

HELEN KELLER

Dr. iur., LL.M.

Professorin an der Universität Zürich

Umbricht Rechtsanwälte

Bahnhofstrasse 22

Postfach 2957

8022 Zürich

Tel. 044 213 63 63

**Zusatzgutachten zur Volksinitiative  
"Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit  
der Verhinderungspolitik – Mehr Wachst-  
tum für die Schweiz!"**

**Kompatibilität mit der Aarhus-Konvention sowie der  
UVP- und der IVU-Richtlinie**

## I. Inhaltsverzeichnis

I.	Inhaltsverzeichnis .....	2
II.	Zusammenfassung .....	4
	A. Kompatibilität mit der Aarhus-Konvention .....	6
	B. Ratifikation unter Vorbehalt .....	6
	C. Kompatibilität mit der UVP- und der IVU-Richtlinie .....	7
III.	Einleitung .....	8
	A. Ausgangslage .....	8
	B. Auftrag und Fragestellung .....	9
	C. Vorgehensweise .....	10
IV.	Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention .....	11
	A. Aarhus-Konvention .....	11
	1. Entstehungsgeschichte und Ratifikationsstand .....	11
	2. Übersicht über die konventionsrechtlichen Vorgaben .....	11
	3. Hinweise zur Auslegung .....	12
	B. Vorgaben hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts .....	13
	1. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	14
	a) Wortlaut .....	14
	b) Beschwerdeberechtigte Organisationen .....	15
	c) Anfechtungsobjekte .....	16
	d) Beschwerdegründe .....	18
	2. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	18
	3. Fazit .....	19
	C. Kompatibilität der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention .....	20
	1. Initiativbegehren .....	20
	2. Verhältnis zwischen dem schweizerischen Recht und der Aarhus-Konvention .....	20
	a) Geltende Rechtslage .....	20
	b) Bei Zustandekommen und Annahme der Volksinitiative .....	22
	D. Ratifikation unter Vorbehalt? .....	22
	1. Möglichkeit eines Vorbehalts .....	22
	2. Formulierung des Vorbehaltes .....	24
	3. Exkurs: Rangordnung zwischen der Aarhus-Konvention und dem Initiativbegehren .....	25
V.	Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der UVP- und der IVU-Richtlinie .....	26
	A. UVP-Richtlinie .....	26
	B. IVU-Richtlinie .....	26
	C. Revision aufgrund der Aarhus-Konvention .....	27
	D. Kompatibilität mit der Volksinitiative .....	29

E. Neuere Rechtsentwicklung: Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.....	30
VI. Fazit .....	30
VII. Anhang (in Ergänzung zum Hauptgutachten) .....	32
A. Literaturverzeichnis .....	32
B. Weitere Quellen .....	34
C. Abkürzungsverzeichnis.....	34

## II.

I.	Inhaltsverzeichnis .....	2
II.	Zusammenfassung .....	6
II.	Zusammenfassung .....	6
	A. Kompatibilität mit der Aarhus-Konvention .....	6
	B. Ratifikation unter Vorbehalt .....	6
	C. Kompatibilität mit der UVP- und der IVU-Richtlinie .....	7
III.	Einleitung .....	8
	A. Ausgangslage .....	8
	B. Auftrag und Fragestellung .....	9
	C. Vorgehensweise .....	10
IV.	Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention .....	11
	A. Aarhus-Konvention .....	11
	1. Entstehungsgeschichte und Ratifikationsstand .....	11
	2. Übersicht über die konventionsrechtlichen Vorgaben .....	11
	3. Hinweise zur Auslegung .....	12
	B. Vorgaben hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts .....	13
	1. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention .....	14
	a) Wortlaut .....	14
	b) Beschwerdeberechtigte Organisationen .....	15
	c) Anfechtungsobjekte .....	16
	d) Beschwerdegründe .....	18
	2. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention .....	18
	3. Fazit .....	19
	C. Kompatibilität der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention .....	20
	1. Initiativbegehren .....	20
	2. Verhältnis zwischen dem schweizerischen Recht und der Aarhus-Konvention .....	20
	a) Geltende Rechtslage .....	20
	b) Bei Zustandekommen und Annahme der Volksinitiative .....	22
	D. Ratifikation unter Vorbehalt? .....	22
	1. Möglichkeit eines Vorbehalts .....	22
	2. Formulierung des Vorbehaltes .....	24
	3. Exkurs: Rangordnung zwischen der Aarhus-Konvention und dem Initiativbegehren .....	25
V.	Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der UVP- und der IVU-Richtlinie .....	26
	A. UVP-Richtlinie .....	26
	B. IVU-Richtlinie .....	26
	C. Revision aufgrund der Aarhus-Konvention .....	27
	D. Kompatibilität mit der Volksinitiative .....	29

E. Neuere Rechtsentwicklung: Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.....	30
VI. Fazit .....	30
VII. Anhang (in Ergänzung zum Hauptgutachten) .....	32
A. Literaturverzeichnis .....	32
B. Weitere Quellen .....	34
C. Abkürzungsverzeichnis.....	34

### III. Zusammenfassung

#### A. Kompatibilität mit der Aarhus-Konvention

1. Die Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien in ihrem dritten Pfeiler zum *Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* dazu, den *Umweltorganisationen* die Anfechtung von Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit bestimmten, in Anhang I genannten Projekten und Tätigkeiten zu ermöglichen. Während das geltende schweizerische Recht weitgehend mit dem Konventionsrecht in Einklang steht, wäre im Falle des Zustandekommens und der Annahme der Volksinitiative "Verbandsbeschwerde: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" eine *vorbehaltlose Ratifikation des Übereinkommens nicht mehr möglich*. Grund dafür ist, dass die Aarhus-Konvention im Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten und Projekten, von denen erfahrungsgemäss eine grosse Umweltbelastung ausgeht, ein Verbandsbeschwerderecht unabhängig davon vorsieht, ob im konkreten Fall ein demokratischer Entscheid vorliegt oder nicht. Demgegenüber streben die Initianten an, das Verbandsbeschwerderecht bei Vorliegen eines – noch näher zu bestimmenden – Konnexes zwischen dem Anfechtungsobjekt und einem demokratischen Entscheid auszuschliessen.

#### B. Ratifikation unter Vorbehalt

2. Eine *Ratifikation unter Vorbehalt* ist grundsätzlich möglich, ausser wenn der Vertragstext Vorbehalte ganz oder teilweise verbietet oder sie dem Ziel und Zweck des Übereinkommens zuwiderlaufen (Art. 19 VRK). Die Aarhus-Konvention untersagt Vorbehalte nicht explizit. Ein Vorbehalt, der das Verbandsbeschwerderecht im Sinne des Initiativbegehrens bei Vorliegen eines demokratischen Entscheides ausschliesst, stünde zwar in einem gewissen *Spannungsverhältnis zur Aarhus-Konvention*, die einen möglichst weit gehenden *Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Durchsetzung des Umweltrechts* anstrebt. Allerdings würden die Verpflichtungen der Schweiz zur Umsetzung des ersten und zweiten Pfeilers der Aarhus-Konvention zum Informationszugang bzw. zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten sowie von Teilen des dritten Pfeilers zum Zugang zu Gerichten davon unberührt bleiben. Ein entsprechender Vorbehalt wäre daher völkerrechtlich zulässig.

### C. Kompatibilität mit der UVP- und der IVU-Richtlinie

3. Mit der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten wurden der zweite und der dritte Pfeiler der Aarhus-Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren bzw. zum Zugang zu Gerichten auf europäischer Ebene umgesetzt. Die Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention wurde dabei *weitgehend wortgleich in die UVP- und die IVU-Richtlinie integriert*. Die von der UVP- und der IVU-Richtlinie erfassten Tätigkeiten und Anlagen decken sich zudem in etwa mit den in Anhang I der Aarhus-Konvention aufgelisteten. Der von den Initianten angestrebte Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Vorliegen eines demokratischen Entscheides steht daher *im selben Masse in Widerspruch zur UVP- und IVU-Richtlinie wie auch zur Aarhus-Konvention*.

## **IV. Einleitung**

### **A. Ausgangslage**

4. Am 1. November 2004 reichte das Initiativkomitee «Schluss mit der Verhinderungspolitik» unter der Leitung der FDP des Kantons Zürich bei der Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten zur eidgenössischen Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" ein. Die Volksinitiative wurde nach positiver Vorprüfung durch die Bundeskanzlei im Bundesblatt publiziert<sup>1</sup>. Die Sammelfrist läuft noch bis zum 16. Mai 2006.

---

<sup>1</sup> BBl 2004, S. 6647 ff.



5. Die Volksinitiative lautet:

*I*

*Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:*

*Art. 30a Verbandsbeschwerderecht (neu)*

*Das Verbandsbeschwerderecht in Umwelt- und Raumplanungsangelegenheiten nach den Artikeln 74–79 ist ausgeschlossen bei:*

- a. Erlassen, Beschliessen und Entscheiden, die auf Volksabstimmungen in Bund, Kantonen oder Gemeinden beruhen;*
- b. Erlassen, Beschliessen und Entscheiden der Parlamente des Bundes, der Kantone oder Gemeinden.*

*II*

*Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:*

*Art. 197 Ziff. 2 (neu)*

*2. Übergangsbestimmungen zu Art. 30a (Verbandsbeschwerderecht)*

<sup>1</sup>*Artikel 30a tritt spätestens auf Ende des der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft.*

<sup>2</sup>*Der Bundesrat kann einen früheren Zeitpunkt ansetzen.*

## **B. Auftrag und Fragestellung**

6. Im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), ist ein rechtliches Gutachten zu folgenden Fragen zu erstellen:

- 1. Kann die Schweiz das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) bei Annahme der Volksinitiative noch ratifizieren? Falls keine vor-*

*behaltlose Ratifikation möglich ist: Wäre allenfalls eine Ratifikation unter Vorbehalt möglich?*

2. *Ist das schweizerische Recht bei Annahme der Volksinitiative mit den folgenden zwei EG-Richtlinien noch kompatibel:*
  - a) *Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)*
  - b) *Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverträglichkeit*
  
7. Es handelt sich hierbei um ein Zusatzgutachten zum Gutachten zur Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" vom 20. Dezember 2005, verfasst von derselben Autorin.

### **C. Vorgehensweise**

8. Abschnitt IV erörtert die Vereinbarkeit der Volksinitiative mit dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Nach einer kurzen Übersicht über Entstehungsgeschichte, Ratifikationsstand und Inhalt dieser Konvention werden die Vorgaben hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts dargestellt. In einem nächsten Schritt wird diskutiert, ob und inwiefern das Anliegen der Initianten mit dem Konventionsrecht in Widerspruch steht. Es folgen Ausführungen zur Frage, ob die Möglichkeit einer Ratifikation unter Vorbehalt besteht. Abschnitt V befasst sich mit der Kompatibilität des schweizerischen Rechts nach einer allfälligen Annahme der Initiative durch Volk und Stände mit der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) und der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

## V. Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention

### A. Aarhus-Konvention

#### 1. Entstehungsgeschichte und Ratifikationsstand

9. Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998<sup>2</sup> (sog. *Aarhus-Konvention*) wurde unter der Schirmherrschaft der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) ausgearbeitet<sup>3</sup>. Im Rahmen der vierten Ministerkonferenz vom 23. bis 25. Juni 1998 in Aarhus wurde es von 25 Staaten sowie der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet<sup>4</sup>. Die Aarhus-Konvention trat am 30. Oktober 2001, dem neunzigsten Tag nach der Hinterlegung der sechzehnten Ratifikationsurkunde, in Kraft<sup>5</sup>. Die Schweiz hat die Aarhus-Konvention am 25. Juni 1998 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert<sup>6</sup>. Bis dato umfasst der Kreis der Vertragsparteien 37 Staaten sowie die Europäische Gemeinschaft<sup>7</sup>.

#### 2. Übersicht über die konventionsrechtlichen Vorgaben

10. Die Aarhus-Konvention umfasst drei Pfeiler<sup>8</sup>. Der erste Pfeiler statuiert detaillierte Vorgaben hinsichtlich des *Zugangs der Öffentlichkeit zu behördlichen Umweltinformationen*. Art. 4 sieht einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Umweltinformationen vor, während Art. 5 die Behörden zu aktiver Informationstätigkeit verpflichtet. Der zweite Pfeiler betrifft die *Öffentlichkeitsbeteiligung*. Die Aarhus-Konvention garantiert eine Beteiligung der Öffentlichkeit in dreifacher Hinsicht und zwar in Bezug auf Entscheidun-

<sup>2</sup> Der Vertragstext ist abgedruckt in ILM 38 (1998) 517. Zur Aarhus-Konvention vgl. statt vieler BRADY, *New Convention*, S. 69 ff.; v. DANWITZ, *Aarhus-Konvention*, S. 273 ff.; EPI-NEY/SCHEYLI, *Aarhus-Konvention*, S. 11 ff.; JEDER, *Neue Entwicklungen*, S. 146 ff.; RODENHOFF, *Aarhus Convention*, S. 343 ff.; SCHEYLI, *Aarhus-Konvention*, S. 217 ff.; THURNHERR, *Öffentlichkeit*, S. 61 ff.

<sup>3</sup> Zur Entstehungsgeschichte vgl. Erläuternder Bericht, S. 5 f; THURNHERR, *Öffentlichkeit*, S. 61 ff.

<sup>4</sup> Dazu BRADY, *Aarhus Convention*, S. 171 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 1 Aarhus-Konvention.

<sup>6</sup> Der Bundesrat wurde mit der Motion Semadeni (98.3087) vom 26. Juni 1998 (Amtl. Bull. NR 1998 1525) beauftragt, die rechtlichen Grundlagen für eine Ratifikation zu schaffen.

<sup>7</sup> Stand 4. Januar 2006. Zum Ratifikationsstand vgl. <[www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm](http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm)> (letztmals besucht am 4. Januar 2006).

<sup>8</sup> Für einen Überblick über die Vorgaben der Aarhus-Konvention vgl. Erläuternder Bericht, S. 21 ff.

gen über bestimmte Tätigkeiten (Art. 6), umweltbezogene Pläne, Programme und Strategien (Art. 7) und die Vorbereitung exekutiver Vorschriften sowie allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente (Art. 8). Der dritte Pfeiler enthält eine *Rechtsschutzgarantie*, die sich auf die Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen gemäss Art. 4, auf unter Art. 6 fallende Entscheidungen und sonstige in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallende Vorschriften sowie Verstösse gegen innerstaatliches Umweltrecht bezieht (Art. 9). Die einzelnen Pfeiler unterscheiden sich dabei hinsichtlich ihres Verpflichtungsgrades. Während insbesondere die Bestimmungen zum Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen und die Verpflichtungen der Vertragsparteien klar festlegen, belassen Teile des zweiten und dritten Pfeilers grösseren Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung.

### 3. Hinweise zur Auslegung

11. Völkerrechtliche Verträge sind nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, ihnen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte ihres Zieles und Zwecks auszulegen<sup>9</sup>. Die Berücksichtigung des Telos bei der Vertragsauslegung soll eine Interpretation ermöglichen, die das von den Vertragsparteien angestrebte Ziel zu erreichen vermag. Der Zweck und die Bedeutung, die dem Informationszugang, der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Zugang zu Gerichten in der Aarhus-Konvention beigegeben werden, sind daher von zentraler Bedeutung für die Auslegung der entsprechenden Vorgaben. Ziel und Zweck des Übereinkommens spielen sodann im Zusammenhang mit der Frage nach der Möglichkeit einer Ratifikation unter Vorbehalt eine Rolle, da Vorbehalte gemäss Art. 19 VRK grundsätzlich zulässig sind, ausser wenn "der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist"<sup>10</sup>.
12. Die teleologische Interpretation wird durch einen zweckrationalen Aufbau des Übereinkommens erleichtert. Wie in völkerrechtlichen Verträgen verbreitet, enthält auch die Aarhus-Konvention in der *Präambel* sowie der *Zielbestimmung von Art. 1* Hinweise auf die von den Vertragsparteien verfolgten Intentionen<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Art. 31 Abs. 1 VRK; dazu KÄLIN/EPINEY, S. 31 ff.

<sup>10</sup> Zur Frage nach der Zulässigkeit eines Vorbehalts vgl. hinten D.2.

<sup>11</sup> Der Bestimmung von Art. 1 kommt aufgrund ihres bindenden Verpflichtungsgehaltes grösseres Gewicht als der Präambel zu. Die Präambel stellt zwar nicht bindendes Recht dar, sie bildet gemäss Art. 31 Abs. 2 VRK indes Teil des Vertrages und primäre Interpretationsquelle.

13. Die Aarhus-Konvention beruht auf einem *Zweckpluralismus*, wobei erst eine ganzheitliche Betrachtung dieser Aspekte die volle Tragweite des Übereinkommens zu erschliessen vermag<sup>12</sup>. Einzelne Aspekte der Präambel und von Art. 1 stellen eine *Verbindung zwischen dem Menschenrechts- und dem Umweltschutz* her. Laut Art. 1 werden die in der Konvention garantierten Rechte im Hinblick auf den *Schutz des Rechts jeder Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt* gewährt. Abs. 5 der Präambel bekräftigt die Notwendigkeit, den *Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten*. Abs. 13 betont die *wichtige Rolle, die einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können*. Abs. 18 bringt sodann das Anliegen zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeit, einschliesslich der Umweltorganisationen, *Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen* haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird. Der Grundtenor, der sowohl in der Präambel als auch in der Zielbestimmung von Art. 1 zum Ausdruck kommt, ist ein *verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft* bei der Durchsetzung des Umweltrechts im Hinblick auf den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Umwelt.

## **B. Vorgaben hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts**

14. Für das Verbandsbeschwerderecht von Bedeutung sind Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention. Daneben statuiert die Aarhus-Konvention eine Reihe allgemeiner Vorgaben an die Ausgestaltung des Rechtsschutzes, die nicht nur, aber auch im Zusammenhang mit dem Beschwerderecht der Umweltorganisationen von Bedeutung sind. So müssen die Vertragsparteien einen *angemessenen, effektiven* und, soweit im konkreten Fall angemessen, auch *vorläufigen Rechtsschutz* gewährleisten. Die Verfahren müssen zudem *fair, gerecht, zügig und nicht unerschwinglich teuer* ausgestaltet sein. Die Entscheidungen der mit dem Verfahren betrauten Organe sind *schriftlich zu übermitteln* oder zumindest *in Schriftform festzuhalten*. Für gerichtliche Entscheidungen gilt dies vorbehaltlos, für Entscheidungen nicht gerichtlicher Organe nach Möglichkeit (Art. 9 Abs. 4). Art. 9 Abs. 5 Aarhus-Konvention bezweckt die Förderung der *Effektivität des Zugangs zu gerichtlichen und anderen Überprüfungsverfahren*. Demgemäss muss die Öffentlichkeit über den Zugang zu gerichtlichen und behördlichen Überprüfungsverfahren *informiert* werden. Zudem prüft jede Vertragspartei "die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um

<sup>12</sup> Zu Zweck und Bedeutung der Aarhus-Konvention, insbesondere in Bezug auf den Informationszugang, vgl. Erläuternder Bericht, S. 3 f.; THURNHERR, Öffentlichkeit, S. 77 ff.

Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern".

## 1. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention

### a) Wortlaut

15. Im Hinblick auf die Beschwerdelegitimation der Umweltverbände ist Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention von zentraler Bedeutung. Diese Bestimmung verfügt über folgenden Wortlaut<sup>13</sup>:

*(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,*

*(a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ*

*(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,*

*Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.*

*Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. **Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Vor-***

<sup>13</sup> Das folgende Zitat ist der inoffiziellen deutschen Übersetzung entnommen, die auf <[www.unece.org/env.pp/treatytext.htm](http://www.unece.org/env.pp/treatytext.htm)> (letztmals besucht am 4. Januar 2006) publiziert ist (Hervorhebung durch die Verfasserin). Dort finden sich auch die Originaltexte des Übereinkommens in englischer, französischer und russischer Sprache sowie die offiziellen Übersetzungen in Arabisch, Chinesisch und Spanisch.

***aussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.***

*Absatz 2 schliesst die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern kein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.*

16. Art. 2 Ziff. 5, auf den in der oben zitierten Bestimmung verwiesen wird, lautet folgendermassen<sup>14</sup>:

*Im Sinne dieses Übereinkommens*

...

***5. bedeutet "betroffene Öffentlichkeit" die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.***

***b) Beschwerdeberechtigte Organisationen***

17. Die Beschwerdelegitimation erstreckt sich gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. a auf Mitglieder der *betroffenen Öffentlichkeit*, die über ein ausreichendes Interesse verfügen. Der Verfahrenszugang kann gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. b, sofern vom Prozessrecht der jeweiligen Vertragspartei gefordert, auch von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden. Was als ausreichendes Interesse und Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich dabei nach innerstaatlichem Recht und "im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren" (Art. 9 Abs. 3 Uabs. 3).
18. Da *Nichtregierungsorganisationen*, welche die von Art. 2 Ziff. 5 statuierten Voraussetzungen erfüllen, über ein ausreichendes Interesse im Sinne von lit. a

<sup>14</sup> Hervorhebung durch die Verfasserin.

verfügen und auch als Träger von Rechten, die im Sinne von lit. b verletzt werden können, gelten, geht die Aarhus-Konvention von einem *ideellen Verbandsbeschwerderecht* aus<sup>15</sup>. Zwar hält Art. 2 Ziff. 5 fest, dass Nichtregierungsorganisationen nur dann beschwerdelegitimiert sind, wenn sie sich erstens für Umweltschutzbelange einsetzen und zweitens "alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen". Es bleibt den Vertragsparteien daher unbenommen, beispielsweise Vorgaben hinsichtlich der genauen inhaltlichen Ausrichtung der beschwerdelegitimierten Verbände oder Pflichten zur Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse zu statuieren. Allerdings ist es ihnen versagt, gestützt auf den Vorbehalt des innerstaatlichen Rechts die weite Umschreibung der Beschwerdelegitimation der Verbände in Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3 zu beschränken.

**c) *Anfechtungsobjekte***

19. Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, Umweltorganisationen die Beschwerdelegitimation zur Anfechtung von *Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen, für die Art. 6 gilt*, zuzuerkennen<sup>16</sup>. Von zentraler Bedeutung für den Umfang des in Art. 9 Abs. 2 statuierten Verbandsbeschwerderechts ist daher der Kreis der von Art. 6 umfassten Verwaltungsakte.
20. Art. 6 befasst sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten. Darunter fallen zum einen die in *Anhang I* genannten Tätigkeiten (Art. 6 Abs. 1 lit. a). Zum anderen werden die Vertragsparteien dazu angehalten, diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte *Tätigkeiten mit erheblichen Umweltauswirkungen* anzuwenden. Der Vorbehalt zugunsten des innerstaatlichen Rechts führt dazu, dass das Übereinkommen über die in Anhang I genannten Tätigkeiten hinaus kaum rechtliche Bindungswirkung zu entfalten vermag. Ein allgemeiner Ausschluss der nicht in

<sup>15</sup> Ebenso EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 51; EPINEY, Rechtsschutz, S. 11; SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 245; THURNHERR, Öffentlichkeit, S. 73. Unklar EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 171, wonach die Konvention "im Ergebnis von der Zulässigkeit einer *umweltrechtlichen Verbandsklage*" ausgeht (Hervorhebung im Original). Auf S. 197 ist demgegenüber von der "gemäß der Aarhus-Konvention zwingende[n] Verankerung einer Verbandsklage" die Rede. A.M. v. DANWITZ, Aarhus-Konvention, S. 279, mit Hinweis auf ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Aarhus Convention, S. 129, wo für Individualrechtsschutzsysteme von einer strikten Gleichstellung der Beschwerdebefugnis von Umweltorganisationen mit derjenigen von Individuen ausgegangen wird, solange den anerkannten Umweltorganisationen Rechtspositionen zuerkannt werden, die sie in einem solchen System geltend machen können; JEDER, Neue Entwicklungen, S. 169.

<sup>16</sup> Der Anwendungsbereich von Art. 6 Aarhus-Konvention steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass eine Vertragspartei im Einzelfall *nationale Verteidigungszwecke* geltend machen kann (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. c).



Anhang I aufgeführten Projekte von der Öffentlichkeitsbeteiligung und damit auch vom Verbandsbeschwerderecht wäre allerdings nicht im Sinne der konventionsrechtlichen Vorgaben<sup>17</sup>.

21. Anhang I nennt eine Reihe von Tätigkeiten, die erfahrungsgemäss mit *erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt* verbunden sind. Geordnet ist die Liste nach *Industriebereichen* (z.B. Energiebereich, Herstellung und Verarbeitung von Metallen, mineralverarbeitende Industrie, chemische Industrie), *bestimmten Tätigkeiten* (z.B. Abfallbehandlung, Gewinnung von Erdgas und Erdöl) sowie *Infrastruktur- und sonstigen Anlagen* (z.B. bestimmte Abwasserbehandlungs- und Industrieanlagen, Eisenbahn-Fernverkehrsstrecken, Flughäfen, Autobahnen). Darüber hinaus unterliegt jedes nach nationalem Recht UVP-pflichtige Vorhaben den Beteiligungsrechten nach Art. 6 und damit auch den Beschwerdemöglichkeiten nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention<sup>18</sup>. Anhang I lehnt sich inhaltlich an die Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)<sup>19</sup>, die Richtlinie 95/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>20</sup> sowie das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (sog. *Espoo-Übereinkommen*)<sup>21</sup> an<sup>22</sup>. Der Anwendungsbereich ist allerdings nicht vollkommen deckungsgleich. So erstreckt sich beispielsweise nur die UVP-Richtlinie, nicht aber die Aarhus-Konvention auf Häfen für die Binnenschifffahrt, die für Schiffe mit mehr als 1.350 t zugänglich sind, oder auf Anlagen mit dem ausschliesslichen Zweck der Lagerung bestrahlter oder radioaktiver Abfälle an einem anderen Ort als dem Produktionsort. Umgekehrt nennt lediglich die Aarhus-Konvention – nicht aber die beiden EU-Richtlinien – in ihrem Anhang I Chemieanlagen, in denen chemische oder biologische Verfahren zur Herstellung von Zusatzstoffen in Eiweissfuttermitteln, Fermenten und anderen Eiweisstoffen angewandt werden. Im Vergleich zum Espoo-Übereinkommen ist die Liste in Anhang I der Aarhus-Konvention allerdings sowohl präziser als

<sup>17</sup> So auch EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 38; EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 168 f.

<sup>18</sup> Vgl. Anhang I Abs. 20 Aarhus-Konvention.

<sup>19</sup> Vgl. dazu hinten V.A.

<sup>20</sup> Vgl. dazu hinten V.B.

<sup>21</sup> Der Text dieses Übereinkommens ist abgedruckt in ILM 30 (1991) 800; BBl 1995 IV 408 ff. Das Übereinkommen wurde im Rahmen der UN/ECE abgeschlossen und trat am 10. September 1997 völkerrechtlich sowie für die Schweiz in Kraft, SR 0.814.06. Vgl. auch die Botschaft über die Ratifizierung des UNO/ECE-Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 5. September 1995, BBl 1995 IV 397 ff.

<sup>22</sup> ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Aarhus Convention, S. 163; EPINEY, Anforderungen, S. 31.

auch umfassender. Zudem ist die spezifische Erheblichkeitsschwelle in der Aarhus-Konvention in verschiedenen Fällen tiefer angesetzt<sup>23</sup>.

22. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 Aarhus-Konvention soll, sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist, der Zugang zu einem Überprüfungsverfahren auch im Zusammenhang mit *sonstigen einschlägigen Bestimmungen* der Aarhus-Konvention gelten. Der Hinweis auf das innerstaatliche Recht macht jedoch deutlich, dass es den Vertragsparteien überlassen bleibt, ob sie den Kreis der Anfechtungsobjekte erweitern wollen. Eine verbindliche Verpflichtung kann aus dieser Bestimmung jedenfalls nicht abgeleitet werden.

**d) *Beschwerdegründe***

23. Die Beschwerdegründe, die von den Verbänden vorgebracht werden können, sind sehr weit gefasst. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 *kann sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit* der in den Anwendungsbereich von Art. 6 fallenden Entscheidungen gerügt werden. Zu letzterer gehört auch die ordnungsgemässe Durchführung des Beteiligungsverfahrens<sup>24</sup>.

**2. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention**

24. Im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht ist sodann Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention von Bedeutung:

---

<sup>23</sup> EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 37 f.

<sup>24</sup> Ebenso THURNHERR, Öffentlichkeit, S. 72; ZSCHIESCHE, Aarhus-Konvention, S. 181; a.M. EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 49; offen gelassen bei SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 244. Unklar EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 171, wonach sich die zulässigen Rügen "nicht (nur) auf die Überprüfung der ordentlichen Durchführung des Beteiligungsverfahrens, sondern auf die *inhaltliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit*" beziehen (Hervorhebung im Original). Die Hervorhebung ist bei Epiney/Sollberger nicht kursiv, sondern fett.

(3) *Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen.*

Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff der "Öffentlichkeit" wird in Art. 2 Ziff. 4 der Konvention definiert als<sup>25</sup>

*eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.*

25. Da die Aarhus-Konvention keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten prozeduralen Ausgestaltung, insbesondere der Beschwerdelegitimation, statuiert und das innerstaatliche Recht vorbehält, wird den Vertragsparteien bei der Umsetzung dieser Bestimmung ein grosser Spielraum belassen. Die innerstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzmöglichkeiten genügen daher in der Regel den Anforderungen dieser Vorgaben<sup>26</sup>.

### 3. Fazit

26. Die Aarhus-Konvention statuiert in Art. 9 Abs. 2 ein *ideelles Verbandsbeschwerderecht*, welches sich primär auf die in Anhang I aufgelisteten Tätigkeiten und Projekte erstreckt. Aktivlegitimiert sind Nichtregierungsorganisationen, welche sich dem Umweltschutz widmen und bestimmte, im innerstaatlichen Recht statuierte Vorgaben erfüllen. Der Kreis der Beschwerdegründe ist weit gefasst, da sowohl die materielle als auch die verfahrensmässige Rechtmässigkeit auf gerichtlichem Weg durchgesetzt werden kann. Über die in Anhang I aufgelisteten Tätigkeiten und Projekte hinaus besteht indes keine konkrete Verpflichtung zur Schaffung eines Beschwerderechts für die Umweltverbände; die Vertragsparteien verfügen diesbezüglich vielmehr über einen weiten Spielraum bei der Umsetzung.

<sup>25</sup> Hervorhebung durch die Verfasserin.

<sup>26</sup> Ebenso EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention, S. 51; EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 173 f.

## C. Kompatibilität der Volksinitiative mit der Aarhus-Konvention

### 1. Initiativbegehren

27. Der Text der Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" ist verschiedenen Auslegungsergebnissen zugänglich<sup>27</sup>. Die engste Auslegung des Initiativtexts kommt zum Schluss, dass nur Erlasse, Beschlüsse und Entscheide, die *vom Volk bzw. den Parlamenten in Bund, Kantonen und Gemeinden selber verabschiedet bzw. getroffen werden*, künftig nicht mehr Anfechtungsobjekt des Verbandsbeschwerderechts bilden sollen. Eine extensivere Interpretation des Initiativtexts gelangt demgegenüber zum Ergebnis, dass ein *bestimmter Konnex zwischen einem demokratischen Entscheid und dem Anfechtungsobjekt der Verbandsbeschwerde* ausreichend ist, um dieses Rechtsmittel auszuschliessen. Die Hauptschwierigkeit bei diesem Auslegungsergebnis besteht darin, dass aus dem Initiativtext nicht klar hervorgeht, wie eng dieser Konnex zu sein hat. Dem Wortlaut von Art. 30a I-BV könnte schliesslich auch ein Begehren um *gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts* entnommen werden. Diese Lesart entspricht allerdings wohl nicht dem Willen der Initianten.

### 2. Verhältnis zwischen dem schweizerischen Recht und der Aarhus-Konvention

#### a) *Geltende Rechtslage*

28. Bei einer Gegenüberstellung des geltenden schweizerischen Rechts mit der Aarhus-Konvention in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht sind insbesondere der Kreis der beschwerdelegitimierten Organisationen, die möglichen Anfechtungsobjekte sowie die Beschwerdegründe einer vergleichenden Betrachtung zu unterziehen.
29. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3 in Verbindung mit Art. 2 Ziff. 5 Aarhus-Konvention sind nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, *beschwerdelegitimiert*. Es bleibt den Vertragsparteien daher unbenommen, zusätzlich zum Kriterium der Verfolgung von Umweltinteressen weitere Voraussetzungen zu statuieren<sup>28</sup>. Gemäss geltendem schweizerischen Recht kommt die Beschwerdelegitimation "gesamtschweizerischen

<sup>27</sup> Dazu KELLER, Gutachten, VI.

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch vorne IV.B.1.b.

Umweltschutzorganisationen, die mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden"<sup>29</sup> bzw. "gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen"<sup>30</sup> zu. Die im schweizerischen Recht vorgenommene Einschränkung des Kreises der beschwerdeberechtigten Umwelt- und Naturschutzorganisationen auf solche, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, ist aufgrund des Vorbehaltes der im innerstaatlichen Recht geltenden Voraussetzungen im Lichte der Aarhus-Konvention zulässig.

30. Die Schweiz erfüllt auch die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinsichtlich der von den Verbänden *anfechtbaren Entscheide* weitgehend. Der Kreis der der Umweltverträglichkeitsprüfung und qua Art. 55 Abs. 1 USG auch dem Verbandsbeschwerderecht unterliegenden Anlagen gemäss dem Anhang der UVPV deckt sich weitgehend mit Anhang I der Aarhus-Konvention. Das schweizerische Recht geht insofern weiter, als es teils höhere Schwellenwerte vorsieht und den Kreis der UVP-pflichtigen Anlagen weiter fasst<sup>31</sup>. Im Übrigen sieht das schweizerische Recht in Art. 28 Abs. 1 GTG auch ein Beschwerderecht der Umweltverbände gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die bestimmungsgemäss in der Umwelt verwendet werden sollen vor<sup>32</sup>. Demgegenüber werden die Vertragsparteien von der Aarhus-Konvention lediglich dazu angehalten, die Bestimmungen von Art. 6 "bei Entscheidungen darüber [...], ob eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt genehmigt wird", *nach ihrem innerstaatlichen Recht im machbaren und angemessenen Umfang* anzuwenden. Schliesslich geht auch das in Art. 12 NHG verankerte Verbandsbeschwerderecht<sup>33</sup> über das von der Aarhus-Konvention geforderte hinaus. Umgekehrt sieht die Aarhus-Konvention in einigen Fällen eine Beschwerdemöglichkeit der Verbände vor, wo gemäss geltendem schweizerischen Recht keine solche besteht<sup>34</sup>.
31. In der Aarhus-Konvention ist der Kreis der *Beschwerdegründe*, die von den Umweltorganisationen vorgebracht werden können, im Vergleich zum gelten-

<sup>29</sup> Art. 55 Abs. 1 USG; Art. 28 Abs. 1 GTG.

<sup>30</sup> Art. 12 Abs. 1 NHG.

<sup>31</sup> Nur gemäss geltendem schweizerischem Recht, nicht aber gestützt auf die Aarhus-Konvention ist beispielsweise ein Verbandsbeschwerderecht vorzusehen beim Bau bestimmter Freizeit- und Sportanlagen, Einkaufszentren, Bootshäfen, Parkplätze etc.

<sup>32</sup> Vgl. dazu KELLER, Gutachten, IV.B.3.

<sup>33</sup> Vgl. dazu KELLER, Gutachten, IV.B.1.

<sup>34</sup> EPINEY/SOLLBERGER, Rechtsschutz, S. 198, nennen als Beispiele die Grundwasserentnahme sowie die Textil- und Nahrungsmittelindustrie, die im Anhang zur UVPV nicht genannt werden. Zudem fehlt im geltenden schweizerischen Recht bislang im Kernenergiegesetz ein Beschwerderecht der Umweltorganisationen; vgl. Erläuternder Bericht, S. 20 f.

den schweizerischen Recht weiter gefasst. Während die Verbände gestützt auf Art. 55 Abs. 1 USG lediglich die Verletzung des Umweltrechts rügen können und Art. 12 NHG nur Rügen zulässt, die im Interesse des Natur- und Heimatschutzes liegen, können die Verbände gemäss Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 Aarhus-Konvention in umfassender Weise sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anfechten.

**b) *Bei Zustandekommen und Annahme der Volksinitiative***

32. Sollte die Initiative zu Stande kommen und von Volk und Ständen angenommen werden, würde insofern ein Widerspruch zur Aarhus-Konvention entstehen, als bestimmte Entscheide, die einen mehr oder weniger engen Konnex zu demokratischen Verfahren aufweisen, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen würden, während die Aarhus-Konvention bei den in Anhang I aufgelisteten Verwaltungsakten *unabhängig von der entscheidenden Behörde* eine Beschwerdemöglichkeit der Verbände vorsieht. Der von den Initianten angestrebte Vorbehalt für demokratische Entscheide steht in klarem Widerspruch zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention, wobei das Ausmass des Widerspruchs letztlich davon abhängt, ob der Initiativtext in einem weiteren oder einem engeren Sinn ausgelegt wird. Je grösser der Kreis der vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommenen Entscheidungen ist, desto grösser wird im Falle des Zustandekommens der Volksinitiative und ihrer Annahme durch Volk und Stände auch die Inkompatibilität zwischen der Aarhus-Konvention und dem schweizerischen Recht sein.

**D. Ratifikation unter Vorbehalt?**

**1. Möglichkeit eines Vorbehalts**

33. Bundesrat und Bundesversammlung haben bei Abschluss und Genehmigung von Staatsverträgen grundsätzlich die Normen der Bundesverfassung zu beachten<sup>35</sup>. Im Falle des Zustandekommens und einer Annahme der Initiative durch Volk und Stände wäre zumindest eine vorbehaltlose Ratifikation nicht mehr möglich, da ansonsten ein Konflikt zwischen Völker- und Verfassungsrecht entstünde<sup>36</sup>. Es stellt sich daher die Frage, ob allenfalls eine *Ratifikation unter Vorbehalt* möglich ist.

<sup>35</sup> HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1923.

<sup>36</sup> Vgl. dazu vorne IV.C.2.b.

34. Bei einem Vorbehalt handelt es sich gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d VRK um "eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder bei einem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschliessen oder zu ändern." Der Vorbehalt bedeutet eine Abänderung des Vertrages im Verhältnis zwischen dem den Vorbehalt erklärenden Staat und den anderen Vertragsstaaten.<sup>37</sup>
35. Bei multilateralen Verträgen stellt sich die Frage, ob ein Staat Vertragspartei werden kann, obwohl er mit einem Vorbehalt erklärt, dass er einzelne Bestimmungen nicht oder nur in modifizierter Form akzeptieren kann. Gemäss Art. 19 VRK sind Vorbehalte grundsätzlich zulässig, ausser wenn der Vertragstext sie *ganz oder teilweise verbietet* oder sie *mit dem Ziel und Zweck des Vertrages nicht vereinbar* sind<sup>38</sup>. Ob ein Vorbehalt gegen Ziel und Zweck eines Vertrages verstösst, ist im Einzelfall oftmals nicht leicht feststellbar.
36. Die Aarhus-Konvention verbietet Vorbehalte nicht<sup>39</sup>. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Vorbehalt der Schweiz, der das Verbandsbeschwerderecht bei Vorliegen eines noch näher zu definierenden Konnexes zwischen dem Anfechtungsobjekt und einem demokratischen Entscheid ausschliesst, mit dem Ziel und Zweck der Aarhus-Konvention vereinbar ist. Zwar strebt die Aarhus-Konvention im Hinblick auf einen verbesserten Schutz der Umwelt eine möglichst weit gehende Bürgerbeteiligung an<sup>40</sup> und eine Beschränkung des Beschwerderechts der Verbände bei Vorhaben, die in der Regel mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden sind, würde zweifellos in einem gewissen Widerspruch zum Vertragszweck stehen. Ein solcher Vorbehalt, der das Anliegen der Initianten von den Verpflichtungen, denen sich die Schweiz unterwirft, ausnimmt, würde immerhin die Vorgaben aus dem ersten und zweiten Pfeiler sowie von Teilen des dritten Pfeilers unberührt lassen. Eine Ratifikation unter Vorbehalt wäre daher mit Ziel und Zweck der Aarhus-Konvention vereinbar, wenn auch im Hinblick auf die Erreichung des Vertragszwecks nicht wünschenswert. Diese Beurteilung drängt sich auch vor dem Hintergrund auf, dass die Staatenpraxis gegenüber Vorbehalten in den letzten Jahren eine eher large Haltung gezeigt hat. Abgesehen von stark institutionalisierten Vertragsregimen (wie z.B. der EMRK) wertete die Staatengemeinschaft die

<sup>37</sup> Vgl. dazu CASSESE, *International Law*, S. 173 ff.; KÄLIN/EPINEY, *Völkerrecht*, S. 25 ff.

<sup>38</sup> Zum Vorbehaltsregime der VRK vgl. KELLER, *Todesstrafe vorbehalten*, S. 132 f.

<sup>39</sup> Bis dato wurde zur Aarhus-Konvention ein Vorbehalt (von Schweden) angebracht, zudem acht auslegende Erklärungen (Stand 4. Januar 2006), wobei die von einem Staat gewählte Bezeichnung allerdings nicht ausschlaggebend ist für die Qualifikation (vgl. KELLER, *Todesstrafe vorbehalten*, S. 132).

<sup>40</sup> Vgl. dazu vorne IV.A.3.

Universalität eines Vertrages meistens höher als dessen Integrität<sup>41</sup>. Mit anderen Worten: Aus der Sicht des Völkerrechts wird es als kleineres Übel betrachtet, wenn die Schweiz die Aarhus-Konvention mit Vorbehalt ratifiziert, als wenn sie ihr fernbleibt.

37. Gemäss Art. 20 VRK genügt in der Regel eine stillschweigende Annahme des Vorbehaltes durch die anderen Vertragsparteien. Eine solche wird vermutet, wenn innert 12 Monaten kein Staat gegen den Vorbehalt protestiert. Die Folgen, die eintreten, wenn gewisse Staaten den Vorbehalt akzeptieren, andere ihn aber ablehnen, werden in Art. 20 und 21 VRK geregelt. Von im vorliegenden Fall nicht interessierenden speziellen Konstellationen abgesehen<sup>42</sup>, statuiert Art. 20 Abs. 4 VRK das allgemeine Regime bei multilateralen Verträgen. Falls der Vorbehalt – wie vorliegend – nicht gegen Sinn und Zweck des Abkommens verstösst, steht es den Vertragsparteien offen, ihn abzulehnen oder anzunehmen. Erhebt ein Staat Einspruch, so gilt der Vertrag zwischen den Vertragsparteien, ausser der einsprechende Staat äussere die gegenteilige Ansicht (Art. 20 Abs. 4 lit. b VRK), allerdings mit der Einschränkung, dass im Umfang des Vorbehalts der Vertrag zwischen den betroffenen Parteien nicht zur Anwendung gelangt (Art. 21 Abs. 3 VRK).

## 2. Formulierung des Vorbehaltes

38. Bei der Formulierung des Vorbehaltes ist zu beachten, dass die *Unterzeichnung* in rechtlicher Hinsicht nicht bedeutungslos ist, sondern dass ihr bestimmte Folgen zugesprochen werden. Gemäss Art. 18 lit. a VRK ist ein Staat verpflichtet, "sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrages vereiteln würden, wenn er unter Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung den Vertrag unterzeichnet oder Urkunden ausgetauscht hat, die einen Vertrag bilden, solange er seine Absicht nicht klar zu erkennen gegeben hat, nicht Vertragspartei zu werden". Mit Unterzeichnung eines Übereinkommens entsteht daher eine *vorläufige Bindung* daran, den Vertragszweck nicht zu beeinträchtigen<sup>43</sup>. Daraus ergibt sich im vorliegenden Fall eine Pflicht für die Schweiz, den Vorbehalt so eng wie möglich zu formulieren. Dies bedingt gleichzeitig eine enge Auslegung von Art. 30a I-BV. Nur auf diese Weise kann der mit der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention bereits eingetretenen Bindungswirkung Genüge getan werden.

<sup>41</sup> KELLER, Todesstrafe vorbehalten, S. 139 f.

<sup>42</sup> Wenn der Vertrag den Vorbehalt explizit erlaubt, ist keine Annahme nötig. Eine ausdrückliche Annahme ist in den von Art. 20 Abs. 2 und 3 VRK erfassten Fällen notwendig. Die Aarhus-Konvention betrifft weder den erst- noch den letztgenannten Fall.

<sup>43</sup> DOERING, Völkerrecht, N 338; BROWNLIE, Principles, S. 611.



### 3. Exkurs: Rangordnung zwischen der Aarhus-Konvention und dem Initiativbegehren

39. Bevor Klarheit über das Zustandekommen des Initiativbegehrens sowie eine allfällige Annahme oder Ablehnung durch Volk und Stände besteht, wäre eine Ratifikation der Aarhus-Konvention aufgrund der unsicheren Rechtslage jedenfalls nicht sinnvoll. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle kurz die Rechtslage skizziert, die eintreten würde, wenn die Schweiz *nach einer Annahme der Volksinitiative* die Aarhus-Konvention *vorbehaltlos ratifizieren* würde. Primäre Konsequenz wäre ein Konflikt zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht<sup>44</sup>.
40. Gemäss Art. 26 VRK binden Staatsverträge die Vertragsparteien und sind von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen; eine Vertragspartei kann sich grundsätzlich nicht auf ihr Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Staatsvertrags zu rechtfertigen. Es bleibt allerdings den einzelnen Staaten überlassen, wie sie ihren völkerrechtlichen Pflichten auf innerstaatlicher Ebene Geltung verschaffen. Daher entscheidet auch das Landesrecht über das Rangverhältnis zwischen völkerrechtlichen Regelungen und innerstaatlichen Normen<sup>45</sup>. Die Frage, ob das Völkerrecht der Bundesverfassung vorgehe, wurde in der schweizerischen Praxis, abgesehen vom Initiativrecht auf Bundesebene, bisher kaum thematisiert<sup>46</sup>. Unbestritten ist, dass die Normen des zwingenden Völkerrechts der Verfassung vorgehen und auch eine Schranke der Verfassungsrevision bilden<sup>47</sup>. Im Übrigen bedarf die Frage, ob im Konfliktfall dem Völker- oder dem Verfassungsrecht Vorrang zukomme, einer subtilen Abwägung im Einzelfall, da auch das Völkerrecht eine hierarchisch gestufte Ordnung darstellt<sup>48</sup>. Grundrechte der Bundesverfassung stehen beispielsweise in der Normenhierarchie auf einer höheren Stufe als Verwaltungsabkommen mit dem Ausland. Das Begehren der Initianten soll zwar im Grundrechtskatalog verankert werden<sup>49</sup>, doch handelt es sich dabei in inhaltlicher Hinsicht lediglich um eine Modifikation der auf gesetzlicher Ebene geregelten Verbandsbeschwerderechte. Im vorliegenden Fall ist insbesondere zu beachten, dass die Aarhus-Konvention eine gewisse *Nähe zu menschenrechtlichen Übereinkommen* aufweist, da sie in für das Umweltvölkerrecht neuartiger Weise unmittelbar Rechte des Einzelnen

<sup>44</sup> Vgl. dazu vorne IV.2.C.b.

<sup>45</sup> Statt vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1917; THÜRER, Bundesverfassung und Völkerrecht, N 13.

<sup>46</sup> Zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Bundesverfassungsrecht vgl. KELLER, Rezeption, S. 360 ff. m.w.H.

<sup>47</sup> Art. 193 Abs. 4, Art. 194 Abs. 2 BV.

<sup>48</sup> Dazu statt vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1921; THÜRER, Bundesverfassung und Völkerrecht, S 16 ff.; a.M. SCHINDLER, Vorrang, S. 332 f. der für einen grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht plädiert.

<sup>49</sup> Vgl. KELLER, Gutachten, V.B.

statuiert. Internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte – insbesondere bei der EMRK – räumt das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung eine privilegierte Position ein<sup>50</sup>. Diese Umstände sprechen für einen *Vorrang der Aarhus-Konvention vor divergierendem Verfassungsrecht* im Sinne des Initiativbegehrens. Die rechtsanwendenden Behörden wären im Falle einer vorbehaltlosen Ratifikation daher gehalten, den Vorgaben der Aarhus-Konvention trotz davon abweichendem Verfassungsrecht Geltung zu verschaffen. Dieses Ergebnis rechtfertigt sich auch vor dem Hintergrund, dass der Bund die Ratifikation der Aarhus-Konvention *im Bewusstsein, dass damit ein Konflikt zu Art. 30a I-BV entstehen würde*, vornehmen würde.

## VI. Vereinbarkeit der Volksinitiative mit der UVP- und der IVU-Richtlinie

### A. UVP-Richtlinie

41. Gegenstand und Inhalt der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG; im Folgenden: "UVP-Richtlinie")<sup>51</sup> ist die Festlegung und Harmonisierung der Grundsätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung auf europäischer Ebene. Der Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie ist durch zwei Anhänge definiert. Anhang I enthält eine Auflistung von Vorhabenstypen, die jedenfalls einer UVP zu unterziehen sind. Für die in Anhang II aufgelisteten Projekttypen obliegt es den einzelnen Mitgliedstaaten, durch generelle Vorgaben (Kriterien und/oder Schwellenwerte) oder durch Prüfung im Einzelfall festzulegen, ob eine UVP durchzuführen ist.

### B. IVU-Richtlinie

42. Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (im Folgenden:

---

<sup>50</sup> Klar für den Vorrang von Menschenrechtsgarantien – im konkreten Fall der EMRK – vor einer landesrechtlichen (Gesetzes-)regelung hat sich das Bundesgericht in BGE 125 II 417, 425 E. 4d ausgesprochen: "Daraus ergibt sich, dass im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht prinzipiell vorgeht (...). Dies hat zur Folge, dass eine völkerrechtswidrige Norm des Landesrechts im Einzelfall nicht angewendet werden kann. Diese Konfliktregelung drängt sich umso mehr auf, wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient." Vgl. dazu KELLER, Rezeption, S. 615.

<sup>51</sup> ABl 1985 L 175, S. 40. Vgl. dazu etwa EPINEY, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen, S. 229 ff.

"IVU-Richtlinie") regelt die Zulassung und den Betrieb von Anlagen mit einem hohen Potenzial zur Umweltgefährdung<sup>52</sup>. Sie bezweckt gemäss ihrem Art. 1 die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, die von den in Anhang I genannten Anlagen ausgehen. Solche Anlagen bedürfen einer behördlichen Genehmigung des jeweiligen Mitgliedstaates, wobei die Genehmigungen nach dem Konzept der besten verfügbaren Technologie (vgl. Art. 2 IVU-Richtlinie) erteilt werden.

### C. Revision aufgrund der Aarhus-Konvention

43. Die UVP- und die IVU-Richtlinie wurden durch die *Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/335/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten*<sup>53</sup> revidiert. Diese Änderungsrichtlinie setzt unter anderem die Vorgaben der Aarhus-Konvention, welche von allen EG-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet und teilweise auch ratifiziert wurde, für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten im europäischen Gemeinschaftsrecht um<sup>54</sup>. Neben Änderungen an der UVP-Richtlinie (Art. 3) und der IVU-Richtlinie (Art. 4) werden eigenständige Verfahrensvorgaben für bestimmte Pläne (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang I) statuiert.
44. Die bedeutendste Änderung, welche die Richtlinie 2003/35/EG bewirkt, ist die Einführung der Klagemöglichkeit in Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie. Der Wortlaut dieser neu eingefügten Bestimmungen lautet folgendermassen:

<sup>52</sup> ABl 1996 L 257, S. 26. Vgl. dazu etwa LÜBBE-WOLFF, IVU-Richtlinie, S. 777 ff.; SCHMIDT-PREUSS, S. 252 ff.

<sup>53</sup> ABl 2003 L 156, S. 17. Diese Richtlinie war von den Mitgliedstaaten bis zum 25. Juni 2005 in nationales Recht umzusetzen. Vgl. dazu LOUIS, Übergangsregelungen, S. 289 ff.

<sup>54</sup> Der erste Pfeiler der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Umweltinformationen wurde von der EG bereits mit der Überarbeitung der entsprechenden Richtlinie Anfang 2003 in das Europarecht transformiert. Vgl. Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/3131/EWG des Rates.

*Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die*

- a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ*
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,*

*Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.*

*Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.*

*Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 [IVU-Richtlinie: Artikel 2 Absatz 14] genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die – im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b) dieses Artikels – verletzt werden können.*

...

Art. 1 Abs. 2, auf den in der UVP-Richtlinie Bezug genommen wird, verfügt über folgenden Wortlaut:

*Im Sinne dieser Richtlinie sind:*

...

*Betroffene Öffentlichkeit:*

*Die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäss Artikel 2 Absatz 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.*

Art. 2 Abs. 14, auf den in der IVU-Richtlinie Bezug genommen wird, verfügt über folgenden Wortlaut:

*Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck*

*...*

*"betroffene Öffentlichkeit" die von einer Entscheidung über die Erteilung oder Aktualisierung einer Genehmigung oder von Genehmigungsaufgaben betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.*

45. Der Text der Aarhus-Konvention wurde weitgehend wortgleich übernommen und zwar sowohl hinsichtlich der beschwerdelegitimierten Nichtregierungsorganisationen aus auch der Beschwerdegründe. Wie oben dargelegt<sup>55</sup>, lehnt sich Anhang I der Aarhus-Konvention weitgehend an die UVP- und die IVU-Richtlinie an. Der Kreis der von diesen Richtlinien erfassten Tätigkeiten und Anlagen musste im Hinblick auf die Umsetzung der Aarhus-Konvention daher nicht angepasst werden.

#### **D. Kompatibilität mit der Volksinitiative**

46. Da die UVP- sowie die IVU-Richtlinie die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts umsetzen, ist die Volksinitiative zur Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts dazu im selben Masse *inkompatibel* wie sie es auch im Verhältnis zur Aarhus-Konvention ist. Auch auf europarechtlicher Ebene unterliegen Projekte mit erheblichen Umwelteinwirkungen unabhängig davon, ob sie auf einem demokratischen Entscheid beruhen, dem Verbandsbeschwerderecht.

---

<sup>55</sup> Vgl. IV.B.1.c.

## **E. Neuere Rechtsentwicklung: Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**

47. Die Europäische Kommission hat im Herbst 2003 einen Richtlinienvorschlag zur Umsetzung der dritten Säule der Aarhus-Konvention zum *Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* vorgelegt<sup>56</sup>. Dieser gibt Umweltverbänden das Recht, vor nationalen Gerichten Verstösse gegen das Umweltrecht von Privaten und Behörden geltend zu machen. Art. 5 des Richtlinienvorschlags sieht vor, dass einem Umweltverband auch dann Zugang zu einem Verfahren in Umweltangelegenheiten zu gewähren ist, wenn er kein ausreichendes Interesse bzw. keine Rechtsverletzung nachweisen kann. Vorausgesetzt wird lediglich, dass er staatlich anerkannt ist<sup>57</sup> und der Streitgegenstand von seinem statutarischen Zweck erfasst wird sowie in sein geographisches Tätigkeitsgebiet fällt. Dadurch soll zum einen die Aarhus-Konvention umgesetzt werden, zum anderen aber auch generell die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts verbessert werden. Dieser Vorschlag ist bislang noch nicht in Kraft getreten.

## **VII. Fazit**

48. Seit dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention bildet das Verbandsbeschwerderecht *erstmalig auch Regelungsgegenstand des Umweltvölkerrechts*. Die Vertragsparteien werden verpflichtet, den Umweltorganisationen die gerichtliche Durchsetzung der materiellen sowie der formellen Rechtmässigkeit von bestimmten Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen zu ermöglichen. Das Verbandsbeschwerderecht findet dabei Anwendung im Zusammenhang mit Tätigkeiten und Projekten, die naturgemäss mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden sind.
49. Die Schweiz hat die Aarhus-Konvention unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Im Falle des Zustandekommens sowie der Annahme der Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" wäre eine *vorbehaltlose Ratifikation nicht mehr möglich*, da die Aarhus-Konvention die Vertragsparteien ohne Rücksicht darauf, ob ein bestimmter Beschluss in einem demokratischen Verfahren gefasst wurde, zur Schaffung eines Verbandsbeschwerderechts verpflichtet. Der Schweiz verbleibt allerdings die Möglichkeit einer *Ratifikation unter Vorbe-*

<sup>56</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 24. Oktober 2003, KOM (2003) 624.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Art. 8 und 9 des Richtlinienvorschlags.

*halt*, da ein Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Vorliegen eines bestimmten Konnexes zu einem demokratischen Verfahren nach wie vor mit Ziel und Zweck des Übereinkommens vereinbar wäre. Dies ist insbesondere darin begründet, dass bei einer Ratifikation unter Vorbehalt die Verpflichtung zur Umsetzung des ersten und zweiten Pfeilers zum Informationszugang bzw. zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie von weiten Teilen des dritten Pfeilers unberührt bliebe. Dies soll allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass ein verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Durchsetzung des Umweltrechts eine *starke Stellung der Umweltverbände* bedingt, da letztere über grösseren Sachverstand und mehr Mittel als einzelne Individuen verfügen, um die Ziele der Konvention zu erreichen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz, welche als erstes Land in Europa ein Verbandsbeschwerderecht in Umweltangelegenheiten geschaffen hat<sup>58</sup>, mit einer so erheblichen Beschneidung des Verbandsbeschwerderechts hinter den europäischen Standard zurückfallen würde.

Zürich, 20. Februar 2006

Helen Keller

---

<sup>58</sup> Vgl. KELLER, Gutachten, N 20.

## VIII. Anhang (in Ergänzung zum Hauptgutachten)

### A. Literaturverzeichnis

- BRADY KATY, Aarhus Convention Signed, *Environmental Policy and Law* 28 (1998), S. 171 ff. (zit. BRADY, Aarhus Convention)
- BRADY KATY, New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, *Environmental Policy and Law* 28 (1998), S. 69 ff. (zit. BRADY, New Convention)
- BROWNLIE IAN, *Principles of Public International Law*, 6. Aufl., Oxford 2003 (zit. BROWNLIE, Principles)
- CASSESE ANTONIO, *International Law*, 2. Aufl., Oxford etc. 2005 (zit. CASSESE, International Law)
- V. DANWITZ THOMAS, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, *NvWZ* 23 (2004), S. 272 ff. (zit. v. DANWITZ, Aarhus-Konvention)
- DOEHRING KARL, *Völkerrecht*, 2. Aufl., Heidelberg 2004 (zit. DOEHRING, Völkerrecht)
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (Hrsg.), *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Prepared by Stephen Stec and Susan Casey-Lefkowitz, New York/Genf 2000 (zit. ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Aarhus Convention)
- EPINEY ASTRID, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: *Neuere Entwicklungen im Umwelt- und Technikrecht*, Berlin 2004, S. 9 ff. (zit. EPINEY, Anforderungen)
- EPINEY ASTRID, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, *NZZ* vom 13. Oktober 2003, S. 11 (zit. EPINEY, Rechtsschutz)
- EPINEY ASTRID, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, *Zeitschrift für Umweltrecht* 7 (1996), S. 229 ff. (zit. EPINEY, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen)



- EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Freiburg 2000 (zit. EPINEY/SCHEYLI, Aarhus-Konvention)
- JEDER PETRA, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, S. 145 ff. (zit. JEDER, Neue Entwicklungen)
- KÄLIN WALTER/EPINEY ASTRID, Völkerrecht – Eine Einführung, Bern 2003 (zit. KÄLIN/EPINEY, Völkerrecht)
- KELLER HELEN, Gutachten zur Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!", 20. Dezember 2005 (zit. KELLER, Gutachten)
- KELLER HELEN, Rezeption des Völkerrechts, Berlin etc. 2003 (zit. KELLER, Rezeption)
- KELLER HELEN, Todesstrafe vorbehalten. Zulässige Einschränkung internationaler Menschenrechtsgarantien durch die Vereinigten Staaten?, SZIER 13 (2003), S. 113 ff. (zit. KELLER, Todesstrafe vorbehalten)
- LOUIS HANS WALTER, Die Übergangsregelungen für das Verbandsklagerecht nach den §§ 61, 69 Abs. 7 BNatSchG vor dem Hintergrund der europarechtlichen Klagerechte für Umweltverbände auf Grund der Änderungen der IVU- und der UVP-Richtlinie zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens, Natur und Recht 27 (2004), S. 287 ff. (zit. LOUIS, Übergangsregelungen)
- LÜBBE-WOLFF GERTRUDE, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ 17 (1998), S. 777 ff. (zit. LÜBBE-WOLFF, IVU-Richtlinie)
- RODENHOFF VERA, The Aarhus Convention and its Implications for the 'Institutions' of the European Community, Revue of European Community & International Environmental Law 11 (2002), S. 343 ff. (zit. RODENHOFF, Aarhus Convention)
- SCHEYLI MARTIN, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts, 38 (2000), S. 217 ff. (zit. SCHEYLI, Aarhus-Konvention)
- SCHINDLER DIETRICH, Der Vorrang des Völkerrechts vor dem nationalen Recht als Problem der demokratischen Legitimation des Rechts, in: Meier Isaak/Siehr Kurt (Hrsg.), Rechtskollisionen, Festschrift für Anton Heini, Zürich 1995, S. 321 ff. (zit. SCHINDLER, Vorrang)

SCHMIDT-PREUSS, MATTHIAS, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 19 (2000) S. 252 ff. (zit. SCHMIDT-PREUSS, Integrative Anforderungen)

THÜRER DANIEL, Bundesverfassung und Völkerrecht, in: Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, hrsg. von Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, Jörg Paul Müller, René Rhinow und Dietrich Schindler, Basel/Zürich/Bern 1995 (zit. THÜRER, Bundesverfassung und Völkerrecht)

THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Diss. Zürich 2003 (zit. THURNHERR, Öffentlichkeit)

ZSCHIESCHE MICHAEL, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards, Zeitschrift für Umweltrecht 12 (2001), S. 177 ff. (zit. ZSCHIESCHE, Aarhus-Konvention)

## **B. Weitere Quellen**

- Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) und zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG), Entwurf vom 13. März 2003 (zit. Erläuternder Bericht)

## **C. Abkürzungsverzeichnis**

Aarhus-Konvention    Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998

Abl                    Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
ILM	International Legal Materials
IVU-Richtlinie	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KOM	Kommissionsdokument
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
Uabs.	Unterabsatz
UN/ECE	United Nations/Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UVP-Richtlinie	Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)
VRK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, in Kraft getreten am 27. Januar 1980, für die Schweiz am 6. Juni 1990 (SR 0.111)