

Die Reichweite der Pflicht der EU zur Umsetzung der Aarhus-Konvention

*Prof. Dr. Marten Breuer/Stephan Riegger**

The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) has been concluded by the EU and its member states as a “mixed agreement”. In their interrelation the perspectives of both public international and European Union law help to draw a clearer picture of the scope of the duty incumbent on the EU to implement the Convention’s stipulations. It is argued that from the international law point of view the Union is bound by the Aarhus Convention in its entirety. A nuanced approach is taken with regard to the obligations flowing from European Union law. By reference to Art. 9 (3) of the Convention it is illustrated which measures the EU is required to take in order to ensure compliance with the Convention not only by itself but also by its member states.

I. Einleitung

Gemischte Abkommen („mixed agreements“), also völkerrechtliche Verträge, an denen neben Drittstaaten sowohl die Europäische Union (EU) als auch ihre Mitgliedstaaten beteiligt sind, gelten zu Recht als eine besonders komplizierte Materie. In der Literatur ist von einem „Trojanischen Pferd“,¹ gar von „dunkler Materie“² die Rede. Die Notwendigkeit zum Abschluss eines gemischten Abkommens ergibt sich immer dann, wenn der Gegenstand des völkerrechtlichen Vertrags nicht vollständig in die Kompetenz der Union fällt. Das ist namentlich der Fall, wenn einzelne Vertragsbestimmungen die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten betreffen.³ Unter solchen Umständen bliebe zwar theoretisch die Möglichkeit, das Vertragswerk entsprechend der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten in zwei Abkommen aufzuspalten. Drittstaaten gegenüber wird dies allerdings regelmäßig nur schwer durchsetzbar sein.⁴ Zudem erscheint eine Aufspaltung angesichts der dem Unionsrecht innewohnenden Dynamik und der damit einhergehenden Zuständigkeitszuwächse seitens der Union kaum sinnvoll.⁵ Entsprechendes gilt für die Alternative, dass sich Union bzw. Mitgliedstaaten durch die Anbringung eines Vorbehalts von ganzen Teilen eines Abkommens freizeichnen, zumal nicht alle völkerrechtlichen Verträge die

* *Prof. Dr. Marten Breuer* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit internationaler Ausrichtung an der Universität Konstanz; *Stephan Riegger* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter daselbst.

¹ *Govaere*, Beware of the Trojan Horse: Dispute Settlement in (Mixed) Agreements and the Autonomy of the EU Legal Order, in: Hillion/Koutrakos (Hrsg.), *Mixed Agreements Revisited, The EU and its Member States in the World*, 2010, S. 187.

² *Klamert*, Dark Matter – Competence, Jurisdiction and “the Area Largely Covered by EU law”: Comment on *Lesoochranárske*, E.L.Rev. 2012, S. 340.

³ *Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, *EuZW* 1999, S. 5 (7); differenzierend *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 40 f. Näher zu den Gründen für den Abschluss eines gemischten Abkommens *Ehlermann*, *Mixed Agreements, A List of Problems*, in: O’Keefe/Schermer (Hrsg.), *Mixed Agreements*, 1983, S. 3 (4 ff.).

⁴ *Rosas*, *Mixed Union – Mixed Agreements*, in: Koskeniemi (Hrsg.), *International Law Aspects of the European Union*, 1998, S. 125 (129 ff.).

⁵ Vgl. *Heliskoski*, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, 2001, S. 51.

Anbringung von Vorbehalten gestatten.⁶ Vor diesem Hintergrund hat sich die Praxis der gemischten Abkommen herausgebildet, also der Beteiligung sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten am Vertragsschluss.

Um ein gemischtes Abkommen handelt es sich auch bei dem am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus unterzeichneten Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten⁷ (sog. Aarhus-Konvention [AK]). Vertragsparteien sind neben der EU⁸ und ihren 28 Mitgliedstaaten nach derzeitigem Stand weitere 18 Staaten.⁹ In dem folgenden Beitrag wird der Fra-[294]ge nachgegangen, wie weit die Pflicht der Union zur Umsetzung der Aarhus-Konvention reicht. Die Fragestellung erlaubt zwei Sichtweisen: eine völkerrechtliche und eine unionsrechtliche. Diese Unterscheidung mag vielleicht auf den ersten Blick überraschen, wird doch der Unionsrechtsordnung traditionell ein monistisches Grundverständnis unterstellt.¹⁰ Das könnte die Annahme nahe legen, dass mit der völkerrechtlichen zugleich auch eine Aussage über die unionsrechtliche Umsetzungspflicht der EU verbunden ist. In der Vertragswirklichkeit zeigt sich aber insoweit ein wesentlich differenzierteres Bild.

II. Erster Teil: Die völkerrechtliche Sichtweise

1. Grundsatz der umfassenden Bindung

Durch die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Übereinkommens geht die EU völkerrechtliche Bindungen zur Befolgung der übernommenen Verpflichtungen ein. Auch für die Union gilt der Grundsatz „pacta sunt servanda“.¹¹ Gründe, die EU anderen Regeln zu unterwerfen als die übrigen Vertragspartner, bestehen daher im Grundsatz nicht: Aus Sicht des Völkerrechts erscheint die Union insoweit als ein Vertragspartner unter vielen.

Dass die EU im Innenverhältnis für bestimmte Vertragsbestandteile keine Regelungskompetenz besitzt, ist nach der wohl als herrschend zu bezeichnenden Völkerrechtslehre daher grundsätzlich

⁶ *Granvik*, Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness, in: Koskeniemi, Fn. 4, S. 255 (259).

⁷ UNTS vol. 2161, S. 447 = ABl. 2005 L 124, S. 4 = BGBl. 2006 II S. 1251.

⁸ Genehmigt wurde die Aarhus-Konvention mit Beschluss des Rates vom 17.2.2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (2005/370/EG), ABl. 2005 L 124, S. 1. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die EU als Rechtsnachfolgerin der EG an deren Stelle getreten, vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV. Zum Einrücken der EU in die von der EG geschlossenen Abkommen siehe *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 216 AEUV, Rn. 11. Im Folgenden wird aus Gründen der leichten Verständlichkeit überwiegend von der Union statt von der Gemeinschaft gesprochen, und zwar auch in Fällen, die sich auf den Zeitraum vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beziehen.

⁹ Stand: 21.10.2014, abrufbar unter

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

¹⁰ Vgl. *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 216 AEUV, Rn. 31 m.w.N., auch zur Gegenansicht; differenzierend *Uerpmann-Witzack*, Völkerrechtliche Verfassungselemente, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 177 (198 ff.); jüngst GA *Jääskinen*, Schlussanträge vom 8.5.2014, in: verb. Rs. C-401/12 P, C-402/12 P und C-403/12 P (Rat/Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht), Rn. 30.

¹¹ EuGH, Urteil vom 16.6.1998, Rs. C-162/96 (Racke/Hauptzollamt Mainz), Slg. 1998 I-3655, Rn. 49.

irrelevant.¹² Die Kompetenzgrenzen, die sich aus unionsrechtlicher Sicht über den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ergeben (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV), erscheinen aus völkerrechtlicher Sicht als ein reines Internum, dem das Völkerrecht regelmäßig die Anerkennung verweigert: So versagt im Falle von Staaten Art. 27 Satz 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹³ die Berufung auf das innerstaatliche Recht, wenn es darum geht, die Nichterfüllung eines völkerrechtlichen Vertrags zu rechtfertigen. Eine Ausnahme hiervon lässt Art. 46 Abs. 1 WVK nur dann zu, wenn der Zuständigkeitsmangel offenkundig ist und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betrifft. Eine entsprechende Regelung enthält das (noch immer nicht in Kraft befindliche) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen von 1986 (WVKIO).¹⁴ Gemäß Art. 46 Abs. 2 WVKIO darf sich die Internationale Organisation auf interne Kompetenzmängel nicht berufen, außer der Mangel wäre offenkundig und beträfe eine Vorschrift von grundlegender Bedeutung.

Daraus folgt, dass bei gemischten Abkommen das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nach völkerrechtlichen Maßstäben zumindest bundesstaatsähnliche Züge trägt:¹⁵ So wie sich ein Bundesstaat völkerrechtlich für die Nichterfüllung eines Vertrags nicht darauf berufen kann, die Kompetenz zur Vertragsumsetzung liege bei den Gliedstaaten, gilt Vergleichbares auch im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten. Die völkerrechtliche Selbständigkeit der Mitgliedstaaten als mit Souveränität ausgestattete Völkerrechtssubjekte wird insoweit überspielt; Union und Mitgliedstaaten erscheinen im Verhältnis zu Drittstaaten als eine Einheit („Unionsgruppe“¹⁶). Die Parallele zum Bundesstaat trägt allerdings nur zum Teil: Denn während die Gliedstaaten völkerrechtlich durch die Bundesebene mediatisiert werden, sind im Falle der EU die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien an dem gemischten Abkommen beteiligt, gehen also als eigenständige Völkerrechtssubjekte nicht vollständig unter.

Die vorstehend skizzierte vorherrschende Völkerrechtsdoktrin hat zur Folge, dass die EU bei gemischten Abkommen sogar in solchen Bereichen völkerrechtlichen Bindungen unterliegt, welche in die ausschließliche Zuständigkeit¹⁷ der Mitgliedstaaten fallen. An diesem Punkt setzt nun die Gegenmeinung an:¹⁸ Denn aus Sicht der innerunionalen Kompetenzordnung handelt es sich, soweit ausschließliche mitgliedstaatliche Kompetenzen betroffen sind, um einen Akt *ultra vires*, dem die Rechtsgeltung zu verweigern ist.¹⁹ Auch erscheint fraglich, welchen Sinn es haben soll, die EU völkerrechtlichen Bindungen zu unterwerfen, die sie aus **[295]** Gründen der Kompetenzverteilung intern schlicht nicht umsetzen kann. Anzustreben sei vielmehr ein Gleichlauf von völkerrechtlichem

¹² Zum Folgenden vgl. *Rodenhoff*, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, 2008, S. 233 ff.; *Sattler*, Gemischte Abkommen und gemischte Mitgliedschaften der EG und ihrer Mitgliedstaaten, 2007, S. 225 ff., jeweils m.w.N.; siehe auch GA *Jacobs*, Schlussanträge vom 10.11.1993, in: Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), 1994 I-625, Rn. 69.

¹³ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl. 1985 II S. 927.

¹⁴ BGBl. 1990 II S. 1414.

¹⁵ Vgl. *Kaiser*, Fn. 3, S. 189 ff.

¹⁶ Vgl. *Rodenhoff*, Fn. 12, S. 301 ff.; siehe auch *Sattler*, Fn. 12, S. 212 ff. („Gemeinschaftsgruppe“).

¹⁷ Aus dem Bereich der Aarhus-Konvention wäre diesbezüglich Art. 9 Abs. 3 AK zu nennen, soweit er sich auf mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren wegen Verletzung rein nationalen Umweltrechts bezieht; näher unten bei Fn. 154.

¹⁸ Zum Folgenden vgl. abermals *Rodenhoff*, Fn. 12, S. 231 ff.; *Sattler*, Fn. 12, S. 226 f., jeweils m.w.N.

¹⁹ Aus Sicht der h.L. wird dem bisweilen mit der Konstruktion begegnet, Union und Mitgliedstaaten hätten sich in den Bereichen, in denen sie nicht über die nötige Vertragsschlusskompetenz verfügen, gegenseitig zum Vertragsschluss ermächtigt, vgl. *Kaiser*, Fn. 3, S. 38; *Sattler*, Fn. 12, S. 67 f., jeweils m.w.N.

Müssen und unionsrechtlichem Können. Hierfür ist nochmals auf den Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung zurückzukommen: In der soeben referierten herrschenden Lehrmeinung erschien dieser als ein reines Internum. Andererseits handelt es sich hierbei aber auch um einen allgemeinen Grundsatz des Rechts der Internationalen Organisationen, mithin des Völkerrechts selbst.²⁰ Ja, man kann argumentieren, die Drittstaaten hätten sich des Kompetenzdefizits auf Seiten der EU bewusst sein müssen, schließlich hätten sie das gemischte Abkommen gerade aus dem Grund abgeschlossen, etwaige Kompetenzmängel zu umgehen. In diesem Sinne ist teils eine Berufung auf Art. 46 Abs. 2 WVKIO befürwortet worden,²¹ teils ist vertreten worden, der Grundsatz von Treu und Glauben hindere Drittstaaten daran, die EU bei einem gemischten Abkommen in vollem Umfang haftbar zu machen.²²

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass bei Abschluss eines gemischten Abkommens zwar (im Sinne des Art. 46 Abs. 2 WVKIO) offenkundig ist, dass die Union überhaupt über Kompetenzdefizite verfügt. Wo genau die Zuständigkeitsgrenze zwischen EU und Mitgliedstaaten verläuft, ist im Einzelfall – vorbehaltlich der sogleich noch näher zu behandelnden Zuständigkeitserklärungen – aber regelmäßig alles andere als offenkundig.²³ Zudem kann nicht jedweder Vertragsbestimmung von vornherein eine grundlegende Bedeutung, wie sie Art. 46 Abs. 2 WVKIO fordert, unterstellt werden. Auch das Treu-und-Glauben-Argument lässt sich leicht in sein Gegenteil verkehren: Auszugehen ist nämlich vom Grundsatz „pacta sunt servanda“. Wenn nun die Union einen völkerrechtlichen Vertrag abschließt, ohne den beteiligten Drittstaaten anzuzeigen, in welchen Bereichen sie über Kompetenzmängel verfügt, so ist sie selbst nach Treu und Glauben daran gehindert, sich darauf zu berufen. Letztlich bleibt es damit bei dem Ergebnis der umfassenden Verpflichtung der Union – ein Ergebnis, das im Übrigen auch von der Rechtsprechung des EuGH getragen wird.²⁴

2. Zuständigkeitserklärungen

Um den beschriebenen Gleichlauf von völkerrechtlichem Müssen und unionsrechtlichem Können zu gewährleisten, ist die Europäische Union zunehmend dazu übergegangen, bei der Genehmigung eines gemischten Abkommens eine einseitige Erklärung abzugeben, durch welche die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten offengelegt wird.²⁵ Zumeist geschah dies auf Drängen der Drittstaaten hin, da diese Gewissheit darüber gewinnen wollten, an wen sie sich für die Umsetzung eines gemischten Abkommens zu halten haben.²⁶ Überwiegend knüpfen diese Erklärungen nicht an einzelne Bestimmungen des zu ratifizierenden Vertrags an, sondern

²⁰ Vgl. nur *Klein/Schmahl*, Das Recht der Internationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Abschnitt IV, Rn. 189.

²¹ So *Pache/Bielitz*, Das Verhältnis der EG zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten, EuR 2006, S. 316 (320) unter Bezugnahme auf die entsprechende Regelung in Art. 46 WVK.

²² So *Björklund*, Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Parties Care?, NJIL 2011, S. 373 (387 ff.).

²³ *Sattler*, Fn. 12, S. 230.

²⁴ EuGH, Urteil vom 2.3.1994, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Slg. 1994 I-625, Rn. 29: „Unter diesen Umständen sind, vorbehaltlich der im Abkommen ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen, die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten als Partner der AKP-Staaten gemeinsam gegenüber diesen Staaten für die Erfüllung aller eingegangenen Verpflichtungen [...] verantwortlich.“

²⁵ Allgemein hierzu *Casteleiro*, EU Declarations of Competence to Multilateral Agreements: A Useful Reference Base?, European Foreign Affairs Review 2012, S. 491 ff.; *Heliskoski*, EU Declarations of Competence and International Responsibility, in: Evans/Koutrakos (Hrsg.), The International Responsibility of the European Union – European and International Perspectives, 2013, S. 189 ff.

²⁶ *Casteleiro*, Fn. 25, S. 492; *Kaiser*, Fn. 3, S. 76.

beschreiben lediglich allgemein die Kompetenzverteilung in bestimmten Politikbereichen.²⁷ Oftmals zeichnen sie sich durch eine erhebliche Unbestimmtheit aus, nur teilweise werden Kataloge mit Sekundärrechtsakten aufgeführt, die in den Anwendungsbereich des jeweiligen Abkommens fallen. Derartige Listen sind aber regelmäßig nicht abschließend formuliert, sondern offen gehalten.²⁸ Der für die Drittstaaten bezweckte Erfolg – die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Europäischen Union offenzulegen – wird dadurch oftmals nicht erreicht. Die Aarhus-Konvention bietet für eine Zuständigkeitsaufteilung zwei Ansatzpunkte:

a. Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK

Bereits im Text der Konvention selbst ist eine Bestimmung enthalten, nach der Internationale Organisationen²⁹ und ihre Mitgliedstaaten „über ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen“ selbst entscheiden (Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK). Dass eine Verteilung der Bindungswirkung nicht erst im Wege einer von der Union abzugebenden einseitigen Erklärung, sondern bereits im Vertragstext selbst verankert ist, wäre für sich genommen nicht neu.³⁰ Allerdings erscheint fraglich, was mit der Bestimmung in Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK bezweckt wird. Sollten Union und Mitgliedstaaten selbst entscheiden dürfen, wer welchen völkerrechtlichen Bindungen unterliegt?

[296] Dieses auf den ersten Blick durchaus naheliegende Verständnis³¹ hält einer näheren Analyse indes nicht stand. Gestattete Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK tatsächlich der EU und ihren Mitgliedstaaten, den Umfang ihrer völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen selbst festzulegen, bestünde die Gefahr, dass eine entsprechende Einigung erst gar nicht zustande käme. Für dritte Vertragspartner hieße dies dann, dass sie weder die Union noch die Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen könnten. Auf eine derartige Regelung ließe sich kein vernünftiger Vertragspartner ein. Aus Sicht der Drittstaaten geht das Interesse vielmehr umgekehrt dahin, sich alle Optionen offen zu halten und im Zweifel sowohl auf die Union als auch auf die Mitgliedstaaten zugreifen zu können.³²

Letztlich tritt ein solches Verständnis auch bei einer genauen Lektüre des Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK zutage. Dort heißt es nämlich nicht, die Internationale Organisation und ihre Mitgliedstaaten entschieden über den Umfang der eingegangenen Verpflichtungen. Das Bestehen der Verpflichtungen wird vielmehr vorausgesetzt. Das ergibt sich vor allem in systematischer Auslegung aus einem Vergleich zu Art. 19 Abs. 4 S. 1 AK, welcher die Bindungsfrage betrifft: Ist außer einer Internationalen Organisation keiner der Mitgliedstaaten Vertragspartei, ist die Organisation „durch alle Verpflichtungen aus dem Übereinkommen gebunden“ (engl. „shall be bound“). Im Unterschied dazu betrifft S. 2 – für den Fall, dass neben der Organisation auch ein oder mehrere Mitgliedstaaten Vertragspartei der Aarhus-Konvention sind – lediglich die Entscheidung über die „jeweiligen Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen“ (engl. „responsibilities for the

²⁷ Heliskoski, Fn. 25, S. 202 f.

²⁸ Heliskoski, Fn. 25, S. 203 f.

²⁹ Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK betrifft nicht Internationale Organisationen schlechthin, sondern nur die in Art. 17 AK aufgeführten „Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration“.

³⁰ Beispiele bei Heliskoski, Fn. 25, S. 197 ff.

³¹ In diesem Sinne wohl Walter, Die Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention, EuR 2005, S. 302 (310); allgemein auch Tomuschat, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Art. 300 EGV, Rn. 64.

³² Ähnlich Rodenhoff, Fn. 12, S. 250; Sattler, Fn. 12, S. 227.

performance of their obligations“). Aus Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK ergeben sich somit keine Beschränkungen hinsichtlich des Umfangs der völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen.³³ Nach dem oben Ausgeführten bleibt es insoweit beim Grundsatz der umfassenden Bindung. Worüber sich die EU und ihre Mitgliedstaaten ins Benehmen setzen müssen, ist die Frage, wer für die Verpflichtungen im Außenverhältnis haftet, also die Frage des Anspruchsgegners.³⁴ Scheitert eine Einigung hierüber, haften Union und Mitgliedstaaten gemeinsam („gesamtschuldnerisch“). Nur ein solches Verständnis wird den Interessen der am Vertrag beteiligten Drittstaaten gerecht. Insbesondere werden so Haftungslücken vermieden, die entstehen könnten, müssten die EU und ihre Mitgliedstaaten erst über die Frage der völkerrechtlichen Bindung aus der Aarhus-Konvention eine Einigung herbeiführen.

b. Zuständigkeitserklärung gemäß Art. 19 Abs. 5 AK

Darüber hinaus ist dem Beschluss des Rates über die Genehmigung der Aarhus-Konvention³⁵ eine Erklärung beigefügt, wie sie Art. 19 Abs. 5 AK vorsieht. Darin erklärt die Union zum einen, „für die Erfüllung der aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen, die unter geltendes [Unions]recht fallen“, verantwortlich zu sein. Der Wert einer solchen Erklärung erscheint höchst zweifelhaft. Der Verweis ist derart unspezifisch, dass dritten Vertragspartnern der Umfang der Verantwortlichkeit der Union völlig im Unklaren bleibt. Eine aufwendige Recherche über den jeweiligen Stand des Unionsrechts ist Nicht-EU-Staaten nicht zumutbar, zumal jenes für diese eine *res inter alios acta* darstellt.³⁶

Neben der allgemeinen Abgrenzungserklärung findet sich noch eine Zuständigkeitsabgrenzung speziell hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 AK. Das allein ist schon bemerkenswert, beziehen sich die Zuständigkeitserklärungen doch typischerweise gerade nicht auf einzelne Bestimmungen des zu ratifizierenden Vertrags.³⁷ Mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 AK erklärt die Union, für die Erfüllung der sich hieraus ergebenden Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens insoweit nicht zuständig zu sein, als sich diese auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und mitgliedstaatlichen Einrichtungen vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden. Zuständig seien vielmehr die Mitgliedstaaten, allerdings nur, solange die Union nicht in Ausübung eigener Kompetenzen „Bestimmungen des [Unions]rechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen“ annehme.

Diese Erklärung ist vor dem Hintergrund der gescheiterten sog. Klagerechts-Richtlinie zu sehen. Die Union hatte noch vor der Ratifizierung der Aarhus-Konvention zwei Richtlinien – die UVP-Richtlinie³⁸

³³ Wie hier *Rodenhoff*, Fn. 12, S. 249; a.A. *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung, 2001, S. 204, unter Gleichsetzung von „Bindung“ und „Verantwortlichkeit“.

³⁴ Im Ergebnis wie hier, allerdings nicht konkret bezogen auf die Aarhus-Konvention, *Sattler*, Fn. 12, S. 248 (Klausel bewirkt Konkretisierung des völkerrechtlich verantwortlichen Teils der Gemeinschaftsgruppe gegenüber den Drittstaaten); ähnlich *Rodenhoff*, Fn. 12, S. 248 ff. (Klausel betrifft nur die Ausübung der Übereinkommenspflichten).

³⁵ Nachweis in Fn. 8.

³⁶ Zum Aspekt der *res inter alios acta* vgl. auch *Kaiser*, Fn. 3, S. 84; *Sattler*, Fn. 12, S. 231.

³⁷ Oben bei Fn. 27.

³⁸ Ursprünglich Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, S. 40, inzwischen aufgehoben und ersetzt durch Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, S. 1.

und die IVU-[297] Richtlinie³⁹ – unter anderem deshalb geändert, um das Unionsrecht den Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 AK anzupassen.⁴⁰ Art. 9 Abs. 2 AK verlangt für „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ (vornehmlich NGOs) ein weitgehendes Klagerecht im Zusammenhang mit Rechten aus der Konvention. Im Unterschied dazu sichert Art. 9 Abs. 3 AK „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, soweit es um die Einhaltung des jeweiligen nationalen Rechts geht. Diese Bestimmung hat für die Union eine doppelte Relevanz: Zum einen muss sie für die Einhaltung dieser Bestimmung durch ihre eigenen Organe und Einrichtungen sorgen; in diesem Zusammenhang ist die VO Nr. 1367/2006⁴¹ erlassen worden. Zum anderen aber stellt sich die Frage, ob die Union nicht über Art. 9 Abs. 3 AK gehalten ist, auch für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten den Zugang von „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ zu verbessern. Die Kommission vertrat seinerzeit den Standpunkt, über Art. 9 Abs. 3 AK zu einer Verbesserung auch der nationalen Rechtsschutzsysteme im Umweltbereich verpflichtet zu sein, und legte daher den Entwurf einer allgemeinen Klagerechts-Richtlinie vor.⁴² Diese Initiative stieß innerhalb der Mitgliedstaaten jedoch auf Widerstände, unter anderem wegen Zweifeln an der Kompetenz zum Erlass der Richtlinie.⁴³ Die Kommission hat ihren Vorschlag mittlerweile zurückgezogen.⁴⁴

Angesichts dieser Vorgeschichte wird verständlich, warum eine gesonderte Zuständigkeitserklärung hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 AK für notwendig gehalten wurde. Auch hier stellt sich indes die Frage, was durch die Erklärung bewirkt werden sollte – ein Ausschluss der völkerrechtlichen Bindung der Union hinsichtlich Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten oder aber eine Regelung der Frage des Anspruchsgegners. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Kommission bei ihrem Vorschlag einer Klagerechts-Richtlinie vom Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz ausging.⁴⁵ In der Konsequenz sah sich die Kommission durch Art. 9 Abs. 3 AK auch mit Blick auf das Rechtsschutzverfahren in den Mitgliedstaaten als gebunden an. Dem entspricht, wenn in der Zuständigkeitserklärung eine möglicherweise spätere Ausübung der eigenen Kompetenzen „zur Umsetzung dieser Verpflichtungen“ [*scil.* aus Art. 9 Abs. 3 AK] in Aussicht gestellt wird.⁴⁶ Die

³⁹ Ursprünglich Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, S. 26, inzwischen aufgehoben und ersetzt durch Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, S. 17.

⁴⁰ Durch Art. 3 und 4 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. 2003 L 156, S. 17 wurden in die beiden Richtlinien u.a. Vorschriften über den Zugang zu Gerichten eingefügt.

⁴¹ 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, ABl. 2006 L 264, S. 13. Näher unten bei Fn. 104.

⁴² Vorschlag der Kommission vom 24.10.2003 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 endg.

⁴³ Rodenhoff, Fn. 12, S. 177; siehe auch Pernice/Rodenhoff, Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, S. 149 ff.

⁴⁴ Siehe ABl. 2014 C 153, S. 3.

⁴⁵ KOM (2003) 624 endg., Fn. 42, S. 3.

⁴⁶ In demselben Sinne hat die Kommission im Zusammenhang mit der endgültigen Rücknahme ihres Vorschlags zur Klagerechts-Richtlinie angekündigt, sie werde „Alternativen zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Aarhus in Betracht ziehen“ und eine Folgenabschätzung durchführen, vgl. Mitteilung der Kommission vom 2.10.2013 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und

völkerrechtliche Verpflichtung soll danach nicht erst mit der Ausübung interner Kompetenzen entstehen, sondern existiert bereits seit dem Abschluss der Konvention. Auffällig ist daneben die mit Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK übereinstimmende Formulierung „responsible for the performance of these obligations“. Auch die Erklärung zu Art. 9 Abs. 3 AK betrifft daher nur die Frage des Anspruchsgegners, nicht hingegen die Frage, ob die Union überhaupt völkerrechtlich gebunden ist.

Als Zwischenergebnis bleibt damit festzuhalten, dass die Union ungeachtet des Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK sowie ungeachtet der abgegebenen Zuständigkeitserklärung völkerrechtlich in vollem Umfang an die Aarhus-Konvention gebunden ist. Das gilt selbst insofern, als ihr eine entsprechende interne Regelungskompetenz fehlt.

3. Spruchpraxis des Compliance Committee

Die Ergebnisse der vorangegangenen zwei Abschnitte sind mit der Spruchpraxis des sog. Compliance Committee abzugleichen.⁴⁷ Die Aarhus-Konvention verfügt mit dem Verfahren vor dem Compliance Committee über einen im Vergleich zu sonstigen multilateralen Umweltverträgen einzigartigen Kontrollmechanismus, indem nämlich NGOs und andere „members of the public“ Mitteilungen (communica-[298]tions) an den Ausschuss richten können.⁴⁸ Seine Grundlage findet das Verfahren in Art. 15 AK. Danach ist das Überprüfungsverfahren als ein „freiwillige[s], nichtstreitig angelegte[s], außergerichtlich[es] und auf Konsultationen beruhend[es]“ auszugestalten. Das gilt es zu bedenken, wenn es um die Einordnung des Stellenwerts der Spruchpraxis des Compliance Committee geht: Handelt es sich doch nicht um ein internationales Gerichtsverfahren, an dessen Ende ein Urteil steht. Der Ausschuss erstattet vielmehr einen Bericht, in dem er Empfehlungen ausspricht. Adressat dieses Berichts ist die Tagung der Vertragsparteien (Meeting of the Parties [MOP]), d.h. die Vertragsstaaten der Konvention. Diese entscheiden letztlich, ob sie die Ergebnisse des Ausschusses übernehmen oder nicht.⁴⁹ Trotz ihres formell nichtverbindlichen Charakters haben die Berichte des Compliance Committee einen hohen persuasiven Wert,⁵⁰ der letztlich darauf beruht, dass die Mitglieder des Ausschusses nicht als Staatenvertreter, sondern „in their personal capacity“ entsandt werden. Dafür kommen nur „persons of high moral character and recognized competence in the fields to which the Convention relates, including persons having legal experience“ in Betracht.⁵¹ Insgesamt handelt es sich um eine für das völkerrechtliche Monitoring typische Zwitterstellung. Auf unionsrechtlicher

Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick, COM(2013) 685 final, S. 9 mit Fn. 15.

⁴⁷ Die nachfolgend zitierten Dokumente sind jeweils über die Webseite <http://www.unece.org/env/pp/cc.html> abrufbar.

⁴⁸ Koester, *The Compliance Committee of the Aarhus Convention – An Overview of Procedures and Jurisprudence*, *Environmental Policy and Law* 37/2-3 (2007), S. 83.

⁴⁹ Maurici/Moules, *The Influence of the Aarhus Convention on EU Environmental Law: Part I*, *Journal of Planning & Environmental Law* 2013, S. 1496 (1500).

⁵⁰ Teilweise wird vertreten, mit der Annahme des Berichts durch die Tagung der Vertragsparteien würden die Empfehlungen des Compliance Committee zu „valid sources of interpretation of the Convention from the perspective of international law“, vgl. – unter Bezugnahme auf Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK – Hedemann-Robinson, *EU Implementation of the Aarhus Convention’s Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice? – Part 1*, *European Energy and Environmental Law Review* 2014, S. 102 (109) mit Fn. 63. Ebenso bereits Ebbeson, *Access to Justice at the National Level, Impact of the Aarhus Convention and European Union Law in: Hillion/Koutrakos*, Fn. 1, S. 245 (251).

⁵¹ Decision I/7 Review of Compliance, ECE/MP.PP/2/Add.8, Annex, Ziff. 1 und 2.

Ebene ist die Spruchpraxis des Ausschusses zumindest von Generalanwältin *Kokott* bereits zur Auslegung mit herangezogen worden.⁵²

Das Compliance Committee hatte wiederholt Mitteilungen gegen die EU (früher die EG) entgegenezunehmen, oftmals zusätzlich zu Mitteilungen, die gegen einzelne EU-Mitgliedstaaten gerichtet waren. Insgesamt hat es der Ausschuss vermieden, abstrakte Ausführungen zum Umfang der durch die Union eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu machen. Erkennbar ist allerdings eine gewisse Tendenz, den strukturellen Besonderheiten der Union Rechnung zu tragen. Dies wird besonders deutlich in dem ersten, noch gegen die EG geführten Verfahren, das eine in Litauen betriebene und von der EG mitfinanzierte Mülldeponie betraf. In seinem Bericht betont der Ausschuss die Notwendigkeit „[to] take into account the structural difference between the European Community and other Parties, and the general division of powers between the Community and its Member States in implementing Community directives“.⁵³ Das Compliance Committee ist augenscheinlich sehr wohl bereit, der internen Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft (heute Union) und Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Der Ausschuss geht sogar noch einen Schritt weiter: Mit Blick auf die behauptete Verletzung des Art. 9 Abs. 4 AK führt er aus, es sei nicht klar, ob das gerügte Defizit überhaupt in die Gemeinschaftskompetenz falle. Mangels Informationen hierzu könne der Ausschuss nicht zu dem Schluss gelangen, dass die EG Art. 9 Abs. 4 AK nicht eingehalten habe.⁵⁴

Wie ist die genannte Spruchpraxis zu bewerten?⁵⁵ Auf den ersten Blick könnte der Schluss nahe liegen, dass sich das Compliance Committee der im Vorstehenden⁵⁶ als Mindermeinung gekennzeichneten Position angeschlossen habe, nach der bei gemischten Abkommen die interne Zuständigkeitsverteilung zwischen Internationalen Organisationen und Mitgliedstaaten auf die völkerrechtliche Ebene „durchschlägt“. Mit derartigen Schlüssen ist allerdings Vorsicht geboten. Der Ausschuss legt nicht offen, auf welchen dogmatischen Prämissen seine Position basiert. Auffällig ist vor allem, dass er weder mit Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK noch mit der Zuständigkeitserklärung argumentiert. Das legt die Vermutung nahe, dass die Vorgehensweise des Ausschusses eher pragmatischer als dogmatischer Natur ist. Zu beachten ist ferner der nichtkonfrontative Stil des Compliance-Verfahrens: Wie noch zu zeigen sein wird,⁵⁷ hat die Union jedenfalls für ihren eigenen Kompetenzbereich eine eigene völkerrechtliche Verpflichtung aus der Aarhus-Konvention zugestanden. Was lag da näher, als die Union an diesen selbst zugestandenen Pflichten zu messen, statt über die unsichere Frage einer umfassenden völkerrechtlichen Bindung zu streiten? Hinzu kommt ein Weiteres: Der Ausschuss ist zwar nicht formal an das tatsächliche Vorbringen des Beschwerdeführers gebunden,⁵⁸ gleichwohl ist er zunächst einmal von dem abhängig, was in einer Mitteilung gerügt [299] wird. Wenn nun aber einzelne Mitteilungen nur Rechtsakte aus dem Zuständigkeitsbereich der Union angreifen, sollte hieraus nicht der Schluss gezogen werden,

⁵² GA *Kokott*, Schlussanträge vom 18.10.2012, in: Rs. C-260/11 (Edwards und Pallikaropoulos), Rn. 36, 44 f.; siehe auch *Hedemann-Robinson*, Fn. 50, S. 109; der EuGH hat sich hierzu noch nicht geäußert, vgl. *Peters*, Die Auslegung von Art. 6-8 der Aarhus-Konvention durch das Aarhus Compliance Committee und die Auswirkungen im europäischen Umweltrecht, EurUP 2014, S. 185 (187).

⁵³ ACCC/C/2006/17, Bericht vom 2.5.2008, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, Rn. 50.

⁵⁴ Bericht vom 2.5.2008, Fn. 53, Rn. 57.

⁵⁵ Kritische Bewertung bei *Peters*, Fn. 52, S. 190.

⁵⁶ Bei Fn. 18.

⁵⁷ Unten bei Fn. 70.

⁵⁸ *Koester*, Fn. 48, S. 87.

außerhalb dieses Bereichs wäre die Union nicht gebunden. Schließlich ist an den „weichen“ Charakter der Berichte zu erinnern. Das Compliance Committee ist kein internationales Gericht, es erlässt keine Urteile. Die geschilderte Spruchpraxis lässt daher keinen Schluss in dem Sinne zu, dass die Union nur innerhalb des eigenen, internen Kompetenzbereichs völkerrechtlichen Bindungen unterläge.

Kritikwürdig erscheint allerdings, wenn das Compliance Committee bezüglich Art. 9 Abs. 4 AK aus Mangel an Informationen über die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten die Feststellung einer Verletzung ablehnt. Dieses Vorgehen illustriert gerade die „Verantwortlichkeitsfalle“, in die man gerät, wenn man Zuständigkeitsverteilungen auf die völkerrechtliche Ebene durchschlagen lässt. Ein Hin- und Herschieben der Verantwortlichkeit mit der Konsequenz, dass letztlich keine Partei haftet, ist aus Sicht dritter Vertragsstaaten (oder sonstiger Dritter) gerade zu vermeiden. Richtigerweise hätte sich das Informationsdefizit des Ausschusses daher zu Lasten der EG auswirken müssen. Dass das Committee gleichwohl anders entschieden hat, mag man teils mit dem konsensual-nichtkonfrontativen Charakter des Verfahrens, teils auch damit erklären, dass parallel zur Mitteilung gegen die EG ein weiteres Verfahren gegen den litauischen Staat anhängig war, sodass der Ausschuss jedenfalls Gelegenheit hatte, zu der Frage Stellung zu nehmen.⁵⁹

4. Unvollständige gemischte Abkommen

Sind neben der EU nicht sämtliche Mitgliedstaaten an einem gemischtem Abkommen beteiligt, spricht man von „incomplete mixity“.⁶⁰ Derartige Konstellationen bergen regelmäßig besondere Umsetzungsprobleme, weshalb die Entstehung unvollständiger gemischter Abkommen nach Möglichkeit vermieden wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die Union regelmäßig die Ratifikation durch sämtliche Mitgliedstaaten abwartet.⁶¹ Im Falle der Aarhus-Konvention sah sich die Kommission angesichts der zögerlichen Haltung einiger Mitgliedstaaten (die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte die Aarhus-Konvention erst im Jahr 2007, Irland gar erst im Jahr 2012) veranlasst, die vorzeitige Ratifikation durch die damalige EG zu betreiben, mit der Konsequenz der Entstehung einer „incomplete mixity“.

Mit Rücksicht auf das hier in Rede stehende Thema erscheint fraglich, ob der Grundsatz der umfassenden völkerrechtlichen Bindung der Union an die Aarhus-Konvention zur Folge hat, dass die EU auch hinsichtlich nicht-konventionsangehöriger Mitgliedstaaten völkerrechtlich zur Umsetzung verpflichtet ist.⁶² Das erscheint auf den ersten Blick problematisch, könnte doch so die fehlende Zustimmung des nicht-konventionsangehörigen Mitgliedstaats übergangen werden, was als tiefer Eingriff in die Souveränität des Mitgliedstaats zu werten wäre.⁶³ Andererseits ist nichts dafür ersichtlich, dass sich die von der Union in einem Abkommen übernommenen Verpflichtungen auf die

⁵⁹ Vgl. ACCC/C/2006/16, Bericht vom 4.4.2008, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, Rn. 87.

⁶⁰ *Granvik*, Fn. 6, S. 255. *Schermers*, A Typology of Mixed Agreements, in: O’Keefe/Schermers, Fn. 3, S. 23 (26); siehe auch *Hedemann-Robinson*, EU Enforcement of International Environmental Agreements: The Role of the European Commission, *European Energy and Environmental Law Review* 2012, S. 2 (17), der von „partial mixity“ spricht.

⁶¹ *Kaiser*, Fn. 3, S. 82.

⁶² In diesem Sinne *Granvik*, Fn. 6, S. 262 ff.; aus der Perspektive der nicht-konventionsangehörigen Mitgliedstaaten *Hedemann-Robinson*, Fn. 60, S. 18.

⁶³ *Heliskoski*, Fn. 5, S. 130 f.

EU-Ebene selbst beschränkten.⁶⁴ Auch die WVKIO hilft in diesem Punkt – unabhängig von ihrer ohnedies fehlenden Rechtsverbindlichkeit – nicht weiter: Denn der noch im Entwurf der ILC enthaltene Art. 36*bis*, der unter bestimmten Umständen eine Bindung von Mitgliedstaaten an völkerrechtliche Verträge „ihrer“ Internationalen Organisation vorsah, fand keinen Eingang in den Vertragstext.⁶⁵

Konkret stellte sich die hier angesprochene Frage in einem Verfahren vor dem Compliance Committee.⁶⁶ Gegenstand dieses Verfahrens war der irische Nationale Aktionsplan für erneuerbare Energie (National Renewable Energy Action Plan [NREAP]). Da Irland im Jahr der Ausarbeitung des NREAP die Aarhus-Konvention noch nicht ratifiziert hatte und dementsprechend noch nicht Vertragspartei war, wurde das Verfahren statt gegen Irland (nur) gegen die EU gerichtet. Das Compliance Committee stellte eine Verletzung der Art. 7 und Art. 3 Abs. 1 AK durch die Union fest.⁶⁷ Konkret machte das Committee der Union zum Vorwurf, kein „proper regulatory framework and/or clear instructions“ in Bezug auf den irischen NREAP zu haben. Als Anknüpfungspunkt für diesen Vorwurf diente dem Ausschuss die Richtlinie 2009/28/EG⁶⁸. Letztlich macht der Ausschuss der Union damit den Vorwurf, bestehende (innerunionale) Kompetenzen nicht im Einklang mit der Aarhus-Konvention ausgeübt zu haben.

Der Ansatz des Compliance Committee entspricht einer Erklärung, die die EU-Kommission in einem anderen Verfahren⁶⁹ abgegeben hatte. Dort heißt es:

[300] „As a result, although it is not a party to the Convention, **Ireland will be obliged to respect the commitments arising from the Convention where they concern provisions falling within the competence of the [Union]**. Thus, the fact that Ireland has not yet ratified the Convention does not affect the commitments undertaken **by the [Union]** [...]. **Nevertheless, this obligation has an impact solely on [Union] legal order. In other words, there is no public international convention law impact on Ireland.** No Member State party to the Aarhus Convention can claim under public international law that Ireland has not complied with such and such provision of the Convention, since Ireland has not assumed any public international commitment liable to be applied in accordance with public international law.“⁷⁰

Dieser Ansatz erklärt, wieso eine Umsetzungsverpflichtung der Union auch mit Blick auf Irland bestehen kann, ohne dass die Souveränitätsrechte des irischen Staates verletzt würden: Irland unterliegt keinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention, sondern wird nur mittelbar, über das Unionsrecht, an die Konvention gebunden. Das erscheint unproblematisch, sofern die Union über entsprechende Kompetenzen verfügt und der Vorwurf dahin geht, diese nicht völkerrechtskonform ausgeübt zu haben, wie im Fall des irischen NREAP geschehen. Nicht

⁶⁴ Siehe *Eeckhout*, EU External Relations Law, 2. Aufl. 2011, S. 261.

⁶⁵ Zu den Hintergründen *Brölmann*, The 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties: The History of Draft Article 36*bis*, in: Klabbers/Lefebvre (Hrsg.), Essays on the Law of Treaties, 1998, S. 121 (127 ff.); *dies.*, The Institutional Veil in Public International Law, 2007, S. 212 ff.; siehe auch *Klein/Pechstein*, Das Vertragsrecht internationaler Organisationen, 1985, 34 ff.

⁶⁶ ACCC/C/2010/54.

⁶⁷ Bericht vom 2.10.2012, ECE/MP.PP/C.1/2012/12, Rn. 97.

⁶⁸ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. 2009 L 140, S. 16.

⁶⁹ ACCC/C/2006/17.

⁷⁰ Additional Information from the Party vom 21.11.2007 (Hervorhebungen im Original).

beantwortet ist damit die Frage, ob für die Union auch bei gänzlichem Fehlen innerunionaler Kompetenzen, also in Bereichen ausschließlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeit, völkerrechtliche Umsetzungspflichten bestehen. Vom Ansatz der umfassenden Bindung her erschiene dies konsequent, andererseits würde so die fehlende Zugehörigkeit Irlands zur Aarhus-Konvention vollends überspielt.

Die Relevanz dieser Frage wird allerdings relativiert, wenn man sich den folgenden, selten genannten Gesichtspunkt vor Augen hält. Im Fall des irischen NREAP heißt es im Bericht des Compliance Committee zur behaupteten Verletzung von Art. 9 Abs. 1 AK:

„The Committee, given the legal system in place in the Party concerned [= the EU], finds that the communicant has not substantiated how allegations of deficiencies regarding access to justice in Ireland are attributable to the Party concerned.“⁷¹

Die Frage der völkerrechtlichen Bindung der Union wird hier überhaupt nicht thematisiert. Stattdessen löst der Ausschuss das Problem über die Kategorie der Zurechenbarkeit, also über eine Rechtsfigur aus dem Bereich der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Nach den Regeln, wie sie in den ILC Draft Articles on the Responsibility of International Organizations⁷² enthalten sind, sind Internationale Organisationen nicht ohne Weiteres für das Verhalten ihrer Mitgliedstaaten verantwortlich, sondern müssen sich deren Verhalten nur unter bestimmten Voraussetzungen zurechnen lassen.⁷³ Selbst bei Annahme einer umfassenden Bindung der Union an die Aarhus-Konvention ist die EU also für Verstöße ihrer Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres völkerrechtlich verantwortlich. Die Frage der Bindung wird insoweit durch die Regeln der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit überlagert.⁷⁴ Daran zeigt sich, dass das Verhältnis EU-Mitgliedstaaten aus Sicht des Völkerrechts allenfalls als bundesstaatsähnlich zu qualifizieren ist: Denn während sich Bundesstaaten ohne weiteres sämtliches Verhalten ihrer Gliedstaaten völkerrechtlich zurechnen lassen müssen,⁷⁵ gilt dies im Verhältnis Internationaler Organisationen zu ihren Mitgliedstaaten gerade nicht.⁷⁶

5. Art und Weise der Erfüllung

⁷¹ Bericht vom 2.10.2012, Fn. 67, Rn. 94.

⁷² International Law Commission, Report on the work of its sixty-third session, GAOR, 66th Session, Supplement No. 10 (A/66/10 and Add.1), Rn. 87.

⁷³ Dazu näher *d’Aspremont*, A European Law of International Responsibility? The Articles on the Responsibility of International Organisations and the EU, in: Kosta/Skoutaris/Tzevelekos (Hrsg.), The EU Accession to the ECHR, 2014, S. 75 ff.; *Geslin*, Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l’organisation internationale et ses Etats membres, RGDIP 109 (2005), S. 539 ff.; *Giegerich*, Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, ZvGLRWiss 104 (2005) S. 163 ff.; *Hoffmeister*, Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?, EJIL 2010, 723 ff.; *Klabbers*, An introduction to international institutional law, 2. Aufl. 2009, S. 271 ff., insbes. 279 ff.; *Klein/Schmahl*, Fn. 20, Rn. 101 ff.; *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2009, § 7 Rn. 215 ff., insbes. 220 ff.; *Tomuschat*, Attribution of International Responsibility: Direction and Control, in: Evans/Koutrakos, Fn. 25, S. 7 ff.

⁷⁴ Allgemein zum Verhältnis der Konzepte „Kompetenz“ und „Verantwortlichkeit“ vgl. auch *Heliskoski*, Fn. 25, S. 191 ff.

⁷⁵ Art. 4 Abs. 1 ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, GA Res. 56/83, Annex.

⁷⁶ In diese Richtung auch *Tomuschat*, Fn. 73, S. 11 f.; anders jedoch *Kaiser*, Fn. 3, S. 88: Die EU trage zumindest haftungsrechtlich bereits bundesstaatsähnliche Züge.

Von Bedeutung ist im Völkervertragsrecht schließlich die Unterscheidung zwischen Bestimmungen mit *self-executing* und solchen mit *non self-executing character*.⁷⁷ Während *self-executing* Normen bereits vollzugsfertig sind, bedürfen Vorschriften mit einem *non self-executing* Charakter zu ihrer Operationalisierung noch der Umsetzung in der inter-[301]nen Rechtsordnung. Die Tatsache allein, dass ein völkerrechtlicher Vertrag Bestandteil der internen Rechtsordnung geworden ist (im Monismus: aufgrund der völkerrechtlichen Ratifikation; im Dualismus: aufgrund des internen Zustimmungsakts), besagt für sich allein daher noch nichts über die Frage der Anwendbarkeit der einzelnen Vertragsnorm aus. Zwischen der Transformation und der Notwendigkeit von Umsetzungsmaßnahmen ist daher zu unterscheiden.⁷⁸

Angewandt auf die Situation gemischter Abkommen, stellt sich bei *non self-executing* Normen die Frage, ob eine Pflicht zum Erlass von Gesetzgebungsakten gerade auf Unionsebene besteht oder ob es der Union gestattet ist, auf die Gesetzgebung durch die Mitgliedstaaten zu verweisen. Dabei ist zu bedenken, dass es sich bei völkerrechtlichen Verpflichtungen typischerweise um Erfolgspflichten handelt. Aus Sicht des Völkerrechts ist die Frage, welche der Parteien eine vertragliche Verpflichtung umsetzt, grundsätzlich irrelevant, solange nur im Ergebnis der Verpflichtung nachgekommen wird. Letztlich besteht daher keine unbedingte völkerrechtliche Pflicht der Union, selbst gesetzgeberisch tätig zu werden.⁷⁹

Bestätigung findet dieses Ergebnis in dem vorstehend genannten Fall des irischen NREAP, der aus den erwähnten Gründen in eine Mitteilung gegen die EU gekleidet war. Im Entwurf seines Berichts hatte das Compliance Committee der EU noch einen „lack of appropriate *legislative* framework in relation to the adoption of NREAPs by Member States“⁸⁰ vorgeworfen. Das veranlasste die Kommission zu dem Hinweis, die Aarhus-Konvention schreibe nicht explizit eine gesetzgeberische Reaktion vor. Der Konventionsverstoß könne vielmehr auch durch eine Änderung der Entscheidung der Kommission zur Festlegung eines Musters⁸¹ oder durch „some other non-legislative procedure“ oder durch „some form of guidance“ abgestellt werden.⁸² In der Tat ist der Konvention keine genaue Vorgabe hinsichtlich der von der EU zu ergreifenden Maßnahmen zu entnehmen. Der Verweis auf das „legislative framework“ ist an den entsprechenden Stellen denn auch durch „regulatory framework and/or clear instructions“ ersetzt worden.⁸³

⁷⁷ Hierzu allgemein, *Bleckmann*, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1970; *Buergenthal*, Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law, *Recueil des Cours* 235 (1992-IV), S. 303 ff.; *Kaiser*, Treaties, Direct Applicability, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Stand: Februar 2013).

⁷⁸ *Eeckhout*, Fn. 64, S. 327.

⁷⁹ Siehe auch *Epiney/Gross*, Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, *EurUP* 2005, S. 2 (10).

⁸⁰ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/54 concerning compliance by the European Union, Draft vom 29.4.2012, Rn. 87 (Hervorhebung nur hier); siehe auch Rn. 97 lit. a und c, Rn. 98.

⁸¹ Muster für nationale Aktionspläne für erneuerbare Energie, Entscheidung 2009/548/EG der Kommission vom 30.6.2009, *ABl.* 2009 L 182, S. 33.

⁸² Comments of the European Commission, on behalf of the European Union, on the Committee's draft findings and recommendations Communication ACCC/C/2010/54 Concerning the Renewable Energy Programme in Ireland vom 29.5.2012, Rn. 14.

⁸³ Bericht vom 2.10.2012, Fn. 67, Rn. 87, 97 lit. a und c, 98.

Das enthebt die Union freilich nicht von jeglicher Verpflichtung. Die Kommission hat in Reaktion auf die Feststellung des Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 7 AK durch das Compliance Committee an alle Mitgliedstaaten ein Schreiben gerichtet, in dem auf den Bericht des Compliance Committee hingewiesen wird.⁸⁴ In dem an Irland gerichteten Schreiben heißt es zusätzlich: „*I would like to remind you to ensure that, should the preparation of an amended NREAP become necessary for Ireland, the said rules on public consultations will be thoroughly observed*“. Die Tagung der Vertragsparteien hat diese Reaktion als unzureichend beanstandet.⁸⁵ Allerdings ist zu fragen, welche alternativen Reaktionsmöglichkeiten der Kommission zur Verfügung gestanden hätten. Mit Rücksicht auf die mögliche Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Irland (Art. 258 AEUV) hat die Kommission zum einen auf das ihr nach dem AEU-Vertrag zustehende „absolute Ermessen“ hingewiesen,⁸⁶ zum anderen geltend gemacht, sie sei mit Rücksicht auf die vom Beschwerdeführer gerügten Tatsachen nach intensiver Prüfung zu keinem Verstoß gegen das Unionsrecht gelangt.⁸⁷ Vor diesem Hintergrund ist der relativ „weiche“ Reaktionsmodus der Kommission eher verständlich. Zugleich zeigt dieses Beispiel, wie schwierig sich das Zusammenspiel von völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Ebene im Einzelfall gestalten kann.

III. Zweiter Teil: Die unionsrechtliche Sichtweise

Die Frage nach der unionsrechtlichen Wirkungsweise gemischter Abkommen birgt nicht weniger komplizierte Rechtsfragen als die völkerrechtliche Sichtweise. Dies zu belegen bedarf es nur einiger weniger Zitate aus Schlussanträgen der Generalanwälte: So sprach Generalanwalt *Colomer* von einer „schwierigen Materie“ und einem „langen und gewundenen Weg“, den die Rechtsprechungsentwicklung des EuGH genommen habe.⁸⁸ In demselben Sinne sprach Generalanwältin *Sharpston* von einer „weit zurückreichenden und gelegentlich verwickelten Rechtsprechung“.⁸⁹

[302] 1. Unionsrechtliche Umsetzungsverpflichtung der EU

Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte sind nach Art. 216 Abs. 2 AEUV *als Unionsrecht* für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten verbindlich. Der Geltungs- und Anwendungsbefehl ist demnach unionsrechtlicher Natur.⁹⁰ Neben die völkerrechtliche Bindung der EU an die von ihr geschlossenen Abkommen tritt also noch eine darüber hinausgehende, eigenständige unionsrechtliche Pflicht zur Beachtung der von ihr eingegangenen vertraglichen Bindungen.⁹¹

Man mag fragen, welchen (Mehr-)Wert eine solche unionsrechtliche Umsetzungsverpflichtung speziell mit Blick auf die Unionsorgane haben soll, sind diese doch bei Zugrundelegung eines monistischen Modells ohnehin schon aufgrund des gemischten Abkommens als solchen zur

⁸⁴ Schreiben vom 12.9.2013.

⁸⁵ Decision V/9g concerning compliance by the European Union with its obligations under the Convention, ECE/MP.PP/2014/L.16, Rn. 4, abrufbar unter http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html.

⁸⁶ Differenzierend hierzu unten bei Fn. 149.

⁸⁷ Submission of the European Commission, on behalf of the European Union, on Communication ACCC/C/2010/54 Concerning the Renewable Energy Programme in Ireland vom 28.6.2011, Rn. 52 f.

⁸⁸ GA *Colomer*, Schlussanträge vom 23.1.2007, in: Rs. C-431/05 (Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos), Rn. 33.

⁸⁹ GA *Sharpston*, Schlussanträge vom 15.7.2010, in: Rs. C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie), Rn. 42.

⁹⁰ *Schmalenbach*, Fn. 10, Rn. 25; *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 216 AEUV, Rn. 26.

⁹¹ *Uerpmann-Witzack*, Fn. 10, S. 186; *Mögele*, Fn. 8, Art. 216 AEUV, Rn. 46.

Umsetzung verpflichtet. Eine eigenständige Bedeutung kommt der unionsrechtlichen Bindungsanordnung in Art. 216 Abs. 2 AEUV bezüglich Unionsorganen freilich insofern zu, als sie den Vorrang von Völkervertragsrecht vor sekundärem Unionsrecht begründen hilft.⁹² Zudem kann ein Verstoß gegen die unionsrechtliche Pflicht aus einem völkerrechtlichen Abkommen mit einem Verfahren vor der Unionsgerichtsbarkeit sanktioniert werden.⁹³

2. Die Aarhus-Konvention als Bestandteil der Unionsrechtsordnung

Wenn es in Art. 216 Abs. 2 AEUV pauschal heißt, die von der Union geschlossenen Übereinkünfte bänden „die Organe der Union und die Mitgliedstaaten“, ist diese Aussage erkennbar nicht auf die Konstellation gemischter Abkommen zugeschnitten. Hieraus darf also nicht der Schluss gezogen werden, gemischte Abkommen würden stets insgesamt – mithin auch in Bereichen ausschließlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeit – Bestandteil der Unionsrechtsordnung.⁹⁴ Als Grundvoraussetzung wird man aber den Eintritt völkerrechtlicher Bindungswirkung annehmen können. Insoweit hat die vorangehende völkerrechtliche Analyse ergeben, dass die Union – ungeachtet der Regelung in Art. 19 Abs. 4 S. 2 AK und ungeachtet auch der abgegebenen Zuständigkeitserklärung – in vollem Umfang aus der Aarhus-Konvention verpflichtet ist. Die Frage, in welchem Umfang die Aarhus-Konvention Eingang in die Unionsrechtsordnung gefunden hat, stellt sich damit umso mehr.

Eine Antwort scheint der EuGH auf den ersten Blick im sog. slowakischen Braunbären-Fall zu geben. Dort führt der Gerichtshof unter Hinweis auf die Unterzeichnung und Genehmigung der Aarhus-Konvention durch die damalige EG aus, nach ständiger Rechtsprechung seien „deshalb die Vorschriften dieses Übereinkommens fortan integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung“.⁹⁵ Eine Differenzierung nach Kompetenzbereichen findet hier nicht statt, sodass sich zunächst der Eindruck aufdrängt, als habe der EuGH die Aarhus-Konvention *in toto* zu einem Bestandteil der Unionsrechtsordnung erklärt. Ein Blick in die als Beleg angeführte Rechtsprechung beweist allerdings, dass es sich so nicht verhält. Aussagekräftig ist vor allem die Belegstelle in dem Urteil IATA und ELFAA, in dem es heißt, die Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens bildeten „von diesem Zeitpunkt“ an einen integralen Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung.⁹⁶ Dem EuGH geht es auch im Braunbären-Fall somit nicht um eine Aussage über das Ausmaß, in dem die Aarhus-Konvention Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden ist, sondern über deren zeitlichen Geltungsbereich („fortan“). Bestätigt wird diese Einschätzung, wenn der EuGH wenige Randnummern später danach differenziert, ob die streitgegenständliche Frage „dem Unionsrecht unterliegt“.⁹⁷ Diese Fragestellung hätte sich erübrigt, wäre die Konvention zuvor als Ganzes zu einem Bestandteil der Unionsrechtsordnung erklärt worden.

Auszugehen ist vielmehr von der aus anderen Zusammenhängen bekannten Rechtsprechung, nach der gemischte Abkommen denselben Status genießen „wie rein [unionsrechtliche] Abkommen,

⁹² EuGH, Urteil vom 10.9.1996 – Rs. C-61/94 (Kommission/Deutschland), Slg. 1996, I-3989, Rn. 52; Urteil vom 12.1.2006 – Rs. C-311/04 (Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht), Slg. 2006, I-609, Rn. 25; Urteil vom 3.6.2008 – Rs. C-308/06 (Intertanko u.a.), Slg. 2008, I-4057, Rn. 42.

⁹³ *Schmalenbach*, Fn. 10, Rn. 25.

⁹⁴ Ebenso *Schmalenbach*, Fn. 10, Rn. 43; *Vöneky/Beylage-Haarmann*, Fn. 90, Rn. 32; a.A. (grundsätzlich einheitliche Bindungswirkung mangels Sonderregelung für gemischte Abkommen) *Ohler*, Die Bindung der Europäischen Union an das WTO-Recht, EuR-Beiheft 2012, S. 137 (142).

⁹⁵ EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie), Slg. 2011, I-1255, Rn. 30.

⁹⁶ EuGH, Urteil vom 10.1.2006 – Rs. C-344/04 (IATA und ELFAA), Slg. 2006, I-403, Rn. 36.

⁹⁷ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 36.

soweit es um Bestimmungen geht, die in die Zuständigkeit der [Union] fallen“.⁹⁸ Ungeachtet gewisser Auslegungsunsicherheiten⁹⁹ ist hieraus zu folgern, [303] dass gemischte Abkommen nur insofern Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden, als die Union über eine (ausschließliche oder zumindest geteilte¹⁰⁰) Zuständigkeit verfügt. Fällt eine Bestimmung aus einem gemischtem Abkommen hingegen in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten, wird sie nicht zugleich auch Bestandteil des Unionsrechts. Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind in diesem Punkt rein völkerrechtlicher, nicht (zumindest auch) unionsrechtlicher Natur. Die unionsrechtliche Wirkung gemischter Abkommen bleibt insofern hinter der umfassenden völkerrechtlichen Verpflichtung der Union zurück. Völkerrechtliches Müssen und unionsrechtliches Können stimmen nicht überein.

Der Umstand, dass gemischte Abkommen nicht vollumfänglich Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden, führt zu der Notwendigkeit, die Zuständigkeitsbereiche von Union und Mitgliedstaaten abzugrenzen. Die diesbezügliche Kompetenz nimmt der EuGH für sich in Anspruch. So heißt es in dem bereits erwähnten Braunbärenfall, da die Aarhus-Konvention aufgrund einer geteilten Zuständigkeit geschlossen worden sei, sei folglich der Gerichtshof dafür zuständig, die von der Union übernommenen Verpflichtungen von denjenigen abzugrenzen, für die allein die Mitgliedstaaten verantwortlich blieben.¹⁰¹ Die Auslegungszuständigkeit des EuGH bezieht sich in diesem Punkt tatsächlich auf das gemischte Abkommen als Ganzes, allerdings nur hinsichtlich der Vorfrage, ob die Zuständigkeit der Union gegeben ist oder aber die der Mitgliedstaaten.¹⁰² Das setzt nicht voraus, dass man das gesamte Abkommen auch als Bestandteil der Unionsrechtsordnung begreift.

3. Differenzierung nach Kompetenzbereichen

a. Ausschließliche Zuständigkeit der Union

Durch den Abschluss eines Abkommens in einem Bereich, der in ihre ausschließliche Zuständigkeit fällt, macht die Union von ihrer auf diesem Gebiet bestehenden Außenkompetenz Gebrauch. Dadurch werden die von der ausschließlichen Außenkompetenz erfassten Bestimmungen des Abkommens Bestandteil der Unionsrechtsordnung.

Sind diese im oben¹⁰³ genannten Sinne *non self-executing*, ist es im Binnenbereich – vorbehaltlich einer Ermächtigung der Mitgliedstaaten – alleinige Sache der Union, ihnen zur Durchsetzung zu verhelfen (Art. 2 Abs. 1 AEUV). Zu einem derartigen Tätigwerden ist die Union dementsprechend (auch) unionsrechtlich verpflichtet. Ein Beispiel hierfür ist die VO (EG) Nr. 1367/2006,¹⁰⁴ mit der die Union ausweislich ihres Art. 1 Abs. 1 das Ziel verfolgt, zur Umsetzung der sich aus der Konvention für

⁹⁸ EuGH, Urteil vom 19.3.2002 – Rs. C-13/00 (Kommission/Irland), Slg. 2002, I-2943, Rn. 14; Urteil vom 7.10.2004 – Rs. C-239/03 (Kommission/Frankreich), Slg. 2004, I-9325, Rn. 25; Urteil vom 30.5.2006 – Rs. C-459/03 (Kommission/Irland), Slg. 2006, I-4635, Rn. 84.

⁹⁹ Vgl. *Vranes*, Gemischte Abkommen und die Zuständigkeit des EuGH – Grundfragen und neuere Entwicklungen in den Außenbeziehungen, EuR 2009, S. 44 (60 ff.), unter Verweis auf Divergenzen im englischen Wortlaut einiger EuGH-Urteile: So findet sich in EuGH, Fn. 98, Rs. C-13/00, Rn. 14 und EuGH, Fn. 98, Rs. C-459/03, Rn. 84 die Formulierung „same status [...] as these are provisions ...“, während es in EuGH, Fn. 98, Rs. C-239/03, Rn. 25 heißt: „same status [...] in so far as the provisions ...“ (Hervorhebung nur hier).

¹⁰⁰ Zu möglichen Differenzierungen im Bereich der geteilten Zuständigkeit siehe unten bei Fn. 115.

¹⁰¹ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 31 m.w.N.

¹⁰² *Neframi*, Mixed Agreements as a Source of European Union Law, in: Cannizzaro/Palchetti/Wessel (Hrsg.), International Law as Law of the European Union, 2011, S. 325 (335).

¹⁰³ Bei Fn. 77.

¹⁰⁴ Oben Fn. 41.

ihre Organe und Einrichtungen ergebenden Verpflichtungen beizutragen.¹⁰⁵ Die Zuständigkeitserklärung betreffend Art. 9 Abs. 3 AK¹⁰⁶ ist diesbezüglich jedenfalls erkennbar ohne Relevanz, da sich diese nur auf Verfahren in den Mitgliedstaaten bezieht.¹⁰⁷

Etwaige Regelungsdefizite sind auf der Ebene des Unionsrechts zu beheben. So hat das EuG in der Rechtssache T-396/09 einen Verstoß der Verordnung gegen Art. 9 Abs. 3 AK insofern festgestellt, als der Anwendungsbereich des Art. 10 Abs. 1 VO auf Maßnahmen zur Regelung eines Einzelfalls im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. g VO beschränkt ist, während in Art. 9 Abs. 3 AK allgemein von „Handlungen“ die Rede ist.¹⁰⁸ Unter Berufung auf den Vorrang¹⁰⁹ der Aarhus-Konvention hat es die einschränkende Bestimmung der Verordnung inzident verworfen und der Klage gegen die Kommission dementsprechend stattgegeben. Ob sich der EuGH dieser Sichtweise anschließen wird, bleibt abzuwarten.¹¹⁰ Interessant sind insoweit aber die Ausführungen von Generalanwalt *Jääskinen*, der eine Globalbetrachtung des Rechtsschutzes auf Unions- und mitgliedstaatlicher Ebene ablehnt. Die Union könne von den Mitgliedstaaten nicht verlangen, ein bestimmtes Rechtsschutzniveau sicherzustellen, um etwaige Schutzlücken auf Unionsebene auszugleichen. Durch die Verabschiedung einer Verordnung habe die Union die Verantwortung für die Umsetzung der Aarhus-Konvention übernommen. *Jääskinen* deutet an, dass dies im Falle der Verabschiedung einer Richtlinie anders zu beurteilen sein könnte, da bei Richtlinien die konventionsrechtlichen Verpflichtungen von vornherein auf zwei Ebenen erfüllt würden.¹¹¹

Entsprechend wäre es auch Sache der Union zu reagieren, stellte das Compliance Committee in einem Verfahren [304] gegen die EU einen Verstoß gegen die Aarhus-Konvention im Bereich ausschließlicher Unionszuständigkeit fest. Hierzu ist es, soweit ersichtlich, noch nicht gekommen. Zwar hat das Compliance Committee die sog. Plaumann-Formel des EuGH über die Klagebefugnis nichtprivilegierter Kläger gemäß Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV kritisiert und eine Rechtsprechungsänderung empfohlen,¹¹² gleichzeitig aber die Feststellung einer Konventionsverletzung ausdrücklich vermieden.¹¹³ Die Kommission hat diese Inkonsistenz kritisiert und in Reaktion auf den Bericht des Compliance Committee festgestellt: „*Since no breach has been established, the Commission does not understand how steps need to be taken to ensure compliance in the future*“.¹¹⁴

¹⁰⁵ Allerdings hat die Kommission den Standpunkt vertreten, dass den Vorgaben der Aarhus-Konvention bereits durch die Verfahren gemäß Art. 230 EG und Art. 234 EG (jetzt Art. 263 AEUV und Art. 267 AEUV) genügt würde, sodass es des Titels IV der Aarhus-Verordnung unter Umsetzungsgesichtspunkten aus ihrer Sicht gar nicht bedurft hätte, vgl. Submissions of the European Commission on behalf of the European Community, to the Aarhus Convention Compliance Committee concerning communication ACCC/C/2008/32 vom 11.6.2009, Rn. 89; dazu auch *Breuer*, Die Klagebefugnis von Umweltverbänden unter Anpassungsdruck des Völker- und Europarechts, Die Verwaltung 45 (2012), S. 171 (201) mit Fn. 169.

¹⁰⁶ Oben bei Fn. 37.

¹⁰⁷ *Breuer*, Fn. 105, S. 196 f.

¹⁰⁸ EuG, Urteil vom 14.6.2012 – Rs. T-396/09 (Vereniging Milieudéfensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht / Kommission), Rn. 69.

¹⁰⁹ Oben bei Fn. 92.

¹¹⁰ Das Rechtsmittelverfahren ist beim EuGH derzeit noch anhängig (verb. Rs. C-401/12 P, C-402/12 P und 403/12 P).

¹¹¹ GA *Jääskinen*, Fn. 10, Rn. 121 f. Der Generalanwalt plädierte allerdings aus anderen Gründen dafür, das Urteil des EuG aufzuheben und das Verfahren an dieses zurückzuverweisen, Rn. 56 f.

¹¹² Zum Hintergrund vgl. *Breuer*, Fn. 105, S. 186 ff.

¹¹³ ACCC/C/2008/32 (Part I), Bericht vom 24.8.2011, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, Rn. 94 ff.

¹¹⁴ Brief vom 20.7.2011.

b. Geteilte Zuständigkeit

Im Bereich der geteilten Außenkompetenz werden völkervertragliche Bestimmungen Bestandteil des Unionsrechts, wenn die EU ihre diesbezügliche Kompetenz ausgeübt hat. Dies ist bei einem gemischten Abkommen allerdings alles andere als eindeutig, da angesichts der Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem Vertrag auch von einer Ausübung mitgliedstaatlicher Kompetenzen ausgegangen werden kann. Ob und wenn ja, inwieweit die Union durch den Abschluss der Aarhus-Konvention ihre geteilte Außenkompetenz ausgeübt hat, bedarf vor diesem Hintergrund näherer Untersuchung.

aa. „Ausübung der Zuständigkeit“

Der EuGH grenzt die von der Union übernommenen Verpflichtungen von den bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Verpflichtungen allgemein danach ab, „*ob die Union in dem von dem betreffenden Artikel des in Rede stehenden Übereinkommens erfassten Bereich ihre Zuständigkeiten ausgeübt und Vorschriften über die Erfüllung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen erlassen hat*“.¹¹⁵ Das rein potentielle Bestehen einer geteilten (Außen-)Kompetenz genügt somit augenscheinlich nicht, vielmehr muss die Union ihre Zuständigkeit in irgendeiner Art und Weise aktiviert haben. Ob Art. 9 Abs. 3 AK auch hinsichtlich der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden ist, hängt dementsprechend davon ab, ob die Union „in dem speziellen Bereich, zu dem Art. 9 Abs. 3 [AK] gehört, ihre Zuständigkeit ausgeübt und Vorschriften über die Erfüllung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen erlassen hat.“¹¹⁶ Diese Frage stand bekanntlich im Zentrum des bereits erwähnten, vom EuGH 2011 entschiedenen slowakischen Braunbären-Falles.

Generalanwältin *Sharpston* hat diese Frage verneint. Sie stellte dabei auf das Fehlen unionsrechtlicher Vorgaben für den Zugang zu den mitgliedstaatlichen Gerichten infolge des von der Kommission 2003 vorgelegten und an Widerständen der Mitgliedstaaten gescheiterten Entwurfs einer Klagerechts-Richtlinie ab.¹¹⁷ Dass auf den Ausgangsfall materielles Umweltrecht in Form der Habitat-Richtlinie¹¹⁸ Anwendung fand, hielt sie für unbeachtlich, da dieser Umstand „zu zufällig und willkürlich“ sei, um als geeignete Grundlage für die Zuständigkeitsbestimmung zu dienen.¹¹⁹ Dementsprechend folgerte sie ausdrücklich, dass „die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 noch nicht Bestandteil des Unionsrechts“ geworden seien.¹²⁰ Im Wege eines *argumentum e contrario* verwies sie zusätzlich darauf, dass für die unionsrechtliche Ebene zwar mit der VO (EG) Nr. 1367/2006 Maßnahmen zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK erlassen worden seien, nicht aber hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ebene.¹²¹ Man wird diese Ausführungen so verstehen dürfen, dass aus Sicht der Generalanwältin Art. 9 Abs. 3 AK sehr wohl für das Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf Unionsebene, nicht aber hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ebene Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden war.

¹¹⁵ EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – Rs. C-414/11 (Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland), noch nicht in der amtlichen Sammlung, Rn. 42 (Hervorhebung nur hier).

¹¹⁶ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 34.

¹¹⁷ GA *Sharpston*, Fn. 89, Rn. 67.

¹¹⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, S. 7.

¹¹⁹ GA *Sharpston*, Fn. 89, Rn. 70.

¹²⁰ GA *Sharpston*, Fn. 89, Rn. 76.

¹²¹ Ebenda.

Der EuGH befand im entgegengesetzten Sinne. Die fehlende Realisierung der Klagerechts-Richtlinie wird vom EuGH mit dem Argument des „weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich[s]“¹²² überspielt. Insofern genügte dem Gerichtshof die Aufführung des Braunbären in Anhang IV der Habitat-Richtlinie, um den Streitgegenstand des Ausgangsrechtsstreits – die Frage, ob eine Umweltschutzvereinigung „Beteiligte“ eines nationalen Verwaltungsverfahrens sein kann, das insbesondere die Genehmigung von Ausnahmen von der Schutzregelung für Arten wie den Braunbären betrifft – ebenfalls dem Unionsrecht zu unterwerfen. Die betroffene Vorschrift des Übereinkommens selbst (konkret: Art. 9 Abs. 3 AK) muss also nicht selbst Gegenstand einer Unionsregelung sein, um von einer „Ausübung der Zuständigkeit“ durch die Union ausgehen zu können.¹²³

Die Argumentationsfigur der „area largely covered by EU law“ könnte freilich insofern zu Fehlschlüssen verleiten, als [305] sie vom Gerichtshof in zwei unterschiedliche Richtungen eingesetzt wird.¹²⁴ Teilweise nutzt der EuGH dieses Argument, um zu begründen, dass die Ausübung einer geteilten Zuständigkeit seitens der Union zu einer Sperrwirkung für die Mitgliedstaaten geführt hat.¹²⁵ In diesem Sinne ist die Figur im Braunbären-Fall indes nicht verwendet worden. Vielmehr blieben aus Sicht des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten dafür zuständig, einen wirksamen Schutz der aus der Habitat-Richtlinie erwachsenden Rechte zu gewährleisten.¹²⁶ Das Argument des „weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereichs“ diente dem EuGH lediglich dazu, zu begründen, dass der Ausgangsrechtsstreit überhaupt dem Unionsrecht (und damit auch seiner eigenen Auslegungszuständigkeit¹²⁷) unterfällt.¹²⁸ Die hier angesprochene „Ausübung der Zuständigkeit“ führt somit allein dazu, dass eine Vorschrift des Abkommens Bestandteil der Unionsrechtsordnung wird, um eine unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen zu können.¹²⁹ In diesem Sinne nahm der EuGH an, dass die nationalen Gerichte unionsrechtlich verpflichtet seien, das nationale Recht „so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 [AK] festgelegten Zielen“ auszulegen.¹³⁰

Dem EuGH ist vorgeworfen worden, durch die vorgenommene Auslegung die Zuständigkeitserklärung betreffend Art. 9 Abs. 3 AK „completely obsolete and useless“ gemacht zu haben.¹³¹ Aus hiesiger Sicht ist dieser Vorwurf unbegründet. Im ersten Teil wurde bereits herausgearbeitet, dass durch die Zuständigkeitserklärung zu Art. 9 Abs. 3 AK keine Freizeichnung der Union von ihrer völkerrechtlichen Bindung bewirkt wurde, sondern lediglich eine Spezifizierung des Anspruchsgegners im Verhältnis zu Drittstaaten.¹³² Indem der EuGH Art. 9 Abs. 3 AK zu einem Bestandteil der Unionsrechtsordnung auch mit Blick auf mitgliedstaatliche Verwaltungs- und

¹²² EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 36 ff.

¹²³ Ebenso *Heuck*, Infrastrukturmaßnahmen für den alpenquerenden und inneralpinen Gütertransport, 2013, S. 96.

¹²⁴ *Klamert*, Fn. 2, S. 345 ff.

¹²⁵ In diesem Sinne EuGH, Gutachten 2/91 vom 19.3.1993 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Rn. 25.

¹²⁶ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 47.

¹²⁷ Auslegungszuständigkeit ist hier nicht im Sinne der Vorfragenproblematik gemeint (Abgrenzung der von Union und Mitgliedstaaten übernommenen Verpflichtungen, oben bei Fn. 102), sondern als Auslegung in der Sache.

¹²⁸ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 38, 40.

¹²⁹ Siehe dazu auch *Neframi*, Fn. 102, S. 337.

¹³⁰ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 50.

¹³¹ *Jans*, Who is the referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order, Review of European Administrative Law 2011, S. 87 (94).

¹³² Oben bei Fn. 46.

Gerichtsverfahren erklärt, geht er also nicht über den Umfang des völkerrechtlich von der Union Geschuldeten hinaus. Allerdings wird das Unionsrecht insofern zur Effektivierung des Art. 9 Abs. 3 AK eingesetzt, als es mitgliedstaatliche Umsetzungsdefizite beseitigen hilft. Wie noch zu zeigen sein wird, ergeben sich hieraus Rückwirkungen auch auf die Umsetzungsverpflichtung der Union.¹³³

bb. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips

In allen Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen – und damit auch im Umweltbereich – ist das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) zu beachten. Sofern die Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags im oben¹³⁴ beschriebenen Sinne eine *non self-executing* Norm ist, bedarf es zu ihrer Implementierung Umsetzungsmaßnahmen in der internen Rechtsordnung. Als Beispiel mag wiederum Art. 9 Abs. 3 AK dienen, dem der EuGH im Braunbären-Fall mit guten Gründen die unmittelbare Wirksamkeit abgesprochen hat.¹³⁵ In einer solchen Situation stellt sich die Frage, ob die Union beim Erlass einer entsprechenden sekundärrechtlichen Implementierungsmaßnahme an die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gebunden ist. Alternativ könnte überlegt werden, ob bereits die Beteiligung der Union an der Aarhus-Konvention als gemischtem Abkommen zur Folge hat, dass das Subsidiaritätsprinzip insoweit nicht mehr zu beachten wäre.

Mit Blick auf die Umsetzungsmaßnahmen zu Art. 9 Abs. 3 AK ist daran zu erinnern, dass der Entwurf einer Klagerechts-Richtlinie von der Kommission noch vor dem Beitritt zur Aarhus-Konvention vorgelegt wurde. Dies hatte den Hintergrund, dass aus Sicht der Kommission die damalige EG im Falle der Nichtverabschiedung des Entwurfs ihren internationalen Verpflichtungen dadurch nicht würde nachkommen können, dass sie daran gehindert wäre, das Übereinkommen von Århus zu ratifizieren.¹³⁶ Der Entwurf scheiterte indes, nicht zuletzt wegen Subsidiaritätsbedenken in den Mitgliedstaaten.¹³⁷ Nun war zu dem Zeitpunkt, als die Kommission ihren Entwurf vorlegte, die Aarhus-Konvention noch nicht Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Von daher konnte zu jenem Zeitpunkt eine etwaige Einschränkung des Subsidiaritätsprinzips noch nicht bewirkt werden. Sollte sich hieran durch den späteren Beitritt der EG zur Aarhus-Konvention etwas geändert haben?¹³⁸

Diese Frage ist zu verneinen. Der Abschluss eines gemischten Abkommens durch die Union und die Mitgliedstaaten soll ja gerade der bestehenden Kompetenzverteilung Rechnung tragen, die Kompetenzen und deren Ausübung aber nicht verändern.¹³⁹ Ebendies wäre aber die Folge, würde allein schon durch die Zugehörigkeit der Union zu einem gemischten Abkommen das Subsidiaritätsprinzip „ausgehe-[306]belt“. Konsequenz wäre eine beträchtliche Erweiterung der Befugnisse der Union, deren Stellung sich insoweit jener im Rahmen ihrer ausschließlichen Kompetenzen annäherte. Wenn die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Klagerechts-Richtlinie ausführt, allein aus den von der EU übernommenen Verpflichtungen ergebe sich eine Rechtfertigung

¹³³ Unten bei Fn. 149.

¹³⁴ Bei Fn. 77.

¹³⁵ EuGH, Fn. 95, Rs. C-240/09, Rn. 45.

¹³⁶ KOM (2003) 624 endg., Fn. 42, S. 6.

¹³⁷ Vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse der Konsultation der Mitgliedstaaten in KOM (2003) 624 endg., Fn. 42, S. 9 f.

¹³⁸ Die Erklärung zu Art. 9 Abs. 3 AK ist für diese Frage irrelevant, da sie nach dem oben (bei Fn. 46) gewonnenen Ergebnis die Verpflichtung der Union aus Art. 9 Abs. 3 AK unberührt lässt.

¹³⁹ *Epiney/Gross*, Fn. 79, S. 5 f., 10 f.; siehe auch *Schmalenbach*, Fn. 10, Rn. 43; *Walter*, Fn. 31, S. 312.

für eine rechtsverbindliche Regelung des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten,¹⁴⁰ so ist dies auch nach dem Beitritt der Union zur Aarhus-Konvention als unzutreffend zurückzuweisen: Die Beteiligung der EU an der Aarhus-Konvention allein kann weder eine Kompetenz zum Erlass von Durchführungsrechtsakten begründen noch von der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips suspendieren.¹⁴¹

Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Subsidiaritätsprinzip bei gemischten Abkommen nur dann überwunden wird, wenn sich die Umsetzung einer konkreten Vertragsbestimmung durch die Mitgliedstaaten als vollständig ineffektiv erweise. Hiervon kann indes nicht generalisierend ausgegangen werden. Insoweit mag man Erfahrungen aus anderen föderalen Systemen fruchtbar machen: Namentlich das Bundesverfassungsgericht geht für Umsetzungspflichten der Bundesrepublik Deutschland aus dem Unionsrecht davon aus, die Notwendigkeit einer Umsetzung europäischen Rechts allein verlange noch keine Regelung durch den Bund. Vielmehr könnten die Länder jeweils eigenständig den unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen.¹⁴² Auch wenn das Unionsrecht gewiss nicht nach den Maßstäben des deutschen Grundgesetzes auszulegen ist, so ist doch kein Grund ersichtlich, warum für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen aus gemischten Abkommen durch Union und Mitgliedstaaten anderes gelten sollte.

cc. Art und Weise der Erfüllung der Verpflichtungen

Nach den im ersten Teil gewonnenen Ergebnissen¹⁴³ muss im Falle eines gemischten Abkommens nicht stets die Union selbst handeln, um die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Völkerrechtlich zulässig ist vielmehr auch die Erfüllung durch die Mitgliedstaaten. Nur wenn sich die Umsetzung durch diese in dem vorstehenden Sinne als vollständig ineffektiv erweist, wächst der Union eine entsprechende Umsetzungsverpflichtung zu. Das Subsidiaritätsprinzip steht dem Erlass von Rechtsakten auf Unionsebene dann auch nicht mehr im Weg. Über Art. 216 Abs. 2 AEUV sind die Unionsorgane unionsrechtlich verpflichtet, entsprechende Regelungen zu erlassen.

Im Übrigen bleibt es im Grundsatz bei der Erfüllung durch die Mitgliedstaaten. Damit ist freilich noch nicht gesagt, dass der Union jegliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten fehlten. Auch wenn die Union aus subsidiaritätsrechtlichen Gründen selbst nicht in der Lage ist, im Wege der Rechtsetzung etwaige Defizite im mitgliedstaatlichen Recht zu beseitigen, bleibt doch zu überlegen, ob ihr nicht andere Mittel zu Gebote stehen, um die Mitgliedstaaten zu einem konventionskonformen Verhalten zu veranlassen. Zu denken wäre insoweit vor allem an das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV.

Das setzte allerdings voraus, dass die Kommission den Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen ihre Pflichten *aus dem Unionsrecht* vorwerfen kann. Diese Voraussetzung scheint auf den ersten Blick

¹⁴⁰ KOM (2003) 624 endg., Fn. 42, S. 4.

¹⁴¹ Ebenso *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 252.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 4.2.2010 - 1 BvR 2918/09, NVwZ-RR 2011, S. 385 (386), Rn. 13; BVerfG, Beschluss vom 4.2.2010 - 1 BvR 2514/09, GewA 2010, S. 456 (457), Rn. 20. In der Literatur gibt es hingegen Bestrebungen, den insoweit einschlägigen Art. 72 Abs. 2 GG unionsrechtskonform zu reduzieren, vgl. *Faßbender*, Eine Absichtserklärung aus Karlsruhe zur legislativen Kompetenzverteilung im Bundesstaat, JZ 2003, S. 332 (339); ähnlich *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 72, Rn. 48.

¹⁴³ Oben bei Fn. 79.

nicht erfüllt zu sein, geht es doch (jedenfalls auch) um die Nichterfüllung der *völkerrechtlichen* Verpflichtungen seitens der (konventionsangehörigen) Mitgliedstaaten. An dieser Stelle erfahren die völkerrechtlichen Bindungen jedoch eine unionsrechtliche Aufladung: Nach der Rechtsprechung des EuGH erfüllen die Mitgliedstaaten nämlich dadurch, dass sie für die Einhaltung der Verpflichtungen aus einem von den Unionsorganen geschlossenen Abkommen sorgen, bei gemischten Abkommen nicht allein völkerrechtliche Pflichten, sondern zugleich auch eine Verpflichtung gegenüber der Union.¹⁴⁴ Das ist Konsequenz dessen, dass das gemischte Abkommen über Art. 216 Abs. 2 AEUV neben den Unionsorganen auch die Mitgliedstaaten *als Unionsrecht* bindet, soweit es Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden ist. Indem das Vertragsverletzungsverfahren die Durchsetzung der entsprechenden Abkommensbestimmungen ermöglicht, verhilft es jedenfalls im Ergebnis den von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen¹⁴⁵ aus dem Bereich geteilter Zuständigkeit zur Durchsetzung. Der Einwand, die vorgeworfene Nichterfüllung falle in die nationale Zuständigkeit, ist den Mitgliedstaaten verwehrt.¹⁴⁶

Die Konsequenzen für die Aarhus-Konvention können wiederum am Beispiel des Art. 9 Abs. 3 AK verdeutlicht werden: Indem der EuGH Art. 9 Abs. 3 AK auch mit Blick auf Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten zu einem Bestandteil des Unionsrechts erklärt hat, stellen Umsetzungsdefizite in den Mitgliedstaaten zugleich auch Verstöße gegen das Unionsrecht dar, auf die mit dem Mittel des Vertragsverletzungsverfahrens reagiert werden kann. Diese in der Literatur bereits prognostizierte Konsequenz¹⁴⁷ **[307]** hat die Kommission mit einem im Juli 2014 an Österreich gerichteten Mahnschreiben nunmehr in die Tat umgesetzt.¹⁴⁸

Für den vorliegenden Zusammenhang ist allerdings die Frage von Interesse, ob die Kommission zu einem derartigen Vorgehen nicht nur unionsrechtlich berechtigt, sondern möglicherweise sogar verpflichtet ist.¹⁴⁹ Dabei ist eine differenzierte Betrachtung angezeigt: Gelangt die Kommission zu der Einschätzung, dass kein Verstoß gegen Unionsrecht vorliegt,¹⁵⁰ kommt ein Vertragsverletzungsverfahren naturgemäß nicht in Betracht. Zu einer solchen Einschätzung kann die Kommission selbst dann gelangen, wenn das Compliance Committee zuvor in einem Bericht eine Verletzung der Aarhus-Konvention festgestellt hat, da diese Berichte jedenfalls im Rechtssinne nicht bindend sind. Andererseits wäre es der Kommission aber verwehrt, einen entsprechenden Bericht schlicht zu ignorieren. In Analogie zu den Pflichten, die sich aus den ebenfalls nicht bindenden „views“ des UN-Menschenrechtsausschusses ergeben,¹⁵¹ wird man die EU-Kommission zumindest für verpflichtet halten müssen, sich *bona fide* mit dem Bericht des Compliance Committee auseinanderzusetzen; eine Befolgungspflicht im Ergebnis folgt daraus nicht.

¹⁴⁴ EuGH, Fn. 98, Rs. C-239/03, Rn. 26.

¹⁴⁵ Über die Bindung aus Art. 216 Abs. 2 AEUV ist sogar gegenüber nicht-konventionsangehörigen Mitgliedstaaten die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens möglich, vgl. *Hedemann-Robinson*, Fn. 60, S. 17 f.

¹⁴⁶ EuGH, Fn. 98, Rs. C-239/03, Rn. 22 ff.

¹⁴⁷ *Hedemann-Robinson*, Fn. 60, S. 24.

¹⁴⁸ Vgl. Nationalrat, 33351/EU XXV.GP; das Mahnschreiben vom 10.7.2014 ist abrufbar unter

http://www.rechtsblog.at/umweltrecht/wp-content/uploads/Mahnschreiben_EK-Aarhus-Art-9-Abs-3.pdf.

¹⁴⁹ Dagegen – unter pauschalem Verweis auf das Ermessen der Kommission – *Hedemann-Robinson*, Fn. 60, S. 24.

¹⁵⁰ Siehe das Beispiel oben bei Fn. 87.

¹⁵¹ *Klein/Brinkmeier*, CCPR und EGMR. Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich, VN 2001, S. 17 (18).

Geht allerdings die Kommission selbst von einem Verstoß gegen die Aarhus-Konvention und damit zugleich von einem Unionsrechtsverstoß aus, wird ihr ansonsten bestehendes Einleitungsermessen¹⁵² aus Art. 258 AEUV über die Pflicht zur Umsetzung der Aarhus-Konvention aus Art. 216 Abs. 2 AEUV auf Null reduziert. Auf diese Weise wird zugleich Art. 3 Abs. 1 AK Rechnung getragen, wonach jede Vertragspartei geeignete Maßnahmen zum Vollzug („proper enforcement measures“) ergreift.¹⁵³

c. Ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Die in die ausschließliche mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallenden Bestimmungen werden nicht Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Insoweit fehlt es der Union von vornherein an einer Rechtsetzungskompetenz im Binnenbereich. Dementsprechend können nur die Mitgliedstaaten Regelungen zur Umsetzung der Aarhus-Konvention treffen. Auch hierfür kann Art. 9 Abs. 3 AK als Anwendungsbeispiel dienen: Nach zutreffender Ansicht besteht eine Unionskompetenz für Gerichtszugangsregelungen in den Mitgliedstaaten nämlich nur zur Durchsetzung des unionalen, nicht aber auch des rein nationalen Umweltrechts.¹⁵⁴

Ist die Union somit an einem Erlass von Sekundärrechtsakten insoweit gehindert, ist wiederum an die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission zu denken.¹⁵⁵ Allerdings erscheint hier fraglich, gegen welche unionsrechtliche Pflicht im Bereich ausschließlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeit verstoßen sein sollte. Nach dem oben¹⁵⁶ Ausgeführten ist davon auszugehen, dass ein gemischtes Abkommen, soweit ausschließliche mitgliedstaatliche Kompetenzen betroffen sind, gerade nicht Teil des Unionsrechts wird. Ein Vertragsverletzungsverfahren kann dementsprechend insoweit nicht auf einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 AK selbst gestützt werden, als er nicht Bestandteil des Unionsrechts geworden ist; diesbezüglich fehlt es an einem Ansatzpunkt für die Annahme eines Unionsrechtsverstoßes. Die aus Art. 3 Abs. 1 AK folgende Verpflichtung der Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zum Vollzug der Aarhus-Konvention zu ergreifen, vermag daran nichts zu ändern: Über Art. 3 Abs. 1 AK kann eine Ausweitung der Unionsbefugnisse nicht begründet werden.

Zu denken wäre allerdings an die Möglichkeit eines Verstoßes gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV.¹⁵⁷ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind Union und Mitgliedstaaten bei gemischten Abkommen zu einer „engen Zusammenarbeit [...] auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen“ gehalten.¹⁵⁸ Da nach den Ergebnissen des ersten Teils

¹⁵² EuGH, Urteil vom 14.2.1989 – Rs. 247/87 (Star Fruit/Kommission), Slg. 1989, 291, Rn. 11.

¹⁵³ *Ali*, The EU and the compliance mechanisms of multilateral environmental agreements: the case of the Aarhus Convention, in: Morgera (Hrsg.), The External Environmental Policy of the European Union, EU and International Law Perspectives, 2012, S. 287 (301 f.).

¹⁵⁴ *Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485 (491 f.); ausführlich *Schlacke*, Fn. 141, S. 250 ff.; a.A. (im Sinne einer umfassenden Kompetenz) *Pernice/Rodenhoff*, Fn. 43, S. 150 f.; a.A. (keine Unionskompetenz für die Umsetzung der Vorgaben aus Art. 9 Abs. 3 AK) *von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, S. 272 (277 f.).

¹⁵⁵ So bereits *Ehlermann*, Fn. 3, S. 21.

¹⁵⁶ Bei Fn. 100.

¹⁵⁷ Ebenso *Hillion*, Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the ‘Duty of Cooperation’, in: *Hillion/Koutrakos*, Fn. 1, S. 87 (111); siehe auch *Hedemann-Robinson*, Fn. 60, S. 15 ff. (allerdings nicht beschränkt auf Fälle ausschließlicher mitgliedstaatlicher Kompetenz).

¹⁵⁸ EuGH, Gutachten 1/94 vom 15.11.1994 (WTO), Slg. 1994, I-5267, Rn. 108; Urteil vom 20.4.2010 – Rs. C-246/07 (Kommission/Schweden), Slg. 2010, I-3317, Rn. 73; Beschluss 1/78 vom 14.11.1978, Slg. 1978, 2151, Rn. 34.

die Union völkerrechtlich auch in Bereichen ausschließlicher mitgliedstaatlicher Kompetenzen gebunden ist,¹⁵⁹ könnte die Kooperationspflicht jedenfalls insoweit aktiviert werden, als der Union eine völkerrechtliche Haftung droht.¹⁶⁰ Nun ist die Union im Falle des Art. 9 Abs. 3 AK vor einer völkerrechtlichen Inanspruchnahme durch die von ihr abgegebene Zuständigkeitserklärung¹⁶¹ geschützt. Von daher drohte ihr insofern keine Haftung. Dort, wo dieser Schutz nicht besteht, ist aber im Grundsatz durchaus an die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission zu denken.

Damit ist wiederum noch nicht entschieden, ob die Kommission zu einer derartigen Einleitung auch unionsrechtlich verpflichtet wäre. An dieser Stelle wirkt sich nun ein Unterschied zur vorstehend beschriebenen Fallgruppe der geteilten Zuständigkeit aus: Während nämlich im Falle geteilter Zuständigkeit die jeweiligen Bestimmungen der Aarhus-Konvention Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden sind, wird über die Verpflichtung (auch) der Union zur Umsetzung der Konvention das normalerweise bestehende Ermessen der Kommission, über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu entscheiden, ggf. auf Null reduziert. Das ist im Falle ausschließlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeit anders. Da die diesbezüglichen Bestimmungen der Konvention schon gar nicht Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden sind, fehlt es an einem Ansatzpunkt für eine Ermessensreduzierung auf Seiten der Kommission. Insoweit bleibt es also beim freien Ermessen der Kommission.

IV. Schlussbetrachtung

Die vorstehenden Ausführungen haben ergeben, wie schwierig sich im Einzelfall das Ineinandergreifen von völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Umsetzungsverpflichtung im Falle der Aarhus-Konvention gestaltet. Als Grundmaxime ist daran festzuhalten, dass sich allein durch den Abschluss der Konvention als gemischtes Abkommen nichts an der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten ändert. Die Union verfügt daher im Bereich ausschließlicher mitgliedstaatlicher Kompetenz, teilweise aber auch im Bereich geteilter Kompetenz (wenn das Subsidiaritätsprinzip einem Tätigwerden der Union entgegensteht) über keine eigenen Regelungskompetenzen. Völkerrechtlich ist dies unschädlich, da das Völkerrecht nicht auf der Erfüllung der Konvention gerade durch die EU besteht. Die fehlende eigene Regelungskompetenz bedeutet andererseits nicht, dass der Union überhaupt keine Einwirkungsmöglichkeiten zu Gebote stünden. Hier ist insbesondere an den Einsatz des Vertragsverletzungsverfahrens zu denken, wobei aus der unionalen Binnenperspektive zwischen Bereichen geteilter Kompetenz und ausschließlicher mitgliedstaatlicher Kompetenz grundlegende Unterschiede bestehen.

Die völkerrechtliche Verpflichtung der Union zur Umsetzung der Aarhus-Konvention wird über Art. 216 Abs. 2 AEUV unionsrechtlich flankiert. Hierdurch kommt es zwar nicht zu einer Ausweitung der Umsetzungsverpflichtung in dem Sinne, dass die EU unionsrechtlich mehr schuldet, als sie völkerrechtlich zu leisten verpflichtet wäre. Sehr wohl aber kann die unionsrechtliche Umsetzungsverpflicht zu einer Effektuierung des völkerrechtlich Geschuldeten führen. So ist die Union durch ihre Zuständigkeitserklärung betreffend Art. 9 Abs. 3 AK zwar völkerrechtlich vor einer

¹⁵⁹ Oben bei Fn. 17.

¹⁶⁰ Den Aspekt der Vermeidung einer völkerrechtlichen Haftung der Union betont auch (allerdings in etwas anderem Zusammenhang) *Hoffmeister*, *Curse or Blessing? Mixed Agreements in the Recent Practice of the European Union and its Member States*, in: Hillion/Koutrakos, Fn. 1, S. 249 (265).

¹⁶¹ Oben bei Fn. 35.

Inanspruchnahme geschützt, soweit das Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten betroffen ist. Von der völkerrechtlichen Bindung freigezeichnet hat sie sich dadurch aber nicht. Soweit die unionsrechtliche Bindung der EU an Art. 9 Abs. 3 AK reicht, kann das Ermessen der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens bei einem Verstoß der Mitgliedstaaten gegen Art. 9 Abs. 3 AK auf Null reduziert sein. Auf diese Weise wird auch der umfassenden völkerrechtlichen Bindung der EU Rechnung getragen.