

FELLNER WRATZFELD & PARTNER
RECHTSANWÄLTE · ATTORNEYS AT LAW

WIEN

STUDIE

zum Thema

**„ACCESS TO JUSTICE – UMSETZUNGSOPTIONEN FÜR DIE
3. SÄULE DER AARHUS-KONVENTION IM LICHT
AKTUELLER EUROPARECHTLICHER ENTWICKLUNGEN“**

ERSTELLT FÜR



lebensministerium.at

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT

INHALTSVERZEICHNIS

I. GRUNDLAGEN DER STUDIE	5
1. EINLEITUNG	5
2. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND INKRAFTTRETEN DER AARHUS-KONVENTION	6
3. GLIEDERUNG UND AUFBAU DER AARHUS-KONVENTION / GEFÜGE DES ART 9 ABS 3	7
3.1. DIE „3 SÄULEN“ („THREE PILLARS“)	7
3.2. ÜBRIGE REGELUNGEN DER AARHUS-KONVENTION	8
3.3. ART 9 ABS 3 IM GEFÜGE DES ART 9	10
3.4. ART 9 IM GEFÜGE MIT ART 6	11
II. ANWENDUNGSBEREICH DES ART 9 ABS 3	13
4. REICHWEITE DES AUSDRUCKS „UMWELTBEZOGENE BESTIMMUNGEN DES INNERSTAATLICHEN RECHTS“	13
4.1. AUSGANGSSITUATION	13
4.2. DIE AUSLEGUNG VÖLKERRECHTLICHER VERTRÄGE	14
4.3. ERKENNTNISSE FÜR DIE AARHUS-KONVENTION	15
4.4. IRRELEVANTE INNERSTAATLICHE ASPEKTE	18
4.5. DER UMWELTBEGRIFF DES GEMEINSCHAFTSRECHTS	19
4.6. DER UMWELTBEGRIFF DES RICHTLINIENVORSCHLAGES	20
4.7. ZWISCHENERGEBNIS	22
5. GESETZE / VERORDNUNGEN, DIE UNTER ART 9 ABS 3 FALLEN KÖNNTEN	22
6. AUSWIRKUNGEN EUROPARECHTLICHER VORGABEN AUF EINE SINNVOLLE ABGRENZUNG DES ANWENDUNGSBEREICHS	23
6.1. DIE STRUKTUR DES RICHTLINIENVORSCHLAGES	23
6.2. „KLAGEBEFUGNISSE“	23
6.3. KLAGEBEFUGNIS VON MITGLIEDERN DER ÖFFENTLICHKEIT	24
6.4. KLAGEBEFUGNIS QUALIFIZIERTER EINRICHTUNGEN	25
6.5. VERFAHREN	26
6.6. AKTE UND UNTERLASSUNGEN VON PRIVATPERSONEN	27

7.	BEDEUTUNG DER WORTE „HANDLUNGEN ODER UNTERLASSUNGEN VON BEHÖRDEN ODER PRIVATEN“ IN ART 9 ABS 3	28
7.1.	KONVENTIONSWORTLAUT	28
7.2.	DIE BEDEUTUNG DER ANFECHTUNGSBEFUGNIS	30
7.3.	ANFECHTUNGSBEFUGNIS NACH DEM RICHTLINIENVORSCHLAG	31
7.4.	ZWISCHENERGEBNIS	32
8.	LEGITIMIERTE MITGLIEDER DER ÖFFENTLICHKEIT	32
8.1.	AUSGANGSSITUATION	32
8.2.	KREIS DER ÖFFENTLICHKEIT	33
8.3.	EINSCHRÄNKUNGEN DURCH DIE NATIONALEN GESETZGEBER	33
8.4.	RICHTLINIENVORSCHLAG	36
8.5.	ZWISCHENERGEBNIS	36
<u>III. VORHANDENE INSTRUMENTE UND UMSETZUNGSOPTIONEN FÜR ÖSTERREICH</u>		37
9.	ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR ÖSTERREICHISCHEN RECHTSLAGE IM HINBLICK AUF DIE KONVENTION UND DEN RICHTLINIENVORSCHLAG	37
9.1.	ALLGEMEINES	37
9.2.	BETROFFENE RECHTSBEREICHE	40
10.	„NUTZUNG“ VORHANDENER INSTITUTIONEN UND INSTRUMENTE IN ÖSTERREICH	41
10.1.	AUSGANGSSITUATION	41
10.2.	§§ 364 F ABGB	43
10.3.	RECHTSANSPRÜCHE VON „MITGLIEDERN DER ÖFFENTLICHKEIT“ UND „QUALIFIZIERTEN EINRICHTUNGEN“ IN DEN MATERIENGESETZEN	45
11.	VOR- UND NACHTEILE DER UMSETZUNG IM RAHMEN VON VERWALTUNGSVERFAHREN	48
11.1.	ZEITLICHE ASPEKTE	48
11.2.	VERFAHRENSKOSTEN	48
11.3.	UNABHÄNGIGKEIT	48
12.	„TECHNISCHE“ IMPLIKATIONEN EINES VERWALTUNGSRECHTLICHEN ANSATZES EINERSEITS UND EINES ZIVILRECHTLICHEN ANSATZES ANDERERSEITS	49
12.1.	VERWALTUNGSRECHTLICHER ANSATZ	49
12.2.	ZIVILRECHTLICHER ANSATZ	50
12.3.	„NEBENEINANDER“ EINES ZIVILRECHTLICHEN UND EINES VERWALTUNGSRECHTLICHEN ANSATZES	51

13.	UMSETZUNGSOPTIONEN	53
IV. ERGEBNISSE		56
<hr/>		
14.	ERGEBNISSE / ZUSAMMENFASSUNG	56

I. Grundlagen der Studie

1. Einleitung

Die „*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*“ (im Folgenden kurz „*Aarhus-Konvention*“ oder „*Konvention*“ genannt) ist mittlerweile einer breiteren juristischen Öffentlichkeit bekannt. Der „Access to Justice“ in Umweltangelegenheiten ist eine der tragenden Säulen der Aarhus-Konvention und auch von zentralem Interesse für die Umsetzung der Konvention. Parallel zu den Bemühungen der EU, durch Erlassung entsprechender Richtlinien auf eine einheitliche Umsetzung der Konvention durch die Mitgliedstaaten der EU hinzuwirken, wurden wir vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft beauftragt, den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 der Konvention über den „Access to Justice“ auszuloten und – im Lichte der Vorbereitung der Umsetzungsakte der EU – die Umsetzungsoptionen für Österreich und insbesondere zu diesem Zweck bereits vorhandene Instrumente aufzuzeigen.

Der Charakter der Konvention als völkerrechtlicher Vertrag, das an zahlreichen Stellen sichtbar gewordene Ringen um Kompromisse bei der Wortwahl, der in bestimmten Bereichen programmatische Charakter der Konvention, der bewusste Gebrauch relativ wenig determinierter Begriffe im Vertrag und letztendlich auch die Tatsache, dass tiefgehende Literatur – trotz zahlreicher Websites und oberflächlicher Publikationen – kaum vorhanden ist, haben zur Folge, dass die Implikationen des Art 9 Abs 3¹ für die österreichische Rechtsordnung in bestimmten Bereichen im Rahmen von schwierigen Auslegungsfragen zu ermitteln sind und verschiedenartige Umsetzungsoptionen bestehen. Die vorliegende Studie versteht sich daher nicht als Unterfangen, eindeutige und zwingende Ergebnisse vorzulegen, sondern einerseits eine möglichst treffende Auslegung der relevanten Bestimmungen der Konvention sowie gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen zu bieten und andererseits jene Umsetzungsoptionen aufzuzeigen, die rechtlich möglich sind und pragmatisch sinnvoll erscheinen. Das letzte Wort wird freilich der österreichische Gesetzgeber haben, dem – das sei vorweg genommen – nach

¹ Zitate von Artikeln sind mangels anderer Angaben solche der Aarhus-Konvention.

dem Konventionstext doch ein erheblicher Handlungsspielraum bleibt. Dieser Handlungsspielraum wird nach dem derzeit vorliegenden Richtlinienentwurf – sollte dieser zur Richtlinie werden – allerdings erheblich eingeschränkt werden (dazu unten Punkt 6.). Die Auswahl aus den verschiedenen zur Verfügung stehen Handlungsmöglichkeiten soll durch die gegenständliche Studie erleichtert werden, insbesondere auch im Hinblick auf die in Diskussion befindlichen weiteren EU-rechtlichen Vorgaben.

2. Entstehungsgeschichte und Inkrafttreten der Aarhus-Konvention

Die Entstehungsgeschichte und das Inkrafttreten der Aarhus-Konvention wurden von den Autoren bereits einmal umfassend aufgearbeitet: verwiesen sei zu diesem Zweck auf *Hecht* (*Hecht*, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich – Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich [2001] 11 ff).²

Die Konvention trat am 30.10.2001 in Kraft; sie wurde zuletzt von Bulgarien und damit von insgesamt 27 Vertragsstaaten ratifiziert.³

Mit Note für die Mitgliedstaaten vom 22.10.2003, COM (2003) 624 erfolgte in einer Mitteilung an die Kommission der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden kurz „Richtlinienvorschlag“ genannt), zu dem auch bereits Stellungnahmen des europäischen Parlaments vorliegen⁴ Der Richtlinienvorschlag lehnt sich einerseits in weiten Bereichen - insbesondere in jenen Punkten in denen die Konvention wesentlich zu präzisieren wäre - dem Wortlaut nach an die Konvention an. Darüber hinaus ist der Vorschlag in wesentlichen Punkten noch diskussionsbedürftig.⁵

² Verweise auf *Hecht* sind mangels anderer Angaben Verweise auf diese Publikation.

³ Stand Februar 2003; der aktuelle Ratifikationsstand sowie die Anzahl der Vertragsstaaten können der Website <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm> entnommen werden.

⁴ Legislative Entschließung des europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, P 5_TA-PROV (2004, 0239).

⁵ Siehe im Einzelnen unten Punkt 6.; von besonderer Bedeutung sind dahingehend folgende Punkte im Richtlinienvorschlag:

3. Gliederung und Aufbau der Aarhus-Konvention / Gefüge des Art 9 Abs 3

3.1. Die „3 Säulen“ („Three pillars“)

Aus materiell-rechtlicher Sicht gliedert sich die Aarhus-Konvention in drei wesentliche Bereiche, die nebeneinander – wenn auch nicht unabhängig von einander – bestehen:

Die erste Säule ist die Sicherung eines Zuganges zu Informationen über die Umwelt (einschließlich Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen), die im wesentlichen in den Art 4 und 5 geregelt ist.

Die zweite Säule besteht aus den Regelungen der Art 6 bis 8 der Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken sowie während der Vorbereitung von Vorschriften und normativen Instrumenten.

Die – im Rahmen dieser Studie als wesentlich interessierende – dritte Säule besteht aus den Regelungen über verschiedene Mechanismen der Kontrolle und des Gerichtszugangs („Access to Justice“) in Art 9 der Aarhus-Konvention.

-
- Die Definition des „Umweltrechts“ (Art 2 Abs 1 lit g) wirft verschiedene Unklarheiten auf; dies einerseits in der Generalklausel des ersten Satzes und andererseits in der demonstrativen Aufzählung, die auch die UVP enthält.
 - Unklar ist ferner, ob Art 2 Abs 2 in der Richtlinie verbleiben wird, wonach Mitgliedstaaten in die Definition des „Umweltrechts“ auch ausschließlich innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften einbeziehen können.
 - Zu Art 3 ist insbesondere relevant, ob direkte Klagen gegen Private nunmehr erforderlich sein werden oder nicht (Abweichung nach Empfehlung des EP vom Richtlinienentwurf).
 - Zur Frage der Zuständigkeit sind insbesondere die lit c und f des Art 2 Abs 1 des Richtlinienentwurfs maßgeblich, die aber verschiedene Fragen aufwerfen.
 - Gem Art 2 Abs 1 lit d bedeutet „Verwaltungsakt“ jede Verwaltungsmaßnahme einer Behörde, die aufgrund des Umweltrechts ergriffen wird, unmittelbar rechtsverbindlich ist und Deckung nach außen hat. Dies wird für die österreichische Rechtsordnung auch Verordnungen umfassen.
 - Für die österreichische Rechtsordnung wirft Art 6, der einen Antrag auf interne Überprüfung regelt, komplexe Rechtskraftprobleme auf.
 - In engen Zusammenhang damit steht Art 7 des Richtlinienentwurfes über das Verfahren in Umweltangelegenheiten, so wird der nationale Gesetzgeber gefordert sein, verfassungskonforme Regelungen zur Verhinderung einer ad-infinitem-Angreifbarkeit von Entscheidungen zu schaffen.

3.2. Übrige Regelungen der Aarhus-Konvention

Die Regelungen über die drei Säulen sind in folgender Weise in die übrigen Regelungsbereiche eingebettet:

3.2.1. Präambel / Ziel der Aarhus-Konvention

Die Präambel bildet einen integrierenden Bestandteil der Konvention; sie enthält zwar selbst keine verbindlichen Regelungen, ist jedoch geeignet, für die Auslegung des Textes der Konvention Aufschluss zu geben, zumal die Festlegung der von der Aarhus-Konvention „angepilten“ Ziele für die Ermittlung des Willens des normsetzenden Organs (subjektive Auslegung) von Relevanz ist. Von einer gewissen Bedeutung ist es daher, wenn darauf verwiesen wird, dass den Bürgern zur Wahrung des Rechts auf ein Leben in einer dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt Zugang „zu Gerichten⁶ in Umweltangelegenheiten“ offen stehen muss und sie „ihre Rechte wahrnehmen können“ müssen (8. Erwägungsgrund), dass die Öffentlichkeit (einschließlich Organisationen) Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, um ihre berechtigten Interessen und ihre Rechte durchsetzen zu können (17. Erwägungsgrund), und dass dies auch in Art 1 über das Ziel der Aarhus-Konvention manifestiert wird: Nach dieser Bestimmung gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Gerichten „in Umweltangelegenheiten“ in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.

3.2.2. Allgemeine Bestimmungen

In den Allgemeinen Bestimmungen des Art 3 werden die Vertragsparteien verpflichtet, die zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der Konvention erforderlichen Gesetzgebungsmaßnahmen sowie geeignete Vollzugsmaßnahmen zu setzen, damit ein klarer, transparenter und einheitlicher Rahmen zur Durchführung der Konvention hergestellt und aufrecht erhalten werden kann. Durch diese Bestimmung werden die Vertragsparteien zur Transformation der Konvention sowie zu einer harmonisierten und effektiven Umsetzung verpflichtet.

⁶ Vorweggenommen sei, dass mit dem „Zugang zu Gerichten“ bzw dem „Access to Justice“ nicht erfordert ist, einen Zugang zu ordentlichen Gerichten im Sinne der österreichischen Rechtsordnung (Art 82 ff B-VG) zu schaffen. Wenn auch Art 9 der Konvention mit „Zugang zu Gerichten“ überschrieben ist, so erfordert doch Art 9 Abs 3 der Konvention einen Zugang zu verwaltungsbehördlichen *oder* gerichtlichen Verfahren.

Gem Art 3 Abs 2 haben die öffentlich Bediensteten und Behörden unter anderem hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten Unterstützung und Orientierungshilfen zu geben. Darüber hinaus statuiert die Aarhus-Konvention Verpflichtungen zur angemessenen Anerkennung und Unterstützung von Umweltschutzorganisationen (Art 3 Abs 4) und zur Unterbindung von Sanktionen gegenüber Personen, die Konventionsrechte geltend machen (Art 3 Abs 8).

3.2.3. Salvatorische Klausel

Art 3 Abs 5 ordnet an, dass die Vertragsparteien Maßnahmen beibehalten oder ergreifen dürfen, die einen weitergehenden Gerichtszugang ermöglichen, als dies nach der Konvention geboten wäre. Aus dieser Regelung folgt klar, dass völkerrechtlich umfassendere Maßnahmen zulässig sind, als sie in Teil III. dieser Studie über vorhandene Instrumente und Umsetzungsoptionen für Österreich skizziert werden. Die Konvention ordnet somit lediglich einen „Mindeststandard“ an, hingegen keine Begrenzung für die Reichweite des Gerichtszuganges. Daraus folgt, dass mitbeteiligte Parteien, Antragsgegner, Beklagte oder sonst „Gegner im materiellen Sinne“ der gemäss Art 9 Abs 3 Berechtigten nicht geltend machen können, dass ein im Hinblick auf die Konvention zu weit gehender Rechtsschutz bzw zu umfassender Gerichtszugang bestehe. Hinzu kommt, dass die Konvention durch ihren Art 20 Abs 1 ein zusammengesetztes Abschlussverfahren sowie – aufgrund der erforderlichen Ratifikation als völkerrechtlicher Vorbehalt der Bindung des Unterzeichnerstaates – gleichsam „aufschiebend bedingt“ abgeschlossen wurde und in das österreichische Recht aus dem Völkerrecht transformiert werden muss.

3.2.4. Sonstige Regelungsbereiche

Die Konvention regelt im übrigen die regelmäßige Tagung der Vertragsparteien, die Verteilung des Stimmrechts, die Erfüllung von Sekretariatsaufgaben der UN-ECE, den Mechanismus über allfällige Novellierungen der Konvention, die Überprüfung der Einhaltung der Konvention und die Streitbeilegung (Art 10 bis 15). Die übrigen Bestimmungen betreffen die Rücktrittsmöglichkeit einer Vertragspartei von der Konvention (Art 21), Ratifikation und Inkrafttreten (Art 19 und 20) und verschiedene andere Bestimmungen von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung.

3.2.5. Anhänge zur Konvention

Für den hier untersuchten Gegenstand interessiert Anhang I: Dieser ist insofern relevant, als zunächst Art 6 über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen jedenfalls für solche Entscheidungen gilt, die die Zulässigkeit der in Anhang I angeführten geplanten Tätigkeiten zum Gegenstand haben. Insoweit ist Anhang I auch für Art 9 über den Zugang zu Gerichten relevant, da Art 9 Abs 2 einen grundsätzlichen Zugang zu Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle statuiert, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art 6 (der – wie erwähnt – auch auf Anhang I verweist) gilt. Für Art 9 Abs 3 spielt Anhang I unmittelbar (zu einer indirekten Bedeutung siehe unten Punkt 4.) keine Rolle, weil dieser zusätzlich und unbeschadet des Art 9 Abs 2 gilt.

3.3. **Art 9 Abs 3 im Gefüge des Art 9**

Art 9 Abs 3 lautet wie folgt:

„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 begangenen Unterlassung anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Die Bestimmung gewährleistet grundsätzlich einen Zugang der Öffentlichkeit zu Verfahren, deren Gegenstand die Einhaltung der jeweiligen innerstaatlichen umweltbezogenen Bestimmungen ist. Art 9 Abs 3 ist allerdings nur ein – wenngleich auch ganz essentieller – Teil der dritten Säule. Der zweite, vorgelagerte (Abs 1 und 2 des Art 9) Teil der dritten Säule ist die Statuierung des Zugangs zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen von Art 4 (Zugang zu Umweltinformationen, Art 9 Abs 1) sowie des Zugangs zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf Entscheidungen, die unter Art 6 fallen (Zugang zu Überprüfungsverfahren, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen gem Art 6 sowie von sonstigen „einschlägigen Bestimmungen“ der Konvention sicherzustellen).

Art 9 Abs 3 ist – im Unterschied zu Art 9 Abs 2 – relativ „offen“ formuliert: Die Worte „Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren, um Handlungen und Unterlassungen anzufechten“ ist wesentlich weniger präzise und weniger technisch formuliert

als die „Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen“ (Art 9 Abs 2). Art 9 Abs 2 ist die verfahrenstechnische Umsetzung der Beteiligung („Anbindung“ an Entscheidungen, wie sie Art 6 normiert) der Öffentlichkeit an bestehende umweltrechtliche Verfahren und kann daher schon insofern konkreter gefasst werden als die Implementierung neuer Verfahren in den Konventions- bzw Mitgliedsstaaten. Dem entspricht, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit“ (Art 9 Abs 3) weiter formuliert ist, als die „betroffene Öffentlichkeit“ (Art 9 Abs 2), und dass der Begriff der „umweltbezogenen Bestimmungen“ wesentlich weniger determiniert sind, als Anhang I zur Konvention (Art 9 Abs 2 iVm Art 6). Insgesamt schafft Art 9 Abs 3 einen wesentlich weiteren Spielraum und ist wesentlich offener als Art 9 Abs 2. Es bestehen Indizien dafür, dass dies ein Reflex der ganz bewusst gewählten Orientierung der skandinavischen Staaten in Zusammenhang mit dem Entstehen der Konvention ist, dass deren Ombudsmannsysteme die Anforderungen des Art 9 Abs 3 erfüllen. Sichtbar wird dies etwa dadurch, dass sich Art 9 Abs 3 an einem Verfahrenszugang, nicht aber an einer bestimmten Kategorie behördlicher (gerichtlicher oder verwaltungsbehördlicher) Entscheidung orientiert.

Zumal Art 9 Abs 3 „zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren“ besteht, kann der hier interessierende Teil der dritten Säule über den „Access to Justice“ grundsätzlich eigenständig und unabhängig vom übrigen Umfang der Gewährung von Zugang zu Verfahren des Art 9 Abs 1 und 2 untersucht werden.

3.4. Art 9 im Gefüge mit Art 6

Zwischen Art 9 und Art 6 besteht ein enger Zusammenhang, der – aus der Sicht der österreichischen Rechtstradition und der Struktur der österreichischen Rechtsordnung – untrennbar ist: Im strukturellen und positiv-verfassungsrechtlichen System der österreichischen Rechtsordnung sind nämlich die Statuierung von Rechtsansprüchen (Art 9 Abs 2) auf der einen Seite und die Beteiligung am Verfahren zur Durchsetzung dieser Ansprüche auf der anderen Seite in ein Gesamtsystem eingefügt (siehe unten Teil III.).

Auch im Bereich umweltrechtlicher Vorschriften besteht dieses Gefüge darin, dass jene Personen, die den verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren als Parteien beizuziehen sind, Rechtsmittel an die jeweils im Instanzenzug übergeordneten Behörden und in weiterer Folge an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (VfGH und VwGH) erheben können. Neben diesem System sieht freilich die österreichische Rechtsordnung seit einiger Zeit – jedenfalls seit

der B-VG-Novelle 1993⁷ – auch kollektiven Rechtsschutz vor; dies dadurch, dass Personengruppen als Parteien bestimmte Rechtsansprüche in Verwaltungsverfahren geltend machen können. Gemeint ist die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) und das korrespondierende Bürgerbeteiligungsverfahren (Art 11 Abs 6 B-VG). Diese Differenzierung ist in einem Gesamtzusammenhang zu sehen, der sich auf der völkerrechtlichen Ebene der Aarhus-Konvention in Art 6 und 9 Abs 2 ebenfalls findet:

Gemäss Art 6 Abs 2 ist nämlich die betroffene Öffentlichkeit im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren in einem bestimmten, durch die Konvention konkretisierten Rahmen am Verfahren zu beteiligen; die Beteiligung besteht – wie bereits erwähnt – in Verfahren, in dem über die Zulässigkeit einer in Anhang I der Konvention angeführten geplanten Tätigkeit abgesprochen wird oder in denen über sonstige geplante Tätigkeiten entschieden wird, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben könnten. Art 6 ordnet daher gleichsam an, wer Teil („*pars*“) des Verfahrens wird; eine Stellung als *Partei* in einem solchen Verfahren würde nach der österreichischen Rechtstradition implizieren, dass die Beteiligten (Privatpersonen, Mitglieder der Öffentlichkeit) aufgrund eines Rechtsanspruchs an diesem Verfahren (in dem dieser Rechtsanspruch durchgesetzt wird) beteiligt werden (vgl zB § 8 AVG). Dieser komplementäre Teil ergibt sich erst aus Art 9 Abs 2 (Überprüfungsmöglichkeit der Einhaltung jener Bestimmungen, die die Realisierung von Anhang I-Vorhaben (Art 6 Abs 1 lit a) oder sonstiger Tätigkeiten zum Gegenstand haben, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können (Art 6 Abs 1 lit b). Dies freilich nur hinsichtlich jener (schon in Art 6 Abs 2 genannten) betroffenen Öffentlichkeit, die auch zusätzlich die Voraussetzungen des Art 9 Abs 2 erster Unterabsatz erfüllt. In diesem Bereich aber liegt strukturell keine bloße „Bürgerbeteiligung“ mehr vor; vielmehr wird in diesem Umfang (in dem sich Art 6 Abs 1 und Art 9 Abs 2 erster Unterabsatz überschneiden) jenes Gefüge hergestellt, das auch für das österreichische System der Ergänzung des Rechtsanspruches durch eine Parteistellung zu einem subjektiven Recht kennzeichnend ist.

Dieses Gefüge wird – in einem anderen Bereich (siehe gleich unten sowie umfassend in Teil III.) – in Art 9 Abs 3 statuiert (genauer: den Vertragsparteien vorgeschrieben): Die Bestimmung gebietet gleichermaßen die Anfechtungsmöglichkeit hinsichtlich bestimmter Maßnahmen (und daher die Gewährung von Rechtsansprüchen) und die Beteiligung zur Durchsetzung solcher „Anfechtungsansprüche“ in bestimmten Verfahren. Bedeutung, normativer Ge-

⁷ BGBl 1993/508.

halt, Umfang und Ausnahme dieses Gebotes sind allerdings schwierig auszulegen (siehe unten Teil III.).

II. Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3

4. Reichweite des Ausdrucks „umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“

4.1. Ausgangssituation

Die Anfechtungsbefugnis, die Art 9 Abs 3 verlangt, bezieht sich auf Verstöße „*gegen umweltbezogene Bestimmungen ... innerstaatlichen Rechts*“. Der normative Gehalt dieser Worte ist durch Interpretation zu ermitteln.

In den Begriffsbestimmungen des Art 2 der Aarhus-Konvention ist nicht definiert, was unter „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ zu verstehen ist. Die Begriffsbestimmung wird daher unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte vorzunehmen sein (siehe vor allem die „Vorgeschichte“ bei *Hecht*, beschrieben in Punkt 3.3.). Der Umfang wird dabei tendenziell weit sein: „*The provision potentially covers a wide range ...*“ (*Stec*, *The Aarhus-Convention: An implementation guide*, 2000, 131).

Für die zu untersuchende weite Auslegung (Arbeitshypothese) spricht auch die Kontrastierung zu Abs 2 des Art 9, der auf Art 6 und den dort (ausschließlich) zitierten Anhang I verweist.

4.2. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge

Für die Auslegung der Aarhus-Konvention ist von den Bestimmungen der WVRK⁸ auszugehen. Bestimmungen über die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen enthält Art 31 WVRK:

Abs 1 ordnet an:

„Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Licht seines Zieles und Zweckes auszulegen.“

Abs 2 bestimmt:

„Für die Auslegung eines Vertrages bedeutet der Zusammenhang außer dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen

- a) jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde;*
- b) jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde.“*

Abs 3 schreibt vor:

„Außer dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen

- a) jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrages oder die Anwendung seiner Bestimmungen;*
- b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht.“*

Art 32 WVK verweist auf zusätzliche Auslegungsmittel:

⁸ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention), BGBl 1980/40.

„Ergänzende Auslegungsmittel, insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses können herangezogen werden, um die sich unter Anwendung des Artikels 31 ergebende Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach Artikel 31

a) die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder

b) zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.“

Die Gebote der Auslegung weichen daher nicht wesentlich von denjenigen der österreichischen Rechtsordnung ab: Wie etwa auch der VfGH⁹ festhält, ist die Auslegung zunächst im Sinne einer Wortinterpretation, orientiert an der gewöhnlichen Bedeutung von Bestimmungen in ihrem Zusammenhang vorzunehmen.¹⁰

Das Wort „*umweltbezogen*“ ist naturgemäß höchstgradig unklar. Verbindlich ist gem Art 22 – neben dem französischen und dem russischen – der englische Wortlaut. Im englischen Konventionstext stellt Art 3 auf „*national law relating to the environment*“ ab. Die Bedeutung des Wortes „*environment*“ unterscheidet sich jedoch begrifflich nicht von demjenigen der „*Umwelt*“ im deutschen Sprachgebrauch.¹¹ Allenfalls kann jedoch vertreten werden, dass der Begriff „*environment*“ weiter ist als derjenige der „*Umwelt*“ in der deutschen Sprache, insofern er auch für „*Umgebung*“ oder „*Umfeld*“ steht. In jedem Falle ist der Begriff äußerst weitgehend und umfasst den gesamten natürlichen Lebensraum. Verstärkt wird dieser äußerst weitreichende Begriffsumfang durch die besonders weitgehende Syntax „*related to*“ bzw „*...bezogen*“.

4.3. Erkenntnisse für die Aarhus-Konvention

Aus einer zunächst angewandten Wortinterpretation ergibt sich daher ein umfassender, wenngleich immer noch unklarer Gehalt der Vertragsbestimmungen. Insofern ist auch Art 32 WVRK von Bedeutung, wonach auch die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses zur Auslegung herangezogen werden können. Darüber hinaus ordnet bereits

⁹ VfGH 14.10.1986, B 79/86.

¹⁰ Auch außerhalb des Anwendungsbereichs der WVRK (*Neuhold/Hummer/Scheurer* [Hrsg], Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I [1983] 69).

¹¹ Vgl ausführlich zum Begriff „*environment*“ und davon abgeleiteter Begriffe in *Dietl/Lorenz*, Wörterbuch für Recht, Wirtschaft und Politik I (2000) mit erläuternden und rechtsvergleichenden Kommentaren.

Art 31 Abs 1 WVRK an, dass einer – unklaren¹² – Bestimmung jene Bedeutung beizumessen ist, die im Lichte von Ziel und Zweck des Vertrages anzunehmen ist. Es ist daher auch die Zielbestimmung in Art 1 der Konvention zu beachten:

„In order to contribute to the protection of the right of every person and of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each party shall guarantee the right(s) ... of access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.“

Aus der Bezugnahme auch auf künftige Generationen sowie auf die Tatsache, dass zu einer sowohl der Gesundheit als auch dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beigetragen werden soll, ergibt sich ebenfalls ein weitgehendes Verständnis des Begriffs der „Umwelt“.

Ferner ist zu beachten, dass sich die Auslegung, wie erwähnt, gem Art 32 WVRK auch an den vorbereitenden Arbeiten („travaux préparatoires“, „preparation works“) zu orientieren hat. Dabei kann auch auf Vorläuferrechtsakte abgestellt werden.¹³ Für die Auslegung des Begriffs der „umweltbezogenen Bestimmungen“ in Art 9 Abs 3 ist daher – neben den übrigen Bestimmungen der Präambel – vor allem auch auf jene (Völker-)Rechtsakte abzustellen, die in der Präambel genannt werden. Dies sind vor allem die

- *Stockholm-Erklärung über die menschliche Umwelt (1972),*
- *Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28.10.1982 über die Weltcharta für die Natur (1982),*
- *Europäische Charta Umwelt und Gesundheit, die 8.12.1989 auf der ersten Europäischen Konferenz über Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main (Deutschland) verabschiedet wurde (1989),*
- *Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.12.1990 über die Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern (1990) und die*

¹² So VfGH 14.10.1986, B 79/86.

¹³ VfGH 14.10.1986, B 79/86.

- *Erklärung von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung* (1992).

Sowohl in der Erklärung von Stockholm als auch in der Erklärung von Rio, aber auch in der Europäischen Charta „Umwelt und Gesundheit“ wird der Schutz der Umwelt immer in Beziehung zu Gesundheit und Wohl der Menschen und ihrer Entwicklung gesetzt. Vor allem die Europäische Charta Umwelt und Gesundheit zielt auf die Wechselwirkung zwischen Schutz, Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und ihrer nachhaltigen Entwicklung einerseits und die Gesundheit, das Wohl und die Entwicklung des Menschen andererseits ab. Im Zusammenwirken mit der Zielbestimmung des Art 1 dürfte daraus ableitbar sein, dass „umweltbezogene“ Bestimmungen einer Rechtsordnung eines Mitgliedsstaates solche Bestimmungen sind, die zumindest noch im weitesten Sinne das Schutzgut Umwelt im Hinblick auf das Wohl und die Gesundheit des Menschen in dessen natürlichem Lebensraum sowie deren Erhaltung für künftige Generationen zum Gegenstand haben.

Schließt man sich dieser Auffassung an, so hat man zwar noch nicht eine präzise Erfassung der Reichweite des Begriffs der „umweltbezogenen Bestimmungen“ geleistet – eine solche wird von den Autoren auch als schlicht unmöglich angesehen –, aber immerhin eine gewisse Interpretationshilfe für die Auslegung durch die Mitgliedsstaaten gewonnen. Klar ist damit nämlich, dass noch nicht jede Bestimmung einer mitgliedstaatlichen Rechtsordnung, die den Lebensraum und das Umfeld des Menschen betrifft, eine „umweltbezogene“ Norm ist; dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn die jeweilige Bestimmung nach ihrem normativen Gehalt auf Aspekte des Wohlbefindens und der Gesundheit von Menschen abzielt und *insofern* eine „Umweltschutzbestimmung“ ist. Ein Beispiel aus der österreichischen Rechtsordnung mag dies verdeutlichen:

Die Gewerbeordnung („GewO“) regelt umfassend die Ausübung bestimmter wirtschaftlicher Betätigungen; man könnte nun argumentieren, dass daher sämtliche Bestimmungen der Gewerbeordnung im weitesten Sinne „umweltbezogenen“ seien, weil sie die Ausübung einer Tätigkeit regeln, die potenziell zu einer Umweltbeeinträchtigung führen könnte. Ein solches Verständnis wäre im Hinblick auf die obigen Ausführungen überzogen. Richtig wäre es vielmehr, – beispielsweise – die §§ 74 ff GewO als „umweltbezogene Bestimmungen“ zu qualifizieren, zumal sie unmittelbar auf Umwelteinwirkungen abstellen und darüber hinaus – und zwar in diesem Beispiel ganz unmittelbar – die Gesundheit von Menschen (wenn auch nur von „Nachbarn“) zum Regelungsgegenstand haben. Dieses Beispiel ist ein besonders plastischer Fall, weil umgekehrt eine Bestimmung nicht erst dann „umweltbezogen“ ist, wenn sie *unmittelbar* auf die Gesundheit von Menschen abstellt. Schutzgut der völkerrechtlichen Bestimmung des Art 9 Abs 3 bleibt immer noch die Umwelt und der nachhaltige Schutz derselben; dies aber im Hinblick auf den Zweck des nachhaltigen Umweltschutzes zur Erhaltung

eines der Gesundheit und dem Wohlbefinden des Menschen nicht abträglichen Lebensraumes. Dies möge ein anderes Beispiel zeigen: Lärmschutzbestimmungen sind auch dann „umweltbezogen“, wenn die durch die betreffende Bestimmung zu verhindernde Lärmentwicklung für den Menschen nicht gesundheitsgefährdend, aber immerhin störend wäre. In diesem Sinne sind dann beispielsweise auch naturschutzrechtliche Regelungen „umweltbezogene Bestimmungen“, selbst wenn sie unmittelbar mit der Erhaltung der Gesundheit des Menschen nichts zu tun haben: Auch die Wahrung der Schönheit der Natur, die nach den meisten Naturschutzgesetzen eines der nach diesem Gesetz anzustrebenden Ziele ist oder etwa die Bestimmungen über die Erhaltung von Naturdenkmälern dienen letztendlich dem Wohlbefinden des Menschen in einem „intakten“ natürlichen Lebensraum.

4.4. Irrelevante innerstaatliche Aspekte

Für die Qualifikation einer Bestimmung als „umweltbezogen“ ist es insbesondere irrelevant, ob es sich – je nach dem Typus der zur Vollziehung zuständigen Behörde – um eine dem Bereich des öffentlichen Rechts oder aber des Privatrechts zuzurechnende Bestimmung handelt. Auch das Privatrecht erfüllt in bestimmten Bereichen die Funktion eines Umweltrechts.¹⁴ Zu denken ist klassisch – aber nicht ausschließlich – an die §§ 364 f ABGB. Es ist mit anderen Worten irrelevant, ob ein Gericht oder aber eine Verwaltungsbehörde für die Vollziehung einer Bestimmung zuständig ist.

Ebenso irrelevant ist selbstverständlich, welchen von mehreren möglichen Gesetzgebern ein Vertragsstaat die Gesetzgebungskompetenz zuweist – für Österreich: ob eine Bestimmung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder aber der Länder fällt (Art 10 bis 15 B-VG).

Auch die dogmatisch in verschiedenen Rechtsbereichen als notwendig angesehene Unterscheidung umweltschutzrechtlicher und nachbarschutzrechtlicher Bestimmungen¹⁵ ist im Hinblick auf Art 9 Abs 3 irrelevant und wird durch diesen aufgelöst (bzw die Auflösung den Gesetzgebern der Vertragsstaaten aufgetragen): Vereinfacht¹⁶ lässt sich sagen, dass nachbar- oder anrainerschutzrechtliche Bestimmungen – etwa im Bereich der Verkehrsplanung – die

¹⁴ Vgl zB *Hinteregger*, Die Leistungsfähigkeit des Umweltprivatrechts – insbesondere als Ausgleich eines deregulierten Ordnungsrechts, Schriftenreihe des ÖWAV, Heft 141, Österreichische Umweltrechtstage 2000.

¹⁵ Siehe *Hecht*, Die Rechtsstellung der Nachbarn öffentlicher Straßen (1995), 64 f.

¹⁶ Im Einzelnen siehe *Hecht*, Nachbarn öffentlicher Straßen, aaO.

Interessen derer wahren, die spezifisch von den Auswirkungen eines Vorhabens betroffen sind und die daher grundsätzlich auch einen Rechtsanspruch auf Einhaltung dieser Bestimmungen haben sollen.¹⁷ Art 9 Abs 3 hingegen stellt darauf ab, dass diejenigen, die vom Schutz des Rechtsgutes Umwelt „profitieren“, auch einen Anspruch auf Einhaltung der Bestimmungen über den Schutz dieses Rechtsgutes haben sollen. Dies ist freilich ein denkbar weiter Adressatenkreis (siehe dazu unten Punkt 8.).

4.5. Der Umweltbegriff des Gemeinschaftsrechts

Hinsichtlich der Reichweite des Ausdrucks der „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ ist im Hinblick auf die Umsetzungsoptionen für Österreich (dazu unten Punkt III.) der gemeinschaftsrechtliche Umweltbegriff kurz zu beleuchten:

Gemäß Artikel 174 EGV trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter anderem zur Verwirklichung der nachstehenden Ziele bei, wobei von den in Art 174 EGV genannten Zielen in der Richtlinie die Folgenden ausdrücklich aufgezählt sind:

- *„Erhaltung der Umwelt und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität*
- *Schutz der menschlichen Gesundheit*
- *Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“*

Art 174 EGV legt die Grundlagen der europäischen Umweltpolitik fest, dh den Rahmen und die Bedingungen, denen gemeinschaftliche Maßnahmen im Umweltbereich entsprechen müssen. Die in Art 174 Abs 1 EGV genannten Ziele sind so allgemein formuliert, dass das Tätigwerden der Gemeinschaft dadurch nicht eingeschränkt wird. Die Erhaltung, der Schutz und die Verbesserung der Umwelt, der Schutz der menschlichen Gesundheit, der Ressourcenschutz und die Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme umfassen alle erdenklichen Maßnahmen im Umweltbereich und sind damit entwicklungs offen für eine fortschreitende Integration. Die Ziele des Art 174 Abs 1 EGV sind gleichrangig¹⁸.

¹⁷ Dass das – siehe etwa § 7a BStG – nicht immer der Fall ist und dies verfassungsrechtlich bedenklich ist (siehe *Hecht*, 100 ff), ändert daran nichts.

¹⁸ *Jahns-Böhm* in *Schwarze*, EU-Kommentar, Rz 1 ff zu Art 174.

Nach *Krämer*¹⁹ ist wichtig für die Auslegung des Begriffs „Umwelt“, dass bei der erstmaligen Aufnahme des Begriffs „Umwelt“ in den Vertrag 1986 bereits Richtlinien und Verordnungen des sekundären Gemeinschaftsrechts sowie ferner vier Aktionsprogramme zum Schutz der Umwelt existierten. Danach müsse der Begriff „Umwelt“ den Inhalt haben, den der Begriff nach allgemeinem Verständnis und nach der damaligen Praxis der Institutionen der Gemeinschaft besitzt.

Folgt man *Krämer*, wird der Umweltbegriff vom Sekundärrecht präzisiert. So legt Art 3 der UVP-RL fest, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts auf folgende Faktoren bezieht:

- Mensch, Fauna und Flora,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Sachgüter und kulturelles Erbe,
- Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren.

Auch die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung legt einen weiten Umweltbegriff zugrunde, indem sie die Umweltverschmutzung als durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können, definiert.

4.6. Der Umweltbegriff des Richtlinienvorschlages

Zum Begriff des „Umweltrechts“ findet sich in Art 2 des Richtlinienvorschlages folgender Text:

„(g) ‚Umweltrecht‘ bedeutet eine Rechtsvorschrift der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, deren Ziel der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt, einschließlich der menschlichen Gesundheit und

¹⁹ *Krämer* in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Kommentar zum EU/EG-Vertrag⁵, Rz 4 zu Art 130r (Anm: nunmehr Art 174 EGV).

des Schutzes der rationellen Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere auf folgenden Gebieten ist:

- (i) Gewässerschutz*
- (ii) Lärmschutz*
- (iii) Bodenschutz*
- (iv) Luftverschmutzung*
- (v) Flächenplanung und Bodennutzung*
- (vi) Erhaltung der Natur und biologischen Vielfalt*
- (vii) Abfallwirtschaft*
- (viii) Chemikalien, einschließlich Bioziden und Pestiziden*
- (ix) Biotechnologie*
- (x) sonstige Emissionen, Ableitungen und Freisetzungen in die Umwelt*
- (xi) Umweltverträglichkeitsprüfung*
- (xii) Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren.*

2. *Die Mitgliedstaaten können die Definition in Absatz 1 Buchstabe g auch ausschließlich innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften einbeziehen.'*

Dieser Vorschlag wurde in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt (im Folgenden kurz „RAG“ genannt) durchwegs kontroversiell aufgenommen. Teilweise wurde kritisiert, dass der Text nicht dem EGV entspreche. Andere Staaten - darunter Österreich - haben den Sinn einer demonstrativen Liste sowie deren Systematik und ferner die Aufnahme von Flächenwidmung und Bodennutzung in Frage gestellt. Das selbe gilt hinsichtlich der Aufnahme von Punkt (xii) („Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren“), obwohl dies bereits Gegenstand des Aarhus I und Aarhus II-Paketes war. Die Europäische Kommission lehnte aber eine Einschränkung im Sinne einer taxativen Aufzählung ab. In der Stellungnahme des EP wird ebenfalls eine Änderung der Begriffsbestimmung des Art 2 Abs 1 lit g verlangt.²⁰

²⁰ Demnach soll Umweltrecht definiert werden als „eine Rechtsvorschrift der Gemeinschaft oder eine Rechtsvorschrift zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, deren primäres oder subsidiäres Ziel der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt ist“.

4.7. Zwischenergebnis

Der Umfang des „Umweltrechts“ ist sowohl nach der Konvention als auch nach dem Richtlinienvorschlag sehr umfassend. Relevant ist dafür ausschließlich das Schutzgut „Umwelt“, irrelevant ist dahingegen, ob es sich bei den Vorschriften um solche handelt, die nach innerstaatlichen Kategorien dem Zivilrecht, dem öffentlichen Recht oder dem Strafrecht zugerechnet werden, welcher innerstaatliche Gesetzgeber zuständig ist, ferner, ob es sich um anlagen-/genehmigungsrechtliche Vorschriften oder aber um sonstige Vorschriften handelt. Nach dem derzeitigen Richtlinienvorschlag ist noch unklar, ob das Umweltrecht bzw die Verfahren in Umweltangelegenheiten so definiert werden, dass auch ausschließlich innerstaatliche Vorschriften umfasst sind; nach den Erläuterungen bereits zum Richtlinienvorschlag sowie nach den vom Parlament verlangten Änderungen werden umweltrechtliche Bestimmungen nur solche des Gemeinschaftsrechts oder zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sein (dazu unten Punkte 5. und 9.2.).

5. Gesetze / Verordnungen, die unter Art 9 Abs 3 fallen könnten

Wie in Punkt 4. ausgeführt, ist die Kategorie der „umweltrechtlichen Bestimmungen“ sowohl nach Gemeinschaftsrecht bzw dem Richtlinienvorschlag als auch nach der Konvention selbst außerordentlich weitgehend. Es liegt auf der Hand, dass – wie in Punkt 4. ausgeführt – eine exakte Grenzziehung dessen, was unter „Umweltrecht“ subsumiert wird, nicht geleistet werden kann.

Der Begriff des „Umweltrechts“ bzw der „umweltbezogenen Bestimmungen“ kann nach zahlreichen Kriterien gegliedert werden. In Betracht kommt etwa eine Kategorisierung in

- Verfassungsrecht – einfach-gesetzliche Bestimmungen
- Bundesrecht – Landesrecht
- Zivilrecht – Strafrecht – Verwaltungs-(Straf)Recht
- Materielles Recht – Verfahrensrecht
- Anlagenrecht – sonstiges Umweltrecht

- Sonstige Kategorisierungen

Keine dieser Kategorisierungen ist nach der Konvention und dem Richtlinienvorschlag geboten oder erforderlich. Zweckmäßig für die innerstaatliche Umsetzung von Konvention und (künftiger) Richtlinie ist aber eine überblicksmäßige Zweiteilung in Bundesrecht und Landesrecht. Eine solche findet sich im Anhang zur gegenständlichen Studie.

Nach dem derzeitigen Richtlinienvorschlag ist noch unklar, ob das Umweltrecht bzw die Verfahren in Umweltangelegenheiten so definiert werden, dass auch ausschließlich innerstaatliche Vorschriften umfasst sind. Nach den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag sowie nach den vom Parlament verlangten Änderungen werden umweltrechtliche Bestimmungen obligatorisch – neben solchen des Gemeinschaftsrechts – nur Bestimmungen zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sein (dazu unten Punkt 9.2.).

6. Auswirkungen europarechtlicher Vorgaben auf eine sinnvolle Abgrenzung des Anwendungsbereichs

6.1. Die Struktur des Richtlinienvorschlages

Die Auswirkungen europarechtlicher Vorgaben auf eine sinnvolle Abgrenzung des Anwendungsbereiches sind durch die Struktur des bereits zitierten Richtlinienvorschlages geprägt. Der Katalog des „Umweltrechts“ wurde bereits oben in Punkt 4.6. und Punkt 5. erläutert. Welche Bereiche des Umweltrechts überhaupt neuen Verfahrenstypen zugänglich sind, ist nach der Struktur des Richtlinienvorschlages herauszuarbeiten. Der Inhalt des Richtlinienvorschlages kann wie folgt zusammengefasst werden:

6.2. „Klagebefugnisse“

Der Richtlinienentwurf regelt zwei Kategorien von Klagebefugnissen. Wesentlich ist dabei, dass der Begriff der „Klagebefugnis“ im Richtlinienvorschlag nicht definiert ist und es sich dabei nicht (zwingend) um eine Befugnis zur Erhebung einer – nach innerstaatlichen Diktion – Klage im zivilprozessualen Sinne (etwa nach der ZPO) handelt. Dies folgt daraus, dass der Richtlinienvorschlag nach seinem Art 1 über Gegenstand und Geltungsbereich Bestimmungen enthalten soll, die Mitgliedern der Öffentlichkeit und qualifizierten Einrichtungen den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sichern sollen, aber in den entsprechenden Regelungen dann von „Behörden“ die Rede ist. „Behörden“ sind definiert als die öffentli-

che Verwaltung der Mitgliedstaaten, insbesondere eine Verwaltung auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene, jedoch ausschließlich Staatsanwälte und Gremien, Verwaltungen oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln.

Im Lichte dessen sind auch die Klagebefugnisse von Mitgliedern der Öffentlichkeit und qualifizierten Einrichtungen zu sehen:

6.3. Klagebefugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit

Der Richtlinienvorschlag sieht Folgendes vor:

Artikel 4 Klagebefugnis von Mitgliedern der Öffentlichkeit

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, die auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassen; um die verfahrens- oder materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltrechtsvorschrift verstoßen, anzufechten, soweit sie

(a) ein ausreichendes Interesse haben oder

(b) eine Rechtsverletzung geltend machen, wenn das Verwaltungsprozessrecht dies als Vorbedingung verlangt.

Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist nicht an die Einhaltung des in Artikel 6 vorgesehenen Verfahrens geknüpft.

2. Die Mitgliedstaaten legen für die Zwecke von Absatz 1 nach ihrem innerstaatlichen Recht im Hinblick darauf, einen möglichst umfassenden Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, fest, worin ein ausreichendes Interesse und eine Rechtsverletzung bestehen.“

Nach den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag sind in dessen Art 4 die Kriterien enthalten, anhand derer bestimmt werden kann, welche Mitglieder der Öffentlichkeit befugt sind, ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren „gegen einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines Verwaltungsaktes“ anzustrengen, und auch „Anspruch auf einen vorläufigen Rechtsschutz haben“.

Erforderlich ist also, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, die auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassen, um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen Umweltvorschriften verstoßen, anzufechten. Dies insoweit, als die Mitgliedsstaaten relevante rechtliche Interessen oder die Betroffenheit von einer Rechtsverletzung statuieren. Art 4 des Richtlinienentwurfes entspricht weitestgehend Art 9 Abs 2 der Konvention. Mitglieder der Öffentlichkeit sind dahingehend natürliche oder juristische Personen sowie nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts die von diesen Personen gebildeten Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.

6.4. Klagebefugnis qualifizierter Einrichtungen

Artikel 5

Klagebefugnis qualifizierten Einrichtungen

- 1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die gemäß Artikel 9 anerkannten qualifizierten Einrichtungen in dem Mitgliedstaat Zugang zu auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassend Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, ohne ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen, wenn der zu überprüfende Sachverhalt, zu dem ein Verfahren angestrengt wird, in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und die Überprüfung in das geografische Tätigkeitsgebiet speziell dieser Einrichtung fällt.*
- 2. Eine nach Artikel 9 in einem Mitgliedstaat anerkannte qualifizierte Einrichtung kann eine interne Überprüfung in einem anderen Mitgliedstaat unter den in Absatz 1 genannten Bedingungen beantragen.*
- 3. Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist nicht an die Einhaltung des in Artikel 6 vorgesehenen Verfahrens geknüpft.*

Anerkannte qualifizierte Einrichtungen müssen also Zugang zu (auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassenden) Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, ohne ein ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung nachweisen zu müssen. Voraussetzung hierfür ist, dass der zu überprüfende Sachverhalt, zu dem ein Verfahren angestrengt wird, in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und die Überprüfung in das geographische Tätigkeitsgebiet speziell dieser Einrichtung fällt. Art 5 des Richtlinienentwurfes setzt daher Art 9 Abs 2 der Konvention für die dort sogenannten Nicht-staatlichen Organisationen (Nicht-Regierungsorganisationen) um. Anerkannt sind Einrichtungen dann, wenn sie ein mitgliedsstaatlich festzulegendes Anerkennungsverfahren entweder in Form eines Adhoc-Verfahrens

oder eines Voraberkennungsverfahrens erfolgreich durchlaufen haben (Art 9 des Richtlinien-vorschlags).

6.5. Verfahren

6.5.1. Allgemeines / Struktur

Art 4 und 5 des Richtlinienvorschlages über die Klagebefugnis setzen wie erwähnt Art 9 Abs 2 der Konvention für die Bekämpfung *behördlicher* Akte oder Unterlassungen um (zur Bekämpfung von Akten und Unterlassungen von Privatpersonen siehe unten Punkt 6.5.3.). Art 6 und 7 des Richtlinienvorschlages regeln nun zwei konkrete Verfahrenstypen zur Überprüfung der Verstöße behördlicher Handlungen gegen umweltrechtliche Vorschriften. Nach der Systematik der Art 4 bis 7 des Richtlinienvorschlages insgesamt sowie den Begriffsbestimmungen des Art 2 Z 1 lit d, f und g sowie Art 9 Abs 2 der Konvention ist zu schließen, dass nach dem Richtlinienvorschlag die Regelungen der Klagebefugnisse gem Art 4 und 5 des Richtlinienvorschlages *verfahrensrechtlich* durch Art 6 und 7 des Richtlinienvorschlages konkret geregelt werden.²¹

6.5.2. Antrag auf interne Überprüfung

Art 6 des Richtlinienvorschlages sieht als ein Verfahren zur Prüfung eines behaupteten Verstoßes eines Verwaltungsaktes oder der Unterlassung eines Verwaltungsaktes gegen Umweltvorschriften vor, dass die gem Art 4 oder 5 Klagebefugten einen Antrag auf interne Überprüfung bei der Behörde stellen können, die nach innerstaatlichem Recht benannt wurde. Die einzelnen Modalitäten dieses Verfahrens haben die Mitgliedstaaten festzulegen. Die Behörde hat dann innerhalb von 12 Wochen darüber zu entscheiden, ob bzw durch welche zu ergreifende Maßnahme die Beachtung des Umweltrechts sichergestellt werden soll, bzw den Antrag abzulehnen.

²¹ Es könnte auch die Auffassung vertreten werden, dass die Klagebefugnisse der Art 4 und 5 des Richtlinienvorschlages einerseits und die beiden Verfahrenstypen der Art 6 und 7 des Richtlinienvorschlages andererseits grundsätzlich von einander unabhängig seien und diese Verfahren lediglich *eine* Spielart der Klagebefugnis seien. Dagegen sprechen aber die oben erwähnten Gründe.

Bei dem Verfahren soll es sich um ein (das Verfahren in Umweltangelegenheiten; dazu unten Punkt 6.5.3) vorbereitendes Verfahren handeln. Es ist – so die Erläuterungen zum Richtlinien-vorschlag – als Verfahren gedacht, das nicht mit dem Verfahren in Umweltangelegenheiten (Ausübung des Rechts auf Zugang zu Gerichten) kollidiert. Welche Behörde den Antrag auf interne Überprüfung behandeln soll, sollen die Mitgliedstaaten nach deren Verwaltungsaufbau beurteilen.

Langt ein Antrag auf interne Überprüfung bei der zuständigen Behörde ein, so soll er – sofern er nicht offensichtlich unbegründet ist – von der Behörde materiell behandelt werden. In der Entscheidung sind die Gründe anzugeben. Eine Überschreitung der 12-wöchigen Frist ist mit (dem Antragsteller bekannt zu gebender) Begründung möglich.

6.5.3. Verfahren in Umweltangelegenheiten

Das Verfahren in Umweltangelegenheiten ist subsidiär zum Antrag auf interne Überprüfung. Dies ergibt sich nicht nur aus Art 6, sondern auch aus dem – kurz gefassten – Art 7 über dieses Verfahren. Demnach hat der Antragsteller (des vorhergehenden Antrags) auf interne Überprüfung) das Recht, ein Verfahren in Umweltangelegenheiten einzuleiten, wenn die Behörde über den Antrag auf interne Überprüfung nicht fristgerecht entschieden hat oder eine Entscheidung im Verfahren über die interne Überprüfung nach Auffassung des Antragstellers nicht ausreichend ist, um die Einhaltung des Umweltrechts sicherzustellen.

6.6. **Akte und Unterlassungen von Privatpersonen**

„Artikel 3 Akte und Unterlassungen von Privatpersonen

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die die in innerstaatlichem Recht vorgesehenen Kriterien erfüllen, Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben, um gegen einen Akt oder die Unterlassung von Handlungen von Privatpersonen, der bzw die gegen Umweltrecht verstößt, vorzugehen.“

Art 3 des Richtlinienvorschlages entspricht einem Teilaspekt des Art 9 Abs 3 der Konvention; nach letzterem sollen wie erwähnt auch von Privatpersonen vorgenommene Handlungen und Unterlassungen angefochten werden können, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen. Art 9 Abs 3 des Richtlinienvorschlages verlangt, Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zu gewährleisten, um gegen einen Akt oder die Un-

terlassung von Handlungen von Privatpersonen vorzugehen; diesen Zugang sollen Mitglieder der Öffentlichkeit haben, allerdings nur insofern, als sie die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Kriterien erfüllen. Dadurch soll es den Mitgliedstaaten überlassen sein, festzulegen, ob bzw inwiefern ein Gerichtszugang besteht.²² Die Richtlinie „*beschränkt sich ... aus Gründen der Subsidiarität ... darauf, die Vorschriften über verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Überprüfungsverfahren für Akte und Unterlassungen von Behörden genau festzulegen. Vorschriften für Verstöße von Privatpersonen würden zu sehr in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eingreifen*“ (so die Erläuterungen im Richtlinienvorschlag zu Art 3).

Unklar ist derzeit, ob in Art 3 des Richtlinienvorschlages zusätzlich zu den Privatpersonen wieder „öffentliche Stellen, die Bestimmungen des nationalen Umweltrechts verletzen“,²³ angefügt werden.

7. Bedeutung der Worte „Handlungen oder Unterlassungen von Behörden oder Privaten“ in Art 9 Abs 3

7.1. Konventionswortlaut

Anfechtungsgegenstand sollen nach der Konvention „*die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen*“ sein. Von diesen Termini ist lediglich derjenige der „Behörden“ in der Konvention – und zwar in Art 2 Z 2 – definiert. Behörden sind demnach

- a) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;
- b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen;
- c) sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) oder Buchstabe b) genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zu-

²² Auch dahingehend spricht der Richtlinienvorschlag in den Erläuterungen (siehe Punkt 3.3) verkürzt von „Gerichtszugang“, meint aber – so der Wortlaut des Art 3 – Zugang zu gerichtlichen Verfahren oder Verwaltungsverfahren.

²³ So in der Stellungnahme des EP verlangt.

sammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen; und

d) die Einrichtungen bestimmter internationaler Organisationen.

Aus der Kontrastierung von Privatpersonen einerseits und Behörden andererseits sowie Handlungen einerseits und Unterlassungen andererseits ist davon auszugehen, dass durch die Nennung dieser vier Kategorien nicht der Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 (auf einen Bereich, der von diesen Kategorien nicht umfasst sein könnte) eingeschränkt werden sollte, sondern schlicht umschrieben werden soll, dass Gesetzesverstöße (Verstöße gegen umweltrechtliche Bestimmungen) bekämpft werden können sollen. Es könnte zwar argumentiert werden, dass verschiedene im Bereich der österreichischen Rechtsordnung entwickelte Kategorien (wie zB Duldungen) nicht *expressis verbis* genannt sind, doch ist beispielsweise die Einteilung menschlicher (potenziell mit umweltrechtlichen Vorschriften in Konflikt stehender) Verhaltensweisen in verschiedene dogmatische Begriffe ein Zufallsprodukt der jeweiligen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Das selbe gilt für die Differenzierung zwischen Privatpersonen einerseits und den (umfassend definierten) Behörden andererseits.²⁴

In der Literatur wird im übrigen – soweit ersichtlich – der Bereich der von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen nicht weiter problematisiert, sondern so verstanden, dass schlechthin Gesetzesverstöße gegen umweltrechtliche Bestimmungen releviert werden können sollen, ohne dass es darauf ankäme, wie die jeweilige umweltrechtliche Bestimmung, gegen die verstoßen wird, beschaffen ist und wer Normadressat der jeweiligen Bestimmung ist (in ein und dem selben faktischen „Zustand“ kann gleichermaßen eine zu bekämpfende Handlung und Unterlassung sowie gleichermaßen ein Gesetzesverstoß durch einen Privaten und durch eine Behörde liegen; darüber hinaus kann sich der Gesetzesverstoß aus einem materiell-rechtlichen umweltrechtlichen Tatbestand und einem generellen – nicht notwendigerweise „umweltrechtlichen“ – Handlungsgebot ergeben. Beispiel: Ein Gewässer wird gesetzwidrig durch Einleitungen verunreinigt; die staatliche Behörde – obgleich sie nach einer gesetzlichen Bestimmung zur Erlassung eines Beseitigungsauftrages zuständig ist – kommt diesem Beseitigungsauftrag sowie dem staatlichen Legalitätsprinzip nicht nach).

²⁴ Auf das weite Verständnis – beispielsweise von *Stec* ua, 131 – der „*omission*“ sei verwiesen.

7.2. Die Bedeutung der Anfechtungsbefugnis

„Umweltrecht“ kann vielfältig sein (siehe schon oben Punkt 5.): Es kann sich dabei um verfahrensrechtliche oder materiellrechtliche Bestimmungen handeln, um Genehmigungsregelungen ebenso wie um sonstige Ordnungsvorschriften, um strafrechtliche oder zivilrechtliche Bestimmungen, um Regelungen, die durch rechtsgestaltende, feststellende oder durch Leistungsentscheidungen zu vollziehen sind. Ebenso vielfältig sind daher die Rechtsfolgen von Verstößen gegen Umweltvorschriften und damit die Frage, welche Maßnahmen Gesetzesverstöße nach sich ziehen können (als Beispiel: die Rechtsfolge kann in der Erlassung eines Verwaltungsstrafbescheides bestehen, in der Abweisung eines Genehmigungsantrages, oder aber – bei einer sogenannten *lex imperfecta* – es bestehen überhaupt keine Rechtsfolgen). Dies ist auch für die Anfechtungsbefugnis begrifflich von Bedeutung.

Die normative Reichweite des Art 9 Abs 3 wird – wenngleich dies „auf den ersten Blick“ nicht ersichtlich sein mag – dadurch beschränkt, dass die Öffentlichkeit Verstöße gegen Umweltrecht „anfechten“ können muss (und nicht mehr): Der „Gerichtszugang“²⁵ ist ausschließlich dahingehend zu gewähren, dass es einen „*Challenge*“ gegen Verstöße gegen umweltrechtliche Bestimmungen geben muss. Die Ermöglichung einer generellen „Verfolgung“ ist nicht angeordnet. Dies ist ein nicht unwesentlicher Unterschied: Die Möglichkeit, Gesetzesverstöße zu relevieren, muss insoweit gegeben sein, als der Gesetzesverstoß durch das Instrument des Access to Justice / des Zugangs zu Verfahren in Umweltangelegenheiten beseitigt werden kann (arg: „anzufechten“ bzw „to challenge“). Eine Konsequenz dieser Differenzierung ist beispielsweise, dass kein access to justice erforderlich ist, sofern Gesetzesverstöße nach der jeweiligen innerstaatlichen Umweltbestimmung oder bloß auch de facto nicht „bekämpft“ werden können (Beispiel: gerichtliche Umweltstrafverfahren; einmalige, nicht mehr rückgängig zu machende gesetzwidrige Umweltbeeinträchtigungen). Umgekehrt erwächst daraus für den nationalen Gesetzgeber aber auch die Verpflichtung, im Rahmen des mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsvorbehaltes (siehe dazu unten Punkt 8.) umweltrechtliche Bestimmungen nach Möglichkeit so zu erlassen, dass die gesetzwidrigen Verhaltensweisen auch bekämpft werden können.

²⁵ Wie bereits erwähnt, ist sowohl nach der Konvention als auch nach dem Richtlinienvorschlag zu Zugang zu Gerichten oder Verwaltungsbehörden gemeint.

7.3. Anfechtungsbefugnis nach dem Richtlinienvorschlag

Die Anfechtungsbefugnis nach dem Richtlinienvorschlag wurde bereits oben in Punkt 6. überblicksmäßig dargestellt. Der Richtlinienvorschlag differenziert innerhalb des Art 9 Abs 3 der Konvention hinsichtlich Akte und Unterlassungen von Privatpersonen einerseits – sollten nicht die Änderungswünsche des EP zum Richtlinientext werden - und Verwaltungsakten oder der Unterlassung der Verwaltungsakten andererseits. Im Hinblick auf die österreichische Rechtsordnung erscheint es nicht erforderlich, diese Differenzierung auch durch zwei getrennte Regelungsbereiche nachzuvollziehen: Dies aus zwei Gründen.

- Dort wo eine mitgliedstaatliche Rechtsordnung vorschreibt, dass gesetzwidrige Unterlassungen oder Handlungen von Privatpersonen von den Verwaltungsbehörden von amtswegen zu verfolgen sind, ist ohnehin ein Anwendungsbereich der „Handlungen oder Unterlassungen von Behörden“ (Art 9 Abs 3 zweiter Fall der Konvention, Art 4 des Richtlinienvorschlages) gegeben, der im Sinne des Art 9 Abs 3 erster Fall der Konvention zu verfolgen ist. Regelt die innerstaatliche Rechtsordnung darüber hinaus, dass Betroffene einen Leistungs- oder Unterlassungsanspruch gegen eine andere Privatperson haben, so ist ein zusätzlicher „Access to Justice“ nicht unbedingt erforderlich, weil dann ohnehin bereits ein (zivilgerichtlich) geltend zu machender Anspruch besteht. Ist dies hingegen nicht der Fall, liegt keine „Verletzung“ in „umweltrechtlichen“ Rechten einer anderen Privatperson vor. Denkbar sind allerdings zusätzliche zivilrechtliche Ansprüche von „Verbänden“ (zB den Umwelthanwaltschaften; siehe unten Punkt 9.).
- Im Richtlinienvorschlag heißt es wie folgt:

„Aus Gründen der Subsidiarität beschränkt sich die vorgeschlagene Richtlinie darauf, die Vorschriften über verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Überprüfungsverfahren für Akte und Unterlassungen von Behörden genauer festzulegen. Vorschriften für Verstöße von Privatpersonen würden zu sehr in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten eingreifen. Das würde bedeuten, dass sich das Gemeinschaftsrecht mit Fällen befassen würde, die sehr ähnlich gelagert sind wie Klagen von Privatpersonen gegen andere Privatpersonen, die eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Daher greift die vorgeschlagene Richtlinie die Pflicht aus dem Übereinkommen von Aarhus auf, überlässt es aber den Mitgliedstaaten, die Vorschriften im Einzelnen festzulegen.“

Auch die Kommission überlässt es daher den Mitgliedstaaten, entsprechende zivilrechtliche „Vorschriften im Einzelnen festzulegen“. Sofern solche Vorschriften bestehen, ist eine „Access to Justice“ genüge getan. Sofern sie nicht bestehen, kommt ein Geltendmachung von „Pflichtverletzungen“ nicht in Betracht. Sollte der Richtlinienvorschlag beschlossen werden, so würde dessen Art 3 keinen Umsetzungsbedarf bewirken.

Hinsichtlich der Anfechtung von Verstößen gegen Umweltrecht durch Behörden ist zu differenzieren: Mitglieder der Öffentlichkeit iSd Art 4 des Richtlinienvorschlages einschließlich Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen müssen anfechtungsberechtigt sein, wenn sie ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung nach innerstaatlichem Recht als Prozessvoraussetzung geltend machen können. Für qualifizierte Einrichtungen gilt dieses Erfordernis nicht.

7.4. Zwischenergebnis

Die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit müssen positive und negative Handlungen der zur Vollziehung von umweltrechtlich relevanten Vorschriften berufenen Behörden (gesetzwidrige Bescheide oder Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt; gesetzwidrige Untätigkeit der Behörde) relevieren können. Zusätzliche zivilrechtliche Ansprüche von Rechtsunterworfenen untereinander müssen nach der Konvention nicht geschaffen werden. Für qualifizierte Verbände iSd Art 5 des Richtlinienvorschlages bestünde derzeit kein ausreichender Zugang zu Verfahren.

8. Legitimierte Mitglieder der Öffentlichkeit

8.1. Ausgangssituation

„Access to Justice“ gemäss Art 9 Abs 3 müssen „*Mitglieder der Öffentlichkeit* [haben], *sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen*“. Schon nach dem Wortlaut der Konvention ist damit klargestellt, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten weiter ist als derjenige der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 2: Art 9 Abs 2 stellt auf die „betroffene“ Öffentlichkeit ab, wohingegen Art 9 Abs 3 generell die „Öffentlichkeit“ erfasst. Umgekehrt ermöglicht Art 9 Abs 3 der Konvention den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Kriterien für den Verfahrenszugang einzuziehen (dies ist gleichsam das „Pendant“ zur Festlegung des Interesses iSd Art 9 Abs 2 der Konvention).

Öffentlichkeit bedeutet gem Art 2 Z 4 „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“; „betroffen“ ist dieser Öffentlichkeitskreis gemäss Art 2 Z 5 hingegen nur dann, wenn er von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren „betroffen“ ist (insofern ist die Definition ein Zirkel), oder wenn er ein „Interesse“ an den Entscheidungsverfahren hat. Für die Definition der legitimierten Mitglieder der Öffentlichkeit gem Art 9 Abs 3 kann die Problematik allerdings dahingestellt bleiben. Dahingestellt bleiben kann ferner, ob dieses Interesse „ausreichend“ iSd Art 9 Abs 2 ist, weil dieses Kriterium nach Art 9 Abs 3 ebenfalls keine Rolle spielt.

8.2. Kreis der Öffentlichkeit

Art 2 Z 4 stellt zunächst klar, dass der Begriff der Öffentlichkeit sowohl juristische als auch natürliche Personen umfasst. Damit soll zunächst lediglich angeordnet sein, dass die Öffentlichkeit: „is not subject to any conditions“. Thus, the issue of whether a particular member of the public is effected or has an interest is not significant where rights under the Convention apply to the ‘public’“. ²⁶ Man könnte nun einwenden, dass diese Auslegung, die zum Ergebnis führt, dass „Öffentlichkeit“ schlicht „jedermann“ bedeutet, nicht ergiebig sei. Dies wäre zwar richtig; die Bedeutung dieser Begriffsbestimmung liegt jedoch darin, dass Ansprüche nach der Konvention nicht deshalb ausgeschlossen sind, weil sie anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit gegenüber schon erfüllt wurden: „Moreover, applying article 3, paragraph 9, requires that no person be excluded from the definition on the grounds of nationality, domicile, citizenship or place of registered seat ...“. Und weiter: „It is insufficient for the public authority to make, or to have made, the requested information available to one or several individual or organisations, selected randomly ... It will no be sufficient if the information is distributed to a few natural and/or legal persons.“ ²⁷

8.3. Einschränkungen durch die nationalen Gesetzgeber

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse bedeuten freilich noch nicht, dass wirklich jedermann Access to Justice iSd Art 9 Abs 3 hätte: Vielmehr wird der Zugang in zweifacher Hinsicht eingeschränkt: Zum einen ist schon in der Definition der Öffentlichkeit in Art 9 Abs 3 die Einschränkung enthalten, dass „Vereinigungen, Organisation oder Gruppen“ nur „in Überein-

²⁶ *Stec ua*, aaO, 39.

²⁷ Jeweils *Stec ua*, aaO, 39.

stimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ (Teil der) „Öffentlichkeit“ sind. Zum anderen ordnet Art 9 Abs 3 – wie schon erwähnt – an, dass Mitglieder der Öffentlichkeit nur Gerichtszugang haben, „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“.

Fest steht, dass diese beiden Einschränkungen unterschiedlichen normativen Gehalt haben (da ansonsten die Einschränkung in Art 9 Abs 3 sinnlos wäre).

8.3.1. Einschränkung in Art 3 Z 4

Die Einschränkung des Art 3 Z 4 – diese ist, soweit ersichtlich, bisher nicht Gegenstand literarischer Diskussion – erscheint jedenfalls aus der Sicht der österreichischen Rechtsordnung bedeutungslos. Aus dem Wortlaut – auch dem englischen – der Bestimmung geht durch die Kontrastierung zwischen den natürlichen und juristischen Personen einerseits und den „Associations, organisations or groups“ hervor, dass es die Konvention den Mitgliedsstaaten überlässt, Personengruppen, die nicht ohnehin von vornherein juristische Person sind, für Zwecke der Auslegung und Anwendung der Konvention zu behandeln wie juristische Personen.

8.3.2. Einschränkung in Art 9 Abs 3

Von ganz anderer Bedeutung und einschneidender Reichweite ist hingegen die genannte Beschränkung in Art 9 Abs 3: Zunächst wird aus dem Wortlaut der Konvention klar, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich Kriterien (das heißt aus rechtlicher Sicht: Voraussetzungen) festlegen können, unter denen die Öffentlichkeit Zugang zu Umweltverfahren hat. Dies folgt auch aus dem authentischen englischsprachigen Wortlaut: „... where they meet the criteria, if any, laid down in its national law ...“. Die Frage, welche Reichweite dieser mitgliedstaatliche Ausgestaltungsvorbehalt hat, ist in der Literatur allerdings nur teilweise aufgearbeitet: Nach *Epiney/Scheyli*²⁸ besteht eine „grundsätzliche Pflicht, derartige Verfahren vorzusehen“,²⁹ wobei „keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten prozeduralen Ausgestaltung“ bestünden. Aus der Sicht der Autoren ist – jedenfalls „übersetzt“ in die österreichische Rechtsordnung – die Frage der innerstaatlichen Ausgestaltung des Vorbehalts des Art 9 Abs 3 indessen keine „pro-

²⁸ *Epiney/Scheyli*, aaO, 52.

²⁹ Dieser Anforderung soll nach *Epiney/Scheyli*, 52, das schweizerische Umweltrecht aufgrund dessen innerstaatlicher Verwaltungsrechtsschutzmöglichkeiten genügen.

zedurale“ (verfahrensrechtliche), sondern vielmehr eine primär materiell-rechtliche (mit verfahrensrechtlichen Konsequenzen). Die Frage nämlich, wer „Handlungen und Unterlassungen“ anfechten kann, ist – wengleich dies verfahrensrechtliche Konsequenzen hat – eine Frage des materiellen Rechts; genauer: eine Frage, wem die jeweiligen Materiengesetze einen Anspruch einräumen. Ein Aspekt des Verfahrensrechts ist es lediglich, wie diejenigen Personen, denen das materielle Recht einen Anspruch einräumt, diesen Anspruch durchsetzen können. Auch dies können freilich die Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Art 9 Abs 3 regeln, jedoch ist *diese* Ebene nicht die den Grundsatz des Art 9 Abs 3 über den Gerichtszugang grundsätzlich einschränkende.

*Stec ua*³⁰ bleiben relativ kursorisch, wenn sie schreiben: „*The Convention does not affect the right of parties to set criteria by which members of the public can have access to environmental enforcement proceedings*“; sie verweisen lediglich darauf, dass Artikel 26 der Sophia Guidelines: „*promotes the notion of broad standing in proceedings on environmental issues*“. Eine Auslotung des Vorbehalts des Art 9 Abs 3 erfolgt hierdurch nicht.

Zu dieser Reichweite ist Folgendes zu bemerken: Zunächst ist klar – dies mag eine ernüchternde Erkenntnis sein –, dass die Einschränkung des Art 9 Abs 3 *grundsätzlich* unbeschränkt ist. Klar ist aber auch, dass die Mitgliedstaaten durch Festlegung entsprechender Kriterien den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 nicht gänzlich ausschließen oder zumindest weitestgehend aushöhlen können. Dies wird man aus dem englischen Konventionstext schließen können, wonach jedenfalls nicht mit Selbstverständlichkeit davon auszugehen ist, dass solche einschränkende Kriterien bestehen. Weiters ordnet Art 9 Abs 4 an, dass (unter anderem) das in Abs 3 der genannten Vorschrift geregelte Verfahren „angemessenen und effektiven Rechtsschutz“ darstellt. Bei formaler Betrachtung – also einer Wortinterpretation – könnte freilich ins Treffen geführt werden, dass dies eben nur dann gelte, wenn überhaupt Access to Justice bestehe. Darüber hinaus ordnet aber auch noch Art 9 Abs 5 an, dass die Effektivität (unter anderem des Art 9 Abs 3) dadurch zu fördern ist, dass auch Informationen über den Zugang zu Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden müssen. Im Zusammenhang mit der bereits erörterten Zielbestimmung des Art 1 ist daraus insgesamt zu folgern, dass die Mitgliedstaaten Art 9 Abs 3 durch Schaffung von „Kriterien“ – die, wie erwähnt, als Ausnahme angelegt sind – zumindest nicht gänzlich „leer laufen“ lassen dürfen. Und noch etwas spricht für diese Auslegung: Rechtstechnisch müssen die „Kriterien“ („criteria“) wie erwähnt als „Voraussetzungen“ bzw „Bedingungen“ angesehen werden; „criteria“ hat aber auch einen

³⁰ *Stec ua*, aaO, 131.

materiellen (und damit einschränkenden) Gehalt: Es bedeutet in der Übersetzung nicht bloß (jedwede) Bedingung, sondern beispielsweise auch „Merkmale“, „Gesichtspunkte“ oder „Richtschnur“.³¹ Wenn man sich jedoch von der (technischen) Begrifflichkeit der „Bedingung“ wegbewegt und etwa auf den Begriff des „Gesichtspunktes“ abstellt, erhebt sich nur noch die Frage des „wie“, nicht mehr aber des grundsätzlichen „ob“.

Als – wenn auch nicht präzises – Ergebnis kann damit immerhin festgehalten werden, dass zwar eine Einschränkung des Gerichtszugangs durch die Mitgliedstaaten möglich ist, jedoch kein gänzlicher Ausschluss. Die Reichweite der Einschränkung geht soweit, dass dadurch immer noch ein grundsätzlicher und effektiver Öffentlichkeitszugang bestehen bleiben muss. Eine exakte Grenzziehung ist mit wissenschaftlicher Präzision nicht möglich.

8.4. Richtlinienvorschlag

Nach dem Richtlinienvorschlag hat sich die Kommission gegen eine allgemeine Klagebefugnis für jede natürliche Person entschieden, da die allgemeinen Voraussetzungen einer Popularklage im dem Subsidiaritätsprinzip nicht zu vereinbaren wären. Diese Einschränkung erfolgt offenbar im oben vertretenen Sinne dahingehend, dass die Mitgliedsstaaten selbst entscheiden können, ab wann sie von einem „ausreichenden Interesse“ ausgehen. Bei den qualifizierten Einrichtungen hingegen muss ein „ausreichendes Interesse oder eine Rechtsverletzung“ nicht nachgewiesen werden. Dies entspricht – aus österreichischer Sicht – dem Konzept der Legal- oder Formalparteien, deren Parteistellung durch den Gesetzgeber gerade deshalb angeordnet wird, weil sie bzw ihre Mitglieder (sofern solche vorhanden sind) keinen „Rechtsanspruch“ bzw kein „rechtliches Interesse“ an der Sache (§ 8 AVG) haben und daher mangels solcher gesetzlicher Regelungen nicht Parteistellung hätten.

8.5. Zwischenergebnis

Am Kreis der „legitimierten Mitglieder der Öffentlichkeit“ wird sichtbar, dass der Richtlinienvorschlag anders strukturiert ist als die Konvention. Nach der Konvention kommt es in Art 9 Abs 3 auf mitgliedstaatliche Kriterien für den Zugang zu Verfahren an, ob Umweltrechtsverletzungen durch Mitglieder der Öffentlichkeit bekämpft werden können. Die Mitglieder der Öffentlichkeit sind weit gefasst, und es kommt – hinsichtlich der Nichtregierungsorganisationen – nicht auf eine Betroffenheit an. Umgekehrt benötigen aber sonstige Personen

³¹ Stellvertretend für viele: *Dietl/Lorenz*.

kein „ausreichendes Interesse“, wie es Art 9 Abs 2 der Konvention erfordert. Entscheidendes Abgrenzungskriterium der beiden miteinander verwobenen Bestimmungen ist, dass für das Konzept des Art 9 Abs 3 keine behördliche Entscheidung vorliegen muss. Er entfernt sich damit tendenziell von einer stärker öffentlichkeitsbeteiligungsrechtlichen Systematik des Art 9 Abs 2, hat in diesem Sinne keinen Rechtsmittelcharakter und hat gleichzeitig eine geringere Nähe zum Umweltgenehmigungsrecht. Art 9 Abs 3 der Konvention knüpft damit nicht wesensgemäß an bestehende Verfahren an.

Der Richtlinienvorschlag geht einen anderen Weg: Der Unterschied zwischen „ausreichendem Interesse“ einerseits und „Kriterien“ andererseits wird relativiert, die Gleichartigkeit bzw Gleichwertigkeit von Verletzungen durch Behörden einerseits und Private andererseits aufgegeben und ein Zusammenhang zwischen behördlichen Entscheidungen einerseits und deren Kontrolle andererseits hergestellt. Die Struktur des Richtlinienvorschlages ist aus der Sicht des österreichischen innerstaatlichen Rechts besser fassbar als diejenige der Konvention.

III.

Vorhandene Instrumente und Umsetzungsoptionen für Österreich

9. Allgemeine Überlegungen zur österreichischen Rechtslage im Hinblick auf die Konvention und den Richtlinienvorschlag

9.1. Allgemeines

Nach der hier vertretenen Auffassung hat die Konvention eine andere Struktur als der Richtlinienvorschlag (vgl vor allem oben Punkt 8.); gleichzeitig lässt die Konvention im Hinblick auf die Freiheit der Mitgliedstaaten zur Statuierung „ausreichender Interessen“ (Art 9 Abs 2) sowie innerstaatlicher „Kriterien“ (Art 9 Abs 3) wesentlich mehr Spielraum als die Richtlinie zu, wenn diese beschlossen wird. Das Wesen der Konvention wäre dann lediglich, dass nicht nur verfassungsrechtliche³² Erfordernisse, sondern (nach Ratifikation) auch ein völkerrechtliches Erfordernis bestünde, ausreichend und sachlich angemessen Rechtsansprüche bzw rechtliche Interessen zu statuieren.

³² Siehe umfassend *Hecht*, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich (2001) 106 f.

Dem gegenüber wird bei Zustandekommen der vorgeschlagenen Richtlinie Handlungsbedarf bestehen; die wesentlichsten Herausforderungen sind in der Folge dargestellt:

Das Kernelement des Richtlinienvorschlages ist das Konzept der „qualifizierten Einrichtungen“. Für diese qualifizierten Einrichtungen (Art 5 des Richtlinienvorschlages) müssen nämlich ausreichende Interessen nicht nachgewiesen werden, und „etwaige Kriterien“ – wie sie nach Art 9 Abs 3 der Konvention maßgeblich sind – sind nicht relevant. Voraussetzung für die Klagsbefugnis ist lediglich, dass der Gegenstand des Verfahrens in den satzungsgemäßen Tätigkeitsbereich und das geografische Tätigkeitsgebiet der betreffenden Einrichtung fällt. Zumal zusätzlich jene Einrichtungen, die entsprechend der Richtlinie zustande gekommen sind, in den Verfahren (Antrag auf interne Überprüfung und Verfahren in Umweltangelegenheiten) gleich zu behandeln sein sollen wie sonstige Parteien in Verfahren, denen die Richtlinie zugrunde liegt, sind diese Organisationen (als Legal- bzw Formalparteien) ebenso an umweltrechtlich relevanten Verfahren zu beteiligen, wie Parteien iSd § 8 AVG. Die Kriterien für die Anerkennung qualifizierter Einrichtungen finden sich in Art 8 des Richtlinienvorschlages: Das erklärte satzungsgemäße Hauptziel dieser Organisationen muss der Umweltschutz sein, sie dürfen keinen Erwerbsscharakter haben; sie müssen Rechtspersönlichkeit besitzen und sie müssen während eines bestimmten Zeitraums entsprechend ihrer Satzung aktiven Umweltschutz betrieben haben.

Wie oben bereits mehrfach angeführt, besteht das Umweltrecht aber nicht nur aus Genehmigungsrecht. Hinzu kommen vielmehr sämtliche Regelungen, die die Erlassung von Verwaltungsstrafbescheiden sowie nachträglichen Feststellungs-, Leistungs- und Rechtsgestaltungsbescheiden zum Gegenstand haben (siehe dazu den umfassenden Überblick im Anhang zu dieser Studie).

Das heißt konkret:

- **Schaffung eines Zulassungsverfahrens für qualifizierte Einrichtungen iSd Art 2 Abs 2 lit c iVm Art 5 und Art 9 des Richtlinienvorschlages;**
- **Koordinierung dieses Zulassungsverfahrens mit dem derzeit geplanten Zulassungsverfahren im Zuge der Novellierung des UVP-G;**
- **Schaffung einer Parteistellung der qualifizierten Einrichtungen in verwaltungsbehördlichen Verfahren, die die Vollziehung umweltrelevanter Vorschriften zum Gegenstand haben;**

- **entsprechende Aufwertung der Umweltschutzverfahren.**

Wie oben erwähnt (Punkt 7.3.), ist es hinsichtlich der sonstigen Mitglieder der Öffentlichkeit – anders als bei den qualifizierten Einrichtungen – auch nach dem Richtlinienvorschlag zulässig, ein ausreichendes Interesse zu fordern. Für diesen Bereich besteht meines Erachtens nach kein grundsätzlicher Handlungsbedarf, zumal sich das österreichische Konzept der Parteistellung in dieses System gut einfügt. Nach letzterem haben grundsätzlich (unbeschadet sondergesetzlicher Anordnungen) Personen Parteistellung, die vermöge eines Rechtsanspruchs oder eines rechtlichen Interesses an einer Sache beteiligt sind (§ 8 AVG; im Ergebnis systematisch gleichartig im zivilgerichtlichen Bereich). Dort aber, wo Mitglieder der Öffentlichkeit einen Rechtsanspruch oder ein rechtliches Interesse (§ 8 AVG) haben, haben sie zwar auch ein ausreichendes Interesse (Art 4 des Richtlinienvorschlags, Art 9 Abs 2 der Konvention), doch haben sie dann ohnehin volle Parteistellung samt Berufungsrecht (Zugang zu Umweltverfahren; Art 7 des Richtlinienvorschlags) einschließlich der verfahrensrechtlichen Möglichkeit von Berufungsvorentscheidungen (Art 6 des Richtlinienvorschlags, Antrag auf interne Überprüfung).

Eine weitere Herausforderung besteht im vorläufigen Rechtsschutz, der im Vorschlag der Kommission anders als in der Konvention nicht mit einem Element der Angemessenheit und damit der Möglichkeit der Interessensabwägung verknüpft ist. Im österreichischen System besteht – anders als dies vom Richtlinienvorschlag verlangt wird – grundsätzlich kein automatischer vorläufiger Rechtsschutz. Dies wird freilich dadurch wieder relativiert, dass im Bereich des Genehmigungsrechts ein solcher nicht erforderlich ist, da die Erhebung einer Berufung (durch Parteien) ohnehin den Eintritt der formellen und materiellen Rechtskraft verhindert. In anderen (als genehmigungsrechtlichen) umweltrechtlichen Vorschriften besteht aber in der Regel kein rechtliches Interesse bzw kein Rechtsanspruch und damit kein „ausreichendes Interesse“. Dies gilt zumindest für jene Institutionen, deren Interesse nicht primär die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften ist.³³

³³ Vgl dazu nunmehr zB § 19 Abs 10 UVP-G idF der Novelle 2004, wonach anerkannte Umweltorganisationen Parteistellung haben und berechtigt sind, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften in Verfahren geltend zu machen, soweit sie während der Auflagefrist der UVE Einwendungen erhoben haben.

Für den Bereich der qualifizierten Einrichtungen besteht derzeit kein Regelungssystem, das den Anforderungen der Art 5, 6 und 7 des Richtlinienvorschlages genügen würde.

9.2. Betroffene Rechtsbereiche

Oben in Punkt 4. wurde aufgezeigt, dass der Begriff der Konvention „umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ relativ weit gefasst ist. Das Begriffsverständnis des Richtlinienvorschlages ist dem gegenüber aufgrund des Abstellens auf Gemeinschaftsrecht bzw. Gemeinschaftsrecht umsetzendes innerstaatliches Recht wesentlich enger, wobei vorläufig freilich gänzlich offen bleibt, ob die Konzeption des Richtlinienvorschlages im Ergebnis in der endgültigen Richtlinie beibehalten sein wird. Der Richtlinienvorschlag trägt mit anderen Worten nicht wesentlich zur Klärung des Begriffes der „umweltbezogenen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts“ bei.

Nach Auffassung des Autors sind die oben in Punkt 5. angesprochenen und in der Anlage enthaltenen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften solche, die im Sinne der Konvention „umweltbezogen“ sind. Der derzeitige „Handlungsbedarf“ ist aber wesentlich enger:

Zunächst haben bisher weder Österreich noch die EU die Konvention ratifiziert, sodass eine „Handlungsoption“ lediglich rechtspolitisch gegeben sein kann. Unterstellt man ferner, dass der Richtlinienvorschlag hinsichtlich seiner Konzeption des relevanten „Umweltrechts“ beibehalten wird, so empfiehlt sich eine Umsetzung lediglich hinsichtlich folgender Regelungsbereiche; diese im Folgenden genannten Regelungsbereiche sind zwar nicht zwingend, sie stellen aber die wesentlichen Regelungssysteme dar, die einerseits auf Gemeinschaftsebene bestehen, andererseits in Österreich umgesetzt sind und sich unter den - wenn auch nur demonstrativen - Katalog des Richtlinienvorschlages subsumieren lassen:

- die UVP-RL (umgesetzt durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl I 89/2000);
- die IPPC-RL (umgesetzt durch das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl I 102/2002, die Gewerbeordnung 1994 idF BGBl I 48/2003, das Umweltkontrollgesetz, BGBl I 152/1998, das Wasserrechtsgesetz 1959 idF BGBl I 82/2003 etc);
- die Richtlinien zur ersten und zweiten Säule;
- Abfall-Richtlinien und Altstoff-Verordnungen (umgesetzt durch das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl I 102/2000), die Abfallverzeichnisverordnung, BGBl II 570/2003, die Abfallnachweisverordnung 2003, BGBl II 618/2003, die Pflanzen-

schutzverordnung idF BGBl II 463/2003, die Festsetzungsverordnung gefährliche Abfälle idF BGBl II 178/2000;

- Biozid-RL (umgesetzt durch das Biozid-Produkte-Gesetz, BGBl I 105/2000, das Chemikaliengesetz 1996 idF BGBl I 108/2001, das Lebensmittelgesetz 1975 idF BGBl I 69/2003, das Umweltkontrollgesetz, BGBl I 152/1998);
- Stoff-RL (umgesetzt durch das Biozid-Produkte-Gesetz, BGBl I 105/2000, das Chemikaliengesetz 1996 idF BGBl I 108/2001, das Pflanzenschutzmittelgesetz 1997 idF BGBl I 110/2002);
- Gentechnik-Richtlinien - zB Freisetzungs-RL, Kennzeichnungs-RL, GVO-RL (umgesetzt durch das Gentechnikgesetz 1998 idF BGBl I 94/2002, das Lebensmittelgesetz 1975 idF BGBl I 69/2003, das Saatgutgesetz 1997 idF BGBl I 110/2002, das Sortenschutzgesetz 2001 idF BGBl I 110/2002, die innerstaatliche Durchführung der Verordnungen 1813/97 und 1139/98, BGBl II 372/1998, die Systemverordnung 2002, BGBl II 431/2002 etc);
- Seveso-II-RL (umgesetzt durch das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl I 102/2000, die Gewerbeordnung 1994 idF BGBl I 48/2003, das Luftfahrtgesetz 1957 idF BGBl I 73/2003, das Mineralrohstoffgesetz 1999 idF BGBl I 21/2002, das Umweltinformationsgesetz 1993 idF BGBl I 76/2003, das Wasserrechtsgesetz 1959 idF BGBl I 82/2003);
- EMAS-VO (umgesetzt durch das Umweltmanagementgesetz, BGBl I 96/2001);
- Wasserrahmenrichtlinie (umgesetzt durch das Wasserrechtsgesetz 1959 idF BGBl I 82/2003);
- FFH- und Vogelschutz-RL (umgesetzt durch die Naturschutzgesetze der Länder) und
- Zubereitungs-RL (umgesetzt durch die Chemikalienverordnung 1999 idF BGBl II 186/2002).

10. „Nutzung“ vorhandener Institutionen und Instrumente in Österreich

10.1. Ausgangssituation

Die österreichische Rechtsordnung kennt de lege lata einige Instrumentarien, die für eine Umsetzung des Art 9 Abs 3 genutzt oder durch eine entsprechende Erweiterung fruchtbar gemacht werden können. Dies sind im wesentlichen

- Rechtsansprüche, die nach den einzelnen „umweltrechtlichen“ Materiengesetzen im Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden können;
- insbesondere Rechtsansprüche, die Organ- bzw Formalparteien haben;
- Mitwirkung in Verfahren sowie Missbrauchskontrolle durch die Umwelthanwaltschaften;
- die Bestimmungen der §§ 364 f ABGB über die Ausgleichs- und Untersagungsansprüche „übermäßiger“ Emissionen und
- vereinzelte Verbandsklagen.

Daneben bestehen Ansätze, die zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 diskutiert werden können, wie vor allem

- Devolutionsanträge und Säumnisbeschwerden gegen die Untätigkeit der zuständigen Behörden und
- zivilgerichtlich geltend zu machende Schadenersatz-, Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche.

Bei der Diskussion der (Erweiterung all dieser) Umsetzungsinstrumente ist jeweils darauf einzugehen, wer jeweils anspruchsligitimiert und Partei im entsprechenden Verfahren sein soll. Zwar ist nach vereinzelter Literaturmeinung (siehe oben Punkt 8.2.) nicht bloß einzelnen Mitgliedern der Öffentlichkeit der Zugang zu gewähren, doch ist die Schaffung eines „selektiven“ Behördenzugangs nach der in dieser Studie vertretenen Auffassung des Autors (siehe oben Punkt 8.3.2.) ausreichend.

Ein bereits bestehender außergerichtlicher Beschwerdemechanismus ist bspw die Volksanwaltschaft³⁴. Die Tätigkeit der Volksanwaltschaft ist nicht als Verwaltung iSd B-VG, sondern als Hilfsfunktion der gesetzgebenden Gewalt anzusehen. Ihre Akte sind daher nicht als Verwaltungsakte, insbesondere nicht als Bescheide oder Verordnungen anzusehen, und daher auch nicht bei den Höchstgerichten anfechtbar. Es handelt sich dabei vielmehr um Rechtsakte

³⁴ Vgl zur nachfolgenden Darstellung: *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rn 1255ff.

sui generis. Der Intention des Gesetzgebers entsprechend ist die Volksanwaltschaft kein Organ der Rechtskontrolle; vielmehr soll sie das „Unbehagen des Bürgers an der Verwaltung“ abbauen helfen. Dementsprechend ist die Volksanwaltschaft auch zur Prüfung behaupteter oder vermuteter Missstände in der Verwaltung des Bundes (einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten) berufen. In den von ihr behandelten Fällen kann die Volksanwaltschaft jedoch lediglich den mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes betrauten Organen Empfehlungen für die in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines bestimmten Falles zu treffenden Maßnahmen erteilen. Aufgrund dieses bloß empfehlenden Charakters von Akten der Volksanwaltschaft, der auch verfassungsrechtlich konstituiert ist, kommt eine Umsetzung des Art 9 Abs 3 durch ein Instrumentarium der Volksanwaltschaft nicht in Betracht.

10.2. §§ 364 f ABGB

Wie bereits oben in Punkt 8.2. erörtert, verlangt die Konvention nicht die Schaffung zusätzlicher zivilrechtlicher Ansprüche betroffener Nachbarn, wie sie etwa in Form des § 364 ABGB bereits bestehen. Allerdings bieten die §§ 364 f ABGB eine Systematik, die dazu verwendet werden *könnte*, Untersuchungsrechte mit Verbandsklagen zu kombinieren.

Die derzeitige Systematik der §§ 364 f ABGB kann wie folgt skizziert werden:

Ein wesentlicher Aspekt und gleichzeitige Konkretisierung der negativen Seite des Eigentumsrechts ist - mit gleichzeitiger umweltrechtlicher Funktion - die Befugnis, Immissionen abzuwehren. Die Befugnis wird in § 364 Abs 2 ABGB konkretisiert, wonach ein Grundeigentümer die vom Nachbargrund ausgehenden Einwirkungen durch Abwässer, Rauch, Gase, Wärme, Geruch, Geräusche, Erschütterungen, etc unter bestimmten Umständen untersagen kann. Die Aufzählung des § 364 Abs 2 ABGB ist nach unstrittiger Auffassung³⁵ bloß demonstrativ. Für den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand ist beispielsweise relevant, dass etwa auch

- elektrische Energie,
- ionisierende Strahlung,³⁶
- Bienenflug,³⁷

³⁵ ZB OGH in SZ 14/224.

³⁶ Wilhelm, Die ionisierende Strahlung als grenzüberschreitende Immission, JBl 1986, 696.

- Ermöglichung von Windeinwirkung³⁸ und selbst
- bloß optische Einwirkungen³⁹

untersagt werden können. Nach der derzeit bestehenden gesetzliche Regelung kommt es für die Untersagungsmöglichkeit ausschließlich darauf an, ob die Einwirkung das nach den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß überschreitet und die ortsübliche Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigt. Das entstehen wirtschaftlicher Nachteile oder gar der Eintritt von Schäden ist für die Untersagungsmöglichkeit hingegen irrelevant.

Darüber hinaus müssen *unmittelbare* Zuleitungen unter keinen Umständen geduldet werden.⁴⁰

Anspruchsberechtigt sind nach nunmehr herrschender Auffassung nicht bloß Eigentümer der beeinträchtigten Liegenschaft, sondern auch Bestandnehmer.⁴¹

Die Klage auf Untersagung kann sowohl gegen den Eigentümer des Grundstückes, der die Störung herbeiführt oder zumindest duldet (obwohl er in der Lage gewesen wäre, sie zu verhindern)⁴² als auch gegen dritte Verursacher gerichtet werden, die die Liegenschaft für ihre Zwecke benützen.⁴³

Die Beweislast für die Immission trägt der Kläger.

Werden Immissionen durch eine behördlich genehmigte Anlage verursacht, so müssen sie in dem von der Genehmigung erfassten Ausmaß allerdings selbst dann geduldet werden, wenn sie das ortsübliche Maß überschreiten und die ortsübliche Nutzung wesentlich beeinträchtigen (§ 364a ABGB). Behördlich genehmigte Anlagen sind allerdings nur solche, die in einem

³⁷ OGH NZ 1998, 143.

³⁸ OGH SZ 54/179.

³⁹ *Koziol/Welser*, aaO, 254.

⁴⁰ OGH SZ 54/137; RdU 1996, 100 und 146 (*Kerschner*).

⁴¹ Siehe zB OGH WoBl 1990, 42; SZ 67/138 und 212.

⁴² OGH RdU 1994, 149 (*Kerschner*).

⁴³ OGH SZ 67/138; RdU 1996, 2000 (*Kerschner*); SZ 70/85.

Verfahren bewilligt wurden, in dem die Interessen der Nachbarn in einer Weise zu berücksichtigen sind, wie im Genehmigungsverfahren nach dem § 74 f GewO.⁴⁴

10.3. Rechtsansprüche von „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ und „qualifizierten Einrichtungen“ in den Materiengesetzen

Die Umweltschutzbehörden haben nach bundesgesetzlichen Rechtsvorschriften - abgesehen vom UVP-G sowie den UVP-Verfahren nach dem Flurverfassungs-Grundsatzgesetz - kaum materiell-rechtliche Ansprüche bzw Parteistellungen. Eine Ausnahme bilden im wesentlichen lediglich § 6 Abs 6 AWG über die Antragslegitimation zu bestimmten Verstellungsbescheiden sowie § 42 Abs 1 AWG, wonach der Umweltschutzbeauftragte in bestimmten abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren das Recht hat, die Einhaltung von naturschutzrechtlichen Vorschriften als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen (einschließlich Rechtsmittellegitimation). Hinzu kommen weitere Parteistellungen in abfallrechtlichen Verfahren, und zwar im vereinfachten Verfahren gem § 50 AWG sowie im Genehmigungsverfahren von mobilen Behandlungsanlagen.

Es würde sich zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 der Konvention geradezu anbieten, diese Technik auf die anderen umweltspezifischen Materiengesetze auszudehnen. Berücksichtigt müsste dabei werden, dass der Bundesgesetzgeber die jeweils zuständigen Umweltschutzbehörden zur Mitwirkung in den Genehmigungsverfahren berufen könnte. Die Umweltschutzbehörden selbst sind landesgesetzlich eingerichtet, wobei ihre Mitwirkung nicht notwendigerweise unmittelbar territorial beschränkt ist. So ordnet etwa § 1 WrUmwG an, dass es Ziel dieses Gesetzes ist, „einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Umwelt ... zu leisten, [und] die Wahrnehmung der Interessen des Umweltschutzes ... betreffend Wien“ vorzunehmen. Dass die betreffende Anlage selbst auf dem jeweiligen Gebiet - im genannten Beispiel etwa des Landes - gelegen ist, ist dahingehend nicht maßgebend. Für die Festlegung des räumlichen Bezugsbereichs von (Landes-)Gesetzen ist nicht nur das Territorialitätsprinzip, sondern auch das Schutzprinzip maßgebend (zB *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrecht⁹ [2000] Rz 176). Die Landesgesetzgeber können daher die Zuständigkeit der Umweltschutzbehörde für sämtliche Umweltinteressen des Landes regeln, auch wenn diese Interessen durch Handlungen oder Unterlassungen berührt werden, die in der Umgebung des jeweiligen Bundeslandes vorgenommen werden, sich aber auf das Bundesland selbst auswirken.

⁴⁴ OGH SZ 48/15 und 45; SZ 55/172; *Hecht*, Nachbarrechtlicher Untersagungsanspruch und Immissionen von Straßen, ÖJZ 1993, 292.

Ein ausreichender Anknüpfungspunkt beim jeweiligen Land (*Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung [1977] 160) muss allerdings gegeben sein.

Die wesentlichste Implikation des verwaltungsrechtlichen Ansatzes ist es, dass die zur Regelung des „Umweltrechts“ (siehe oben Punkt 5.) zuständigen Materiengesetzgeber (Bundes- und Landesgesetzgeber) jeweils Regelungen schaffen, wonach die jeweiligen qualifizierten Umwelteinrichtungen sowie Umweltschutzverbände Parteistellung in den jeweiligen Verwaltungsverfahren haben. Die Aufwertung der Umweltschutzverbände ist deshalb naheliegend, weil es als unsachlich und damit als gleichheits- und verfassungswidrig angesehen werden könnte, wenn qualifizierte Einrichtungen, die Nicht-Regierungsorganisation sind, weitergehende Befugnisse hätten als die Umweltschutzverbände. Beispiele existieren bereits: § 3 des Burgenländischen Landesumweltschutzgesetzes, LGBl 87/2002, ordnet eine umfassende Mitwirkung des Umweltschutzes in Verwaltungsverfahren an; die Bestimmung lautet wie folgt:

„§ 3

Mitwirkung in Verwaltungsverfahren

- (1) Der Burgenländischen Landesumweltschutzbehörde kommt Parteistellung im Sinne des § 8 AVG in allen Verwaltungsverfahren zu, die auf Grund der im Anhang zu diesem Gesetz angeführten Landesgesetze durchgeführt werden und deren Ausgang erhebliche und dauernde negative Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne des § 1 zur Folge haben kann. Sie ist berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt im Sinne des § 1 dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und dabei Rechtsmittel zu ergreifen sowie Beschwerden an die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts zu erheben. Bei Wahrnehmung ihrer Parteistellung hat sie, soweit dies im Interesse des Umweltschutzes vertretbar ist, auch auf andere Interessen, insbesondere wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Interessen, Bedacht zu nehmen.*
- (2) Die Behörden, die Verwaltungsverfahren im Sinne des Abs 1 führen, haben nach Einlangen eines Antrags oder nach Aufnahme eines amtswegigen Verfahrens die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde über den Gegenstand des Verfahrens nachweislich zu verständigen. Dies gilt nicht für das aufsichtsbehördliche Verfahren zu vereinfachten Widmungsänderung. Verzichtet die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde nicht auf ihre Parteistellung, sind ihr die Projektunterlagen oder sonstige Schriftstücke zuzustellen. Findet eine Verhandlung statt, so ist die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde zu laden. Die Parteistellung ist auch gegeben, wenn*

die Verständigung der Burgenländischen Landesumweltanwaltschaft entgegen diesem Absatz unterblieben ist.“

Neben der obigen Regelung über die Mitwirkung in Verwaltungsverfahren statuiert das Burgenländische Landesumweltanwaltschafts-Gesetz auch einen ganz allgemein gefassten Rechtsbehelf der Landesumweltanwaltschaft, im Wege einer Missbrauchsaufsicht Verstöße gegen Umweltrecht zu bekämpfen: § 4 lautet wie folgt:

„§ 4

Initiativrecht zur Missstandsbehebung

- (1) Liegt ein begründeter Verdacht auf Bestehen eines Umweltmissstands vor, so kann die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft bei der zuständigen Behörde den Antrag auf Behebung des Missstands gemäß den Verwaltungsvorschriften stellen. Die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft hat das Recht auf Erhebung von ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmitteln gegen die getroffenen Maßnahmen oder gegen die Säumigkeit der Behörde. Dieses Recht gilt insbesondere auch gegenüber der im Rahmen der Gemeindeaufsicht zuständigen Aufsichtsbehörde.*
- (2) Die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft hat ihr bekannt gewordene Übertretungen von Verwaltungsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt im Sinne des § 1 dienen, bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.*
- (3) Ein Umweltmissstand im Sinne des Abs 1 liegt vor, wenn entgegen den Landesgesetzen oder Verordnungen des Landes oder einer Gemeinde die Umwelt im Sinne des § 1 beeinträchtigt wird, die Gefahr einer Beeinträchtigung besteht oder sonst landesgesetzliche Bestimmungen, die dem Interesse des Umweltschutzes dienen, nicht eingehalten werden.“*

Diese Regelungen könnten als Modell für andere landesrechtliche oder bundesrechtliche Vorschriften herangezogen werden.⁴⁵ Sollte dies - ebenso wie im Burgenland - mittels der Technik eines Anhanges erfolgen, so kann ein solcher entsprechend der Begriffsbildung des „Umweltrechts“ (Punkte 5. und 10.) ausgestaltet werden.

⁴⁵ Die Bestimmungen müssten allerdings mit Sicherheit „verfeinert“ werden, da sowohl § 3 als auch § 4 des Burgenländischen Landesumweltanwaltschafts-Gesetzes - vor allem wegen mangelnder Determinierung - verfassungsrechtlich bedenklich ist.

11. Vor- und Nachteile der Umsetzung im Rahmen von Verwaltungsverfahren

11.1. Zeitliche Aspekte

In zeitliche Hinsicht bietet die Umsetzung im Rahmen von Verwaltungsverfahren den Vorteil eines rascheren Verfahrens. Die Pflicht zur Entscheidung ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber innerhalb von sechs Monaten gewährleistet in der Praxis ein vergleichsweise straffes Verfahren. Dies auch bei dem in der Praxis häufigen Fall eines zweigliedrigen Instanzenzuges. Eine gewisse Unwegbarkeit bildet allerdings die höchst unterschiedliche Dauer der höchstgerichtlichen (Bescheidbeschwerde-)Verfahren beim VwGH sowie beim VfGH. Das Spektrum reicht hier in der Praxis von wenigen Wochen bis zu mehreren Jahren. Insgesamt sind Verwaltungsverfahren aber immer noch straffer als gerichtliche Verfahren. Letztere dauern sehr häufig mehrere Jahre. Ausgenommen hiervon sind lediglich (Provisorial-)Verfahren zur Erwirkung einstweiliger Verfügungen. Kann die einstweilige Verfügung erwirkt werden, so ist dies häufig innerhalb weniger Tage möglich. Verfahren zur Bekämpfung von einstweiligen Verfügungen dauern - wenn auch ein Revisionsrekurs an den OGH zulässig ist - in der Regel zwischen sechs Monaten und einem Jahr.

11.2. Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten sind bei gerichtlichen Verfahren durch den dort in der Regel geltenden Anwaltszwang in der Regel wesentlich höher, als dies in Verwaltungsverfahren der Fall ist. Dies gilt jedenfalls für die Kosten von (potenziellen) Nachbarn und anderen Beeinträchtigten, sofern sich diese in Verwaltungsverfahren nicht anwaltlich vertreten lassen. Dieser „Kostenvorteil“ kann sich aber dann umkehren, wenn aus Gründen der Zweckmäßigkeit ungeachtet des nicht stattfindenden Kostenersatzes eine anwaltliche Vertretung erfolgt. In diesem Falle werden auch bei Obsiegen im Verfahren diese Kosten von der mitbeteiligten Parte nicht ersetzt.

11.3. Unabhängigkeit

Die verfassungsgesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit eines Zivilgerichts im Vergleich zur Weisungsgebundenheit von Verwaltungsbehörden wird in der Praxis gravierend überschätzt. Ein Nachteil von Verwaltungsverfahren gegenüber gerichtlichen Verfahren durch die im

Verwaltungsverfahren nicht geltende Garantie der Unabhängigkeit, Unversetzbarkeit und Weisungsungebundenheit ist nach Erfahrung der Autoren empirisch nicht bestätigbar.

12. „Technische“ Implikationen eines verwaltungsrechtlichen Ansatzes einerseits und eines zivilrechtlichen Ansatzes andererseits

12.1. Verwaltungsrechtlicher Ansatz

Der Bereich des österreichischen Verwaltungsrechtes stellt einen hochdifferenzierten Regelungsbereich aus materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Regelungen dar. Diese beiden Bereiche des Verwaltungsrechts sind durch die zentrale Bestimmung des § 8 AVG miteinander verknüpft: Dort, wo die einzelnen materiellrechtlichen Bestimmungen bestimmten Personen oder Institutionen Rechtsansprüche oder rechtliche Interessen einräumen, haben diese so berechtigten Personen oder Institutionen die Möglichkeit, diese Rechtsansprüche in Verwaltungsverfahren, deren Partei sie dann sind, durchzusetzen. § 8 AVG ergänzt so die materiellrechtlich gewährleisteten Rechtsansprüche zu subjektiven Rechten, also zu Rechten, die in Verfahren kraft Parteistellung durchgesetzt werden können. Dieser Ansatz eignet sich vor allem für Mehrparteienverfahren, die charakteristisch für das österreichische Umweltrecht sind, technisch besonders gut für die Umsetzung des Richtlinienvorschlages. Dies gilt nicht nur für Genehmigungsverfahren, sondern auch für alle anderen umweltrechtlichen Verfahren im Sinne des Richtlinienvorschlages (dazu oben Punkt 5.), in denen Untersagungsansprüche de lege ferenda durchgesetzt werden können.

So könnte erwogen werden, einen Untersagungsanspruch der §§ 74 ff GewO Institutionen wie etwa den Umweltorganisationen iSd UVP-G Novelle 2004 oder dem jeweils örtlich zuständigen Umweltschutzbeauftragten einzuräumen. Dies mag auf den ersten Blick befremdlich erscheinen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich freilich eine gewisse Verwandtschaft zu Verbandsklageinstrumenten etwa des § 14 UWG oder etwa des KSchG, der §§ 158 und 178g VersVG und ähnlicher Instrumente.

Auch noch eine andere Überlegung lässt dies als nicht weit hergeholt erscheinen: Es ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass der Ausschluss von Untersagungsansprüchen gem § 364a ABGB nur dort einsetzt, wo im zugrunde liegenden Genehmigungsverfahren unter Wahrung bestimmter Parteienrechte die Zulässigkeit von Beeinträchtigungen Beurteilungsmaßstab war. § 364 ABGB einerseits und § 364a ABGB andererseits stehen insofern in einem „komplementären“ Verhältnis zueinander. Es könnte daher ebenfalls „komplementär“ sein,

jedenfalls dort, wo in Verfahren über die Genehmigung bestimmter Beeinträchtigungen (von bestimmten Anlagen) beispielsweise der Umweltschutz Parteistellung hat, ihm einen Unter-sagungsanspruch für den Fall übermäßiger (nicht genehmigter) Emissionen einzuräumen.

Technisch schwieriger ist die Verfolgung eines verwaltungsrechtlichen Ansatzes für den vor-läufigen Rechtsschutz:

Eine verfahrensrechtliche Regelung, wonach Berufungen gegen in Stattgebung von Anträgen von Umweltorganisationen oder Umweltschutzschaften erlassene Bescheide keine aufschie-bende Wirkung haben, wäre eine weitreichende Änderung des österreichischen Verwaltungs-verfahrensrechts. Die Diskussion einer Regelung würde mit einiger Wahrscheinlichkeit mas-siven Widerstand provozieren; sie wäre auch verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, weil sie eine Ungleichbehandlung der Umweltschutzschaften im Verhältnis zu anderen (Formal-)Parteien implizieren würde. Eine solche Regelung wäre daher schon aus verfassungs-rechtlichen Erwägungen nur dann zu empfehlen, wenn sie gemeinschaftsrechtlich (und daher in Umsetzung eine gemeinschaftlichen Bestimmungen, die auch gegenüber innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen Anwendungsvorrang hat) erlassen würde. Ferner müsste eine derartige Regelung von komplexen schadenersatzrechtlichen Bestimmungen be-gleitet werden. Dahingehend würde vor allem vom Gesetzgeber die Frage zu beantworten sein, wer Schäden trägt, die sich aus der Aberkennung aufschiebender Wirkung von später im Rechtsmittelweg behobenen Bescheiden ergäben. Es wäre zwar argumentierbar, dass auch de lege lata im Zusammenhang mit Höchstgerichtsbeschwerden die aufschiebende Wirkung (oh-ne schadenersatzrechtliche Folgen) zuerkannt oder verwährt werden kann; dagegen wird aber ins Treffen zu führen sein, dass dieser Regelungskomplex jeweils einzelfallbezogene Ent-scheidungen von Höchstgerichten impliziert, die noch dazu auf Basis einer Interessensabwägung erfolgen.

12.2. Zivilrechtlicher Ansatz

Wie ausgeführt, ist eine parallele Kontrolle im Verwaltungsweg und im Zivilrechtsweg auf-grund des verfassungsgesetzlichen Gebotes der strikten Trennung von Justiz und Verwaltung in allen Instanzen nicht möglich. Ein (zusätzlicher) zivilrechtlicher Ansatz impliziert daher, dass § 364a ABGB zur Gänze aufrecht bleibt. Eine Präzisierung der Bestimmung hinsichtlich der zahlreich ergangenen Rechtsprechung zu dieser Bestimmung wäre freilich wünschens-wert.

In einem zivilrechtlichen Ansatz könnten die Umweltschutzschaften in den Kreis der an-spruchsberechtigten (aktiv legitimierten) Personen des § 364 Abs 2 ABGB aufgenommen

werden. Eine solche Erweiterung würde - das darf mit Sicherheit erwartet werden - allerdings als massiver Eingriff in eine klassisch-zivilrechtliche Regelung empfunden werden. Weiters wäre zu beachten, dass eine solche Regelung zum einen implizieren müsste, dass die Umweltschutzanwaltschaften als juristische Personen eingerichtet werden (wofür die Landesgesetzgeber zuständig wären) und ein erweiterter § 364 Abs 2 ABGB nur insoweit anwendbar wäre als die Umweltschutzanwaltschaften auch tatsächlich den Status einer juristischen Person erlangt hätten, und zweitens, dass ein solches zusätzliches Untersagungsregime nur hinsichtlich übermäßiger Emissionen „greifen“ würde.

12.3. „Nebeneinander“ eines zivilrechtlichen und eines verwaltungsrechtlichen Ansatzes

Das nebeneinander Bestehen von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Ansätzen wirft verfassungsrechtliche Fragen auf,⁴⁶ wobei vor allem zwei Fragen zu klären sind:

Nämlich erstens, ob im Hinblick auf Art 9 Abs 3 eine Modifikation oder Erweiterung dieser Bestimmungen möglich und sinnvoll wäre, und zweitens, in welchem Verhältnis hierzu Art 94 B-VG über die Trennung von Justiz und Verwaltung in allen Instanzen steht.

Hinsichtlich der ersten Frage gilt Folgendes: Die Möglichkeit der Emissionsabwehr gem § 364 Abs 2 ABGB stellt generell gerade nicht darauf ab, ob Emissionen gesetzlich festgelegte Grenzwerte überschreiten oder überhaupt der Emittent dadurch verwaltungsrechtliche Bestimmungen überschreitet. Gerichtlich untersagt werden können schlicht übermäßig unübliche Emissionen, die die ortsübliche Nutzung von Liegenschaften beeinträchtigen.

Zur zweiten Frage ist auszuführen, dass § 364a ABGB im Hinblick auf Art 94 B-VG geradezu verfassungsrechtlich geboten ist: Könnte nämlich im Zivilrechtswege die Zulässigkeit von Einwirkungen, die bereits Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens war, (nochmals) entschieden werden, so würde damit in der selben Sache zunächst eine Verwaltungsbehörde und dann ein Gericht entscheiden.⁴⁷ Dabei ist freilich zu beachten, dass nicht jede Art „behördlicher Genehmigung“ zu einer Anwendbarkeit des § 364a (und damit dem Ausschluss der Un-

⁴⁶ Siehe bereits ausführlich *Hecht*, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich (2001) 131 f.

⁴⁷ Dies bildete auch den Gegenstand einer teils heftig ausgetragenen literarischen Debatte; vgl insbesondere *Hecht/Muzak*, Umwelthaftung im Nachbarrecht, JBl 1994, 159 und die dort zitierten Auffassungen.

tersagungsmöglichkeit) führt.⁴⁸ Von besonderer Bedeutung für die hier untersuchte Problematik ist insbesondere, dass von „behördlich genehmigten Anlagen“ iSd § 364a ABGB nur dann und insofern gesprochen werden kann, als potenzielle Kläger als Nachbarn im behördlichen Genehmigungsverfahren umfassende Parteistellung gehabt haben müssen; ist dies nicht der Fall, so liegt - jedenfalls im Hinblick auf diese Personen - eine „behördlich genehmigte Anlage“ nicht vor, weshalb deren Unterlassungsanspruch gem § 364 Abs 2 ABGB erhalten bleibt.⁴⁹

Aus der Beantwortung der beiden Fragen ergibt sich im Hinblick auf Art 9 Abs 3 folgende Lösungsmöglichkeit: Verletzungen umweltrelevanter Bestimmungen, deren Einhaltung Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens war, können de lege lata und verfassungsrechtlich gebotener Weise nicht Gegenstand eines zivilgerichtlichen Unterlassungsprozesses sein. Derartige zivilrechtliche Unterlassungsansprüche - auch von Umweltschutzverbänden - müssten so eingeräumt werden, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit“ generell auf Unterlassung der Übertretung umweltrelevanter Bestimmungen klagen können, wenn sie in den Verwaltungsverfahren zu deren Einhaltung nicht Parteistellung hatten. Die Frage, ob derartige Bestimmungen eingehalten werden, darf - soweit auch nur irgendeine verwaltungsrechtliche Bestimmung über die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften durch Verwaltungsbehörden besteht - aber bei Vorlage verwaltungsbehördlicher Entscheidungen von den Gerichten nicht aus eigenem zu beurteilen sein, sondern müsste vom Gericht unter Bindung an Entscheidungen der Verwaltungsbehörden (als Vorfragen) zu beurteilen sein. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen über zivilrechtliche Unterlassungsansprüche wären äußerst komplex und müssten hinsichtlich der aktiven Klagslegitimation die selben verfassungsrechtlichen Gebote beachten, wie dies bei Gewährung von (im Verwaltungsrechtswege durchzusetzenden) Rechtsansprüchen der Fall wäre. Ein unbegrenzter zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch bei Verstoß gegen Umweltrecht sowie gegen Bestimmungen in Genehmigungsbescheiden scheidet daher grundsätzlich aus.

Eine Ausnahme könnte lediglich im Rahmen eines Konzepts erarbeitet werden, in dem vorgesehen würde, dass die gerichtlich aktiv klagslegitimierte Parteien Personen oder Institutionen sind, die nicht Partei eines vorangegangenen Verwaltungsverfahrens waren; ein solcher Weg könnte deshalb gangbar sein, weil im rechtlichen Sinne die „entschiedene Sache“ durch die

⁴⁸ Ausführlich *Hecht*, Nachbarrechtlicher Untersagungsanspruch und Immissionen von Strassen, ÖJZ 1993, 289.

⁴⁹ *Hecht*, ÖJZ 1993, 289 ff.

objektiven und subjektiven Grenzen der Rechtskraft beschränkt ist. Außerhalb der subjektiven Grenzen der Rechtskraft - und damit im Hinblick auf Personen, die nicht Parteien eines vorangegangenen Verfahrens waren - liegt „entschiedene Sache“ nicht vor, weshalb einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren auch nicht das Gebot der Trennung von Justiz und Verwaltung in allen Instanzen (Art 94 B-VG) und damit einer nachprüfenden Kontrolle „in der selben Sache“ entgegenstünde. Wenn daher ein Konzept wie oben vorgeschlagen realisiert werden soll - dass nämlich die Umweltschutzbehörden sowohl verstärkt in verwaltungsrechtliche Verfahren eingebunden werden als auch zivilrechtliche Untersagungsansprüche erhalten -, so muss dies (so wie schon bisher etwa bei betroffenen Nachbarn) so gestaltet werden, dass der Untersagungsanspruch lediglich konsenslose Umweltbeeinträchtigungen (Emissionen) betrifft.

13. Umsetzungsoptionen

Im Hinblick auf die oben in Punkt 12. aufgezeigten zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Ansätze und unter Anknüpfung an die oben in Punkt 10. aufgezeigten bereits vorhandenen Institutionen und Instrumente in Österreich könnte eine Umsetzung des Richtlinienvorschlages dadurch erfolgen, dass

- durch Bundes- und Landesgesetz angeordnet wird, dass die jeweils zuständige Umweltschutzbehörde und qualifizierte Umweltorganisationen, die für das jeweilige Bundesland zugelassen sind, in den oben genannten Verfahren Parteistellung haben,
- Ansprüche, wie sie Nachbarn iSd § 364 ABGB haben, auch auf die jeweils örtlich zuständigen Umweltschutzbehörden und qualifizierte Umweltorganisationen, die für das jeweilige Bundesland zugelassen sind, ausgedehnt werden und
- in den angesprochenen verwaltungsrechtlichen Materengesetzen Bestimmungen eingefügt werden, wonach die örtlich jeweils zuständigen Umweltschutzbehörden und qualifizierte Umweltorganisationen, die für das jeweilige Bundesland zugelassen sind, ein Antragsrecht dahingehend haben, dass die Verwaltungsbehörde Aufträge zur Herstellung eines nach diesen Materengesetzen oder nach diese Materienetze vollziehenden Bescheiden bzw darin enthaltenen Auflagen gesetzmäßigen Zustandes erteilen; dies in jenen Bestimmungen bzw gemeinschaftsrechtliche Richtlinien umsetzenden Gesetzen, die in Kapitel 9.4 genannt sind. Mit dieser Systematik könnte Art 9 Abs 3 der Konvention sowie die Richtlinie – sollte sie laut dem Vorschlag zustande

kommen - in vollem Umfang umgesetzt werden, und dies in einer Art und Weise, die sich mit dem in der Konvention und im Richtlinienvorschlag ebenfalls geforderten vorläufigen Rechtsschutz vereinbaren lässt.

- Letzteres könnte dadurch erfolgen, dass Berufungen gegen Aufträge, die in Stattgebung dahingehender Anträge der Umweltschutzorganisationen erlassen werden, keine aufschiebende Wirkung zukommt. Ausgeglichen müsste dies aber durch entsprechende Schadenersatzansprüche der betroffenen Unternehmen werden, sollte einer Berufung oder einem weiteren Rechtsmittel (ohne aufschiebende Wirkung) stattgegeben werden.

Für den Umfang eines erweiterten § 364 ABGB stünden die Vorschriften des Provisorialverfahrens der EO zur Verfügung.

- Zu beachten ist, dass die Bestimmungen, die in einen der Regelungsbereiche laut oben Punkt 9.2. fallen, selbstverständlich nicht ausschließlich genehmigungsrechtlicher Art sind. Daneben bestehen beispielsweise verwaltungsstrafrechtliche Bestimmungen sowie zahlreiche Bestimmungen etwa über die Erteilung nachträglicher Auflagen oder die Vornahme behördlicher Überwachungshandlungen bzw Zwangsrechte. Der Richtlinienvorschlag verpflichtet den Gesetzgeber nicht, weitere behördliche Maßnahmen anzuordnen. Umgekehrt muss aber überall dort, wo behördliche Maßnahmen angeordnet sind, die Rechtmäßigkeit sowohl von Handlungen als auch von Unterlassungen releviert werden können. Damit auch Unterlassungen geprüft werden können, müsste im Hinblick auf alle behördlichen Maßnahmen, die in einer der vorher genannten umweltrechtlichen Bestimmungen vorgesehen sind, ein entsprechendes Antragsrecht statuiert werden. In derartigen Verfahren müssten aus Sachlichkeitsgründen auch diejenigen Personen / Unternehmen Parteistellung haben, auf die sich die behördliche Tätigkeit bezieht. Gegen Entscheidungen über derartige Anträge müsste ein Rechtsmittel bestehen.
- Eine gesonderte Ausgestaltung der Verfahren gem Art 6 und Art 7 des Richtlinienvorschlages ist im Hinblick auf die Möglichkeit der Erlassung von Berufungsvorentscheidungen im österreichischen Verwaltungsrecht nicht erforderlich.
- Ein Eingriff in rechtskräftige Bescheide wäre nach der Systematik der Richtlinie – wenn sie systemkonform umgesetzt wird und entsprechende Parteistellungen bestehen – nicht erforderlich und sollte auch aus innerstaatlichen Gründen unterlassen werden; dies deshalb, weil die formelle und materielle Rechtskraft, wie sie das AVG an-

ordnet, auch Teil des verfassungsgesetzlichen Bescheidbegriffes sind. Letzteren kann zwar der einfache Gesetzgeber – auch durch Eingriffe in die Rechtskraft – ausgestalten; je weiter aber solche Eingriffsmöglichkeiten gehen, desto bedenklicher werden derartige Regelungen. Erwogen werden kann, hinsichtlich der derzeit bestehenden Regelungen des § 68 Abs 2, 3 und 4 AVG Antragsrechte und eine Verfahrensbeteiligung von qualifizierten Umweltorganisationen zu schaffen.

- Hinsichtlich der oben angesprochenen zusätzlichen Ansprüche bzw Verfahrensbeteiligungen zur Herstellung eines gesetzmäßigen Zustandes ist zu beachten, dass es der Gesetzgeber in der Hand hat, ob die Verwaltungsbehörden Handlungen vornehmen müssen oder aber nur vornehmen können (davon hängt ab, ob ein zu relevierender „Verstoß“ vorliegt). Als Beispiel möge § 138 WRG gelten, wonach die Wasserrechtsbehörde grundsätzlich zur Missstandsbehebung verpflichtet ist. Ein ähnliches Beispiel ist § 79a GewO. Nach dieser Bestimmung hat die Behörde von amtswegen oder auf Antrag (bestimmter Berechtigter) nachträgliche Auflagen zu erlassen. Hinsichtlich der dahingehenden Ansprüche müsste qualifizierten Einrichtungen (sowie den Umweltanwaltschaften) ein Rechtsanspruch zukommen, der im Wege der Parteistellung auch verfahrensrechtlich durchsetzbar ist. Selbiges gilt - als weiteres Beispiel - etwa für Maßnahmen gem § 21 Abs 1 UVP-G.
- Die Umsetzung des Art 6 des Richtlinienvorschlages über den Antrag auf interne Überprüfung könnte durch eine Modifikation des § 64a AVG über die Berufungsvorentscheidung erfolgen. Nach dieser Bestimmung kann die Behörde die Berufung binnen zwei Monaten nach Einlangen bei der Behörde 1. Instanz durch Berufungsvorentscheidung erledigen. Die Behörde kann die Berufung nach Vornahme notwendiger Ergänzungen des Ermittlungsverfahrens als unzulässig oder verspätet zurückweisen, den Bescheid aufheben oder nach jeder Richtung abändern. Jede Partei kann binnen zwei Wochen nach Zustellung der Berufungsvorentscheidung bei der Behörde den Antrag stellen, dass die Berufung der Berufungsbehörde zur Entscheidung vorgelegt (Vorlageantrag). Mit Einlangen des Vorlageantrags tritt die Berufungsvorentscheidung außer Kraft. Dieses Konzept dürfte mit derjenigen des Antrages auf interne Überprüfung gut zusammen passen.

IV. Ergebnisse

14. Ergebnisse / Zusammenfassung

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Art 9 Abs 2 der Aarhus-Konvention ordnet unter anderem an, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu Überprüfungsverfahren haben müssen, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die (unter anderem) Art 6 der Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt. Dies, sofern ein ausreichendes Interesse besteht oder, alternativ, eine Rechtsverletzung geltend gemacht wird, die nach nationalem Recht vorausgesetzt ist.
- Nach Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention 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 begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.
- Die Bestimmung stellt darauf ab, dass die Adressaten der Bestimmungen, die das Rechtsgut Umwelt zum Gegenstand haben, einen Anspruch auf Einhaltung der Bestimmungen über den Schutz dieses Rechtsgut haben sollen; dieser Adressatenkreis ist denkbar weit. Jedenfalls ist Art 9 Abs 3 wesentlich offener als Art 9 Abs 2 und schafft einen wesentlich weiteren Spielraum für Einschränkungen durch innerstaatliche Kriterien.
- Als Umsetzung des Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention und zur Verbesserung der Durchsetzung des Umweltrechts hat die Europäische Kommission einen Richtlinien-vorschlag vorgelegt, mit dem EU-weit Mindestbedingungen für den Zugang zu Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in Umweltangelegenheiten festgelegt und eine bessere Anwendung des Umweltrechts sichergestellt werden sollen.

- Der Umweltbegriff sowohl der Konvention als auch des Gemeinschaftsrechts ist weit auszulegen. Derzeit bestehen aber keine europarechtlichen Vorgaben, die die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Mitgliedstaaten determinieren oder erfordern würden.
- Der Richtlinienvorschlag dürfte nach den vom europäischen Parlament verlangten Änderungen die Bekämpfung einer Verletzung nur solcher umweltrechtlicher Vorschriften verlangen, die gemeinschaftsrechtlicher Natur oder aber mitgliedstaatliche Bestimmungen sind, die Gemeinschaftsrecht umsetzen.
- Nach dem derzeitigen Richtlinienvorschlag müssen die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit positive und negative Handlungen der zur Vollziehung von umweltrechtlich relevanten Vorschriften berufenen Behörden (gesetzwidrige Bescheide oder Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt; gesetzwidrige Untätigkeit der Behörde) relevieren können. Zusätzliche zivilrechtliche Ansprüche von Rechtsunterworfenen untereinander müssen nach der Konvention – jedenfalls im Lichte des Verständnisses der europäischen Kommission – nicht geschaffen werden. Der Richtlinienvorschlag überlässt die Regelung der Verfolgung von Handlungen oder Unterlassungen von Privatpersonen den Mitgliedsstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips.
- Die europäische Kommission hat sich mit ihrem Vorschlag gegen eine allgemeine Klagebefugnis im Sinne einer Popularklage entschieden. Diese Einschränkung erfolgt offenbar in dem Sinne, dass die Mitgliedsstaaten selbst entscheiden können, wann und in welchen Fällen sie ein Interesse als „ausreichendes Interesse“ iSd Konvention schaffen.
- Im Unterschied zur Konvention schafft der Richtlinienvorschlag ein relativ klares Konzept hinsichtlich der Frage, *wer* klagebefugt ist (Art 5 und 6), sowie *welche Verstöße in welchen Verfahren* releviert werden können (Art 6 und 7). Die Konvention verfolgt eine weitergehende Differenzierung zwischen Partizipation einerseits und Kontrolle von Umweltrecht andererseits, während der Richtlinienvorschlag dem gegenüber ein einheitliches (und im übrigen besser zur österreichischen Rechtsordnung „passendes“) Regime schafft. Während die Konvention ein einheitliches Konzept hinsichtlich der Verfolgung von Rechtsverletzungen durch Verwaltungsorgane einerseits und Privatpersonen andererseits vorsieht, differenziert der Richtlinienvorschlag dahingehend. Die Konvention räumt den Vertragsstaaten einen außerordentlich großen Umsetzungsspielraum ein, während dieser Spielraum nach dem Richtlinienvorschlag we-

sentlich enger sein wird. Schlussendlich geht mit der tendenziell größeren Trennung von Partizipation einerseits und Kontrolle andererseits durch die Konvention eine stärkere Trennung zwischen genehmigungsorientierten und sonstigen umweltrechtlichen Bestimmungen einher, die im Richtlinienvorschlag nicht vorzufinden ist.

- Weder die Konvention noch der Richtlinienvorschlag stellen bei der Regelung einer Verfolgung von Rechtsverletzungen darauf ab, ob die relevanten Mitglieder der Öffentlichkeit an der Genehmigung eines Vorhabens, das allenfalls mit der nachfolgenden Rechtsverletzung in einem Zusammenhang steht, als Parteien beteiligt waren bzw dahingehende subjektive Rechte hatten.
- Nach dem Verständnis der europäischen Kommission und dem Wortlaut des Art 9 Abs 3 haben die Mitgliedstaaten einen außerordentlich weiten Spielraum, ob sie zusätzliche (rechtliche) „Interessen“ (Art 2 Z 5) im Sinne von „ausreichenden Interessen“ schaffen, um Umweltverstöße bekämpfen zu können. Während die Konvention also einen großen Spielraum für Interpretationen bietet, würde der Richtlinienvorschlag einen Handlungsbedarf des österreichischen Gesetzgebers in mehrfacher Hinsicht mit sich bringen, insbesondere aber hinsichtlich qualifizierter Einrichtungen:

Die österreichische Rechtsordnung schafft zwar in weiten Bereichen des Umweltrechts ein effizientes Anfechtungsregime. Die jeweiligen Anfechtungsbefugnisse sind aber regelmäßig mit subjektiven Rechten verknüpft, die die anfechtungsberechtigten Personen/Institutionen kraft ihrer daraus erwachsenden Parteistellung in Verfahren durchsetzen können. Diese Technik korrespondiert damit, dass nach dem Richtlinienvorschlag Mitgliedstaaten für die Einräumung einer Anfechtungsbefugnis ein ausreichendes Interesse verlangen können. Um dieser Technik gerecht zu werden, sollten daher für Nicht-Regierungsorganisationen - und aus Sachlichkeitserwägungen möglichst auch für Umweltschutzverbände - sollten daher erweiterte Rechtsansprüche und Parteistellungen geregelt werden.

Dieses Szenario könnte wie folgt aussehen:

- Die Umweltschutzverbände haben derzeit nicht durchgängig, sondern – jedenfalls rechtstechnisch – nur in Ausnahmefällen materiellrechtliche Ansprüche bzw Parteistellungen in Verfahren. Den Umweltschutzverbänden könnte in einem weiteren Bereich und nicht beschränkt auf den Bereich im wesentlichen der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Abfallwirtschaftsrechts – Parteistellung eingeräumt werden. Als Modell für sowohl landesrechtliche als auch bundesrechtliche Vorschriften in diese Richtung

könnten §§ 3 und 4 des Burgenländischen Landesumweltschutz-Gesetzes herangezogen werden. Das selbe Modell könnte für zugelassene (Art 9 des Richtlinienvorschlages) Umweltorganisationen gewählt werden (wobei an den Zulassungsprozess angeknüpft werden könnte, wie er derzeit im Zuge der Novellierung des UVP-G 2000 diskutiert wird). Dieses Modell könnte – allerdings mit gewissen Komplikationen – auch als Rahmen für vorläufigen Rechtsschutz dienen. Hervorzuheben ist, dass das Modell allerdings präziser gefasst werden müsste. Aufgrund des VfGH-Erkenntnisses vom 16.06.2004, G 4/04 ua – B 456/03 ua, ist überdies klargestellt, dass die einfachgesetzliche Ermächtigung staatlicher Organe – und folglich auch der Umweltschutzorganisation – zur Erhebung einer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung von Interessen des Umweltschutzes oder sonstiger von ihnen wahrzunehmender öffentlicher Interessen wegen Verletzung des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystems verfassungswidrig ist. Daneben verneint der VfGH grundsätzlich einen Eingriff in subjektive Rechte eines (insbesondere staatlichen) Organs eines Rechtsträgers, womit auch die Voraussetzung der Berechtigung zur Beschwerdeführung vor dem VfGH gemäß Art 144 B-VG entfällt.

- Die Umsetzung des obigen Vorschlags ist im Bereich des Genehmigungsrechtes rechtstechnisch vergleichsweise einfach. Für den übrigen Bereich des (gemeinschaftsrechtlichen oder Gemeinschaftsrecht umsetzenden) Umweltrechts ist jeweils eine Beurteilung vorzunehmen, ob eine Unterlassung behördlichen Handelns gesetzwidrig wäre (Beispiel: § 138 WRG, § 79a GewO, § 21 UVP-G). In diesen Bereichen müsste den zugelassenen qualifizierten Einrichtungen sowie den Umweltschutzorganisationen ein Antragsrecht samt Parteistellung eingeräumt werden. Für diesen Bereich ist allerdings das (derzeitige) Konzept des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts über die aufschiebende Wirkung nicht hinreichend, da dadurch der vom Richtlinienvorschlag verlangte vorläufige Rechtsschutz nicht gewährleistet würde, sofern nicht in den Verhandlungen zur Richtlinie ein Element der Angemessenheit und Interessensabwägung aufgenommen wird. Ein solcher müsste daher durch – für diese Verfahren anwendbare – Bestimmungen geschaffen werden, wonach Berufungen den Eintritt der materiellen und formellen Rechtskraft nicht hinausschieben. Dies erfordert allerdings aus Sachlichkeitserwägungen eine Schadenersatzverpflichtung des Antragstellers, falls im Nachhinein einer Berufung des Betroffenen (die keine aufschiebende Wirkung hatte) stattgegeben wird.
- Als zusätzliche Maßnahme kommt ein Antragsrecht von qualifizierten Einrichtungen und Umweltschutzorganisationen auf Aufhebung oder Nichtigerklärung des Bescheides iSd § 68 AVG in Betracht.

- Das Erfordernis des Richtlinienvorschlages für ein Verfahren zur internen Überprüfung sollte mittels Modifikation des § 64a AVG über die Berufungsvorentscheidung erfüllt werden. Dasselbe gilt für Verfahren, die nicht in einem Genehmigungsverfahren bestehen; auch hier gilt - wie ausgeführt - dass eine Bekämpfung in einem beschleunigt zu erledigenden Verfahren, das hierfür eingerichtet wird, erfolgt. Über Berufungen gegen derartige Bescheide ist dann wiederum eine Berufungsvorentscheidung möglich.
- Die Etablierung eines zivilrechtlichen Ansatzes – anknüpfend an § 364 Abs 2 ABGB – scheint wenig erfolgversprechend zu sein. Von der Einführung einer echten Verbandsklage ist abzuraten; eine solche ist nach dem Richtlinienvorschlag nicht erforderlich. Eine Nachprüfung von Entscheidungen von Verwaltungsbehörden durch Gerichte kommt aufgrund des Art 94 B-VG nicht in Frage.
- Zusammenfassend ist festzuhalten:
 - Die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in Art 9 Abs 3 ermöglichen den Staaten einen großen Spielraum für Interpretation und Umsetzung. Aufgrund dieses großen Spielraums können auf Basis der Konvention keine zwingenden, unmittelbaren Umsetzungserfordernisse determiniert werden.
 - Der Richtlinienvorschlag der Kommission würde diesen großen Interpretationsspielraum deutlich einschränken und - wenn er zur Richtlinie wird - Handlungsbedarf mit sich bringen.
 - Dieser Handlungsbedarf ist auf den Bereich des Verwaltungsrechts beschränkt.
 - Innerhalb des Bereichs des Verwaltungsrechts sind für Mitglieder der Öffentlichkeit zusätzliche Rechtsansprüche oder Parteistellungen nicht zwingend erforderlich. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass – anders als beispielsweise § 42 Abs 3 VwGG – Art 4 des Richtlinienvorschlages nicht zwischen für die Entscheidung relevanten und für diese nicht relevanten Verletzungen von Verfahrensvorschriften unterscheidet, sondern ganz generell davon spricht, „dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten erhalten, die auch einen vorläufigen Rechtsschutz umfassen, um die verfahrens- oder materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten oder der Unterlassung von Verwaltungsakten, die gegen eine Umweltvorschrift verstoßen, anzufechten“. Daraus lässt sich aber kein Handlungsbedarf ableiten, weil der Richtlinienvor-

schlag lediglich die Relevierung von Fehlern in jenen zusätzlichen Verfahren, die der Richtlinienvorschlag selbst erfordert, anordnet. Die Modalitäten für die Relevierung von Verfahrensvorschriften und damit detaillierte verfahrensrechtliche Regelungen über relevante und irrelevante Fehler lässt die Richtlinie offen. Zwingend erforderlich wäre allerdings die Schaffung eines Zulassungsverfahrens für qualifizierte Umwelteinrichtungen, die Schaffung zusätzlicher Rechtsansprüche und Parteistellungen sowie eine Modifikation der Bestimmungen über die Berufungsvorentscheidung und über die aufschiebende Wirkung von Berufungen. Eine generelle Umsetzung wäre rechtstechnisch machbar, aber verfassungsrechtlich problematisch. Eine zivilrechtliche Verbandsklage oder sonstige zivilrechtliche Maßnahmen müssen nicht geschaffen werden.