

Schriften zum Umweltrecht

Band 198

***Das Aarhus Convention
Compliance Committee (ACCC)***

Institution, Legitimation, Rezeption

Von

Florian Zeitner



Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN ZEITNER

Das *Aarhus Convention Compliance Committee* (ACCC)

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 198

Das *Aarhus Convention* *Compliance Committee (ACCC)*

Institution, Legitimation, Rezeption

Von

Florian Zeitner



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit
im Jahre 2022 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D29

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-18679-2 (Print)
ISBN 978-3-428-58679-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Aarhus-Konvention macht die Einzelne und den Einzelnen zu Anwältin der Umwelt. Sie ist das Schwert des Individuums und engagierter Gruppen, über dessen Einsatzfähigkeit und Schärfe das ACCC wacht. Über die zukünftige Gestaltung unserer Gesellschaft angesichts des menschengemachten Klimawandels und eines existenzbedrohenden Biodiversitätsverlusts wird in einem demokratischen Rechtsstaat jedoch nur die Gemeinschaft entscheiden können. Der durch die Aarhus-Konvention ermächtigte Einzelne kann ihr dabei in seinem Engagement Vorbild sein.

In Bezug auf diese Arbeit gilt besonderer Dank meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, der zuletzt nicht nur meine Sinne geschärft hat, was das Verhältnis zwischen grund- und menschenrechtsgestützten Klimaklagen und der Verteilung der Steuerungskompetenzen im demokratischen Rechtsstaat angeht. Er hat mich auch an das ACCC herangeführt und mich mit den Fragen um den Rechtsschutz im Umweltrecht vertraut gemacht. An seinem Lehrstuhl ist die vorliegende Dissertation zwischen dem Wintersemester 2018/2019 und dem Sommersemester 2021 entstanden. Damit berücksichtigt die Arbeit die Entwicklungen im Zeitraum nach der sechsten und bis unmittelbar vor der siebten Tagung der Vertragsparteien der Aarhus-Konvention, welche im Oktober 2021 stattfand.

Teilabschnitte der Dissertation nehmen Arbeiten auf, die in folgendem Aufsatz publiziert wurden: Florian Zeitner, „Das Non-Compliance-Verfahren der Aarhus-Konvention“, EurUP 2019, S. 159–168. In die Dissertation sind weiterhin Überlegungen aus meiner im Sommersemester 2018 dem Fachbereich Rechtswissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Prof. Dr. Markus Krajewski) vorgelegten Seminararbeit mit dem Titel „Umweltschutz und (soziale) Menschenrechte: Interdependenzen, parallele Überwachungsregime und zukünftige Entwicklungsperspektiven am Beispiel des ACCC (*Aarhus Convention Compliance Committee*)“ eingeflossen.

Die Arbeit wurde mit einem Promotionsstipendium der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) großzügig gefördert. Die DBU hat mir neben einer finanziell unbeschwerten Promotionszeit spannende Einblicke in die Forschungstätigkeit von Doktoranden-KollegInnen zahlreicher Disziplinen ermöglicht. Die Förderung hat es mir weiterhin erlaubt eine Reise zur 66. Sitzung des ACCC vom 9. bis 13. März 2020 in Genf zu unternehmen

und die Tätigkeit des ACCC aus nächster Nähe zu untersuchen, wenngleich die Sitzung bereits von der aufkommenden Pandemie geprägt war und kurzfristig in einem hybriden Format stattfinden musste. Stellvertretend danke ich herzlich Frau Dr. Hedda Schlegel-Starmann, die das Promotionsprojekt auf Seiten der DBU begleitet hat.

Weiterhin danke ich meinen lieben FreundInnen und FachkollegInnen Anna Kampmann, Judith Bundscherer und Kai Pampus für ihre Kommentare zu meiner Arbeit. Mein größter Dank gilt schließlich Dr. Friederike Fuchs für ihre immer verständnisvolle Unterstützung.

Inhaltliche Rückmeldungen sehe ich als bereichernd an und stehe dafür gerne unter florian.zeitner@posteo.de zur Verfügung.

Erlangen, im April 2022

Florian Zeitner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Hinführung, Untersuchungsgegenstand und Vorgehensweise	19
I. Von der gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Relevanz der Beschäftigung mit dem ACCC	19
II. Wissenschaftliche Vorgehensweise	22
III. Methodik	23
<i>1. Kapitel</i>	
Die Entstehungsgeschichte des ACCC vor dem Hintergrund anderer <i>Compliance Committees</i> (Erfüllungsausschüsse) und der Unterscheidung zwischen <i>Non-Compliance</i>-Verfahren und den hergebrachten Arten völkerrechtlicher Streitbeilegung	25
A. Der <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus zum Montrealer Protokoll – eine Blaupause	29
I. Rechtsgrundlage des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	29
II. Institutionen	30
1. Der Erfüllungsausschuss (<i>Implementation Committee</i>)	31
a) Ordentliche Zusammensetzung	31
b) Außerordentliche Sitzungsteilnehmer	33
2. Die Tagung der Vertragsparteien (<i>Meeting of the Parties, MoP</i>)	34
a) Ordentliche Zusammensetzung	34
b) Außerordentliche Tagungsteilnehmer	35
3. Das Sekretariat	35
III. Aufgaben der Institutionen	36
1. Der Erfüllungsausschuss	36
a) Gutachterliche Hauptaufgaben	36
b) Entgegennahme, Beschaffung und Auswertung von Informationen	36
2. Die Tagung der Vertragsparteien	37
3. Das Sekretariat	38
a) Mitwirkung im Rahmen des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	38
b) Informationsverwaltung	39
c) Sitzungsorganisation	39
IV. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren	40
1. Einleitungsverfahren	41

a) Eingabe durch eine oder mehrere Vertragsparteien	41
b) Eingabe durch Selbstanzeige	41
c) Sekretariatsvorlage	42
2. Verfahren vor dem Erfüllungsausschuss	42
3. Verfahren anlässlich der Tagung der Vertragsparteien	43
V. Verfahrensmaximen	43
1. Partnerschaftlichkeit	44
2. Rechtsstaatlichkeit	44
a) Anspruch auf rechtliches Gehör	44
b) Grundsatz der Unparteilichkeit	45
c) Vertraulichkeit	45
d) Öffentlichkeit	45
VI. Zwischenergebnis zu den beispielgebenden Eigenschaften des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus zum Montrealer Protokoll	46
B. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren und die hergebrachten Arten der friedlichen Streitbeilegung	46
I. Diplomatische Verfahren	47
1. Verhandlungen (<i>negotiations</i>)	47
2. Gute Dienste (<i>good offices</i>)	47
3. Untersuchung (<i>enquiry/fact-finding/inquiry</i>)	47
4. Vermittlung (<i>mediation</i>)	48
5. Vergleich (<i>conciliation</i>)	48
II. Gerichtliche und schiedsgerichtliche Verfahren	48
1. Schiedsspruch (<i>arbitration</i>)	48
2. Gerichtliche Entscheidung (<i>judicial settlement</i>)	49
III. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren: zwischen Konsens und Konfrontation	49

2. Kapitel

Die Funktionsweise des *Non-Compliance*-Mechanismus der Aarhus-Konvention und seine Besonderheiten gegenüber anderen *Non-Compliance*-Verfahren 51

A. Die Funktionsweise des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention	51
I. Rechtsgrundlage des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	51
II. Institutionen	52
1. Der Erfüllungsausschuss (<i>Compliance Committee</i>)	53
a) Ordentliche Zusammensetzung	53
b) Außerordentliche Sitzungsteilnehmer	58
2. Die Tagung der Vertragsparteien (<i>Meeting of the Parties, MoP</i>)	61
a) Ordentliche Zusammensetzung	61
b) Außerordentliche Tagungsteilnehmer	61
3. Das Sekretariat	62

III. Aufgaben der Institutionen	62
1. Der Erfüllungsausschuss	62
a) Gutachterliche Hauptaufgaben bezüglich konkreter Fälle	63
b) Allgemeine Aufgaben der Erfüllungskontrolle	64
c) Informationsbeschaffung	65
2. Die Tagung der Vertragsparteien	65
3. Das Sekretariat	66
a) Mitwirkung im Rahmen des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	66
b) Informationsverwaltung	67
c) Sitzungsorganisation	68
IV. Das <i>Non-Compliance</i> -Verfahren	68
1. Sachentscheidungsvoraussetzungen	69
a) Einleitungsverfahren	69
b) Beschwerdeberechtigung	70
aa) Eingabe durch Staatenbeschwerde (<i>submission</i>)	70
(1) ACCC/S/2004/1 (Ukraine) – <i>Bystroe-Kanal-Fall</i>	72
(2) ACCC/S/2015/2 (Weißrussland) – <i>Kernkraftwerk Ostrowez</i>	76
bb) Eingabe durch Selbstanzeige (<i>submission</i>)	79
(1) ACCC/S/2016/3 (Albanien) – <i>Tirana Lake Park</i>	80
cc) Sekretariatsvorlage (<i>referral</i>)	82
dd) Individualbeschwerde (<i>communication</i>)	83
ee) Initiativrecht des ACCC?	85
c) Zusätzliche Sachentscheidungsvoraussetzungen der Individualbeschwerde	86
aa) Bereitstellung ausreichender Informationen	89
bb) Keine Anonymität	89
cc) Keine Rechtsmissbräuchlichkeit	90
(1) Einreichung bereits entschiedener Sachverhalte	91
(2) Erheblich verspätete Einreichung	94
(3) Einreichung bei einem anderen internationalen Entscheidungsmechanismus	94
(4) Ungeordnete Übermittlung zahlreicher Informationen	96
dd) Keine offensichtliche Unangemessenheit	97
(1) Anschein der Unzufriedenheit und Gefühl Zeuge einer rechtlichen Benachteiligung geworden zu sein	97
(2) Verfrühtes Vorbringen	99
(3) Formelle Unzuständigkeit	99
(4) Sonstige Fälle ohne Zuordnung	101
ee) Unvereinbarkeit mit der Verfahrensordnung oder der Konvention	101
(1) Fälle unterhalb der Mindestvoraussetzungen für eine Untersuchung (<i>de minimis</i>)	101
(2) Materielle Unzuständigkeit	104

(3) Keine Beschwerde	105
(4) Einreichung durch staatliche Stelle	105
(5) Offensichtliche Unbegründetheit	107
(6) Keine Superrevision für national erfolglose Prozesse	107
(7) Erheblich verspätete Einreichung	109
(8) Verletzung nicht zurechenbar	110
(9) Andauerndes, nationales Gesetzgebungsverfahren	110
(10) Sonstige Fälle ohne Zuordnung	111
ff) Rechtswegerschöpfung	111
2. Verfahren vor dem ACCC	116
a) Konsultation der betroffenen Vertragspartei (Individualbeschwerde)	117
b) Verhandlungen vor dem ACCC	118
aa) Bestellung eines Berichterstatters	118
bb) Finale Entscheidung über die Zulässigkeit (Individualbeschwerde)	119
cc) Beschaffung zusätzlicher Informationen	119
dd) Formale Verhandlungen (<i>hearings</i>)	120
c) Beratung und Beschlussfassung des ACCC	121
d) Entscheidungsinhalte	121
aa) Aufbau einer Entscheidung	121
bb) Mögliche Maßnahmen	122
(1) Originäre Maßnahmen der Tagung der Vertragsparteien	122
(a) Erklärungen der Nichteinhaltung (<i>declarations of non-compliance</i>)	123
(b) Verwarnungen (<i>cautions</i>)	123
(aa) Turkmenistan (2009–2011; 2013–2014)	123
(bb) Ukraine, <i>Bystroe-Kanal-Fall</i> (2011–2017)	125
(cc) Bulgarien (2017–)	126
(c) Suspendierung (<i>suspension</i>)	127
(2) Derivative Maßnahmen des ACCC	128
(a) Maßnahmen in Absprache mit der betreffenden Vertragspartei	128
(b) Maßnahmen nach Vereinbarung mit der betreffenden Vertragspartei	128
3. Verfahren anlässlich der Tagung der Vertragsparteien	129
4. Verfahrensmaximen	132
a) Partnerschaftlichkeit	132
b) Rechtsstaatlichkeit	133
aa) Anspruch auf rechtliches Gehör	133
bb) Grundsatz der Unparteilichkeit	134
cc) Vertraulichkeit	134
dd) Öffentlichkeit	135

V. Zwischenergebnis zum <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention	136
B. Die Besonderheiten des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus der Aarhus-Konvention gegenüber anderen <i>Non-Compliance</i> -Verfahren	136
I. Beschwerdeberechtigung der Öffentlichkeit	137
II. Unabhängigkeit der Mitglieder des Erfüllungsausschusses	138
III. Rolle und Stellung von NGOs	138

3. Kapitel

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Vertragsparteien 142

A. Das Erfüllungsverhalten der Vertragsparteien und die Entscheidungen des ACCC im Allgemeinen	142
I. Informationen	143
II. Öffentlichkeitsbeteiligung	144
III. Rechtsschutz	147
B. Das Verhältnis der Europäischen Union zur Aarhus-Konvention anhand der Entscheidungen des ACCC	149
I. Die Erfüllungsdefizite der Europäischen Union im Allgemeinen	149
II. Der Fall ACCC/C/2008/32	150
1. Das Verfahren vor dem ACCC	150
2. Das Verfahren anlässlich der 6. Tagung der Vertragsparteien	152
3. Die weitere Umsetzung der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen des ACCC	154
4. Der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Aarhus-Verordnung Exkurs: Das Klageverfahren nach Art. 12 Aarhus-VO	155 156
5. Die Einschätzung des ACCC	159
a) Weiterhin keine Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne	159
b) Anfechtbarkeit von Akten ohne rechtlich „bindende“ Wirkung ..	159
c) Keine Ausnahme für umsetzungsbedürftige „Verwaltungsakte“ ..	160
d) Fall ACCC/C/2015/128	160
6. Rechtliche Zwischenbewertung	161
a) Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	161
b) Art. 267 AEUV und der unionale Gerichtsverbund	162
7. Einlenken in letzter Minute	164
8. Was lange währt, wird endlich gut?	165
a) Wesentliche Inhalte des VO-Entwurfs vom 23.07.2021	168
aa) Zur fehlenden Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne	168
(1) Möglichkeit 1: Beeinträchtigung und „Unmittelbarkeit“ der Beeinträchtigung	168
(2) Möglichkeit 2: „Ausreichendes öffentliches Interesse“ und öffentliche Unterstützung	168

bb) Zur Anfechtbarkeit von Akten ohne rechtlich „bindende“ Wirkung	169
cc) Zur vormaligen Ausnahme für umsetzungsbedürftige „Verwaltungsakte“	169
dd) Fall ACCC/C/2015/128 und die Ausnahme für den Bereich der Beihilfenkontrolle	169
ee) Weitere Anpassungen	170
(1) Verfahrensfristen	170
(2) Veröffentlichung von Anträgen und Entscheidungen	171
(3) Elektronischer Rechtsverkehr	171
(4) Klageverfahren nach Art. 12 Aarhus-VO	171
(5) Wirksamwerden der Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne	172
b) Rechtliche Bewertung	172
aa) Definition einer „unmittelbaren Beeinträchtigung“	172
bb) Die hohe Hürde von 4.000 Mitgliedern der Öffentlichkeit aus 5 Mitgliedstaaten	176
cc) Keine Änderung von Art. 12 Abs. 1 Aarhus-VO	177
dd) Spätes Wirksamwerden der Überprüfungsmöglichkeit für Einzelne	178
C. Zwischenergebnis zur Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Vertragsparteien	178

4. Kapitel

Nicht Fisch, nicht Fleisch – Wie der innovative Charakter des *Non-Compliance*-Mechanismus der Aarhus-Konvention sich in vergangenen und gegenwärtigen Streitfragen um das ACCC widerspiegelt

A. Institutionelle Betrachtungen	179
I. Zum Verhältnis von Art. 15 Aarhus-Konvention (<i>Non-Compliance</i> -Verfahren) und Art. 16 Aarhus-Konvention (hergebrachte völkerrechtliche Streitbeilegung)	179
1. Zum Inhalt von Art. 16 Aarhus-Konvention	180
2. Standpunkt der Verfahrensordnung des <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	181
3. Rechtswissenschaftliche Einordnung	181
a) Hierarchisches Verständnis nach <i>Pitea</i>	182
b) Vorschlag für ein komplementäres Verständnis	182
II. Gefahr einer „Vergerichtlichung“ (<i>judicialisation</i>) des <i>Non-Compliance</i> -Verfahrens?	183
1. Rechtsqualität der Entscheidungen des ACCC	184
a) „Spätere Übereinkunft“ gem. Art. 31 Abs. 3 lit. a) WVRK	186
aa) Ansicht für eine „spätere Übereinkunft“	186

bb) Kritische Einordnung	188
b) „Spätere Übung“ gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK	189
aa) Ansicht für eine „spätere Übung“ nach Alternative 1	190
(1) Tatbestandsmerkmal „Übung“	190
(2) Tatbestandsmerkmal „Übereinstimmung der Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags“	191
(3) Zwischenergebnis	192
bb) Ansicht für eine „spätere Übung“ nach Alternative 2	193
(1) Tatbestandsmerkmal „Übung“	193
(2) Tatbestandsmerkmal „bei der Anwendung des Vertrags“	193
(3) Tatbestandsmerkmal „Übereinstimmung der Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags“	193
(4) Zwischenergebnis	194
cc) Kritische Einordnung	194
c) Zwischenergebnis	195
d) Einordnung anhand der Studienergebnisse	196
2. Möglichkeit der Suspendierung	197
3. Ablauf des Verfahrens und der formalen Verhandlungen (<i>hearings</i>) vor dem ACCC	198
4. Handhabung der Sachentscheidungsvoraussetzungen, insbesondere der Rechtswegerschöpfung	200
5. Ergebnis	201
III. Gerichtsähnlichkeit und Mehrebenensystem	202
1. Zum Verhältnis von ACCC und Europäischem Gerichtshof	203
a) Die Position von Generalanwältin <i>Kokott</i>	204
b) Die Position von Generalanwalt <i>Cruz Villalón</i>	205
c) Eine mögliche Position des Europäischen Gerichtshofs	206
aa) Gutachten 2/13 zum Beitritt der EU zur EMRK	206
(1) Inhalt des Beitrittsabkommens	207
(2) Stellungnahme der Generalanwältin <i>Kokott</i>	208
(3) Inhalt des Gutachtens 2/13	209
(4) Bewertung	210
bb) Urteil in der Rs. C-284/16 (<i>Achmea</i>)	211
(1) Verfahrensinhalt	211
(2) Schlussanträge des Generalanwalts <i>Wathelet</i>	212
(3) Inhalt des Urteils	214
(4) Bewertung	216
d) Zwischenergebnis	217
e) Rezeption in der Fachöffentlichkeit	220
2. Zum Verhältnis von ACCC und den Höchstgerichten der Vertragsstaaten	221
a) Deutschland	222
b) Österreich	224
c) Niederlande	224

d) England und Wales	225
e) Republik Irland	226
f) Zwischenergebnis	227
g) Rezeption in der Fachöffentlichkeit	228
IV. Zusammensetzung des ACCC	229
1. Bestellung von unabhängigen Privatpersonen	229
2. Vorschlagsrecht der Umweltverbände	231
3. Kritische Einordnung	231
a) Rezeption durch die Umweltverbände	231
b) Demokratische Legitimation der ACCC-Mitglieder	233
V. Entwicklungsperspektive: ein „Europäischer Gerichtshof für Umweltmenschenrechte“?	234
1. Vor- und Nachteile einer Hochstufung des ACCC	235
2. Rezeption in der Fachöffentlichkeit	236
B. Synergien und Verhältnis in Bezug auf die <i>Non-Compliance</i> -Mechanismen zu anderen umweltvölkerrechtlichen Verträgen	237
I. Das Zusammenwirken der Institutionen im <i>Bystroe-Kanal-Fall</i>	242
II. Parallele Verfahren als Gegenstand der Prozessführung in den Fällen <i>Kernkraftwerk Hinkley Point C</i> und <i>Kernkraftwerk Borssele</i>	246
III. Über konkrete Fälle hinausgehende Berührungspunkte	248
C. Finanzielle Ausstattung der Aarhus-Konvention und Auswirkungen auf den <i>Non-Compliance</i> -Mechanismus	249
Gesamtfazit und Zusammenfassung in Thesen	253
Summary and findings of the thesis	257
Anhang	261
I. Übersichten	261
II. Verfahrensordnung des ACCC bzw. des <i>Non-Compliance</i> -Verfahrens der Aarhus-Konvention (Annex zu Decision I/7, ECE/MP.PP/2/Add.8, 2002/2004)	275
III. Fragebogen der Studie	282
IV. Rohdaten der Studie	286
1. Ergebnisse (ohne offene Angaben)	286
2. Ergebnisse (nur offene Angaben)	290
Literaturverzeichnis	295
Stichwortverzeichnis	305

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Häufigkeit der Gründe für die Unzulässigkeit von Individualbeschwerden zwischen 2004 und März 2020 (66. ACCC-Sitzung)	88
Abbildung 2:	Inanspruchnahme (gleich ob tatsächlich/versucht/geplant/ durch eine andere Person verfolgt o.ä.) anderer internationaler Entscheidungsmechanismen und sonstiger internationaler Abhilfemöglichkeiten im Rahmen von Individualbeschwerden 2004 bis 2020 im Verhältnis	95
Abbildung 3:	Übersicht über die unzulässigen Individualbeschwerden und deren Gründe von 2004 bis März 2020 (66. ACCC-Sitzung) ..	113
Abbildung 4:	Übersicht zur Nominierung der Mitglieder des ACCC durch NGOs von der ersten bis zur sechsten Amtsperiode	140

Abkürzungsverzeichnis

Aarhus-VO	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. L 264, 2006, S. 13 ff.
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AVR	Archiv des Völkerrechts
BB	Betriebs-Berater
BIT	Bilateral investment treaty (Bilaterales Investitionsschutzabkommen)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Envtl. Pol’y & L.	Environmental Policy and Law
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FinnishYBIL	Finnish Yearbook of International Law
German L. J.	German Law Journal
IEAPLE	International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics
Int’l Comm. L. Rev.	International Community Law Review
IO	International Organization
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IYBIL	Italian Yearbook of International Law
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
JZ	Juristenzeitung

MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NILR	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PJIEL	Pécs Journal of International and European Law
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen)
VO-Entwurf vom 14.10.2020	Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der 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, Az. COM(2020) 642 final, 14.10.2020
VO-Entwurf vom 23.07.2021	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, wie er nach dem letzten Trilog dem Vorsitzenden des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) des Europäischen Parlaments am 23.07.2021 übermittelt worden ist, abrufbar unter https://unece.org/sites/default/files/2021-07/frPartyM3_23.07.2021_an nex1.pdf , abgerufen am 25.08.2021
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention/Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
Yale L.J.	Yale Law Journal
YBEEL	Yearbook of European Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung: Hinführung, Untersuchungsgegenstand und Vorgehensweise

I. Von der gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Relevanz der Beschäftigung mit dem ACCC

Man braucht nicht viele Worte darüber zu verlieren, dass der Umgang mit dem andauernden anthropogenen Klimawandel sowie der fortdauernden weltweiten Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen eine der drängendsten Fragen unserer Zeit darstellt.¹ International war die Freude groß, als man sich 2015 in Paris auf gemeinsame Bemühungen zur langfristigen Begrenzung der Erderwärmung auf „deutlich unter 2° C“² einigen konnte,³ doch gleichzeitig mischten sich Zweifel unter den Jubel.⁴ Die weltweite Umsetzung des Zwei-Grad-Ziels wird immer wieder als zu langsam kritisiert und die Anstrengungen der Staaten als nicht ausreichend betrachtet.⁵ Mehr noch als im nationalen Umwelt- und Naturschutzrecht⁶ befindet sich eine große Lücke zwischen den in Normen gegossenen Ambitionen und deren Einhaltung.

¹ Vgl. dazu bereits *IPCC* (Hrsg.), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014*; von *Weizsäcker/Wijkman* u. a., *Club of Rome: Der große Bericht – Wir sind dran: Was wir ändern müssen, wenn wir bleiben wollen*, 2017.

² Siehe Art. 2 Abs. 1 a) Pariser Übereinkommen vom 12.12.2015.

³ Vgl. die Berichterstattung der *Süddeutschen Zeitung*, „Die Welt will die Klimawende“, Ausgabe vom 14.12.2015, S. 1.

⁴ Vgl. *International New York Times*, „Climate pact gives a step, if not a cure“, Ausgabe vom 14.12.2015, S. 1; *Le Monde*, „Climat: un accord historique mais fondé sur un ‚droit mou‘“, Ausgabe vom 15.12.2015, S. 16.

⁵ Vgl. beispielsweise das Interview zu den Ergebnissen der 24. UN-Klimakonferenz in Kattowitz mit *Jan Christoph Minx* (Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change, Berlin), „Viel zu wenig und viel zu langsam“, Deutschlandfunk, 17.12.2018; vgl. außerdem das Interview zu den Ergebnissen der 25. UN-Klimakonferenz in Madrid mit *Niklas Höhne* (New Climate Institute, Köln), „Phlegmatismus und Dreistigkeit haben mich sehr enttäuscht“, Deutschlandfunk, 16.12.2019.

⁶ Dazu bereits *Wegener*, *Rechte des Einzelnen*, 1998, S. 17.

Es bräuchte also ein Vehikel, um dieses Umsetzungsdefizit zu überwinden und auf eine effektive Einhaltung der Vorschriften zu dringen.

Schon heute geht auf dem europäischen Kontinent die umweltvölkerrechtliche Aarhus-Konvention⁷ diesen Weg. Sie gibt Umweltverbänden und Einzelpersonen seit 2001 die Möglichkeit die Einhaltung von Umwelt- und Naturschutzvorschriften einzuklagen und damit deren Umsetzung notfalls gerichtlich zu erzwingen.⁸ Somit kann sie auch im Fall von klimaschützenden Vorschriften zur Umsetzung des Pariser Übereinkommens zukünftig eine wertvolle Hilfe sein.

Eines der im Kontext der Aarhus-Konvention bisher wohl öffentlichkeitswirksamsten Beispiele in Deutschland sind die von dem Umweltverband *Deutsche Umwelthilfe e.V.* (DUH) initiierten Klagen in Bezug auf eine bessere Luftreinhaltung in besonders verkehrsbelasteten Innenstädten.⁹ Das Vehikel der Aarhus-Konvention, das zur Einklagbarkeit der relevanten Vorschriften und Grenzwerte führt, hat den Erfolg solcher Klagen in entscheidender Weise gefördert.

Neben Rechtsschutzgarantien enthält die Aarhus-Konvention auch Informations- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte für Umweltverbände und Einzelne.¹⁰ Durch diese „drei Säulen“ soll die Aarhus-Konvention dafür sorgen, dass begleitet durch eine aufmerksame Zivilgesellschaft die effektive Umsetzung von umwelt- und naturschützenden rechtlichen Verpflichtungen gelingt.

Damit liegt der Aarhus-Konvention ein universelles Konzept zugrunde, das weltweit erfolgreich Schule machen kann.¹¹

⁷ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998, in Kraft seit 30.10.2001; siehe ILM 38 (1999), S. 517 ff.; unterzeichnet im Namen der EG am 25.06.1998, genehmigt im Namen der EG mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17.02.2005, ABl. 2005, L 124, S. 1 ff.; von der Bundesrepublik Deutschland wurde das Übereinkommen am 21.12.1998 unterzeichnet, der Gesetzgeber erteilte am 09.12.2006 seine Zustimmung, BGBl. II 2006, S. 1251 f.

⁸ Das bedeutet nicht, dass das bereits 1998 von *Wegener* angemahnte Vollzugsdefizit (Fn. 6) im deutschen Umwelt- und Naturschutzrecht dadurch beseitigt worden wäre. Vielmehr haben sich die Diskussionen dahin verlagert, wer gerichtlichen Zugang zu einer ex-post-Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften haben darf.

⁹ Vgl. *Deutsche Umwelthilfe* (DUH) (Hrsg.), Hintergrundpapier: Klagen für saubere Luft, 2019.

¹⁰ Vgl. die überblickshafte Darstellung dieser sog. „drei Säulen“ der Aarhus-Konvention von *Bunge*, in: Aarhus-Handbuch, 2019, Einleitung, Rn. 11 ff.

¹¹ Prozedurale Garantien in Umweltsachen werden bereits aus Art. 11 und 12 UN-Sozialpakt (Rechte auf Nahrung und Gesundheit), Art. 24 Banjul-Charta (Recht auf Umwelt) sowie Art. 8 und 10 EMRK (Rechte auf Achtung des Privat- und Familien-

Es ist auch deshalb so erfolgreich, weil ein zweistufiger Überprüfungsmechanismus für die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsparteien sorgt. Im Zentrum dieses Mechanismus steht ein sog. *Compliance Committee* („Erfüllungsausschuss“), d. h. ein Überwachungsgremium, an das auch Individualbeschwerden herangetragen werden können. Es befindet auf einer ersten Stufe über die eingereichten Beschwerden. Dieses sog. *Aarhus Convention Compliance Committee* (kurz: ACCC) ist kein Gericht und doch ähneln seine Erwägungen in gewisser Weise Urteilen über die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsparteien. Der Vergleich mit einer urteilsähnlichen Entscheidung liegt auch deshalb nicht fern, weil die auf einer zweiten Stufe angesiedelte, für eine völkerrechtliche Verbindlichkeit obligatorische Bestätigung (*endorsement*) der Entscheidungen des ACCC durch die Tagung der Vertragsparteien regelmäßig erteilt wird.

Die Potentiale faktischer Wirkmächtigkeit der ACCC-Entscheidungen sind beträchtlich. Konfrontiert mit der ACCC-Entscheidung im Fall ACCC/C/2008/32 (Part II)¹² fühlte sich die Europäische Kommission im Juni 2017 dazu herausgefordert zu verlauten, dass die Feststellungen des ACCC die verfassungsrechtlichen Grundsätze des EU-Rechts derart in Zweifel zögen, dass es der Europäischen Union rechtlich unmöglich sei den Feststellungen zu folgen und sich daran zu halten.¹³ Seither schwelte ein offener Konflikt zwischen der Europäischen Union und anderen Vertragsparteien der Aarhus-Konvention, der jedoch innerhalb der Europäischen Union für einige Bewegung sorgte. Worum genau es sich bei diesem Konflikt handelt und ob sich das ACCC tatsächlich mit seinen Ansichten durchsetzen konnte, wird in dieser Arbeit im Rahmen des dritten Kapitels zur Umsetzung der Konvention durch die Vertragsparteien näher betrachtet.

lebens sowie Meinungsfreiheit) hergeleitet. Als direkt durch die Aarhus-Konvention inspiriert gilt Art. 16 der 2016 in Kraft getretenen und 2017 revidierten Afrikanischen Konvention über die Erhaltung der Natur und natürliche Ressourcen. Vgl. grundlegend dazu *Beyerlin*, *ZaöRV* 2005, 525 (537 ff.). In jüngster Zeit, am 22.04.2021, ist zudem das „Abkommen für den Zugang zu Justiz, Information und öffentlicher Teilhabe in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik“ (Escazú-Abkommen) in Kraft getreten, siehe dazu *Maihold/Reisch*, SWP-Aktuell Nr. 1, Januar 2021, abrufbar unter https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A01_EscazuAbkommen.pdf, abgerufen am 25.08.2021.

¹² ACCC, Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, ECE/MP.PP/C.1/2017/7, 17.03.2017.

¹³ *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Tagung der Vertragsparteien des Übereinkommens von Aarhus in Bezug auf die die Einhaltung des Übereinkommens betreffende Sache ACCC/C/2008/32 zu vertreten ist – Begründung, 29.06.2017, COM(2017) 366 final, S. 7.