

# Die Aarhus-Konvention: Entstehung, völkerrechtliche Einbettung und Grundprinzipien

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

**Astrid Epiney, Die Aarhus-Konvention: Entstehung, völkerrechtliche Einbettung und Grundprinzipien, EurUP 2019, 2-17.**

**Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

## I. Einleitung

Vor fast auf den Tag genau 20 Jahren (am 25. Juni 1998) wurde das UNECE-Übereinkommen<sup>1</sup> über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“, AK) im dänischen Aarhus unterzeichnet,<sup>2</sup> womit in Bezug auf die in der Konvention geregelten Bereiche wohl eine neue Etappe in der Entwicklung des Umweltvölkerrechts einhergeht. Dies beruht einerseits auf der im Verhältnis zu den bis dahin vorherrschenden völkerrechtlichen Vorgaben weitreichenden inhaltlichen Tragweite der Konvention (II.), die andererseits – und daran anschließend – bedeutende Wirkungen im innerstaatlichen Bereich und im Unionsrecht (wobei auch hier beide Aspekte eng zusammenhängen) entfaltet (III.); der zuletzt genannte Aspekt weist auch enge Verbindungen zu Frage nach der Wirkung völkerrechtlicher Vorgaben im nationalen Recht bzw. im Unionsrecht auf. Der nachfolgende Beitrag geht diesen grundsätzlichen Fragen zur Aarhus-Konvention vor dem Hintergrund der inzwischen festzustellenden Erfahrungen und auf der Grundlage der Rechtsprechung nach, wobei sich die Ausführungen auf das Unionsrecht und – soweit das nationale Recht betroffen ist – auf die Schweiz als ein Beispiel einer Vertragspartei, welche nicht EU-Mitglied ist, konzentrieren bzw. beschränken. Ein kurzes Fazit (IV.) rundet den Beitrag ab.<sup>3</sup>

---

\* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

<sup>1</sup> Die Aarhus-Konvention ist also ein regionales Übereinkommen, das im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ausgearbeitet wurde.

<sup>2</sup> Die Konvention ist nach der Ratifikation von 16 Staaten (vgl. Art. 20 Abs. 1 AK) am 30.10.2001 in Kraft getreten. Inzwischen haben rund 50 Staaten sowie die Europäische Union die Aarhus-Konvention unterzeichnet oder / und ratifiziert.

<sup>3</sup> In Teilen greifen die nachfolgenden Ausführungen dabei auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurück und nehmen diese auf. S. insbesondere *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/Stefan Reitemeyer*, Aarhus-Konvention. Handkommentar, 2018.

## II. Zur Entstehung der Aarhus-Konvention und ihre Einbettung in das (Umwelt-) Völkerrecht

Die Aarhus-Konvention ist zwar nicht in Kapitel oder Abschnitte unterteilt; gleichwohl ist eine gewisse Systematik erkennbar:

- Art. 1-3 AK enthalten allgemeine, bereichsübergreifende Bestimmungen: Während Art. 1 AK die Zielsetzung der Konvention beinhaltet, sind Art. 2 AK zahlreiche Begriffsbestimmungen zu entnehmen, die häufig für die rechtliche Tragweite anderer (materieller) Vorschriften der Konvention von Bedeutung sind. Art. 3 AK enthält sodann eine Reihe allgemeiner Verpflichtungen, deren normativer Gehalt häufig eher gering ausfällt.
- Art. 4, 5 AK («erster Pfeiler») ist den Umweltinformationen gewidmet.
- In Art. 6-8 AK («zweiter Pfeiler») geht es um die Öffentlichkeitsbeteiligung an behördlichen Entscheidungen.
- Art. 9 AK («dritter Pfeiler») sind die Vorgaben betreffend den Rechtsschutz bzw. den gerichtlichen Zugang zu entnehmen.
- Schließlich enthalten Art. 10-22 AK organisatorische Bestimmungen sowie diverse Schlussbestimmungen. Im Einzelnen geht es hier um die Tagung der Vertragsparteien und die Ausübung des Stimmrechts in dieser (Art. 10, 11 AK), das Sekretariat (Art. 12 AK), die Klarstellung, dass die Anhänge integraler Bestandteil des Abkommens sind (Art. 13 AK), Modifikationen der Konvention und den Rücktritt einer Vertragspartei (Art. 14, 21 AK), die Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens und die Beilegung von Streitigkeiten (Art. 15, 16 AK) sowie die üblichen Schlussbestimmungen über Unterzeichnung, Verwahrer, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt, Inkrafttreten und verbindliche Wortlaute (Art. 17, 18, 19, 20, 22 AK).

Die in den erwähnten drei Säulen der Aarhus-Konvention angesprochenen Aspekte – Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen und Zugang zu Gerichten – waren durchaus bereits vor der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention (mehr oder weniger deutlich) Gegenstand (umwelt-)völkerrechtlicher Dokumente und Rechtstexte. Insofern fügt sich die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention in einen geschichtlichen Kontext ein,<sup>4</sup> und es lassen sich bereits vor der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention mehrere Etappen und Instrumente eines eher prozedural orientierten Umweltschutzes auf

---

<sup>4</sup> Vgl. besonders instruktiv zu diesen „Vorläufern“ bzw. zu dieser geschichtlichen Verortung *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.; *Kristin Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht - Europa- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit versus nationale Verfahrensbeschleunigung - Insbesondere zur Aarhus-Konvention, 2013, 114 ff.; s. ansonsten zur Entstehungsgeschichte der Konvention z.B. *Michael Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, Zeitschrift für Umweltrecht, ZUR 2001, 177 f.; *Mark Eric Butt*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen durch die Aarhus-Konvention, 2001, 33 ff.

völkerrechtlicher Ebene identifizieren.<sup>5</sup> Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang folgende Dokumente bzw. Verträge:

- Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthält gewisse Hinweise auf Beteiligungsrechte der Bürger an Entscheidungsprozessen.<sup>6</sup>
- Im umweltvölkerrechtlichen Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt im Jahre 1972 wurden allgemeine Überlegungen zur Bedeutung von umweltrelevanten Informationen angestellt, die letztlich in Grundsatz 19 der Stockholm-Deklaration<sup>7</sup> ihren Niederschlag fanden.<sup>8</sup> Danach stellt Bildung in Umweltangelegenheiten die Grundlage für eine aufgeklärte Meinung und verantwortungsbewusstes Handeln von Individuen, Unternehmen und Gemeinschaften beim Schutz und der Verbesserung der menschlichen Umwelt dar.
- Über den Zugang zu Informationen hinausgehend enthält die Weltcharta für die Natur, die 1982 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde,<sup>9</sup> erstmals Elemente bezüglich einer Beteiligung der Öffentlichkeit und bezüglich gerichtlicher Kontrolle (Grundsätze 15, 16, 18, 21, 23).<sup>10</sup>
- Auch im 1987 veröffentlichten „Brundtland-Report“ der von den Vereinten Nationen gegründeten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung ist der Vorschlag enthalten, prozedurale Rechte (wie insbesondere jene auf Informationszugang, auf Konsultation und auf Beteiligung an der Entscheidungsfindung) sowie den gerichtlichen Zugang auszuweiten bzw. zur Verfügung zu stellen, wenn die eigene Gesundheit oder Umwelt geschädigt wurde.<sup>11</sup>
- Die im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 verabschiedete Rio-Deklaration<sup>12</sup> nennt in Grundsatz 10 Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren gemeinsam und hebt damit ihre Verbundenheit als Pfeiler des Umweltschutzes durch Verfahren hervor.<sup>13</sup> Dieselbe dreistufige Auflistung findet sich auch im beiliegenden Aktionsplan, der „Agenda 21“.<sup>14</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. auch die Übersicht in *Jonas Ebbesson/Helmut Gaugitsch/Jerzy Jendroska/Stephen Stec/Fiona Marshall*, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, 2. Aufl., New York 2014, 16 f.

<sup>6</sup> *Marcel Szabó*, *Public Participation - Human Right or an Instrument of International Administrative Law*, in: Gyula Bándi (Hrsg.), *Environmental Democracy and Law*, Groningen 2014, 95 ff.

<sup>7</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN-Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

<sup>8</sup> Vgl. *Schenderlein*, *Rechtsschutz und Partizipation* (Fn. 4), 116.

<sup>9</sup> World Charter for Nature, UN-Doc. A/RES/37/7.

<sup>10</sup> Näher *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, *Aarhus-Konvention* (Fn. 3), Einführung, Rn. 8; *Schenderlein*, *Rechtsschutz und Partizipation* (Fn. 4), 117.

<sup>11</sup> Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, UN-Doc. A/42/427, Kapitel 12 Rn. 82.

<sup>12</sup> Declaration of the Rio Conference on Environment and Development, UN-Doc. A/CONF.151/5/Rev.1.

<sup>13</sup> Vgl. etwa *Scheyli*, *ArchVR* 2000 (Fn. 4), 217 (223); *Jerzy Jendroska*, *Aarhus Convention and Community: the Interplay*, *JEEPL* 2005, 12.

<sup>14</sup> Agenda 21, UN-Doc. A/CONF.151/4, vgl. etwa Kapitel 8 Rn. 8.4.f. und 8.18.

- Auch zahlreiche (universelle) völkerrechtliche Verträge verankern in der Aarhus-Konvention enthaltene Elemente bzw. greifen diese auf. So sieht die UNECE Industrieunfallkonvention<sup>15</sup> in ihrem Anwendungsbereich eine angemessene Information der Öffentlichkeit, ihre Beteiligung an relevanten Entscheidungsverfahren (soweit möglich und angemessen) sowie den Zugang Betroffener zu administrativen und / oder gerichtlichen Verfahren vor. Die Klimarahmenkonvention<sup>16</sup> enthält in Art. 6 lit. a) Ziff. ii und iii als Teil der Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins Pflichten betreffend den öffentlichen Zugang zu Informationen über Klimaänderungen und deren Folgen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Beschäftigung mit den Klimaänderungen, deren Folgen und geeigneter Gegenmaßnahmen. Dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung<sup>17</sup> sind Ansätze zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu entnehmen. Auch verschiedene weitere Verträge (so insbesondere das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt,<sup>18</sup> das Protokoll von Montreal<sup>19</sup> und das Basler Übereinkommen<sup>20</sup>) enthalten aktive Informationspflichten, und aus Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) wird u.a. ein Recht auf Aufklärung über Umweltgefahren bzw. Zugang zu Informationen abgeleitet, so z.B. im Zusammenhang mit einer Chemiefabrik, von der Umweltgefahren ausgingen, bzw. der Weigerung der zuständigen Behörden, Zugang zu Informationen zu gewähren.<sup>21</sup>
- Im europäischen Raum ist der UNECE-Prozess „Environment for Europe“ von zentraler Bedeutung;<sup>22</sup> an dessen dritten Umweltministerkonferenz 1995 die sogenannten „Sofia-Guidelines“ angenommen wurden.<sup>23</sup> Diese beziehen sich in ihrer Präambel auf den erwähnten Grundsatz 10 der Rio-Deklaration. Im Hauptteil teilen sich die *Guidelines* dann bereits in die drei Säulen Zugang zu Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz auf, die sich später in der Aarhus-Konvention wiederfinden.<sup>24</sup> Sodann finden sich in verschiedenen, im Rahmen der UNECE abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen Bestimmungen zu einzelnen oder mehreren

<sup>15</sup> UNECE Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 17.3.1992, 31 ILM (1992), 1333 ff.

<sup>16</sup> Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 9.5.1992, 31 ILM (1992), 851 ff.

<sup>17</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, SR 0.451.1.

<sup>18</sup> UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 23.11.1972, 11 ILM (1972), 1358 ff. Das Übereinkommen enthält in Art. 27, 28 aktive Informationspflichten.

<sup>19</sup> Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 16.9.1987, 26 ILM (1987), 1550 ff., Art. 9 Abs. 2.

<sup>20</sup> Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 22.5.1989, 28 ILM (1989), 649 ff., Art. 10 Abs. 4.

<sup>21</sup> EGMR, *Guerra u.a./Italien*, Ur. v. 19.2.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, 210-249, Rn. 56 ff. Vgl. auch zum Recht der Öffentlichkeit auf Information im Rahmen des Art. 2 EMRK über das Recht auf Leben EGMR, *Öneryildiz/Türkei*, Ur. v. 30.11.2004, Beschwerdenummer 48939/99, Rn. 89 ff.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu *Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation (Fn. 4), 121 und Fußnote 327.

<sup>23</sup> Guidelines on the Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making (Sofia-Guidelines), UN-Doc. ECE/CEP/24. Vgl. hierzu auch *Jendroska*, JEEPL 2005 (Fn. 13), 12 (14).

<sup>24</sup> Sofia-Guidelines, 3, 4 und 5.

der drei Säulen Zugang zu Information, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten. Von besonderer Bedeutung ist hier die 1991 unterzeichnete Espoo-Konvention (UNECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang),<sup>25</sup> die 2003 durch das Kiewer Protokoll ergänzt wurde. Die Konvention sieht insbesondere eine weitreichende und relativ detailliert geregelte Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Projekten vor und enthält auch darüber hinaus vergleichsweise genau formulierte verfahrensrechtliche Vorgaben.<sup>26</sup>

- Schließlich können auch gewisse Entwicklungen im Unionsrecht als Teil des geschichtlichen Entstehungskontexts der Aarhus-Konvention verstanden werden. Hierzu zählen die UVP-Richtlinie von 1985,<sup>27</sup> die Umweltzeichenverordnung von 1992,<sup>28</sup> die Verordnung über Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung von 1993,<sup>29</sup> die IVU-Richtlinie von 1996<sup>30</sup> und die Umweltinformationsrichtlinie von 1990.<sup>31</sup> Die Schaffung derartiger verfahrensrechtlicher Instrumente im Unionsrecht – wobei die erwähnten Rechtsakte inzwischen revidiert bzw. neu gefasst wurden – dürfte erfolgt sein, um trotz des Fehlens eigener Vollzugsbehörden der Union die Durchsetzung der materiellrechtlichen Umweltschutzstandards des Unionsrechts sicherzustellen.<sup>32</sup> Zugleich wurden die drei Säulen auch verstärkt in politischen Programmen der Union angesprochen.<sup>33</sup>

Die Entscheidung, eine völkerrechtliche Konvention auszuarbeiten, die auf den Ergebnissen der Sofia-Konferenz und der Rio-Deklaration beruhen sollte, wurde an einer Sondersitzung der UNECE am 17.1.1996 getroffen.<sup>34</sup> Die folgenden Verhandlungen fanden in zehn Runden von Juni 1996 bis März 1998 statt, wobei (wie bereits bei den *Sofia-Guidelines*) umfassend nichtstaatliche Organisationen beigezogen wurden.<sup>35</sup> Der aus- bzw. überarbeitete Konventionsentwurf konnte schließlich im Rahmen der vierten Ministerkonferenz „*Environment for Europe*“ im Juni 1998 als „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ angenommen werden.<sup>36</sup> Gemäß Art. 20 Abs. 1 AK trat

<sup>25</sup> UN ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 25.2.1991, 30 ILM (1991), 802 ff.

<sup>26</sup> Vgl. zur Espoo-Konvention m.w.N. *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Alexander Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 4. Abschnitt, Rn. 30 ff.

<sup>27</sup> RL 85/337, ABl. 1985 L 175, 40 ff.

<sup>28</sup> VO 880/92, ABl. 1992 L 99, 1 ff.

<sup>29</sup> VO 1836/93, ABl. 1993 L 168, 1 ff.

<sup>30</sup> RL 96/61/EG, ABl. 1996 L 257, 26 ff.

<sup>31</sup> RL 90/313/EWG, ABl. 1990 L 158, 56 ff.

<sup>32</sup> *Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation (Fn. 4), 123.

<sup>33</sup> S. etwa zum vierten Umweltaktionsprogramm der EU *Gyula Bándi*, The Three Pillars of Environmental Democracy in a European Perspective, in: Gyula Bándi (Hrsg.), Environmental Democracy and Law, 2014, 37 (40).

<sup>34</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, Report on the Special Session (17.1.1996), UN-Doc. ECE/CEP/18, 8.2.1996.

<sup>35</sup> *Daniel R. Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 47.

<sup>36</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 25.6.1998, 38 ILM (1999), 517 ff. Vgl. auch *Zschesche*, ZUR 2001 (Fn. 4), 177

die Konvention am neunzigsten Tag der Hinterlegung der sechzehnten Ratifikationsurkunde am 30.10.2001 in Kraft und zählt heute 47 Vertragsparteien.<sup>37</sup>

Die Unterzeichnung und das Inkrafttreten sowie die (in Europa) weite Verbreitung der Konvention stellen einen bedeutenden Schritt im prozeduralen Umweltvölkerrecht dar. Die große Bedeutung der Konvention beruht wohl in erster Linie auf fünf Faktoren (in Bezug auf welche die Konvention denn auch deutlich über die bis dahin bestehenden Abkommen bzw. Verpflichtungen hinausgeht, dies zumindest soweit man diese Faktoren zusammen betrachtet):

- Erstens verpflichtet sie die Vertragsparteien verbindlich, den Vorgaben der erwähnten drei Säulen entsprechende Bestimmungen in ihr internes Recht einzufügen, so dass es nicht nur um unverbindliche Empfehlungen oder Grundsätze geht.
- Zweitens beziehen sich die Verpflichtungen der Konvention auch auf den rein innerstaatlichen Bereich und sind nicht auf grenzüberschreitende Aspekte beschränkt.
- Drittens sind die Vorgaben in entscheidenden Teilen recht präzise formuliert, so dass den Vertragsparteien bei der Umsetzung insoweit kein allzu großer Gestaltungsspielraum verbleibt.
- Viertens beziehen sich die Vorgaben der Konvention nicht (nur) auf einen bestimmten abgegrenzten Teilbereich des Umwelt(völker)rechts, sondern erstrecken sich allgemein auf Umweltinformationen und umweltrelevante Tätigkeiten eines gewissen Ausmaßes.
- Schließlich sind – fünftens – eigentliche Individualrechte verankert bzw. die Vertragsstaaten werden zum Erlass entsprechender Regelungen verpflichtet (so dass nicht nur staatliche Institutionen berechtigt und verpflichtet werden), dies unter Einbezug des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz.

Vor diesem Hintergrund überrascht es auch nicht, dass der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, anlässlich der Unterzeichnung der Konvention vom „ehргеizigsten“ Unterfangen, das bislang im Bereich der Umweltdemokratie unter dem Dach der Vereinten Nationen unternommen worden sei, sprach.<sup>38</sup> Nicht nur die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen am Verhandlungsprozess der Konvention, sondern auch der Hintergrund des Umbruchs in Europa in Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und des Übergangs der mittel- und osteuropäischen Staaten zu Demokratie und Marktwirtschaft vermag das politisch günstige Klima zu erklären, das zweifellos ein wichtiges Element für das Gelingen der Erarbeitung der Aarhus-Konvention darstellte.<sup>39</sup>

### III. Zu den Rechtswirkungen der Aarhus-Konvention in der Union und in der Schweiz

---

ff.; *Astrid Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, 176 ff.; *Thomas von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.

<sup>37</sup> S. [www.unece.org/env/pp/ratification.html](http://www.unece.org/env/pp/ratification.html).

<sup>38</sup> Vgl. *Szabó*, in: *Environmental Democracy and Law* (Fn. 6), 95 (100).

<sup>39</sup> *Klein*, Umweltinformation (Fn. 35), 48.

Angesichts des spezifischen Inhalts der Aarhus-Konvention<sup>40</sup> stellt sich die Frage nach ihrer Rechtswirkung im Unionsrecht und im nationalen Recht in besonderer Weise, hängt ihre Effektivität doch maßgeblich davon ab, dass Einzelne und Umweltverbände die ihnen eingeräumten Rechte auch tatsächlich geltend machen können. Dieser Problematik ist im Folgenden für das Unionsrecht (und damit letztlich auch für die EU-Mitgliedstaaten) und für die Schweiz (als Beispiel eines Vertragsstaates, der nicht EU-Mitglied ist, jedoch von einer monistischen Konzeption des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht ausgeht) nachzugehen.

### 1. In der Europäischen Union

Auf der Grundlage von Art. 216 Abs. 2 AEUV<sup>41</sup> geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge einen „integrierenden Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung bilden<sup>42</sup> und ihnen ein unionsrechtlicher Charakter zukommt.<sup>43</sup> Der EuGH geht zudem davon aus, dass auch die für die Union verbindlichen Regeln des allgemeinen Völkerrechts – also insbesondere das Völkergewohnheitsrecht – „Bestandteile der Rechtsordnung“ der Union darstellen.<sup>44</sup>

Die Charakterisierung völkerrechtlicher Verträge als „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts impliziert jedenfalls, dass die Bestimmungen Teile des positiven Rechts in der Union sind. Dabei gelten sie aber nicht als „Unionsrecht“, sondern als Völkerrecht. Allerdings impliziert die Verbindlichkeit der völkerrechtlichen Abkommen für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten, dass ihnen gewisse „Attribute“ des Unionsrechts ebenfalls zukommen. Als Bestandteile der Unionsrechtsordnung gelten sie somit zwar als Völkerrecht, was insbesondere Rückwirkungen auf die Auslegung der Abkommen entfaltet, die sich nach völkerrechtlichen Regeln richtet. Andererseits aber sind die Abkommen eben Bestandteil der

---

<sup>40</sup> S. insoweit oben II.

<sup>41</sup> Wonach die von der Union geschlossenen Abkommen die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten binden.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. 181/73 (Haegemann), Slg. 1974, 449, Rz. 2/6; EuGH, Rs. 104/81 (Kupferberg), Slg. 1982, 3641, Rz. 13; EuGH, Rs. 12/86 (Demirel), Slg. 1987, 3641, Rz. 7; EuGH, Rs. C-192/89 (Sevince), Slg. 1990, I-3461, Rz. 8. Hierzu bereits *Astrid Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU. Zugleich Besprechung von EuGH, EuZW 1998, 572 - Hèrmes und EuZW 1998, 694 - Racke, EuZW 1998, 5 ff.; *Andrea Ott*, Gatt und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997, 68 ff.; *Stephan Hobe/Patrick Müller-Sartori*, Rechtsfragen der Einbindung der EG/EU in das Völkerrecht, JuS 2002, 8 ff.

<sup>43</sup> So („gemeinschaftsrechtlicher Charakter“) EuGH, Rs. 104/81 (Kupferberg), Slg. 1982, 3641, Rz. 14. Bei gemischten Abkommen – wie der Aarhus-Konvention – stellt sich die Frage, ob in jedem Fall der gesamte Vertrag als „integrierender Bestandteil“ des Unionsrechts anzusehen ist, mit allen Konsequenzen, die dies mit sich bringt, oder ob dies nur für den Teil eines gemischten Abkommens gilt, der in der Kompetenz der EU liegt. Die besseren Argumente sprechen denn auch für einen differenzierten Ansatz in dem Sinn, dass gemischte Abkommen nur insoweit integrierende Bestandteile des Unionsrechts sind, als es um Abkommensteile geht, die von den Außenkompetenzen der Union gedeckt sind, vgl. hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft für die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, FS Rüdiger Wolfrum, 2012, 1909 (1915 ff.).

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3655, Rz. 44 ff.; s. auch schon EuGH, Rs. C-286/90 (Poulsen), Slg. 1992, I-6019.

Unionsrechtsordnung, so dass sie – wenn auch als Völkerrecht und unter Beachtung der völkerrechtlichen Auslegungsmethoden – für die Mitgliedstaaten und die Organe in gleicher Weise wie (sonstige) unionsrechtliche Vorschriften verbindlich sind. Dies impliziert insbesondere die Maßgeblichkeit der unionsrechtlichen Grundsätze des Vorrangs des Unionsrechts im Verhältnis zum mitgliedstaatlichen Recht, der unmittelbaren Geltung sowie der (möglichen) unmittelbaren Wirkung.<sup>45</sup> Insoweit rechtfertigt sich denn auch die Charakterisierung der völkerrechtlichen Normen als Teil des Unionsrechts.

Damit ist die Union völkerrechtlich an die Vorgaben der Aarhus-Konvention gebunden. Diese Bindungswirkung bezieht sich schon nach dem Wortlaut des Art. 216 Abs. 2 AEUV sowohl auf die Union bzw. ihre Organe (a) als auch auf die Mitgliedstaaten (b).

a) In Bezug auf die Unionsorgane

Die Bindungswirkung der von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge impliziert, dass diese verpflichtet ist, sie durch geeignete Maßnahmen umzusetzen, wobei sich diese Maßnahmen sowohl auf Aktivitäten der Union (aa) als auch auf solche der Mitgliedstaaten beziehen können (bb). Ein besonderer Problemkreis betrifft die Frage nach der Prüfung von Sekundärrecht am Maßstab von völkerrechtlichen Verträgen (cc).

aa) Aktivitäten der Union

Soweit die Unionsebene selbst betroffen ist (es also um Handlungen oder Unterlassungen der Union bzw. ihrer Organe geht), sollen die Vorgaben der Aarhus-Konvention durch die VO 1367/2006<sup>46</sup> umgesetzt werden. Die Konzeption der VO 1367/2006 geht – in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen – dahin, dass auch für den Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Umweltinformationen grundsätzlich die (allgemeine) VO 1049/2001<sup>47</sup> 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

---

<sup>45</sup> Vgl. im Einzelnen hierzu (unter Berücksichtigung der Implikationen für die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten) *Epiney*, FS Wolfrum (Fn. 43), 1909 (1918 ff.).

<sup>46</sup> VO 1367/2006 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.

<sup>47</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.



VO 1049/2001 (s. auch Art. 3 VO 1367/2006); 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.<sup>48</sup> 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.

Soweit das Verhältnis zu völkerrechtlichen Verträgen betroffen ist, hält Art. 2 Abs. 6 VO 1049/2001 ausdrücklich fest, dass die sich aus völkerrechtlichen Abkommen ergebenden Zugangsansprüche nicht berührt sind, so dass diese also jedenfalls zum Zuge kommen müssen und die Verordnung entsprechend auszulegen ist. Somit hat sich die Auslegung der VO 1049/2001 und der VO 1367/2006 auch vor diesem Hintergrund (abgesehen von dem schon grundsätzlich zum Zuge kommenden Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung) an den Vorgaben der Aarhus-Konvention zu orientieren.<sup>49</sup> Dies bedeutet auch, dass die Ausnahmegründe der VO 1049/2001 (und der VO 1367/2006) dann nicht zum Zuge kommen können, wenn deren Heranziehung nicht mit der Aarhus-Konvention in Einklang steht, und jedenfalls sind die Vorgaben der VO 1367/2006 (und auch der VO 1049/2001) im Einklang mit der Aarhus-Konvention auszulegen.

Die Rechtsprechung des EuGH trägt diesen Zusammenhängen nur unzureichend Rechnung, wobei in erster Linie auf folgende Aspekte hinzuweisen ist:

- Erstens spricht sie der Konvention die unmittelbare Anwendbarkeit ab.<sup>50</sup> So stellte der Gerichtshof in der Rs. C-612/13 P<sup>51</sup> fest, die im konkreten Fall einschlägigen Regelungen der VO 1049/2001 seien nicht an den Vorgaben der Aarhus-Konvention zu messen: Denn die hier maßgeblichen Art. 4 Abs. 1, 4 des Übereinkommens seien nicht hinreichend bestimmt und inhaltlich unbedingt. Zur Begründung dieser überraschenden Aussage – wird doch das Vorliegen dieser Kriterien in Bezug auf die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4<sup>52</sup>) allgemein bejaht<sup>53</sup> – weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, die Aarhus-Konvention sei auf nationale Rechtsordnungen zugeschnitten, nicht hingegen auf die

<sup>48</sup> S. zum Verhältnis der VO 1367/2006 zur VO 1049/2001 EuG, Rs. T-29/08 (LPN/Kommission), ECLI:EU:T:2011:448, wo das Gericht festhält, die VO 1367/2006 enthalte gegenüber der VO 1049/2001 besondere Bestimmungen, wobei letztere aber grundsätzlich anwendbar bleibe.

<sup>49</sup> So explizit auch *Jan H. Jans/Hans H.B. Vedder*, *European Environmental Law*, 2012, 373.

<sup>50</sup> S. EuG, Rs. T-111/11 (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:T:2013:482, und das Rechtsmittelurteil in EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:C:2015:486. Vgl. hierzu *Astrid Epiney*, *Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2015*, EurUP 2016, 2 (7 f.).

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:C:2015:486. Es handelt sich um das Rechtsmittelurteil zu EuG, Rs. T-111/11 (Client Earth/Kommission), ECLI:EU:T:2013:482. In diesem Urteil hatte das Gericht die Klage einer Umweltschutzorganisation gegen die stillschweigende bzw. teilweise Verweigerung des Zugangs zu bei der Kommission vorhandenen Dokumenten über die Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten mit dem EU-Umweltrecht abgewiesen, dies im Wesentlichen unter Bezugnahme auf die in Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 vorgesehene Möglichkeit, den Zugang bei einer Gefährdung des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten zu verweigern.

<sup>52</sup> RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen ABl. 2003 L 41, 26.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, Kap. 6, Rn. 51 f.

rechtlichen Besonderheiten einer supranationalen Organisation, wobei der Gerichtshof die Erklärung dafür schuldig bleibt, warum beim Informationszugang hier derartige Besonderheiten bestehen sollen. Weiter und daran anschließend hält der EuGH fest, die Konvention könne in Bezug auf die Reichweite des Informationszugangs nicht so verstanden werden, dass sie eine ganz bestimmte Verpflichtung des Unionsgesetzgebers zur Folge habe. Auch wenn der daran anknüpfenden Erwägung, die Konvention stehe einer Auslegung des Begriffs der Untersuchungstätigkeiten in Abhängigkeit von den Besonderheiten der Union nicht entgegen, grundsätzlich beigeprüft werden kann, ist die prinzipielle Ablehnung der Prüfung der Konformität der VO 1049/2001 mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention doch kaum überzeugend: Aus den Ausführungen des Gerichtshof wird schon nicht klar, ob er die inhaltliche Unbedingtheit oder die hinreichende Bestimmtheit verneint. Weiter und insbesondere jedoch erscheint der vom Gerichtshof herangezogene Maßstab äußerst streng und jedenfalls viel strenger als im Falle der Beurteilung der Frage, ob Richtlinienbestimmungen unmittelbar wirksam sind, ohne dass hierfür wirklich Gründe ersichtlich sind, ganz abgesehen davon, dass es wenige völkerrechtliche Vorgaben gibt, die insgesamt so präzise formuliert sind wie diejenigen der Aarhus-Konvention betreffend den Zugang zu Umweltinformationen. So erschließt sich etwa die zusätzliche Präzision – immer in Bezug auf den Grundsatz des Zugangs und die anwendbaren Ausnahmebestimmungen – der entsprechenden Vorgaben der (unmittelbar anwendbaren) VO 1049/2001 nicht auf den ersten Blick, ganz abgesehen von den auf völkerrechtlicher Ebene gewährleisteten Grund- und Menschenrechten, die ebenfalls in vielen Staaten teilweise als unmittelbar anwendbar erachtet werden; vielmehr dürften die überzeugenderen Gründe dafür sprechen, der Konvention diesbezüglich sehr wohl einen Mindeststandard bzw. ein „Mindestmaß an Zugang“ zu entnehmen, woran auch der Umstand nichts ändert, dass den Vertragsparteien durchaus darüber hinaus ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleibt. Und eine Verneinung der inhaltlichen Unbedingtheit aufgrund des Verweises auf die Formulierung der Konvention (die in der Tat auf innerstaatliche Vorschriften Bezug nimmt) erscheint reichlich konstruiert. Letztlich impliziert dieses Urteil im Ergebnis eine weitgehende „Unbeachtlichkeit“ des Art. 216 Abs. 2 AEUV – wonach die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge die Unionsorgane binden und Vorrang vor dem Sekundärrecht haben. Überraschend ist denn auch, dass der Gerichtshof mit keinem Wort auf die Frage eingeht, ob sein Ansatz nicht die effektive Wirksamkeit dieser Bestimmung beeinträchtigt. Diese Erwägungen bedeuten nicht, dass die VO 1049/2001 mit der Aarhus-Konvention unvereinbar wäre; eine von vornherein erfolgende Ablehnung jedoch bereits der Prüfung dieser Frage – soweit der Zugang zu Umweltinformationen betroffen ist – erscheint jedoch kaum überzeugend und dürfte weder Art. 216 Abs. 2 AEUV noch der Bindungswirkung des Völkerrechts Rechnung tragen.

- Zweitens zieht sie im Verhältnis zur Aarhus-Konvention mitunter zusätzliche Ausnahmegründe heran. So wies das Gericht in der Rs. T-362/08<sup>54</sup> eine Klage gegen die Entscheidung der Kommission, den Zugang zu einem Schreiben des damaligen Bundeskanzlers Schröder zu verweigern, unter Berufung auf Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 1049/2001 (wonach der Schutz öffentlicher Interessen im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik eines Staates die Verweigerung des Zugangs zu rechtfertigen vermag) ab.<sup>55</sup> In der Sache ging es um die Zulässigkeit des Baus eines privaten Flughafens im Natura-2000-Gebiet „Mühlenberger Loch“, und der damalige Bundeskanzler hatte sich offenbar für die Zulässigkeit ausgesprochen. Der Ausnahmegrund des Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 1049/2001 figuriert jedoch nicht in der Aarhus-Konvention; da diese jedoch als von der Union ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag integraler Bestandteil des EU-Rechts ist und nach Art. 216 Abs. 2 AEUV auch die Unionsorgane bindet und Art. 2 Abs. 6 VO 1049/2001 überdies klarstellt, dass sie sich aus völkerrechtlichen Abkommen ergebende Zugangsansprüche nicht berührt, hätte diese Ausnahmebestimmung nicht herangezogen werden dürfen.<sup>56</sup> Der Ansatz des Gerichts führt somit letztlich zu einer Aushebelung des Art. 2 Abs. 6 VO 1049/2001. Bedauerlich ist dies insbesondere insofern, als einige der in der VO 1049/2001 aufgeführten Ausnahmegründe gerade nicht in der Aarhus-Konvention figurieren und Art. 6 VO 1367/2006 diesem Umstand nur unzureichend Rechnung trägt, da im Wesentlichen auf die Ausnahmegründe des Art. 4 VO 1049/2001 verwiesen wird, ohne dass deren Nichtanwendbarkeit durch die VO 1367/2001 klargestellt würde.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der Ausnahmegrund des Art. 4 Abs. 4 lit. c) AK auf Gerichtsverfahren sowie strafrechtliche und disziplinarische Untersuchungen beschränkt ist; darüber hinausgehende Untersuchungen oder sonstige Anliegen sind vom Ausnahmetatbestand nicht umfasst. Hingegen führt Art. 4 Abs. 2 3. Gedankenstrich VO 1049/2001 allgemein Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten auf, und die Rechtsprechung des Gerichtshofs fasst auch Studien, die im Vorfeld von Vertragsverletzungsverfahren erstellt wurden und die EU-Konformität mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben, unter diesen

<sup>54</sup> EuG, Rs. T-362/08 (Internationaler Tierschutz-Fonds), ECLI:EU:T:2011:6. Das Rechtsmittelurteil des Gerichtshofs (EuGH, Rs. C-135/11 P (IFAW Internationaler Tierschutzfonds), ECLI:EU:C:2012:376) hebt das Urteil des Gerichts zwar auf, jedoch lediglich aus verfahrensrechtlichen Gründen, ohne dass der Gerichtshof auf den hier interessierenden Aspekt eingegangen wäre.

<sup>55</sup> Weiter äußerte sich das Gericht zur Ausnahme des Art. 4 Abs. 5 VO 1049/2001 (betreffend den Zugang zu Dokumenten, die aus einem Mitgliedstaat stammen): Diese impliziere, dass es den Organen – *in concreto* der Kommission – nicht freistehe, das fragliche Dokument zu verbreiten; allerdings handle es sich nicht um ein „Vetorecht“, sondern um eine Art Zustimmung zum Fehlen von Ausnahmegründen nach Art. 4 Abs. 1-3 VO 1049/2001, so dass der Mitgliedstaat der Verbreitung von ihm stammender Dokumente nur widersprechen dürfe, wenn er sich auf die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 1-3 VO 1049/2001 stützt und dies hinreichend begründet. Die Kommission bleibe für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung verantwortlich, so dass sie das Vorliegen der Ausnahmen und ihre Begründung zu prüfen habe.

<sup>56</sup> S. insoweit auch die Kritik an dem Urteil bei *Ludwig Krämer*, Comment on case T-362/08, JEEPL 2011, 225 ff.

Ausnahmetatbestand,<sup>57</sup> ganz abgesehen davon, dass die VO 1049/2001 – auch insoweit im Gegensatz zur Aarhus-Konvention – auch die „Rechtsberatung“ als solche als Ausnahmetatbestand nennt.<sup>58</sup> Untersuchungen der Kommission zu möglichen Vertragsverletzungen der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 258 AEUV stellen jedoch gerade keine strafrechtlichen oder disziplinarischen Untersuchungen dar. Denn dem Vertragsverletzungsverfahren fehlen mit seinem Mischcharakter aus Konsultations-, Feststellungs- und Sanktionsverfahren sowohl das Über-Unterordnungsverhältnis einer typischen strafrechtlichen oder disziplinarischen Untersuchung als auch das für ein Disziplinarverhältnis typische persönliche Abhängigkeits- oder Dienstverhältnis. Aus diesen Gründen dürfte es einer nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 AK gebotenen engen Auslegung des Ausnahmetatbestandes behördlicher Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art nicht entsprechen, Untersuchungen über mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht durch die Kommission im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren als Ausnahmetatbestand für das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu postulieren. Insoweit trägt die Rechtslage in der EU den Anforderungen der Aarhus-Konvention nicht Rechnung.

Über diese Bedenken vermag auch nicht die Argumentation des EuGH hinweg helfen, welche auf die rechtliche Besonderheit der Europäischen Union als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration abstellt und daher eine enge Auslegung der Untersuchungen „strafrechtlicher und disziplinarischer Art“ nicht zu bestimmten Verpflichtungen des Unionsgesetzgeber führen könnte. Somit sei es daher zulässig, die Untersuchungen der Kommission zu möglichen Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten als Untersuchungen im Sinne von Art. 4 Abs. 4 lit. c) AK zu verstehen.<sup>59</sup> Denn auch die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten kennen mit dem Vertragsverletzungsverfahren vergleichbare Fachaufsichtsverfahren gegenüber untergeordneten Behörden. Zudem verfügt auch die Europäische Union über ein eigenes Disziplinarrecht in Bezug auf die Bediensteten der Europäischen Union, so dass in diesem Fall keine besonderen Unterschiede zu den Rechtsordnungen der Staaten als Vertragspartei zur Aarhus-Konvention bestehen. Lediglich in Bezug auf strafrechtliche Untersuchungen verfügt die EU über keine den Staaten vergleichbare Kompetenzen. Dies

---

<sup>57</sup> EuGH, Rs. C-514/11 P (LPN und Finnland/Kommission) ECLI:EU:C:2013:738; EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth), ECLI:EU:C:2015:486. Vgl. ansonsten zur Auslegung dieses Ausnahmetatbestands in der VO 1049/2001, m.w.N., *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/Kristian Fischer/Thomas Fetzer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG, Kommentar, D III 2.2, 69 S., Oktober 2014, Rn. 59 f.

<sup>58</sup> Unter das Anliegen der Rechtsberatung fallen nach der Rechtsprechung des EuGH z.B. Rechtsgutachten der Juristischen Dienste der Unionsorgane, vgl. EuGH, verb. Rs. C-30/05, C-52/05 P (Schweden/Turco), ECLI:EU:C:2008:374; EuGH, Rs. C-506/08 P (Schweden/My Travel), ECLI:EU:C:2011:496. Hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Kommentar VO 1049/2001 (Fn. 57), Rn. 58.

<sup>59</sup> EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth), ECLI:EU:C:2015:486, Rn. 40, 42. Kritisch dazu auch schon *Epiney*, EurUP 2016 (Fn. 50), 2 (7 ff.).

allein vermag jedoch keinen überzeugenden Grund darzustellen, der eine über den Wortlaut hinaus gehende Auslegung der strafrechtlichen und disziplinarischen Untersuchungen auf das Vertragsverletzungsverfahren rechtfertigen könnte, zumal dieser Umstand zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Konvention bekannt war.

- Sodann sei noch auf eine Relativierung sowohl des Grundsatzes der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände als auch der Verpflichtung der Einzelfallprüfung (s. Art. 4 Abs. 4 AK)<sup>60</sup> durch eine neuere Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die VO 1049/2001 und die VO 1367/2006 hingewiesen: In den verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P<sup>61</sup> bestätigte der Gerichtshof den Ansatz des Gerichts, dass die Kommission den Zugang zu Dokumenten, die ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren im Umweltsektor betreffen, aus Gründen des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten verweigern durfte, und zwar auch ohne eine vollumfängliche konkrete und individuelle Prüfung aller Dokumente, zu denen Zugang beantragt wurde. Denn eine solche habe unterbleiben können, da es offenkundig sei, dass alle fraglichen Dokumente, was ihren gesamten Inhalt betrifft, zu derselben Dokumentenkategorie gehören und dass der Zugang zu diesen aufgrund der geltend gemachten Ausnahme verweigert werden könne. Insbesondere bringe eine Verbreitung der Dokumente die Gefahr mit sich, dass die Natur und der Ablauf des Verfahrens modifiziert würden, da es sich als noch schwieriger erweisen könnte, einen Verhandlungsprozess in Gang zu setzen und zu einem Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat zu kommen, womit eine Klageerhebung vermieden werden könnte. An diesem Schluss ändere auch die VO 1367/2006 nichts, da die in Art. 6 VO 1367/2006 vorgesehenen gesetzlichen Vermutungen und der Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmegründe sich nicht auf Vertragsverletzungsverfahren bezögen. Zu überzeugen vermag dies freilich nicht, denn dieser Ansatz impliziert nicht nur eine eher weite Auslegung der Ausnahmetatbestände, da das Urteil im Ergebnis von einem Grundsatz der Nichtzugänglichkeit von Stellungnahmen der Kommission während laufender Vertragsverletzungsverfahren (zumindest bis zur mündlichen Verhandlung) ausgeht, dies wohlgemerkt, ohne dass eine Einzelfallprüfung notwendig wäre. Jedenfalls vermag der Hinweis auf die geordnete Rechtspflege und den Schutz der Kommission vor Außeneinflüssen nicht zu überzeugen, ist doch nicht ersichtlich, warum diese Interessen regelmäßig bei Vertragsverletzungsverfahren betroffen sein sollen und regelmäßig das Zugangsinteresse überwiegen sollen, zumal die Inangasetzung von Vertragsverletzungsverfahren sowieso veröffentlicht wird, so dass die vom EuGH zugelassene „Globalberufung“ auf eine Zugangsverweigerung nicht überzeugt.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Hierzu *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention (Fn. 3), Art. 4, Rn. 36 f.

<sup>61</sup> EuGH, verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P (LPN und Finnland/Kommission) ECLI:EU:C:2013:738. Diese Rechtsprechung wurde in der Folge in der Sache in EuGH, Rs. C-612/13 P (Client Earth), ECLI:EU:C:2015:486, bestätigt.

<sup>62</sup> Kritisch zu diesem Ansatz mit weiteren Beispielen aus der Rechtsprechung *Epiney*, EurUP 2016 (Fn. 50), 2 (7 ff.).

- Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der pauschale Ausschluss aufsichtsrechtlicher Entscheidungen vom Begriff der vom Anwendungsbereich der unter die VO 1367/2006 fallenden Verwaltungsakten in Art. 2 Abs. 2 VO 1367/2006 nicht mit der Konvention in Einklang stehen dürfte: Denn aufsichtsrechtliche Entscheidungen sind – so auch das *Compliance Committee* – grundsätzlich als administrative und nicht als rechtsprechende Tätigkeiten anzusehen, so dass die Vorgaben der Konvention insoweit vollumfänglich zum Zuge kommen.<sup>63</sup>

In Bezug auf den Rechtsschutz kommen die ordentlichen Verfahren, insbesondere Art. 263 AEUV (Nichtigkeitsklage), zum Zuge. Darüber hinaus enthält auch die VO 1367/2006 auch Vorgaben über den Rechtsschutz auf Unionsebene. Allerdings entspricht die Ausgestaltung des Rechtsschutzes in der Union nach Ansicht des *Compliance Committee* nicht (vollumfänglich) den Vorgaben der Aarhus-Konvention:

- So betont das *Compliance Committee*, der durch Art. 9 Abs. 3 AK (wonach der Rechtsweg bei Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht zu eröffnen ist)<sup>64</sup> den Vertragsstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum beziehe sich lediglich auf die Kriterien, welche die Mitglieder der Öffentlichkeit zu erfüllen haben, um generellen Zugang zum Rechtsweg und somit Parteifähigkeit erhalten zu können, nicht hingegen auf den Anspruchsgegenstand.<sup>65</sup> Daher sah das *Compliance Committee* auch die Beschränkung des Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 auf Verwaltungsakte als nicht mit Art. 9 Abs. 3 AK vereinbar an. Gemäß dieser Bestimmung müsse der bloße Umweltbezug einer behördlichen Handlung oder eines Unterlassens ausreichen. Darüber hinaus stehe den Vertragsparteien kein Ermessen in der Beschränkung des zulässigen Verfahrensgegenstandes zu, da sich das Ermessen lediglich auf die Anforderungen an die Parteifähigkeit von Mitgliedern der Öffentlichkeit beziehe.<sup>66</sup>
- Auch in Bezug auf die Vorgaben des Art. 263 Abs. 4 AEUV schloss das *Compliance Committee* – jedenfalls soweit Verbände betroffen sind – auf eine Unvereinbarkeit mit Art. 9 Abs. 3 AK, dies unter Zugrundelegung der engen Auslegung der Kriterien der unmittelbaren individuellen Betroffenheit durch den EuGH.<sup>67</sup> Denn damit werde Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, deren Zweck allein der Umweltschutz ist, der Zugang zu Überprüfungsverfahren nach Art. 9 Abs. 3 AK im Ergebnis weitgehend

<sup>63</sup> ACCC/C/2008/32 Part II Europäische Gemeinschaft, Rn. 106 ff.

<sup>64</sup> Ausführlich zu dieser Bestimmung *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention (Fn. 3), Art. 9, Rn. 35 ff.

<sup>65</sup> ACCC/C/2008/32 Part II (Europäische Gemeinschaft), Rn. 66, 70, 75.

<sup>66</sup> ACCC/C/2008/32 Part II (Europäische Gemeinschaft), Rn. 51 ff., 95. Hierzu auch *Thirza Moolenaar/Sandra Nobrega*, Access to Justice: Environmental Non-Governmental Organisations according to the Aarhus Regulation, elni 2/2016, 76 ff., die im Einzelnen auf das Verfahren der Art. 10 ff. VO 1367/2006 eingehen.

<sup>67</sup> S. insbesondere EuGH, Rs. C-583/11 P (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.), ECLI:EU:C:2013:625; s. auch EuGH, Rs. C-398/13 P (Inuit Tapiriit Kanatami/EP und Rat), ECLI:EU:C:2015:535. Hierzu *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 2016, § 9, Rn. 41 ff., m.w.N.; ausführlich auch – im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen des *Compliance Committee* – *Ludwig Krämer*, Accès à la justice en matière d'environnement – La double mesure de la Cour de justice de l'Union européenne, RDUE 2017, 13 (15 ff.).

verwehrt (womit der Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK verlassen wird, darf doch der Rechtsschutz nicht so ausgestaltet sein, dass Verbandsklagen praktisch nicht möglich sind), woran auch die besonderen Voraussetzungen in Bezug auf Rechtsakte mit Verordnungscharakter nichts änderten. Das *Compliance Committee* wertete somit eine Beschränkung, die einem faktischen Rechtsausschluss gleichsteht, als Ermessensfehlgebrauch.<sup>68</sup>

bb) In Bezug auf unionsrechtliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten

Soweit es um Handlungen oder Unterlassungen der **Mitgliedstaaten** geht, wurden die Vorgaben der Aarhus-Konvention in verschiedenen Sekundärrechtsakten aufgegriffen: So regelt die RL 2003/4 den Zugang zu Umweltinformationen, und diverse Sekundärrechtsakte sehen die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren vor.

In Bezug auf den besonders kontrovers diskutierten Rechtsschutz wurde Art. 9 Abs. 2 AK auf Unionsebene insbesondere durch entsprechende Ergänzungen der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) und der RL 2010/75 (IVU- oder IE-Richtlinie) umgesetzt, wobei die entsprechenden Bestimmungen auf die Formulierungen der Konvention zurückgreifen, so dass die Präzisierung der Aktivlegitimation durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen hat. Der EuGH hatte sich bereits in verschiedenen Urteilen zur Auslegung dieser Bestimmungen geäußert und zahlreiche Aspekte präzisiert,<sup>69</sup> worauf in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen werden soll.<sup>70</sup>

Soweit Art. 9 Abs. 3 AK betroffen ist, wurden auf Unionsebene (in Bezug auf mitgliedstaatliches Verhalten) – im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 AK, welcher in den entsprechenden Artikeln der RL 2011/92 und der RL 2010/75 aufgegriffen wurde – bislang keine Umsetzungsmaßnahmen ergriffen. Zwar unterbreitete die Kommission bereits 2003 einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten;<sup>71</sup> dieser wurde jedoch inzwischen zurückgezogen,<sup>72</sup> und es ist nicht zu erwarten, dass hier in absehbarer Zeit eine Umsetzung erfolgt.

Aufgeworfen wird damit die Frage, ob die Union dadurch, dass sie in Bezug auf mitgliedstaatliches Verhalten Art. 9 Abs. 3 AK nicht umgesetzt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention verstoßen hat. Diese Problemstellung ist auch vor dem Hintergrund

<sup>68</sup> ACCC/C/2008/32 Part II (Europäische Gemeinschaft), Rn. 60 ff. Zu dieser Empfehlung (bzw. dem Entwurf, die Empfehlung wurde verbindlich am 17. März 2017 angenommen), die letztlich eine Desavouierung der Rechtsprechung des EuGH darstellt, und ihre Einordnung *Krämer*, RDUE 2017 (Fn. 67), 13 ff., der auch auf gewisse Inkonsistenzen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinweist; s. zum Problemkreis auch *Benedikt Pirker*, Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's Effects in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, RECIEL 1/16, 81 ff. Vgl. auch die Zurückweisung der Empfehlung durch die Kommission in COM(2017) 366 final.

<sup>69</sup> Vgl. insoweit den Überblick bei *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention (Fn. 3), Art. 9, Rn. 19 ff.

<sup>70</sup> S. insoweit den Beitrag von *Remo Klinger* (in diesem Band).

<sup>71</sup> KOM (2003) 624 endg.

<sup>72</sup> ABl. 2014 C 153, 3.

zu sehen, dass es sich bei der Aarhus-Konvention um ein gemischtes Abkommen handelt (so dass es jedenfalls auch den Mitgliedstaaten obliegt, ihren sich aus Art. 9 Abs. 3 AK ergebenden Verpflichtungen nachzukommen), und dass auf mitgliedstaatlicher Ebene zu erfüllende Pflichten in Frage stehen. Daraus könnte man *a priori* folgern, die Union treffe von vornherein keine Pflicht zur Umsetzung dieser Bestimmung in Bezug auf mitgliedstaatliches Verhalten. Dieser Schluss greift jedoch wohl zu kurz, wobei zwischen der unionsrechtlichen und der völkerrechtlichen Perspektive zu unterscheiden ist:<sup>73</sup>

- Aus **völkerrechtlicher Sicht** ist zu beachten, dass das Völkerrecht insofern „ergebnisorientiert“ ist, als die Vertragsstaaten nur (aber immerhin) verpflichtet sind, die ihnen obliegenden Verpflichtungen einzuhalten, ohne dass ihnen jedoch vorgeschrieben wäre, auf welche Weise sie dies zu tun haben. Insofern lässt sich also aus dem Völkerrecht keine Pflicht der Union ableiten, einen Rechtsakt anzunehmen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Art. 9 Abs. 3 AK (ggf. nur für die auf Unionsrecht beruhenden nationalen sowie die direkt anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften) umzusetzen; ausreichend ist, dass eine solche Umsetzung in den Mitgliedstaaten im Ergebnis erfolgt. Dies ändert aber nichts daran, dass die Union – so die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK in den oder einigen Mitgliedstaaten defizitär ist – grundsätzlich völkerrechtlich verantwortlich ist.<sup>74</sup>
- Aus **unionsrechtlicher Sicht** ist Ausgangspunkt der Überlegungen, dass ein durch die Union abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag für diese bindende Wirkung entfaltet (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Diese Bindungswirkung impliziert jedenfalls in denjenigen Konstellationen ggf. (d.h., wenn der Vertrag dies verlangt) eine Durchführung durch einen Unionsrechtsakt, wenn – wie im Rahmen der ausschließlichen Kompetenzen – nur die Union tätig werden darf; m.a.W. geht mit einer ausschließlichen Kompetenz quasi als Korrelat auch die Verpflichtung einher, die notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, können doch die Mitgliedstaaten nicht tätig werden. Soweit es jedoch um geteilte Zuständigkeiten geht, ist u.E. zu unterscheiden:<sup>75</sup> Soweit es um Sachverhalte geht, die bis zum Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages allein durch mitgliedstaatliches Recht geregelt sind bzw. waren, dürfte lediglich aus dem Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages (auch) durch die Union keine Pflicht abzuleiten sein, hier umfassend für die Durchführung zu sorgen. Die Beteiligung (auch) der Union an einem

<sup>73</sup> Ohne dass diese Problematik hier abschließend erörtert werden kann. Vgl. umfassend, m.w.N., *Marten Breuer/Stephan Riegger*, Die Reichweite der Pflicht der EU zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, EurUP 2014, 293 ff.; s. auch schon *Astrid Epiney/Dominique Gross*, Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts -, EurUP 2005, 2 (9 ff.).

<sup>74</sup> Vgl. zu diesem Grundsatz der umfassenden Bindung (der auch durch Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK nicht relativiert wird) nur, m.w.N., *Breuer/Riegger*, EurUP 2014 (Fn. 73), 293 (294 ff.). In diesem Sinn ist wohl auch die Stellungnahme des *Compliance Committee* in einem Irland betreffenden Fall zu verstehen, vgl. ACCC/C/2010/54 vom 24. Juni 2012.

<sup>75</sup> Vgl. diesen Ansatz bereits bei *Epiney/Gross*, EurUP 2005 (Fn. 73), 2 (10 f.); ihm teilweise folgend *Breuer/Riegger*, EurUP 2014 (Fn. 73), 293 (304 ff.), die jedoch bei der Annahme einer Umsetzungspflicht zurückhaltender sind und lediglich bei „vollständiger Ineffektivität“ der mitgliedstaatlichen Umsetzung eine Pflicht der Union bejahen (306).



völkerrechtlichen Vertrag dürfte nämlich grundsätzlich nicht die Frage präjudizieren, wer (Union oder Mitgliedstaaten) in der Union zur Durchführung berechtigt und verpflichtet ist, zumal sich jeweils auch noch die Frage stellt, ob der Union eine entsprechende Kompetenz zukommt und ob die Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips eingehalten sind. Sobald jedoch die Union in einem bestimmten Bereich, der auch Aspekte betrifft, die durch den betreffenden völkerrechtlichen Vertrag geregelt sind, tätig wird, ist sie insoweit auch verpflichtet, die Vorgaben des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages zu beachten und in den Rechtssetzungsakten zu berücksichtigen. Denn soweit die Union im Anwendungsbereich von durch sie abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen tätig wird, muss sie in diesem Maß auch sicherstellen, dass die Vorgaben eingehalten werden (dies selbstverständlich immer nur soweit, wie der Union auch entsprechende Kompetenzen zukommen und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips). In Bezug auf die Aarhus-Konvention impliziert dieser Ansatz, dass die Union verpflichtet ist, Art. 9 Abs. 3 AK soweit umzusetzen, wie es um die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung von auf Unionsrecht beruhendem nationalen Recht oder von direkt anwendbarem Unionsrecht geht, da ihr eine entsprechende Kompetenz zukommt und davon auszugehen ist, dass auch die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind.<sup>76</sup> Dieser Verpflichtung<sup>77</sup> ist die Union bislang noch nicht nachgekommen, und (auch) insofern ist der erwähnte Rückzug des in diese Richtung gehenden Richtlinienvorschlags sehr zu bedauern.

Eine mit dieser Problematik im Zusammenhang stehende Frage ist diejenige, ob und inwieweit die Union – konkret in erster Linie die Kommission – verpflichtet ist, die Anwendung der Aarhus-Konvention durch die Mitgliedstaaten auch insoweit zu überwachen, als ihre Bestimmungen nicht im Sekundärrecht umgesetzt worden sind. Vieles spricht für eine grundsätzliche Bejahung dieser Frage und zwar aufgrund des Unionsrechts: Nach Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV sorgt die Kommission für die Anwendung der Verträge sowie der aufgrund der Verträge ergriffenen Maßnahmen und überwacht die Anwendung des Unionsrechts (unter der Kontrolle des Gerichtshofs). Wenn völkerrechtliche Verträge also integrierender Bestandteil des Unionsrechts sind, muss die Kommission auch für ihre Anwendung durch die Mitgliedstaaten sorgen, dies unabhängig

---

<sup>76</sup> Letzteres jedenfalls auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der dem Unionsgesetzgeber diesbezüglich einen weiten Spielraum einräumt, vgl. aus der jüngeren Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. C-508/13 (Estland/EP und Rat), ECLI:EU:C:2015:403; EuGH, Rs. C-358/14 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2016:323.

<sup>77</sup> An welcher auch die Erklärung der Union zu Art. 9 Abs. 3 AK, die dem Genehmigungsbeschluss angefügt wurde und wonach die Union für die Erfüllung der sich aus Art. 9 Abs. 3 AK ergebenden Verpflichtungen insoweit nicht zuständig sei, als sich diese auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und mitgliedstaatlichen Einrichtungen vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassen angefochten werden; hier seien vielmehr die Mitgliedstaaten zuständig, dies jedoch nur, solange die Union keine entsprechenden Rechtsakte angenommen habe, vgl. Genehmigungsbeschluss (2005/370), ABl. 2005 L 124, 1, nichts ändert. Diese Erklärung ist letztlich vor dem Hintergrund des Scheiterns des erwähnten Richtlinienvorschlags der Kommission (die übrigens eine gegenteilige Ansicht vertreten hatte) zu sehen; sie vermag selbstverständlich nicht sich aus dem Primärrecht ergebende Verpflichtungen zu relativieren.

von der Frage, ob die entsprechenden Vorgaben Eingang in Sekundärrecht gefunden haben. M.a.W. entfalten die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge für die Mitgliedstaaten auch (im Falle gemischter Verträge sind die Mitgliedstaaten darüber hinaus auch kraft Völkerrecht an die Verträge gebunden) aufgrund genuin unionsrechtlicher Vorgaben Bindungswirkung, und die Mitgliedstaaten sind demnach auch aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, die völkerrechtlichen Verträge umzusetzen und zu beachten, dies auch in den Konstellationen, in denen kein Sekundärrecht zur Umsetzung erlassen wurde. Dann aber muss sich Art. 17 Abs. 1 EUV auch auf von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Verträge beziehen, dies jedoch nur insoweit, wie der Union auf dem betreffenden Gebiet eine Kompetenz zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags zukommt. Für den Bereich der Aarhus-Konvention ist dies aufgrund der weiten Fassung des Art. 192 AEUV und der Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen<sup>78</sup> für die erste und zweite Säule umfassend und für die dritte Säule zumindest insoweit zu bejahen, wie es um den Rechtsschutz in Bezug auf solche umweltrechtlichen Bestimmungen geht, die auf Unionsrecht beruhen.

cc) Zur Prüfung von Sekundärrecht am Maßstab des Völkerrechts

Von der Union abgeschlossene völkerrechtliche Abkommen stehen in der Normenhierarchie über dem Sekundärrecht, wie sich bereits aus Art. 216 Abs. 2 AEUV, wonach die Abkommen die Unionsorgane binden, ergibt.<sup>79</sup> Allerdings stößt die effektive Durchsetzung des somit an sich völkerrechtlichen Verträgen zukommenden Vorrangs vor Sekundärrecht auf die Schwierigkeit, dass der Gerichtshof die Vereinbarkeit sekundärrechtlicher Bestimmungen mit dem Völkerrecht nur unter sehr engen Voraussetzungen überprüft: So geht der EuGH davon aus, dass ein Konflikt eines Sekundärrechtsakts mit einem völkerrechtlichen Vertrag nur dann zur Nichtigkeitserklärung des ersteren führen könne, wenn erstens Art und Struktur des betreffenden Vertrags dem nicht entgegenstehen und zweitens die betreffenden völkervertraglichen Vorschriften inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind. Von diesem Grundsatz gebe es aber zwei Ausnahmen, erstens für den Fall, dass die Union eine bestimmte Verpflichtung umsetzen wollte, die sie im Rahmen eines Vertrages übernommen hat, zweitens für den Fall, dass die unionsrechtliche Handlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen eines völkerrechtlichen Abkommens verweist. Für die zuerst genannte Ausnahme reiche jedoch eine allgemeine Bezugnahme auf völkerrechtliche Verpflichtungen nicht aus; vielmehr sei es notwendig, dass sich der konkreten Unionsvorschrift entnehmen lässt, dass durch sie eine

---

<sup>78</sup> Hierzu ausführlich, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der EU (Fn. 53), Kap. 4, Rn. 26 ff.

<sup>79</sup> Hierzu bereits, m.w.N., *Epiney*, FS Wolfrum (Fn. 43), 1909 (1925 ff.).

bestimmte, sich aus einem völkerrechtlichen Vertrag ergebende Verpflichtung in Unionsrecht umgesetzt werden sollte.<sup>80</sup>

Die Implikationen dieses bislang in erster Linie im Zusammenhang mit dem WTO-Recht diskutierten Ansatzes für die Aarhus-Konvention bzw. die effektive Wirkung gewisser ihrer Bestimmungen kann am Beispiel der verb. Rs. C-401/12-403/12 P<sup>81</sup> illustriert werden: Der EuGH verneinte hier – wie schon in der Rs. C-240/09<sup>82</sup> – die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 3 AK, da die Bestimmung nicht unbedingt und hinreichend genau sei und daher einer Umsetzung bedürfe. Der Gerichtshof folgert hieraus (im Gegensatz zum Gericht<sup>83</sup>) auch, dass Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 als sekundärrechtliche Bestimmung nicht am Maßstab des Art. 9 Abs. 3 AK überprüft werden könne. Die Annahme des Gerichts, dies sei gleichwohl möglich, da die Verordnung die völkerrechtliche Verpflichtung umsetzen wolle, greife nicht: Denn Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 verweise nicht ausdrücklich auf die Aarhus-Konvention und betreffe auch nicht die Durchführung besonderer Verpflichtungen, da Art. 9 Abs. 3 AK sehr allgemein formuliert sei. Das Urteil nimmt Art. 9 Abs. 3 AK Vieles von seiner Effektivität und erscheint insgesamt wenig schlüssig, insbesondere vor dem Hintergrund des erklärten Ziels der VO 1367/2006, die Aarhus-Konvention umzusetzen.<sup>84</sup>

Das Urteil nimmt Art. 9 Abs. 3 AK Vieles von seiner Effektivität und steht auch in einem gewissen Gegensatz zum Ansatz des Gerichtshofs in Bezug auf mitgliedstaatliches Recht (wo der Gerichtshof sehr wohl davon ausgeht, dass Art. 9 Abs. 3 AK ein gewisser Kerngehalt entnommen werden kann, welcher durch die Mitgliedstaaten zu beachten ist).<sup>85</sup> Im Übrigen illustriert dieses Urteil auch allgemein einmal mehr die Fragwürdigkeit des Ansatzes des Gerichtshofs, sekundärrechtliche Bestimmungen nur unter der Voraussetzung am (höherrangigem) Völkerrecht zu messen, wenn letztere unmittelbar anwendbar sind und Art und Struktur des betreffenden Vertrages dem nicht entgegenstehen. Es ist nämlich eine gänzlich andere Frage, ob eine bestimmte Vorschrift hinreichend genau ist, um auf einen Einzelfall angewandt zu werden, oder ob niederrangiges Recht mit ihr unvereinbar ist, ist es doch denkbar (wie der Gerichtshof übrigens in Bezug auf das Verhältnis von Richtlinienbestimmungen und

---

<sup>80</sup> Aus der jüngeren Rechtsprechung z.B. (im Zusammenhang mit dem WTO-Recht) EuGH, Rs. C-21/14 P (Kommission/Rusal Armenal), ECLI:EU:C:2015:494.

<sup>81</sup> EuGH, verb. Rs. C-401/12-403/12 P (Rat u.a./Vereniging Milieudefensie), ECLI:EU:C:2015:4. S. auch das parallel gelagerte Urteil in EuGH, verb. Rs. C-404-405/12 P, (Kommission/Stichting Natuur En Milieu), ECLI:EU:C:2015:5. Kritisch zu den Urteilen aus dem Jahr 2015 *Anais Berthier*, *Rulings in Joined Cases C-401/12P to C-403/12 P and Joined Cases C-404/12 P and C-405/12 P: The Lack of Proper Implementation of Article 9(3) of the Aarhus Convention*, JEEPL 2015, 207 ff.; wohl auch *Barbara Goby*, Anmerkung, RdU 2015, 75 ff.

<sup>82</sup> EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranárske), ECLI:EU:C:2011:125. S. insoweit auch schon oben XX.

<sup>83</sup> S. EuG, Rs. T-369/09 (Vereniging Milieudefensie u.a.), ECLI:EU:T:2012:301, wo das Gericht die Unvereinbarkeit von Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention feststellte, da die Verordnungsbestimmung nur Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen erfasst und das Überprüfungsverfahren somit nur in Bezug auf diese zum Zuge kommt, was den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht Rechnung trage.

<sup>84</sup> Vgl. zur Kritik bereits *Epiney*, EurUP 2016 (Fn. 50), 2 (6). Das *Compliance Committee* geht denn auch von der Unvereinbarkeit des Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 mit Art. 9 Abs. 3 AK aus, vgl. ACCC/C/2008/32 Part II (Europäische Gemeinschaft), Rn. 60 ff.

<sup>85</sup> S.u. XX.

nationalem Recht durchaus auch betont), dass der von einer nicht hinreichend bestimmten Bestimmung eingeräumte Gestaltungsspielraum verlassen wird. Darüber hinaus erscheint es reichlich formalistisch, davon auszugehen, dass die VO 1367/2006 die Aarhus-Konvention (auch deren Art. 9 Abs. 3) nicht umsetzen wolle, dies zudem noch mit dem Hinweis, dass die betreffende Verpflichtung im Wesentlichen mitgliedstaatliches Recht betreffe. Letzteres trifft sicherlich zu, ändert aber nichts daran, dass auch die Union in ihrem Kompetenzbereich betroffen ist, und im Übrigen ändert der fehlende ausdrückliche Hinweis in Art. 10 Abs. 1 VO 1367/2006 auf die Aarhus-Konvention nichts daran, dass der Unionsgesetzgeber sichtlich davon ausgegangen ist, dass mit der Verordnung – soweit der Kompetenzbereich der Union betroffen ist – eben sehr wohl den Verpflichtungen der Union aus der Aarhus-Konvention Rechnung getragen werden sollte. Insofern wäre der Unionsgesetzgeber gut beraten, wenn er trotz des hier angezeigten Urteils des EuGH eine Modifikation der VO 1367/2006 ins Auge fassen würde.

b) In Bezug auf die Mitgliedstaaten

Soweit die Union die Vorgaben der Aarhus-Konvention selbst im Sekundärrecht mit Wirkung für die Mitgliedstaaten umgesetzt hat (wie in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen durch die RL 2003/4 sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung und Art. 9 Abs. 2 AK durch entsprechende Modifikationen bzw. Bestimmungen des Sekundärrechts),<sup>86</sup> sind diese Bestimmungen des Sekundärrechts anzuwenden, wobei der EuGH sie im Lichte der Aarhus-Konvention auslegt.<sup>87</sup> Der Gerichtshof trägt damit maßgeblich zur Effektivität der Vorgaben der Aarhus-Konvention in den Mitgliedstaaten bei, wie insbesondere seine Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 2 AK bzw. den Bestimmungen zur Umsetzung dieser Bestimmung im Unionsrecht illustriert.<sup>88</sup> Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang bemerkt, dass dieser Akzent der Rechtsprechung in einem gewissen Kontrast zu dem Ansatz steht, den er in Bezug auf unionsrechtliche Massnahmen, welche die Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf Aktivitäten der Unionsorgane umsetzen sollen, anlegt.<sup>89</sup>

Soweit die Union in völkerrechtlichen Verträgen enthaltene Vorgaben nicht auf dem Weg der Sekundärrechtsgesetzgebung umgesetzt hat, ändert dies nichts an der Verbindlichkeit dieser Verträge auch für die Mitgliedstaaten, dies zumindest soweit die entsprechenden völkervertragsrechtlichen Bestimmungen in der Kompetenz der Union liegen. Die

---

<sup>86</sup> S.o.

<sup>87</sup> S. insbesondere und grundlegend EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), ECLI:EU:C:2011:289 (Trianel); s. sodann etwa EuGH, Rs. C-524/09 (Ville de Lyon), ECLI:EU:C:2012:822; EuGH, Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau), ECLI:EU:C:2012:71; EuGH, Rs. C-182/10 (Solvay), ECLI:EU:C:2012:82; besonders deutlich EuGH, Rs. C-279/12 (Fish Legal), ECLI:EU:C:2013:853.

<sup>88</sup> Hierzu *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 53), 6. Kap. Rn. 8, 79.

<sup>89</sup> S. insoweit oben XX.

Qualifizierung der völkervertragsrechtlichen Bestimmungen als integrierender Bestandteil des Unionsrechts impliziert dann in Bezug auf die Mitgliedstaaten, dass sie zwar als Völkerrecht, jedoch mit den Attributen des Unionsrechts (insbesondere unmittelbare Geltung, Möglichkeit der unmittelbaren Anwendbarkeit und Vorrang vor nationalem Recht) Rechtswirkungen in den Mitgliedstaaten entfalten.<sup>90</sup>

In Bezug auf die Aarhus-Konvention ist dies insbesondere für Art. 9 Abs. 3 AK (der durch die Union nicht umgesetzt wurde)<sup>91</sup> von Bedeutung.

Da Art. 9 Abs. 3 AK keine näheren Einzelheiten in Bezug auf Voraussetzungen und Ausgestaltung des nach dieser Bestimmung zu gewährenden Rechtsschutzes enthält und sich Voraussetzungen und Modalitäten somit nach innerstaatlichem Recht richten, ist diese Bestimmung nach der Rechtsprechung nicht unmittelbar anwendbar;<sup>92</sup> entsprechend fällt der Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten ausgesprochen weit aus. Gleichwohl ergibt sich aus Art. 9 Abs. 3 AK immerhin, dass grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher<sup>93</sup> Rechtsschutz gegen (potenzielle) Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts<sup>94</sup> eröffnet sein muss. So muss im Ergebnis in Bezug auf die Einhaltung aller umweltrechtlicher Vorschriften in diesem Sinn eine irgendwie geartete Klagemöglichkeit (und jedenfalls eine Verbandsklage) bestehen; Art. 9 Abs. 3 AK verlangt somit, dass sich der Rechtsschutz auf jegliches Verwaltungshandeln bezieht, so dass es den Vorgaben der Konvention nicht Rechnung trägt, bestimmte Arten des Verwaltungshandelns oder bestimmte Vorschriften – etwa solche mit „nur“ objektiv-rechtlichem Gehalt – von vornherein von der Überprüfung (welche grundsätzlich sowohl materiell- als auch verfahrensrechtliche Aspekte umfassen muss)<sup>95</sup> auszuschließen.<sup>96</sup> Insoweit können dieser Bestimmung also – trotz ihrer Offenheit – gewisse Vorgaben entnommen werden, die den mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum eingrenzen.

Die Reichweite bzw. Bedeutung dieser Vorgaben kann durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs illustriert werden:

- In dem der Rs. C-240/09<sup>97</sup> zugrunde liegenden nationalen Ausgangsverfahren ging es um Klagen eines Umweltverbandes im Zusammenhang mit der behördlichen Genehmigung der Gewährung von Ausnahmen von der Schutzregelung für bestimmte geschützte Arten, dem Zugang zu Naturschutzgebieten und der Verwendung chemischer Produkte in

<sup>90</sup> S. insoweit bereits oben XX.

<sup>91</sup> S.o. XX.

<sup>92</sup> EuGH, verb. Rs. C-401/12-403/12 P (Rat u.a./Vereniging Milieudefensie), ECLI:EU:C:2015:4. S. auch das parallel gelagerte Urteil in EuGH, verb. Rs. C-404-405/12 P, (Kommission/Stichting Natuur En Milieu), ECLI:EU:C:2015:5; s. auch schon EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), ECLI:EU:C:2011:125.

<sup>93</sup> Aber auch zivilgerichtlicher Rechtsschutz (in Bezug auf das Verhalten von Privatpersonen).

<sup>94</sup> Vgl. zum (weiten) Klagegegenstand *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention (Fn. 3), Art. 9, Rn. 37, m.w.N.

<sup>95</sup> Hierzu, m.w.N. und unter Einschluss der Frage, ob Präklusionsregelungen zulässig sind, *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention (Fn. 3), Art. 9, Rn. 37.

<sup>96</sup> So auch z.B. *Bunge*, ZUR 2015, 531 (532).

<sup>97</sup> EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), Slg. 2011, I-1255. Zu diesem Urteil *Sabine Schlacke*, Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts, ZUR 2011, 312 ff.; *Ludwig Krämer*, Comment on Case C-240/09, JEEPL 2011, 445 ff.; *Marcus Klamert*, Dark Matter- Competence, Jurisdiction and „the Area Largely Covered by EU Law“, ELR 2012, 340 ff.

solchen Gebieten. Konkret hatte sich der Gerichtshof mit der Frage zu befassen, ob sich direkt aus Art. 9 Abs. 3 AK ein Recht eines Umweltverbandes auf gerichtlichen Zugang ableiten lässt, zumindest wenn es um eine Entscheidung geht, mit der von einer Umweltschutzregelung, die auf der Habitatrichtlinie (RL 92/43)<sup>98</sup> beruht, abgewichen werden soll. Der EuGH geht zunächst – in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung – davon aus, dass er für die Auslegung des Art. 9 Abs. 3 AK zuständig sei (dies obwohl die EU Art. 9 Abs. 3 AK nicht umgesetzt hat). Der Gerichtshof stellte hier auf die Habitatrichtlinie ab, die die im Ausgangsfall relevante Art schütze, so dass der EuGH letztlich aus der inhaltlichen Einschlägigkeit der Habitat-Richtlinie auf die Ausübung der Unionskompetenz schließt und davon ausgeht, der Ausgangsrechtsstreit unterliege dem EU-Recht.<sup>99</sup> Sodann stellte er fest, Art. 9 Abs. 3 AK entfalte keine unmittelbare Wirkung,<sup>100</sup> da er nicht hinreichend klar und präzise sei, so dass er nicht unmittelbar die rechtliche Situation Einzelner regeln könne, ein angesichts der Offenheit des Art. 9 Abs. 3 AK nicht wirklich überraschender Schluss.<sup>101</sup> Allerdings habe das nationale Gericht dann, wenn eine durch das Unionsrecht geschützte Art betroffen ist, sein nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines von Art. 9 Abs. 3 AK intendierten effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit dieser Bestimmung steht, dies im Hinblick darauf, dass es einer Umweltschutzorganisation wie der im Ausgangsverfahren tätigen ermöglicht wird, eine behördliche Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum EU-Umweltrecht steht, gerichtlich anzufechten. Die Formulierungen des Gerichtshofs in Bezug auf die Verbandsklage deuten darauf hin, dass zumindest eine allgemeine und grundsätzliche Verneinung des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden in denjenigen Fallgestaltungen, in denen es um die Beachtung des EU-Umweltrechts geht, als nicht mit den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK in Einklang stehend angesehen wird, eine letztlich recht weitgehende Folgerung, da diese impliziert, dass Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die Verletzung von EU-Umweltrecht bzw. von auf diesem beruhendem nationalen Recht grundsätzlich eine Verbandsklage einzuführen,<sup>102</sup> ein Ansatz, der auch von der

<sup>98</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>99</sup> Vgl. zu diesem Aspekt des Urteils *Schlacke*, ZUR 2011 (Fn. 97), 312 (313 ff.).

<sup>100</sup> Dies bestätigte er auch in nachfolgenden Urteilen, vgl. EuGH, verb. Rs. C-401/12-403/12 P (Rat ua/Vereniging Milieudefensie), ECLI:EU:C:2015:4; EuGH, verb. Rs. C-404-405/12 P, (Kommission/Stichting Natuur En Milieu), ECLI:EU:C:2015:5.

<sup>101</sup> Kritisch zur Verneinung der unmittelbaren Wirkung des Art. 9 Abs. 3 AK jedoch *Krämer*, JEEPL 2011 (Fn. 97), 445 (447), der eine unmittelbare Wirkung immer dann bejahen will, wenn die Mitgliedstaaten von den ihnen eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht haben.

<sup>102</sup> Vgl. zu den Implikationen dieses Urteils und aufgeworfenen Fragen *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012, 88 (89); spezifisch zu den Implikationen des Urteils in Deutschland *Remo Klinger*, Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung in deutsches Recht, EurUP 2014, 177 ff.; s. ansonsten zu dem Urteil *Jörg Berkemann*, Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – eine Analyse von EUGHE 2011, I-1255, DVBl. 2013, 1137 ff.; *Remo Klinger*, Der slowakische Braunbär im Dickicht des deutschen Verwaltungsprozessrechts.

Spruchpraxis des *Compliance Committee* zugrundegelegt wird.<sup>103</sup> Auf diese Weise könnte letztlich die Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK durch einen unionsrechtlichen Rechtsakt<sup>104</sup> (teilweise, nämlich in Bezug auf die Verbandsklage) „ersetzt“ werden, womit diese aber nicht überflüssig wird.

- In der Rs. C-664/15<sup>105</sup> bestätigte und präzierte der Gerichtshof diesen Ansatz: Eine behördliche Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens, das möglicherweise gegen das in Art. 4 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie)<sup>106</sup> verankerte Verschlechterungsverbot<sup>107</sup> verstößt, müsse von einem Umweltverband, der die einschlägigen nationalen Vorgaben beachtet, gerichtlich angefochten werden können. Denn Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh (es gehe um die Durchführung von Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Abs. 1 GRCh) verpflichte die Mitgliedstaaten, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Unionsrecht garantierten Rechte zu gewährleisten. Wenn der betroffenen Öffentlichkeit – wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 5 AK erfüllen – der gerichtliche Zugang grundsätzlich verweigert oder praktisch verunmöglicht würde, könnte Art. 9 Abs. 3 AK keine praktische Wirksamkeit entfalten und würde ausgehöhlt. Ggf. (insbesondere falls keine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts möglich ist) habe das nationale Gericht eine nicht mit diesen Vorgaben in Einklang stehende nationale Vorschrift außer Anwendung zu lassen. Allerdings ergebe sich aus Art. 9 Abs. 3 AK nicht gleichzeitig ein Recht auf Beteiligung im Verwaltungsverfahren, denn dieses sei nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 AK zu gewähren und beschränke sich auf bestimmte Projekte oder solche, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt entfalten können. Etwas anderes gelte jedoch dann, wenn das nationale Recht eine Verknüpfung zwischen

---

Zur Umsetzung des Urteils des EuGH vom 8.3.2011, Rs. C-240/09 „Lesoochranarske zoskupenie VLK“ in das deutsche Recht, EurUP 2013, 95 ff.; *Ulrich Seifert*, Fortschritte beim Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention? – Jüngste Lösungsansätze von EuGH und BVerwG, ZEuS 2016, 49 (57 ff.).

<sup>103</sup> Vgl. ACCC/C/2008/31 Deutschland, Rn. 95 ff. S. ähnlich in Bezug auf die Rechtslage in Österreich ACCC/C/2010/48 Österreich, Rn. 71 ff. Das *Compliance Committee* erachtete daher auch die engen Voraussetzungen für die Aktivlegitimation in Art. 263 Abs. 4 AEUV (die Klagen von Verbänden weitgehend ausschließen) als mit der Konvention unvereinbar, vgl. ACCC/C/2008/32 Part II (Europäische Gemeinschaft), Rn. 60 ff.

<sup>104</sup> Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM (2003) 624 endg., der jedoch inzwischen zurückgezogen wurde, vgl. ABl. 2014 C 153f, 3.

<sup>105</sup> EuGH, Rs. C-664/15 (Protect), ECLI:EU:C:2017:987. Vgl. zu diesem Urteil *Bernhard Wegener*, Der Braunbär lernt schwimmen – Die „Protect“-Entscheidung des EuGH stärkt den Rechtsschutz im Umweltrecht, ZUR 2018, 217 ff.; *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2017, EurUP 2018 (im Erscheinen); zur Frage, ob die jüngste Revision des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (u.a.) diesem Urteil hinreichend Rechnung trägt, *Arno Beier*, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – kein Ende in Sicht?, UPR 2018, 161 ff.

<sup>106</sup> RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 331, 1.

<sup>107</sup> Dieses verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn seine Verwirklichung eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers gefährden könnte, vgl. EuGH, Rs. C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), ECLI:EU:C:2015:433. Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2016 (Fn. 50), 2 (15 f.).

der Stellung als Partei im Verwaltungsverfahren und dem Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, herstellt. Diesfalls könne die Stellung als Partei nicht verweigert werden, wäre ansonsten doch Art. 9 Abs. 3 AK ausgehöhlt. Andererseits können die Mitgliedstaaten im Rahmen des ihnen insoweit eingeräumten Gestaltungsspielraums grundsätzlich verfahrensrechtliche Vorschriften über die Voraussetzungen der Einlegung von Rechtsbehelfen erlassen. Daher stehe einer Bestimmung des nationalen Rechts, wonach Einwendungen zur Beachtung der einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften bereits im Stadium des Verwaltungsverfahrens geltend gemacht werden müssen, grundsätzlich nichts entgegen, dies falls sie gesetzlich vorgesehen ist, den Wesensgehalt des Art. 47 GRCh achtet und verhältnismäßig ist. Allerdings müsse es möglich gewesen sein, im Verwaltungsverfahren solche Einwendungen geltend zu machen, woran der Gerichtshof im konkreten Fall in Bezug auf das österreichische Recht gewisse Zweifel anmeldet.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs illustriert trefflich die Implikationen einer völkervertragsrechtlichen Vorschrift, die nicht hinreichend bestimmt ist, um unmittelbar anwendbar zu sein: Der Gerichtshof legt überzeugend dar, dass der Regelungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK – trotz ihrer relativen Offenheit – gleichwohl bis zu einem gewissen Grad konkretisiert werden kann und damit auch zur Unanwendbarkeit nationaler Vorschriften führen kann, falls der eingeräumte Gestaltungsspielraum überschritten wird. Auf diese Weise wird die effektive Wirksamkeit völkervertragsrechtlicher Verpflichtungen der Union bedeutend gestärkt, und letztlich wird die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 3 AK im Ergebnis – trotz der gegenteiligen Beteuerung des EuGH – dann doch insoweit bejaht, wie ihr konkretisierbare Gehalte entnommen werden können. Dabei ist nicht nur eine unions- bzw. völkervertragsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts geboten, sondern darüber hinaus ist aus Gründen der praktischen Wirksamkeit eine diesen Vorgaben des Unionsrechts entgegenstehende nationale Vorschrift außer Anwendung zu lassen. Den nationalen Gerichten obliegt somit eine entsprechende Verpflichtung, ohne dass zuvor das nationale Recht modifiziert oder etwaigen verfahrensrechtlichen Vorgaben entsprochen werden müsste.

## 2. *In der Schweiz*

### a) Zur Relevanz der Rechtsprechung des EuGH

In der Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat findet das Unionsrecht als solches keine Anwendung, und die in unserem Zusammenhang relevanten unionsrechtlichen Bestimmungen haben auch keinen Eingang in die sog. Bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU



gefunden,<sup>108</sup> so dass auch die Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Aarhus-Konvention bzw. die entsprechenden Umsetzungsbestimmungen im Sekundärrecht für die Schweiz nicht verbindlich ist. Dies ändert freilich nichts daran, dass die Rechtsprechung des EuGH für die Schweiz auf der Grundlage der völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze durchaus relevant und insofern auch beachtlich ist: Denn der EuGH legt die Aarhus-Konvention bzw. das entsprechende Sekundärrecht in verbindlicher Form für die 28 EU-Mitgliedstaaten aus. Damit kann davon ausgegangen werden, dass Urteile des EuGH grundsätzlich eine Übung der Vertragsparteien im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK darstellen, auch wenn nicht alle Vertragsparteien dieser Übung ausdrücklich folgen, geht es doch immerhin um die Mehrheit der Vertragsparteien. Selbst wenn sich hier im Einzelfall (möglicherweise mit guten Gründen, so z.B., wenn ein Urteil des EuGH ausdrücklich von mehreren anderen Vertragsparteien abgelehnt wird) eine andere Meinung aufdrängen könnte, wäre das betreffende Urteil aber jedenfalls auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 1 lit. d) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs zu berücksichtigen.

#### b) Zu Geltung und Wirkung völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz

Aus verschiedenen Bestimmungen der Bundesverfassung – insbesondere Art. 189 und 190 BV – erschließt sich, dass die schweizerische Verfassungsordnung der **monistischen Konzeption** – wonach Völkerrecht und Landesrecht Teil einer einheitlichen Rechtsordnung sind – folgt. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist denn auch anerkannt, dass völkerrechtliche Verträge mit ihrem Inkrafttreten auf völkerrechtlicher Ebene auch landesrechtliche Geltung erlangen,<sup>109</sup> so dass sie als Völkerrecht zum rechtlich verbindlichen Bestandteil der in der Schweiz geltenden Rechtsordnung gehören und somit für die Behörden verbindlich sind.

Dieser monistische Ansatz impliziert auch, dass völkerrechtliche Bestimmungen **unmittelbar anwendbar** sein können, d.h. sich nicht nur an staatliche Behörden (insbesondere den Gesetzgeber) wenden, sondern auch die Rechtsstellung Einzelner regeln, so dass diese sich direkt auf völkervertragsrechtliche Bestimmungen berufen können (und die Behörden die betreffenden Vorgaben ohne einen nationalen Umsetzungsakt anzuwenden haben). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>110</sup> ist eine solche unmittelbare Anwendbarkeit unter folgenden Voraussetzungen zu bejahen:

- Die Bestimmung betrifft die Rechtsstellung Einzelner, räumt ihnen also Rechte ein oder erlegt ihnen Pflichten auf.

<sup>108</sup> Zu den Bilateralen Abkommen, m.w.N., *Astrid Epiney/Sian Affolter*, The Swiss Way: 120 Agreements but no Perspective?, in: Thomas Giegerich/Desirée C. Schmidt/Sebastian Zeitzmann (Hrsg.), *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, 2017, 297 ff.

<sup>109</sup> Vgl. hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015, Art. 5, Rn. 77.

<sup>110</sup> Vgl. z.B. BGE 139 I 24 E. 4.2 f.; BGE 118 Ia 116 f. E. 2b; BGE 124 III 91 E. 3a; BGE 126 I 242 E. 2b. S. ansonsten hierzu, m.w.N., *Epiney*, Basler Kommentar (Fn. 109), Art. 5, Rn. 78 f.

- Die Bestimmung ist justiziabel, weist also eine hinreichende Konkretheit, inhaltliche Bestimmtheit und Klarheit auf, sodass sie als solche von der Behörde oder dem Gericht angewandt werden kann.
- Die Bestimmung richtet sich an die rechtsanwendenden Behörden, die in einem konkreten Fall eine auf diese gestützte Entscheidung fällen können.

In Bezug auf das Verhältnis von Völker- und Landesrecht (eine verfassungsrechtliche und keine völkerrechtliche Frage) enthält die Bundesverfassung zwar keine ausdrückliche (Kollisions-)Bestimmung; jedoch befassen sich zahlreiche Bestimmungen mit der Einbindung der Schweiz in die internationale (Rechts-)Gemeinschaft und grundsätzlich lässt sich aus diesen eine gewisse «Völkerrechtsfreundlichkeit» ableiten. Darüber hinaus gibt Art. 190 BV den rechtsanwendenden Behörden auf, neben den Bundesgesetzen auch das Völkerrecht zu beachten. Im Übrigen – also insbesondere soweit das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Bundesgesetzen betroffen ist – geht das Bundesgericht von einem **grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts** aus.<sup>111</sup> Im Einzelnen ist hier (insbesondere in der Literatur) zwar einiges umstritten; festzuhalten ist jedoch, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts in jahrzehntelanger Praxis den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts bestätigt hat und Ausnahmen nur im Falle eines «bewussten» Verstoßes des Gesetzgebers gegen völkerrechtliche Verpflichtungen – an dessen Vorliegen zudem hohe Anforderungen gestellt werden – zum Zuge kommen können.<sup>112</sup> Dieser grundsätzliche Vorrang des Völkerrechts impliziert auch ein Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts.<sup>113</sup>

#### c) Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Aarhus-Konvention

Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht hatten sich bereits verschiedentlich mit der Auslegung der Aarhus-Konvention zu befassen.<sup>114</sup> In mehreren Urteilen bezog sich das Bundesgericht in *obiter dicta* auf die Aarhus-Konvention, so z.B. in BGE 141 II 233:<sup>115</sup> Hier bejahte das Bundesgericht das Vorliegen einer anfechtbaren Verfügung in Bezug auf eine Anordnung des Jagdinspektorats Bern, eine bestimmte Zahl von Graureihern und Gänsesägern (die zu den geschützten Vogelarten zählen) abzuschießen, dies mit der Folge, dass gemäß Art. 12 NHG<sup>116</sup> eine Verbandsbeschwerde eröffnet ist. Zur Begründung wies das Bundesgericht in einem *obiter dictum* (da die Schweiz zum Zeitpunkt des angefochtenen Urteils des Berner Verwaltungsgerichts die Aarhus-Konvention noch nicht ratifiziert hatte) darauf hin, dass (nur)

<sup>111</sup> Vgl. z.B. BGE 139 I 28 f.; BGE 142 II 39.

<sup>112</sup> Zum Ganzen, m.w.N., *Epiney*, Basler Kommentar (Fn. 109), Art. 5, Rn. 84 ff.

<sup>113</sup> Vgl. z.B. im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention BGE 141 II 233, insb. 243 E. 4.3.5.

<sup>114</sup> S. im Einzelnen zur Rechtsprechung zur Aarhus-Konvention *Daniela Thurnherr*, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Spurensuche, URP/DEP 2017, 510 ff.

<sup>115</sup> S. ansonsten noch BGE 142 II 509; BGE 142 II 517.

<sup>116</sup> Bundesgesetz über den Natur- und Heimat vom 1. Juli 1966, SR 451.

sein Ansatz im Einklang mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention stehe. Denn nach Art. 9 Abs. 3 AK müsse Rechtsschutz auch gegen bestimmte Realakte gewährleistet sein, unabhängig davon gewährt, wie das nationale Recht das Anfechtungsobjekt umschreibe. Damit wird die in der Schweiz bestehende Verknüpfung des Verwaltungsrechtsschutzes mit einer Verfügung letztlich durchbrochen, wobei auch die Anerkennung der Verbandsbeschwerde in Bezug auf Realakte bemerkenswert ist. Hervorzuheben sind weiter die ausführlichen Ausführungen des Bundesgerichts zur Aarhus-Konvention, ihrer Tragweite und der großen Bedeutung der Spruchpraxis des *Compliance Committee*. Das Bundesverwaltungsgericht zog die Aarhus-Konvention im Zusammenhang mit einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen zur Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts heran, wobei der Rückgriff auf die Konvention angesichts des wenig ergiebigen bzw. zweideutigen Wortlauts des nationalen Rechts (konkret ging es um einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen aus abgeschlossenen Verfahren) hier entscheidungserheblich war.<sup>117</sup> Offen ließ das Gericht allerdings die Frage, ob Art. 4 AK unmittelbar anwendbar ist.

#### IV. Fazit

Die Effektivität (auch) der Aarhus-Konvention hängt maßgeblich von der Möglichkeit der Einzelnen ab, ihre durch die Konvention vorgesehenen Rechte im innerstaatlichen Bereich geltend zu machen. Aufgrund der Umsetzung der Vorgaben der Konvention im Sekundärrecht der Union und im Zuge der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH konnte nicht nur die Tragweite der Aarhus-Konvention präzisiert werden, sondern auch ihre effektive Wirkung gefördert werden.

Gleichzeitig konnten die Ausführungen auch aufzeigen, dass gerade in der Union noch durchaus ins Gewicht fallende Defizite zu verzeichnen sind, wobei insbesondere der letztlich „doppelte Maßstab“ der Rechtsprechung bemerkenswert ist: Während der EuGH die Verpflichtungswirkung der Konvention bzw. der Umsetzungsgesetzgebung eher extensiv auslegt und sich sehr an den Vorgaben der Konvention orientiert, ist immer dann ausgesprochen zurückhaltend, wenn es um Aktivitäten der Union selbst geht. Sehr konsistent erscheinen diese unterschiedlichen Maßstäbe nicht.

Auch das *Compliance Committee* hat in verschiedenen Punkten Unvereinbarkeiten zwischen der Rechtslage in der Union und den Vorgaben der Aarhus-Konvention festgestellt, und es bleibt abzuwarten, inwieweit die Union dem in absehbarer Zeit Rechnung tragen wird. Darüber hinaus fragt es sich, welche „Bindungswirkung“ die Empfehlungen des *Compliance Committee* bzw. die entsprechenden Beschlüsse der Konferenz der Vertragsstaaten entfalten und inwieweit sich auch der EuGH veranlasst sehen könnte, diesen Rechnung zu tragen.

---

<sup>117</sup> BVGer 2016/9.