Insgesamt ist hier eine Vielzahl solcher Informationsrechte zu verzeichnen, die in der konkreten Ausgestaltung durchaus variieren.

In Anlehnung an die Aarhus-Konvention unterscheiden zahlreiche unionsrechtliche Regelungen zwischen der „Öffentlichkeit“ und „betroffener Öffentlichkeit“, wobei diese Begriffe in den verschiedenen Rechtsakten weitgehend parallel definiert werden: Unter „Öffentlichkeit“ versteht man eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2 RL 85/337). Die „betroffene Öffentlichkeit“ ist die von dem jeweiligen Projekt, Plan oder Verfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die

Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Diese Definition ist weit zu verstehen. Nicht allein Personen, deren Rechte das Projekt beeinträchtigen kann, sondern alle, deren Belange es berühren kann, sind als betroffene Öffentlichkeit anzusehen. Auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, werden als „betroffene Öffentlichkeit“ angesehen (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2 RL 85/337, Art. 2 Nr. 15 RL 2008/1, Art. 6 Abs. 2, 4 RL 2001/42).

In der Regel handelt es sich in diesem Zusammenhang um „aktive“ Informationspflichten; es werden gelegentlich aber auch darüber hinausgehend eigentliche Zugangsrechte Einzelner eingeräumt.

Verpflichtet bzw. tätig werden müssen in der Regel die zuständigen staatlichen Behörden; es gibt aber auch solche Pflichten, die – wie bei Kennzeichnungspflichten – Privaten aufzuerlegen sind. Soweit es jedoch um Informationszugangsrechte geht, sind Private grundsätzlich nicht direkt verpflichtet; möglich ist aber, dass sich ein solcher Anspruch auf die Herausgabe von Dokumenten, die Private den Behörden zur Verfügung gestellt haben oder stellen mussten, bezieht. Weiter können die Staaten verpflichtet werden, bestimmte Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, die sie nur durch eine Erhebung bei Privaten erlangen können. Insofern besteht also eine staatliche Pflicht, sich bestimmte Informationen bei Privaten zu beschaffen.

Jedenfalls lässt sich aus der Rechtsprechung des EuGH ableiten, dass die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung – unter Einschluss derjenigen Vorgaben, die die Information der Öffentlichkeit betreffen – grundsätzlich weit auszulegen sind, wie am Beispiel der Rs. C-255/05¹¹³ illustriert werden kann: Hier hatte sich der EuGH u.a. zur Auslegung des Art. 12 RL 2000/76 über die Verbrennung von Abfällen¹¹⁴ zu äußern, eine Bestimmung, die (wie viele neuere unionsrechtliche Regelungen) vorsieht, dass im Vorfeld der Erteilung einer „neuen Genehmigung“ für eine bestimmte Anlage die Öffentlichkeit hinreichend zu informieren und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Weiter muss die letztlich getroffene Entscheidung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Da der Zweck dieser Vorschrift darin bestehe, die Transparenz des Genehmigungsverfahrens durch einen Einbezug der Öffentlichkeit sicherzustellen, sei der Begriff des Antrags auf

¹¹³ EuGH, Rs. C-255/05 (Kommission/Italien), Slg. 2007, I-5767.

¹¹⁴ ABl. 2000 L 332, 91.

Erteilung einer neuen Genehmigung, weit auszulegen, so dass er alle Verfahren erfasse, die sich einem Genehmigungsverfahren gleichstellen lassen. In Anbetracht der Merkmale des konkret unterbreiteten Antrags (auf Erteilung der Genehmigung der „dritten Linie“ von Verbrennungsanlagen) und insbesondere angesichts der den zuständigen Behörden hier übertragenen Rolle, die die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen zu überprüfen haben, sei der in Frage stehende Antrag einem Antrag auf Erteilung einer neuen Genehmigung im Sinne der RL 2000/76 gleichzustellen. Verallgemeinert man diesen Ansatz des Gerichtshofs, so ist schon immer dann von einer „neuen Genehmigung“ auszugehen, wenn es sich um ein irgendwie geartetes Genehmigungsverfahren, in dessen Rahmen die zuständige Behörde über die Rechtmäßigkeit bestimmter Aktivitäten entscheidet, handelt, auch wenn es konkret um eine Art Erweiterung bereits bestehender Genehmigungen geht. Man wird diesen Ansatz auf andere unionsrechtliche Richtlinien, in denen im Vorfeld der Erteilung von neuen Genehmigungen die Öffentlichkeit zu beteiligen ist, übertragen können.

III. Zu ausgewählten Aspekten des gerichtlichen Zugangs

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht und insbesondere das EU-Umweltrecht Einzelnen gerichtlich durchsetzbare Rechte einräumt bzw. diesen solche Rechte im nationalen Recht einzuräumen sind (so dass etwa auch nationale Umsetzungsakte entsprechende Rechte und Durchsetzungsmöglichkeiten vorsehen müssen), wird bereits seit einiger Zeit debattiert. Auf der Grundlage der diesbezüglichen Aussagen bzw. Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des EuGH sowie unter Berücksichtigung der Charakteristika des Unionsrechts spricht Vieles dafür, dass das Unionsrecht vom Konzept einer „normativen Interessentenklage“ ausgeht, so dass gerichtlicher Zugang unter zwei Voraussetzungen zu gewähren ist: Die zur Debatte stehende unionsrechtliche Bestimmung muss (auch) den Schutz personenbezogener Rechtsgüter zum Ziel und Gegenstand haben, so dass die verfolgten (Schutz-) Ziele auch dem Interesse von natürlichen (oder juristischen) Personen dienen sollen. Zweitens muss die klagende Person in dem jeweiligen geschützten Rechtsgut betroffen sein (können), wobei es

irrelevant ist, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein könnten.¹¹⁵

In der Rs. C-237/07¹¹⁶ bestätigte der EuGH ausdrücklich diesen, sich bereits in der bisherigen Rechtsprechung abzeichnenden Ansatz. Im nationalen Ausgangsverfahren ging es um die Klage eines Münchners gegen die zuständige Behörde auf Erlass eines „Aktionsplans“ zur Verminderung der Luftverschmutzung in der Münchner Innenstadt, damit die Grenzwerte für Feinstaub eingehalten werden können. Art. 7 Abs. 3 RL 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität¹¹⁷ verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Falle der Gefahr einer Überschreitung bestimmter Grenzwerte und im Fall der Gefahr einer Überschreitung von Alarmschwellen sog. Aktionspläne aufzustellen, die Maßnahmen zur Vermeidung solcher Überschreitungen aufzeigen sollen. Der EuGH stellte unter Bezugnahme auf die bisherige Rechtsprechung zu dieser Thematik¹¹⁸ – bei der es allerdings um Vertragsverletzungsklagen wegen der Verletzung der Pflicht zur Umsetzung von Richtlinien ging – fest, dass natürliche und juristische Personen, die „unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind“, die Aufstellung solcher Aktionspläne von den verpflichteten Behörden erwirken können müssen, dies ggf. unter Einschaltung der zuständigen Gerichte. Diese Möglichkeit sei unabhängig davon zu gewähren, ob nach nationalem Recht die Möglichkeit besteht, den Erlass konkreter Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung zu erwirken.

¹¹⁵ Vgl. ausführlich hierzu m.w.N. *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 361 (386 ff.). Aus der jüngeren Literatur etwa, m.w.N., *Christine Steinbeiß-Winkelmann*, Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes als Effektivitätsgewinn?, in: Wilfried Erbguth (Hrsg.), *Verwaltungsrechtsschutz in der Krise: vom Rechtsschutz zum Schutz der Verwaltung?*, 2010, 117 (121 ff.); *Wegener*, UTR 2008 (Fn. 58), 319 (323 ff.); *Silvia Pernice-Warneke*, Effektiver Zugang zu Gericht. Die Klagebefugnis für Individualkläger und Verbände in Umweltangelegenheiten unter Reformdruck, 2009; s. auch *Christian Klöver*, Klagefähige Individualrechtspositionen im deutschen Umweltverwaltungsrecht und nach Maßgabe von Umweltrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft, 2005; *Ulrich Baumgartner*, Die Klagebefugnis nach deutschem Recht vor dem Hintergrund der Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts, 2005; *Thomas von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, 511 ff.

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), Urt. v. 25.7.2008, EuZW 2008, 573.

¹¹⁷ ABl. 1996 L 296, 55. Diese Richtlinie wird durch die RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft in Europa, ABl. 2008 L 152, 1, abgelöst werden.

¹¹⁸ EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983.

Das Urteil dürfte den erwähnten Ansatz, das Unionsrecht gehe vom Konzept einer normativen Interessentenklage aus, bestätigen. Damit muss der Rechtsweg auf nationaler Ebene immer dann eröffnet sein, wenn eine unionsrechtliche Bestimmung auch den Gesundheitsschutz bezweckt, was bei zahlreichen Vorschriften der Fall ist. Gleichzeitig muss die Klage aber nur den unmittelbar von der entsprechenden Gefahr (möglicherweise) Betroffenen zur Verfügung stehen, so dass das Unionsrecht gerade nicht von einer Popularklage ausgeht. Offen bleibt auch nach diesem Urteil, unter welchen Voraussetzungen genau ein Interesse Einzelner, das grundsätzlich (unter der Voraussetzung der persönlichen Betroffenheit) auf dem Klageweg geltend gemacht werden kann, vorliegt: Vieles spricht dafür, dass das von der jeweiligen Bestimmung geschützte Rechtsgut einen „personalen Charakter“ aufweisen muss, so dass gerade die Stellung und die Interessen Einzelner betroffen sein müssen, was übrigens unabhängig davon der Fall ist, ob darüber hinaus auch Allgemeininteressen geschützt werden sollen. Abgesehen von der insoweit klaren Situation in Bezug auf den Gesundheitsschutz geht die hier relevante (und bislang in der Rechtsprechung noch nicht geklärte) Frage dahin, ob und ggf. inwieweit auch nur mittelbar Interessen des Einzelnen betreffende Zielsetzungen – wie z.B. Naturschutz oder Schutz der Ozonschicht – „personale Rechtsgüter“ darstellen können.¹¹⁹ Vieles spricht hier dafür, auf die „Lückenlosigkeit“ der Einwirkungskette abzustellen, soll die Notwendigkeit der Betroffenheit eines personalen Schutzguts – das der EuGH zugrundelegen dürfte, wenn er auch seine Konzeption nicht im Einzelnen erläutert – nicht aufgegeben werden. Damit dürfte etwa bei der Erhaltung von Naturlandschaften, die auch als Erholungsgebiete dienen, ein Interesse Einzelner zu bejahen sein, während dies z.B. beim Vogel- oder Walschutz eher nicht der Fall sein könnte.¹²⁰ Im Einzelnen sind hier aber noch viele Fragen offen. Jedenfalls ist im Falle einer konkret erhobenen Klage jeweils die „unmittelbare Betroffenheit“ des Klägers nachzuweisen. Dass dieser Ansatz des EuGH – unabhängig davon, wie man die angedeuteten Abgrenzungsfragen

¹¹⁹ Vgl. ausführlich hierzu *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, 421 ff.

¹²⁰ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereinigung und Vogelbeschermungsvereinigung), Slg. 2004, I-7405, Ziff. 66, wo der EuGH im Zusammenhang mit einer naturschutzrechtlichen Regelungen allgemein Folgendes betont: „Insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten (...).“

entscheidet – für Rechtsschutzsysteme, deren Dreh- und Angelpunkt für die Klagebefugnis die Existenz eines subjektiven Rechts ist, gewisse Herausforderungen mit sich bringt, liegt auf der Hand, impliziert er doch einen wesentlich weiteren gerichtlichen Zugang. Aufgeworfen wird damit auch die Frage, ob diese Erweiterung nur für die unionsrechtlich begründeten Rechte oder auch für das nationale Recht (oder gewisse Teile desselben, wobei insbesondere das Umweltrecht relevant ist) gelten soll.¹²¹

Im Zusammenhang mit Informationsrechten stellt sich die Frage des gerichtlichen Zugangs in erster Linie in folgenden Konstellationen, wobei davon auszugehen ist, dass auf der Grundlage der skizzierten Prinzipien das Unionsrecht grundsätzlich dazu tendiert, von einer relativ weitgehenden Begünstigung Einzelner durch Verfahrensvorschriften (übrigens unabhängig davon, ob deren Verletzung Auswirkungen auf die letztliche Entscheidung entfaltet, so dass fehlerhafte Verfahren grundsätzlich „nachgeholt“ werden müssen,¹²² jedenfalls dann, wenn sich die Verfahrensfehler auf die Wahrung von Rechten Einzelner beziehen¹²³) auszugehen.¹²⁴

- Erstens kann der Einzelne (oder auch eine Nichtregierungsorganisation) die Verletzung seines unionsrechtlich gewährten Rechts auf Zugang zu (gewissen) Umweltinformationen geltend machen. Hier ist im Rahmen der RL 2003/4 schon aufgrund der einschlägigen ausdrücklichen Bestimmung der Richtlinie der Rechtsweg eröffnet. Aber auch darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Einzelnen oder / und Nichtregierungsorganisationen durch unionsrechtliche Vorgaben eingeräumte bzw. aufgrund derselben einzuräumenden

¹²¹ S. hierzu schon die Überlegungen bei *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 119), 418 ff.

¹²² Zu diesem Aspekt etwa *Schink*, EurUP 2003 (Fn. 7), 27 (36); *Thomas von Danwitz*, Aktuelle Fragen der Grundrechte, des Umwelt- und Rechtsschutzes in der Europäischen Union, DVBl. 2008, 537 (541); aus der Rechtsprechung ausdrücklich in Bezug auf die UVP EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723, Ziff. 64 ff.

¹²³ S. in diesem Zusammenhang den Überblick über die Problematik bei *Jan Ziekow*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, NVwZ 2007, 259 (264); *Radespiel*, EurUP 2007 (Fn. 58), 118 (122 f.); s. auch ausdrücklich *Thomas Bunge*, Rechtsschutz bei der UVP nach der RL 2003/35/EG – am Beispiel der Anfechtungsklage, ZUR 2004, 141 (144); *Benedikt Grünewald*, Subjektive Verfahrensrechte als Folge der Europäisierung des Bauplanungsrechts, NVwZ 2009, 1520 (1523 f.).

¹²⁴ Vgl. zu diesem Aspekt etwa *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 115), 117 (124 ff.); *Ziekow*, NVwZ 2005 (Fn. 58), 263 (265); *Oliver Dörr/Christofer Lenz*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, 2006, 128 ff.; *Wegener*, UTR 2008 (Fn. 58), 319 (328 f., 344 ff.), m.w.N.

Informationszugangsrechte auch gerichtlich geltend gemacht werden können müssen, soweit die Beschwerdeführer zum Kreis der Berechtigten gehören.

- Die zweite Konstellation betrifft eine Verletzung der staatlichen Pflichten, bestimmte (Umwelt-) Informationen zu veröffentlichen. Hier könnte es fraglich sein, ob die Einzelnen (oder Nichtregierungsorganisationen) diesen Umstand gerichtlich geltend machen können müssen. Ein solcher Anspruch ginge über denjenigen auf „individuellen“ Zugang zu den jeweiligen Informationen hinaus, wäre er doch auf die unionsrechtskonforme allgemeine Veröffentlichung der betreffenden Informationen gerichtet. Vor dem Hintergrund, dass die Pflicht zur aktiven Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen letztlich ein Korrelat der Zugangsrechte darstellen und dass ein personales Interesse des Einzelnen grundsätzlich schon deshalb zu bejahen sein kann, weil es um ihn betreffende Umweltinformationen gehen kann, könnte einiges für die Bejahung der aufgeworfenen Frage sprechen. Allerdings ist anzumerken, dass weder die RL 2003/4 noch die Aarhus-Konvention – im Gegensatz zur Eröffnung des Rechtswegs im Falle der Verletzung des Informationszugangsanspruchs – vorsieht, dass in solchen Fällen gerichtlicher Zugang zu gewährt ist.
- Über diese zweite Konstellation hinausgehend könnte sich ein solcher Anspruch des Einzelnen nicht nur darauf beziehen, der Veröffentlichungspflicht nachzukommen, sondern auch darüber hinaus darauf, sich ggf. bei Privaten die notwendigen Informationen zu beschaffen, so solche von der Veröffentlichungspflicht erfasst sind und nur bei Privaten beschafft werden können.
- Geht es um Informationsrechte bzw. Pflichten, die (betroffene) Öffentlichkeit im Rahmen bestimmter Verfahren zu informieren, sprechen die besseren Gründe dafür, dass diese die Verletzung solcher Informationsrechte gerichtlich geltend machen können müssen: Denn solche Informationsrechte sind in aller Regel in ein Verfahren eingebettet, das eine gewisse Beteiligung der (betroffenen) Öffentlichkeit bei bestimmten Entscheidungsverfahren gewährleisten soll, so dass bereits dieser Aspekt dafür spricht, dass die einschlägigen Verfahrensregeln (unter Einschluss der die Information der Öffentlichkeit betreffenden Vorgaben) den Berechtigten (in der Regel die „(betroffene) Öffentlichkeit“) ein entsprechendes Interesse

einräumen, das auch klageweise geltend gemacht werden können muss,¹²⁵ ein Ansatz, den auch der EuGH zumindest im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung verfolgt¹²⁶ und der sich auch vor dem Hintergrund des unionsrechtlichen Konzepts der Funktionalisierung der Rechte Einzelner¹²⁷ aufdrängt. In diesem Rahmen muss auch geltend gemacht werden können, dass sich die zuständige staatliche Behörde – soweit dies in dem jeweiligen Unionsrechtsakt vorgesehen ist – die notwendigen Informationen bei ggf. implizierten Privaten beschafft. Im Falle der Bejahung der Verletzung dieser Verfahrenspflichten dürfte die ggf. bereits getroffene Verwaltungsentscheidung rechtswidrig sein und müsste daher in der Regel aufgehoben werden.

Gegen diesen Ansatz kann auch nicht geltend gemacht werden, dass Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention und – in Anlehnung an den Wortlaut dieser Bestimmung – Art. 10a RL 85/337 und Art. 16 RL 2008/1 es erlauben, den gerichtlichen Zugang (sofern dies im innerstaatlichen Recht vorgesehen ist) von einer Rechtsverletzung abhängig zu machen. Denn diese Bestimmungen betreffen den gerichtlichen Zugang im Hinblick auf die umfassende Überprüfung der (materiell-rechtlichen und verfahrensmäßigen) Rechtmäßigkeit der erfassten Entscheidungen. Hingegen steht bei der hier diskutierten Konstellation nur (aber immerhin) in Frage, ob und ggf. inwieweit der gerichtliche Zugang für die Geltendmachung der Verletzung der Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung selbst eröffnet ist.¹²⁸ Diese Frage ist aber in

¹²⁵ Vgl. schon *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 119), 380, m.w.N.

¹²⁶ EuGH, Rs. C-201/02 (Wells), Slg. 2004, I-723, wo der Gerichtshof davon ausgeht, dass der Einzelne die Durchführung einer UVP geltend machen können muss und ggf. ihre Nachholung verlangen kann. S. auch EuGH, Rs. 131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Ziff. 61: „Die Verfahrensbestimmungen der Richtlinie enthalten, um den wirksamen Schutz des Grundwassers zu gewährleisten, genaue und detaillierte Vorschriften, die Rechte und Pflichten der Einzelnen begründen sollen.“

¹²⁷ Wonach die Wahrnehmung der Rechte Einzelner nicht nur dem Schutz ihrer Interessen, sondern auch einer gewissen Legalitätskontrolle dient, hierzu ausführlich *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 119), 343 ff.; aus jüngerer Zeit etwa *von Danwitz*, DVBl. 2008 (Fn. 122), 537 (540 f.); *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht (Fn. 115), 515 f. Aus der Rechtsprechung ausdrücklich schon EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, I (26).

¹²⁸ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Urt. v. 15.10.2009, EuZW 2010, 65, wo der Gerichtshof feststellt, dass der gerichtliche Zugang nach Art. 10a RL 85/337 unabhängig davon zu gewähren sei, ob die betroffene Öffentlichkeit sich am umweltbezogenen Entscheidungsverfahren im Vorfeld der angefochtenen Entscheidung beteiligt hat oder nicht, was ebenfalls dafür spricht, dass es bei der Frage nach der „grundsätzlichen Anfechtbarkeit“ einer Entscheidung, die in Art.

Anwendung der skizzierten Grundsätze über die unionsrechtlichen Vorgaben über den gerichtlichen Zugang zu beantworten, auf deren Grundlage die besseren Gründe für die grundsätzliche Eröffnung des gerichtlichen Zugangs sprechen. Es ist im Übrigen nicht anzunehmen, dass im Zuge der Einführung der Art. 10a RL 85/337 und Art. 16 RL 2008/1 eine Verengung des gerichtlichen Zugangs einherging, so dass über diese Bestimmungen hinaus die bisherige Rechtsprechung zu dieser Frage relevant bleiben dürfte. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass die genannten Bestimmungen im Sekundärrecht und die Konzeption des EuGH in Bezug auf die Voraussetzungen des gerichtlichen Zugangs gewisse Friktionen aufweisen und die Formulierungen im Sekundärrecht letztlich unglücklich sind.¹²⁹

IV. Schluss

Insgesamt konnten die angestellten Überlegungen eine beachtliche Vielfalt von oft recht weitgehenden Informationsrechten im europäischen Umweltrecht – wobei bemerkenswert ist, dass dieses Rechtsgebiet wohl das einzige ist, in dem auf Unionsebene solch weitgehende Vorgaben für die Mitgliedstaaten in Bezug auf ein allgemeines Zugangsrecht verankert sind – aufzeigen. Trotz dieser Vielfältigkeit kann doch festgehalten werden, dass sich aus den verschiedenen Rechtsakten gewisse allgemeine (auslegungsleitende) Grundsätze ableiten lassen, die insbesondere die grundsätzlich weite Auslegung der Informationsrechte sowie die damit korrelierende grundsätzlich enge Auslegung ggf. geregelter Ausnahmetatbestände betreffen, dürfte das Unionsrecht doch von einem Grundsatz der Transparenz – jedenfalls soweit es um bei Behörden vorhandene Informationen geht – ausgehen.

Auf der anderen Seite ist zu vermerken, dass im Umweltrecht Informationsrechte grundsätzlich nur gegenüber dem Staat (bzw. der EU),

10a RL 85/337 geregelt ist, und derjenigen nach der Geltendmachung einer Verletzung von Verfahrensvorschriften und / oder Informationsrechten durch die Betroffenen um zwei unterschiedliche Problemkreise geht.

¹²⁹ Im Einzelnen hierzu sehr instruktiv *Wegener*, UTR 2008 (Fn. 58), 319 (347 ff.); s. auch *Felix Ekardt/Katharina Pöhlmann*, Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, NVwZ 2005, 532 (533 f.), die für eine in Bezug auf die Eröffnung gerichtlichen Zugangs großzügigere Auslegung plädieren. Zur Problematik auch *Claudio Franzius*, Objektive Rechtskontrolle statt subjektiver Rechtsschutz?, NuR 2009, 384 ff.

nicht aber gegenüber Privaten, bestehen, woran auch der Umstand nichts ändert, dass diese „indirekt“ betroffen sein können. Es wäre zumindest prüfungswert, ob und inwieweit Private auch darüber hinaus weitergehenden Informationspflichten unterliegen sollten.¹³⁰ Denn gerade Umweltbeeinträchtigungen gehen häufig von Privaten aus, und die öffentlichen Stellen verfügen nicht zwingend über die relevanten Informationen.¹³¹ Im Übrigen könnte sich eine solche Verpflichtung Privater jedenfalls auf Unionsebene soweit aufdrängen, als diese von Unionsorganen oder -einrichtungen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben herangezogen werden.

Zwar hat insbesondere die Aarhus-Konvention in bestimmten Fragen zu einer gewissen Vereinheitlichung der Regeln über Informations- und Verfahrensrechte geführt, so etwa in Bezug auf die Definition der Begriffe der (betroffenen) Öffentlichkeit. Es ist aber nicht zu verkennen, dass die diesbezüglichen Regelungen nach wie vor teilweise disparat sind und sich möglicherweise zumindest etwas einheitlichere Regelungen aufdrängen könnte. Denn es ist nach wie vor eine gewisse „Zersplitterung“ der Informationsrechte auch auf EU-Ebene festzustellen, die zu Schwierigkeiten bei der konkreten Anwendung der Informationsrechte führen können: Aufgrund der großen Vielfalt solcher Rechte dürfte nicht immer auf den ersten Blick ersichtlich sein, durch welches Rechtsinstrument die gewünschte Information am effizientesten und effektivsten erlangt werden kann.

Jedenfalls stellen die erwähnten unionsrechtlichen Vorgaben auf dem Gebiet des Informationsrechts zumindest diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung traditionell weniger ausgebildet ist bzw. war, vor gewisse Herausforderungen. Auch dürften aus rechtlicher Sicht noch nicht alle Fragen geklärt sein, wobei den offenen Fragen im Bereich des gerichtlichen Zugangs wohl eine besondere Bedeutung zukommen dürfte.

(a)

¹³⁰ Wobei nicht zu verkennen ist, dass einzelne unionsrechtliche Vorgaben, ggf. unter gewissen Voraussetzungen, auch Informationspflichten Privater betreffen können, wie etwa bei Kennzeichnungsvorschriften.

¹³¹ Zu diesem Aspekt auch etwa *Schrader*, in: Aarhus-Handbuch (Fn. 1), 129.

(aa)

(α)

(aa)