

Die Informationsfreiheit in der Aarhus-Konvention

Eine Einführung in den völkerrechtlichen Rahmen des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

A. Entstehung der Aarhus-Konvention

I. Vertragsparteien, Inkrafttreten und Ratifizierung

Die Aarhus-Konvention¹ (englisch: *Aarhus Convention*, kurz: AC) ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (englisch: *United Nations Economic Commission for Europe* – UNECE).

Hauptmerkmal der Aarhus-Konvention sind drei in ihr verbriefte Umweltverfahrensrechte (sog. Säulen der Aarhus-Konvention): 1. Säule – Der Zugang zu Umweltinformationen, 2. Säule – Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz, 3. Säule – Der Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa mit Sitz in Genf gehören 56 Mitgliedstaaten an, darunter auch nordamerikanische Staaten sowie zentralasiatische Nachfolgestaaten der Sowjetunion.² Sie ist eine von fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen und wurde 1947 vom Wirtschafts- und Sozialrat der

1 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, UNTS 2161, 447.

2 Mission, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/mission>; Geographical scope, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/geographical-scope>.

Vereinten Nationen (englisch: *Economic and Social Council* – ECOSOC) gegründet.³ Die Kommission hat das Ziel, die wirtschaftliche Integration und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.⁴

Die Aarhus-Konvention wurde am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus im Rahmen der Vierten Paneuropäischen Ministerkonferenz des »Umwelt für Europa«-Prozesses von einem Großteil der Vertragsparteien unterzeichnet. Sie trat gemäß Art. 20 Abs. 1 AC nach der Ratifikation durch 16 Staaten am 30. Oktober 2001 in Kraft.⁵ Bisher haben 47 Staaten den Vertrag ratifiziert, darunter Deutschland am 15. Januar 2007 und die Europäische Union als Staatenbund am 17. Februar 2005.⁶

Der »Umwelt für Europa«-Prozess ist ein Baustein der von der Wirtschaftskommission verfolgten Umweltpolitik. Er hat seinen Fokus unter anderem in der Verbesserung der Umweltstandards in den osteuropäischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion.⁷ Dies spiegelt sich auch in der Aarhus-Konvention wider: mehr als die Hälfte der Vertragsstaaten gehörten der ehemaligen Sowjetunion an.⁸

II. Historischer Kontext und Vertragsverhandlungen

Erste Ansätze,⁹ Informationen in Bezug auf Umweltangelegenheiten in der Öffentlichkeit zu verbreiten, finden sich in den Prinzipien 19 und 20 der Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen. Diese wurde 1972 während der sog. Stockholm-Konferenz erarbeitet.

Sie statuieren zum einen, dass die Medien im Umweltschutz eine pädagogische Rolle einnehmen und daher Informationen in der Bevölkerung zum Zwecke der Aufklärung verbreiten sollen. Zum anderen solle auch der globale Informationsfluss innerhalb der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung gefördert werden, insbesondere um En-

3 Mission, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/mission>.

4 Objectives and Mandate, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/objectives-and-mandate>.

5 Introduction, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>; Status of ratification, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/status-ratification>.

6 Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, CHAPTER XXVII No. 13, abgerufen am: 7. März 2023, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-13.en.pdf>

7 Structure, abgerufen am: 1. August 2022, <https://unece.org/structure>.

8 United Nations Treaty Collection, abgerufen am: 3. Januar 2023, https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27.

9 Eine chronologische Übersicht internationaler und regionaler Regelwerke, die sich in den historischen Kontext der Aarhus-Konvention fügen, findet sich im Leitfaden zur Umsetzung der Aarhus-Konvention: United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Auflage 2014, 16 f.; darüber hinaus zeichnet *Klein* die internationalen Entwicklungslinien aktiver Umwelteinformationsverpflichtungen anschaulich nach in: *Daniel R. Klein*, *Umwelthinformation im Völker- und Europarecht*, 2011, 35 ff.

wicklungsländer stärker in den Umweltschutz einzubinden.¹⁰ Den in diesem Sinne noch »unmündigen« Bürger*innen wurde im Umweltschutz zunächst nur eine passive Rolle zugeschrieben.¹¹ Der im Rahmen der Stockholm-Konferenz erarbeitete Aktionsplan enthält daher nur die Empfehlung, dass Regierungen allen Bürger*innen in gleicher Weise Zugang zu Informationen gewährleisten – als Maßnahme zur Umwelterziehung.¹²

In der Nachfolgekonzferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro (englisch: *United Nations Conference on Environment and Development* – UNCED) mit Delegierten aus 178 Staaten, internationalen Organisationen sowie einer großen Anzahl von Nichtregierungsorganisationen verabschiedete man die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung.¹³ In deren Prinzip 10 wurde der allgemeine Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, erstmals auf internationaler Ebene statuiert und mit der Notwendigkeit von ziviler Partizipation in Entscheidungsprozessen mit Umweltbezug sowie der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes verknüpft.¹⁴ Vorbild für diese Entwicklung dürfte die zuvor im Jahr 1990 auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft verabschiedete Umweltinformationsrichtlinie gewesen sein.¹⁵ Diese statuierte den Informationszugang in Umweltangelegenheiten erstmals in der uns heute bekannten Form, d.h. als ungehinderten freien Zugang zu den bei Behörden vorliegenden Umweltinformationen, der durch Ablehnungsgründe beschränkt und durch die Einkleidung in ein Verwaltungsverfahren rechtlich abgesichert wird.¹⁶

Trotz der großen Bedeutung der Rio-Erklärung von 1992 für die Aarhus-Konvention, welche in ihrer Präambel explizit auf deren Prinzip 10 verweist, war diese dennoch nicht monokausal für die Entstehung der Aarhus-Konvention. Vielmehr gewannen nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges zivilgesellschaftliche Themen wie Demokratisierung sowie Umwelt und Menschenrechte zunehmend an Bedeutung für die internationale Staatengemeinschaft.¹⁷ Den zeitlichen Zusammenhang mit den politischen Umbrüchen in Europa verdeutlicht auch

10 United Nations, Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm 5-16 June 1972, 1973, 5.

11 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 36.

12 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 62.

13 United Nations, Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. Vol. I, 1993, 3 ff.; Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro 3-14 June 1992. Vol II, 1993, 1 ff.; *The Editors of Encyclopaedia*, in: *Encyclopaedia Britannica*, 2023, United Nations Conference on Environment and Development.

14 Jonas Ebbesson, in: Peters (Hrsg.), MPEPIL, 2009, Access to Information on Environmental Matters Rn. 5.; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 9.

15 Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 64; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 11.

16 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.

17 Jorge E. Viñuales (Hrsg.), *The Rio Declaration on Environment and Development*, 1. Auflage 2015, 892.

der Beginn des »Umwelt für Europa«-Prozesses, dessen erste Ministerkonferenz im Juni 1991 in Dobruška im heutigen Tschechien stattfand.

Ausgangspunkt für die Vertragsverhandlungen zur Aarhus-Konvention waren die von einer im Jahre 1993 errichteten Taskforce der Wirtschaftskommission entwickelten Leitlinien über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich.¹⁸ Diese sog. *Sofia-Guidelines*¹⁹ wurden von den teilnehmenden Umweltminister*innen auf der Sofia-Konferenz gebilligt.²⁰ In einer sich anschließenden Sondersitzung der Wirtschaftskommission im Januar 1996 wurde das Mandat für eine *ad hoc*-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Konventionsentwurfs erteilt.²¹ Die Verhandlungen über den Konventionstext fanden in den darauffolgenden zwei Jahren in insgesamt zehn Sitzungen²² statt, an denen auch Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.²³

B. Inhalt und Aufbau der Konvention

Die Aarhus-Konvention besteht aus 22 Artikeln, einer vorangestellten Präambel sowie zwei Anhängen. Die 22 Artikel lassen sich in einen Allgemeinen Teil, einen Besonderen Teil sowie einen Abschließenden Teil gliedern.²⁴

-
- 18 Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>; Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 47; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 12.
 - 19 UNECE, Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, Oktober 1995.
 - 20 UNECE, Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe, 25. Oktober 1995, 42; Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>.
 - 21 UNECE, Committee on Environmental Policy, Report on the Special Session, 8. Februar 1996, 6 Annex I.
 - 22 Die Berichte zu den einzelnen Sitzungen sind unter <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/reports-negotiations-convention> abrufbar (Stand: 8. August 2022).
 - 23 Die Vertragsverhandlungen der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 8. August 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/vertragsverhandlungen/>; Daniel R. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2011, 47; UNECE, Declaration by the Ministers of Environment of the Region of the United Nations Economic Commission for Europe, 25. Oktober 1995, 9.
 - 24 Der Inhalt der Aarhus-Konvention, abgerufen am: 20. September 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/inhalt/>.

I. Präambel und Allgemeiner Teil

Die Präambel hat keinen rechtlich verbindlichen Charakter, dient jedoch der Kontextualisierung des völkerrechtlichen Vertrages, da sich aus ihr der Entstehungsprozess sowie Motive und Ziele für die getroffene Vereinbarung ergeben.²⁵

Der Allgemeine Teil besteht aus Art. 1 (Ziel), Art. 2 (Begriffsbestimmungen) und Art. 3 (Allgemeine Bestimmungen) AC. Bei Art. 1 AC handelt es sich um eine reine Zielbestimmung, d.h. aus ihr ergeben sich keine Rechte, die ein Individuum bei Verletzung durch eine Vertragspartei gerichtlich geltend machen könnte.²⁶ Allerdings kann und wird Art. 1 AC – wie auch die Präambel – zur Auslegung anderer Bestimmungen der Konvention herangezogen.²⁷ Art. 2 AC enthält eine Reihe von Legaldefinitionen, die sich – vor die Klammer gezogen – auf Tatbestandsvoraussetzungen anderer Regelungen in der Aarhus-Konvention beziehen. Konkret werden die Begriffe »Vertragspartei« (Nr. 1), »Behörde« (Nr. 2), »Informationen über die Umwelt« (Nr. 3), »Öffentlichkeit« (Nr. 4) sowie »Betroffene Öffentlichkeit« (Nr. 5) legaldefiniert.

II. Besonderer Teil

Im Besonderen Teil sind die drei Säulen der Aarhus-Konvention geregelt. Interessant im Zusammenhang mit diesem Handbuch sind die Art. 2 Nr. 2 und Nr. 3 AC sowie Art. 4 AC, da sie die völkerrechtlichen Mindeststandards²⁸ für den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen regeln.

Art. 4 AC (Zugang zu Informationen über die Umwelt) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines grundsätzlich voraussetzungslosen Zugangsanspruchs, der ausnahmsweise aus bestimmten Gründen versagt werden kann (Art. 4 Abs. 3, 4 AC).²⁹ Damit der Zugangsanspruch nicht ins Leere läuft, statuiert Art. 5 AC (Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt) für die Vertragsstaaten eine Pflicht zur Informationsbeschaffung hinsichtlich Umweltinformationen.³⁰ Art. 5 Abs. 9 AC bestimmt dabei insbesondere die Pflicht zur Schaffung eines Systems von Verzeichnissen oder Registern zur Erfassung von Umweltverschmutzungen in Form einer strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbank (sog. *Pollutant*

25 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Auflage 2014, 22.

26 *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a.*, Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 8.

27 *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a.*, Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Art. 1 Rn. 8.

28 Vgl. *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 47.

29 *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 49.

30 *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 49.

Release and Transfer Register – PRTR). Auf dieser Grundlage wurde die Aarhus-Konvention um das sog. Kiew-Protokoll über Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister ergänzt, welches die Pflichten aus Art. 5 Abs. 9 AC näher konkretisiert.³¹

Art. 6 bis 8 AC enthalten Verpflichtungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsprozessen mit Umweltbezug. Der Anwendungsbereich von Art. 6 AC wird hierbei durch den Anhang I konkretisiert. Dieser spezifiziert den Begriff der »Tätigkeiten« im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a AC und ordnet ihn zunächst nach verschiedenen Industriebereichen. Art. 9 AC definiert Standards bezüglich der Durchsetzung der mit der Aarhus-Konvention statuierten Rechte, darunter die hier interessierende Gewährleistung des Rechtswegs zu den Gerichten bei Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen.³² In Deutschland ist diese Gewährleistung unproblematisch gegeben, da die Ablehnung des Informationsgesuchs regelmäßig einen Verwaltungsakt darstellt, der mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann.³³ Art. 6 AC wurde darüber hinaus durch die sog. GVO-Novelle (englisch: *Amendment to the Convention on Genetically Modified Organisms – GMO Amendment*) ergänzt, welche Änderungen hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen über die absichtliche Freisetzung in die Umwelt und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen beinhaltet.³⁴

III. Abschließender Teil, insbesondere Individualbeschwerde beim Aarhus Convention Compliance Committee

Die Art. 10 bis 22 AC bilden den abschließenden Teil und befassen sich mit der Verwaltung, der Umsetzung und den institutionellen Fragen im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention.³⁵ Anhang II enthält Regelungen zur Durchführung eines Schiedsverfahrens nach Art. 16 Abs. 2 AC.

Art. 15 AC sieht vor, dass die Tagung der Vertragsparteien – das Leitungsgremium der Aarhus-Konvention nach Art. 10 AC – einen Mechanismus zur freiwilligen, nicht Streitig angelegten, außergerichtlichen und auf Konsultationen beruhenden Überprü-

31 Die zwei Konventionsergänzungen, abgerufen am: 2. Januar 2023, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/zwei-konventionsergaenzungen/>.

32 *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 51.

33 *Astrid Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Internationales Umweltrecht, 2022 Vierter Abschnitt Rn. 51; siehe zum Rechtsschutz *Kube* und *Werdermann*, Kapitel 19: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p19>; zu den Besonderheiten bei der Informationspflicht von Privatrechtssubjekten siehe *Dudew* und *Sudrow*, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

34 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Auflage 2014, 36.

35 United Nations/Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hrsg.), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Auflage 2014, 209.

fung der Einhaltung der Aarhus-Konvention schafft. Auf dieser Grundlage hat die Tagung der Vertragsparteien bei ihrer ersten Sitzung das *Aarhus Convention Compliance Committee* (kurz: ACCC) geschaffen.³⁶ Dabei handelt es sich um ein Gremium, das ähnlich einem Gericht Stellungnahmen und Empfehlungen hinsichtlich des Erfüllungsverhaltens eines Vertragsstaates abgibt, über die die Tagung der Vertragsparteien aufgrund ihrer Letztentscheidungskompetenz abschließend einen Beschluss fasst.³⁷ Dieser *Non-Compliance*-Mechanismus geht zurück auf das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (1992) und hat sich seitdem als anlassbezogenes Mittel zur Erfüllungskontrolle im Rahmen von umweltvölkerrechtlichen Konventionen etabliert.³⁸ Gegenüber dem *Non-Compliance*-Mechanismus des Montrealer Protokolls weist das ACCC einige Besonderheiten auf:³⁹ So kann auch die Öffentlichkeit sog. Individualbeschwerden (englisch: *Communications from the public*) an das ACCC richten.⁴⁰ Ferner setzen sich die Mitglieder des ACCC aus unabhängigen Expert*innen zusammen.⁴¹ Schließlich nehmen Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des *Non-Compliance*-Verfahrens eine besondere Rolle ein, da ihnen u. a. bei der Besetzung des ACCC ein Mitspracherecht zukommt und sie bei den Sitzungen des ACCC als Beobachterinnen teilnehmen können.⁴²

Das *Non-Compliance*-Verfahren ist ähnlich einem gerichtlichen Verfahren ausgestaltet.⁴³ Nach Einreichung der Individualbeschwerde durch die Öffentlichkeit prüft das ACCC deren Zulässigkeit anhand bestimmter Sachentscheidungsvoraussetzungen, die in einer Verfahrensordnung⁴⁴ geregelt sind.⁴⁵ Die Einreichung der Individualbeschwerde erfolgt schriftlich beim Sekretariat des ACCC, wobei das ACCC hierfür eine Formatvorlage⁴⁶ zur Verfügung stellt.⁴⁷ Nach einer vorläufigen Prüfung der Zulässigkeit wird der betroffenen Vertragspartei die Möglichkeit zur Stellungnahme hinsichtlich der Zulässigkeit der Individualbeschwerde sowie hinsichtlich der inhaltlichen Ausführungen der Beschwerde eingeräumt.⁴⁸ In der Regel findet sodann eine Verhandlung

36 Die Konventionsorgane, abgerufen am: 28. Dezember 2022, <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/konventionsorgane/>.

37 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 52.

38 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 27 f.

39 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 136.

40 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 137.

41 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 138.

42 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 138 f.

43 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 118.

44 *Meeting of the Parties to the Aarhus Convention*, Decision I/7 of the Meeting of the Parties, ILM 1999, 517.

45 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 86 ff.

46 Online abrufbar unter: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Format_for_communications_to_the_Aarhus_Convention_Compliance_Committee_v11.03.2019.docx (Stand: 29. April 2023).

47 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 84.

48 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 117 f.

statt, der eine Beratung sowie eine Beschlussfassung durch die Mitglieder des ACCC folgt.⁴⁹ Das Verfahren vor dem ACCC endet mit einer als Stellungnahmen und Empfehlungen (englisch: *findings and recommendations*) überschriebenen Entscheidung, die ähnlich einer gerichtlichen Entscheidung aufgebaut ist.⁵⁰ In dieser kann das ACCC bei Vorliegen eines Rechtsverstößes durch einen Vertragsstaat der Tagung der Vertragsparteien Maßnahmen empfehlen oder diese bis zur Entscheidung der Tagung der Vertragsparteien selbst vorläufig anordnen.⁵¹ Die Entscheidungen des ACCC erlangen erst durch die Bestätigung (englisch: *endorsement*) der Tagung der Vertragsparteien Rechtscharakter, welche wiederum für die völkerrechtliche Auslegung der Aarhus-Konvention relevant werden können.⁵²

IV. Auslegungsgrundsätze

Als völkerrechtlicher Vertrag unterliegt die Aarhus-Konvention zunächst den Grundsätzen zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge, die in Art. 31 ff. der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 (englisch: *Vienna Convention on the Law of Treaties* – VCLT) geregelt sind.⁵³ Die Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert die aufgrund ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts und allgemeiner Rechtsgrundsätze bereits bestehenden Regelungen bezüglich Abschluss, Auslegung und Beendigung völkerrechtlicher Verträge.⁵⁴ Sie ist dabei selbst ein völkerrechtlicher Vertrag, dem bisher 116 Staaten beigetreten sind.⁵⁵ Sofern ein Staat der Konvention nicht beigetreten ist, gelten die in ihr kodifizierten Regelungen dennoch über das Völkergewohnheitsrecht für den jeweiligen Vertragspartner bei Auslegung und Anwendung der Aarhus-Konvention.⁵⁶

Nach der Auslegungsregel in Art. 31 Abs. 1 VCLT ist ein Vertrag »nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen«, wobei als Zusammenhang in diesem Sinne nach Art. 31 Abs. 2 VCLT u. a. der Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen zu verstehen ist. Dies verdeutlicht den objektiven Charakter der Auslegungsregel: Maßgeblich für die Auslegung des jeweiligen Vertrages sind dessen konkreter Wortlaut sowie das, was man gewöhn-

49 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 120 f.

50 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 121 f.

51 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 122 ff.

52 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 185.

53 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 26.

54 Wolfgang Vitthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Völkerrecht, 8. Auflage 2019, 1 (114).

55 Vienna Convention on the Law of Treaties, UNTS 115, 331.

56 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 27.

licherweise unter diesem Wortlaut verstehen würde.⁵⁷ Nicht relevant ist hiernach, was die Parteien subjektiv mit dem Vertragswortlaut gemeint haben wollen.

Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 VCLT statuieren darüber hinaus weitere Umstände, die für die Auslegung von Bedeutung sind, nämlich (spätere) Übereinkünfte, Urkunden, spätere Übungen und anwendbare Völkerrechtsgrundsätze. Lediglich ergänzend, für den Fall, dass sich nach den vorgenannten Auslegungsregeln dennoch Unklarheiten ergeben, kann auf die vorbereitenden Arbeiten (sog. *travaux préparatoires*) sowie auf die Umstände des Vertragsabschlusses zurückgegriffen werden, Art. 32 VCLT.

Für die Aarhus-Konvention bedeutet dies, dass die Umstände ihrer Entstehungsgeschichte für die Auslegung ihrer Regelungen zunächst keine große Bedeutung haben. Lediglich die Präambel sowie die in Art. 1 AC formulierte Zielsetzung dürften größere Relevanz haben. Zu berücksichtigen sind im Rahmen der Auslegung auch die Stellungnahmen und Empfehlungen des ACCC, welche als spätere Übung der Parteien im Sinne des Art. 31 Abs. 3 Bst. a AC einzuordnen sind.⁵⁸ Ebenso sind wegen Art. 33 VCLT die englischen, französischen und russischen Sprachfassungen bei der Auslegung zu berücksichtigen, da deren Wortlaut gemäß Art. 22 AC verbindlich ist.⁵⁹

Im Rahmen der Auslegung der Konvention können darüber hinaus Gerichtsentscheidungen des EuGH sowie der höchsten nationalen Gerichte der Konventionsparteien Berücksichtigung finden.⁶⁰ Vor allem im Rechtsraum der EU haben die Entscheidungen des EuGH zu den europäischen Umsetzungsakten der Aarhus-Konvention – z. B. die Umweltinformationsrichtlinie – große Bedeutung für die Rechtspraxis der 28 EU-Mitgliedstaaten.⁶¹ Diese Sekundärrechtsakte sind in ihrem Wortlaut weitestgehend deckungsgleich zur Aarhus-Konvention und müssen vom EuGH aufgrund des allgemeinen Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung im Lichte der Aarhus-Konvention ausgelegt werden.⁶² Die entsprechenden Urteile des EuGH können daher Aufschluss über die Auslegung und Anwendung der Aarhus-Konvention geben.⁶³ Allerdings sind der EuGH und die anderen nationalen Höchstgerichte nicht selbst Vertragspartei der Aarhus-Konvention, sondern lediglich rechtsprechende Organe der jeweiligen Vertragspartei.⁶⁴ Die Gerichtsentscheidungen selbst können daher weder als spätere Überein-

57 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 28; Wolfgang Vitzthum, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Völkerrecht, 8. Auflage 2019, 1 (123).

58 Florian Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), 2022, 254; Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 36 ff.; Elena Fasoli/Alistair McGlone, The Non-Compliance Mechanism, NILR 2018, 27 (45); Gor Samvel, Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful?, TEL 2020, 211 (216).

59 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 33.

60 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 40.

61 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

62 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

63 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 42.

64 Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a., Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 39.

kunft noch als spätere Übung der Vertragsparteien im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Bst. a b zw. Bst. b VCLT qualifiziert werden.⁶⁵ Allerdings kann staatliches Handeln entsprechend einer solchen Gerichtsentscheidung gemäß Art. 31 Abs. 1 Bst. b VCLT als spätere Übung einer Vertragspartei eingeordnet werden.⁶⁶

C. Umsetzung in der EU

Als Unterzeichnerin ist die EU verpflichtet, die Vorgaben der Aarhus-Konvention auch für ihre Organe und Einrichtungen umzusetzen.⁶⁷ Dem ist die EU durch Erlass der Aarhus-Verordnung⁶⁸ nachgekommen. Art. 3 der Aarhus-Verordnung bestimmt, dass für den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen und Einrichtungen der EU befinden, die Transparenz-Verordnung⁶⁹ anzuwenden ist. Diese Verordnung regelt allgemein den Zugang zu Dokumenten, die bei den EU-Organen vorliegen.⁷⁰

Weiterhin harmonisiert die Umweltinformationsrichtlinie⁷¹ das Zugangsrecht zu Umweltinformationen für alle EU-Mitgliedstaaten.⁷² Auf Grundlage der Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie hat Deutschland das Umweltinformationsgesetz (UIG) mit dem Gesetz zur Neugestaltung des UIG vollständig überarbeitet und gleichzeitig an die Vorgaben der Aarhus-Konvention angepasst.⁷³ Insbesondere wurde der im Zentrum des Zugangsrechts stehende Umweltinformationsbegriff präzisiert und erweitert.⁷⁴

65 *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a.*, Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 39.

66 *Astrid Epiney/Stefan Diezig/Benedikt Pirker/u. a.*, Aarhus-Konvention, 1. Auflage 2018, Einführung Rn. 41.

67 *Frank Fellenberg/Gernot Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 99. Auflage 2022, Vorbemerkung Rn. 46.

68 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft.

69 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.

70 Siehe zum Zugang zu EU-Dokumenten *Mauer*, Kapitel 21: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p21>.


71 Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG.

72 Umweltinformationsrecht der Europäischen Union, abgerufen am: 2. Januar 2023, <https://www.aarhus-konvention.de/europaeische-union/saeule-1/rechtsgrundlagen/>.

73 BT-Drs. 15/3406, 1.

74 Siehe zum Umweltinformationsbegriff *Ansari*, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

Autorin

Layla Ansari , Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld, layla.ansari@uni-bielefeld.de

Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.