

Wien 2001

ISBN 3-7062-

Informationen zur

Umweltpolitik

145

Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich

Umsetzung der Aarhus-Konvention in
Österreich

1.1 Michael Hecht

Umweltverträglichkeitsprüfung	65
4.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention	66
4.2.1 Unter Art 6 fallende Tätigkeiten	66
4.2.2 Wer ist die „betroffene Öffentlichkeit“?	68
4.2.3 Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung	68
4.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 6 der Konvention im EU-Umweltrecht	70
4.3.1 Gemeinschaftsrechtliche Ausgangssituation	70
4.3.2 Bedeutung der Situation der Mitgliedsstaaten	71
4.3.3 Zwischenergebnis	72
4.3.4 Konkrete Umsetzungspläne	72
4.3.4.1. Umsetzungsabsicht auf EU-Ebene	72
4.3.4.2. Richtlinienentwurf der Kommission	73
4.3.4.3. Überblick über den Inhalt des Richtlinienentwurfs	73
4.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich	76
4.4.1 Anforderungen der Aarhus-Konvention	76
4.4.2 Verfassungsrechtliche Ausgangsposition	76
4.4.3 Gestaltungsmöglichkeiten und -gebote des einfachen Gesetzgebers... 78	
4.4.3.1 Handlungsbedarf für die einfachen Gesetzgeber der Konventionsstaaten	78
4.4.3.2 Gesetzestechnische Aspekte	79
4.4.3.3 Umsetzung der Konvention durch Änderung des österreichischen UVP-Rechts	80
4.4.3.4 „Eckpfeiler“ einer Umsetzung durch den einfachen Bundesgesetzgeber	82
4.4.4 Anlehnung an das UVP-G / zusätzliche Gebote	83
5. Partizipation bei der Erstellung von umweltrelevanten Plänen, Programmen und Politiken (Art 7).....	87
5.1 Vorbemerkung.....	87
5.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention	87
5.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 7 der Konvention im EU-Umweltrecht.....	89
5.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich	91
6. Öffentlichkeitsbeteiligung am Prozess umweltrelevanter Rechtssetzung (Art 8).....	93
6.1 Rechtslage in Österreich	93
6.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention	94

6.3	Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 8 der Konvention im EU-Umweltrecht	95
6.4	Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich	95
Teil III: Szenarien für die Einführung neuer Rechtsschutzinstrumente vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention		97
7.	Partizipation und Rechtsschutz im Anlagenrecht (Art 6 und 9/2 der Konvention).....	99
7.1	Rechtslage in Österreich	99
7.2	Anforderungen der Aarhus-Konvention	100
7.2.1	Regelungsbereiche des Art 9 - Dritte Säule	100
7.2.2	Art 9 Abs 2 der Konvention - Behörden- oder Gerichtszugang	100
7.2.2.1	Grundsatz der Rechtmäßigkeitskontrolle	100
7.2.2.2	Erfordernis eines „ausreichenden Interesses“ für die „betroffene Öffentlichkeit“	101
7.2.2.3	Begriff des ausreichenden Interesses nach der Konvention - ausreichendes Interesse für NGOs	101
7.2.2.4	„Ausreichendes Interesse“ für Nicht-NGOs - Rückgriff auf andere Konventionsbestimmungen	102
7.2.2.5	Beschränkung des Gerichtszugangs durch das „ausreichende Interesse“	104
7.2.3	Wer muss Behördenzugang haben?	106
7.3	Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 9 Abs 2 der Konvention im EU-Umweltrecht	107
7.4	Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich	108
7.4.1	Verfassungsrechtliche Ausgangssituation	108
7.4.1.1	Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich frei, eine Parteistellung von Bürgerinitiativen zu schaffen?	108
7.4.1.2	Verpflichtung des Gesetzgebers, bestimmten Personen subjektive Rechte einzuräumen	110
7.4.2	Einfachgesetzlich erforderliche Maßnahmen	117
7.5	„Tribunal-Problematik“	120
8.	Wie kann die Öffentlichkeit gegen Handlungen und Unterlassungen vorgehen, die gegen Umweltrecht verstoßen (Art 9/3 der Konvention)?	123
8.1	Möglichkeit einer Richtlinie der Kommission zur Implementierung des Art 9 Abs 3 der Konvention	123
8.1.1	Gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit, den Mitgliedsstaaten die	

Einführung einer Verbandsklage vorzuschreiben	123
8.1.2 Mögliche Konzeption einer gemeinschaftsrechtlich harmonisierten Verbandsklage	126
8.1.3 Konsequenz und Ausblick	127
8.2 Mögliche Instrumente	128
8.2.1 Förmliches Antragsrecht für die Einleitung von verwaltungspolizeilichen Verfahren?	128
8.2.2 Devolutionsantrag und Säumnisbeschwerde gegen Untätigkeit der Verwaltungspolizei?	129
8.2.3 Exkurs: § 79a GewO	131
8.2.4 Zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch bei Verstoß gegen Umweltrecht und gegen Bestimmungen in Genehmigungsbescheiden?	132
8.2.5 Einsatz des Wettbewerbsrechts (UWG): sollen Unternehmer die Verletzung von Umweltvorschriften durch ihre Mitbewerber zum Gegenstand von UWG-Klagen machen können? - Vorschläge de lege lata und de lege ferenda	134
8.2.5.1 Verbandsklage im KSchG	134
8.2.5.2 Verbandsklage im UWG	135
8.2.5.3 Weitere Verbandsklagen	136
8.2.5.4 Erkenntnisse für den Bereich der Aarhus-Konvention	136
8.3 Wer soll gem Art 9 Abs 3 anspruchsligitimiert sein?	137
8.3.1 Derzeitige Rechtslage in Österreich	137
8.3.2 Die Rolle der Umweltschutzverbände	137
8.3.3 Welche Interessenverbände (Umweltorganisationen, Verbraucherschutzverbände, Interessenvereinigungen der Wirtschaft) sollen zu gesetzlich verankerten „Umweltpolizisten“ werden können?	138
8.3.4 Welche Rechte sollen Einzelpersonen (in Österreich) haben?	139
8.3.5 Modelle einer „actio popularis“ in anderen (UN-ECE-)Ländern ..	141
8.4 Weitere Einzelfragen	141
8.4.1 Die verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art 9/4 der Konvention	141
8.4.2 Einstweiliger Rechtsschutz vor dem Hintergrund des Art 9/5 der Konvention	142
9. Zusammenfassung	145

ANLAGEN:

Anlage .1 Anhang I der Konvention

Anlage .2 Richtlinienvorschlag KOM (2000) 402 endgültig über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen

Anlage .3 Richtlinienvorschlag KOM (2000) 839 endgültig über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61 EG des Rates

2. Einleitung

Im Vorwort eines von der Wirtschaftskommission für Europa herausgegebenen Leitfadens zur Aarhus-Konvention¹ hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, die Aarhus-Konvention als „the most ambitious venture in the area of ‚environmental democracy‘ so far undertaken under the auspices of the United Nation“ bezeichnet. Die Konvention ist in der Tat - wenn sie ratifiziert wird - als Meilenstein für die Entwicklung des Umweltrechts der Vertragsstaaten zu bezeichnen. Dies steht - welchen Standpunkt man immer rechts- und gesellschaftspolitisch vertreten mag - außer Zweifel. Kofi Annan hat in seinem zitierten Vorwort die Adresse von Arbeiten zur Konvention so definiert, dass auch der potenzielle Adressatenkreis der vorliegenden Studie mit einem Zitat Annans umschrieben werden kann: „Policy makers and legislators, officials at all levels of government, academics, NGOs and others, in the hope that it will shed light on the convention and thereby help to involve citizens more effectively in our crucial collective search for sustainable development“. Dem haben auch die Autoren dieser Studie nichts hinzuzufügen, abgesehen lediglich von einem kurzen Dankeswort an Herrn Dr. Fritz Kroiss, der durch die Zurverfügungstellung zahlreicher Unterlagen zur Konvention die Arbeit an dieser Studie wesentlich erleichtert hat. Der Autor dankt auch Herrn Mag. Bernhard Raffelsberger, Rechtsanwaltsanwärter bei Fellner Wratzfeld & Partner Rechtsanwälte, für dessen Mitarbeit an der Studie.

Ziel der gegenständlichen Studie ist es, den Inhalt der „drei Säulen“ der Konvention² aufzuarbeiten, zu dokumentieren, welcher Handlungsbedarf sich für den österreichischen Gesetzgeber bei Ratifikation und Umsetzung der Aarhus-Konvention ergibt, und welche Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Verfügung stehen. Aufgezeigt werden dabei Lösungsansätze bzw mögliche Lösungsschemata. Ob die einzelnen Gesetzgeber von diesen Lösungsskizzen Gebrauch machen, muss legislativer Beurteilung vorbehalten bleiben. Wesentlich ist, dass in dieser Studie keine rechtspolitische, sondern eine rechtswissenschaftliche Arbeit zu erblicken ist, die die Inhalte der Konvention einerseits und die österreichischen rechtlichen Rahmenbedingungen andererseits sichtet und evaluiert. Naturgemäß geht die Aufarbeitung von Problemlösungs-

¹ *Stec ua*, The Aarhus-Convention - An implementation guide (2000).

² Das sind: Zugang zu Informationen über die Umwelt; Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken sowie während der Vorbereitung von Vorschriften und normativen Instrumenten; Zugang zu Gerichten.

möglichkeiten über eine Darstellung de lege lata hinaus; wenn aber eine Umsetzung der Konvention ohne Verfassungsänderung erfolgen soll, so wagt der Autor die Prognose, dass gänzlich andere als die hier diskutierten Umsetzungsmaßnahmen kaum in Betracht kommen werden.

Der Autor hat - neben den klassischen Methoden der Erarbeitung einer solchen Studie, wie insbesondere konventionelles und durch elektronische Datenbanken unterstütztes Literatur- und Judikaturstudium - auch assoziierte Rechtsanwälte im Ausland (Mitgliedskanzleien des KPMG-assozierten Anwaltsnetzwerks „KLegal“) angesprochen sowie Kontakte sowohl zur DG Umwelt der Kommission als auch - nach Ortung entsprechender Ansprechpersonen über das Internet - im UN-ECE-Büro wahrgenommen. Während der Arbeiten an der Studie wurde in regelmäßigen Abständen dem Auftraggeber auch über die einzelnen Problemkreise und den Fortschritt bei der Studie berichtet.

Stand der Studie ist März 2001; nachfolgende Änderungen konnten nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Wien, im August 2001

Michael Hecht

**Teil I:
Grundlagen der Studie -
die Aarhus-Konvention im Allgemeinen**

3. Entstehungsgeschichte und Inkrafttreten der Aarhus-Konvention

3.1 Der Werdegang der Aarhus-Konvention

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: „Aarhus-Konvention“ oder kurz: „Konvention“) wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN-ECE) erstellt und anlässlich der vierten Umweltministerkonferenz „Umwelt für Europa“ vom 23. bis zum 25.6.1998 in Aarhus, Dänemark, von 33 europäischen Staaten - darunter auch Österreich - unterzeichnet.³ Die Konvention wurde auch von allen anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterfertigt.⁴

In zwei weiteren „Runden“ haben noch sechs weitere Staaten die Konvention unterzeichnet, sodass ihr bis dato 39 Länder beigetreten sind. Vorgegangen ist der Unterfertigung ein rund zweijähriger Prozess von Verhandlungen, in die sowohl Regierungen als auch NGOs eingebunden waren.⁵ Die UN-ECE hat jedoch schon vorher zahlreiche „Vorläuferinitiativen“ gesetzt, die letztendlich in der Aarhus-Konvention mündeten: Zu nennen sind etwa der Entwurf einer Charta von Umweltrechten und -verpflichtungen von 1990, die UN-ECE Richtlinien betreffend den Zugang zur Umweltinformation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltentscheidungen. In Abschnitt 22 der Deklaration der zweiten Ministerkonferenz in Luzern war bereits festgehalten, dass ein Vorschlag einer Konvention, wie sie nunmehr die Aarhus-Konvention darstellt, erstellt werden wird. Die UN-ECE-Taskforce on Environmental Rights and Obligations wurde 1994 damit beauftragt, Richtlinien über Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltentscheidungen zu erarbeiten, die schließlich bei der dritten Ministerkonferenz „Umwelt in Europa“ in Sofia im Oktober 1995 angenommen wurden („Sofia Guidelines“, welche bereits bei der zweiten Ministerkonferenz in Luzern im April 1993 vorbereitet wurden).

³ www.bmu.gv.at/u_umwrecht/umweltinfos.

⁴ Universität Tilburg (Hrsg), Complaint procedures and Access to Justice for citizens and NGOs in the field of the environment within the European Union (2000) 14.

⁵ *Stec ua*, aaO, 1.

Das Forum „Umwelt für Europa“ ist ein wesentlicher Baustein für die Zusammenarbeit im Umweltschutzbereich in Europa. Ziel ist es, Umweltminister ebenso wie NGOs bei Konferenzen zusammenzuführen, um neue Ziele für die Umweltpolitik zu formulieren. Es nehmen regelmäßig Umweltminister von rund 55 Staaten teil, um Erfahrungen auszutauschen und neue Ideen zu entwickeln. Nachdem die Aarhus-Konvention in Kraft getreten sein wird, werden das Forum „Umwelt für Europa“ einerseits und die Aarhus-Konvention andererseits von einander losgelöst sein. Dessen ungeachtet ist es allerdings nach der Präambel der Konvention deren erklärtes Ziel, auch den Prozess „Umwelt für Europa“ weiter zu stärken.

Am 17.1.1996 errichtete das UN-ECE Komitee für Umweltpolitik eine ad hoc-Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Konvention, welche die Sofia-Richtlinien umsetzen sollte.⁶ Sodann wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die den eigentlichen Konventionstext auf Basis der Sofia-Richtlinien entwarf. Auf Basis dieses Konventionsentwurfes begannen - wie erwähnt - im Jahr 1996 die Verhandlungen zwischen den Vertretern der einzelnen Konventionsstaaten, wobei insgesamt zehn Verhandlungsrunden - neun davon in Genf und eine in Rom - stattfanden. Die NGOs partizipierten an den Verhandlungen durch eine eigene Arbeitsgruppe von Umweltorganisationen, die für die zehn Drafting Sessions gebildet wurde.

In der Konvention selbst wird auf die Erklärung von Stockholm über die Umwelt des Menschen,⁷ auf die Erklärung von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung aus 1992⁸ auf die Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28.10.1982 über die Weltcharta für die Natur und die Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.12.1990 über die Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl des Menschen zu sichern,⁹ sowie auf die europäische Charta für Umwelt und Gesundheit der ersten europäischen Konferenz über Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main vom 8.12.1989¹⁰ hingewiesen.

Weitere Dokumente, Konventionen bzw Resolutionen, die den Weg für die Aarhus-Konvention „geebnet“ haben,¹¹ sind folgende Akte:

⁶ *Jeremy Wates*, Access to environmental information and public participation in environmental decision-making: UN-ECE Guidelines: From theory to practice (1996) 5.

⁷ Präambel, Erster Erwägungsgrund.

⁸ Präambel, Zweiter Erwägungsgrund.

⁹ Präambel, Dritter Erwägungsgrund.

¹⁰ Präambel, Vierter Erwägungsgrund.

¹¹ *Stec ua*, aaO, 2 f.

1966: *Internationales Übereinkommen über zivile und politische Rechte*: gefasst von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 16. Dezember 1966. Artikel 19 befasst sich mit der „Freiheit, Informationen zu verlangen, zu erhalten und mitgeteilt zu bekommen“;

1972: *Stockholm-Erklärung über die menschliche Umwelt*: Grundsatz 1 bringt Angelegenheiten der Umwelt mit den Menschenrechten in Verbindung und postuliert das grundsätzliche Recht auf „eine Umwelt einer Qualität, die ein Leben in Würde und Wohlbefinden erlaubt“;

1980: *Salzburg -Erklärung über den Schutz des Rechtes auf Information und Beteiligung*, gefasst bei der zweiten europäischen Konferenz über Umwelt und Menschenrechte in Salzburg am 3. Dezember 1980;

1981: *Afrika-Charta über Menschen und Personenrechte*, gefasst in Algier am 26. Juni 1981. Ein früher Hinweis auf das Recht auf eine befriedigende Umwelt, die die Entwicklung der Menschheit begünstigt;

1981: *Empfehlung des europäischen Rates No. (81) 19 des Ministerrates der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Informationen von öffentlichen Behörden*, gefasst in Strassburg am 25. November 1981;

1982: *Weltcharta für die Natur*: Die wichtigsten Bestimmungen für die Aarhus Konvention finden sich in Kapitel III, §§ 15, 16, 18 und 23, die im Zusammenhang mit der Präambel unten näher besprochen werden;

1985: *Richtlinie der EG Nr. 85/337/EEC vom 27. Juni 1985 über die Festsetzung der Auswirkungen von bestimmten öffentlichen und privaten Projekten auf die Umwelt*. Die Ausübung der Richtlinie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb der EIA hat vielen der Verhandlungspartner der Aarhus Konvention Aufschluss gegeben;

1986: *Resolution des europäischen Rates No. 171 über die ständige Konferenz von lokalen und regionalen Behörden Europas über Regionen, Umwelt und Beteiligung*, gefasst in Strassburg am 14. Oktober 1986;

1987: *Unsere Gemeinsame Zukunft: Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland Report)* war richtungweisend für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 und deren Rio-Erklärung;

1988: *Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention*, gefasst in San Salvador am 17. November 1988, begründet das Recht auf eine gesunde Umwelt;

1989: *Europa-Charta über Umwelt und Gesundheit*, gefasst bei der ersten europäischen Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit in Frankfurt, anerkennt die öffentliche Beteiligung als wichtigen Bestandteil im Zusammenhang mit Umwelt und Gesundheitsfragen;

1989: *CSCE Umweltkonferenz, Sofia*. Alle Staaten außer Rumänien unterbreiten vorgeschlagene Lösungen und Empfehlungen, die die Rechte des einzelnen, von Gruppen und Organisationen, die sich mit Umweltfragen, befassen bekräftigen, ihre Ansichten frei auszudrücken, sich mit anderen zusammenschließen, sich friedlich zu versammeln, genauso wie Informationen über diese Fragen zu erlangen, zu veröffentlichen und zu verteilen, ohne rechtliche oder administrative Hindernisse;

1990: *Resolution 45/94 der Generalversammlung* vom 14. Dezember 1990; anerkennt, dass Individuen berechtigt sind, in einer Umwelt zu leben, die für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden angemessen ist;

1990: *Entwurf der Charta über Umweltrechte und Pflichten von Einzelnen, Gruppen und Organisationen*, gefasst von einer Expertengruppe eingeladen von der niederländischen Regierung auf der Konferenz in Bergen (Norwegen) am 11. Mai 1990 und der *Entwurf der UN-ECE-Charta über Umweltrechte und Pflichten*, gefasst beim qualifizierten zwischenstaatlichen Treffen in Oslo am 31. Oktober 1990. Diese frühen Entwürfe hatten Einfluss auf spätere Rechtsakte;

1990: *Richtlinie EWG Nr. 90/313 vom 7. Juni 1990 über die Freiheit des Zuganges zu Information über die Umwelt*. Die Ausübung des Zuganges zur Information über die Umwelt hat viele der Staaten erfasst, die Verhandlungspartner der Aarhus Konvention wurden;

1991: *UN-ECE Konvention über die Wirkung des Umwelteinflusses in einem grenzüberschreitenden Zusammenhang*, gefasst in Espoo (Finnland) am 25. Februar 1991. Die Espoo-Konvention zeigt den Zusammenhang zwischen öffentlicher Beteiligung und der Festsetzung des Umwelteinflusses. Artikel 4, § 2 ist besonders für die Öffentlichkeitsbeteiligung von Bedeutung;

1992: *UN-ECE Konvention über grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen*, gefasst in Helsinki am 17. März 1992; Artikel 9; befasst sich mit „Information und Beteiligung der Öffentlichkeit“;

1992: *UN-ECE Konvention über den Schutz und Gebrauch von grenzüberschreitenden Wasserläufen und internationalen Seen*, gefasst in Helsinki am 17. März 1992; enthält Vorkehrungen für öffentliche Information;

1992 *Rio-Deklaration*: Der Grundsatz 10 bildet den Grundstock für alle drei Säulen der Aarhus-Konvention;

1993 *Erklärung der zweiten Pan-Europäischen Konferenz „Umwelt für Europa“*, gefasst in Luzern am 30. April 1993, erklärt die öffentliche Beteiligung bei der Fällung von Umweltentscheidungen als Hauptziel ihrer weiteren Arbeit.

3.2 Unterfertigung und Ratifikation

Über die bisher von 39 Vertragsstaaten vorgenommene Unterfertigung der Konvention (Art 17) hinaus bedarf das Übereinkommen auch der Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten und der Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (Art 19 Abs 1). Da die Aarhus-Konvention gem Art 20 Abs 1 (erst) am 90. Tag nach dem Tag der Hinterlegung der 16. Ratifikationsurkunde (Annahme- und Genehmigungsurkunde) in Kraft tritt, ordnet die Konvention selbst im völkerrechtlichen Sinne ein zusammengesetztes Abschlussverfahren an. Aufgrund des Charakters der Ratifikation als völkerrechtlicher Vorbehalt bzw Bedingung der völkerrechtlichen Bindung des Unterzeichnerstaates¹² ist die Aarhus-Konvention daher im Ergebnis gleichermaßen „aufschiebend bedingt“ abgeschlossen. Hinsichtlich der Verbindlichkeit für Österreich steht sie also systematisch unter zwei (aufschiebenden) Bedingungen: Zunächst kann die Konvention nur dann in Kraft treten, wenn insgesamt 16 Unterzeichnerstaaten eine Ratifikation vorgenommen haben. Seit August 2001 haben 17 Länder die Konvention ratifiziert. Sie tritt daher an sich mit 30. Oktober 2001 in Kraft. Aber auch nach Ratifikation durch den 16. Vertragsstaat wird die Konvention für Österreich nur wirksam, wenn auch Österreich selbst aufgrund des Ratifikationsvorbehalts die Konvention ratifiziert hat. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass auch die Europäische Gemeinschaft, die bereits bei der „Ersten Runde“ im Juni 1998 die Konvention unterzeichnet hat, bislang eine Ratifikation nicht vorgenommen hat.

¹² Vgl. *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000) Rz 222.

3.3 Ratifikation durch Österreich

Auf politischer Ebene ist in Österreich derzeit offenbar geplant, die Ratifizierung der Konvention „im EU-Gleichklang“ vorzunehmen, wobei davon ausgegangen wurde, dass es Zielsetzung der EU sei, ein Inkrafttreten gegen Ende 2000 zu realisieren.¹³ Der (damals) zuständige BMUJF hat mitgeteilt, dass die Konvention noch vor dem Sommer (gemeint wohl: 1999) dem Parlament zur Ratifikation vorgelegt werden sollte.¹⁴ Dies ist offenkundig ebenso nicht erfolgt, wie das vorgebrachte Ziel der EU einer Ratifikation noch im Jahr 2000 verfehlt wurde.

¹³ Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, Dr. Martin Bartenstein, zur schriftlichen Anfrage (5997/J) der Abgeordneten Ing. Monika Langthaler und Genossen an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie betreffend Aarhus-Konvention, eingelangt gem § 23 Abs 1 GOG am 21.5.1999 und erteilt in der 173. NR-Sitzung der XX. GP (5690/AB XX. GP).

¹⁴ Beantwortung der Anfrage vom 25.3.1999 durch den (damaligen) BMUJF.

4. Überblick über den Inhalt und Aufbau der Aarhus-Konvention

Authentisch - das heißt im völkerrechtlichen Sinne verbindlich - ist die Konvention im französischen, russischen und englischen Wortlaut (Art 22¹⁵). Dieser Studie liegt jedoch im wesentlichen die von der UN-ECE vorgenommene Übersetzung in die deutsche Sprache zugrunde, da diese Übersetzung mit den Vertragsparteien Österreich sowie der Schweiz abgestimmt wurde.

4.1 Wesen der Aarhus-Konvention

„Kern“ der Aarhus-Konvention sind die sogenannten drei Säulen („Three Pillars“):

- Zugang zu Informationen über die Umwelt (einschließlich Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt; Art 4 f),
- Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken sowie während der Vorbereitung von Vorschriften und normativen Instrumenten (Art 6 bis 8) sowie
- Zugang zu Gerichten (Art 9 der Konvention).

Damit sollen

- aufgrund der ersten Säule natürlichen und juristischen Personen Umweltinformationen unter Gewährung eines Rechtsanspruches zugänglich sein,
- aufgrund der zweiten Säule die Öffentlichkeit frühzeitig und zwingend in Entscheidungen einbezogen werden, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können und

¹⁵ Zitate von Artikeln ohne weitere Angaben beziehen sich stets auf die Aarhus-Konvention.

- aufgrund der dritten Säule zwingende Rechtsmittel offen stehen.¹⁶

4.2 Sonstige Bestandteile der Aarhus-Konvention

Art 2 enthält Bestimmungen der einzelnen in der Konvention gebrauchten Begriffe; auf diese wird jeweils an der relevanten Stelle eingegangen.

In den allgemeinen Bestimmungen des Art 3 verpflichten sich die Konventionsstaaten, die erforderlichen Gesetzgebungsmaßnahmen einschließlich der Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der Konvention sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug zu ergreifen, um einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zur Durchführung der Konvention herzustellen und aufrecht zu erhalten. Diese Bestimmung (Art 3 Abs 1) ist insofern von besonderer Bedeutung, als sie die Konventionsstaaten nicht nur zur Transformation der Konvention verpflichtet - was völkerrechtlich typisch ist -, sondern auch eine Verpflichtung zur harmonisierten und effektiven Umsetzung statuiert. Die Konvention ordnet weiters an, dass die Mitgliedsstaaten eine Bemühungspflicht zwecks Sicherstellung trifft, dass öffentlich Bedienstete und Behörden Unterstützung und Orientierungshilfe hinsichtlich des Zugangs zu Information, zur erleichterten Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten geben (Art 3 Abs 2).

Weiters enthält die Konvention eine Verpflichtung zur Förderung der Umwelterziehung und des Umweltbewusstseins (Art 3 Abs 3), zur angemessenen Anerkennung und Unterstützung von Umweltschutzorganisationen samt Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechtssystems mit dieser Verpflichtung (Art 3 Abs 4), zur Förderung der Anwendung der Grundsätze der Konvention (Art 3 Abs 7) und der Unterbindung von Sanktionen gegenüber Personen, die Rechte nach der Konvention ausüben (Art 3 Abs 8).

Die Konvention enthält außerdem eine ausdrückliche Anordnung, dass sie lediglich einen Mindeststandard schafft, sowie auch eine „salvatorische Klausel“: Gem Art 3 Abs 5 darf jeder Vertragsstaat Maßnahmen beibehalten oder ergreifen, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen, eine umfangreichere Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und einen weitergehenden Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten ermöglichen, als dies nach der Konvention erforderlich wäre. Darüber hinaus verlangt die Konvention nach Art 6

¹⁶ Zusammenfassung durch das schweizerische Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, www.buwal.ch/inter/d.

keine Verdrängung geltender Rechte auf Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Gerichtszugang.

Die übrigen Bestimmungen der Konvention - soweit sie nicht die vorerwähnten „drei Säulen“ betreffen - regeln im wesentlichen die regelmäßige Tagung der Vertragsparteien (Art 10), die gleichmäßige Verteilung des Stimmrechts unter den Vertragsparteien (Art 11), die vom Exekutivsekretär der UN-ECE zu erfüllenden Sekretariatsaufgaben (Art 12), den Mechanismus einer allfälligen Änderung des Übereinkommens (Art 14), die Überprüfung der Einhaltung der Konvention sowie die Beilegung von Streitigkeiten (Art 15 f) sowie die Möglichkeit des Rücktritts einer Vertragspartei vom Übereinkommen (Art 21). Die jeweiligen Bestimmungen werden im gegebenen Zusammenhang mit den weiteren Kapiteln der Studie nochmals angesprochen. Die Art 19 und 20 über Ratifikation und Inkrafttreten wurden bereits angesprochen. Die Konvention enthält ferner zwei Anhänge, und zwar einen Anhang I über jene Tätigkeiten, bei denen gem Art 6 die Öffentlichkeit zu involvieren ist (dieser Anhang ist als Anlage ./2 dieser Studie angeschlossen und wird bei der Behandlung der „zweiten Säule“ besprochen), sowie einen Anhang II über das Schiedsverfahren.

4.3 Zielsetzungen der Aarhus-Konvention/Präambel

Die Präambel, die die Einführung des völkerrechtlichen Vertrages darstellt, ist ein integrierender Bestandteil der Konvention, auch wenn sie keine verbindlichen Verpflichtungen enthält. Sie dient jedoch vor allem der Festlegung der Ziele, die durch die Konvention erreicht werden sollen, und somit der Interpretation des Textes selbst sowie der Texte nationaler Regelungen, durch die die Konvention umgesetzt wird. Die Präambel ist also die „erste Quelle“ für die Auslegung eines Vertrages. Aus den Erwägungen in der Präambel lassen sich die wesentlichen Zielsetzungen der Konvention ableiten, die im folgenden zusammengefasst - angelehnt an den Wortlaut der Präambel, jedoch nicht wörtlich zitiert - werden:

- Der erste Punkt der Präambel enthält einen Hinweis auf Grundsatz 1 der Erklärung von Stockholm über die Umwelt des Menschen. Die Konvention erklärt damit das grundlegende Recht auf Freiheit, Gleichheit und passende Lebensbedingungen in einer Umwelt die derart beschaffen ist, dass ein Leben in Würde und Wohlbefinden möglich ist.
- Unter Hinweis auf Grundsatz 10 der Erklärung von Rio wird der Aspekt der öffentlichen Beteiligung in Umweltfragen angesprochen. Im Sinne der Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28. Oktober 1982 über die Weltcharta für Natur und auf die Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten

Nationen vom 14. Dezember 1990 bekennt sich die Konvention zur Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern, sowie zum Konzept eines Grundrechtes im Bereich der Umwelt.

- Im Hinblick auf die europäische Charta Umwelt und Gesundheit, die am 8. Dezember 1989 auf der ersten europäischen Konferenz für Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main verabschiedet wurde, bekräftigt die Konvention die Notwendigkeit, die Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten und zeigt somit die Verbindung zwischen der Gesundheit und der Entwicklung der Menschen. Dieser Aufbau der Präambel macht deutlich, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in der Aarhus-Konvention festgelegt wird, ein Mittel ist, das das Recht auf eine gesunde Umwelt garantiert.
- Wesentlich ist auch die in der Präambel festgelegte Erkenntnis, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohl gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern. Die Präambel betont auch die Wichtigkeit der Ausbildung, und die bedeutende Rolle der elektronischen Medien, die die Kommunikation verbessern.
- Weitere Erwägungen in der Präambel betonen vor allem die Verantwortlichkeit der Regierung und deren Beziehung zwischen Staat und den Menschen. Die Konvention anerkennt die Bedeutung einer vollständigen Einbeziehung umweltbezogener Überlegungen in das staatliche Entscheidungsverfahren und die daraus folgende Notwendigkeit, dass die Behörden über genaue, umfassende und aktuelle Informationen über die Umwelt verfügen, sowie die Sorge der Öffentlichkeit über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in der Umwelt, und, dass eine größere Transparenz und stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in diesem Bereich notwendig ist. Daher wird auch das Anliegen festgehalten, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zur wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt werden kann.
- Grundsatz 1 der Erklärung von Stockholm über die Umwelt des Menschen, auf die in der Präambel Bezug genommen wird, beinhaltet, dass die Menschen das grundlegende Recht auf Freiheit und Gleichheit und das Recht haben, entsprechende Le-

bensbedingungen in einer Umwelt zu haben, die ein Leben in Würde und Wohlbefinden zulässt, und daher auch die Verantwortung tragen, die Umwelt für die jetzige und für zukünftige Generationen zu beschützen und zu verbessern. Durch Verweis auf Grundsatz Nr. 10 der Rio-Deklaration wird in der Konvention die Überzeugung ausgedrückt, dass Umweltfragen am Besten durch die Beteiligung aller betroffenen Bürger bewältigt werden können. Auf nationaler Ebene soll jeder Mensch die Möglichkeit haben, Zugang zu Informationen der Behörden betreffend Umweltfragen zu haben, und sie sollen weiters die Möglichkeit haben, in den Entscheidungsprozess eingebunden zu sein. Darüber hinaus ist es notwendig, dass ein einfacher und effektiver Zugang zu gerichtlichen und administrativen Verfahren gewährleistet ist. Dieser Grundsatz sieht die Schaffung von neuen Verfahrensrechten vor, die den Einzelnen durch internationales Recht gewährt werden und dann auf nationaler oder aber auch internationaler Ebene ausgeübt werden können. In diesem 10. Grundsatz der Rio-Deklaration sind alle 3 Säulen der Aarhus-Konvention mit einer internationalen Ausrichtung enthalten: Zugang zu Informationen, öffentliche Beteiligung und Zugang zu gerichtlichen und administrativen Verfahren.

- Des weiteren befindet sich in der Präambel der Konvention der Verweis auf die Resolution 37/7 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 28. Oktober 1982 über die Weltcharta für die Natur und auf die Resolution 45/94 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1990 über die Notwendigkeit eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern. Die Weltcharta betont, dass der Schutz der Umwelt vor allem zum Wohle der Menschheit ist. In der Charta wird vor allem die Wichtigkeit des Sammelns und der Verbreitung von Informationen über die Umwelt unterstrichen, ebenso wie die Wichtigkeit der ökologischen Erziehung als Teil der Allgemeinbildung.
- Es wird auch die Wichtigkeit des Zusammenspiels zwischen der Beschaffung und Verteilung von Information und effektiver Beteiligung der Öffentlichkeit aufgezeigt. Auch auf die Wichtigkeit rechtlicher Mechanismen wird verwiesen. Alle Menschen sollen die Möglichkeit haben, an Formulierungen von Entscheidungen, die im direkten Zusammenhang mit der Umwelt stehen, beteiligt zu sein, und sie sollen auch den Zugang zu Behelfen haben, mit denen Schäden, die die Umwelt erlitten hat, beseitigt werden können. Ebenso wird die Verpflichtung jedes Einzelnen festgehalten, die Umwelt zu schützen.
- Die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Notwendigkeit, eine gesunde Umwelt für das Wohl der Menschen zu sichern, anerkennt,

dass jedes Individuum das Recht hat, in einer Umwelt zu leben, die für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden angemessen ist. In der Resolution wurde die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen aufgefordert, die Probleme der Umwelt im Zusammenhang mit den Menschenrechten zu beleuchten. Das Resultat war ein Bericht über Menschenrechte und die Umwelt der Kommission zur Verhinderung von Diskriminierung und Schutz von Minderheiten. Dieser Bericht weist sehr detailliert auf den Zusammenhang zwischen Umwelt und Menschenrechten hin und beinhaltet den Entwurf einer Grundsatzerklärung.

- Ein weiteres Anliegen der Konvention ist die Öffentlichkeitsbeteiligung, die ein wesentliches Element im Zusammenhang mit Umwelt und Gesundheitsfragen darstellt. Das ergibt sich aus dem Hinweis auf die europäische Charta über Umwelt und Gesundheit vom 8. Dezember 1989, die bei der ersten europäischen Konferenz für Umwelt und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation in Frankfurt am Main verabschiedet wurde. Diese Charta betont die gesundheitlichen Auswirkungen und das Zusammenspiel zwischen der menschlichen Bevölkerung und einer Reihe von Faktoren der - natürlichen oder selbst geschaffenen - physischen und der sozialen Umwelt. „Environmental health“ wird definiert als jener Aspekt der menschlichen Gesundheit und Krankheit, der durch Faktoren der Umwelt bestimmt wird. Auch in der Aarhus-Konvention wird in einigen Teilen ausdrücklich auf die Gesundheit Bezug genommen. In der Charta wird festgehalten, dass jeder das Recht auf eine Umwelt hat, die der größtmöglichen Gesundheit und dem größtmöglichen Wohlbefinden förderlich ist, und das Recht auf Information und Rückfrage des Staates bei Umweltfragen und über Pläne, Entscheidungen und Aktivitäten die die Umwelt oder die Gesundheit betreffen könnten, sowie das Recht auf Beteiligung im Entscheidungsprozess hat.
- Bekräftigt wird ferner die Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern und eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten. Dieser Teil der Präambel sagt aus, dass die drei Säulen alleine das Recht auf eine gesunde Umwelt nicht verwirklichen können, aber dass sie eine wichtige Rolle bei der Erreichung einer nachhaltigen dahingehenden Entwicklung spielen, in dem sie dafür sorgen, den Zustand der Umwelt zu beschützen, zu erhalten und zu verbessern.
- Unabdingbar ist ein angemessener Schutz der Umwelt für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben. Es wird hier wieder der Zusammenhang zwischen den Menschenrechten und dem Umweltschutz aufgezeigt. Jeder Mensch soll das Recht haben, in einer sei-

ner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und hat sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern. Diese Erklärung, auch wenn sie sich nur in der Präambel befindet, ist die erste ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt in einem völkerrechtlichen Instrument in der europäischen Region. Insbesondere anerkennt die Konvention Rechte der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen. Auch wenn grundlegende Menschenrechte im Zusammenhang mit der Umwelt und grundlegende Verantwortlichkeiten miteinander verflochten sind, können weder die Rechte ausgeübt noch die Verpflichtungen eingehalten werden, solange nicht die Möglichkeit besteht, als Einzelner zu handeln.

- Daher wird in der Präambel auch anerkannt, dass im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern und zum Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen. Dadurch wird der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, ihrem Anliegen Ausdruck zu geben, und auf der anderen Seite den Behörden die Möglichkeit gegeben, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen.
- Die Konvention erachtet es als wünschenswert, Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erzielen, und fordert die Mitgliedsstaaten auf, die Grundsätze dieses Übereinkommens in ihren Verfahren auch umzusetzen. Die Präambel bezieht sich an dieser Stelle nicht nur auf den Umweltbereich, sondern auf alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung, und fordert eine weitere Demokratisierung der Beziehung zwischen den Einzelnen, Organisationen und dem Staat. Die Konvention und die Unterzeichner fordern, dass die Parlamente eine Schlüsselrolle bei der Durchführung der Konvention spielen.
- Die Konvention hat weiters das Ziel, dass sich die Öffentlichkeit der Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Entscheidungen bewusst ist, freien Zugang zu diesen hat und bekannt ist, wie sie genutzt werden können. Daher ist der erste Weg, die Öffentlichkeit über die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Zugang zu informieren. Freier Zugang zu den Verfahren bedeutet zwar nicht, dass der Staat die gesamten Kosten der öffentlichen Beteiligung tragen soll, jedoch, dass ein unbeschränkter und nicht diskriminierender Zugang zu den Verfahren gegeben ist. Allerdings sollten sich die Kosten in einem angemessenen Bereich bewegen,

da der Staat jenen Personen, die sich an den Verfahren beteiligen wollen, keinen finanziellen Zwang auferlegen sollte.

- Festgehalten wird auch, dass einzelne Personen, nichtstaatliche Organisationen und auch der private Sektor im Umweltschutz eine wichtige Rolle spielen können. Vor allem Privatunternehmungen und die Industrie spielen eine wesentliche Rolle im Umweltschutz. Auf der einen Seite stehen Teile der Industrie unter wirtschaftlichen Zwängen, die sie oft in Konflikt mit Belangen des Umweltschutzes bringen. Auf der anderen Seite spielt die Industrie aber auch eine wichtige Rolle bei der Erforschung von Lösungen für Probleme im Bereich des Umweltschutzes. Privatwirtschaft und Industrie haben daher selbst einen Anreiz, Lösungen für Umweltprobleme zu finden, und so ihre Kosten zu minimieren.
- Die Konvention verfolgt auch das Ziel, die Umwelterziehung zu fördern, um das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und deren nachhaltige Entwicklung haben, zu schärfen sowie deren Beteiligung an diesen Entscheidungen zu unterstützen. Es wird angestrebt, dass die Staaten die Umwelterziehung allgemein fördern und das Bewusstsein und die Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit in Umweltfragen fördern. Auch die Wichtigkeit, in diesem Zusammenhang von den Medien und von elektronischen oder anderen, künftigen, Kommunikationsformen Gebrauch zu machen, wird nochmals aufgezeigt. Die raschen Fortschritte, die in den letzten Jahren im Bereich der Informationstechnologie gemacht wurden, zeigen auch die Wichtigkeit, die Informationsmöglichkeiten bei der öffentlichen Beteiligung zu nutzen. Vor allem der Zugriff auf weltweite Informationen über das Internet hat die Möglichkeiten der Öffentlichkeit vergrößert, wesentlich verbesserte Informationen zu erlangen und zur Verfügung zu stellen.
- Festgehalten wird auch die Bedeutung einer vollständigen Einbeziehung umweltbezogener Überlegungen in staatliche Entscheidungsverfahren und die daraus folgende Notwendigkeit, dass Behörden über genaue, umfassende und aktuelle Informationen über die Umwelt verfügen. Ein wichtiger Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist die Integration von Umwelt und Entwicklung. Ein Mittel, diese Integration zu erreichen, ist die Berücksichtigung der möglichen Umwelteinflüsse auf Entscheidungen und Politiken. Dafür ist es notwendig, dass die Informationen genau, umfassend und aktuell sind. Eine weitere Funktion der öffentlichen Beteiligung ist es, die Behördenden beim Sammeln von wertvollen Informationen zu unterstützen. Die Konvention ist von der Idee getragen, dass die gesamte Gesellschaft zusammenwirken muss, um Um-

weltprobleme zum Vorteil der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen zu lösen. Dafür sind rechtliche Rahmenbedingungen mit bestimmten Verantwortlichkeiten für alle Behörden - und nicht nur für die Umweltbehörden, wie es in der Vergangenheit angenommen wurde - notwendig.

- Behörden verfügen über Informationen über die Umwelt im öffentlichen Interesse. Die Konvention zeigt somit den Bezug zu demokratischen Prinzipien auf. Die Regierung soll das öffentliche Vertrauen haben und ihre Pflichten im Hinblick auf das Wohlbefinden der Öffentlichkeit erfüllen. Eine Offenheit der Behörden garantiert, dass die Öffentlichkeit die Art und Weise überprüfen kann, in der die Behörden ihren Pflichten nachkommen. Die Informationen, die die Behörden aufbewahren, werden letztendlich zu Gunsten der Öffentlichkeit gehalten. Notwendiges Ziel ist daher, dass die Behörden den Bedürfnissen der Öffentlichkeit dienen, aber auch den Bedürfnissen Einzelner, solange dadurch nicht in Rechte anderer eingegriffen wird.
- Die Konvention verfolgt das Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht auch durchgesetzt werden kann. Hier sind mehrere wichtige Ziele aufgeführt: Als erstes, dass die gerichtlichen Mechanismen auch wirkungsvoll sind. Das beinhaltet die Notwendigkeit der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und die Unversetzbarkeit bzw. Unabsetzbarkeit der Richter. Eine weitere Notwendigkeit dafür ist, dass die Urteile auch in der Gesellschaft vollstreckbar sind. Andere Aspekte im Zusammenhang mit der Effektivität der gerichtlichen Mechanismen sind der Bereich der Rechtsmittel und der Verfahrensdauer. Ein weiterer Punkt ist, dass die gerichtlichen Mechanismen auch der Öffentlichkeit zugänglich sein müssen. Daher sind auch die Kosten des Verfahrens zu beachten. Ebenso ist die Dauer eines Prozesses für den Zugang und die Effektivität eines rechtlichen Mechanismus von Bedeutung. Es werden ausdrücklich auch Organisationen genannt. Darin wird das Interesse der Verhandlungsparteien ausgedrückt, dass Organisationen ebenso wie Einzelpersonen ihre Rechte und Interessen vor den Gerichten vertreten können sollen. Gründe für den gewünschten Zugang zu gerichtlichen Mechanismen sind, dass die berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht auch tatsächlich durchgesetzt werden kann. Der Zugang zur Gerichtsbarkeit ist das vordringlichste Mittel, die Konvention auch zu vollstrecken, und wesentlich, um die anderen zwei Säulen der Konvention – die Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsfindungsprozessen und den Zugang zu Überprüfungsverfahren – zu garantieren.

- Insbesondere wird auch darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, den Verbrauchern geeignete Produktinformationen zu geben, damit sie eine sachkundige und am Umweltschutz orientierte Auswahl treffen können. Sowohl in Europa als auch in Nordamerika ist es mittlerweile offenkundig, dass die Konsumenten an umweltfreundlichen Produkten interessiert sind, dass die Erzeuger bereits mit der Umweltverträglichkeit ihrer Produkte, zum Beispiel, dass ihre Produkte wiederverwertet werden, oder recycled worden sind, werben. Daher wurden bereits bestimmte Vorschriften eingeführt, die eingehalten werden müssen, um mit einer besonderen Umweltverträglichkeit von Produkten werben zu dürfen.
- Die Konvention anerkennt die Sorge der Öffentlichkeit über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt und zeigt auf, dass in diesem Bereich die Notwendigkeit einer größeren Öffentlichkeitsbeteiligung besteht. Obwohl das Bedürfnis nach größerer Transparenz und größerer öffentlicher Beteiligung in diesem Bereich anerkannt wird, stellt die Konvention in diesem Bereich geringere Anforderungen an die einzelnen Staaten bei der Beteiligung der Öffentlichkeit.
- Ein weiteres Ziel ist, dass die Durchführung dieses Übereinkommens die Demokratie in der Region der Wirtschaftsgemeinschaft der Vereinten Nationen für Europa stärken wird. Dadurch werden Staaten angespornt, die Konvention zu ratifizieren, um so ihr Bekenntnis zur öffentlichen Beteiligung zu bekräftigen. Die Verbindung zwischen der Aarhus-Konvention und der Demokratisierung wurde vom Vorsitzenden des siebenten Ökonomieforums der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa klargestellt. Bei diesem Treffen wurde erwogen, dass Inhalte der Aarhus-Konvention für die Sicherheit in Europa von besonderer Wichtigkeit sind. Es sollten daher die Grundsätze der Aarhus-Konvention in die OSZE Charta über die Sicherheit in Europa eingearbeitet werden. Der Bericht der betreffenden Arbeitsgruppe wurde auch von Staaten akzeptiert, die die Aarhus-Konvention nicht unterschrieben haben.
- Die UN-ECE hat eine wichtige Rolle bei Demokratisierung Europas durch Umweltschutzmechanismen in der Form von internationalen Vereinbarungen und Projekten gespielt. Die Umweltkonventionen zeigen einen Fortschritt bei Rechten und Möglichkeiten des Zuganges zur Information, öffentlicher Beteiligung bei Entscheidungen sowie dem Zugang zu den Gerichten in Umweltfragen, die in der Aarhus-Konvention ihren Höhepunkt erreichen sollen.

4.4 Die „drei Säulen“ im Überblick

Im Folgenden sollen die wesentlichen Inhalte der „drei Säulen“ kurz zusammengefasst und samt Konventionswortlaut dargestellt werden; die einzelnen Anforderungen, die sich aus den Regelungen über die zweite und dritte Säule ergeben, werden unten in den Teilen II und III im Detail erläutert.

4.4.1 Die „erste Säule“ - Informationszugang

4.4.1.1 Die erste Säule im Überblick

Das Recht auf Informationszugang der Art 4 und 5 der Konvention ist die „erste Säule“; die erste deswegen, weil effektiver Zugang der Öffentlichkeit zu aktueller, vollständiger und genauer Information Voraussetzung für die Einbindung der Öffentlichkeit in Entscheidungen ist. Die erste Säule ist daher wesensgemäß von der Zweiten und Dritten unabhängig, nicht jedoch umgekehrt. Sie ist ferner in zwei Teile gegliedert: Der erste Teil betrifft das Recht der Öffentlichkeit, durch die Behörden der Mitgliedsstaaten („public authorities“) bestimmte Informationen zu erlangen, sowie die Verpflichtung der Behörden, solche Informationen auf Anfrage bzw Antrag auch zu erteilen. Dieser Teil der ersten Säule - die „passive Informationserteilung“ - ist von Art 4 umfasst. Den zweiten Teil der „ersten Säule“ bildet das Recht der Öffentlichkeit (und die korrespondierende Verpflichtung der Behörden), dass Informationen erteilt bzw verteilt werden, ohne dass es eine spezifische Anfrage gäbe („aktive Informationserteilung“ gem Art 5).

Nach dem Text der Konvention selbst (Art 1) *„gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten..., um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen“*.¹⁷

Die Bestimmungen der Konvention lauten wie folgt:

¹⁷ Aufgrund der ausdrücklichen Bezugnahme auf „männliche/weibliche“ Personen in Art 1 könnte strittig sein, ob die Konvention auch verlangt, dass juristische Personen vom Schutzzumfang erfasst sein sollen. Letzteres ergibt sich aber sowohl aus dem englischen Vertragstext („...every person“), als auch aus der Definition von „Öffentlichkeit“ als natürliche oder juristische Person (Art 2 Z 4). Außerdem ordnet Art 3 Abs 9 an, „dass juristische Personen nicht aufgrund ihres eingetragenen Sitzes oder aufgrund des tatsächlichen Mittelpunktes ihrer Geschäftstätigkeit benachteiligt werden (dürfen)“.

„Artikel 4 Zugang zu Informationen über die Umwelt

- (1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen; hierzu gehören, wenn dies beantragt wird und nach Maßgabe des Buchstaben b, auch Kopien der eigentlichen Unterlagen, die derartige Informationen enthalten oder die aus diesen Informationen bestehen; dies geschieht
 - a) ohne Nachweis eines Interesses;
 - b) in der erwünschten Form, es sei denn,
 - i) es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, oder
 - ii) die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Informationen über die Umwelt werden so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung gestellt, es sei denn, der Umfang und die Komplexität der Informationen rechtfertigen eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.
- (3) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn
 - a) die Behörde, an die der Antrag gerichtet ist, nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt verfügt;
 - b) der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist oder zu allgemein formuliert ist oder
 - c) der Antrag Material betrifft, das noch fertiggestellt werden muss, oder wenn er interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige

Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

- (4) Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf
- a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;
 - b) internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit;
 - c) laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen;
 - d) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen. In diesem Rahmen sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekannt zu geben;
 - e) Rechte auf geistiges Eigentum;
 - f) die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;
 - g) die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt, oder
 - h) die Umwelt, auf die sich diese Informationen beziehen, wie zum Beispiel die Brutstätten seltener Tierarten.

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind.

- (5) Verfügt eine Behörde nicht über die beantragten Informationen über die Umwelt, so informiert sie den Antragsteller so bald wie möglich darüber, bei welcher Behörde er ihres Erachtens die gewünschten Informationen beantragen kann, oder sie leitet den Antrag an diese Behörde weiter und informiert den Antragsteller hierüber.
- (6) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass für den Fall, dass Informationen, die aufgrund des Absatzes 3 Buchstabe c und des Absatzes 4 von der Bekanntgabe ausgenommen sind, ohne Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der dieser Ausnahme unterliegenden Informationen ausgesondert werden können, die Behörden den jeweils nicht von dieser Ausnahme betroffenen Teil der beantragten Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen.
- (7) Die Ablehnung eines Antrags bedarf der Schriftform, wenn der Antrag selbst schriftlich gestellt wurde oder wenn der Antragsteller darum ersucht hat. In der Ablehnung werden die Gründe für die Ablehnung des Antrags genannt sowie Informationen über den Zugang zu dem nach Artikel 9 vorgesehenen Überprüfungsverfahren gegeben. Die Ablehnung erfolgt so bald wie möglich, spätestens nach einem Monat, es sei denn, die Komplexität der Informationen rechtfertigt eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.
- (8) Jede Vertragspartei kann ihren Behörden gestatten, für die Bereitstellung von Informationen eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht übersteigen darf. Behörden, die beabsichtigen, eine derartige Gebühr für die Bereitstellung von Informationen zu erheben, stellen den Antragstellern eine Übersicht über die Gebühren, die erhoben werden können, zur Verfügung, aus der hervorgeht, unter welchen Umständen sie erhoben oder erlassen werden können und wann die Bereitstellung von Informationen von einer Vorauszahlung dieser Gebühr abhängig ist.

Artikel 5

Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt

- (1) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass
 - a) Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und dass sie diese Informationen aktualisieren;
 - b) verbindliche Systeme geschaffen werden, damit Behörden in angemessenem Umfang Informationen über geplante und laufende Tätigkeiten, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, erhalten;
 - c) im Fall einer unmittelbar bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt den möglicherweise betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit unverzüglich und ohne Aufschub alle einer Behörde vorliegenden Informationen übermittelt werden, welche die Öffentlichkeit in die Lage versetzen könnten, Maßnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des durch die Gefahr verursachten Schadens zu ergreifen.

- (2) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und dass ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht; dazu gehört unter anderem, dass
 - a) sie die Öffentlichkeit ausreichend über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren informiert;
 - b) sie praktische Vorkehrungen trifft und beibehält wie zum Beispiel
 - i) das Führen öffentlich zugänglicher Listen, Register oder Datensammlungen;

- ii) die Verpflichtung öffentlich Bediensteter, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen aufgrund dieses Übereinkommens zu unterstützen,
 - sowie
 - iii) die Benennung von Kontaktstellen und
- c) sie gebührenfreien Zugang zu den Informationen über die Umwelt gewährt, die in den unter Buchstabe b Ziffer i genannten Listen, Registern oder Datensammlungen enthalten sind.
- (3) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Zu den in dieser Form zugänglichen Informationen sollte folgendes gehören:
- a) die in Absatz 4 genannten Berichte über den Zustand der Umwelt;
 - b) Texte von Umweltgesetzen oder von Gesetzen mit Umweltbezug;
 - c) soweit angemessen Politiken, Pläne und Programme über die Umwelt oder mit Umweltbezug sowie Umweltvereinbarungen und
 - d) sonstige Informationen in dem Umfang, in dem die Verfügbarkeit dieser Informationen in dieser Form die Anwendung innerstaatlichen Rechts, das dieses Übereinkommen umsetzt, erleichtern würde, sofern diese Informationen bereits in elektronischer Form zur Verfügung stehen.
- (4) Jede Vertragspartei veröffentlicht und verbreitet in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als drei oder vier Jahren einen nationalen Bericht über den Zustand der Umwelt, der Angaben über die Qualität der Umwelt und über Umweltbelastungen enthält.
- (5) Jede Vertragspartei ergreift im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften Maßnahmen, um unter anderem folgendes zu verbreiten:

- a) Gesetze und politische Dokumente, wie zum Beispiel Dokumente über Strategien, Politiken, Programme und Aktionspläne mit Umweltbezug, sowie auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung erstellte Berichte über Fortschritte bei ihrer Umsetzung;
 - b) völkerrechtliche Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen zu Umweltfragen und
 - c) soweit angemessen sonstige wichtige internationale Dokumente zu Umweltfragen.
- (6) Jede Vertragspartei ermutigt die Betreiber, deren Tätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, die Öffentlichkeit regelmäßig über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten und Produkte zu informieren, soweit angemessen im Rahmen freiwilliger Systeme wie des Umweltzeichens, des Öko-Audits oder sonstiger Maßnahmen.
- (7) Jede Vertragspartei
- a) veröffentlicht die Tatsachen und Tatsachenanalysen, die ihres Erachtens bei der Ausarbeitung wichtiger umweltpolitischer Vorschläge relevant und wesentlich sind;
 - b) veröffentlicht verfügbares erläuterndes Material über ihren Umgang mit der Öffentlichkeit in Angelegenheiten, die unter dieses Übereinkommen fallen, oder macht dieses Material auf andere Art und Weise zugänglich und
 - c) stellt in geeigneter Form Informationen über die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt durch alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung.
- (8) Jede Vertragspartei entwickelt Strukturen, um sicherzustellen, dass der Öffentlichkeit ausreichende Produktinformationen zur Verfügung gestellt werden, welche die Verbraucher in die Lage versetzen, eine sachkundige, am Umweltschutz orientierte Auswahl zu treffen.

- (9) Jede Vertragspartei ergreift Maßnahmen, um schrittweise und gegebenenfalls unter Berücksichtigung internationaler Entwicklungen ein zusammenhängendes, landesweites System von Verzeichnissen oder Registern zur Erfassung der Umweltverschmutzung in Form einer strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbank aufzubauen; diese Datenbank wird anhand von standardisierten Berichten erstellt. Ein derartiges System kann Einträge, Freisetzungen und Übertragungen bestimmter Stoff- und Produktgruppen, einschließlich Wasser, Energie und Ressourcenverbrauch, aus bestimmten Tätigkeitsbereichen in Umweltmedien sowie in Behandlungs- und Entsorgungsstätten am Standort und außerhalb des Standorts umfassen.
- (10) Dieser Artikel lässt das Recht der Vertragsparteien unberührt, die Bekanntgabe bestimmter Informationen über die Umwelt nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen.“

4.4.1.2 Die erste Säule der Konvention und die österreichische Rechtsordnung

Die erste Säule der Aarhus-Konvention betrifft den Zugang zu Umweltinformationen; im Zuge dessen soll auch die Effektivität des Zuganges zu diesen Informationen gewährleistet sein, und zwar insbesondere dadurch, dass Behörden auch über entsprechendes Informationsmaterial verfügen.

Die Vertragsstaaten haben daher einen Anspruch auf Umweltinformationen innerstaatlich zu gewährleisten und auch dafür Sorge zu tragen, dass der Zugang zu den Informationen durchgesetzt werden kann. Der Anspruch ist unabhängig von einem besonderen Interesse gegeben, und es sind auch Verbände, Organisationen oder Gruppen als Teil der Öffentlichkeit anzusehen, die einen Anspruch auf Umweltinformation haben. Der Anspruch auf Information besteht nach den Bestimmungen der Konvention gegenüber Behörden, wobei nicht nur Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch Private, die Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, unter diesen Begriff fallen.

Von dem Anspruch umfasst ist jegliche Art von Information über die Umwelt, auch alles dasjenige, was in irgendeiner Weise auf die Umwelt einwirkt oder einwirken könnte. Da die erste Säule in den Teilen II und III dieser Studie nicht näher erläutert wird, ist in der Folge auch auf die Rechtslage in Österreich hinsichtlich der Umweltinformationen einzugehen:

Das österreichische Umweltinformationsgesetz¹⁸ (UIG) gewährt jedermann ohne Nachweis eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses den freien Zugang zu Umweltdaten. Umweltdaten sind nach § 2 UIG auf Datenträgern festgehaltene Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie seine Veränderungen oder die Lärmbelastung; Informationen über Vorhaben oder Tätigkeiten, die Gefahren für den Menschen hervorrufen oder hervorrufen können oder die Umwelt beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, insbesondere durch Emissionen, Einbringung oder Freisetzung von Chemikalien, Abfällen, gefährlichen Organismen oder Energie einschließlich ionisierender Strahlen in die Umwelt oder durch Lärm, weiters Informationen über umweltbeeinträchtigende Eigenschaften, Mengen und Auswirkungen von Chemikalien, Abfällen, gefährlichen Organismen, freigesetzter Energie einschließlich ionisierender Strahlen oder Lärm, bestehende oder geplante Maßnahmen zur Erhaltung, zum Schutz oder zur Verbesserung der Qualität der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume, zur Verringerung der Lärmbelastung sowie Maßnahmen zur Schadensvorbeugung und zum Ausgleich eingetretener Schäden, insbesondere auch in Form von Verwaltungsakten und Programmen. Allerdings sind nach der österreichischen Rechtslage gemäß § 4 Abs 1 UIG Gegenstand des freien Zuganges nur Umweltdaten, über die Organe der Verwaltung in Wahrnehmung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes verfügen. Zur Information verpflichtet sind Verwaltungsbehörden, die bundesgesetzlich übertragene Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, sowie sonstige Organe der Verwaltung, die solche Aufgaben unter der sachlichen Aufsicht einer Verwaltungsbehörde erfüllen. Ausgegliederte Rechtsträger fallen daher nicht unter den Anwendungsbereich des UIG.

Ebenso wie das UIG sieht auch die Aarhus-Konvention vor, dass die Information auf irgendeine Art und Weise auf Datenträgern festgehalten sein muss. Informationen, die zwar vorhanden sind, weil Verwaltungsorgane davon wissen, sind solange nicht Gegenstand des Anspruchs, als sie nicht auf einem Datenträger gespeichert worden sind.

Die Konvention sieht vor, dass die Informationen grundsätzlich in der Form ausgehändigt werden müssen, die vom Informationswerber beantragt wurde. Eine Ausnahme ist nur dann gegeben, wenn die gewünschte Form für die Behörde unzumutbar oder mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre. Informationen sind innerhalb eines Monats zu gewähren, wobei diese Frist, für den Fall, dass der Umfang und die Komplexität der Informationen eine Verlängerung der Frist rechtfertigen, auf zwei Monate ausgedehnt werden kann. Für die Übermittlung von Informationen kann die Behörde eine angemessene Gebühr ver-

¹⁸ BGBl 495/1993.

langen. Wird ein Ansuchen um Information abgelehnt, darf keine Gebühr eingehoben werden, weil eine Übermittlung von Informationen gerade nicht stattgefunden hat.

Im UIG ist vorgesehen, dass Begehren auf Mitteilung und die Mitteilungen von Umweltdaten weder Stempelgebühren des Bundes noch Bundesverwaltungsabgaben unterliegen. Mitteilungen haben grundsätzlich unentgeltlich zu erfolgen. Kaufpreise oder Schutzgebühren für Publikationen bleiben davon unberührt. Für die Informationsübermittlung hat die Bundesregierung mittels Verordnung Kostensätze festzulegen. Kaufpreise, Schutzgebühren und Kostenersätze für die Informationsermittlung dürften jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten.

Die Konvention sieht Gründe vor, aus denen ein Antrag auf Informationen über die Umwelt abgelehnt werden kann. Gründe für eine Ablehnung sind, dass die Behörde über die beantragten Informationen nicht verfügt, ein Antrag offensichtlich missbräuchlich ist oder zu allgemein formuliert ist; ferner, dass der Antrag Material betrifft, das noch fertiggestellt werden muss oder, wenn der Antrag interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht (wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist). Darüber hinaus kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden (sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist), auf internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit, laufende Gerichtsverfahren, auf die Möglichkeit einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeit einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen, auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, auf Rechte auf geistiges Eigentum, auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten im Bezug auf eine natürliche Person, die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen ohne Verpflichtung zur Verfügung gestellt hat, hat, oder die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf die Umwelt, auf die sich diese Information bezieht, wie zB die Brutstätten seltener Tierarten, hätte.

Das Umweltinformationsgesetz sieht vor, dass eine Mitteilung unterbleiben kann, wenn sich das Ansuchen auf die Übermittlung interner Mitteilungen bezieht und dadurch eine rechtmäßige Entscheidung unmöglich oder wesentliche erschwert würde, sowie bei offenbar missbräuchlich gestellten Anträgen (§ 6 UIG). Besteht die Möglichkeit, dass durch die Herausgabe von Informationen ein schutzwürdiges Geschäfts- und Betriebsgeheimnis berührt sein könnte, so hat die Behörde den Inhaber des Geschäftsgeheimnisses von dem Ansuchen in Kenntnis zu setzen und diesen aufzufordern, innerhalb von zwei Wochen bekannt zu geben,

ob Tatsachen geheim gehalten werden sollen. Ist die Geheimhaltung gewünscht, so ist dies zu begründen (§ 7 UIG).

Eine Voraussetzung dafür den Zugang zu Umweltinformationen effektiv gewährleisten zu können, ist, dass die Behörde auch tatsächlich über die notwendigen Informationen verfügt. Die Konvention sieht daher eine Informationsbeschaffungspflicht der Behörden im Umweltbereich vor. Darüber hinaus besteht bei einer akuten Gefährdung der Gesundheit des Menschen oder der Umwelt eine Pflicht, die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Weiters sieht die Konvention vor, dass im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften - wie etwa in Österreich des UIG - der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung zu stellen sind, und, dass ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht. Dafür wäre eine Reihe konkreter Strukturen wie etwa das Führen öffentlich zugänglicher Listen oder Datensammlungen sowie der gebührenfreie Zugang hierzu, Zurverfügungstellung von Berichten, Umweltgesetzen, Politiken, Plänen und Programmen, sonstige Informationen in elektronischen Datenbanken - der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung gestellt - erforderlich.

Das Umweltinformationsgesetz sieht in diesem Zusammenhang vor, dass zum Zweck der Information der Öffentlichkeit über das Vorhandensein, die Arten und den Umfang von Umweltdaten, über die Organe der Verwaltung bundesgesetzlich übertragener Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes verfügen, ein Umweltdatenkatalog einzurichten ist (§ 10 UIG). Zu diesem Umweltdatenkatalog ist jedermann freier Zugang zu gewährleisten, und die Organe der Verwaltung haben dem Bundesminister zur Gewährleistung der Vollständigkeit und der Aktualität des Umweltdatenkataloges in regelmäßigen Zeitabständen Informationen über die bei ihnen vorhandenen Umweltdaten bekannt zu geben.

Das UIG regelt lediglich Informationen im Bereich bundesgesetzlich geregelter Verwaltungsmaterien. Es ist daher Sache der einzelnen Länder, entweder - wie der Bund - eigene Umweltinformationsgesetze zu schaffen, oder aber die bereits vorhandenen Auskunftspflichtgesetze dahingehend zu erweitern. So bestehen etwa in Vorarlberg ein Landes-Umweltinformationsgesetz (LGBl Nr 44/1999), welches die Bestimmungen des UIG zum Großteil wortgleich übernommen hat, sowie das Tiroler Umweltinformationsgesetz (LGBl Nr 3/1996), das ebenfalls an das UIG angelehnt ist. In anderen Bundesländern finden die Bestimmungen der Auskunftspflichtgesetze Anwendung.¹⁹ In den Auskunftspflichtgesetzen der Länder ist die Auskunftspflicht aber weniger weitreichend als nach den einzelnen UIG

¹⁹ Vgl Kärnter Auskunftspflichtgesetz, LGBl Nr 29/1988; Salzburger Auskunftspflicht- Ausführungsgesetz, LGBl Nr 73/1988.

vorgesehen. Auskunft soll mündlich oder telefonisch erteilt werden. Gegen eine Auskunftsverweigerung sind nur sehr beschränkt Rechtsmittel zulässig.

Das UIG lässt alle anderen Regelungen über die Weitergabe von Informationen in den verschiedenen Materiengesetzen unberührt, sodass jeweils jene Bestimmungen zur Anwendung kommen, die für den Einzelnen bzw die Öffentlichkeit günstiger sind.

Die österreichische Rechtsordnung wird im Falle der Ratifikation der Aarhus-Konvention deren Anforderungen im Bereich der Umweltinformation nicht gerecht, insbesondere deswegen, weil sich der Anwendungsbereich des UIG auf bundesgesetzlich übertragene Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes beschränkt und nicht in allen Ländern (ausreichende) gesetzliche Bestimmungen über die Erteilung von Umweltinformationen existieren. Es besteht daher in jedem Falle ein Umsetzungsbedarf für den Bereich der Länder.

Aber auch das UIG des Bundes muss noch an die Konvention angepasst werden, insbesondere dahingehend, dass auch „Private“, die Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, zur Weitergabe von Informationen verpflichtet werden. Während sich das UIG an Verwaltungsbehörden, die bundesgesetzlich übertragene Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, und sonstige Organe der Verwaltung adressiert, geht der Behördenbegriff, an den Art 4 Abs 1 anknüpft, weiter: Zwar sind nicht alle natürlichen oder juristischen Personen erfasst, doch trifft die Information sämtliche natürlichen und juristischen Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt) wahrnehmen sowie alle diejenigen, die unter der „Kontrolle“ einer Stelle der öffentlichen Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Zu denken ist dabei vor allem an ausgegliederte Rechtsträger im Infrastrukturbereich.

4.4.1.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission

Die Kommission der europäischen Gemeinschaften hat einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen erstellt.²⁰ Diese Richtlinie soll die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über einen freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ersetzen. Lediglich eine Änderung dieser Richtlinie soll deshalb nicht vorgenommen werden, damit den Rechtsunterworfenen eine einheitliche Richtlinie und somit eine eindeutige Rechtslage vorliegt. In diesem Richtlinienvorschlag sind die Erfahrungen eingearbeitet, die mit der Richtlinie 90/313/EWG gemacht wurden. Vor allem wird durch den neuen

²⁰ KOM (2000) 402 endgültig, 2000/0169 (COD).

Richtlinienvorschlag eine Anpassung an die Aarhus-Konvention vorgenommen. Eine Anpassung des Gemeinschaftsrechtes an die Aarhus-Konvention ist nach der üblichen Vorgangsweise eine als notwendig angesehene Voraussetzung für die Ratifikation der Konvention. Vor allem soll eine Anpassung an die neuen Informationstechnologien und somit eine Richtlinie „der zweiten Generation“ geschaffen werden.

Die Erfahrungen der einzelnen Mitgliedsstaaten mit der Richtlinie 90/313/EWG lassen darauf schließen, dass auch die Umsetzung des neuen Richtlinienvorschlages nicht mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Allerdings verpflichtet der Richtlinienvorschlag nun dazu, moderne Computertechniken zur Bereitstellung der Umweltinformationen einzusetzen. Dadurch könnten möglicherweise Kosten in einem zunächst höheren Maß anfallen, wobei dadurch jedoch damit zu rechnen ist, dass die Zurverfügungstellung der Informationen mittels moderner Computertechnik die direkten Anfragen bei Behörden sinken lässt und somit insgesamt ein Kostenvorteil erzielt wird.

Die vorgeschlagene Richtlinie verfolgt vor allem zwei Ziele: zum einen die Gewährleistung eines Rechtes auf Umweltinformation und zum anderen die Bereitstellung von Umweltinformationen an eine breite Öffentlichkeit durch moderne Computer- und Telekommunikationstechnologien.

Zunächst enthält der Vorschlag die Begriffsbestimmungen „Umweltinformationen“, „Behörden“ und „Antragsteller“. Der Begriff Umweltinformationen ist derart definiert, dass er der Aarhus-Konvention gerecht wird. Von dem Begriff „Behörden“ werden auch juristische Personen umfasst, die gesetzlich und aufgrund von Vereinbarungen mit anderen Behörden mit dem Erbringen von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die Auswirkungen auf die Umwelt haben oder haben können, befasst sind. Dadurch soll gewährleistet sein, dass durch Privatisierung der Zugang zu bestimmten Umweltinformationen nicht verwehrt ist. „Antragsteller“ ist definiert als jede natürliche oder juristische Person, die Umweltinformationen beantragt.

Während die Richtlinie 90/313/EWG die Behörden verpflichtete, allen natürlichen und juristischen Personen auf Antrag ohne „Nachweis eines Interesses“ Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, wird nun diese Formulierung zur Angleichung an die Voraussetzungen der Aarhus-Konvention in „Vorbringen eines Interesses“ geändert. Die Bestimmung, dass innerhalb einer Frist von zwei Monaten eine Antwort zu erteilen ist, wurde zuweilen derart gebraucht, dass innerhalb dieser Frist lediglich die Auskunft erteilt wurde, dass die Umweltinformation zur Verfügung gestellt werden wird und so die Frist bis zur tatsächlichen Auskunft unbestimmt war. Es soll daher vorgesehen werden, dass innerhalb der Frist von 2 Monaten

nicht nur eine Antwort zu erteilen, sondern die Umweltinformation tatsächlich bereitzustellen ist.

Auch die Ausnahmebestimmungen, die in der Richtlinie 90/313/EWG etwas zu weit gefasst waren und daher in der Praxis zu Problemen geführt haben, sollen eingeschränkt werden. Zusätzlich soll die Verpflichtung eingeführt werden, das öffentliche Interesse an der Weitergabe der Information und das Einzelinteresse an der vertraulichen Behandlung in jedem Einzelfall gegeneinander abzuwägen. Kommt die Behörde zu dem Schluss, dass das öffentliche Interesse an einer Weitergabe personenbezogener Informationen das Einzelinteresse an der vertraulichen Behandlung überwiegt, so muss die Behörde die nach Art 28 der Richtlinie 95/46/EG eingerichtete Kontrollstelle für Datenschutz informieren. Die schutzwürdigen Interessen werden im Vorschlag neu formuliert, um den in der Aarhus-Konvention vorgesehenen Ausnahmebestimmungen zu entsprechen.

Um die Gebühren auf einem angemessenen Niveau zu halten und somit den Bestimmungen der Aarhus-Konvention genüge zu tun, ist vorgesehen, dass die Behörden verpflichtet werden, eine entsprechende Gebührenordnung zu veröffentlichen und den Antragstellern zugänglich zu machen. Zu beachten ist dabei, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bei Verweigerung von Informationserteilung keine Gebühr eingehoben werden darf. Weiters ist vorgesehen, dass der Zugang zu öffentlichen Registern oder Verzeichnissen sowie die Einsichtnahme vor Ort keine Gebühren auslösen. Auch sollten Behörden vor der Auskunftserteilung keine Vorauszahlungen verlangen.

Da das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen an Wert verliert, wenn keine Möglichkeit besteht, gegen ablehnende Entscheidungen einen Rechtsbehelf zu ergreifen, soll das Recht vorgesehen werden, die Entscheidung im Verwaltungs- oder ordentlichen Rechtsweg anzufechten. Die Mitgliedsstaaten sollen sicherstellen, dass ein Verfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf rechtlicher Grundlage bestehenden Stelle offen steht, mit dem die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde angefochten werden können. Daneben soll dem Antragsteller ein Verfahren offen stehen, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen von der Behörde selbst geprüft oder von einer anderen auf rechtlicher Grundlage bestehenden Stelle im Verwaltungsweg überprüft werden. Dieses Verfahren soll zügig verlaufen und darf keine oder nur sehr geringe Kosten verursachen.

Ein weiteres Ziel ist - wie eingangs erwähnt - die Verbreitung von Umweltinformationen. Nach dem Richtlinienvorschlag sollen die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, dass Behörden Umweltinformationen unter Verwendung bestehender Computer- Telekommunikationstechnik und/oder elektronischer Technologien der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen und

auch verbreiten. Eine demonstrative Aufzählung sieht vor allem die Verbreitung von internationalen Verträgen, Übereinkommen oder Vereinbarungen über die Umwelt oder mit Umweltbezug, Politiken, Pläne und Programme betreffend die Umwelt, Umweltzustandsberichte etc vor. In dem Richtlinienvorschlag werden nationale, regionale bzw lokale Umweltzustandsberichte vorgesehen, die in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als 4 Jahren veröffentlicht werden müssen. Diese Berichte sollen Informationen über die Umweltqualität sowie über die Umweltbelastungen enthalten. Darüber hinaus ist die Pflicht der Behörden vorgesehen, ihnen zur Verfügung stehende Informationen unverzüglich zu verbreiten, die es dann der möglicherweise betroffenen Öffentlichkeit erlaubt, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt - unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder natürlicher Ursache ist - zu treffen.

Letztlich ist noch ein Überprüfungsverfahren vorgesehen, wobei die Mitgliedstaaten nach fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Richtlinie Bericht über die bei der Anwendung gewonnenen Erfahrungen erstatten. Aufgrund dieser Grundlage soll dann die Kommission einen Bericht an das europäische Parlament und den Rat mit etwaigen Änderungsvorschlägen erstatten. Wie bereits erwähnt, ist vorgesehen, dass bei Inkrafttreten der neuen Richtlinie die Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt außerkraftgesetzt wird.

4.4.2 Die „zweite Säule“ - Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltentscheidungen

Die „zweite Säule“ der Aarhus-Konvention bildet die Beteiligung der Öffentlichkeit an relevanten Entscheidungen. Diese Säule baut nach in der Literatur vertretender Ansicht auf der ersten und dritten Säule als Voraussetzungen auf: Auf der ersten Säule deshalb, weil sinnvolle Beteiligung nur auf der Basis relevanter Information möglich ist; auf der dritten Säule, damit die Partizipation auch „in der Realität und nicht nur am Papier“²¹ erfolgt. Die zweite Säule über die Öffentlichkeitsbeteiligung ist in drei Teile gegliedert. Der erste und wesentliche Teil betrifft die Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich Tätigkeiten, die den jeweiligen Kreis der Öffentlichkeit auch tatsächlich betreffen (Art 6). Der zweite Teil betrifft die Partizipation der Öffentlichkeit hinsichtlich umweltbezogener Pläne, Programme und Politiken (Art 7). Der dritte Teil letztendlich umfasst Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung von Rechtsnormen im weiteren Sinn (Art 8).

²¹ *Stec ua*, aaO, 6.

Die entsprechenden Bestimmungen lauten wie folgt:

**„Artikel 6
Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten**

- (1) Jede Vertragspartei
 - a) wendet diesen Artikel bei Entscheidungen darüber an, ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden;
 - b) wendet diesen Artikel in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang I aufgeführte geplante Tätigkeiten an, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Zu diesem Zweck bestimmen die Vertragsparteien, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet;
 - c) kann - auf der Grundlage einer Einzelfallbetrachtung, sofern eine solche nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist - entscheiden, diesen Artikel nicht auf geplante Tätigkeiten anzuwenden, die Zwecken der Landesverteidigung dienen, wenn diese Vertragspartei der Auffassung ist, dass sich eine derartige Anwendung negativ auf diese Zwecke auswirken würde.

- (2) Die betroffene Öffentlichkeit wird im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren je nach Zweckmäßigkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder Einzelnen gegenüber in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig unter anderem über folgendes informiert:
 - a) die geplante Tätigkeit und den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird;
 - b) die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf;
 - c) die für die Entscheidung zuständige Behörde;

- d) das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können:
 - i) Beginn des Verfahrens;
 - ii) Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich zu beteiligen;
 - iii) Zeit und Ort vorgesehener öffentlicher Anhörungen;
 - iv) Angabe der Behörde, von der relevante Informationen zu erhalten sind, und des Ortes, an dem die Öffentlichkeit Einsicht in die relevanten Informationen nehmen kann;
 - v) Angabe der zuständigen Behörde oder der sonstigen amtlichen Stelle, bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen und
 - vi) Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind;
 - e) die Tatsache, dass die Tätigkeit einem nationalen oder grenzüberschreitenden Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt.
- (3) Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sehen jeweils einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vor, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.
- (4) Jede Vertragspartei sorgt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.
- (5) Jede Vertragspartei sollte, soweit angemessen, künftige Antragsteller dazu ermutigen, die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen und über den Zweck ihres Antrags zu informieren, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird.

- (6) Jede Vertragspartei verpflichtet die zuständigen Behörden, der betroffenen Öffentlichkeit - auf Antrag, sofern innerstaatliches Recht dies vorschreibt - gebührenfrei und sobald verfügbar Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren, die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind und zum Zeitpunkt des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen; das Recht der Vertragsparteien, die Bekanntgabe bestimmter Informationen nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen, bleibt hiervon unberührt. Zu den relevanten Informationen gehören zumindest und unbeschadet des Artikels 4
- a) eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen;
 - b) eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;
 - c) eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;
 - d) eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen;
 - e) ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und
 - f) in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Absatz 2 informiert wird.
- (7) In Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen.
- (8) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird.

- (9) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass die Öffentlichkeit, sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, unverzüglich und im Einklang mit den hierfür passenden Verfahren über die Entscheidung informiert wird. Jede Vertragspartei macht der Öffentlichkeit den Wortlaut der Entscheidung sowie die Gründe und Erwägungen zugänglich, auf die sich diese Entscheidung stützt.
- (10) Jede Vertragspartei stellt sicher, dass bei einer durch eine Behörde vorgenommenen Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen für eine in Absatz 1 genannte Tätigkeit die Absätze 2 bis 9 sinngemäß und soweit dies angemessen ist Anwendung finden.
- (11) Jede Vertragspartei wendet nach ihrem innerstaatlichen Recht im machbaren und angemessenen Umfang Bestimmungen dieses Artikels bei Entscheidungen darüber an, ob eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt genehmigt wird.

Artikel 7

Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

Jede Vertragspartei trifft angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen dafür, dass die Öffentlichkeit, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind, in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird. In diesem Rahmen findet Artikel 6 Absätze 3, 4 und 8 Anwendung. Die zuständige Behörde ermittelt die Öffentlichkeit, die sich beteiligen kann, wobei die Ziele dieses Übereinkommens zu berücksichtigen sind. Jede Vertragspartei bemüht sich im angemessenen Umfang darum, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen.

Artikel 8

Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente

Jede Vertragspartei bemüht sich, zu einem passenden Zeitpunkt und solange Optionen noch offen sind eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern. Zu diesem Zweck sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- a) Für eine effektive Beteiligung ausreichende zeitliche Rahmen sollten festgelegt werden;
- b) Vorschriftenentwürfe sollten veröffentlicht oder anderweitig öffentlich zugänglich gemacht werden, und
- c) die Öffentlichkeit sollte unmittelbar oder über sie vertretende und beratende Stellen die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten.

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird so weit wie möglich berücksichtigt.“

4.4.3 Die „dritte Säule“ – Access to Justice

Die dritte Säule soll eine Durchsetzung sowohl der Informationserteilung als auch der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Rechtsordnungen der Konventionsstaaten - und zwar in den die Konvention umsetzenden innerstaatlichen Bestimmungen - sowie der Einhaltung umweltrechtlicher Bestimmungen sicherstellen. Sie ist in Art 9 geregelt. Jene Rechte, die im Wege der dritten Säule und des dadurch geschaffenen Gerichtszugangs durchsetzbar sein müssen, sind diejenigen der Art 4 und 6 sowie sonstiger innerstaatlicher umweltbezogener Bestimmungen. Die dritte Säule soll einen Mechanismus bieten, um das Umweltrecht durch die Öffentlichkeit „direkt“ vollziehen zu lassen.²²

Die relevante Bestimmung der Konvention lautet wie folgt:

²² *Stec ua*, aaO, 6.

„Artikel 9 Zugang zu Gerichten

- (1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenintensiven Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

- (2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,
- (a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
 - (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht (Anm.: in Österreich „Verwaltungsverfahrenrecht“) einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

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

schlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten. Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation (Anm.: in Österreich „Nichtregierungsorganisation“), welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können. Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

- (3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.
- (4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.
- (5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.“

**Teil II:
Partizipation bei umweltrelevanten
Entscheidungen
- neue Impulse durch die
Aarhus-Konvention**

5. Partizipation bei umweltrelevanten Vorhabengenehmigungen (Art 6)

5.1 Rechtslage in Österreich

Die Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhabengenehmigungen iSd Art 6 der Konvention („Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten“) ist derzeit in der österreichischen Rechtsordnung im wesentlichen nur im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung gegeben (diese wird daher unten in Punkt 4.1.2. in den Grundzügen geschildert). Zumal die „Bürgerbeteiligung“ im engeren Sinne als eigener Verfahrenstypus seit der Novelle 2000 im UVP-G nicht mehr vorgesehen ist, ist im Hinblick auf eine „Bürgerbeteiligung“ im weiteren Sinne (im Sinne der Konvention) die Rechtsposition der Bürgerinitiativen bei der UVP (siehe dazu unten 4.1.2.7.) darzustellen. Die Anforderungen der Aarhus-Konvention im Bereich des Art 6 an den österreichischen Gesetzgeber sowie die Gestaltungsmöglichkeiten des österreichischen Gesetzgebers lassen es als wahrscheinlich erscheinen, dass in weiten Bereichen umweltrelevanter Maßnahmen eine Verfahrensstruktur eingeführt werden wird, die dem derzeitigen Verfahren im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht (siehe dazu unten Punkte 4.3.4.4. und 4.4.4.).

Aus den beiden genannten Gründen sind die „Eckpfeiler“ der derzeitigen Regelungen im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung schlagwortartig darzustellen. In diesem Zusammenhang sei schon an dieser Stelle darauf verwiesen, dass auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene Tendenzen bestehen, Art 6 der Konvention durch eine Erweiterung der UVP-Richtlinie umzusetzen (dazu unten Punkt 4.3.).

5.1.1 Grundsätzlich keine Öffentlichkeit und damit keine Bürgerbeteiligung

Allgemein gilt für den gesamten Bereich des Verwaltungsverfahrens (also in sämtlichen Rechtsbereichen, die nicht in die Vollzugskompetenz der Gerichte fallen) der Grundsatz der Öffentlichkeit des Verfahrens nicht.²³ Auch bei der mündlichen Verhandlung gem §§ 40 Abs 1 und 44 Abs 2 AVG gilt der Grundsatz der bloßen Parteienöffentlichkeit (verfassungs-

²³ *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts⁷ [1999] Rz 276.

rechtlich unbedenklich laut VfSlg 6808).²⁴ Abweichendes gilt - seit 1998²⁵ - lediglich für Großverfahren²⁶; unter „Großverfahren“ sind solche Verfahren zu verstehen, die auf Antrag eingeleitet werden, und an denen voraussichtlich²⁷ insgesamt mehr als 100 Personen beteiligt sein werden (§ 44a Abs 1 AVG). Die im Nachhinein festgestellte tatsächliche Anzahl ist dem gegenüber irrelevant. Im Großverfahren gibt es gewisse Ansätze einer Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Behörde kann - ohne dass sie hierzu verpflichtet wäre - den diesem Großverfahren zugrundeliegenden Antrag gem § 44a Abs 1 AVG durch Edikt kundmachen. Macht sie hiervon Gebrauch, so kann die Behörde eine öffentliche Erörterung des Vorhabens durchführen. Diese soll nach den Gesetzesmaterialien²⁸ „ein Forum bilden, auf dem sich jedermann über das Vorhaben informieren, Fragen an Antragsteller und Sachverständigen richten und seine Meinung zum Projekt äußern kann“. Diese öffentliche Erörterung ist aber mit der mündlichen Verhandlung nicht gleichzusetzen. Nach den bereits zitierten Materialien sollen im Rahmen der öffentlichen Erörterung keine Einwendungen gegen das Projekt erhoben werden können; darüber hinaus sollen auch die Ergebnisse der Erörterung nicht als Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens in das Verwaltungsverfahren einfließen. Beides würde nach den Materialien „die öffentliche Erörterung in eine zweite mündliche Verhandlung verwandeln und jene Atmosphäre der Konfrontation schaffen, die eine unbelastete sachliche Auseinandersetzung mit dem Vorhaben erschwert. Aus dem selben Grund sollte der Erörterungstermin tunlichst so angesetzt werden, dass den Teilnehmern die Möglichkeit bleibt, Einwendungen zu erheben, *nachdem* sie sich über das Vorhaben ihre Meinung gebildet haben“. Sollte die Behörde im Großverfahren eine mündliche Verhandlung anberaumen (wozu sie grundsätzlich nicht verpflichtet ist; § 44d Abs 1 AVG), so ist die mündliche Verhandlung gem § 44e Abs 1 AVG öffentlich, und zwar „volksöffentlich“. ²⁹ Die Öffentlichkeit kann lediglich unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden (§ 44e Abs 2 AVG iVm § 67e AVG). Die Teilnehmer an der öffentlichen, mündlichen Verhandlung haben allerdings nur jene Rechte, die ihnen als Beteiligte oder Parteien - falls sie solche sind - zukommen; andernfalls sind sie bloße Zuhörer und haben keinerlei Mitwirkungsbefugnisse. Von einer echten „Öffentlichkeitsbeteiligung“ kann man daher auch bei Großverfahren nicht sprechen.

²⁴ Eine gewisse Ausnahme davon stellt lediglich § 10 Abs 5 AVG dar.

²⁵ BGBl I 1998/158.

²⁶ Auch in anderen UN-ECE-Staaten gibt es außerhalb der UVP Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Als Beispiel sei die Situation in der Schweiz herangezogen: In der Schweiz sind bei umweltrelevanten Vorhabengenehmigungen zum Teil Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen, die aber unterschiedlich weit gehen; zum Teil ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt nicht vorgesehen.

²⁷ Da es nach dem Gesetzeswortlaut darauf ankommt, wie viele Beteiligte *voraussichtlich* am Verfahren teilnehmen werden, ist entscheidend, wie groß die Anzahl nach der bisherigen Behördenerfahrung sein dürfte (sogenannte „Prognoseentscheidung“; vgl Erl 1167 BlgNR, 20. GP, 32).

²⁸ Erl 1167 BlgNR, 20. GP, 33; vgl auch § 44c Abs 2 AVG.

²⁹ Erl 1177 BlgNR, 20. GP, 33.

5.1.2 Derzeitige Bürgerbeteiligung in Österreich - Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Reform 2000

Positivrechtlicher Kern der Bürgerbeteiligung ist in Österreich derzeit das - im Jahr 2000 grundsätzlich geänderte - Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: Der Schwerpunkt dieses Gesetzes und damit der wesentliche Bereich der derzeit bestehenden Bürgerbeteiligung im umweltrechtlichen Bereich soll im Folgenden in seinen wesentlichen Grundzügen beschrieben werden:

5.1.2.1 Ziele der Reform der UVP

Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben (Richtlinie 85/3377/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten idF Änderungsrichtlinie 97/91 EG vom 3.3.1997) ist der österreichische Gesetzgeber bei der Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht frei. Aufgrund der erwähnten Änderungsrichtlinie bestand dringender Umsetzungs- bzw Anpassungsbedarf. Das UVP-G 2000 trat am 11. August 2000 in Kraft. Der Anwendungsbereich des UVP-G wurde wesentlich erweitert, indem die Anzahl der im nunmehrigen Anhang 1 aufgenommen Vorhaben weit über diejenigen der Anhänge des alten UVP-G 1993 hinausgeht. Mit der Ausweitung der UVP-pflichtigen Projekte iSd UVP-ÄndRL musste auch der Anwendungsbereich des österreichischen UVP-G 2000 ausgeweitet werden. Grob gesprochen sind dies unter anderem Industrie und Gewerbeparks, Einkaufszentren, Erdgas- und Erdölförderungsvorhaben, bestimmte Energieerzeugungsanlagen, bestimmte Textilunternehmen und Gerbereien, „Gentechnik“-Vorhaben (in der UVP-ÄndRL nicht enthalten), Schiffswerften sowie Brauereien, Molkereien, Schlachthöfe ua.

Hinsichtlich einzelner Vorhaben ist die UVP-Pflicht allerdings entfallen, wie etwa für die Erzeugung von Holzspanplatten oder von Bleiakumulatoren. Dies deshalb, weil solche „Projekte“ in der Änderungs-RL nicht enthalten sind. Teilweise wurden die Schwellenwerte abgesenkt, teilweise auch erhöht.

Das UVP-Verfahren hingegen sollte generell „abgespeckt“ werden, indem die Entscheidungsfrist verkürzt wurde, das Umweltverträglichkeitsgutachten und dessen öffentliche Erörterung unter bestimmten Voraussetzungen entbehrlich ist (siehe unten), das bereits oben erwähnte vereinfachte Verfahren geschaffen wurde und weitere Vereinfachungen getroffen wurden.

Erklärtes Ziel des Gesetzgebers war es, aufgrund der Erfahrungen in der Praxis eine Vereinfachung des UVP-Verfahrens herbeizuführen und „die Balance zu finden zwischen der Ausweitung des Anwendungsbereichs und der Praktikabilität der Umsetzung“. Die Gegner sprachen hingegen von „einer ‚Watsche für die Umwelt‘, einer ‚beispiellosen Demontage der UVP‘ die in einem Abbau der Öffentlichkeitsbeteiligung, einem Ausschluss der Bürgerinitiativen im vereinfachten Verfahren und mangelnder Publizität“ bestehe.

5.1.2.2 Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung

§ 1 Abs 1 des neuen UVP-G 2000 umschreibt die Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung wie folgt:

Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist es, unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf fachlicher Grundlage

1. die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen festzustellen, zu beschreiben und zu bewerten, die ein Vorhaben
 - a) auf Menschen, Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume,
 - b) auf Boden, Wasser, Luft und Klima,
 - c) auf die Landschaft und
 - d) auf Sach- und Kulturgüterhat oder haben kann, wobei Wechselwirkungen mehrerer Auswirkungen untereinander miteinzubeziehen sind,
2. Maßnahmen zu prüfen, durch die schädliche, belästigende oder belastende Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt verhindert oder verringert oder günstige Auswirkungen des Vorhabens vergrößert werden,
3. die Vor- und Nachteile der vom Projektwerber/von der Projektwerberin geprüften Alternativen sowie die umweltrelevanten Vor- und Nachteile des Unterbleibens des Vorhabens darzulegen und
4. bei Vorhaben, für die gesetzlich die Möglichkeit einer Enteignung oder eines Eingriffs in private Rechte vorgesehen ist, die umweltrelevanten Vor- und Nachteile der vom

Projektwerber/von der Projektwerberin geprüften Standort- oder Trassenvarianten darzulegen.

5.1.2.3 Anwendungsbereich der UVP

Das UVP-G regelt eine UVP-Pflicht nur hinsichtlich bestimmter „Vorhaben“. Unter „Vorhaben“ ist gem § 2 Abs 2 UVP-G 2000

„die Errichtung einer Anlage oder ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft unter Einschluss sämtlicher damit in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehender Maßnahmen“ zu verstehen. „Ein Vorhaben kann eine oder mehrere Anlagen oder Eingriffe umfassen, wenn diese in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang stehen“.

Wenn Vorhaben in der Spalte 1 des Anhanges 1 des UVP-G aufgezählt sind, sind sie einer UVP zu unterziehen. Die in Spalte 1 des Anhanges 1 zum UVP-G 2000 genannten Vorhaben fallen unter das „ordentliche“ UVP-Verfahren. Im vereinfachten Verfahren sind die in Spalten 2 und 3 des Anhanges 1 zum UVP-G 2000 aufgezählten Vorhaben der UVP zu unterziehen.

Sowohl die in Spalte 2 als auch in Spalte 3 aufgeführten Vorhaben sind im vereinfachten Verfahren zu prüfen. In welcher der beiden Spalten das Vorhaben genannt ist, ist jedoch dafür relevant, ob zusätzliche Kriterien vorliegen müssen, damit das Vorhaben UVP-pflichtig (im vereinfachten Verfahren) ist: zusätzliche Voraussetzung für die UVP-Pflicht der dort genannten Vorhaben ist, dass diese Vorhaben in bestimmten „schutzwürdigen Gebieten“ realisiert werden sollen. Aber auch dies allein begründet noch nicht zwingend die UVP-Pflicht; vielmehr sind die in Spalte 3 genannten Vorhaben nur dann UVP-pflichtig, wenn sie einerseits in schutzwürdigen Gebieten liegen und andererseits zusätzlich die Behörde im Einzel-fall entscheidet, dass zu erwarten ist, dass bestimmte Schutzgüter wesentlich beeinträchtigt werden.

Das UVP-G 2000 kennt vier Kategorien von schutzwürdigen Gebieten, die in Anhang 2 zum Gesetz aufgezählt sind. Wenn der schützenswerte Lebensraum (Kategorie B) oder der Schutzzweck (Kategorien A, C und D) erwartungsgemäß wesentlich beeinträchtigt ist, ist von der Behörde festzustellen, dass eine UVP-Pflicht gegeben ist.

Gem § 3 Abs 4 UVP-G 2000 hat die Behörde bei der Entscheidung im Einzelfall (ob eine UVP überhaupt durchzuführen ist) folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. Merkmale des Vorhabens (Größe des Vorhabens, Kumulierung mit anderen Vorhaben, Nutzung der natürlichen Ressourcen, Abfallerzeugung, Umweltverschmutzung und Belästigungen, Unfallrisiko),
2. Standort des Vorhabens (ökologische Empfindlichkeit unter Berücksichtigung bestehender Landnutzung, Reichtum, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen des Gebietes, Belastbarkeit der Natur),
3. Merkmale der potentiellen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt (Ausmaß der Auswirkungen, grenzüberschreitender Charakter der Auswirkungen, Schwere und Komplexität der Auswirkungen, Wahrscheinlichkeit von Auswirkungen, Dauer, Häufigkeit und Reversibilität der Auswirkung) sowie Veränderung der Auswirkungen auf die Umwelt bei Verwirklichung des Vorhabens im Vergleich zu der Situation ohne Verwirklichung des Vorhabens. Bei Vorhaben der Spalte 3 des Anhanges 1 ist die Veränderung der Auswirkungen im Hinblick auf das schutzwürdige Gebiet maßgeblich.

Eine Einzelfallprüfung ist auch bei bestimmten Änderungstatbeständen vorzunehmen.

§ 5 UVP-G 2000 bestimmt undifferenziert für sämtlich Vorhaben, für die eine UVP durchzuführen ist, dass bei der Behörde ein Genehmigungsantrag in bestimmter Form und mit bestimmtem Inhalt einzubringen ist. Sonderbestimmungen für die Einzelfallprüfung enthält § 5 UVP-G 2000 nicht. Die Bestimmungen, die eine Einzelfallprüfung anordnen (§ 3 UVP-G 2000; siehe oben), verweisen aber auf § 3 Abs 7 UVP-G 2000, wonach die Möglichkeit eines amtswegig oder auf Antrag zu erlassenden Feststellungsbescheides über die UVP-Pflicht besteht.

5.1.2.4 Vorverfahren

Im UVP-G 1993 wurde durch die gem § 4 UVP-G (alt) vorgesehene „Abklärung des Untersuchungsrahmens“ ein bestimmtes Vorverfahren geregelt. Diese Art des Vorverfahrens bestand darin, dass der Projektwerber das Vorhaben mindestens sechs Monate vor der geplanten Antragstellung unter Vorlage eines Konzepts für die Umweltverträglichkeitserklärung anzeigen musste. Die Behörde hatte dann vorläufig zu prüfen, nach welchen Verwaltungsvorschriften Genehmigungen erforderlich sein würden, welche Sachverständigen heranzuziehen wären und ob das vorgelegte Konzept für die Umweltverträglichkeitserklärung offensichtliche Mängel aufwies. Die Anzeige führte allerdings zu keiner wirklichen Bindungswirkung, zumal der Projektwerber im nachfolgenden Antrag auch die Durchführung eines modifizierten oder

überhaupt anderen Projekts begehren konnte. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte durch die Vorverfahren möglichst frühzeitig Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, um so zur Akzeptanz des Vorhabens beizutragen. Die Anzeige konnte jedermann erstatten, da es einen „Projektwerber“ vor Einleitung des eigentlichen UVP-Verfahren noch nicht gab. Mit dem Vorverfahren sollte vorläufig geprüft werden, ob das Vorhaben offensichtliche Mängel aufweist, wobei auch die mitwirkenden Behörden sowie Standortgemeinde und angrenzende Gemeinden dem Verfahren beizuziehen waren. Bereits das „alte“ Vorverfahren war aber insofern nur bedingt obligatorisch, als wirklich gewichtige Sanktionen der Verletzung der Anzeigepflicht - abgesehen von geringfügigen Fristenverlängerungen - nicht angeordnet waren.

Das neue Vorverfahren ist zunächst dadurch charakterisiert, dass es lediglich auf Antrag des Projektwerbers durchzuführen ist. Jedoch sind einem solchen Antrag - wenn er gestellt wird - auch künftig die Grundzüge des Vorhabens und ein Konzept für die UVP-Erklärung anzuschließen. Die Frist von mindestens sechs Monaten vor der geplanten Antragstellung ist ebenso gefallen: Die Behörde hat nunmehr ehest möglich, spätestens aber drei Monate nach dem Einlangen des Antrags, Stellung zu nehmen. Neu ist auch, dass die Behörde für den Fall, dass ein Vorverfahren beantragt wurde, dem Projektwerber allfällige voraussichtlich zusätzlich erforderliche Angaben in der Umweltverträglichkeitserklärung mitzuteilen hat.

5.1.2.5 Das vereinfachte Verfahren

Wie bereits oben erwähnt, sind für UVP-pflichtige Vorhaben der Spalten 2 und 3 des Anhanges 1 UVP-Verfahren vereinfacht durchzuführen.

Für das vereinfachte Verfahren gelten gem § 3 Abs 1 UVP-G 2000 folgende Besonderheiten:

- In der Umweltverträglichkeitserklärung sind bestimmte Angaben entbehrlich (Angaben über entstehende Emissionszunahme, aufgeschlüsselten Energiebedarf, Bestanddauer des Vorhabens und Nachsorge- bzw Beweissicherungsmaßnahmen sowie Kontrollmaßnahmen).
- Die Behörde hat über den UVP-Antrag nicht - wie im neuen ordentlichen Verfahren - spätestens neun Monate, sondern bereits sechs Monate nach Antragstellung zu entscheiden (§ 7 Abs 3 UVP-G 2000).
- Das Umweltverträglichkeitsgutachten (§ 12 UVP-G 2000) und dessen öffentliche Auflage zur Einsicht entfällt; anstatt dessen hat die Behörde lediglich eine „zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“ vorzunehmen.

- Die im ordentlichen Verfahren vorgeschriebene gemeinsame mündliche Verhandlung unter Beiziehung der mitwirkenden Behörden für alle anzuwendenden Verfahrensvorschriften (§ 16 Abs 2 UVP-G 2000) entfällt.
- Eine Nachkontrolle (§ 21 UVP-G 2000) und damit die Festsetzung des Durchführungszeitpunktes im Abnahmebescheid (§ 20 Abs 5 UVP-G 2000) sind entbehrlich.
- Bürgerinitiativen haben keine Parteistellung, sondern lediglich Beteiligtenstellung (damit entfällt hinsichtlich der Bürgerinitiativen in diesem Verfahren das Recht auf Akteneinsicht, auf Parteiengehör, auf Ablehnung von nicht amtlichen Sachverständigen, auf Verkündung oder Zustellung des Bescheides, die Erhebung von Rechtsmitteln sowie außerordentlichen Rechtsbehelfen wie etwa Wiederaufnahme- und Wiedereinsetzungsanträgen und das Recht auf Geltendmachung der Entscheidungspflicht). Als bloße Beteiligte können Bürgerinitiativen im vereinfachten Verfahren daher im wesentlichen nur an der Sachverhaltsfeststellung mitwirken.

5.1.2.6 Verfahrensablauf

a.) Einzelfallprüfung

Wie bereits erwähnt, ist für bestimmte Vorhaben eine Einzelfallprüfung vorzunehmen (vgl zB § 3 Abs 4 UVP-G 2000). Für die Einzelfallprüfung gelten die Verfahrensbestimmungen des § 3 Abs 7 UVP-G 2000 über das Feststellungsverfahren sinngemäß. Die Einzelfallprüfung ist daher in einem Zeitraum von 6 Wochen vorzunehmen.

b.) Feststellungsverfahren

Gem § 3 Abs 7 UVP-G 2000 hat die Behörde auf Antrag des Projektwerbers, einer mitwirkenden Behörde oder des Umweltanwaltes festzustellen, ob für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Die Feststellung kann aber auch von Amtswegen erfolgen. Die Entscheidung ist sowohl in erster als auch in zweiter Instanz jeweils innerhalb von 6 Wochen beschleunigt zu treffen. Im Feststellungsverfahren hat außer dem Projektwerber, den mitwirkenden Behörden und dem Umweltanwalt auch die Standortgemeinde Parteistellung.

c.) Antrag einschließlich UVE

Das eigentliche UVP-Verfahren - und zwar sowohl das „ordentliche“ Verfahren als auch das vereinfachte Verfahren - wird durch Antrag gem § 5 UVP-G 2000 eingeleitet. Der Projekt-

werber hat bei der Landesregierung gem § 5 UVP-G 2000 einen Genehmigungsantrag einzubringen, in dem nunmehr - weil das neue Vorverfahren fakultativ ist - auch anzugeben ist, in welcher Weise die Öffentlichkeit vom Vorhaben informiert wurde. Wie schon bisher sind Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse besonders zu kennzeichnen. In § 5 Abs 3 UVP-G 1993 war angeordnet, dass der Antrag ohne weiteres Verfahren zurückzuweisen war, wenn im Genehmigungsantrag Anträge nach solchen Verwaltungsvorschriften fehlten, die dem Schutz von öffentlichen Interessen dienen, wenn solche Anträge nicht unverzüglich nachgeholt wurden. „Herzstück“ des Antrags ist die Umweltverträglichkeitserklärung. Diese hat gem § 6 UVP-G eine Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang (mit genaueren gesetzlichen Ausführungen) und eine Übersicht über andere geprüfte Lösungsmöglichkeiten und Auswahlgründe im Hinblick auf Umweltauswirkungen zu enthalten.

Der Genehmigungsantrag einschließlich UVE ist von der Landesregierung den mitwirkenden Behörden zur Stellungnahme zu übermitteln. Diese haben an der Beurteilung des Vorhabens mitzuwirken und Vorschläge für die Gutachter zu erstatten. Die UVE ist dem Umweltanwalt, der Standortgemeinde und dem zuständigen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft zu übermitteln. Diese Institutionen können dann zur UVE Stellung nehmen. Formalparteien nach den materiellrechtlichen Verwaltungsvorschriften sind vom Antrag zu informieren.

d.) Öffentliche Auflage der UVE

Die Behörde hat gem § 9 UVP-G 2000 den Genehmigungsantrag samt den nach den Verwaltungsvorschriften erforderlichen Unterlagen und der UVE an die Standortgemeinde weiterzuleiten. Diese Unterlagen sind sowohl bei der Behörde als auch bei der Standortgemeinde mindestens 6 Wochen lang zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Diese Unterlagen können von den Verfahrensbeteiligten kopiert werden. Große Vorhaben, die sich auf fünf oder mehr Standortgemeinden erstrecken, können insofern vereinfacht werden, als die Unterlagen nur bei einer von der Behörde zu bestimmenden Standortgemeinde aufgelegt werden.

Verschiedene Bestimmungen des allgemeinen Verfahrensgesetzes („AVG“) über Großverfahren, die 1998 in das AVG eingefügt wurden (siehe dazu bereits oben 5.1.1.), sind anwendbar: So sind etwa Antragsgegenstand, eine Vorhabensbeschreibung, Möglichkeiten der Einsichtnahme und ein Hinweis auf Stellungnahmemöglichkeit und Parteistellung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung sowie in zwei im jeweiligen Bundesland weit verbreiteten Tageszeitungen kund zu machen (Verweis auf § 44a Abs 3 AVG).

Innerhalb der mindestens sechswöchigen Stellungnahmefrist kann jedermann (ungeachtet einer Partei- oder Beteiligtenstellungen) zum eingereichten Vorhaben und zur UVE eine schriftliche Stellungnahme an die Behörde abgeben.³⁰

e.) Behördlicher Zeitplan

Nach Einlangen des Antrags sowie der UVE ist die Behörde auch verpflichtet, einen Zeitplan für den Verfahrensablauf zu erstellen, in dem für die einzelnen Verfahrensschritte - und zwar unter Berücksichtigung der durch Art, Größe und Standort des Vorhabens notwendigen Erhebungen und Untersuchungen - Fristen festgelegt werden. Eine vorhergehende Anhörung der mitwirkenden Personen sowie des Projektwerbers ist nicht mehr erforderlich.

f.) Bestellung von Sachverständigen, Entfall des Prüfbuches

Für die Sachverständigenbestellung gilt seit Inkrafttreten des UVP-G 2000 Folgendes: Lediglich für Vorhaben der Spalte 1 des Anhanges 1 hat die Behörde Sachverständige der betroffenen Fachgebiete mit der Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens zu beauftragen. Eine vorhergehende Anhörung der mitwirkenden Behörden, des Umweltschutzes und der Parteien sowie eine vorhergehende Würdigung der eingelangten Stellungnahmen (§ 11 alt) ist nicht mehr erforderlich (§ 12 UVP-G 2000). Für andere Vorhaben (Spalten 2 oder 3 des Anhanges 1) ist eine Bestellung von Sachverständigen für die einzelnen Sachgebiete nicht mehr zwingend vorgeschrieben (§ 12a UVP-G 2000). Die Beiziehung von nicht amtlichen Sachverständigen ist auch dann zulässig, wenn Amtssachverständige tatsächlich zur Verfügung stehen sollten (anders als nach § 52 Abs 2 AVG).

³⁰ Anders ist die Systematik der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Schweiz: Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung ist das Recht der Öffentlichkeit zur Einsicht in Berichte und Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. Lediglich bei stark umstrittenen Vorhaben können öffentliche „Hearings“ durchgeführt werden, wobei eine Pflicht zur Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht besteht. Unter den im Anhang I der Aarhus-Konvention angeführten Vorhaben gibt es aber einige, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vorgesehen ist. Beispiele dafür sind die Verfahren zur Genehmigung von Anlage oder Betrieb eines öffentlichen Flugplatzes sowie die Erteilung einer Rahmenbewilligung zur Erstellung einer Atomanlage. Gesuche um Erteilung einer Rahmenbewilligung zur Erstellung einer Atomanlage und die Schlussfolgerungen der vorzunehmenden Vernehmlassungen sowie die Gutachten sind im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen und zur allgemeinen Einsichtnahme aufzulegen. Während einer Frist von neunzig Tagen hat dann jedermann die Möglichkeit, Einsicht zu nehmen und schriftlich Einwendungen zu erheben. Die Entscheidung des Bundesrates ist dann im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen und auch zu begründen. Bei Bewilligungspflichten zur Einleitung oder Versickerung verschmutzten Abwassers, zur Errichtung, Änderung oder Erweiterung von Anlagen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten sowie zur Errichtung und zum Betrieb von Abfallanlagen und Abfalldeponien ist lediglich eine Bewilligungspflicht ohne Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Auch die schweizerische Umweltgesetzgebung kennt also teilweise Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, die unterschiedlich weit gehen, aber nicht ausreichen, um die Vorgaben der Aarhus-Konvention zu erfüllen.

g.) Umweltverträglichkeitsgutachten/Zusammenfassende Bewertung

Die Sachverständigen haben für Vorhaben der Spalte 1 des Anhanges 1 ein Umweltverträglichkeitsgutachten zu erstellen. Dieses Gutachten hat die Auswirkungen des Vorhabens (§ 1 UVP-G 2000) nach dem Stand der Technik und dem Stand der sonstigen Wissenschaften in einer zusammenfassenden und umfassenden Gesamtschau und unter Berücksichtigung der Genehmigungskriterien (§ 17 UVP-G 2000) darzulegen.

Für andere Vorhaben (Spalten 2 oder 3 des Anhanges 1) hat die Behörde lediglich eine „zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“ vorzunehmen. Die oben angeführten Inhalte des Umweltverträglichkeitsgutachtens sind entbehrlich, ebenso die allgemein verständliche Zusammenfassung.

Das Umweltverträglichkeitsgutachten oder die zusammenfassende Bewertung ist dem Projektwerber, den mitwirkenden Behörden, dem Umweltanwalt und dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft unverzüglich zu übermitteln. Bei Vorhaben der Spalte 1 des Anhanges 1 ist das Umweltverträglichkeitsgutachten unverzüglich bei der Behörde und in der Standortgemeinde mindestens vier Wochen lang zur öffentlichen Ansicht aufzulegen (§ 13 UVP-G 2000).

Die ehemals (§ 14 UVP-G alt) vorgeschriebene öffentliche Erörterung des Umweltverträglichkeitsgutachtens innerhalb von sechs Wochen nach Einlagen des Gutachtens samt den damit im Zusammenhang stehenden Verfahrensvorschriften wurde beseitigt.

h.) Mündliche Verhandlung

Eine mündliche Verhandlung ist sowohl im vereinfachten als auch im ordentlichen Verfahren an einem zweckmäßigen Ort (häufig der Vorhabensort) abzuhalten. Die mitwirkenden Behörden und andere Formalparteien und Amtsstellen, die nach den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu beteiligen sind, sind der Verhandlung zuzuziehen.

Für mündliche Verhandlungen, die im ordentlichen Verfahren durchgeführt werden, gelten Sonderbestimmungen: wenn sich im Zuge des Genehmigungsverfahrens große Interessenskonflikte zwischen dem Projektwerber und den sonstigen Parteien oder Beteiligten ergeben, so kann die Behörde das Verfahren auf Antrag des Projektwerbers zur Einschaltung eines Mediationsverfahrens unterbrechen. Ist dies der Fall, so können die Ergebnisse dieser Mediation der Behörde übermittelt und von dieser „im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten“ im weiteren Genehmigungsverfahren und in der Entscheidung berücksichtigt werden.

Im Genehmigungsbescheid können auch sonstige Vereinbarungen zwischen dem Projektwerber und den Parteien oder Beteiligten beurkundet werden.

Wurde das Verfahren zur Durchführung eines Mediationsverfahrens unterbrochen, so ist es auf Antrag des Projektwerbers jederzeit fortzuführen.

i.) Entscheidung über den UVP-Antrag

Über Vorhaben der Spalte 1 des Anhangs 1 ist ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber neun Monate nach Antragstellung, zu entscheiden. Über Vorhaben, die im vereinfachten Verfahren zu erledigen sind (Spalten 2 oder 3 des Anhangs 1) ist ohne unnötigen Aufschub, spätestens jedoch sechs Monate nach Antragstellung zu entscheiden (§ 7 Abs 2 und 3 UVP-G 2000).

Die Behörde hat bei der Entscheidung über den Antrag sämtliche in den betreffenden Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen anzuwenden. Die Behörde hat also bei ihrer Entscheidung alle jene materiell-rechtlichen Kriterien für die Erteilung von Genehmigungen und Bewilligungen (oder Untersagungen) zu Grunde zu legen, die auch bei einzelnen „separaten“ Verfahren anzuwenden wären.

Sollte sich dies nicht schon aus den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften ergeben, so ergeben sich aus dem UVP-G selbst (§ 17 Abs 2 UVP-G 2000) folgende weitere, eigenständige Genehmigungsvoraussetzungen:

- Emissionen von Schadstoffen sind nach dem Stand der Technik zu begrenzen,
- die Emissionsbelastung der zu schützenden Güter ist möglichst gering zu halten, wobei Emissionen, die Leben, Gesundheit, dingliche Rechte gefährden, erhebliche Umweltbelastungen verursachen oder solche Umweltbelastungen bewirken, die möglicherweise zu bleibenden Schäden führen oder die zu unzumutbaren Belästigungen der Nachbarn führen, jedenfalls zu vermeiden sind.
- Abfälle sind nach dem Stand der Technik zu vermeiden, zu verwerten oder (wenn Vermeidung oder Verwertung wirtschaftlich nicht vertretbar sind) zu entsorgen.

Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung (insbesondere Stellungnahmen) sind jedenfalls zu berücksichtigen. Durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen (siehe schon oben), Projektmodifikationen, Ausgleichsmaßnahmen oder sonstige Vorschriften ist zu einem

hohen Schutzniveau für die Umwelt in ihrer Gesamtheit beizutragen. Dies kann auch durch Überwachungs-, Berichts- oder Nachsorgepflichten erreicht werden.

Ergibt sich aufgrund einer Gesamtbewertung, dass durch das Vorhaben und seine Auswirkungen insbesondere auch durch Wechselwirkungen, Kumulierung oder Verlagerungen, unter Bedachtnahme auf die öffentlichen Interessen (vor allem des Umweltschutzes) schwerwiegende Umweltbelastungen zu erwarten sind, so ist der Antrag abzuweisen. Dies gilt lediglich dann nicht, wenn durch Auflagen, Bedingungen, Befristungen, sonstige Vorschriften oder Ausgleichsmaßnahmen oder Projektmodifikationen die Umweltbelastungen verhindert oder auf ein erträgliches Maß vermindert werden können.

Der Genehmigungsbescheid ist bei der Behörde und in der Standortgemeinde mindestens acht Wochen zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Dies ist auch kundzumachen.

5.1.2.7 Rechtsposition der Bürgerinitiativen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Partei- und Beteiligtenstellung sowie die Rechtsmittelbefugnis sind in § 19 UVP-G 2000 geregelt. Parteistellung haben vor allem Nachbarn, Legalparteien nach den Verwaltungsvorschriften sowie Parteien nach AVG, der Umweltanwalt, Gemeinden sowie Bürgerinitiativen. Bürgerinitiativen haben jedoch im vereinfachten Verfahren keine Parteistellung.

Der Umweltanwalt, und die Gemeinden haben nur gemäß Abs 3 des § 19 UVP-G 2000 Parteistellung. § 19 Abs 3 UVP-G 2000 ordnet an, dass die genannten Institutionen im Genehmigungsverfahren und im Verfahren nach § 20 UVP-G 2000 (Abnahmeprüfung) Parteistellung haben (nicht etwa im Nachkontrollverfahren des § 21 UVP-G 2000). Im Rahmen ihrer Parteistellung sind diese Institutionen - ausschließlich - berechtigt, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Nur in diesem Umfang können sie daher erfolgreich ein Rechtsmittel ergreifen und Beschwerde an den VwGH oder den VfGH erheben. Die Parteistellung der Bürgerinitiativen ist wie folgt geregelt:

Im vereinfachten Verfahren haben Bürgerinitiativen - wie erwähnt - lediglich Beteiligtenstellung mit dem Recht auf Akteneinsicht jedoch keine Parteistellung. Im „ordentlichen“ Verfahren wird die Parteistellung von Bürgerinitiativen wie folgt erlangt: Stellungnahmen gem § 9 Abs 4 UVP-G 2000 (siehe oben 5.1.2.6.d.) können gemeinsam mit einer Unterschriftenliste von Unterstützern eingebracht werden. Wurde eine solche Stellungnahme einschließlich Unterschriftenliste von mindestens 200 Personen, die zum Zeitpunkt der Unterstützung in der

Standortgemeinde oder in einer an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinde für Gemeinderatswahlen wahlberechtigt waren, unterstützt, so wird hierdurch eine „Bürgerinitiative“ konstituiert, die als Personengruppe im Genehmigungsverfahren Parteistellung hat. Die Parteistellung gilt diesfalls als auch für das Abnahmeverfahren (§ 20 UVP-G 2000) erteilt. Erlangt eine Bürgerinitiative auf diese Art Parteistellung, so ist sie berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften - und nur diese - als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen. Entsprechend kann sie auch Rechtsmittel ergreifen und Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof erheben. Die Bürgerinitiative wird durch jene Person vertreten, die in der Unterschriftenliste als Vertreter bezeichnet wird, oder - in Ermangelung einer solchen Bezeichnung - durch die in der Unterschriftenliste an erster Stelle genannte Person (§ 19 Abs 4 und 5 UVP-G 2000).

In Trassenverordnungserlassungsverfahren (Bundesstraßen, Hochleistungsstrecken; §§ 23a und 23b UVP-G 2000) ist die UVP gesondert geregelt. Insbesondere findet kein konzentriertes Genehmigungsverfahren statt (zumal kein genehmigender Bescheid erlassen wird). Für die Bürgerbeteiligung bedeutet dies, dass Bürgerinitiativen an einem (bescheidmäßig zu erledigenden) Genehmigungsverfahren nicht als Partei oder Beteiligte partizipieren können; für sie gilt nach dem neuen ebenso wie schon nach dem alten UVP-G, dass sie zur Bekämpfung von Trassenverordnungen beim Verfassungsgerichtshof im Wege eines Verordnungsprüfungsverfahrens antragslegitimiert sind (§ 24 Abs 11 UVP-G, Verfassungsbestimmung). In jenen Verfahren, in denen für Vorhaben, die von einer Trassenverordnung umfasst sind, auch bescheidmäßig zu erteilende Bewilligungen erforderlich sind, sind die Bürgerinitiativen aber wiederum (gegebenenfalls als Partei) zu beteiligen. Dies gilt beispielsweise für erforderliche wasserrechtliche oder forstrechtliche Bewilligungen von Bundesstraßen(-teilen). In solchen Verfahren können Bürgerinitiativen wiederum die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht im Verfahren wahrnehmen (§ 24h Abs 5 UVP-G 2000).

5.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention

5.2.1 Unter Art 6 fallende Tätigkeiten

Art 6 der Aarhus-Konvention ist die wesentliche Bestimmung der zweiten Säule und regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten. Die Tätigkeiten, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung verlangen, sind im Anhang I zur Konvention (siehe Anlage .1 dieser Studie) definiert. Jene Projekte bzw Tätigkeiten, die ausdrücklich in Anhang I der Konvention aufgezählt sind, verlangen ohne weitere Voraussetzung eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Anhang I ist nach Branchen gegliedert und umfasst Projekte im Energiebereich, bei der Herstellung und Verarbeitung von Metallen, in der mineralverarbeitenden Indu-

strie, in der chemischen Industrie, Abfallbehandlung, Abwasserbehandlungsanlagen, verschiedene Produktionsbranchen, Verkehrsinfrastruktur, Grundwasserentnahme und ähnliche Vorhaben, Erdöl- und Erdgasgewinnung, Stauvorhaben, Pipelines, Anlagen zur Intensivtierhaltung, Steinbrüche und Tagbau, Hochspannungsleitungen, Anlagen zur Lagerung bestimmter petrochemischer Produkte sowie diverse sonstige Tätigkeiten. Diese Projekte knüpfen lediglich zum Teil an Schwellenwerte an und sind nicht deckungsgleich mit der Anlage 1 zum österreichischen UVP-G 2000. Die Aufzählung ist auch umfassender als diejenige der UVP-RL (siehe oben 5.1. sowie Anlage ./2 dieser Studie) sowie des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.2.1991.³¹ Für Tätigkeiten, die in Anhang I zur Konvention nicht ausdrücklich erfasst sind, ordnet Abs 20 der Anlage an, dass für solche Tätigkeiten dann Art 6 der Konvention gilt, wenn nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Änderungen der genannten Tätigkeiten unterliegen nur dann den Öffentlichkeitsbeteiligungsbestimmungen der Konvention, wenn sie für sich alleine betrachtet bestehende Kriterien/Schwellenwerte des Anhanges erreichen.

Gem Art 6 Abs 1 lit b ist Art 6 der Konvention auch bei Entscheidungen über Tätigkeiten anwendbar, die in Anhang I nicht aufgezählt sind, jedoch erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Dies steht jedoch unter einem Ausführungsvorbehalt der Mitgliedsstaaten: Die Vertragsparteien haben nämlich zu bestimmen, ob dieser Artikel Anwendung auf eine derartige geplante Tätigkeit findet. Die Bestimmung regelt nicht, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung bei „umweltsensiblen“ Entscheidungen grundsätzlich stattfindet und nur dann unterbleiben kann, wenn es eine ausdrückliche „Negativbestimmung“ gibt, oder aber ob umweltkritische Entscheidungen nur dann Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung sind, wenn die Mitgliedsstaaten dies auch - Art 6 Abs 1 lit b der Konvention entsprechend - ausdrücklich anordnen. Da Normadressaten der Konvention die Vertragsparteien und nicht die einzelnen Betroffenen sind, kann nur die letztgenannte Systematik gelten; dabei ist aber natürlich zu beachten, dass die Mitgliedsstaaten konventions- und damit völkerrechtswidrig agieren, wenn sie pauschal nicht in Anhang I genannte Tätigkeiten vom Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ausnehmen.³² Die Mitgliedsstaaten sind jedoch dahingehend frei, welche Systematik (positive oder negative Generalklausel mit positiven oder negativen Ausnahmen) sie für die Umsetzung von Art 6 Abs 1 lit b wählen.

³¹ Siehe *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 37.

³² So auch *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 38. *Epiney/Scheyli* sehen einen „weiten Ermessensspielraum“ der Vertragsstaaten.

5.2.2 Wer ist die „betroffene Öffentlichkeit“?

Art 6 erfasst als zu beteiligende Personen die „betroffene Öffentlichkeit“. Diese ist gem Art 2 Z 5 „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“. Mit „Interesse“ im Sinne des Art 6 ist - wie sich aus einer Gegenüberstellung von Art 6 und Art 9 Abs 2 ergibt - noch nicht ein Interesse gemeint, wie es im Sinne der österreichischen positivrechtlichen Diktion (§ 8 AVG) als einen Rechtsanspruch begründend angesehen wird. Nach § 8 AVG werden grundsätzlich in materiellrechtlichen Bestimmungen eingeräumte Rechtsansprüche („rechtliche Interessen“) durch Anordnung einer Parteistellung in Verbindung mit den daraus resultierenden Parteienrechten zu „subjektiven Rechten“ ergänzt. Die „subjektiven Rechte“ - wie sie nach österreichischer Diktion in Lehre und Rechtsprechung sowie im positiven Recht verstanden werden -, werden jedoch - ausschließlich - durch Art 9 Abs 2 der Konvention angesprochen, wonach zur „Betroffenheit“ noch ein zusätzliches „ausreichendes Interesse“ treten muss (siehe dazu ausführlich unten Punkt 7.2.2.2.).

5.2.3 Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Art 6 der Konvention statuiert folgende „Eckpfeiler“ der Öffentlichkeitsbeteiligung:

Da eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf Basis effektiver Informationserteilung erfolgen kann, ordnet Art 6 Abs 2 eine Pflicht zur Informationserteilung an die betroffene Öffentlichkeit an. Wie die Vertragsstaaten diese Pflicht umsetzen, bleibt ihnen überlassen, solange die Information nur in effektiver Weise und frühestmöglich erteilt werden muss. Dies kann auch eine Bekanntgabepflicht gegenüber Einzelpersonen implizieren.³³ Art 6 Abs 2 ordnet auch einen bestimmten Mindestinhalt der Informationen an: So ist die betroffene Öffentlichkeit im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren „je nach Zweckmäßigkeit“ in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig unter anderem zB über die geplante Tätigkeit und den Antrag, über die Art möglicher Entscheidungen, über die Zuständigkeit der Behörde sowie über Einzelheiten des Verfahrens zu informieren (siehe im Einzelnen Art 6 Abs 2 lit a bis e). Art 6 Abs 3 der Konvention ordnet an, dass die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung einen angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen vorsehen müssen, um ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen, um die Öffentlichkeit zu infor-

³³ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 40.

mieren und ihr ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens zu geben. Die Verpflichtung zur frühzeitigen Mitwirkung gem Art 6 Abs 4 wurde bereits angesprochen.

Von wesentlicher Bedeutung ist die verfahrensrechtliche Anordnung des Art 6 Abs 7, wonach die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben muss, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Mitteilungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen. Dies entspricht in etwa jenen Pflichten, die sich in existenten innerstaatlichen Verfahren aus dem Recht der Parteien auf Gehör ergeben.³⁴ *Epiney/Scheyli* meinen, dass die genaue rechtliche Tragweite dieser Bestimmung weitgehend unklar bleibe, weil nicht ersichtlich sei, ob und inwiefern mit dem Anspruch der Öffentlichkeit auch eine reziproke Verpflichtung des Antragstellers etwa zur Kenntnisnahme oder Beantwortung der Eingabe verbunden ist; diese Kritik ist auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die österreichische Rechtsordnung berechtigt, weil bloße Verfahrensbeteiligte, die nicht Parteien sind, grundsätzlich kein Recht auf Parteiengehör und Würdigung ihres Vorbringens haben. Dies gilt zB auch für die Bürgerbeteiligung im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung im vereinfachten Verfahren nach dem österreichischen UVP-G 2000: Dort haben Bürgerinitiativen lediglich das Recht auf Akteneinsicht, nicht aber auf Parteiengehör.

Völkerrechtlich bedeutet die Verpflichtung des Art 6 Abs 8, dass sich die Behörden mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung sachlich auseinandersetzen müssen, weil ansonsten eine Öffentlichkeitsbeteiligung sinnlos ist.³⁵ Die „angemessene Berücksichtigung“ des Art 6 Abs 8 bedeutet daher, dass die Behörden eine sachliche Einbeziehung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Abwägung vorzunehmen haben, die bei der Entscheidung über den Genehmigungsantrag zu berücksichtigen sind.³⁶ Dies entspricht der Statuierung eines „rechtlichen Interesses“ nach der österreichischen Gesetzessystematik. Dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung daher im Verfahrensausgang manifestieren muss, ist selbstverständlich, wird aber durch Art 6 Abs 4 ausdrücklich angeordnet; nach dieser Bestimmung sorgt jede Vertragspartei für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann.

³⁴ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 43.

³⁵ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 41.

³⁶ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 41.

Art 6 Abs 9 verlangt schließlich von den Mitgliedsstaaten, dass die Öffentlichkeit, sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, unverzüglich über die Entscheidung informiert wird. Nach dem Wortlaut handelt es sich dabei nur um die Mitteilung des Bescheidinhaltes und nicht um eine „Zustellung“ - nach österreichischer positiv-rechtlicher Diktion - des Bescheides; dem entspricht die derzeit bereits in Österreich bestehende Systematik, dass Bescheide grundsätzlich nur an Parteien „zuzustellen“ sind, weil nur diese jene Rechtsansprüche haben, über die wiederum mittels des zugestellten Bescheides abgesprochen wird.

5.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 6 der Konvention im EU-Umweltrecht

5.3.1 Gemeinschaftsrechtliche Ausgangssituation³⁷

Die Diskussion der Einführung gemeinschaftsrechtlicher Grundlagen - soweit sie die Aarhus-Konvention begleiten oder umsetzen könnten - wurde weitgehend hinsichtlich einer umweltrechtlichen Verbandsklage geführt; soweit Art 6 der Konvention und damit die zweite Säule der Konvention betroffen ist, gehen die gemeinschaftsrechtlichen Diskussionen inhaltlich über diese zweite Säule hinaus. Da jedoch Bürgerbeteiligung in Verfahren einerseits und Rechtsschutz (der Öffentlichkeit) hinsichtlich der Entscheidungen in diesen Verfahren dogmatisch kaum trennbar sind, soll die Erörterung der gemeinschaftsrechtlichen Ausgangssituation schon hier erfolgen; zu den mehr „technischen“ Aspekten einer Verbandsklage siehe hingegen unten Punkt 8.3.

Obwohl die Diskussion um die Einführung einer umweltrechtlichen „Verbandsklage“³⁸ auf nationaler Ebene schon seit einiger Zeit geführt wird und die entsprechenden Argumente bereits in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und auch in Drittstaaten bereits ausgetauscht wurden,³⁹ hat die Problematik der Verbandsklage auf der Ebene der Europäischen Union wenig Beachtung gefunden. Grund dafür ist möglicherweise, dass sich die Europäische Union zunächst auf den Bereich der Rechtsprechung konzentriert und die Frage der Durchsetzungsmechanismen noch weitgehend außer Acht gelassen hat. Angesichts der Unterfertigung und nunmehr bevorstehenden Ratifikation der Aarhus-Konvention ist jedoch der Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene gestiegen, soll

³⁷ Die folgenden Überlegungen in den Punkten 5.4.1., 5.4.2. und 5.4.3. lehnen sich in weiten Bereichen an *Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485 an, auf die bei den drei folgenden Unterkapiteln - ohne nochmalige Zitierung - generell verwiesen sei.

³⁸ Zum Begriff *Kloepfer*, UmweltR, 2. Aufl. (1998), § 8 Rdnr. 30; *Kokott/Lee*, UTR 1998, 214 (217 ff) mwN.

³⁹ Siehe zur Diskussion in Deutschland etwa *Kloepfer*, UmweltR, 2. Aufl. (1998), § 8 Rdnr. 29 ff.

eine Verzerrung der rechtlichen und damit wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Folge unterschiedlicher Umsetzung der Aarhus-Konvention hinsichtlich der Verbandsklage zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten vermieden werden. Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß das Gemeinschaftsrecht gleichzeitig Instrument dafür sein kann, eine gemeinschaftsweit harmonisierte Umsetzung der Aarhus-Konvention herbeizuführen.

5.3.2 Bedeutung der Situation der Mitgliedsstaaten

Damit eine gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage auch tatsächlich durchgesetzt werden kann, bedarf es auch der Berücksichtigung der Problematik von Verbandsklagen auf nationaler Ebene, weil sich die gemeinschaftsrechtliche Verbandsklage in die national bestehenden Strukturen eingliedern können muss. Grundsätzlich ist in den verschiedenen Rechtsordnungen eine gewisse „Liberalisierung“ des gerichtlichen Zuganges zu bemerken. Besonders ist hervorzuheben, dass regelmäßig eine Klagslegitimation nicht an das Vorliegen eines subjektiven Rechtes, sondern an das Bestehen eines „Interesses“ geknüpft wird;⁴⁰ Verbandsklagen sind auch in jenen Rechtsordnungen möglich, die grundsätzlich eher einen subjektiv-rechtlichen Ansatz verfolgen oder nach ihren verfassungsgesetzlichen Bestimmungen verfolgen müssen. Auf verfassungsrechtliche Implikationen hinsichtlich Österreich ist allerdings einzugehen (siehe unten Punkt 4.4.2.). In vielen europäischen und auch US-amerikanischen Rechtsordnungen sind Verbandsklagen entweder gesetzlich eingeführt oder in der (Rechtsprechungs-)Praxis anerkannt.⁴¹

Die Anwendung und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht obliegt grundsätzlich den einzelnen Mitgliedsstaaten.⁴² Damit stellt sich aber auch die Frage nach der Kontrolle, ob die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auch tatsächlich eingehalten werden; dies insbesondere deshalb, weil das Umweltrecht der EU noch ein gewisses Durchsetzungsdefizit sowohl bei der Umsetzung als auch beim Verwaltungsvollzug aufweist.⁴³ Daher spielen vor allem dezen-

⁴⁰ Hierzu *Masing*, Die Mobilisierung des Bürger für die Durchsetzung des Rechts, 1997.

⁴¹ *Winkelmann* (Hrsg), Verbandsklage im UmweltR im internationalen Vergleich, UBA. Forschungsbericht, 1990, 104/36; *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, 140 ff; ausdrückliche Regelungen bestehen in Dänemark, Belgien, Italien, Portugal und den Niederlanden. In der Rechtspraxis zulässig sind Verbandsklagen weiters in den USA, Frankreich und (allerdings mit Einschränkungen) in Griechenland, Großbritannien und Irland. In Deutschland wurde die Verbandsklage in einigen Bundesländern eingeführt, vgl zur Rechtslage in Deutschland den Überblick bei *Kloepfer*, UmweltR, 2. Aufl. (1998), § 8 Rdnr. 29 ff mwN.

⁴² Zu den diesbezüglichen Grundsätzen etwas *Rengeling*, VVDStRL 53 (1994), 202.

⁴³ Vgl zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts den letzten Bericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, der das Jahr 1997 abdeckt, KOM (1998) 117 endg, ABI EG 1998 Nr C250, 1; siehe auch Mitteilungen der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft, KOM (1996) 500 endg aus der Lit. *Krämer*, in: *Lübbe-Wolff* (Hrsg), Der Vollzug des europ. UmweltR, 1996, 7 (insbesondere 14 ff, 28 ff); *Demmke* in *ders* (Hrsg), Managing European environmental policy. The role of the member states in the policy process, 1997, 41 (53 ff); *Wegener*, Die Rechte des Einzelnen, 1998, 17 ff; *Niclas*, Implementationsprobleme des EG-Umweltrechts, 1997, 64 ff; *Macrory*, CMLRev 1992, 347; allg auch *Magiera*, DÖV, 1998, 173. Immerhin ist sich der Rat der schwierigen Situation bei der tatsächlichen Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts auf mitgliedstaatli-

trale Durchsetzungsmechanismen, die auf nationaler Ebene unabhängig von einem Tätigwerden der Gemeinschaft wirken, eine wesentliche Rolle. Rechtsverletzungen sind vom Einzelnen grundsätzlich bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten geltend zu machen. Hat ein Mitgliedsstaat Richtlinien - etwa solche, die vom Mitgliedsstaat einen Rechtszugang im Wege einer Verbandsklage fordern würden - nicht ordnungsgemäß umgesetzt, so hat der hiervon Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen das Recht, vom Mitgliedsstaat Schadenersatz zu verlangen.⁴⁴ Der EuGH geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass Einzelne bereits dann ein Recht auf Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien haben, wenn die Verpflichtungen dieser Richtlinien auch in seinem Interesse bestehen. Es spielt damit die etwa dem deutschen Recht geläufige Unterscheidung zwischen Allgemeinwohlintereessen und Individualrechten keine Rolle, sodass ein Interesse eines einzelnen auch dann vorliegen kann, wenn mehrere Personen in gleicher Art betroffen sind.

5.3.3 Zwischenergebnis

Eine Umsetzung der Konvention durch eine Richtlinie passt daher in das gemeinschaftliche Konzept dezentraler Vollzugs- und Umsetzungskontrolle. Die DG-Umwelt der Kommission sieht dies offensichtlich ebenso, was sich im Entwurf einer die Konvention (teilweise) umsetzenden Richtlinie niederschlägt:

5.3.4 Konkrete Umsetzungspläne

4.3.4.1. Umsetzungsabsicht auf EU-Ebene

Es ist in der Europäischen Union Praxis, dass Konventionen nur dann ratifiziert werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen im Rechtsbestand der Europäischen Union geschaffen wurden. So wurde bereits im Juni 2000 von der DG-Umwelt der Europäischen Kommission ein Arbeitspapier vorgelegt, in dem Vorschläge über die Anpassung von EG-Rechtsvorschriften an die Bestimmungen der zweiten Säule der Aarhus-Konvention gemacht wurden. Das Arbeitspapier enthielt Vorschläge für eine Richtlinie, um die Gesetzgebung der Gemeinschaft an den Art 6 und 7 der Konvention auszurichten. Die Kommission ist der Auffassung, dass die öffentliche Beteiligung bei Entscheidungen, die die Umwelt betref-

cher Ebene bewusst (vgl die Entschließung des Rates vom 7.10.1997 (ABIEG 1997 Nr C321, 1), in der der Rat unter anderem betont, dass die konkreten Probleme bei der Umsetzung und praktischen Anwendung gemeinschaftlicher Umweltvorschriften systematischer angegangen werden müssen). Insbesondere wird auch erwähnt, dass die Mitgliedsstaaten bei der Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften geeignete Sanktionen vorsehen sollten.

⁴⁴ Siehe hierzu *Epiney*, DVBl 1996, 409; *Gellermann*, DÖV 1996, 433.

fen, gefördert werden muss. Die Europäische Union beabsichtigt daher, die Aarhus-Konvention zu ratifizieren, nachdem zuvor - entsprechend der üblichen Vorgangsweise - die Rechtsvorschriften entsprechend angepasst worden sind. Auf der Grundlage dieses Arbeitsdokumentes haben am 22.7.2000 Gespräche mit Nicht-Regierungsorganisationen und Wirtschaftsvertretern und am 10.7.2000 Gespräche mit Beamten der Mitgliedsstaaten stattgefunden. Die Nicht-Regierungsorganisationen Bird Life International, EUB (Europäisches Umweltbüro) und World Wild Life Fund haben an den Gesprächen ebenso teilgenommen, wie die Vertreter der Wirtschaft CEFIC (Europäischer Rat der chemischen Industrie), EU-REAU (Europäische Union der Wasserversorgungsvereinigungen), Europe Commerce, European Property Federation und die Deutsche Mineralgewinnende Industrie.

4.3.4.2. Richtlinienentwurf der Kommission

Nach den Gesprächen auf Grundlage des Arbeitsdokumentes hat die Kommission unter Berücksichtigung der Ergebnisse und Bemerkungen in den Gesprächen einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie), und der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC-Richtlinie) vorgelegt.⁴⁵

4.3.4.3. Überblick über den Inhalt des Richtlinienentwurfs

a.) Allgemeines

Im Hinblick auf Art 6 der Aarhus-Konvention sieht der Richtlinienentwurf die im folgenden genannten Maßnahmen vor. Da durch Art 6 die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen über die in Anhang 1 des Übereinkommens angeführten geplanten Tätigkeiten (sowie auch bei Entscheidungen über nicht in Anhang 1 angeführte geplante Tätigkeiten, soweit sie eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können) vorgesehen wird und sich dieser Anhang zum Großteil auf die Anhänge 1 der UVP-Richtlinie und der IPPC-Richtlinie stützt, sollen diese beiden Richtlinien so geändert werden, dass sie vollständig mit Art 6 übereinstimmen. Die Änderung der UVP-Richtlinie ist in Art 2 des Richtlinienentwurfes geregelt.

⁴⁵ KOM (2000) 839 endgültig, 2000/0331 (COD).

b.) Sicherstellung einer frühzeitigen Beteiligungsmöglichkeit

Die UVP-Richtlinie enthält zwar bereits einige Bestimmungen über die Einbeziehung der Öffentlichkeit, über die Einbeziehung der Ergebnisse von Anhörungen der Öffentlichkeit und Regelungen über die Information über letztlich gefasste Entscheidungen. Diese Regelungen müssen aber dennoch im Hinblick auf Art 6 der Aarhus-Konvention geändert werden. Der Vorschlag der Richtlinie sieht daher eine Änderung des Abs 2 vor, wonach die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich an dem Genehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Beteiligung wird dann in den Abs 3, 4 und 5 genauer geregelt. So ist vorgesehen, dass die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig, spätestens jedoch sobald die Informationen zur Verfügung gestellt werden können, über die Beantragung einer Genehmigung, die Tatsache, dass ein Projekt Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist, über die genaue Bekanntgabe, welche Behörde zur Entscheidung zuständig ist und wo einschlägige Informationen erhältlich sind, Auskunft über die möglichen Entscheidungen und über Entscheidungsentwürfe, soweit vorhanden, über Berichte und Empfehlungen der Behörden im Lauf des Verfahrens, erhält.

c.) Wirksame Beteiligung durch frühzeitige Information

In dem neuen Abs 4 wird der Öffentlichkeit vor allem das Recht eingeräumt, Informationen zu erhalten, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Durch die vorgeschlagenen Änderungen der UVP-Richtlinie soll ein Mindeststandard für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit geschaffen werden, wobei es den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung und Konsultation der Öffentlichkeit festzulegen.

d.) Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung

Da Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, oft Auswirkungen in anderen Mitgliedsstaaten haben, muss gewährleistet sein, dass auch die anderen betroffenen Mitgliedsstaaten und deren Öffentlichkeit die Möglichkeit und das Recht haben, am Verfahren beteiligt zu sein. Zwar enthält die UVP-Richtlinie dahingehend einige Bestimmungen, Art 7 muss aber noch angepasst werden, um den Voraussetzungen des Art 6 der Konvention zu entsprechen. Dadurch soll die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert werden. Da die derzeitigen Bestimmungen nur die Umweltverträglichkeitsprüfung betreffen, die nur einen - wenn auch wesentlichen - Teil des Genehmigungsverfahrens darstellt, wird nicht mehr auf das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung sondern auf das Genehmigungsverfahren an sich Bezug genommen. Darüber hinaus sollen nach dem Richtlinienvor-

schlag alle vom betroffenen Mitgliedsstaat angeforderten oder nach Art 6 Abs 3 und 5 der UVP-Richtlinie bereitgestellten Informationen übermittelt werden müssen.

Da Art 9 der UVP-Richtlinie mit den Bestimmungen des Art 6 der Aarhus-Konvention bereits übereinstimmt - sofern es sich nicht um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt handelt -, soll nach dem Richtlinienvorschlag die Bestimmung dahingehend geändert werden, dass die konsultierten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der betroffenen Öffentlichkeit in ihrem Hoheitsgebiet die Informationen zugänglich sind.

e.) Änderungen hinsichtlich des Genehmigungsantrages

Mit der Einfügung des neuen Art 10a soll sichergestellt werden, dass die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung überprüft werden kann. Die betreffenden Verfahren sollen zügig und nicht zu übermäßig hohen Kosten durchgeführt werden. Zur betroffenen Öffentlichkeit gehören definitionsgemäß auch Nicht-Regierungsorganisationen. Auch diese müssen daher Zugang zum Verfahren der Überprüfung von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung haben. Letztlich wird noch - wie oben erwähnt - Anhang 1 an den Anhang des Aarhus-Übereinkommens angepasst. Näheres dazu siehe Punkte 7.2. und 7.4.

f.) Überprüfungsverfahren

Die UVP-Richtlinie sieht bereits vor, dass die Mitgliedsstaaten sicherstellen müssen, dass ein Genehmigungsantrag eine Beschreibung von bestimmten Punkten enthalten muss. Zur gänzlichen Anpassung an Art 6 des Übereinkommens wird jedoch vorgeschlagen, dass der Genehmigungsantrag die wichtigsten, vom Antragsteller geprüften, Alternativen in einer Übersicht zu enthalten hat.

g.) Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung im „IPPC-Teil“ des Entwurfes

Zur völligen Angleichung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung soll vorgesehen werden, dass die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich am Verfahren zu beteiligen. Das Verfahren wird in einem neuen Anhang V geregelt. Dieser Anhang ist an die UVP-Richtlinie zwar angelehnt, es gibt jedoch einige Unterschiede. So ist zB vorgesehen, dass die Öffentlichkeit über Genehmigungsanträge oder Aktualisierung von Genehmigungen oder Genehmigungsaufgaben zu informieren ist.

Um die Bestimmungen über die der Entscheidung nachgelagerten Verfahren dem Übereinkommen anzugleichen, wird vorgeschlagen, dass die zuständige Behörde die Öffentlichkeit unterrichten muss, sobald eine Entscheidung ergangen ist, und den Inhalt und die Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, zu veröffentlichen hat. Damit wird die IPPC-Richtlinie durch Einfügung eines neuen Art 15 Abs 5 an Art 6 Abs 9 der Konvention angepasst.

5.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich

5.4.1 Anforderungen der Aarhus-Konvention

Die Anforderungen der Aarhus-Konvention für die Schaffung einer Öffentlichkeitsbeteiligung wurden oben in Punkt 4.2. dargestellt. Aus diesen Anforderungen der Konvention folgt, dass der österreichische Gesetzgeber in sämtlichen in Art 6 Abs 1 lit a und b genannten Bereichen eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu statuieren hat. In der Folge sollen anhand der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (siehe unten Punkt 4.4.2.) die Handlungsmöglichkeiten des einfachen Gesetzgebers (siehe unten Punkt 4.4.3.) abgeleitet werden.

Bereits an dieser Stelle sei darauf verwiesen und nochmals wiederholt, dass sich die Konvention - ebenso wie innerstaatliche Rechtsordnungen und auch die österreichische Rechtsordnung - mit der Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits (vgl Art 6) und der Durchsetzbarkeit von Rechten andererseits (vgl Art 9) auseinandersetzt. Die beiden Bereiche werfen schwierige Abgrenzungsfragen auf, wobei in diesem Punkt 4.4. sowie in Punkten 4.2. und 7.2. und 7.4. der Studie der Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung und in Punkt 7. der Studie generell der Rechtsschutz dargestellt wird. Es sei hier - einmal mehr - in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass nicht die *gesamte* betroffene Öffentlichkeit, die gem Art 6 zu beteiligen ist, auch entsprechenden Rechtsschutz haben muss, sondern bloß jener Teil, der auch „ein ausreichendes Interesse“ hat (unter anderem NGOs).

5.4.2 Verfassungsrechtliche Ausgangsposition

Das Bekenntnis Österreichs zum umfassenden Umweltschutz (BVG über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 1984/491; siehe weiters auch einzelne landesgesetzliche Bestimmungen wie etwas das ktn Umwelt-Verfassungsgesetz, LGBl 1986/42) ist praktisch - auch wenn der VfGH in Zweifelsfällen bei der Interpretation gesetzlicher Bestimmungen immer wieder

darauf abstellt⁴⁶ - von geringer Bedeutung geblieben. Jedenfalls ist bislang - so weit ersichtlich - weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung daraus ein den einfachen Gesetzgeber treffendes Gebot abgeleitet worden, Öffentlichkeitsbeteiligung in einem bestimmten Umfang in Umweltangelegenheiten zu statuieren.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist jedoch in der österreichischen Bundesverfassung gesondert geregelt: Gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG fällt unter anderem die Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte - verkehrsbezogene - Angelegenheiten in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes, sofern bei den genannten Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, und für die die Verwaltungsvorschriften (zB das Bundesstraßengesetz; BStG) eine Trassenfestlegung durch Verordnung vorsehen. Wenngleich der Bundesgesetzgeber auch tatsächlich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf das Trassenverordnungserlassungsverfahren nach dem BStG und dem Hochleistungsstreckengesetz (HLStrG) erstreckt hat, ist die tatsächlich bedeutende Kompetenzbestimmung hinsichtlich Umweltverträglichkeitsprüfung (und der davon umfassten Bürgerbeteiligung) Art 11 B-VG. Nach dessen Abs 1 Z 7 fällt die Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und in die Vollziehungskompetenz der Länder. Nach der Absicht des Verfassungsgesetzgebers (1142 BlgNr, 18. GP, 3) sollte dadurch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Erlassung des UVP-G geschaffen werden. Dies jedenfalls insoweit, als damit die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des UVP-G angesprochen sind (vgl zB *Bußjäger*, JBl 1995, 690; *Madner*, Die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen [1995] 71). Nach dem zweiten Satz der Bestimmung fällt auch die Genehmigung von Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die Vollziehungskompetenz der Länder. Es handelt sich dabei nach dem klaren Wortlaut um eine Bedarfskompetenz des Bundes, der nicht an objektive Kriterien geknüpft ist. Der Tatbestand umfasst auch die - in weiterer Folge durch das UVP-G tatsächlich erlassenen - materiell-rechtlichen Genehmigungstatbestände.

Das B-VG lässt aber darüber hinaus eine Bürgerbeteiligung generell - auch außerhalb des Bereichs der Umweltverträglichkeitsprüfung - zu. Soweit nämlich ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, werden gem Art 11 Abs 6 B-VG auch das Bürgerbeteiligungsverfahren für bundesgesetzlich zu bestimmende Vorhaben, die Beteiligung an den einem Bürgerbeteiligungsverfahren nachfolgenden Verwaltungsverfahren

⁴⁶ Siehe zB VfGH 16.3.2000, G 312/97 sowie VfSlg 12.944; in der Lehre wird die Bestimmung allerdings auch gelegentlich als bloßes „politisches Credo“ ohne normative Bedeutung angesehen (vgl zB *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ [2000] Rz 109).

und die Berücksichtigung der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens durch (einfaches) Bundesgesetz geregelt. Auch bei diesem Kompetenztatbestand handelt es sich um eine - objektive Voraussetzungen nicht erfordernde - Bedarfskompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers. Die Ermächtigung ist weitgehend und beschränkt weder die „Vorhaben“, noch die Art und den Umfang der „Berücksichtigung“ der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren (Mayer, B-VG² [1997] Anm III.4. zu Art 11 B-VG unter Verweis auf *Bußjäger*, JBI 1995, 690).

Der Tatbestand des Art 11 Abs 6 B-VG ermächtigt den Bundesgesetzgeber einerseits zur Schaffung einer Parteistellung und andererseits zur Derogation von materiellem Landesrecht (siehe jeweils Mayer, B-VG, aaO), damit aber auch zu materiellrechtlichen Regelungen (und davon umfasst auch zur Gewährung von Rechtsansprüchen). Ergänzt wird dies durch die bereits angesprochene Bestimmung des Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG, wonach eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Erlassung materiellrechtlicher Regelungen betreffend Vorhaben besteht, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Diese ist für die Umsetzung des Art 9 der Konvention (siehe dazu unten Teil III) von essentieller Bedeutung. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das österreichische Bundesverfassungsrecht für die Umsetzung der Konvention eine - und gleichzeitig wohl auch nur diese eine - „passende“ Möglichkeit bietet: Nämlich eine Inanspruchnahme des Tatbestandes der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie der Bürgerbeteiligung, womit sowohl formell-rechtliche als auch materiell-rechtliche Regelungen, sowohl grundsätzlich in Landes- als auch in Bundeskompetenz fallende Bestimmungen sowie im Ergebnis daher eine systematisch einheitliche Transformation der Konvention in das österreichische Recht gewährleistet sind. Auszuloten bleiben lediglich die „Untergrenze“ und „Obergrenze“ der Statuierung durchsetzbarer Rechtsansprüche. Diese beiden Fragen, nämlich einerseits, ob der Gesetzgeber hinsichtlich der Schaffung einer Parteistellung von Bürgerinitiativen (Bürgerbeteiligung im weiteren Sinne) völlig frei ist, und andererseits, ob der einfache Gesetzgeber verfassungsgesetzlich nicht ohnehin verpflichtet ist, bestimmten Personen subjektive Rechte einzuräumen, betreffen jedoch Art 9 Abs 2 der Konvention und sollen daher unten in Punkt 7.4. erläutert werden.

5.4.3 Gestaltungsmöglichkeiten und -gebote des einfachen Gesetzgebers

5.4.3.1 Handlungsbedarf für die einfachen Gesetzgeber der Konventionsstaaten

Für die schweizerische Rechtsordnung gelangen *Epiney/Scheyli*⁴⁷ zum Ergebnis, dass im Verhältnis zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention ein Defizit dahingehend besteht, dass

⁴⁷ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 84 f.

für die relevanten Kategorien von Tätigkeiten mit Umweltbezug (Anhang I der Konvention und sonstige Aktivitäten mit möglichen erheblichen Umweltauswirkungen) keine *grundsätzliche* Mitwirkung der Öffentlichkeit im Entscheidungsfindungsprozess gemäß den Vorgaben der Konvention vorgesehen ist, sondern eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur punktuell verlangt wird. *Epiney/Scheyli*⁴⁸ vertreten aber (für die Schweiz) das Ergebnis, dass auf der Ebene des Rechtsschutzes im Bezug auf unter Art 6 fallende Entscheidungen weder Defizite noch ein Ergänzungsbedarf bestünde; dies aus mehreren Gründen: Zum einen hätten die Konventionsstaaten bei der Gewährung von Rechtsschutz einen sehr weiten Spielraum, zumal die Bestimmung des für die Aktivlegitimation ausschlaggebenden rechtlich geschützten Interesses dem nationalen Recht überlassen wird; zum anderen können nach der schweizerischen Rechtsordnung bestimmte Verfügungen nicht nur vom materiellen Adressaten, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch von einem Nichtadressaten angefochten werden, der durch den Hoheitsakt einen Nachteil erleidet und ein schutzwürdiges Interesse hat. Darüber hinaus gibt es auch spezialgesetzliche Vorschriften, die Nicht-Regierungsorganisationen erlauben, im Rahmen einer ideellen Verbandsbeschwerde (Organisationsbeschwerde) öffentliche Interessen geltend zu machen.

Dieses Ergebnis kann für die österreichische Rechtsordnung nicht geteilt werden: Zum einen ergibt sich aus der Systematik des österreichischen Verfassungsrechtes und des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechtes ein untrennbares und harmonisches Gefüge aus rechtlichen Interessen (Rechtsansprüchen), Verfahrensbeteiligung und Rechtsschutz, das auch in die Systematik aus Art 6 und 9 Abs 2 passt; zum anderen sieht die österreichische Rechtsordnung grundsätzlich weder das von *Epiney/Scheyli* angesprochene Drittbeschwerderecht, noch das von diesen ebenfalls relevierte Verbandsbeschwerderecht vor. Während die beiden genannten Mechanismen in der Schweiz lediglich inhaltlich ausgedehnt werden müssten,⁴⁹ müsste der österreichische Gesetzgeber bei Ratifikation der Konvention weitgehende Mechanismen einer Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerbeteiligung) schaffen.

5.4.3.2 Gesetzestechnische Aspekte

Das B-VG ordnet in Art 11 Abs 6 an, dass - soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird - auch das Bürgerbeteiligungsverfahren für bundesgesetzlich zu bestimmende Vorhaben, die Beteiligung an dem einem Bürgerbeteiligungsverfahren nachfolgenden Verwaltungsverfahren und die Berücksichtigung der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens bei der Erteilung der für die betroffenen Vorhaben erforderlichen

⁴⁸ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 86.

⁴⁹ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 86.

derlichen Genehmigung durch Bundesgesetz geregelt werden können. Der einfache Bundesgesetzgeber kann damit auch im umweltrechtlichen Bereich umfassende Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung treffen; darüber hinaus sind die Bürgerbeteiligung sowie deren einfachgesetzliche Regelung durch den Bundesgesetzgeber gem Art 11 Abs 6 B-VG nicht auf den umweltrechtlichen Bereich beschränkt. Damit müsste zur Umsetzung der zweiten Säule der Konvention keine Verfassungsänderung erfolgen (auch wenn innerstaatlich die Erlassung eines eigenen die Konvention transformierenden Verfassungsgesetzes natürlich möglich wäre). Die innerstaatliche Gesetzestechnik der Transformation ist völkerrechtlich freilich nicht relevant.

Zu bemerken ist, dass eine Regelung der Bürgerbeteiligung außerhalb des UVP-G, jedenfalls aber außerhalb des umweltrechtlichen Bereiches, freilich auf den ersten Blick überraschend anmutet; diesem möglichen Regelungsbereich braucht jedoch im Rahmen der Erörterung der Konvention und deren Umsetzung nicht nachgegangen werden. Umgekehrt folgt aber aus dem Gefüge des Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG sowie des Art 11 Abs 6 B-VG einerseits sowie aus den Wechselwirkungen zwischen Art 6 und 9 der Konvention, dass legislativ die Umsetzung der Konvention im Regime des UVP-G als wohl einzig sinnvoller Weg anzusehen ist:

5.4.3.3 Umsetzung der Konvention durch Änderung des österreichischen UVP-Rechts

Für eine Umsetzung der zentralen Teile der Konvention - jedenfalls der Art 6 und 9 Abs 2 - im Rahmen einer Novellierung des UVP-G sprechen mehrere Faktoren:

- Nach der Konvention sind Öffentlichkeitsbeteiligung einerseits und Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen andererseits unauflöslich miteinander verwoben. Dies gilt auch innerstaatlich verfassungsrechtlich. Sämtliche verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Aspekte müssen daher gemeinsam geregelt werden.
- Eine gemeinsame gesetzliche Regelung der Verfahrensbeteiligung und der Durchsetzung materiell-rechtlicher Ansprüche hat das B-VG durch seinen Art 11 ermöglicht; die mehrfach zitierten Bestimmungen wurden - wie in dieser Studie mehrmals ausgeführt wird - so formuliert, dass sie auf das UVP-G (1993) einschließlich der darin enthaltenen Bestimmungen der Bürgerbeteiligung „zugeschnitten“ waren.
- Die Kompetenztatbestände des Art 11 B-VG können daher in Anspruch genommen werden, ohne dass es zu einer Zersplitterung von Umsetzungsmaßnahmen in mehre-

re Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten kommt. Dadurch wird eine völkerrechtskonforme Umsetzung der Konvention erleichtert.

- Dem umfassenden Anwendungsbereich sowie die umfassenden Formulierungen der Art 6 und 9 der Konvention stehen die umfassenden Regelungen in Art 11 Abs 1 Z 7 sowie Abs 6 bestmöglich gegenüber; eine Inanspruchnahme der einzelnen Kompetenztatbestände - etwa des Art 10 Abs 1 B-VG hinsichtlich Gewerberecht, Bergwesen, Wasserrecht etc sowie der einzelnen anderen Materien gesetzgebungs-kompetenzen wie zB Art 15 B-VG - sowie die Grundlagen für die verschiedenen Verfahrens gesetzgebungs-zuständigkeiten würden zum einen dem umfassenden Charakter der Konvention nicht gerecht und andererseits durch Zerfall der Gesetzgebungs-kompetenzen eine Umsetzung der Konvention gefährden.
- Die entscheidenden gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungsschritte bestehen in einer geplanten Änderung der UVP-Richtlinie. Die Änderungen in der IPPC-Richtlinie treten dem gegenüber in den Hintergrund und sind freilich nicht auf einzelne kompetenz-rechtliche Tatbestände von Verfassungsordnungen der Mitgliedsstaaten (wie etwa „Gewerberecht“) zugeschnitten.
- Ebenso wie der Anwendungsbereich der IPPC-Richtlinie bei weitem über denjenigen der österreichischen Gewerbeordnung und deren Anlagenbegriff hinausging, umfasst Anhang I. der Konvention ganz umfassend unterschiedlichste Vorhaben, von denen lediglich einige unter den Anlagenbegriff der GewO fallen. Eine Umsetzung der Konvention durch eine Änderung der GewO wäre daher völkerrechtlich ganz entscheidend unzureichend und de lege ferenda ebenso untauglich.
- Regelungsgegenstand der Gewerbeordnung ist die Entfaltung gewerblicher Tätigkeit sowie - soweit dies Aspekte des Umweltschutzes betrifft - der Schutz der Nachbarn vor Gefährdungen und Belästigungen. Ein „Umweltschutzgesetz“ ist die GewO bei weitem nicht, auch wenn die Umsetzung der IPPC-Richtlinie in der GewO unter Übernahme des Begriffs der „Umweltverschmutzung“ (Art 2 Z 2 IPPC-RL) erfolgt ist. Daraus kann aber allenfalls der Schluss gezogen werden, dass die Umsetzung der IPPC-RL in der GewO sinnwidrig ist, nicht aber umgekehrt, dass die Aarhus-Konvention ebenfalls in der GewO umgesetzt werden sollte.
- Eine Umsetzung in der GewO (anstatt im UVP-G) hätte - abgesehen davon, dass schon der sachliche Anwendungsbereich bei weitem zu eng wäre - die Konsequenz, dass in der GewO dann gleich drei unterschiedliche Regelungskreise mit differenzier-

ten materiell-rechtlichen Bestimmungen und Verfahrensordnungen geregelt wären („normales“ Betriebsanlagengenehmigungsverfahren, Verfahren für IPPC-Anlagen sowie Verfahren für „Aarhus-Vorhaben“).

5.4.3.4 „Eckpfeiler“ einer Umsetzung durch den einfachen Bundesgesetzgeber

Die Prinzipien eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens, wie es im Hinblick auf die Konvention notwendig wäre, finden sich zu einem bestimmten Grad bereits im UVP-G, sodass letztere Bestimmungen überarbeitet werden müssten.

Die Unterscheidung (wie im UVP-G 2000) in ein vereinfachtes Verfahren unter Schaffung (bloß) einer Beteiligtenstellung von Bürgerinitiativen und einer Parteistellung im „ordentlichen“ Verfahren könnte nur eingeschränkt nachvollzogen werden. Dies deshalb, weil die Konvention in den Art 6 über die Bürgerbeteiligung und Art 9 über die Durchsetzung bzw den Rechtsschutz zwischen „betroffener Öffentlichkeit“ (Art 6 Abs 2) und jener betroffenen Öffentlichkeit, die darüber hinaus ein „ausreichendes Interesses“ hat (Art 9 Abs 1 dritter Unterabsatz lit a), unterscheidet. Das vereinfachte Verfahren wäre allerdings dahingehend zu modifizieren, dass auch im vereinfachten Verfahren Bürgerinitiativen unter bestimmten Voraussetzungen (siehe dazu unten Punkte 4.4.3. und 4.4.4.) und ferner generell NGOs Parteistellung haben.

Die derzeit mit der Vollziehung des UVP-G 2000 befassten Behörden (Landesregierung, Umweltsenat als Berufungsinstanz⁵⁰) könnten als zuständige Behörden ebenfalls erhalten bleiben.

Ferner ist darauf zu achten, dass sämtliche gesetzlichen Bestimmungen dem Determinierungsgebot des Art 18 Abs 1 B-VG entsprechen müssen. Demnach müsste der einfache Bundesgesetzgeber präzise anordnen, in welchen Genehmigungsverfahren eine Bürgerbeteiligung nach dem Muster des UVP-G 2000 stattfindet. Hinsichtlich der Vorhaben gem Art 6 Abs 1 lit a könnte - ähnlich wie im Bereich des UVP-G 2000 - mit einem Anhang zum Gesetz operiert werden, der dem Anhang I der Aarhus-Konvention entspricht. Hinsichtlich des Bereichs des Art 6 Abs 1 lit b müsste der Gesetzgeber mittels ausdrücklicher und taxativer Aufzählung der betreffenden Verfahren vorgehen; eine bloße bundesgesetzliche „Generalklausel“, dass in sämtlichen Verfahren über „umweltrelevante“ Vorhaben eine Bürgerbeteiligung stattfindet, wäre - wie noch zu zeigen sein wird - nicht hinreichend. Dies deshalb, weil der

⁵⁰ Bundesgesetz über den Umweltsenat (USG 2000), Art 2 des Bundesgesetzes über die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und Erlassung eines Bundesgesetzes über den Umweltsenat, BGBl I 2000/114.

Verfassungsgerichtshof gerade bei der Festlegung von Behördenkompetenzen - und eine solche wäre mit der Generalklausel notwendigerweise verbunden - im Hinblick auf das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter (Art 83 Abs 2 B-VG) einen äußerst restriktiven Maßstab anlegt. Eine solche Systematik einer Generalklausel wie sie zB *Epiney/Scheyli*⁵¹ vorschlagen, wäre daher in Österreich ausgeschlossen. Dies vor allem deshalb, weil eine Ausgestaltung einer solchen Generalklausel auf dem Verordnungswege⁵² auch dem österreichischen verfassungsgesetzlichen Verbot einer formalgesetzlichen Delegation widerspräche.

5.4.4 Anlehnung an das UVP-G / zusätzliche Gebote

Art 6 sollte demnach im wesentlichen so umgesetzt werden, dass ein Vorhabensgenehmigungsverfahren, wie es dem derzeitigen in Österreich geltenden UVP-G 2000 in Grundzügen entspricht, geschaffen wird; dieser Verfahrenstypus müssten auf den gesamten „umweltsignifikanten“ Bereich ausgedehnt werden. Dafür scheidet das derzeit in Österreich bestehende vereinfachte Verfahren in der derzeitigen Form aus; es müsste daher zumindest in einigen wesentlichen Punkten modifiziert werden:

Zunächst ist ein UVP-Verfahren einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung über den Anwendungsbereich des UVP-G 2000 hinaus auf den gesamten „umweltkritischen“ Bereich des Art 6 der Konvention auszudehnen. Dies betrifft einerseits die Tatbestände des Anhanges I, soweit es sich dabei nicht ohnehin um Tatbestände, die unter die UVP-RL fallen, handelt; andererseits ist ein solches Verfahren auch in jenem Bereich zu statuieren, der durch „erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt“ gekennzeichnet ist, aber außerhalb der in Anhang I aufgezählten Tätigkeiten liegt.

Ein Bürgerbeteiligungsverfahren ist daher im wesentlichen auch für den Bereich der IPPC-Richtlinie (96/61/EG) zu statuieren, da Anhang I im wesentlichen die Anhänge zur UVP-RL und zur IPPC-RL abdeckt.⁵³ Hinsichtlich sonstiger Tätigkeiten, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, werden die Mitgliedsstaaten - vor allem auch

⁵¹ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 87.

⁵² *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 87.

⁵³ *Schnabl*, Die zweite Säule - Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Entscheidungen, Planungen und Gesetzesvorhaben, Manuskript zum Vortrag „Neue Perspektiven für die Umwelt durch die Aarhus-Konvention - Umweltinformation, Partizipation und Zugang zum Recht“ (Wien, 23.2.2000, vorläufig unveröffentlicht). *Schnabl* hält fest: „Den Ausgangspunkt der Umsetzung bildeten somit die UVP- sowie die IPPC-Richtlinie, nach dem die Liste der Tätigkeiten, bei deren Zulassung Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen ist - Anhang I des Übereinkommens - von den jeweiligen Anhängen I der beiden Richtlinien mehr als beeinflusst ist. Hier war aus dem EU-Rechtsbestand abgeschrieben worden, was nun den Vorteil mit sich bringt, dass der sachliche Geltungsbereich der Richtlinien nicht verändert werden muss.“

aufgrund der Zielbestimmungen des Art 1 sowie des Art 3 Abs 1 - gehalten sein, die Bürgerbeteiligungsgrundsätze auch auf Vorhaben auszudehnen, die im Einzelfall „umweltkritisch“ sind, obwohl sie etwa in Anhang I angeführte Schwellenwerte nicht erreichen. Hiefür wird es erforderlich sein, sämtliche umweltrelevanten Tätigkeiten sowie bestehenden umweltrechtlichen Vorschriften in Materiengesetzen durchzusehen und im Rahmen eines solchen Projekts - gegebenenfalls im Rahmen einer entsprechenden eigenen Studie - im Hinblick auf den materiengesetzlichen Anpassungsbedarf zu evaluieren.

Das Ausmaß an Öffentlichkeitsbeteiligung, welches das vereinfachte Verfahren nach UVP-G 2000 statuiert, genügt der Konvention nicht und müsste daher ebenso überarbeitet werden: Da Bürgerinitiativen keine Parteistellung haben, müsste das vereinfachte Verfahren dahingehend zwar nicht wegen Art 6, jedoch wegen Art 9 der Konvention grundlegend geändert werden. Zum einen müsste jedenfalls jenen Bürgerinitiativen, deren Mitglieder in einer ausreichend intensiven sachlichen Nahebeziehung zum Vorhaben stehen, Parteistellung eingeräumt werden. Zum anderen müsste auch eine Parteistellung von NGOs vorgesehen werden (dies auch dann, wenn das vereinfachte Verfahren im Zuge der Umsetzung der Konvention beseitigt würde und - in einem ausgedehnten Bereich - das UVP nur noch das ordentliche Verfahren vorsehen würde).

Das derzeitige vereinfachte Verfahren des österreichischen UVP-G 2000 dürfte jedoch auch noch in anderer Hinsicht den Anforderungen der Konvention nicht entsprechen: Als Beispiel sei etwa genannt, dass im vereinfachten Verfahren das Umweltverträglichkeitsgutachten (§ 12 UVP-G 2000) und dessen öffentliche Auflage zur Einsicht nicht notwendig, sondern lediglich eine „zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen“ vorzunehmen ist. Die UVE, die eine Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang sowie eine Übersicht über andere geprüfte Lösungsmöglichkeiten und Auswahlgründe im Hinblick auf Umweltauswirkungen zu enthalten hat, wäre wohl jene Information, die etwa Art 6 Abs 6 lit a der Konvention im wesentlichen meint. Genau diese UVE ist aber eben im vereinfachten Verfahren nach UVP-G 2000 entbehrlich.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Bei Ratifikation der Konvention hat der österreichische Gesetzgeber

- das UVP-Verfahren auf zahlreiche weitere Vorhaben auszudehnen (zB auf Vorhaben, die unter die IPPC-RL fallen, sämtliche Tätigkeiten bzw Vorhaben im Anhang der Aarhus-Konvention, die nicht auf Schwellenwerte abstellen wie etwa im Energiebereich Mineralöl- und Gasraffinerien, Vergasungs- und Verflüssigungsanlagen, Kokeereien, im metallverarbeitenden Sinteranlagen für Erze sowie zahlreiche Metallgewin-

nungs- und Verarbeitungsanlagen, Anlagen zur Gewinnung von Asbest, weite Bereiche der chemischen Industrie, Abfallbehandlungsanlagen, Herstellung von Zellstoff aus Holz, generell den Bau von Autobahnen und Schnellstraßen etc),

- die derzeit bereits bestehenden Regelungen über das vereinfachte Verfahren im UVP-G 2000 vor allem dahingehend zu modifizieren, dass neben Bürgerinitiativen auch Umweltschutz-Nichtregierungsorganisationen als Verfahrensbeteiligte statuiert werden und
- diesen beiden Institutionen auch eine Parteistellung zuerkannt wird sowie
- entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten (dazu unten Punkt 7.4.) zu schaffen.

Diese Bestimmungen sind

- aufgrund der Konvention bei deren Ratifikation völkerrechtlich zwingend und
- verfassungsrechtlich zulässig.

In diesem Zusammenhang ist nochmals festzuhalten, dass die Ausgestaltungsvorbehalte der Konvention schon hinsichtlich Art 1 und Art 1 Abs 3 der Konvention von eingeschränkter Tragweite sind. Wenn auch Art 6 Abs 2 davon spricht, dass die betroffene Öffentlichkeit „im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren ... informiert wird“ und Art 6 Abs 1 lit b auf die „Übereinstimmung mit ... innerstaatlichem Recht“ verweist, so ist doch darauf zu verweisen, dass damit lediglich eine Integration in verschiedene Systeme der einzelnen Konventionsstaaten gemeint ist, nicht aber ein Ausgestaltungsvorbehalt der einzelnen Mitgliedsstaaten.⁵⁴

⁵⁴ Zum authentischen englischen Konventionswortlaut und den Worten „within the framework of its national legislation“ siehe *Stec ua*, aaO, 126, wo ausgeführt wird: „Each party has very different review systems and has the flexibility under the convention to implement the convention’s obligations under paragraph 1 within the framework of that system“. *Stec ua* halten weiters fest: „Article 6, § 1 (b), requires that, for decisions and proposed activities not listed in annex I, each party shall determine, in accordance with its national law, whether the activities might have a significant impact on the environment. In this case, article 6 must be applied (Hervorhebung durch die Autoren).“

6. Partizipation bei der Erstellung von umweltrelevanten Plänen, Programmen und Politiken (Art 7)

6.1 Vorbemerkung

Bei der Partizipation an der Erstellung von umweltrelevanten Plänen, Programmen und Politiken geht es darum, Öffentlichkeitszugang schon bei der Vorbereitung generell wirksamer planerischer Maßnahmen mit Umweltbezug zu schaffen. Klargestellt ist damit das Ziel einer Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltpolitischen Grundsatzentwicklungen. Bei der entsprechenden Regelung der Konvention wurde allerdings - offenbar bewusst - ein möglichst un-spezifizierter Wortlaut gewählt.⁵⁵

6.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention

Die Konvention sieht die Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken vor, ohne näher zu bezeichnen, was unter umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken zu verstehen ist. Da sich Art 6 mit der Öffentlichkeitsbeteiligung an konkreten außenwirksamen Entscheidungen (Bescheide) befasst, Art 8 hingegen die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der *Vorbereitung* von rechtsverbindlichen normativen Instrumenten regelt, wird der Anwendungsbereich des Art 7 in der Literatur⁵⁶ dahingehend eingegrenzt werden, dass er sich auf politische Planungsinstrumente bezieht, die nur verwaltungsinterne Wirkung haben.

Diese Eingrenzung ist angesichts des wie erwähnt bewusst äußerst unklar gehaltenen Wortlautes der Konvention freilich nicht unproblematisch. Dennoch dürfte der sich in der Konvention bei der Partizipation an der Erstellung von umweltrelevanten Plänen, Programmen und Politiken findende Kontrast zu den wesentlich „härter“ formulierten Kernbestimmungen der

⁵⁵ *Stec*, ua, aaO, 113 schreiben, dass durch die Bestimmung den Parteien „more reflexivity in finding appropriate solutions for public participation in this category of decision-making“ erlaubt werden sollte, und dass bei der Interpretation der Begriffe Pläne, Programme und Politiken auf den allgemeinen Sprachgebrauch abzustellen sei.

⁵⁶ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 89.

Art 6 und 9 auch von anderen Autoren nachvollzogen werden: So werden zB „Pläne und Programme“ vor allem als „government initiatives“ und „strategies“ gesehen.⁵⁷ Bei Politiken liegt die mangelnde rechtliche Fassbarkeit und damit normative Unergiebigkeit ohnehin auf der Hand.

Positiv formuliert lässt sich sagen, dass bei der Erstellung umweltrelevanter Pläne, Programme und Politiken an einen Bereich von Maßnahmen gedacht wurde, der umweltpolitischer Willensbildung entspricht. Die Bestimmung zielt damit auf umweltpolitische und nicht auf umweltrechtlich relevante Maßnahmen ab. Gleichzeitig hat sie damit stärker demokratiepolitischen Bezug, während Art 6 und 9 einen stärker rechtsstaatlichen Einschlag haben. Dieser Ansicht ist offensichtlich auch die Kommission gefolgt, wonach es sich bei Art 7 um „soft law“ handelt (siehe unten Punkt 6.3.).

Umweltbezug von Plänen, Programmen und Politiken ist immer dann gegeben, wenn sie umweltpolitische Wirkung entfalten, wobei unerheblich ist, ob dies den Hauptzweck des jeweiligen Instrumentes darstellt.

In den Anwendungsbereich dieser Bestimmung können zB Maßnahmen des Raumordnungsrechtes fallen, wie etwa das räumliche Entwicklungskonzept, das eine Vorstufe für die Erstellung von Flächenwidmungsplänen (Verordnungen der Gemeinden) darstellt. Da das Raumordnungsrecht in die Kompetenz der Länder fällt, ist es zersplittert und uneinheitlich. In den Verfahren ist nur teilweise die Einbeziehung der Bevölkerung durch Auflage von Entwürfen und Äußerungsmöglichkeiten vorgesehen.

Die Aarhus-Konvention sieht vor, dass der Öffentlichkeit zunächst bei umweltbezogenen Plänen und Programmen die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Es müssen angemessene Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die Öffentlichkeit auf faire und transparente Art und Weise an der Vorbereitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen beteiligt wird. Die verschiedenen Phasen des Verfahrens müssen zeitlich daher so angelegt sein, dass die Öffentlichkeit die Möglichkeit hat, rechtzeitig informiert zu werden und eine Vorbereitung und Beteiligung am Entscheidungsverfahren möglich ist. Die Beteiligung der Öffentlichkeit muss bereits zu einem Zeitpunkt gegeben sein, zu dem noch keine Entscheidungen gefallen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung noch möglich ist. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist dann bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen.

⁵⁷ *Stec, ua, aaO*, 115.

Die Konvention sieht sehr allgemein vor, dass sich jede Vertragspartei angemessen bemüht, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen. Eine bestimmte Verhaltenspflicht der Mitgliedstaaten dürfte durch diese Regelung nicht gegeben sein.

6.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 7 der Konvention im EU-Umweltrecht

Der Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der UVP-Richtlinie und der IPPC-Richtlinie („strategische UVP“) berücksichtigt Art 7 der Aarhus-Konvention nur insofern, als in Art 1 des Richtlinienvorschlages die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen vorgesehen wird.

Im Sinne dieser Bestimmung ist „Öffentlichkeit“ eine (oder mehrere) natürliche oder juristische Person und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit bereits frühzeitig und daher noch wirksam die Möglichkeit bekommt, sich bei der Erarbeitung von Plänen oder Programmen zu beteiligen, die aufgrund der im Anhang I des Vorschlages angeführten Richtlinien zu erstellen sind. Dazu haben die Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, dass durch Bekanntmachungen oder auf andere geeignete Art und Weise die Öffentlichkeit über Pläne oder Programme unterrichtet wird, und die entsprechenden Informationen auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Öffentlichkeit soll das Recht eingeräumt bekommen, zu diesen Programmen und Plänen Stellung zu nehmen noch bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wurde. Das Ergebnis der Beteiligung der Öffentlichkeit ist bei der endgültigen Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedsstaaten diejenige Öffentlichkeit ermitteln, die Beteiligungsrechte haben, dazu gehören auch Nichtregierungsorganisationen die sich für den Umweltschutz einsetzen. Die genauen Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, wobei der zeitliche Rahmen so gewählt sein muss, dass die Öffentlichkeit genügend Zeit erhält, sich bei den einzelnen Phasen der Erstellung von Plänen oder Programmen auch tatsächlich zu beteiligen.

Die Kommission hat das geltende einschlägige Gemeinschaftsrecht geprüft, und sich mit Stellungnahmen befasst, die die Mitgliedsstaaten im Bezug auf Art 6 und 7 der Konvention

abgegeben haben. Weiters wurden die Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung im SUP-Vorschlag und in der Wasserrahmenrichtlinie berücksichtigt. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass es sich beim letzten Absatz des Art 7 um „weiche Vorschriften“ handelt und daher keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften betreffend die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung von Politiken erforderlich sind. Sie schlägt daher vor, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in denjenigen Richtlinien vorgesehen wird, die sich mit Plänen oder Programmen mit eindeutigem Umweltbezug befassen.

Darüber hinaus wird konkret vorgeschlagen, dass die Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von Plänen und Programmen bei den

- in Art 7 Abs 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle,
- in Art 6 der Richtlinie 91/157/EWG des Rates über gefährliche Stoffe enthalten in Batterien und Akkumulatoren,
- in Art 5 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen,
- in Art 6 Abs 1 der Richtlinie 91/686/EWG des Rates über gefährliche Abfälle,
- in Art 14 der Richtlinie 94/62/EG des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle,
- in Art 8 Abs 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität und
- in Art 14 der Richtlinie 99/31/EG des Rates über Abfalldeponien

vorgesehenen Fällen berücksichtigt werden.

Die Mitgliedsstaaten sollen nach dem Vorschlag der Kommission dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und auch tatsächlich die Möglichkeit hat, sich bei der Ausarbeitung der Pläne und Programme zu beteiligen. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über Pläne und Programme informiert wird, und dass die Informationen öffentlich zugänglich sind. Die Öffentlichkeit soll das Rechte eingeräumt bekommen, sich noch zu äußern bevor eine Entscheidung getroffen wird, und dass die Ergebnisse bei der Entscheidung berücksichtigt werden.

6.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich

Die oben in Punkten 5.1. und 5.2. getroffene Abgrenzung der Begriffe Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken spiegelt sich in der österreichischen Rechtsordnung schon derzeit systemadäquat nieder: *Normative* Instrumente wie etwa Flächenwidmungspläne etc sind nämlich aus österreichischer verfassungsrechtlicher Sicht Gesetze im materiellen Sinne und damit ohne jeden Zweifel „allgemein anwendbare rechtsverbindliche Bestimmungen“ iSd Art 8 der Konvention. Dieser Bereich normativer Planungsinstrumente, die derzeit in Österreich bestehen, fällt daher jedenfalls nicht unter Art 7 der Konvention.

Wie bereits erwähnt, erfasst die Konvention vielmehr ausschließlich solche Planungsinstrumente, die grundsätzlich nur verwaltungsinterne Wirkungen zeitigen,⁵⁸ und daher insbesondere nicht Verordnungen iSd Art 18 Abs 2 B-VG. Eine Gestaltungspflicht des österreichischen Gesetzgebers hinsichtlich Planungsmaßnahmen im engeren Sinne - verstanden iSd der österreichischen Diktion etwa als Flächenwidmungspläne⁵⁹, Erklärung zum Bundesstraßenplanungsgebiet nach BStG etc - besteht daher aufgrund der Konvention nicht. Gleichwohl könnten die österreichischen Gesetzgeber die Konvention zum Anlass nehmen, auch bei derartigen Planungsinstrumenten eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu schaffen.

Andere Instrumente - die wohl als Pläne iSd Art 7 angesehen werden könnten - könnten ebenfalls einer weitergehenden Öffentlichkeitsbeteiligung unterzogen werden: So etwa der Bundes-Abfallwirtschaftsplan gem § 5 AWG. Zumal derartige Instrumente in der österreichischen Rechtsordnung äußerst selten sind und überdies - wie etwa gem § 5 Abs 1 AWG - bestimmte Öffentlichkeitsmerkmale bereits statuiert sind, ist der normative Gehalt des Art 7 der Konvention hinsichtlich der österreichischen Rechtsordnung gering.

⁵⁸ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 89.

⁵⁹ Ähnlich wie in Österreich bei Flächenwidmungsplänen und Landesentwicklungs- bzw Raumordnungsprogrammen sind auch in der Schweiz Richtpläne sowie Zonen- oder Nutzungspläne im Raumplanungsrecht entweder als Entscheidungen im Sinne des Art 6 der Konvention oder als normative Instrumente im Sinne des Art 8 der Konvention anzusehen. Richtpläne, die Richtlinien für weitere Regelungen enthalten, stellen verwaltungsinterne Instrumente dar, die daher unter Art 7 der Konvention fallen. Ebenso Konzepte und Fachpläne des Raumplanungsgesetzes, die die Sachplanung des Bundes zum Beispiel bei der Erstellung einer Gesamtverkehrsplanung beinhalten. Des weiteren kommen Maßnahmen und Pläne bei Luftverunreinigungen, Straßensanierungsprogramme, Abfallplanung und Regierungsrichtlinien als umweltrelevante Pläne, Programme und Politiken in Betracht. Dem schweizerischen Recht sind zwar einige Instrumente bekannt, die unter den Anwendungsbereich des Art 7 der Konvention fallen. Eine Mitwirkung der Öffentlichkeit ist aber lediglich bei Richtplänen im Raumplanungsrecht vorgesehen. Allerdings dürfte bereits durch allgemeine Bestimmungen, die die Information der Öffentlichkeit regeln (insbesondere Art 10 RVOG und Art 6 USG), dem Art 7 der Konvention ausreichend entsprochen sein. Durch Art 11 RVOG wird der Bundesrat verpflichtet, die Anliegen und Meinungen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Darüber hinaus steht den Bürgern und Verbänden ein allgemeines Petitionsrecht zu, wonach sich jede Person mit seinem Anliegen an Behörden beliebiger Stufe wenden kann. Die Behörde muss diese Petition zumindest zur Kenntnis nehmen, weshalb die Möglichkeit einer „angemessenen“ Berücksichtigung besteht.

7. Öffentlichkeitsbeteiligung am Prozess umweltrelevanter Rechtssetzung (Art 8)

7.1 Rechtslage in Österreich

Gesetzliche Grundlagen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung „allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen“ bestehen in Österreich grundsätzlich nicht: „Allgemein anwendbare rechtsverbindliche Bestimmungen“ können in Österreich synonym mit dem Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne verwendet werden; unter Gesetzen im materiellen Sinne werden Gesetze im formellen Sinne (Bundesgesetze, Landesgesetze) und Verordnungen verstanden. Auch planerische Maßnahmen, die auf den ersten Blick als von Art 7 der Konvention umfassend angesehen werden könnten, fallen daher unter Art 8 der Konvention (zB Flächenwidmungspläne).

Im Gesetzgebungs- oder Verordnungserlassungsverfahren besteht grundsätzlich keine Öffentlichkeitsbeteiligung. Ausnahme hievon bilden jene Verordnungen, deren Erlassung unter das UVP fallen (Trassenverordnung nach BStG und HLStrG). Dem entspricht, dass es sich bei der Festlegung der Trassenverordnung dem Vollzugtypus nach in Wahrheit um einen solchen handelt, der in Form eines Bescheides vorzunehmen wäre.⁶⁰ Insofern überrascht es auch nicht, dass derartige Maßnahmen Vorhaben iSd Art 6 der Konvention sind.

Von diesen Sonderfällen einer Öffentlichkeitsbeteiligung am Verordnungserlassungsverfahren abgesehen bieten lediglich die traditionellen Möglichkeiten, die der Öffentlichkeit zu einer Informationserlangung während des Stadiums der Gesetzwerdung zur Verfügung stehen (zB mehrmalige Lesungen im jeweiligen Parlament), ein gewisses Ausmaß an Informationsmöglichkeit während des Normerzeugungsverfahrens; um eine echte „Öffentlichkeitsbeteiligung“ handelt es sich dabei freilich nicht.⁶¹ Auch die Gesetzesbegutachtung, wie sie traditioneller

⁶⁰ Vgl ausführlich *Hecht*, Die Rechtsstellung der Nachbarn öffentlicher Straßen (1995) 82 ff.

⁶¹ Dem gegenüber gibt es in anderen UN-ECE-Staaten eine Öffentlichkeitsbeteiligungspraxis auch in Gesetzeserlassungsverfahren: So ist etwa in Ungarn vorgesehen, dass NGOs und Berufsverbände zu Gesetzesentwürfen der Regierung Stellung nehmen können.

Außerhalb Europas bestehen noch weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente: In den Vereinigten Staaten von Amerika zum Beispiel müssen die Regierungsgeschäftsstellen der Öffentlichkeit jede neue Regelung oder vorgesehene Änderung einer Regelung bekannt geben. Das geschieht durch Veröffentlichung im „Federal Register“. In diesem werden täglich neue Regelungen, Regelungsvorschläge und Bekanntgaben von Geschäftsstellen und Organisationen genauso wie andere präsidentiale Dokumente veröffentlicht. Dieses ist für die Öffentlichkeit unentgeltlich in öffentlichen Bibliotheken in den gesamten USA frei verfügbar und kann auch abonniert werden.

Weise in Österreich gepflogen wird, basiert nicht auf Vorschriften über eine echte Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie die Aarhus-Konvention meint. Das selbe gilt für legislative Richtlinien.

Die Umweltministerien von manchen Ländern - wie etwa der Tschechischen Republik, Ungarn, Ukraine und Großbritannien - haben bereits eine Praxis entwickelt, wonach Gesetzesentwürfe in elektronischen Netzwerken, teilweise auch unter Verwendung der Einrichtungen von NGOs, veröffentlicht werden.

7.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention sieht vor, dass sich jede Vertragspartei bemüht, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem noch die Möglichkeiten dazu offen stehen. Zur Erreichung dieses Zieles sollen zunächst die zeitlichen Rahmen so festgelegt werden, dass eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt möglich ist. Dafür ist es naturgemäß auch notwendig, dass Vorschriftenentwürfe veröffentlicht oder sonst öffentlich zugänglich gemacht werden und die Öffentlichkeit unmittelbar oder mittelbar über vertretende und beratende Stellen die Möglichkeit erhält, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Beteiligung der Öffentlichkeit soll in der endgültigen Entscheidung soweit wie möglich Berücksichtigung finden.

Da die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in diesem Bereich sehr vorsichtig formuliert sind, handelt es sich wohl um sogenannte „weiche“ Bestimmungen, die keine rechtliche Konsequenz für die Vertragsstaaten nach sich ziehen, außer das Bemühen, die Öffentlichkeit in irgendeiner Art und Weise bei der Rechtssetzung im Umweltbereich zu beteiligen.

Gemeinsam mit der Bekanntgabe einer beabsichtigten neuen Regelung muss die Öffentlichkeit eingeladen werden, Stellung zu nehmen, und es müssen Informationen darüber gegeben werden, wie die Stellungnahmen eingereicht werden können. Der Öffentlichkeit muss dann Zeit gegeben werden, die Stellungnahmen vorzubereiten. Nach einer gesetzlich vorgeschriebenen Frist von mindestens 30 Tagen müssen die Stellungnahmen durchgesehen werden, bevor letztlich die Regelung erlassen wird. Weiter Nachweise siehe bei *Stec*, ua, aaO, 120 f.

7.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 8 der Konvention im EU-Umweltrecht

Es gibt noch keine weit gediehenen Pläne zur Umsetzung des Artikel 8 der Aarhus-Konvention, da in dieser Bestimmung keine konkreten Verpflichtungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten vorgesehen sind. Es wird offenbar eine völkerrechtlich verbindliche Wirkung nicht angestrebt, sondern nur ein Verhaltenspostulat aufgestellt. Insofern ist eine Anpassung des EU-Umweltrechtes an Artikel 8 nicht - oder zumindest nicht vorrangig - nötig.

7.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich

Die Statuierung einer „echten Öffentlichkeitsbeteiligung“ etwa in Form von zwingenden Gesetzesbegutachtungen etc würde sowohl bundesverfassungs- als auch landesverfassungsrechtliche Reformen der jeweiligen Gesetzgebungsbestimmungen voraussetzen. Da damit aber ohnehin eine Verfassungsänderung impliziert wäre, besteht (für den Verfassungsgesetzgeber) weitestgehende Handlungsfreiheit, die lediglich durch politische Vorgaben determiniert ist. Sinnvoll könnte die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Regierungsvorlagen und Initiativanträgen (zB im Internet) sein, mit der Maßgabe, dass hierzu Umweltschutzorganisationen innerhalb einer festzulegenden Frist Stellungnahmen erstatten können.

**Teil III:
Szenarien für die Einführung neuer
Rechtsschutzinstrumente vor dem
Hintergrund der
Aarhus-Konvention**

8. Partizipation und Rechtsschutz im Anlagenrecht (Art 6 und 9/2 der Konvention)

8.1 Rechtslage in Österreich

Art 6 und 9 Abs 2 der Konvention stehen in einem untrennbaren Zusammenhang: Im noch zu erläuternden verfassungsrechtlichen System der österreichischen Rechtsordnung sind die Schaffung von Rechtsansprüchen (vgl Art 9 Abs 2 der Konvention) einerseits und die Beteiligung an Verfahren, die der Durchsetzung dieser Rechtsansprüche dienen (vgl Art 6 der Konvention), andererseits in ein System eingebettet, das sowohl in Punkt 4.1. und 4.4. als auch in Punkt 7.4. dargestellt ist; zur Vermeidung von Wiederholungen sei auf die dortigen Ausführungen verwiesen. Vorweg genommen sei, dass der Rechtsschutz (auch im umweltrechtlichen Bereich) in Österreich weitestgehend auf ein System „zugeschnitten“ ist, in dem jene Personen, die in verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung haben, Rechtsmittel an im Instanzzug übergeordnete Behörden und die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts erheben können. Daneben existiert - klar abgrenzt und mit lediglich geringfügigen wechselseitigen Zusammenhängen - zivilrechtlicher Rechtsschutz, insoweit vereinzelt bestehende Unterlassungs- und Schadenersatzansprüche durch Betroffene durchgesetzt werden können.

„Kollektivierter“ Rechtsschutz - etwa dadurch, dass Personengruppen oder Nichtregierungsorganisationen Rechtsansprüche in Verwaltungsverfahren als Partei oder aber im gerichtlichen Verfahren klagsweise geltend machen können - ist die Ausnahme. Als wesentliche Beispiele seien die Parteienrechte von Bürgerinitiativen nach dem UVP-G 2000 im ordentlichen Verfahren sowie die einzelnen Verbandsklageinstrumente im Bereich des Konsumentenschutzes sowie des Wettbewerbsrechts genannt. Auf diese wird noch näher einzugehen sein. Vorweg genommen sei weiters, dass sich die im österreichischen innerstaatlichen Rechtssystem strikte getroffene Differenzierung zwischen gerichtlichem Rechtsschutz und der Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden in der Konvention nicht widerspiegelt. Wesentlich ist die Erkenntnis, dass eine „jedermann“ zustehende Möglichkeit, die Einhaltung umweltrelevanter Vorschriften bei staatlichen Behörden geltend zu machen, in Österreich nicht besteht; hievon unterscheidet sich in

nicht besteht; hievon unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht die Rechtsordnung einzelner anderer UN-ECE-Staaten.⁶²

8.2 Anforderungen der Aarhus-Konvention

8.2.1 Regelungsbereiche des Art 9 - Dritte Säule

Art 9 statuiert als dritte Säule den Zugang zu Überprüfungsverfahren. Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen wird in dieser Studie lediglich in Grundzügen erläutert (siehe dazu oben Punkt 3.4.1.). Essentiell im Regime des Art 9 sind der Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen innerstaatlichen Umweltrechts (Art 9 Abs 3; siehe dazu unten Punkt 8.) sowie der Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf unter Art 6 fallende Entscheidungen. Auf letzteren Bereich ist an dieser Stelle einzugehen.

8.2.2 Art 9 Abs 2 der Konvention - Behörden- oder Gerichtszugang

8.2.2.1 Grundsatz der Rechtmäßigkeitskontrolle

Gem Art 9 Abs 2 sollen Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit (siehe Art 2 Abs 5) Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um sowohl die materiell-rechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art 6 dieses Übereinkommens gilt. *Grundsätzlich* soll daher jener Bereich, in dem gem Art 6 eine Öffentlichkeitsbeteiligung besteht, auch einer Kontrolle der Rechtmäßigkeit (in jeder Hinsicht) der betreffenden Entscheidung durch die Öffentlichkeit zugänglich sein. Von diesem Grundsatz bestehen jedoch *Ausnahmen*:

⁶² Als Beispiel sei das schweizerische Recht genannt: dieses sieht mehrere Möglichkeiten vor, Verstöße gegen das Umweltrecht zu bekämpfen. Es gibt im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege einige Beschwerderechte, die es auch Personen ermöglichen, eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen mit Umweltbezug - und somit die Beachtung des Umweltrechtes - zu verlangen, die nicht Adressaten der Entscheidung waren. Darüber hinaus gibt es auch Strafbestimmungen bei Verstößen gegen bestimmte Normen des Umweltrechtes, insbesondere Art 60–62 USG (Umweltschutzgesetz) und Art 70–73 GSchG (Gewässerschutzgesetz). Da die Konvention nur vorschreibt, dass Zugang zu Überprüfungsverfahren zu gewähren ist, eine konkrete Ausgestaltung aber nicht vorgeschrieben wird, entspricht die Rechtslage in der Schweiz vermutlich in diesem Bereich der Aarhus-Konvention.

In Großbritannien zum Beispiel normiert der „Supreme Court Act“ aus 1981 bestimmte Erfordernisse für Personen mit ausreichendem Interesse, einen Fall vor das Gericht zu bringen. Gestützt auf diese Regelung wurde entschieden, dass eine NGO, die im Umweltbereich seit langem tätig ist, ein ausreichendes Interesse hat, um eine Lizenz für ein Atomkraftwerk zu bekämpfen. Insofern ist dort vorwegnehmend Art 9 Abs 3 Rechnung getragen.

In Polen können NGOs zivil- und verwaltungsrechtliche Entscheidungen bekämpfen, die in den Bereich ihrer satzungsmäßigen Ziele fallen. Eine Umweltschutzorganisation kann daher in bestimmten Belangen auch die Durchsetzung des Umweltrechtes verlangen.

8.2.2.2 Erfordernis eines „ausreichenden Interesses“ für die „betroffene Öffentlichkeit“

Die "betroffene Öffentlichkeit" hat nicht schlechthin einen solchen Rechtsanspruch; vielmehr müssen einen solchen Rechtsanspruch lediglich jene Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit haben, die entweder ein ausreichendes Interesse haben oder aber (alternativ) eine Rechtsverletzung geltend machen; wenn Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit (ohne ein ausreichendes Interesse zu haben) eine Rechtsverletzung geltend machen, so werden sie nach dem Konventionswortlaut jedoch nur dann zugangsberechtigt, wenn das Verwaltungsverfahrenrecht der Vertragspartei die Rechtsverletzung als Voraussetzung für den Behördenzugang erfordert. Diese Untervariante, die zu einem Gerichtszugang führt, soll aus systematischen Gründen erst nach dem Begriff des „ausreichenden Interesses“ erläutert werden.

8.2.2.3 Begriff des ausreichenden Interesses nach der Konvention - ausreichendes Interesse für NGOs

Zunächst ist zu untersuchen, was die Konvention selbst unter „ausreichendem Interesse“ versteht: Mit „ausreichendem Interesse“ muss eine Kategorie angesprochen sein, die über eine bloße „Betroffenheit“ hinausgeht. Dies ergibt sich aus der bereits angesprochenen Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art 2 Abs 5: Nach dieser Bestimmung bedeutet „betroffene Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Diese Begriffsbestimmung hilft zwar hinsichtlich der notwendigen Unterscheidung zwischen nicht zu beteiligender „allgemeiner“ Öffentlichkeit und zu beteiligender „betroffener Öffentlichkeit“ nicht wirklich weiter, weil das „Interesse“ nach dem allgemeinen Wortsinn eine subjektive Kategorie ist; doch ist sie für die Umsetzung der Konvention dennoch von zentraler Bedeutung: Dies zum einen dahingehend, dass dadurch eine völkerrechtliche Verpflichtung - die im österreichischen innerstaatlichen Recht auch verfassungsrechtlich „gedeckt“ ist (siehe dazu unten Punkt 5.5.) - zur Schaffung subjektiver Rechte und damit durchsetzbarer Rechtsansprüche geschaffen wird;⁶³ zum anderen insofern, als klargestellt ist, dass nichtstaatliche Organisationen (nach der österreichischen Übersetzung: Nichtregierungsorganisationen) jedenfalls ein Rechtsanspruch einzuräumen ist, wenn sie sich für den Umweltschutz einsetzen und die nationalen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen. Neben den im Sinne der Konvention qualifizierten NGOs haben aber - wie erwähnt - auch Mitglieder der Allgemeinheit den Anspruch auf Behördenzugang, sofern sie ein ausreichendes Interesse haben;

⁶³ Dies freilich mit genau definierter Reichweite.

im Hinblick auf diese Personen ist die Definition des „ausreichenden Interesse“ weitaus schwieriger:

8.2.2.4 „Ausreichendes Interesse“ für Nicht-NGOs - Rückgriff auf andere Konventionsbestimmungen

Im Zusammenhang mit Art 2 Z 4, wonach „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen umfasst, ist damit klargestellt, dass die Gesetzgeber der Vertragsparteien im (oben in Punkt 4.2.1.) erwähnten Bereich subjektive Rechte schaffen müssen (dazu unten im Detail Punkt 4.4.). Die Anforderung der Konvention, dass der Gesetzgeber - nach österreichischem Begriffsverständnis - subjektive Rechte schafft, ergibt sich einerseits aus Art 6 Abs 8, wonach jede Vertragspartei sicherstellt, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird; zum anderen folgt dies aus dem Gebot des Art 9 Abs 2 zur Schaffung eines Überprüfungsverfahrens. Die beiden Regelungen entsprechen insofern auch der österreichischen positivrechtlichen Systematik, als auch nach der österreichischen Rechtsordnung - für das Verwaltungsrecht - materiellrechtlich eingeräumte Rechtsansprüche durch § 8 AVG zu subjektiven und damit verfahrensrechtlich durchsetzbaren Ansprüchen ergänzt werden.

Der Ansatz, der sich im Hinblick auf die österreichische Rechtsordnung auf die Weiterverweisung auf die Grundsätze des österreichischen Rechts ergibt, spiegelt sich auch in der Literatur zur Konvention wider. So schreiben *Stec*, ua:⁶⁴

„Under article 9, paragraph 2, the public concerned must have a ‘sufficient interest’ in the matter under review or maintain an impairment of a right. ... Under paragraph 2 (a), the Convention raises the question of which members of the public concerned have a sufficient interest. With respect to NGOs meeting the definition of “public concerned”, the Convention answers this question itself. The Convention states clearly that NGOs meeting the requirements of article 2, paragraph 5, automatically have “sufficient interest”. However, for other persons, including individuals, the Convention allows sufficiency of interest to be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice. In this case the term “in accordance with the requirements of national law” indicates that Parties will most likely find different ways of determining “sufficient

⁶⁴ *Stec*, ua, aaO, 129 f.

interest”, depending on constraints that may exist in their national administrative or environmental laws. However, the added requirement that “sufficient interest” should be determined “consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention” indicates that Parties should interpret the application of their national law requirements within the light of the general obligations of the Convention as found in articles 1, 3 and 9.”

Art 6 Abs 1 iVm Art 6 Abs 8 und Art 9 Abs 2 der Konvention statuieren damit strukturell jenes Normengefüge, wie es in der österreichischen Rechtsordnung durch die vom Gesetzgeber in den materiellrechtlichen Bestimmungen positivierten rechtlichen Interessen und die Regelungen über die Parteistellung in § 8 AVG (und diversen Bestimmungen über Legalparteien) geschaffen wird. Im Hinblick auf die - richtig verstandenen (dazu ausführlich unten) - österreichischen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen über das rechtsstaatliche Prinzip lässt sich das Ergebnis ableiten, dass der Gesetzgeber in sämtlichen umweltrelevanten Vorschriften die Interessen jener Personen als „rechtliche Interessen“ qualifizieren (und damit eine Parteistellung statuieren) muss, die faktisch von den betreffenden Rechtsvorschriften⁶⁵ berührt sind. Diese Ergebnis entspricht auch einem - in die Aarhus-Konvention eingeflossenen - Common-law-Verständnis⁶⁶ und wohl auch der Judikatur des EuGH.⁶⁷ Die Konsequenz dessen ist, dass jede einzelne innerstaatliche umweltrechtlich relevante Bestimmung daraufhin überprüft werden müsste, ob sie zu einer Parteistellung der von den in dieser Bestimmung geregelten Sachverhalten Betroffenen führt. Dies dürfte eine gesonderte umfassende Untersuchung erfordern. Gravierend erleichtert würde dies wohl dann, wenn die in dieser Studie vorgeschlagene Umsetzung der Konvention im Rahmen eines überarbeiteten UVP-Regimes erfolgen würde.

⁶⁵ Genauer bedeutet dies: Von jenen Sachverhalten betroffen, die von den jeweiligen umweltrechtlichen Bestimmungen geregelt werden.

⁶⁶ So schreiben *Stec*, ua, 130 unter dem Titel „Understanding sufficient interest“: “When national law has used the concept of „sufficient interest”, it has tended to be a common-sense test, rather than a legal or economic interest test. For example, the United Kingdom’s Supreme Court Act of 1981 modified standing requirements to allow any person with a “sufficient interest” to bring a case. In a 1994 decision involving a suit by an NGO challenging a licence to construct a nuclear power plant, the British High Court confirmed the standing of the organization according to the Supreme Court Act. The Court found that due to its long-standing environmental activism, the organization had a “genuine interest” in the issues raised by the proposed licence, and that this genuine interest was sufficient to challenge the licence. This reasoning has been applied to individuals as well as organizations, thus extending standing to public-spirited individuals.”

⁶⁷ Eine ausführliche Untersuchung der einschlägig Rechtsprechung des EuGH wäre gegebenenfalls im Rahmen einer gesonderten Studie vorzunehmen.

8.2.2.5 Beschränkung des Gerichtszugangs durch das „ausreichende Interesse“

Auch *Epiney/Scheyli*⁶⁸ sprechen davon, dass sich schon aus dem Kriterium der Betroffenheit der Öffentlichkeit iSd Art 2 Abs 5, vor allem aber aus der (zusätzlichen) Abhängigkeit von einem „spezifischen Interesse“, eine Beschränkung der Legitimation ergibt. Für Österreich sind hierzu zwei Erwägungen maßgebend:

- Es wurde bereits erwähnt, dass nach der Alternativ-Regelungssystematik des Art 9 Abs 2 lit a und b auch bei Nichtvorliegen eines ausreichenden Interesses Gerichtszugang zu gewähren ist, wenn die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht (Österreichs) dies als Voraussetzung erfordert. Nach dem Wortlaut der Konvention würde dies zum Ergebnis führen, dass der österreichische Gesetzgeber auch bei Nichtvorliegen des spezifischen „ausreichenden“ Interesses auch jenen Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit, die eine Rechtsverletzung geltend machen, Zugang gewähren muss; dies deshalb, weil das österreichische - sowohl verwaltungsrechtliche als auch zivilprozessuale - Verfahrensrecht den „Behördenzugang“ stets von einer Rechtsverletzung (materiell-rechtlichen Rechtswidrigkeit) abhängig macht. Für den Bereich der österreichischen Rechtsordnung bedeutet dies, dass grundsätzlich schon die Betroffenheit iSd Art 2 Abs 5 (und damit die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6) ausreichend ist, um auch einen Gerichtszugang zu erfordern. Prinzipiell sind daher für den Bereich der österreichischen Rechtsordnung die Bereiche des Art 6 Abs 1 sowie des Art 9 Abs 2 deckungsgleich. Dem entspricht, dass - wenn auch nicht nach herrschender Auffassung⁶⁹ - auch nach derzeit geltender österreichischer Verfassungsrechtslage der Gesetzgeber verpflichtet ist, betroffenen Personen in bestimmten Bereichen Rechtsansprüche und diesen daher ein subjektives Recht („Behördenzugang“) einzuräumen (siehe dazu unten Punkt 7.4.1.2.).
- Art 9 Abs 2 ordnet in zweifacher Hinsicht einen Ausgestaltungsvorbehalt durch die Gesetzgeber der Mitgliedsstaaten an: Schon ganz grundsätzlich ist der Öffentlichkeitszugang durch die Vertragsparteien gem Art 9 Abs 2 nur im Rahmen der „innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ sicherzustellen; die Worte „im Rahmen“ sind zwar unklar, jedoch wird man im Rahmen einer systematischen Interpretation zum Ergebnis

⁶⁸ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 50.

⁶⁹ Erst allmählich sickert in die Judikatur des VfGH der Gedanke ein, dass - neben den Prinzipien des Gleichheitssatzes - auch das Rechtsstaatsprinzip ein Maßstab für den einfachen Gesetzgeber bei der Anordnung und Regelung der Parteistellung betroffener Nachbarn ist (zB VfGH 12.12.2000, G 97/00 zu § 70a WrBauO; im einzelnen siehe unten Punkt 7.4.1.2.).

gelangen müssen, dass Art 9 Abs 2 erster Halbsatz nicht so gemeint ist, dass die Vertragsparteien den „Rahmen“ von Zugangsbestimmungen enger oder weiter fassen dürfen, sondern lediglich, dass die „innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ den „Rahmen“ im Sinne des Instruments der Schaffung des Zuganges darstellen. Im Sinne einer solchen Auslegung kommt den Worten „im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ lediglich die Bedeutung zu, die für den Bereich der österreichischen Rechtsordnung durch das Legalitätsprinzip des Art 18 Abs 1 B-VG angeordnet ist; aus völkerrechtlicher Sicht unterstreichen sie das Erfordernis der speziellen Transformation der Aarhus-Konvention. Die normative Bedeutung der Worte „im Rahmen“ ist daher im Hinblick auf die österreichische Rechtsordnung nicht ersichtlich, weshalb diese Worte zu keiner Einschränkung der oben gewonnenen Erkenntnis führen. Die Regelung ist insofern bedeutungslos.

Jedoch ordnet Art 9 Abs 2 dritter Unterabsatz auch an, dass sich „nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts“ bestimmt, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Dies allerdings „im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren“. Damit geht - wie auch *Epiney/Scheyli*⁷⁰ festhalten - die Konvention „im Ergebnis von der Zulässigkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage aus“. Mit anderen Worten normiert die Konvention die Schaffung von ausreichenden Interessen bzw von Rechtsverletzungen in einem weiten Umfang; die Vertragsparteien sind völkerrechtlich verpflichtet, ihre Rechtsordnungen „im Einklang mit diesem Ziel“ zu gestalten. Eine Beschränkung der „ausreichenden Interessen“ bzw der „Rechtsverletzungen“, die nicht „im Einklang mit diesem Ziel“ steht, wäre daher konventionswidrig. Darüber hinaus bestehen selbstverständlich in den einzelnen Mitgliedsstaaten auch unterschiedliche verfassungsrechtliche Garantien, was als „ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt“ (dazu unten Punkt 7.4.1.).

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die österreichische Rechtsordnung einerseits und die Konvention andererseits in einem sehr guten Gefüge stehen, das eine Umsetzung ohne gravierende Probleme ermöglicht. Das Konzept des „ausreichenden Interesses“ findet sich in der österreichischen Bundesverfassung bereits derzeit wieder (dazu unten Punkt 7.4.1.) und steht weder verfassungsrechtlich noch im Hinblick auf die Konvention in besonderen Grenzen.

⁷⁰ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 51.

8.2.3 Wer muss Behördenzugang haben?

Zu definieren ist, wer nach der Konvention „Behördenzugang“ haben muss. Es sind dies - wie erwähnt - „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“. „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ gem Art 2 Abs 4 iVm Art 2 Abs 5 sind eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Art 9 Abs 2 dritter Unterabsatz hält fest, dass das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, die sich für den Umweltschutz einsetzt und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend iSd Art 9 Abs 2 gilt. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Art 9 Abs 2 lit b verletzt werden können. Dies bedeutet, dass der Behördenzugang sowohl betroffenen Einzelpersonen - und zwar natürlichen oder juristischen Personen - als auch nichtstaatlichen Organisationen zukommen muss. Aus dieser Bestimmung wird jedoch auch deutlich, dass das Erfordernis des „spezifischen Interesses“ für Umweltorganisationen nicht erforderlich ist!

Nach der bereits erwähnten Studie der Universität Tilburg⁷¹ sind nach der Konvention drei Möglichkeiten gegeben, Zugang zu Verfahren zu gewähren, in denen Bewilligungen von Aktivitäten bekämpft werden, die umweltgefährdend sind:

- Jede Person: ein Zugang für jedermann („actio popularis“) würde Artikel 1 der Konvention reflektieren, wonach jede Person das Recht hat, in einer adäquaten Umwelt zu leben. Dagegen könnten generell Argumente wie eine mögliche Überlastung der Gerichte oder Rechtsunsicherheit für den Betreiber der Anlage, oder aber Argumente hinsichtlich der Struktur der jeweiligen Rechtsordnung des Mitgliedsstaates sprechen (siehe unten Punkt 7.4.).
- NGOs (allenfalls ausgewählte NGOs)
- In Artikel 9 Abs 2 ist angeordnet, dass das Interesse einer Nichtregierungsorganisation, die die Voraussetzungen in Artikel 2 Abs 5 der Konvention erfüllt, als genügend anzusehen sein soll, um Zugang zu Behörden zu haben. Artikel 2 Abs 5 ordnet an, dass für Zwecke der Definition der berührten Öffentlichkeit Nichtregierungsorganisationen qualifiziert sein sollen, die den Umweltschutz fördern und nationalen Anforderungen entsprechen. Daraus ist abzuleiten, dass Nichtregierungsorganisationen prin-

⁷¹ Universität Tilburg, aaO, 19.

zipiell Gerichtszugang haben sollen, dass jedoch (nach Art 2 Abs 5 der Konvention) nationale Beschränkungen möglich sind. Es stellt sich daher die Frage, welche nationalen Beschränkungen zulässig sind, um einen Kompromiss zwischen der generellen Anforderung des Gerichtszugangs für Nichtregierungsorganisationen einerseits und einem zu weiten Gerichtszugang auf der anderen Seiten herzustellen.

- Andere Körperschaften: Es bestünde auch die Möglichkeit, das Interesse der Öffentlichkeit durch Vertreter oder Vertreterorganisationen (Ombudsmann, Agencies) zu regeln. Fraglich ist dann, ob eine solche Vertretungsregelung eine umfassende Alternative zur Beteiligung von einzelnen Personen bzw Nichtregierungsorganisationen sein soll, und ob der einzelne Ansprüche auf Tätigwerden gegenüber diesen Institutionen haben soll.

Während der Vorbereitung umweltrelevanter Rechtsetzung soll die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt gefördert werden, an dem eine effektive Beteiligung noch möglich ist, und noch keine Entscheidungen getroffen worden sind. Es müssen daher ausreichende Zeitrahmen bestimmt werden, um die Entwürfe von Vorschriften zu veröffentlichen oder zumindest öffentlich zugänglich zu machen, sodass die Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, dazu Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist angemessen zu berücksichtigen.

Als zu beteiligende NGOs sollten solche juristischen Personen (zB Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Vereine) als „zugangsberechtigt“ statuiert werden, deren statuten- oder satzungsmäßiger Zweck es ist, Umweltinteressen wahrzunehmen bzw zu fördern.

8.3 Die Pläne der DG Umwelt der Kommission zur Implementierung des Art 9 Abs 2 der Konvention im EU-Umweltrecht

Nach dem bereits oben in Punkt 4.3.4. angesprochenen Vorschlag der Kommission vom 18.1.2001 für eine *Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG* sollen auch Maßnahmen im Zusammenhang mit Art 9 Abs 2 und 4 der Konvention getroffen werden. Nach den Erläuterungen des Richtlinienvorschlages sollen die Verfahren zügig und zu vertretbaren Kosten durchgeführt werden, wobei zur vollständigen Angleichung der UVP-Richtlinie an das Übereinkommen und zwecks Durchsetzbarkeit der durch den Vorschlag geschaffenen Rechte der Öffentlichkeitsbeteiligung Bestimmungen iSd Art 9 Abs 2 und 4 der Konvention erforderlich sind. Zu diesem Zweck soll ein neuer

Art 10a in die UVP-RL eingefügt werden, nach dem die Mitgliedsstaaten sicherstellen müssen, dass die betroffene Öffentlichkeit im Einklang mit dem einschlägigen einzelstaatlichen Recht Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat, um die materiell- und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Diese Verfahren sollten zügig und zu vertretbaren Kosten durchgeführt werden. Nach dem vorgeschlagenen Art 10a der UVP-RL stellen die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass die betroffene Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen, auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen Stelle hat, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Der Richtlinienvorschlag lässt damit nur jene Umsetzungsmöglichkeit für den einfachen Gesetzgeber hinsichtlich Art 9 Abs 2 der Konvention offen, die ohnehin nach der Konvention selbst und der österreichischen Rechtsordnung geboten ist: Nämlich die Interessen sämtlicher Personen (und NGOs), die von umweltrelevanten Vorhaben betroffen sind, zu rechtlichen Interessen zu erheben und daran anknüpfend eine Parteistellung samt Behördenzugang (zwecks Einhaltung der diese Personen betreffenden umweltrechtlich relevanten Vorschriften) zu statuieren.

8.4 Gestaltungsmöglichkeiten in Österreich

8.4.1 Verfassungsrechtliche Ausgangssituation

8.4.1.1 Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich frei, eine Parteistellung von Bürgerinitiativen zu schaffen?

Die Frage, ob es dem Gesetzgeber ohne Grenzen freisteht, eine Parteistellung von Bürgerinitiativen zu schaffen oder sonstige Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung in eine Parteistellung im Verfahren zu kleiden, wurde bereits in Punkt 4.4.2. angesprochen. Ebenfalls in Punkt 4.4.2. wurde bereits die dahingehende Kritik von *Mayer* diskutiert. Für eine weitestgehende verfassungsrechtliche Zulässigkeit - und damit gegen ein möglicherweise behauptetes Gebot einer engen Auslegung des Tatbestandes der Bürgerbeteiligung - spricht vor allem, dass die erwähnte Kritik von *Mayer* aus einer Zeit vor 1993 stammt, in welchem Jahr (B-VG-Novelle 1993, BGBl 508) Art 11 Abs 6 in das B-VG eingefügt wurde. Wenn der Verfassungsgesetzgeber aber - 1993 - angeordnet hat, dass eine (Bedarfs-)Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers zur Regelung der Bürgerbeteiligung besteht, so ist - da die

Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren ja der Kern der Bürgerbeteiligung ist - klar, dass der Gesetzgeber eine Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltrelevanten Verfahren vorsehen darf; systemkonform leitet sich der Begriff der „Partei“ auch von „pars“, lateinisch für „Teil“ (des Verfahrens), ab.

Auch wenn der einfache Gesetzgeber grundsätzlich - allerdings nicht uneingeschränkt (siehe unten Teil III) - nicht verpflichtet sein mag, Rechtsansprüche zu schaffen, die durch die Statuierung einer Parteistellung zu subjektiven und damit durchsetzbaren Rechten werden, so ist er aufgrund der Einführung des Bürgerbeteiligungs-Kompetenztatbestandes in das B-VG jedenfalls seit 1993 dazu berechtigt. Der einfache Gesetzgeber hat darüber hinaus - verfassungsrechtlich zulässigerweise (siehe gerade oben) - etwa im UVP-G 2000 angeordnet, dass die Bürgerinitiative als Partei berechtigt ist, „die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen“ (§ 19 Abs 4 UVP-G 2000).

Diese Bestimmung ist im Hinblick auf die Systematik einer Umsetzung der Aarhus-Konvention in das österreichische Recht von eminenter Bedeutung: Selbst wenn die von dieser Bestimmung angesprochenen „Umweltschutzvorschriften“ nämlich grundsätzlich keine Rechtsansprüche gewähren (und dadurch nicht zu einem subjektiven Recht führen), werden sie durch § 19 Abs 4 UVP-G 2000 dahingehend erweitert, dass subjektive Rechte (gemeint wohl: Rechtsansprüche) der Bürgerinitiativen auf die Einhaltung dieser Umweltschutzvorschriften statuiert werden. Das österreichische Recht enthält daher bereits derzeit eine Rechtsvorschrift, die ganz allgemein objektive Normenkontrolle im Bereich des Umweltschutzes um dahingehende Rechtsansprüche von Bürgerinitiativen erweitert. Dies freilich nur in jenem Bereich von Umweltschutzvorschriften, die bei der Genehmigung des jeweiligen Vorhabens von der Landesregierung als nach dem UVP-G zuständige Behörde mitanzuwenden sind.

Wird § 19 Abs 4 UVP-G 2000 als verfassungskonform betrachtet - und davon ist kraft der Verfassungsbestimmung des Art 11 Abs 1 Z 6 B-VG auszugehen -, so muss der einfache Bundesgesetzgeber zu einer solchen Regelung auch in jenen Bereichen befugt sein, die über die Umweltverträglichkeitsprüfung hinausgehen. Dies schlicht deshalb, weil der Kompetenztatbestand der „Bürgerbeteiligung“ in Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG nicht auf die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung beschränkt ist.

8.4.1.2 Verpflichtung des Gesetzgebers, bestimmten Personen subjektive Rechte einzuräumen

a) Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention

Es wurde bereits ausgeführt, dass Art 9 Abs 1 und 2 zur Frage des Gerichtszugangs an das innerstaatliche Recht anknüpfen. Im innerstaatlichen Recht läuft diese Frage auf die Frage hinaus, ob der einfache Gesetzgeber – auch, aber nicht ausschließlich im Bereich des Umweltrechtes – verpflichtet ist, durchsetzbare Rechtsansprüche zu schaffen. Insofern die Konvention auf die Rechtslage der Vertragsstaaten verweist, ist daher erforderlich, anhand der Verfassungsordnungen der Vertragsparteien auszuloten, bis zu welchem Grad diese verfassungsrechtlich zu einer Umsetzung des Art 9 Abs 1 und 2 verpflichtet sind.

b) Verfassungsrechtliches Gebot, Rechtsansprüche zu gewähren?

Die Frage, ob der Gesetzgeber verpflichtet ist, durchsetzbare Rechtsansprüche und damit Behördenzugang zur Kontrolle der Einhaltung von (umweltsignifikanten) Bestimmungen zu schaffen, läuft auf die Frage eines Rechtes auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (im umweltsignifikanten Bereich) hinaus (mit dieser Frage hat sich der Autor bereits an anderer Stelle⁷² befasst und die folgenden Überlegungen ausgeführt):

Ein solches „Recht auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ kann nicht allgemein aus dem Begriff des Rechtsstaates⁷³ abgeleitet werden, sondern nur aus einer allfällig positivrechtlich angeordneten Norm; dies wäre als Ausfluss der positivrechtlichen Anordnung dessen, was manche als materiellen Rechtsstaat⁷⁴ bezeichnen, zu deuten. Auch im System des B-VG kann es Bereiche ohne Rechtsschutzanspruch geben, wenn auch, wie Mayer gezeigt hat, nur in engen Grenzen.⁷⁵

⁷² Hecht, Die Rechtstellung der Nachbarn öffentlicher Straßen, 79 ff und 117 ff.

⁷³ Der Begriff des „Rechtsstaates“ wird hier im formellen Sinne gebraucht, vgl dazu Walter, Bundesverfassungsrecht, 112.

⁷⁴ So etwa Bydlinski, Methodenlehre, 335; darauf beziehend Mayer-Maly, Arbeitsrecht, 477. So lange einer positivrechtliche Norm, die als Statuierung eines „Rechtsstaates im materiellen Sinn“ angesehen werden kann, nicht erlassen ist, muss letzterer als Forderung vom Standpunkt (außerrechtlicher) Gerechtigkeitserwägungen angesehen werden.

⁷⁵ Nach Mayer, Normativität, 477, „ist davon auszugehen, dass es im System des B-VG zwischen Staat und Rechtsunterworfenen einen Bereich des ‚Erlaubt-seins im negativen Sinn‘ nur in engen Grenzen gibt“. Und weiter: „Der im B-VG verankerte liberale Rechtsstaat lässt die Annahme, Das Rechtssystem normiere für gesetzlose Verwaltungsakte lediglich ein Fehlerkalkül und nicht zugleich einen Vernichtungsanspruch, nicht zu. Ergänzt und erhärtet wird die Auffassung, dass die im B-VG umfassend geregelte Bekämpfbarkeit individueller Verwaltungsakte einen Abwehranspruch gegen gesetzlose Akte normiert, durch die strikte Gesetzesgebundenheit der Verwaltung (Art 18 Abs 1 B-VG)“.

Zunächst ist festzuhalten, dass schon im B-VG für die in diesem Gesetz gewährten Rechtsansprüche durchwegs nicht ausdrücklich etwa das Wort „Rechtsanspruch“ gewählt wird. Man könnte daher argumentieren, dass die Worte: „Vor dem Gesetze sind alle Staatsbürger gleich“ nicht eher in Richtung eines subjektiven Rechtes weisen als diejenigen: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden“ bzw „auf Grund der Gesetze ... Verordnungen erlassen“ (Art 18 Abs 1 und 2 B-VG). Dass aber grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Art 18 Abs 1 B-VG nicht angeordnet wird, zeigt sich schon daran, dass dieser Rechtsanspruch dann ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht wäre; dann aber wäre zur Bescheidbeschwerde *immer* auch der VfGH zuständig, denn mit jedem gesetzwidrigen Bescheid würde ja diesfalls das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verletzt. Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des VfGH gehören, sind aber nach Art 133 Z 1 B-VG von der des VwGH ausgenommen. Diesfalls wäre die Zuständigkeit des VwGH gem Art 130 B-VG daher nie gegeben - ein Resultat, das wohl nicht unterstellt werden darf. Es muss daher bei der Auffassung, dass ein Recht auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ganz allgemein nach Art 18 nicht besteht,⁷⁶ bleiben.

Damit ist aber nicht mehr gesagt, als dass eben ein Rechtsanspruch auf Gesetzmäßigkeit der „*gesamten* staatlichen Verwaltung“ nicht besteht. Dennoch wäre es schlicht falsch, der österreichischen Rechtsordnung einen einheitlichen Begriff eines subjektiven Rechtes zu unterstellen; daher darf auch ein subjektives Recht auf Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht pauschal negiert werden; dass ein solches nach Art 18 B-VG nicht besteht, ändert ja nichts daran, dass die Gesetzwidrigkeit der Verwaltung aufgrund verschiedener in anderen Bestimmungen geschaffener Rechtsbehelfe relevierbar ist.

c) Werden im Umweg über Art 130 ff und 139 f B-VG durchsetzbare Rechte (mit-)begründet?

Art 130 f B-VG regelt die Bescheidbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof; Art 139 Abs 1 letzter Satz und Art 140 Abs 1 letzter Satz B-VG statuieren die Möglichkeiten des Individualantrags zwecks Bekämpfung von Verordnungen oder Gesetzen. Es ist daher zu untersuchen, ob durch diese Bestimmungen verfassungsrechtliche Gebote zur Durchsetzbarkeit von Rechtspositionen geschaffen werden.

Die entscheidende Frage lautet demnach, ob die Art 130 f sowie Art 139 Abs 1 letzter Satz und Art 140 Abs 1 letzter Satz B-VG selbst im Verfassungsrang stehende Normen sind, die

⁷⁶ *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 572.

die in Art 18 Abs 1 B-VG angeordnete Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in bestimmten Grenzen für den Einzelnen durchsetzbar machen und ein subjektives Recht schaffen. Da die Konvention sowohl auf Pläne und Programme abstellt, als auch auf individuelle Rechtsakte, ist für den österreichischen Rechtsbereich sowohl die Ebene individueller Vollziehung - vor allem durch Bescheid – (dazu gleich unten d)) sowie auch der Verordnung (dazu unten e), erfasst ist beispielsweise die Erlassung von Trassenverordnungen) zu untersuchen.

d) Konsequenzen auf Bescheideebene

Nach Art 130 Abs 1 iVm 131 Abs 1 B-VG sind letztinstanzliche Bescheide der Verwaltungsbehörden beim VwGH auf eine Verletzung von Rechten der Beschwerdeführer überprüfbar. Die Bestimmung setzt damit nicht nur die Vollziehung im Einzelfall durch Bescheid, sondern auch die Existenz subjektiver Rechte voraus; ihre Auslegung wirft jedoch Probleme auf: nach dem Wortlaut ist die Bestimmung nur im Falle der (behaupteten) Verletzung des Beschwerdeführers „in seinen Rechten“ überhaupt anwendbar. Art 131 B-VG setzt somit die Statuierung von solchen Rechten durch den einfachen Gesetzgeber voraus. Daher hängt die Anwendbarkeit des Art 131 B-VG – neben der Voraussetzung der Rechtswidrigkeit des Bescheides – einzig von der Entscheidung des einfachen Gesetzgebers ab.

Sobald der einfache Gesetzgeber Interessen bestimmter Personen regelt, wird die Herstellung des diesbezüglich gesetzmäßigen Zustandes durch die Vollziehung durch Art 131 B-VG selbst angeordnet. Die Begründung subjektiver Rechte ist in diesem Fall daher eine Normwirkung des Art 131 selbst. Dies wird durch einen Vergleich mit anderen Bestimmungen deutlich sichtbar: Wie bereits ausführlich erörtert, ist auch das AVG nach dessen § 8 erst dann anwendbar, wenn das Gesetz rechtliche Interessen normiert. Der materielle Anspruch wird aber – was unbestritten ist – erst durch die Anordnung des § 8 AVG zu einem subjektiven Recht. Es muss zwar unabhängig von der Anwendbarkeit des AVG - dieses muss ja auf ein durch Bescheid zu erledigendes Verwaltungsverfahren nicht anwendbar sein – geklärt werden, wann eine Verletzung „in jemandes Rechten“ iSd Art 131 B-VG vorliegt; aber die Verletzung eines Beschwerdeführers „in seinen Rechten“ nach Art 131 B-VG wird die gleichen materiellrechtlichen Voraussetzungen haben, wie die Anwendbarkeit des § 8 AVG, der auf „rechtliche Interessen“ oder einen (materiellen) „Rechtsanspruch“ abstellt. Durch einfaches Gesetz darf nun zwar, vorbehaltlich des Art 11 Abs 2 B-VG, die Begründung eines subjektiven Rechts durch § 8 AVG wieder beseitigt werden, nicht aber die Durchsetzbarkeit der materiellen Berechtigung beim VwGH. Genau in jenem Bereich, in der eine Person Normadressat ist, und in dem das Gesetz dieser Person gegenüber anwendbar ist, ordnet Art 131 B-VG die Zulässigkeit der Bescheidbeschwerde und somit das Vorliegen eines subjektiven Rechts an, unabhängig davon, ob darüber hinaus durch einfaches Gesetz die Durchsetzbar-

keit der materiellen Berechtigung bereits in einem Verwaltungsverfahren normiert wird. Wenn diese Anordnung durch ein einfaches Gesetz beseitigt wird, liegt daher diesbezüglich ein Widerspruch zu Art 131 B-VG vor, sodass dieses Gesetz verfassungswidrig ist. Insofern man Art 131 B-VG als Teil des rechtsstaatlichen Prinzips auffasst, kann man daher auch sagen, dass die Unterlassung der Statuierung subjektiver Rechte dem rechtsstaatlichen Prinzip widerspricht. Die Statuierung einer Parteistellung samt Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung in jenem umweltrechtlichen Bereich, in dem die durch ein Vorhaben betroffenen Personen Parteistellung samt Behördenzugang erlangen, ist daher nicht nur durch die Konvention, sondern auch durch das österreichische B-VG angeordnet.

e) Konsequenzen auf Verordnungsebene

Im Hinblick darauf, dass einzelne im Anhang zur Konvention angeführte Tätigkeiten - etwa im Infrastrukturbereich - in Österreich aufgrund einer zu erlassenden Verordnung durchzuführen sind, sind die Konsequenzen des hier verfolgten Ansatzes auch auf Verordnungsebene zu prüfen:

Rechtsschutz nach Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG besteht dort, wo die Verletzung „*unmittelbar* durch die(se) Gesetzeswidrigkeit“⁷⁷ erfolgt. Regelt ein Gesetz unmittelbar die Rechtsverhältnisse eines Rechtsunterworfenen, besteht aber deshalb kein subjektives Recht, weil durch Bescheid oder Urteil die angeordnete Rechtslage nicht herbeigeführt werden kann, wird Folgendes deutlich: durch eine zusätzliche, die Beseitigung der gesetzwidrigen VO auf Antrag desjenigen, dessen Rechtsstellung die VO regelt, anordnende Norm wird die Herstellung bzw Einhaltung dieser Rechtsverhältnisse durchsetzbar⁷⁸; das „Recht“ wird zu einem „subjektiven Recht“. Eine solche ergänzende - und damit ein subjektives Recht mitbegründende - Norm ist Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG; dies entspricht dem Gedanken, dass subjektive Rechte nur durch Zusammentreffen mehrerer Normen (bzw begrifflich unterscheidbarer Normteile) begründet werden können.

Dies zeigt sich aber nicht nur in der eben angestellten Überlegung, sondern auch darin, dass Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG systematisch gesehen ein Additiv zum Rechtsschutz gegen Bescheide oder Urteile, in denen über subjektive Rechte entschieden wird, ist. Die Bestimmung hebt hervor, dass ausschließlich „unmittelbar[e]“ Verletzungen in Rechten⁷⁹ Gegenstand des Verfahrens sein kann. Legt man die von Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG ge-

⁷⁷ Hervorhebung vom Autor.

⁷⁸ Diese Problematik hängt eng mit der Frage des Bestehens einer Anlassfallwirkung im Individualantragsverfahren zusammen.

⁷⁹ Diese muss zumindest behauptet werden.

brauchten Worte „in seinen Rechten“ so aus, dass subjektive Rechte als Voraussetzung der Anwendbarkeit der Bestimmung schon bestehen müssen, so erhebt sich die Frage, warum diese Rechte bereits ohne Hinzutreten des Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG „subjektive“ sein sollen: wären sie solche und damit - in irgend einer anderen Weise - durchsetzbar, so wäre Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG überflüssig und der Antragsteller nie beschwert. Darüber hinaus ließe die umstrittene Auslegung der Worte: „in seinen Rechten“ als: „in subjektiven Rechten“⁸⁰ das Wort „unmittelbar“ bedeutungslos werden, weil jemand, der in subjektiven Rechten verletzt ist, welche nicht erst durch das Zusammenwirken einer Norm mit Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG iVm Art 18 Abs 1 begründet werden, denotwendigerweise unmittelbar verletzt ist; maW kann eine *bloß* mittelbare Verletzung keine solche in subjektiven Rechten sein. Daraus folgt aber auch ganz klar, dass keineswegs allgemein ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Gesetzmäßigkeit von VO besteht, sondern nur in jenem engen Bereich, in dem durch die Gesetzgebung im bloß materiellen Sinn unmittelbar die Rechtslage der Normadressaten geregelt wird. Eine ähnliche Prüfung ist ja auch dort vorzunehmen, wo unter Anknüpfung des § 8 AVG an - die Rechtsstellung des einzelnen untermittelbar regelnde - Bestimmungen Parteistellung als ein Element des subjektiven Rechts begründet wird. Die systematische Ähnlichkeit zu § 8 AVG zeigt sich auch darin, dass nach dem B-VG der Individualantrag der Durchsetzung *rechtlicher Interessen* dient, ebenso wie durch § 8 AVG rechtliche Interessen zu subjektiven Rechten werden: Art 139 Abs 3 letzter Satz B-VG macht deutlich, dass der Antragsteller in dem von ihm betriebenen Verfahren „rechtliche Interessen“ geltend macht. Wären diese rechtlichen Interessen in einem anderen Verfahren durchsetzbar, wäre ein Individualantrag gem Art 139 Abs 1 unzulässig. Im Ergebnis heißt dies, dass das B-VG denotwendigerweise an folgendes System anknüpft: materiellrechtliches Interesse durch einfaches G einerseits und Durchsetzbarkeit in dem durch Art 139 B-VG vorgesehen Verfahren andererseits; damit wird deutlich, dass man von einer (Mit-)Begründung eines subjektiven Rechts durch Art 139 Abs 1 B-VG sprechen muss.

Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist daher im Ergebnis nicht nur ein objektives Gebot des Art 18 Abs 1 B-VG, sondern es besteht darauf im Bereich des Art 139 Abs 1 letzter Satz B-VG ein Rechtsanspruch. Eine abstrakte Definition dafür zu geben, wann ein Gesetz Rechte schafft, in denen jemand verletzt sein kann, ist freilich schwierig. Eine Verletzung in Rechten muss sich aber begrifflich mit der Stellung als Normadressat decken, da unter einer Norm eine Sollensanordnung zu verstehen ist; bezieht sich dieses Sollen nicht auf eine bestimmte Person, so ist sie nicht Normadressat und kann auch nicht verpflichtet (iS einer negativen Berechtigung) sein. Man könnte nun einwenden, dass es eben geradezu charakteristisch für die bloß „objektive“ Rechtslage sei, dass der Pflicht staatlicher Organe, Normen zu

⁸⁰ So *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1116; deutlicher zu Art 140 Abs 1 letzter Satz B-VG in Rz 1161.

vollziehen, kein Recht des von der Vollziehung Betroffenen gegenüberstehen muss. Damit würde man jedoch übersehen, dass die Anwendung dieser Person gegenüber impliziert, dass diese Person Adressat der Norm ist und sie damit in ihren Rechten verletzt sein kann. Dies lässt sich ganz deutlich anhand des Bescheidbegriffes zeigen: Wenn eine generelle Norm durch Erlassung eines Bescheides vollzogen wird, so ist dies gar nicht anders denkbar, als dass der Bescheidadressat auch Normadressat des G ist. Ein Bescheid, der gegenüber einer Person erlassen wird, die nicht auch Adressat des G ist, ist dennotwendigerweise gesetzwidrig. Jede Rechtserzeugung in bezug auf eine Person setzt damit eine Erzeugung von deren Rechten voraus, die gesetzmäßig oder gesetzwidrig sein kann. Insofern kann auch eine „Pflicht“ des Verwaltungsorgans nur hinsichtlich einer Person bestehen, der sie verpflichtet ist, und dieses „Verpflichtet-sein“ dem Normadressaten gegenüber wird durch Art 131 Abs 1 und 139 Abs 1 B-VG konstituiert. Damit zeigt sich, dass eine Anordnung in einem beliebigen Materiengesetz nicht an sich den Kategorien „objektiv-rechtliche Verpflichtung“ oder „Rechtsanspruch“ (geschweige denn „subjektives Recht“) zugeordnet werden kann, sondern dass eine Regelung in bezug auf ihren Adressaten diesen in seinen Rechten erfasst und die auf diese Bestimmung gestützten weiteren Akte nach den zeitlichen Bestimmungen des B-VG als gesetzwidrig aufhebbar sind. Bezüglich anderer Personen besteht diese Möglichkeit nicht; diese haben entsprechend kein subjektives Recht.

Für den Bereich der Aarhus-Konvention ist dieses Ergebnis *im Prinzip* leicht handhabbar und deckt sich in diesem Bereich mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung: Jedenfalls von Umwelteinwirkungen betroffenen Personen müssen Normadressaten jener Bestimmungen sein, die die Zulässigkeit entsprechender Tätigkeiten/Vorhaben regeln. Solche Personen müssen Parteistellung und damit das Recht auf Durchsetzung einer rechtmäßigen Entscheidung haben. Diesen Personenkreis im einzelnen festzulegen - und damit die Worte „ausreichendes Interesse“ der Konvention aus dem Erfordernis gebotener rechtlicher Interessen nach dem B-VG Rechnung zu tragen - ist für den einfachen Gesetzgeber freilich außerordentlich schwierig. Hinsichtlich der in dieser Studie vorgeschlagenen Umsetzung der Konvention im Rahmen eines geänderten UVP-Verfahrens würde dies freilich erleichtern.⁸¹

f) Auffassung der Judikatur

Der VfGH war bislang bei der Frage, inwiefern den Gesetzgeber ein Gebot treffe, eine Parteistellung zu statuieren (gemeint: Rechtsansprüche zu schaffen, die im Umweg über die Parteistellung subjektive Rechte werden), eher restriktiv: im Erkenntnis VfSlg 6664 hat der

⁸¹ In jedem Falle bedürfte die legislative Umsetzung einer grundlegenden und tiefgehenden Untersuchung, die im Rahmen der gegenständlichen Studie nicht geleistet werden kann.

Gerichtshof entschieden, dass es keine Verfassungsnorm gäbe, wonach Parteienrechte überhaupt oder in einem bestimmten Umfang garantiert werden müssten. Ein solches „Recht auf Parteistellung“ ergäbe sich auch nicht aus dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf den gesetzlichen Richter gem Art 83 Abs 2 B-VG. Einziger Prüfungsmaßstab der Verfassung sei - so hat der VfGH regelmäßig entschieden - lediglich der Gleichheitssatz des Art 7 B-VG und Art 2 StGG sowie das diesen Bestimmungen innewohnende allgemeine Sachlichkeitsgebot für gesetzliche Bestimmungen; den Gleichheitssatz als Maßstab für derartige Bestimmungen hat der VfGH auch in seiner Entscheidung vom 1.10.1999, G 73/99 (mit zahlreichen weiteren Nachweisen) angelegt; in diesem Erkenntnis hat der VfGH – und das ist ein Novum – im Zusammenhang mit der letztendlich aufgehobenen Bestimmung des § 25 Abs 2 Tir BauO aber auch ausgesprochen, *„dass der Gesetzgeber dann, wenn er den besonderen Interessenslagen der Nachbarn dienende ... Regelungen erlässt, diese Interessenslagen auch bei der Einräumung des Mitspracherechts der Nachbarn im Bauverfahren entsprechend berücksichtigen muss.“* In diesem Erkenntnis hat der VfGH damit erstmals – äußerst vorsichtig, aber doch – angedeutet, dass in bestimmtem Umfange der (einfache) Materiengesetzgeber Interessen von Nachbarn als rechtliche Interessen statuieren müsse.

Dass der VfGH diesen Ansatz weiter entwickeln könnte, lässt sich auch aus dem Gesetzesprüfungsbeschluss des VfGH vom 30.6.2000, B 2071/99-11 ableiten, mit dem der Gerichtshof ein Gesetzesprüfungsverfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 359 b GewO über das vereinfachte Betriebsanlagengenehmigungsverfahren eingeleitet (und Abs 4 der zitierten Bestimmung dann auch mit Erkenntnis vom 3. März 2001, G 87/00 aufgehoben) hat. In dem angesprochenen Verfahren kommt Nachbarn keine Parteistellung zu. Der VfGH hat zwar auch in diesem Beschluss wieder auf den Gleichheitssatz abgestellt und Sachlichkeitsbedenken dahingehend geäußert, dass sich die Parteistellung letztendlich lediglich aus dem von der Behörde gewählten Verfahren ergäbe; er hat dabei aber auch als relevant betrachtet, dass grundsätzlich im gewerbebehördlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren *„die Nachbarn die Möglichkeit haben, die vom Gesetzgeber als schutzwürdig angesehenen Interessen selbst geltend zu machen und wahrzunehmen.“* Und weiter: *„macht der Gesetzgeber die Parteistellung von Nachbarn in Bezug auf die Genehmigung von genehmigungsbedürftigen Betriebsanlagen (bei denen somit dem Grunde nach ein Schutzinteresse der Nachbarn bejaht wird) davon abhängig, ob die Voraussetzungen für eine bestimmte Art des Genehmigungsverfahren vorliegen oder nicht, so dürfte es den aus dem rechtsstaatlichen Prinzip abzuleitenden Anforderungen widersprechen, wenn die Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Art des Verfahren ausschließlich der Behörde obläge.“* Der Gerichtshof hat daher zwar offen gelassen, dass die Statuierung von „Schutzinteressen“ dem Gesetzgeber obliegen und in erster Linie die Tatsache kritisiert, dass die Beurteilung der Voraussetzung für eine Parteistellung durch die Behörde (und nicht durch den

Gesetzgeber) erfolgt; er hat jedoch – und dies ist entscheidend – erstmals einen Zusammenhang zwischen der Statuierung von „Schutzinteressen“ einerseits und dem „rechtsstaatlichen Prinzip“ andererseits hergestellt. Eine entsprechende Auffassung hat der VfGH auch bei seinem, § 70a WrBauO idF 1997 aufhebenden, Erkenntnis vertreten. In der Literatur (vgl zB *Raschauer*, Besprechung der Entscheidung in RdU 2001, 64, 68) wurde die Entscheidung so interpretiert, dass Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Bewilligungsverfahren *dann* unbedenklich sein können, „wenn der Anwendungsbereich sachlich gerechtfertigt ist und die Ausgestaltung dem Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsprinzip entspricht“. Es ist daher nicht auszuschließen, dass sich der oben in d) und e) geäußerte Ansatz künftig auch in der Rechtsprechung des VfGH manifestiert.

g) Konsequenzen für die Umsetzung der Aarhus-Konvention

Art 9 der Konvention knüpft bei der Gewährung von Behördenzugang an ein „ausreichendes Interesse“ sowie die „Rechtsverletzungen“ in den Mitgliedsstaaten an. Der österreichische Gesetzgeber ist jedoch bei der Frage, welche Interessen er als „ausreichend“ und wessen Rechte er als „verletzbar“ statuiert, sowohl den bereits oben erläuterten völkerrechtlichen Grenzen als auch verfassungsrechtlichen Grenzen unterworfen. Es entspricht bereits der bisherigen Rechtsprechung des VfGH, dass der Gesetzgeber bei der Frage, wessen (faktische) Interessen er als „rechtliche Interessen“ statuiert, dem Gleichheitsgebot und damit einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot unterworfen ist. Ferner bestehen Tendenzen dazu, dass der Gesetzgeber auch aufgrund des rechtsstaatlichen Prinzips verpflichtet ist, faktisch von bestimmten Einwirkungen betroffenen Personen einen durchsetzbaren Anspruch auf Kontrolle jener gesetzlichen Bestimmungen einzuräumen, die diese Beeinträchtigungen regeln. Im Ergebnis ist daher davon auszugehen, dass jene gesetzlichen Regelungen, die umweltrelevante Tätigkeiten erfassen, den von diesen Tätigkeiten betroffenen Personen Behördenzugang iSd Art 9 Abs 1 der Konvention gewähren müssen.

8.4.2 Einfachgesetzlich erforderliche Maßnahmen

Wie bereits mehrfach ausgeführt, stehen die Art 6 und 9 Abs 2 der Konvention in einem untrennbaren Zusammenhang. Zwar stellt die Konvention diese beiden Bestimmungen und damit die zweite Säule und einen wesentlichen Bereich der dritten Säule nebeneinander, doch ist in den oben skizzierten verfassungsrechtlichen Systemen der österreichischen Rechtsordnung die Schaffung von Rechtsansprüchen (vgl Art 9 Abs 2 der Konvention) einerseits und die Beteiligung an Verfahren, die der Durchsetzung dieser Rechtsansprüche dienen (vgl Art 6 der Konvention) andererseits zu einem einheitlichen System „verwoben“.

Aus Art 6 der Konvention wurde abgeleitet, dass der österreichische Gesetzgeber ein an den Grundsätzen des UVP-G 2000 orientiertes Verfahren statuieren und auf weitere Bereiche (als diejenigen des derzeit geltenden UVP-G 2000) ausdehnen muss (siehe oben Punkt 4.4.3.); darüber hinaus müssen an diesen Verfahren auch Umweltschutzorganisationen beteiligt sein und bestimmte Grundsätze des vereinfachten Verfahrens aufgegeben werden.

Diese Systematik ist nach den Vorgaben des Art 9 Abs 2 der Konvention zu ergänzen: Der einfache Bundesgesetzgeber ist - völkerrechtlich und verfassungsrechtlich - dazu verpflichtet, sämtlichen Personen, die im umweltsignifikanten Bereich des Art 6 der Konvention von Auswirkungen der dort genannten Vorhaben betroffen sind und eine Interesse an der Einhaltung der das Vorhaben regelnden Bestimmungen haben, Parteistellung im entsprechenden Genehmigungsverfahren zu „verschaffen“. Diese Parteistellung kann im Umweg über § 8 AVG, anknüpfend an materiell-rechtlich geschaffene Rechtsansprüche, oder aber durch Statuierung einer Stellung von Legalparteien erfolgen. Hinsichtlich der Beteiligung von Umweltschutzorganisationen ist das Konzept der Schaffung von Legalparteien zwar nicht notwendig, aber besonders zweckmäßig. Dieses hier als Grundsatz vorgeschlagene Konzept bedarf freilich detailliert durchdachter Regelungen. Dies gilt sowohl für die Frage, ob das Wagnis einer generellen Umschreibung jener Voraussetzungen, die NGOs zwecks Verfahrensbeteiligung erfüllen müssen, eingegangen wird, aber auch hinsichtlich der zahlreichen umweltrechtlichen, materiell- und formell-rechtlichen Einzelbestimmungen. Festzuhalten ist jedoch, dass eine Umsetzung dieses Schrittes im Rahmen einer Novellierung des UVP-G ganz wesentliche Erleichterungen bringt; dies deshalb, weil das B-VG leicht handhabbare Kompetenzbestimmungen sowohl für materiell-rechtliche als auch für verfahrensrechtliche Regelungen vorgibt, und andererseits aber die Systematik aus generellem Gesetzestext und in einem Anhang dazu aufgezählter Vorhaben (wie derzeit im UVP-G bereits vorhanden) beibehalten werden kann.

Sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich (Art 9 Abs 2 dritter Unterabsatz der Konvention) hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, ab welcher „Betroffenheitsintensität“ er von einem „rechtlichen Interesse“ (im Sinne der österreichischen Diktion bzw der österreichischen Rechtsordnung) bzw einem „ausreichenden Interesse“ (im Sinne der Konvention) ausgeht. Dieser Ermessensspielraum des einfachen Gesetzgebers wird innerstaatlich-verfassungsrechtlich durch das „Korrektiv“ des Gleichheitssatzes, völkerrechtlich durch das Ziel eines weiten Behördenzuganges (Art 9 Abs 2 dritter Unterabsatz) sowie die Zielbestimmung des Art 3 Abs 1 mitdeterminiert.

Art 9 Abs 2 erfordert Zugang zu einem Gericht oder aber zu „unabhängigen und unparteiischen Stellen“. Der österreichische Gesetzgeber kann - ohne Verfassungsänderung - eine

gerichtliche Entscheidung bzw Nachprüfung nach einem verwaltungsbehördlichen Genehmigungsverfahren nicht schaffen, weil dem Art 94 B-VG entgegensteht; diese Bestimmung statuiert, dass die Justiz von der Verwaltung in sämtlichen Instanzen getrennt ist. Möglich wäre zwar auch die Einrichtung „sukzessiver Kompetenzen“: darunter wäre zu verstehen, dass zunächst Verwaltungsbehörden entscheiden, wobei deren Erledigungen dann ersatzlos außer Kraft treten und ein gerichtliches Verfahren erfolgt, wenn die verwaltungsbehördliche Entscheidung bekämpft wird. Eine solche Systematik sukzessiver Zuständigkeiten wurde vom VfGH wiederholt als zulässig erachtet. Sie ist allerdings aufgrund der damit verbundenen Langwierigkeit im Hinblick auf die Verfahrensgarantien des Art 9 Abs 4 nicht weiter zu verfolgen.

Um sich in das derzeitige Konzept einer (zu erweiternden) Umweltverträglichkeitsprüfung einfügen zu können, aber dennoch den Zugang zu unabhängigen und unparteiischen Stellen zu gewährleisten, ist der einfache Gesetzgeber dazu berufen, ein nachprüfendes Verfahren durch eine solche unparteiische Stelle zu konzipieren. Nach dem Wortlaut der Konvention genügt es, wenn ein Gericht oder aber eine unparteiische Stelle zumindest kassatorisch - das heißt also den bekämpften Bescheid entweder bestätigend oder aufhebend - entscheidet; eine reformatorische Entscheidung - daher eine beliebige Entscheidung in der Sache selbst unter voller Tatsachenprüfungsbefugnis - ist nicht erforderlich: Zunächst ordnet die Konvention selbst an, dass ein „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren“ möglich sein muss. Das Verfahren vor dem VwGH und VfGH ist jedenfalls ein „Überprüfungsverfahren“, in dem „die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen“ angefochten werden kann. Die Eingliederung von innerstaatlichen einfachgesetzlichen Bestimmungen, die die Art 6 und 9 Abs 2 umsetzen, in das System des UVP-G hätte außerdem zur Folge, dass als Berufungsinstanz der Umweltsenat⁸² entscheiden würde. Dadurch würde bereits unterhalb der höchstgerichtlichen Ebene eine „unparteiische und unabhängige Stelle“ entscheiden. Bereits an dieser Stelle ist vorwegzunehmen (siehe jedoch im einzelnen unten Punkt 7.5.), dass eine nachprüfende Kontrolle des VfGH und VwGH - auch wenn deren bloß kassatorische Entscheidungsbefugnis unproblematisch ist - dann nicht genügt, wenn nicht unterhalb der höchstgerichtlichen Ebene eine unabhängige und unparteiische Stelle entscheidet, die auch volle Kognitionsbefugnis im Tatsachenbereich hat.

Der „Access to Justice“ im Sinne der Konvention könnte also auf diesem Wege durch den einfachen österreichischen Bundesgesetzgeber etabliert werden; zumal jedoch die Berufung an den Umweltsenat und die Beschwerden an VwGH und VfGH für eine kassatorische Ent-

⁸² Bundesgesetz über den Umweltsenat (USG 2000); Art 2 des Bundesgesetzes die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und Erlassung eines Bundesgesetzes über den Umweltsenat, BGBl I 2000/114.

scheidung voraussetzen, dass der mittels Berufung bzw Beschwerde bekämpfte Bescheid an Parteien des Verfahrens zugestellt wurde, setzt dies wiederum eine im oben erläuterten Sinne umfangreich erfolgende Zuerkennung einer Parteistellung an die betroffenen Normadressaten sowie an Umweltschutzorganisationen voraus. Zur Gewährung materiell-rechtlicher Ansprüche auch an Nichtregierungsorganisationen bzw Verbände - sei dies ein verwaltungsbehördlicher oder aber gerichtlich durchzusetzender Rechtsanspruch - ist der *einfache* Gesetzgeber jedenfalls im hier erörterten Umfang ermächtigt (siehe dazu unten Punkt 8.3.). Zur Schaffung des aufgezeigten Systems ist der einfache Bundesgesetzgeber auch kompetenzrechtlich aufgrund der bereits ausführlich geschilderten Kompetenztatbestände des Art 11 B-VG befugt.

Die erwähnte Umsetzungstechnik bietet sich auch anhand der Systematik des § 17 UVP-G 2000 an: Nach dieser Bestimmung hat ja die Behörde im konzentrierten Genehmigungsverfahren sämtliche einzelnen materiellrechtlichen Genehmigungstatbestände mitanzuwenden und ihrem Bescheid zugrunde zu legen. Zusätzlich zu sämtlichen „betreffenden Verwaltungsvorschriften“ (§ 17 Abs 1 UVP-G 2000) enthalten die Absätze 2 bis 5 des § 17 UVP-G 2000 eigene Genehmigungsvoraussetzungen wie etwa möglichste Emissionsbegrenzung, Vermeidung von Emissionsbelastung, Auflagen, Bedingungen, Befristungen, Ausgleichsmaßnahmen etc, sodass die als Parteien zu beteiligenden Personen und Organisationen sowohl die Einhaltung sämtlicher Umweltschutzbestimmungen in den anzuwendenden Materiengesetzen als auch des § 17 UVP-G 2000 relevieren können. Damit wäre Art 6 und 9 Rechnung getragen.

8.5 „Tribunal-Problematik“

Es wurde bereits mehrfach ausgeführt, dass die Konvention in Art 9 Abs 1, erster und zweiter Unterabsatz, sowie in Abs 2, zweiter Unterabsatz (auch) auf den Zugang zu einer „unabhängigen und unparteiischen Stelle“ abstellt (dass diese ferner „auf Gesetz beruhen“ muss, ist für den Bereich der österreichischen Rechtsordnung angesichts des Legalitätsprinzips des Art 18 Abs 2 B-VG nicht weiter zu problematisieren).

Der Begriff der „unabhängigen und unparteiischen Stelle“ ist in der Konvention nicht näher definiert. Nach der Literatur⁸³ war für die Verwendung dieses Begriffes aber das Konzept der europäischen Menschenrechtskonvention maßgeblich; demnach muss der Zugang „quasi traditional, with safeguards to guarantee due process independent of influence by any

⁸³ *Stec ua*, aaO, 126.

branch of government and inconnected to any private equity“ sein. Die Anlehnung an die MRK wird auch dadurch deutlich, dass im Lichte der Rechtsprechung des EGMR (23.6.1981 - Le Compte, EuGRZ 1981, 551; 22.10.1984 - Sramek, EuGRZ 1985, 336) ebenfalls die „judizielle Funktion“ und die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit entscheidend sind. Die Unabhängigkeit muss vor allem gegenüber sonstigen Behörden, insbesondere obersten Bundes- und Landesbehörden, aber auch gegenüber den Verfahrensbeteiligten gewährleistet sein (EGMR 23.4.1987 - Ettl, ÖJZ 1988, 22). Dies bedeutet unter anderem Weisungsfreiheit und Freiheit von sonstiger behördenfremder Einflussnahme. Mit Unparteilichkeit ist in erster Linie Unvoreingenommenheit gemeint, wobei hierzu überaus zahlreiche Entscheidungen des EGMR vorliegen (zB EGMR 25.2.1992 - Pfeifer/Plankl, ÖJZ 1992, 455 uva).

Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag gem Art 133 Z 4 B-VG genügen dieser Anforderung. Ebenfalls hinreichend wäre wohl der ebenfalls bereits angesprochene unabhängige Umweltsenat.

Mit der Bestimmung des Begriffs eines „Tribunals“ iSd Art 6 MRK ist auch nochmals die bereits erörterte Frage angesprochen, ob eine bloß kassatorische Entscheidungsbefugnis für die „Tribunal“-Qualifikation hinreichend ist. Das Ergebnis fällt hinsichtlich Art 6 MRK differenziert aus, weil dort nach der neueren Judikatur des VfGH in Strafsachen und im „Kernbereich des Zivilrechts“ eine volle Kognitionsbefugnis sowohl im Tatsachen- als auch im Rechtsfragenbereich geboten ist (zB VfSlg 13.379; 11.500; vgl zB auch EGMR 24.11.1994 - Beaumartin, ÖJZ 1995, 35); dies impliziert volle Entscheidungsfreiheit im Rechtsfragenbereich (reformatorische Entscheidung) und die Befugnis zur Tatsachenfeststellung. Eine Verwaltungsbehörde kann daher - auch wenn Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleistet sind - nur dann den Begriff des „Tribunals“ in Art 6 MRK erfüllen, wenn diese Behörde die Rechtssachen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht frei entscheiden kann, das heißt von ihr sowohl Tatsachenprobleme als auch Rechtsfragen überprüft werden können.⁸⁴ Dies hat auch dazu geführt, dass der VfGH seine ältere Rechtsprechung aufgegeben hat, wonach hinsichtlich der MRK die „nachprüfende Kontrolle beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts“ genügte (zB VfSlg 8501, 8317 uva). Wie erwähnt ist nach der neuen Rechtsprechung des VfGH eine solche nachprüfende Kontrolle nicht hinreichend.

Diese Erkenntnisse können jedoch nicht unreflektiert auf die Aarhus-Konvention „umgelegt“ werden: Zum einen ist hier der Vorbehalt, den Österreich anlässlich der Ratifikation der MRK zu deren Art 5 abgegeben hat und der auch auf Art 6 MRK reflektiert,⁸⁵ nicht maßgeblich;

⁸⁴ *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000) Rz 1484 unter Verweis auf *Kopetzky*, JBl 1981, 470.

⁸⁵ *Walter/Mayer*, Verfassungsrecht, Rz 485.

zum anderen erfordert aber die MRK in Art 6 eine „Entscheidung“ eines Tribunals in zivil- und strafrechtlichen Angelegenheiten, während die Aarhus-Konvention nur „Zugang zu einem Überprüfungsverfahren ...“ verlangt. Damit ist im Bereich der Aarhus-Konvention - anders als im „Kernbereich“ des Zivilrechts und in Strafrechtsangelegenheiten nach der MRK - eine bloße Kassationsmöglichkeit für das Vorliegen eines Tribunals (einer unabhängigen und unparteiischen Stelle) hinreichend. Nicht hinreichend ist es hingegen für das Vorliegen einer „unabhängigen und unparteiischen Stelle“, wenn diese an einen von einer Behörde, die ihrerseits kein Tribunal ist, festgestellten Sachverhalt gebunden ist. Dies verhindert nämlich im Ergebnis eine - wenn auch bloß auf einer Kassationsmöglichkeit beruhende - volle Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeit der Rechtmäßigkeit der Entscheidung. Die nachprüfende Kontrolle beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts genügt mithin den Anforderungen der Aarhus-Konvention nicht, wenn nicht zuvor etwa eine Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag iSd Art 133 Z 4 B-VG entschieden hat.

9. Wie kann die Öffentlichkeit gegen Handlungen und Unterlassungen vorgehen, die gegen Umweltrecht verstoßen (Art 9/3 der Konvention)?

9.1 Möglichkeit einer Richtlinie der Kommission zur Implementierung des Art 9 Abs 3 der Konvention

9.1.1 Gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit, den Mitgliedsstaaten die Einführung einer Verbandsklage vorzuschreiben

Eine Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft⁸⁶ befasst sich ausführlich mit dem Ausbau des Rechtsschutzes sowie in diesem Zusammenhang mit der Einführung einer Verbandsklage. Wesentlich ist demnach eine Verbesserung des Zugangs zu nationalen Gerichten, der nach dieser Mitteilung in den Mitgliedsstaaten zum größten Teil unzureichend und mit hohen Kosten verbunden ist. Daher ist eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Einführung einer Verbandsklage im Umweltrecht sinnvoll.

Aus dem „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ ergibt sich, dass die Gemeinschaft nur dann tätig werden kann, wenn ihr durch den Vertrag eine entsprechende Kompetenz eingeräumt wurde. Zur Einführung einer umweltrechtlichen Verbandsklage kommen vor allem die Bestimmungen der Art 100a Abs 1 und 130s Abs 1 EGV in Betracht.

Eine weitere Voraussetzung dafür, dass die Gemeinschaft rechtsetzend tätig werden kann, ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Allerdings kann das Subsidiaritätsprinzip nur im Bereich der nicht ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft zur Anwendung kommen, eine Voraussetzung, die bei Art 130s EGV gegeben ist.⁸⁷ Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Gemeinschaft nur dann tätig werden kann, wenn die Ziele nicht auf Ebene der Mit-

⁸⁶ KOM (96) 500 endg; hierzu etwa *Schröder*, NuR 1998, 1 (5 f).

⁸⁷ Vgl ausführlich zum Begriff der ausschließlichen Kompetenz *Calliess*, EuZW 1995, 693.

gliedsstaaten ausreichend erreicht werden können, und sie aufgrund ihres Umfanges oder ihrer Auswirkungen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können.⁸⁸ Die Zulässigkeit einer Verbandsklage im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ergibt sich aus dem Vollzugsdefizit des gemeinschaftlichen Umweltrechtes, das zeigt, dass die bestehenden Mechanismen auf nationaler Ebene für effektive Durchsetzung nicht ausreichen, sowie aus dem Umstand, dass eine umweltrechtliche Verbandsklage auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden kann. Die Festlegung der Pflicht der Mitgliedsstaaten, eine umweltrechtliche Verbandsklage einzuführen, entspricht daher den Voraussetzungen des in Art 3b Abs 2 EGV festgelegten Subsidiaritätsprinzips.⁸⁹

Artikel 5 EGV verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu garantieren. Neben diesen im Primärrecht verankerten Verpflichtungen kann aber auch durch Regelungen des Sekundärrechtes die Rechtsstellung Einzelner oder von Verbänden gestärkt werden.

Das umweltrechtliche Primärrecht enthält lediglich objektiv-rechtliche Bestimmungen.⁹⁰ Der durch den Amsterdamer Vertrag ins Primärrecht eingeführte Art 199a EGV (Art 255 EGV nF) räumt jedem Unionsbürger den Zugang zu den Dokumenten des Rates, der Kommission und des Parlamentes ein. Auch Verbände dürften unter diese Bestimmung fallen, deren Anwendungsbereich allerdings auf Gemeinschaftsorgane beschränkt ist. Ein gerichtlicher Zugang ist daher nur über den EuGH und nicht über nationale Gerichte gegeben.

Ansätze von Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, auch Umweltorganisationen eine Möglichkeit zur Klage einzuräumen könnten sich im wesentlichen aber auch aus dem Sekundärrecht ergeben: Bereits nach der Umweltinformationsrichtlinie 90/313⁹¹ haben die Mitgliedsstaaten jeder natürlichen und juristischen Person auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewähren, wobei allerdings auch Verweigerungsgründe (abschließend) angeführt werden.⁹² Die Mitgliedsstaaten haben aber dafür zu sorgen, dass gegen die Ablehnung eines Informationersuchens auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg vorgegangen werden kann.

⁸⁸ Vgl zum Subsidiaritätsprinzip Edward *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 1996; *Kahl*, AöR 118 (1993), 414; *Jarass*, EuGRZ 1994, 209.

⁸⁹ Siehe auch *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, 76 f; *Ruffert*, Subjektive Rechte im UmweltR der EG, 1996, 326.

⁹⁰ *Krämer* in *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg), Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung, Liber Amicorum Norbert Reich, 1997, 741 f.

⁹¹ Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABIEG 1990 Nr. L158, S 56).

⁹² Vgl Art 3 I, II der Richtlinie 90/313; siehe zu dieser Richtlinie *Epiney*, UmweltR in EU, 1997, 158 ff, mwN.

Zahlreiche gemeinschaftliche Rechtsakte⁹³ sehen im Umweltbereich Beteiligungs- bzw Verfahrensrechte Einzelner bzw der „Öffentlichkeit“ vor. Was genau unter dem Begriff „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist, wird in den jeweiligen Rechtsakten nicht näher definiert. Teilweise wird Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gegeben, den Kreis der betroffenen Personen selbst zu umschreiben, teilweise fehlen dahingehende Bestimmungen. Zwar müssen die Mitgliedsstaaten wohl einen gewissen Gestaltungsspielraum behalten, auf der anderen Seite muss sich dieser jedoch an den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen orientieren. Soll der Beteiligung der Öffentlichkeit auch tatsächliche Wirkung (Effet Utile) zukommen, so müssen zumindest diejenigen Personen erfasst sein, die von den verschiedenen Entscheidungen betroffen sind.⁹⁴ Fraglich ist in dieser Hinsicht, ob diese Beteiligungsrechte Individualrechte begründen, sodass die Nichtbeachtung vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann. Individuelle Rechte werden jedenfalls dann begründet, wenn ein Interesse einer Person an der Einhaltung bestimmter Vorschriften besteht, das weder besonders beschaffen sein muss noch sich mit den Gemeinschaftsinteressen decken muss. Dieses muss dann auch gerichtlich durchsetzbar sein. Den Beteiligungsrechten „Betroffener“ muss daher ein individualschützender Charakter im genannten Sinn zuerkannt werden.⁹⁵ Ein Klagerecht der Umweltverbände kommt daher dann in Betracht, wenn ihre Interessen durch die Nichteinhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften berührt werden. Der Umstand, dass dann eventuell ein „Allgemeinwohlcharakter“ vorliegt, steht dem nicht entgegen, da es gerade nicht notwendig ist, dass individuelle Rechtspositionen betroffen sind. Allerdings besteht das Klagerecht nicht immer schon dann, wenn es um Belange des Umweltschutzes geht, weil das Gemeinschaftsrecht bei der Begründung von Interessen Einzelner auf Individuen und nicht auf Verbände abstellt. Verbandsinteressen sind aber in jedem Fall immer dann berührt, wenn die Mitglieder ihrerseits in ihren Interessen betroffen sind. Wenn daher ein Verband den Zweck hat, den Umweltschutz zu fördern, dann dürften dessen Interessen immer dann berührt sein, wenn Vorschriften nicht eingehalten werden, die im Interesse Einzelner erlassen worden sind.

⁹³ ZB die UVP-Richtlinie (RL 85/337/EG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten idF Änderungsrichtlinie 1997/91/EG vom 3.3.1997).

⁹⁴ Vgl auch *Krämer* in *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg), 752.

⁹⁵ Ebenso *Krämer* in *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg), Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung, Liber Amicorum Norbert Reich, 1997, 750 f; *Wegener*, Vollzug des europäischen UmweltR, 1996, 167, unter Hinweis auf die Rspr des EuGH.

9.1.2 Mögliche Konzeption einer gemeinschaftsrechtlich harmonisierten Verbandsklage

Entsprechend dem Grundgedanken der Verbandsklage sollen „Verbände“ bzw. „Umweltverbände“ klagslegitimiert sein. Fraglich ist daher, wie der Kreis der klagslegitimierten Verbände umschrieben werden soll bzw. werden muss. Sinnvoll ist es, die Klageberechtigung auf gemeinnützige Verbände zu beschränken, da in erster Linie das Allgemeininteresse in einer effektiven Durchsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Umweltrechtes liegt. Weiters sollten die klagslegitimierten Verbände eine Mindestorganisation aufweisen und darüber hinaus in erster Linie Interessen des Umweltschutzes verfolgen.

Als Beschwerde bzw. Klagegrund bietet sich entweder die Geltendmachung der Verletzung des gemeinschaftlichen Umweltrechtes oder aber die Verletzung des gemeinschaftlichen Umweltrechtes *und* des nationalen Rechts, das auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beruht, an. Die erste Variante hat den Vorteil der klaren Formulierung, da sämtliches nationales Recht ausgeschlossen wird. Dennoch ermöglicht sie eine vollständige Kontrolle der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechtes, weil im Fall der Verletzung nationalen Rechts, das auf eine Verpflichtung aus dem Gemeinschaftsrecht zurückgeht, in der Regel auch das Gemeinschaftsrecht verletzt sein wird. Eine Ausnahme ergibt sich allerdings in dem Fall, dass sich die Verletzung noch im Rahmen des dem Mitgliedsstaat durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumten Gestaltungsspielraumes hält. Die zweite Variante gewährleistet eine weitergehende Kontrolle auch der nationalen Rechtsakte, die auf das Gemeinschaftsrecht zurückgehen.

Klagsgegenstand sollten nach überwiegender Ansicht „Gesetz, Rechtsverordnungen, Verwaltungsentscheidungen sowie das sonstige Handeln oder Unterlassen der Verwaltung“ sein. Im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte eine Klage gegen Private, denen gemeinschaftsrechtswidriges umweltschädliches Verhalten vorgeworfen werden kann, ausgeschlossen werden. Das Ziel einer derartigen Klage sollte schon mit einer gegen die Verwaltung gerichteten „Untätigkeitsklage“ erreicht werden können.⁹⁶

Da das Zustandekommen vieler umweltrechtlicher Entscheidungen bereits an bestimmte verfahrensrechtliche Bestimmungen gebunden ist, die gerade die Beteiligung der Öffentlichkeit oder von Umweltverbänden vorsehen, erscheint es sinnvoll, Präklusionsregelungen einzuführen und den Mitgliedsstaaten zu gestatten, die Klagebefugnis von Umweltverbänden

⁹⁶ So zB *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, Access to justice - Final report, 1992, 31, 35.

von ihrer tatsächlichen Beteiligung im Verfahren abhängig zu machen, sofern eine Beteiligung auch möglich und zumutbar war.⁹⁷ Der Kommission steht mit der Aufsichtsklage ein Mittel zur Verfügung, die Nichtbeachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts festzustellen. Man könnte daher überlegen, eine Verbandsklage von der Untätigkeit der Kommission abhängig zu machen.⁹⁸ Ferner wäre es möglich, ein Mindestmaß an vorläufigem Rechtsschutz vorzusehen und den klagenden Verbänden die Verfahrenskosten zumindest teilweise unter bestimmten Voraussetzungen zu erlassen.⁹⁹

9.1.3 Konsequenz und Ausblick

Schon nach dem derzeit geltenden Gemeinschaftsrecht scheint die Erlassung einer Richtlinie, die den Mitgliedsstaaten die Einführung einer Verbandsklage vorschreibt, zulässig; mit Ratifikation der Konvention durch die Gemeinschaft würde eine völkerrechtliche Verpflichtung der Gemeinschaft zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, soweit sie gemeinschaftsrechtlich zulässig ist, hinzugefügt werden. Das von *Epiney*¹⁰⁰ geortete „gravierende Vollzugsdefizit und der insgesamt unbefriedigende Zustand der Umwelt in Europa“ lässt es auch geboten erscheinen, dass die Gemeinschaft eine im Entwurf vorliegende Richtlinie (dazu oben Punkt 7.3.) auch erlässt. Es ist zwar denkbar, dass einzelne Mitgliedsstaaten dann, wenn dadurch ein Eingriff in die (bisherige) Konzeption des jeweils innerstaatlichen Prozessrechts erfolgt, Widerstand leisten; da jedoch sämtliche Mitgliedsstaaten der EU die Konvention auch unterfertigt haben, wäre dies politisch - auch schon vor einer Ratifikation durch den jeweiligen Mitgliedsstaat - wohl schwer argumentierbar. Darüber hinaus sollte - wie *Epiney*¹⁰¹ festhält - „das Ausmaß der ‚Beeinträchtigung‘ nationaler Prozessrechtsautonomie in diesem Zusammenhang nicht überschätzt werden, zumal nur ein sektorieller Bereich betroffen wäre“.

⁹⁷ Siehe in diesem Sinne *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, Access to justice - Final report, 1992, 34, 40.

⁹⁸ In diese Richtung wohl *Krämer* in *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg), Recht und diffuse Interessen in der europäischen Rechtsordnung, Liber Amicorum Norbert Reich, 1997, 753.

⁹⁹ Vgl etwa die Vorschläge bei *Führ/Gebbers/Ormond/Roller*, Access to justice - Final report, 1992, 35 f, 41 f.

¹⁰⁰ *Epiney*, NVwZ 1999, 495.

¹⁰¹ *Epiney*, aaO, 495.

9.2 Mögliche Instrumente

9.2.1 Förmliches Antragsrecht für die Einleitung von verwaltungspolizeilichen Verfahren?

Als Verwaltungspolizei (im materiellen Sinne) wird eine Verwaltungstätigkeit verstanden, die unter Drohung oder Anwendung von Zwang auf die Vorbeugung oder Abwendung von Gefahren oder Störungen der Ordnung abzielt,¹⁰² und die dem Schutz bestimmter Verwaltungsrechtsgüter und der Abwehr von Gefahren von diesen dient.¹⁰³ Es handelt sich dabei typischerweise um Zwangsmaßnahmen, die der Sicherung der Einhaltung von Rechtsvorschriften dienen, welche ein bestimmtes Sachgebiet regeln (zB VfSlg 7219). Im Bereich des „Umweltrechts“ könnte darunter zB eine zwangsweise Schließung einer nicht oder nicht ordnungsgemäß bewilligten gewerberechtlichen Betriebsanlage nach der GewO fallen. Zur Schaffung derartiger Maßnahmen ist aufgrund des sogenannten „Adhäsionsprinzips“ (zB VfSlg 10.831) derjenige (Bundes- oder Landes-)Gesetzgeber zuständig, der die entsprechende Materienkompetenz hat. Ganz typischerweise haben in derartigen Verfahren - wie etwa im Betriebsschließungsverfahren gem § 360 iVm § 366 Abs 1 Z 2 GewO - Nachbarn nicht Parteistellung. Dies deshalb, weil die einzelnen Materiengesetzgeber in der Regel keinen Rechtsanspruch von Nachbarn zur Setzung solcher Maßnahmen statuieren.¹⁰⁴ Zur Erlassung derartiger Regelungen sind die Materiengesetzgeber kompetent, die im Hinblick auf solche Rechtsansprüche wiederum den oben bereits ausführlich erörterten verfassungsrechtlichen - und insbesondere gleichheitsrechtlichen - Grenzen unterworfen sind. Innerhalb dieser Grenzen müssen bzw dürfen die einzelnen Gesetzgeber Rechtsansprüche und damit ein förmliches Antragsrecht statuieren.

Sollte die Konvention ratifiziert werden, so müssten die Mitgliedsstaaten dafür sorgen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit (natürliche oder juristische Personen sowie Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen) Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen der einzelnen Vertragsstaaten verstoßen (zur Gegenüberstellung von Privatpersonen und Behörden in Art 9 Abs 3 der Konvention siehe gleich unten).

¹⁰² Merkl, Verwaltungsrecht, 242.

¹⁰³ Walter/Mayer, Verfassungsrecht, Rz 724.

¹⁰⁴ Grabler/Stolzlechner/Wendl, Kommentar zu GewO (1998) Rz 5 zu § 360.

Bei aller Unklarheit des Begriffs der „umweltbezogenen Bestimmungen“ ist davon auszugehen, dass im Falle einer Statuierung von Rechtsansprüchen durch die einzelnen Materien-gesetzgeber Rechtsansprüche auf die Setzung behördlicher Zwangsmaßnahmen eingeräumt werden müssen; im Bereich bundesgesetzlicher Regelungen betrifft dies beispielsweise die GewO, das ForstG, das AWG, das WRG, das MinroG und zahlreiche andere Gesetze, im landesrechtlichen Bereich etwa die einzelnen Naturschutzgesetze der Länder. Derartige Antragsrechte wären eine *Möglichkeit*, durch die sich Österreich bei Ratifikation der Konvention völkerrechtskonform verhalten könnte. Mit solchen Bestimmungen könnten einerseits „Privatpersonen“ - als solche müssen verfassungskonformerweise von den österreichischen Gesetzgebern jene Personen erfasst werden, auf welche sich die einzelnen materiengesetzlichen Bestimmungen auswirken - Verstöße etwa von Bewilligungsinhabern gegen Auflagen im Bewilligungsbescheid oder unmittelbar gegen gesetzliche Bestimmungen anfechten; andererseits stünden damit Verfahrensmechanismen zur Verfügung, um die jeweils korrespondierenden „Unterlassungen ... von Behörden“, von amtswegen derartige Verstöße hintanzuhalten, anzufechten. Dadurch, dass die verwaltungspolizeilichen Bestimmungen so beschaffen sind, dass Behörden die Einhaltung „umweltbezogener Bestimmungen“ durch die Normadressaten kontrollieren, ist - im Rahmen verwaltungsrechtlicher Regelungen - eine Differenzierung zwischen „Privatpersonen und Behörden“ nicht in besonderer Weise erforderlich.

Eine schlichte „umweltrechtliche Generalklausel“ dahingehend, dass etwa durch den einfachen Bundesgesetzgeber statuiert würde, dass sämtliche von Umwelteinflüssen betroffene Personen einen Rechtsanspruch samt Parteistellung hinsichtlich der Einhaltung der das betreffende Vorhaben regelnden Bestimmungen hätten, wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Dies im Hinblick auf die Art 18 iVm 83 Abs 2 B-VG, aber auch hinsichtlich der Kompetenztatbestände der Art 10 bis 15 B-VG. Der in dieser Studie mehrfach vorgeschlagene und vorgezeichnete Weg einer Novellierung des UVP-G wäre hingegen eine Methode, die sowohl völkerrechtlich als auch verfassungsrechtlich möglich wäre, als auch „technisch“ relativ einfach umgesetzt werden könnte.

9.2.2 Devolutionsantrag und Säumnisbeschwerde gegen Untätigkeit der Verwaltungspolizei?

Das auf der kompetenzrechtlichen Grundlage des Art 11 Abs 2 B-VG erlassene und in so gut wie allen umweltrechtlich relevanten Verwaltungsverfahren anwendbare AVG statuiert in § 73 Abs 1 die allgemeine Entscheidungspflicht ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen des Antrages der jeweiligen Parteien. Devolutionsantrag und Parteistellung sind damit untrennbar miteinander verbunden; dies bedeutet im Umkehrschluss, dass durch eine weitergehende Statuierung einer Parteistellung (siehe oben Punkt

8.2.1.) eo ipso auch ein Devolutionsantrag zur Verfügung stehen würde. Auch Säumnisbeschwerde gem Art 132 B-VG kann - ausschließlich - erheben, wer im Verwaltungsverfahren *als Partei* zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war. Auch in diesem Bereich folgt daher aus einer weitergehenden Statuierung von Rechtsansprüchen und rechtlichen Interessen und damit im Umweg über § 8 AVG die Legitimation zur Erhebung einer Säumnisbeschwerde gem Art 132 B-VG.

Exkurs: Verwaltungsstrafrechtliche Überlegungen

In Verwaltungsstrafsachen ist eine Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht nicht zulässig. Eine (teilweise) Umsetzung des Art 9 Abs 3 im Wege einer Säumnisbeschwerde wegen Nichterlassung von Strafbescheiden scheidet daher schon aus diesem Grunde aus. In diesem Zusammenhang sind auch allgemeinere Überlegungen anzustellen: In Verwaltungsstrafsachen gilt das sogenannte „Inquisitionsprinzip“. Dies bedeutet, dass im Bereich des Verwaltungsstrafrechts - anders als im gerichtlichen Strafrecht - keine Trennung in ein „anklagendes“ und ein „urteilendes“ Organ erfolgt.¹⁰⁵

Das im gerichtlichen Strafverfahren herrschende Anklageprinzip ist in Art 90 Abs 2 B-VG geregelt. Im Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens ist das Anklageprinzip durch Art 90 B-VG zwar nicht geboten (zB VfSlg 12.462), aber auch nicht unzulässig. Es könnte daher überlegt werden, in Umsetzung des Art 9 Abs 3 auch im Bereich von („umweltrelevanten“) Verwaltungsstrafverfahren ein Anklageprinzip zu schaffen. Ein solches Prinzip könnte der Konvention insofern gerecht werden, als - angelehnt an §§ 46 ff und 449 StPO - Mitglieder der Öffentlichkeit als Privatankläger oder Subsidiarankläger eingerichtet werden könnten. Ein solches Regelungssystem würde eine tiefgreifende Reform des - ebenfalls auf der kompetenzrechtlichen Grundlage der Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG erlassenen - VStG erfordern. Verfassungsrechtlich möglich wäre ein solches System freilich; darüber hinaus brächte es auch durch Aufgabe des Inquisitionsprinzips einen rechtspolitischen Fortschritt. Komplex wäre es allerdings, das Inquisitionsprinzip im Verwaltungsstrafverfahren nur partiell - nämlich ausschließlich für den umweltrelevanten Bereich - aufzugeben, weil dies die bisher im VStG einheitlich normierte Gestaltung von Strafverfahren beseitigen würde.

¹⁰⁵ Vgl dazu *Stec ua*, aaO, 131: „In most countries, criminal enforcement remains in the hands of the government. However, there are a few exceptions. For example, in Poland, the Petty Offences Code of 1971 authorises some associations, including ecological ones like the Nature Protection Guard and the Animal Protection Association, to act as public prosecutors in the prosecution of Petty Criminal Offences under the Nature Conservation Act of 1991. The associations enjoy the rights of a public prosecutor including the right to appeal to the criminal court.“

9.2.3 Exkurs: § 79a GewO

Bereits in Punkt 8.2.1. wurde die Schaffung eines möglichen Antragsrechts von Mitgliedern der Öffentlichkeit bei verwaltungspolizeilichen Maßnahmen erörtert. Eine Trennung oder Abgrenzung zwischen dem Begriff der „Verwaltungspolizei“ im engeren Sinne und den zahlreichen in umweltrechtlich relevanten Vorschriften vorhandenen Bestimmungen über Auflagenverfahren ist positivrechtlich und auch im Hinblick auf die Konvention weder notwendig noch sinnvoll. Die in Punkt 8.2.1. angestellten Überlegungen gelten daher ebenso für jene Bereiche, in denen Materiengesetze die Möglichkeit der (nachträglichen) Erteilung von Auflagen regeln. Solche Bestimmungen sind etwa diejenigen des § 79 Abs 1 iVm § 79a GewO:

Wenn sich nach Genehmigung einer Betriebsanlage ergibt, dass die in § 74 Abs 2 geregelten und nach dieser Bestimmung geschützten Nachbarinteressen trotz Einhaltung der im Bewilligungsbescheid vorgeschriebenen Auflagen nicht ausreichend geschützt sind, so hat die Behörde die nach dem Stand der Technik und der medizinischen und sonstigen Wissenschaften in Betracht kommenden, zur Erreichung des Interessenschutzes erforderlichen Auflagen vorzuschreiben. Ein solches Verfahren ist gem § 79 Abs 1 GewO entweder von Amts wegen, auf Antrag des BMLFUW oder aber auf Antrag eines Nachbarn einzuleiten. Die Einleitung auf Antrag eines Nachbarn ist dann vorgeschrieben, wenn dieser glaubhaft macht, dass er als Nachbar vor den Auswirkungen der Betriebsanlage nicht hinreichend geschützt ist, und nachweist, dass er bereits im Zeitpunkt der Genehmigung der Betriebsanlage oder der betreffenden Betriebsanlagenänderung Nachbar war.

Diese im Zuge der Gewerberechtsnovelle 1997 in die GewO eingeflossene Regelung war - vor allem hinsichtlich der genannten Einschränkungen - umstritten. Die Bestimmung ist auch verfassungsrechtlich im Hinblick auf den Gleichheitssatz bedenklich.¹⁰⁶ Bemerkenswert ist, dass - entsprechend den oben ausführlich angestellten verfassungsrechtlichen Überlegungen zum rechtsstaatlichen Prinzip - auch bereits in der Literatur geäußert wurde, dass die Bestimmung „auch gegen das Rechtsstaatsgebot“ verstoße.¹⁰⁷ Immerhin aber erlangt der Nachbar durch die Einbringung eines dem § 79 Abs 3 GewO entsprechenden (und über die dort enthaltenen Begrenzungen nicht hinausgehenden) Antrages Parteistellung im Verfahren über die nachträglichen Auflagen. Dies - in Durchbrechung der allgemeineren Bestimmung des § 356 Abs 4 GewO - unabhängig davon, ob er bereits im Genehmigungsverfahren Einwendungen erhoben hat.

¹⁰⁶ Grabler/Stolzlechner/Wendl, GewO, Rz 5 zu § 79a.

¹⁰⁷ Grabler/Stolzlechner/Wendl, aaO.

Eine „Heranziehung“ der §§ 79 und 79a GewO zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 scheidet jedoch aus; dies vor allem deshalb, weil sie lediglich Nachbarn, nicht aber generell „Mitglieder der Öffentlichkeit“ (Art 9 Abs 3) erfassen. In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf zu verweisen, dass der Begriff der „Mitglieder der Öffentlichkeit“ gem Art 2 Z 4 neben den natürlichen oder juristischen Personen lediglich „in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis“ deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen umfasst. Bei der Schaffung von NGOs als Legalparteien kommt daher den Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Konvention ein nicht scharf abgrenzbarer Gestaltungsspielraum zu. Dieser Gestaltungsspielraum ist allerdings eng, weil die „Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ lediglich auf organisationsrechtliche Bestimmungen hinsichtlich Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen abzielt,¹⁰⁸ letztere aber als in der Regel vereinsrechtlich organisierte Gruppierungen ohnehin unter den Begriff der „juristischen Personen“ fallen.

Die entscheidende Einschränkung der Konvention ist daher wiederum diejenige des Art 9 - in diesem Fall Abs 3 - selbst, wonach „etwaige im ... innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“ erfüllt werden müssen. Diese innerstaatlichen Kriterien sind aber verfassungsrechtlich determiniert: Im Sinne des ausführlich erörterten Gleichheitssatzes sowie des rechtsstaatlichen Prinzips wäre eine Beteiligung von Organisationen, deren statutenmäßige Interessen in keinerlei Bezug zu Umweltangelegenheiten stehen, wohl gleichheitswidrig, wie es ebenso umgekehrt gleichheitswidrig und als gegen das rechtsstaatliche Prinzip verstoßend anzusehen wäre, wenn Rechtsvorschriften, die sich auf Personen auswirken, ohne Beteiligung dieser Personen als Parteien vollzogen würden.

Entsprechende Überlegungen gelten auch für Verbände (dazu gleich unten Punkt 8.3.).

9.2.4 Zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch bei Verstoß gegen Umweltrecht und gegen Bestimmungen in Genehmigungsbescheiden?

Die entscheidenden zivilrechtlichen Bestimmungen sind §§ 364 Abs 2 und 364a ABGB. Gem § 364 Abs 2 ABGB kann der Eigentümer eines Grundstücks dem Nachbarn die von dessen Grund ausgehenden Einwirkungen durch Abwässer, Rauch, Gase, Wärme, Geruch, Erschütterung, etc insoweit untersagen, als sie einerseits das ortsüblich-gewöhnliche Maß übersteigen und andererseits die ortsübliche Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigen. Direkte Emissionen sind dabei jedenfalls unzulässig. Wird jedoch die Emission von ei-

¹⁰⁸ *Stec ua*, aaO, 40.

ner behördlich genehmigten Anlage in einer dieses Maß überschreitenden Weise verursacht, so hat der Nachbar grundsätzlich lediglich einen Ausgleichsanspruch in Geld.

Bedeutung und normativer Gehalt der beiden Bestimmungen sind äußerst komplex und Gegenstand nahezu uferlosen Schrifttums. An dieser Stelle sind vor allem zwei Fragen zu klären: 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 hiezu 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.¹⁰⁹ Dabei ist freilich zu beachten, dass nicht jede Art „behördlicher Genehmigung“ zu einer Anwendbarkeit des § 364a (und damit dem Ausschluss der Untersagungsmöglichkeit) führt.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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.

¹⁰⁹ Dies bildete auch den Gegenstand einer teils heftig ausgetragenen literarischen Debatte; vgl insbesondere *Hecht/Muzak*, Umwelthaftung im Nachbarrecht, JBI 1994, 159 und die dort zitierten Auffassungen.

¹¹⁰ Ausführlich *Hecht*, Nachbarrechtlicher Untersagungsanspruch und Immissionen von Strassen, ÖJZ 1993, 289.

¹¹¹ *Hecht*, ÖJZ 1993, 289 ff.

Derartige zivilrechtliche Unterlassungsansprüche - auch von Verbänden (dazu unten Punkte 8.2.5. und 8.3.3.) - 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 klagslegitimierten 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 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“ entgegenstände.

9.2.5 Einsatz des Wettbewerbsrechts (UWG): sollen Unternehmer die Verletzung von Umweltvorschriften durch ihre Mitbewerber zum Gegenstand von UWG-Klagen machen können? - Vorschläge de lege lata und de lege ferenda

Zur Erleichterung sind zunächst die bestehenden Verbandsklagemodelle kurz darzustellen:

9.2.5.1 Verbandsklage im KSchG

Gegenstand der Verbandsklage ist zunächst die Klage auf Unterlassung. Seit der Konsumentenschutzgesetz („KSchG“)-Novelle 1997 ist der Anwendungsbereich dahingehend erweitert worden, dass die Verbandsklage auch zur Durchsetzung des Verbotes, sich auf ge-

setz- oder sittenwidrige Bedingungen zu berufen sowie als Unterlassungsklage gegen eine bloße Empfehlung der Verwendung von gesetz- oder sittenwidrigen AGB oder Vertragsformblättern für den geschäftlichen Verkehr durch Dritte angewendet werden kann. Der Unterlassungsanspruch ist nicht auf die in § 6 KSchG angeführten Vertragsbestandteile beschränkt, sondern erfasst alle gesetz- oder sittenwidrigen Bedingungen in allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Vertragsformblättern.

Aktiv klagslegitimiert sind die Österreichische Wirtschaftskammer, die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, der Österreichische Landarbeiterkammertag, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer Österreichs, der Österreichische Gewerkschaftsbund und der Verein für Konsumenteninformation. Die passiv legitimierten Personen sind die Verwender der AGB oder Vertragsformblätter sowie die Empfehler solcher AGB (fraglich ist jedoch, ob Mittäter, Anstifter und Gehilfen auch in den Wirkungsbereich des Unterlassungsanspruches fallen, sowie es beim UWG der Fall ist). Sachlich zuständig sind, unabhängig vom Streitwert, die mit der Handelsgerichtsbarkeit betrauten Gerichtshöfe (§ 51 Abs 2 Z 10 JN). Örtlich zuständig ist jenes Gericht, in dessen Sprengel das Unternehmen liegt, bei mehreren Niederlassungen ist das Gericht der Hauptniederlassung oder das Gericht derjenigen Niederlassung, auf die sich die Handlung bezieht, zuständig, je nach Wahl.

Wenn eine der vorgenannten Institutionen eine Klage einbringt, so muss diese Klage auf Unterlassung gerichtet sein. Die Klage müsste begehren, dass der Beklagte (Unternehmer) in den von ihm verwendeten Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Vertragsformblättern unzulässige oder sittenwidrige Bestimmungen nicht mehr verwenden darf. Eine Unterlassungsklage ist ferner im Zusammenhang mit Haustürgeschäften, Verbraucherkreditverträgen, Pauschalreisevereinbarungen und bestimmten anderen Rechtsverhältnissen möglich. Unterlassungsansprüche der Verbände können auch mittels einstweiliger Verfügung abgesichert werden.

9.2.5.2 Verbandsklage im UWG

Gem § 14 UWG sind Vereinigungen zur Förderung wirtschaftlicher Interessen von Unternehmen hinsichtlich Unterlassungsklagen aktiv legitimiert, mit denen Handlungen gegen die guten Sitten (§ 1 UWG), Irreführung (§§ 2 f UWG), das Inverkehrbringen von Mogelpackungen (§ 6a UWG), Gewährung von Zugaben (§ 9a UWG) und einige weitere unzulässige Handlungen (siehe §§ 9c und 10 UWG) unterbunden werden sollen. In der Regel steht der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, der Wirtschaftskammer Österreich, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer in Österreich und dem ÖGB die aktive Klagslegitimation zu. Hinsichtlich behaupteter Verstöße gegen §§ 1 f UWG ist auch der Verein für

Konsumenteninformation aktiv klagslegitimiert. § 14 Abs 2 UWG sieht überdies vor, dass der Anspruch auf Unterlassung auch jeder im Amtsblatt der EG von der Kommission gemäß Art 4 Abs 3 der Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen Amtsblatt Nr. L 166 vom 11. Juli 1998 veröffentlichten Stellen und Organisationen eines anderen Mitgliedsstaates der EU zusteht, sofern der Verstoß die geschützten Interessen dieser Einrichtung im Mitgliedsstaat beeinträchtigt oder der in der Veröffentlichung angegebene Zweck der Einrichtung die Klagsführung rechtfertigt.

Sachlich zuständig sind die Handelsgerichte gemäß § 51 Abs 1 Z 10 JN. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach § 83c JN.

9.2.5.3 Weitere Verbandsklagen

Daneben bestehen noch Verbandsklageinstrumente im Kartellgesetz (KartG) und im Versicherungsvertragsgesetz (VersVG; §§ 158 und 178g).

9.2.5.4 Erkenntnisse für den Bereich der Aarhus-Konvention

Hinsichtlich der Verletzung gesetzlicher Bindungen wird es von der Judikatur regelmäßig als Verstoß gegen § 1 UWG angesehen, wenn - vereinfacht dargestellt - die übertretene Bestimmung wettbewerbsregelnden Charakter hat.¹¹² Die „Fallgruppe“ des Normenverstößes erfasst nach der derzeitigen Judikatur etwa Verstöße gegen Vergabevorschriften, die Gewerbeordnung, das Luftfahrtgesetz, Preisauszeichnungsvorschriften, berufsrechtliche Regelungen, das Lebensmittelgesetz etc.¹¹³ Umweltrechtliche Bestimmungen im engeren Sinn fallen - jedenfalls so, wie die Judikatur des OGH derzeit § 1 UWG auslegt - zwar de lege lata in der Regel nicht unter jene Vorschriften, deren Übertretung zu einem Anspruch gem § 1 UWG führt. Der OGH¹¹⁴ hat aber immerhin auch entschieden, dass das Fehlen einer gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigung zu einem Verstoß gegen § 1 UWG führen könne, wenn sich der Betreiber der Anlage dadurch einen Wettbewerbsvorteil vor seinem Konkurrenten verschaffen möchte. De lege ferenda ist jedoch eine Erweiterung des Anwendungsbereiches des UWG daher durchaus möglich und plausibel. Ob die Einhaltung umweltrelevanter Bestimmungen durch die am Markt agierenden Unternehmen ein Gebot „lauteren

¹¹² Vgl zB OGH ÖBl 1988, 17 - Autobuswerbefahrten; OGH ÖBl 1980, 70 - Arzneimittelversandhandel; OGH ÖBl 1980, 99 - Kosmetikparties; OGH ÖBl 1979, 119 - Sommersonderpreissenkung; OGH ÖBl 1978, 155 - Markenski-Ausverkauf uva.

¹¹³ Vgl die umfangreichen Nachweise bei *Koppensteiner*, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³ (1997) Rz 97 zu § 33, FN 301.

¹¹⁴ OGH 27.6.1989, 4 Ob 58/89.

Wettbewerbs“ ist, das daher durch Bestimmungen des UWG sanktioniert werden soll, ist eine Frage rechtspolitischer Wertung. Als ein Bestandteil der Umsetzungsmaßnahmen des Art 9 Abs 3 der Konvention kommt eine Erweiterung des UWG aber jedenfalls in Betracht. Im Hinblick auf die geschilderte Rechtsprechung zu § 1 UWG wäre ein entsprechender ausdrücklicher Tatbestand auch nur konsequent.

9.3 Wer soll gem Art 9 Abs 3 anspruchsligitimiert sein?

9.3.1 Derzeitige Rechtslage in Österreich

Wenn hier - etwas plakativ - Personen, die umweltkritische gesetzliche Bestimmungen übertreten, als „Umweltsünder“ bezeichnet werden, so gehen de lege lata in Österreich nahezu ausschließlich Verwaltungs(straf)behörden gegen Umweltsünder vor. Die gerichtlichen Straftatbestände - vor allem der §§ 180 f StGB (vorsätzliche bzw fahrlässige Beeinträchtigung der Umwelt) - führen dem gegenüber ein „Schattendasein“.

Von vergleichsweise größerer Bedeutung sind noch Immissionsklagen gem § 364 Abs 2 ABGB.

9.3.2 Die Rolle der Umweltschutzbehörden

Die Umweltschutzbehörden spielen vor allem im UVP-Verfahren, das oben in Punkt 4.1.2. ausführlich dargestellt wurde, eine wesentliche Rolle.

Umweltschutzbeamte sind - wenngleich dies das UVP-G 2000 nicht verlangt - typischerweise weisungsunabhängig (siehe zB § 6 Abs 3 des Stmk Landesgesetzes über Einrichtungen zum Schutze der Umwelt). Lediglich dienstrechtlich untersteht er in der Regel der Landesregierung. Er kann sich zur Besorgung der Geschäfte in der Regel des Amtes der Landesregierung als Hilfsapparat bedienen. Nach den meisten Landesgesetzen wird der Umweltschutzbeamte „zur Wahrung der Interessen des Umweltschutzes in Vollziehung von Landesgesetzen“ eingerichtet (zB § 3 Wr Umweltschutzgesetz). Einzelne materiellrechtliche Bestimmungen räumen den Umweltschutzbeamten verschiedenartige Anhörungsrechte ein (zB § 8 Abs 1 Stmk EI-WOG). Parteistellung wird ihm in landesrechtlichen Vorschriften nur selten eingeräumt (zB § 58 Abs 3 Stmk Jagdgesetz).

Die Rolle der Umweltschutzbeamten könnte de lege ferenda in Umsetzung des Art 9 Abs 3 durch die einzelnen Materiengesetzgeber wesentlich ausgeweitet werden. Dies wäre durch weitge-

hende Bestimmungen über eine Stellung des Umweltschutzanwalts als Legalpartei möglich, aber auch im Wege eines Konzepts von Verwaltungsstrafverfahren, die dem Anklageprinzip (anstatt dem Inquisitionsprinzip; siehe oben Punkt 8.2.1.) folgen, möglich. Auch eine aktive Klagslegitimation in Verfahren gem § 364 Abs 2 ABGB wäre - wenn auch zivilrechtlich untypisch - möglich. Eine Anklagelegitimation in Verfahren über gerichtlich strafbare Handlungen wäre hingegen verfassungsrechtlich nicht ohne weiteres möglich, wobei eine Erörterung dieses Problems hier unterbleiben soll, zumal dies auch wenig sinnvoll erschiene.

Jedenfalls sind zahlreiche der derzeit nach den einzelnen landesgesetzlichen Bestimmungen bestehenden Kompetenzen rechtspolitisch nicht wirklich bedeutsam (verwiesen sei zB auf Vorschlagsrechte für die Zuerkennung von Umweltpreisen etc).

9.3.3 Welche Interessenverbände (Umweltorganisationen, Verbraucherschutzverbände, Interessenvereinigungen der Wirtschaft) sollen zu gesetzlich verankerten „Umweltpolizisten“ werden können?

Zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 wurde als sinnvollstes innerstaatliches Instrument vorgeschlagen, in den zahlreichen materiengesetzlich vorgesehen Bestimmungen über Auflagenerteilung, Unterbindung von Vorhaben, Betriebsstilllegung etc weitergehende Parteistellungen zu schaffen bzw weitere Verfahren zu schaffen, die solche Ansprüche zum Gegenstand haben, und in denen weitgehende Parteistellung gewährt wird. Weiters wurde die Zuerkennung aktiver Klagslegitimation an Verbände hinsichtlich Unterlassungsansprüche gem § 364 Abs 2 ABGB vorgeschlagen. Derartige Unterlassungsansprüche im materiellen Sinne (Aktivlegitimation in einem zivilgerichtlichen Verfahren über einen zivilrechtlichen Unterlassungs- und/oder Beseitigungsanspruch bzw Parteistellung in einem entsprechenden Verwaltungsverfahren) sollten nach der Konvention in erster Linie Organisationen zuerkannt werden, die die Kriterien des Art 2 Z 5 erfüllen. Nach der Konvention ist dies zwar nicht notwendigerweise so, weil Art 9 Abs 3 lediglich auf „Mitglieder der Öffentlichkeit“ verweist und diese in Art 2 Z 4 ohne die Einschränkungen in Art 2 Z 5 definiert sind, doch passt eine solche Beschränkung besser in das oben ausführlich beschriebene innerstaatliche verfassungsrechtliche Konzept, dass Rechtsansprüche - gleichgültig, ob sie in gerichtlichen oder in Verwaltungsverfahren durchzusetzen sind - denjenigen (natürlichen oder juristischen) Personen eingeräumt werden sollen, die auch ein - etwa sich aus ihren Statuten herleitendes - materielles Interesse an der Einhaltung der jeweiligen materiellrechtlichen Vorschrift haben.

Die Konvention verlangt in Art 2 Z 4 nicht, dass den Mitgliedern der Öffentlichkeit Rechtspersönlichkeit zukommt. Im Hinblick darauf, dass jedoch auch eine Erweiterung einer aktiven Klagslegitimation im zivilgerichtlichen Verfahren erwogen wurde, sollten juristische Personen

als solche „Umweltpolizisten“ statuiert werden. In Anlehnung an § 14 UWG könnten derartige Ansprüche Vereinigungen zuerkannt werden, deren ausschließlicher satzungsmäßiger Zweck die Förderung von Anliegen des Umweltschutzes sind. Eine taxative Aufzählung wie etwa in § 29 KSchG hätte zwar auch Vorteile, weil sie Rechtsstreitigkeiten über das Bestehen der Aktivlegitimation hintanhalten würde; die Nachteile - insbesondere eine größere gleichheitsrechtliche Angreifbarkeit sowie das Risiko, dass Organisationen klageberechtigt sind, die aufgrund ihrer satzungsmäßigen Zwecke Interessenkollisionen ausgesetzt sein könnten - dürften aber überwiegen. Hinsichtlich der angesprochenen möglichen Konflikte innerhalb der Interessensphäre der potentiellen klageberechtigten Organisationen ist vor allem zu bedenken, dass ein derartiges Einschreiten der genannten Organisationen weder eine Tätigkeit der Vollziehung noch der Privatwirtschaftsverwaltung ist, sodass diese Organisationen bei der Frage, ob sie allfällige Rechtsansprüche auch tatsächlich durchsetzen, gänzlich frei und auch nicht dem verfassungsgesetzlichen Gleichbehandlungsgebot der Art 7 B-VG und 2 StGG unterworfen sind.

Im Bereich der Verwaltungsverfahren könnte überdies de lege ferenda durch die jeweiligen Materiengesetze die Schaffung einer weitergehenden Legalparteienstellung für die Umweltanwaltschaften vorgesehen werden.

9.3.4 Welche Rechte sollen Einzelpersonen (in Österreich) haben?

Die Beantwortung der Frage, welche Rechte Einzelpersonen in Österreich haben sollen, hängt davon ab, wie der österreichische Gesetzgeber das in Art 9 Abs 3 zum Ausdruck kommende Konzept des „citizen inforcements“ (direkter Behördenzugang für Mitglieder der Öffentlichkeit) ausgestalten möchte. Nach *Stec*, ua¹¹⁵ besteht ein „wide range of administrative and judicial procedures“. Weiters besteht sowohl ein innerstaatlicher Ausgestaltungsvorbehalt als auch der besondere Vorbehalt gem Art 2 Z 4, wonach auch beim Begriff der Öffentlichkeit hinsichtlich der davon umfassten NGOs auf die Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis verwiesen wird. Daraus folgt, dass die Beantwortung der gegenständlichen Fragen im wesentlichen von verfassungsrechtlichen Determinanten sowie einer rechtspolitisch sinnvollen Lösung abhängt, nicht jedoch etwaigen engen Grenzen der Konvention unterliegt.

Eine ganz generelle Regelung, wie sie etwa *Epiney/Scheyli*¹¹⁶ für den Bereich des Art 6 hinsichtlich der gesetzestechnischen Umsetzung vorschlagen, scheint jedenfalls für den Bereich

¹¹⁵ *Stec*, ua, aaO, 130 ff.

¹¹⁶ *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 87 f.

des Art 9 Abs 3 und die Umsetzung durch die österreichischen Gesetzgeber nicht sinnvoll. Die Schaffung eines generellen Anspruches, dass jeder „Bürger“ - gemeint müsste wohl sein: jedermann - einen Unterlassungsanspruch hinsichtlich Umweltbeeinträchtigungen hat (sei dieser nun gerichtlich oder aber in einem Verwaltungsverfahren durchzusetzen), ist im Hinblick auf den Gleichheitssatz, die Bestimmungen über die Kompetenzverteilung sowie über die Trennung der Justiz von der Verwaltung in allen Instanzen (Art 94 B-VG) schlechthin nicht möglich. Auch die - wiederum für den Bereich des Art 6 und die Schweiz vorgeschlagene - Gesetzestechnik einer gesetzlichen Generalklausel mitsamt Präzisierung durch Verordnung würde überdies am Determinierungsgebot des Art 18 B-VG iVm Art 83 Abs 2 B-VG hinsichtlich der Behördenzuständigkeiten scheitern und eine immanente Tendenz zu verfassungsrechtlich unzulässigen formalgesetzlichen Delegationen beinhalten.

Art 9 Abs 3 der Konvention kann daher nur durch zahlreiche zersplitterte Einzelbestimmungen umgesetzt werden, die sicherstellen, dass jenen Personen (und nicht Bürgern), deren Interessen durch umweltrechtlich relevante Vorschriften berührt sind, materiell rechtliche Untersagungsansprüche eingeräumt werden, die sie als Parteien in Verwaltungsverfahren oder aber als Kläger in gerichtlichen Verfahren durchsetzen können. Ein Umsetzung des Art 9 Abs 3 erfordert daher eine „Durchforstung“ sämtlicher umweltrelevanten Bundes- und Landesgesetze. Eine solche „Durchforstung“ ist jedenfalls insofern erforderlich, als im Verwaltungsweg durchsetzbare Ansprüche statuiert werden sollen, mit denen eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Vorhaben für unzulässig erklärt werden sollen. Die jeweilige „Sache“ (§ 8 AVG) sowie die hierfür zuständige Behörde stehen unter dem Determinierungsgebot der Art 18 iVm 83 Abs 2 B-VG, sodass ein pauschaler „umweltrechtlicher Untersagungsanspruch“ nicht in Betracht kommt.

Bei der Schaffung gerichtlicher Untersagungsansprüche ist hinsichtlich jedes einzelnen zivilrechtlichen Anspruches darauf zu achten, dass nicht in der selben Sache (wie in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren) nochmals entschieden wird.

Dies kann auf zweierlei Art und Weise sichergestellt werden:

Zum einen dadurch, dass ein Unterlassungsanspruch nur solchen Personen zusteht, die in einem Verwaltungsverfahren über die Zulässigkeit des Vorhabens bzw der Tätigkeit keine Parteistellung hatten; soweit es sich dabei jedoch um Personen handelt, die durch die streitgegenständliche Tätigkeit bzw das streitgegenständliche Vorhaben nicht betroffen sind, stehen gesetzlich Bestimmungen über solche Unterlassungsansprüche unter dem Korrektiv des allgemeinen Sachlichkeitsgebotes des Gleichheitssatzes.

Als zweite Möglichkeit kommt in Betracht, auch Personen, die Parteien eines vorangegangenen Verwaltungsverfahrens waren, zivilrechtliche Ansprüche zu gewähren. Diese können dann aber nicht auf Unzulässigkeit eines Vorhabens bzw einer Tätigkeit gerichtet sein, wenn die Zulässigkeit Gegenstand des Verwaltungsverfahrens war (ansonsten läge wiederum eine verfassungsrechtlich im Hinblick Art 94 B-VG unzulässige nochmalige Entscheidung in der selben Sache vor). Ein solcher Anspruch könnte etwa ein Ausgleichsanspruch, wie ihn § 364a ABGB vorsieht, sein. Auch eine solche Klage würde unter Art 9 Abs 3 der Konvention fallen, zumal dieser von einer Berechtigung zur „Anfechtung von Verstößen“ gegen Umweltrecht spricht, was über einen Unterlassungsanspruch hinausgeht. Die Aufarbeitung des hier skizzierten Themenbereiches müsste im Rahmen einer eigenen Studie erfolgen.

9.3.5 Modelle einer „actio popularis“ in anderen (UN-ECE-)Ländern

Verschiedene existierende Modelle von sämtlichen Mitgliedern der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Klagen auf Unterlassung oder Schadenersatz wegen Verletzung umweltrechtlicher Bestimmungen („actio popularis“) hat *Kroiss*¹¹⁷ aufgezeigt. *Kroiss* nennt vor allem die sogenannten „Jedermann-Klagen“ in den Niederlanden. Dieser Typ der actio popularis setzt zwar grundsätzlich einen Eingriff in klägerische Interessen voraus; jedoch ist diese Systematik im Umweltbereich insofern abgeändert, als unter der Voraussetzung vorangegangener Verfahrensbeteiligung jedermann Rechtsmittel gegen umweltrelevante Verwaltungsentscheidungen erheben kann. Das System soll - im Hinblick auf die oben in den Punkten 8.2. und 8.3. enthaltenen Ausführungen - nicht näher erläutert werden.

9.4 Weitere Einzelfragen

9.4.1 Die verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art 9/4 der Konvention

Art 9 Abs 4 hat das Ziel, hinsichtlich der gesamten dritten Säule einen verfahrensrechtlichen Mindeststandard zu schaffen, der vor allem in angemessenem und effektivem Rechtsschutz besteht. Auch Art 9 Abs 4 und die dort vorgeschriebene Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in Form von Verfahren, die fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sind, lassen eine Umsetzung des Art 9 durch den österreichischen Gesetzgeber in erster Linie im Bereich des Verwaltungsverfahrens - wie aufgezeigt - sinnvoll erscheinen. Verwaltungsver-

¹¹⁷ *Kroiss*, Die Verbandsklage im Umweltrecht - Neue Impulse für Österreich durch die Aarhus-Konvention (2001; im Druck). Weiters nennt *Kroiss* ua die Möglichkeit des Citizen Suits auf Basis des Clean Air Act in den USA, das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen in der Schweiz,¹¹⁷ den französischen Recours pour excès de pouvoir, das Verbandsbeschwerderecht in Dänemark und die deutschen Verbandsklageinstrumente bzw die Vorschläge hierfür.

fahren sind - schon durch die Möglichkeit von Devolutionsantrag und Säumnisbeschwerde - im Allgemeinen wesentlich rascher und für die Beteiligten auch kostengünstiger als gerichtliche Verfahren. Auch eine allfällige Behauptung, gerichtliche Verfahren wären in höherem Maße „fair“ oder „gerecht“ als Verwaltungsverfahren, kann empirisch sicherlich nicht bestätigt werden. Verwaltungsverfahren, wie sie derzeit im AVG, aber auch durch sondergesetzliche Bestimmungen wie das UVP-G 2000, statuiert sind, erfüllen jedenfalls die Gebote des Art 9 Abs 4. Ausgenommen hiervon ist der vorläufige Rechtsschutz (dazu sogleich unten in Punkt 8.4.2.).

9.4.2 Einstweiliger Rechtsschutz vor dem Hintergrund des Art 9/5 der Konvention

Hinsichtlich innerstaatlicher Bestimmungen, die in einer Erweiterung zivilrechtlicher Unterlassungsansprüche gem § 364 Abs 2 ABGB bestehen, sind spezifische Vorschriften, die vorläufigen Rechtsschutz gewähren, nicht erforderlich: Das derzeitige Instrumentarium der Sicherungsverfügungen gem §§ 379 und 381 Z 1 EO bildet in diesem Bereich sicherlich einen „angemessenen ... vorläufigen Rechtsschutz“ iSd Art 9 Abs 4. Erwogen könnte freilich werden - und dies wäre im Hinblick auf Art 9 Abs 4 zwar wohl nicht notwendig, aber sinnvoll -, eine entsprechende materiellrechtliche Bestimmung zu schaffen, nach der - wie etwa im Bereich des UWG - lediglich die Rechtsverletzung bescheinigt werden muss, nicht aber die konkrete Gefährdung.

Im Hinblick auf alle sonstigen de lege ferenda notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung des Art 9 - vor allem des Art 9 Abs 2 - besteht weitergehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Ein generelles Institut einstweiliger Verfügungen ist dem österreichischen Verwaltungsrecht fremd. Nur in einigen wenigen von Verwaltungsbehörden zu vollziehenden Bestimmungen wie etwa im Vergabewesen besteht vorläufiger Rechtsschutz; in jenem Bereich, der als „Umweltrecht“ verstanden werden kann, ist dies nicht der Fall. Lediglich vereinzelt bestehen Bestimmungen, die als Ansätze in diese Richtung verstanden werden können: So ordnet zB § 360 Abs 5 GewO an, dass Bescheide über Maßnahmen gem § 60 Abs 1 GewO (Bescheide über sofortige Maßnahmen oder Betriebsstilllegung) sofort mit ihrer Erlassung vollstreckbar werden.

Die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Bereich des von Verwaltungsbehörden zu vollziehenden Umweltrechts und damit ganz überwiegend generell im Umweltrecht könnte beispielsweise dadurch herbeigeführt werden, dass bei bestehenden Rechtsansprüchen jene Personen, die im Verfahren über deren Durchsetzung Parteistellung haben, sofortige Vollstreckbarkeit des Bescheides - oder aber bereits vor Erlassung des Bescheides in der

Hauptsache einen kurzfristig zu erlassenden Bescheid über sofort wirksame Maßnahmen - beantragen könnten. Welche der beiden möglichen Systematiken gewählt wird, könnte von kompetenzrechtlicher Bedeutung sein: Die generelle Möglichkeit eines Antrags einer Partei im Mehrparteienverfahren, dass dem zu erlassenden Bescheid sofortige Vollstreckbarkeit zukomme, könnte der Bundesgesetzgeber unter Inanspruchnahme des Art 11 Abs 2 B-VG, wodurch das Adhäsionsprinzip hinsichtlich der Verfahrenskompetenz der Materiengesetzgeber durchbrochen wird, statuiert werden. Dies würde jedoch auch bedeuten, dass der einfache Bundesgesetzgeber - etwa im AVG - anordnet, unter welchen Voraussetzungen und für welche Verfahren dies gilt. Dabei ist zu beachten, dass der einfache Bundesgesetzgeber - wenn er nicht ohnehin zuständiger Materiengesetzgeber und daher aufgrund der Adhäsionskompetenz dazu befugt ist - solche Regelungen nur im Rahmen „einheitlicher Vorschriften“ (Art 11 Abs 2 B-VG) erlassen darf. Von solchen einheitlichen Vorschriften könnten die Länder nur dann abweichen, „wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind“ (wohingehend der VfGH - siehe zB VfSlg 8945 - eine strenge Linie vertritt). Aus dem letztgenannten Grunde könnten die Materiengesetzgeber - und zwar sowohl der Bundesgesetzgeber als auch die Landesgesetzgeber - in ihren Materiengesetzen nur in engen Grenzen Maßnahmen vorläufigen Rechtsschutzes statuieren, weil solche vom de lege lata erlassenen AVG notwendigerweise abweichen würden. Hinsichtlich des von Art 9 Abs 4 ebenfalls erfassten vorläufigen Rechtsschutzes verlangt die Konvention daher bei einer Ratifikation von Österreich ein essentielles Reformwerk hinsichtlich des AVG. Ein gewisser Handlungsfreiraum verbleibt nun insofern, als dies alles nach der Konvention - ausschließlich - gilt, soweit es „angemessen“ ist. Im Hinblick auf die Art 1 und 3 Abs 1 kann dies jedoch nicht als „Escape“-Klausel für die Konventionsstaaten verstanden werden.¹¹⁸

¹¹⁸ Dies entspricht wohl auch der Auffassung von *Stec ua*, aaO, 133.

10. Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Studie können wie folgt zusammengefasst werden:

- A. Grundlagen und Wesen der Aarhus-Konvention
1. Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der den Zugang zu Umweltinformationen („Erste Säule“), die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Maßnahmen („Zweite Säule“) und den Behördenzugang („Access to Justice“; „Dritte Säule“) zum Gegenstand hat. Sie wurde 1998 in Aarhus, Dänemark vereinbart (siehe Anlage 1).
 2. Die Konvention wird mit 30. Oktober 2001 in Kraft treten. Damit sie für Österreich völkerrechtlich wirksam wird, muß sie von Österreich selbst auch ratifiziert werden. Im einzelnen siehe Punkte 2.2. und 2.3.; ein aktueller Ratifikationsstatus kann im Internet unter“ www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm“ abgerufen werden.
 3. Die Konvention ist Resultat jahrelanger Bemühungen für eine „Demokratisierung“ des internationalen Umweltrechts. Aus innerstaatlich-juristischer Sicht „berührt“ die Konvention und deren Umsetzung jedoch in erster Linie Fragen der Rechtsstaatlichkeit, nicht aber des demokratischen Prinzips (ob dies auch aus politikwissenschaftlicher Sicht so zu beurteilen ist, kann durch den Autor nicht beurteilt werden). Im einzelnen siehe Punkte 2.1. und 3.1.
 4. Nach den Erwägungen der Konvention ist es deren essentielle Grundlage, dass das Recht, in einer intakten Umwelt zu leben, ein Grundrecht des Menschen ist, welches auch Verpflichtungen gegenüber kommenden Generationen impliziert. Dem damit verbundenen öffentlichen Interesse müssten auch entsprechende Pflichten der öffentlichen Hand gegenüberstehen. Die genannten Ziele können nur in einem sowohl für die betroffenen Menschen und deren Organisationen als auch für staatliche Einrichtungen und damit für „beide Seiten“ transparenten und umfassenden Meinungsbildungs- und Rechtssetzungsprozess erreicht werden (Punkt 3.3.).

B. Folgen für die Umweltinformation

5. Die Konvention wird in Österreich eine Überarbeitung der Umweltinformationsgesetze sowohl des Bundes als auch der Länder erfordern. Diese Gesetze regeln den Zugang der Bürger zu Umweltinformationen bei Behörden. Dieses Thema wurde jedoch in der Studie - zumal vom Auftraggeber nicht in den Mittelpunkt des Interesses gerückt - bloß gestreift (Punkt 3.4.1.).

C. Folgen für die Öffentlichkeitsbeteiligung

6. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltentscheidungen ist Art 6 der Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligungen an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten von zentralem Interesse (Punkt 4.2.).
7. Aus der Sicht des österreichischen Rechts ist eine Trennung in Verfahrensbeteiligung (entsprechend Art 6 der Konvention) und Rechtszugang bzw Überprüfung behördlicher Entscheidungen (vor allem entsprechend Art 9 Abs 2 der Konvention) nicht in dem Maße möglich, wie dies bei der Konvention der Fall ist. Die Konvention steht aber selbstverständlich einer in einem System verwobenen Umsetzung der Art 6 und 9 Abs 2 durch eine einheitliche Gesetzessystematik der Vertragsstaaten nicht entgegen (Punkt 4.4.).
8. Eine bloße Erweiterung des Kreises der an umweltrechtlich relevanten Verfahren Beteiligten wäre nicht hinreichend, um den Vorschriften der Konvention genüge zu tun. Vielmehr sind in einem einheitlichen System sowohl der Kreis der Verfahrensbeteiligten als auch die Schaffung von materiell-rechtlichen Ansprüchen zu regeln (Punkte 4.4.1., 4.4.2. und 4.4.3.).

D. Umsetzung durch Neuordnung der Umweltverträglichkeitsprüfung

1. Gründe für die Umsetzung innerhalb des UVP-G

9. Aus verschiedenen verfassungsrechtlichen und gesetzestechnischen Aspekten ergibt sich, dass eine Umsetzung der Art 6 und 9 Abs 2 der Konvention durch eine Neuordnung der UVP vorgenommen werden sollte. Alle anderen denkbaren Varianten hätten gravierende Nachteile (Punkt 4.3.4.6.).
10. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene wird überlegt, Art 6 und Art 9 der Konvention durch eine Ergänzung der IPPC- und der UVP-Richtlinie umzusetzen. Die Umset-

zungspläne der Gemeinschaft sind aus der Sicht des österreichischen Rechts sinnvoll, weil auch hier bei der Umsetzung des Art 6 der Konvention vom UVP-G 2000 auszugehen ist (Punkt 4.3.4.). Selbst wenn Österreich die Konvention selbst nicht ratifizieren würde, müßte es diese EU-rechtlichen Vorgaben umsetzen.

11. Art 6 der Konvention wäre durch den österreichischen Gesetzgeber (auch ohne EU-rechtliche Vorgabe) derart umzusetzen, dass der einfache Bundesgesetzgeber den Anwendungsbereich des UVP-G 2000 auf sämtliche Tätigkeiten ausweitet, die im Anhang I der Konvention aufgezählt sind oder sonst erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Betroffen davon ist - allerdings nicht ausschließlich - auch der IPPC-Bereich. Weiters sind hievon diverse Vorhaben, die derzeit aufgrund der Unterschreitung bestimmter Schwellenwerte nicht unter die UVP fallen, umfasst. Als Beispiel sei etwa generell der Bau von Autobahnen und Schnellstraßen angeführt (Punkt 4.4.4.).

II. Parteistellung von NGOs

12. Das UVP-G 2000 wäre darüber hinaus so zu überarbeiten, dass auch juristische Personen, deren satzungs- oder statutenmäßiger Zweck die Förderung von Umweltschutzbelangen ist, jene Rechte haben, die nach dem derzeitigen UVP-G 2000 Bürgerinitiativen zustehen. Eine Parteistellung ist zwar gem Art 6 der Konvention nicht geboten, wird sich aber aus einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Umsetzung des Art 9 der Konvention ergeben müssen (Punkt 4.4.4.).

III. Beseitigung des vereinfachten Verfahrens in der derzeitigen Form / umfassende Parteistellung

13. Art 9 Abs 2 der Konvention erfordert, dass ein eingeschränkter Teil jener betroffenen Öffentlichkeit, die auch von Art 6 umfasst ist, Zugang zu Überprüfungsverfahren vor einem Tribunal hat. Hinsichtlich der Umsetzung in österreichisches Recht ist der Begriff der „Parteistellung“ besonders relevant. Mit „Parteistellung“ ist gemeint, dass Personen, denen (umweltrechtliche) gesetzliche Bestimmungen Ansprüche einräumen, auch an behördlichen Verfahren teilnehmen können, in denen es um die Umsetzung solcher Ansprüche geht, wobei verschiedene Verfahrensrechte wie etwa eine Rechtsmittelbefugnis mit der Parteistellung verbunden sind. Ausgehend davon, dass es nach österreichischen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen geboten ist, sämtlichen Personen, deren Interessen von einer gesetzlichen Bestimmung berührt sind, Parteistellung zu gewähren (jedenfalls sofern es sich um ein Verwaltungsverfahren

ren handelt), muss die eben erörterte und aus Art 6 der Konvention erfließende Verpflichtung des österreichischen Gesetzgebers zu einer Erweiterung des UVP-G 2000 so erfolgen, dass sämtlichen am Verfahren zu beteiligenden Personen, Bürgerinitiativen und juristische Personen nicht nur Beteiligtenstellung, sondern auch Parteistellung zukommt. Das vereinfachte Verfahren des UVP-G 2000 (dessen Anwendungsbereich wie erörtert zu erweitern ist) ist daher nicht aufrecht zu erhalten (Punkt 4.4.4).

14. Ein erweitertes Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren für Personen, die nicht unmittelbar betroffen sind und daher kein ausreichendes Interesse an der Einhaltung umweltrechtlicher Bestimmungen haben, könnte der einfache Bundesgesetzgeber, gestützt auf eine Bedarfskompetenz des Art 11 Bundes-Verfassungsgesetz, statuieren (Punkt 4.4.4.).
15. Bei der Frage, welche juristischen Personen als Parteien zu beteiligen sind, und hinsichtlich welcher Vorhaben, die nicht in Anhang I der Konvention aufgezählt sind, ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bei Gewährung einer Parteistellung durchzuführen ist, ist der österreichische Gesetzgeber sowohl nach der Konvention als auch verfassungsrechtlich weitgehend frei (Punkt 4.4.4.).
16. Sowohl aus rechtspolitischen Überlegungen als auch aus gleichheitsrechtlichen Überlegungen sollte lediglich solchen Organisationen Zugang zu Überprüfungsverfahren gewährt werden, die ausschließlich Umweltinteressen wahrnehmen. Dies sollte durch eine abstrakt formulierte Regelung erfolgen, ohne dass einzelne Organisationen durch den Gesetzgeber namentlich zur „Mitwirkung“ berufen werden (Punkt 7.2.3.; vgl auch Punkt 8.3.3.).

IV. *Konsequenzen für das Rechtsmittelverfahren*

17. Zumindest in 2. Instanz - also als Berufungsbehörde - muss ein Tribunal entscheiden. Für das Vorliegen eines Tribunals ist es hinreichend, wenn die entsprechende Behörde unabhängig und unparteiisch sowie im Lichte des österreichischen Legalitätsprinzip gesetzlich eingerichtet ist, sofern diese Behörde volle Tatsachenprüfungsbefugnis hat. Eine bloß kassatorische Entscheidungsmöglichkeit ist ausreichend. Möglich wäre eine unbeschränkte Berufung des Umweltsenats zur zuständigen Behörde 2. Instanz (Punkt 7.5.).

E. „Access to Justice“

I. Umsetzung vor allem durch Verwaltungsrecht

18. Im Hinblick auf den im österreichischen Verfassungsrecht positivierten Grundsatz der Trennung zwischen Justiz und Verwaltung in allen Instanzen eignet sich ein Zugang zu ordentlichen Gerichten als Umsetzung des „Access to Justice“-Prinzips der dritten Säule nur bedingt (sekundär und lediglich hinsichtlich Art 9 Abs 3 der Konvention). Aufgrund der zahlreichen Vorteile eines Verwaltungsverfahrens gegenüber einem gerichtlichen Verfahren (geringere Kosten, rascheres Verfahren, effektivere Rechtsmittel) sind damit keine Nachteile für die Betroffenen verbunden. Auch eine allenfalls behauptete in bloß geringerem Maße ausgeprägte Fairness oder Gerechtigkeit solcher Verfahren kann empirisch nicht nachgewiesen werden (und würde sich auch mit der anwaltlichen Erfahrung der Autoren nicht decken). In eingeschränktem Ausmaß sind zivilrechtliche Ansprüche jedoch denkbar (Punkt 8.4.2.).
19. Art 9 Abs 3 der Konvention soll sicherstellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit die Einhaltung innerstaatlichen Umweltrechts relevieren können. Als Umsetzungsmöglichkeiten stehen den österreichischen Materiegesetzgebern in erster Linie die Mechanismen der verstärkten Gewährung einer Parteistellung bei verschiedenen verwaltungspolizeilichen Regelungen zur Verfügung. Dies ist auch verfassungsrechtlich weitgehend unproblematisch. Mit der Erlangung einer Parteistellung ist auch die Möglichkeit der Herbeiführung einer (ausständigen) Entscheidung verbunden (siehe zB Punkt 8.2.2.).
20. Für eine Legalparteienstellung zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 (oder weitergehender Rechtsansprüche, die im Umweg über § 8 AVG zu subjektiven Rechten werden) kommen - wie schon im Hinblick auf Art 9 Abs 2 - in erster Linie Verbände in Betracht, deren satzungs- oder statutenmäßiger Zweck die Wahrnehmung von Umweltinteressen ist. Auch eine „Aufwertung“ der Umweltschutzvereine wäre möglich (Punkte 8.3.1. und 8.3.2.).
21. Derzeit kommt es im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes und damit in wesentlichen Bereichen des Umweltrechts bei Entscheidung über Verwaltungsübertretungen nicht zu einer Trennung in eine eigene „Anklagebehörde“ und eine entscheidende Behörde, wie dies etwa im gerichtlichen (Umwelt-)Strafrecht der Fall ist (Geltung des „Inquisitionsprinzips“ im Verwaltungsstrafrecht). Durch eine Trennung von anklagender und entscheidender Instanz auch im Verwaltungsstrafrecht könnte ein Beitrag zu mehr rechtsstaatlicher Strukturierung von Verwaltungsstrafverfahren geleistet werden, die außerdem eine (teilweise) Möglichkeit der Umsetzung des Art 9 Abs 3 der Konvention ermöglichen würde: Ebenso wie im gerichtlichen Strafrecht könnten näm-

lich subsidiär - falls behördlich institutionalisierte Ankläger nicht einschreiten - potenziell Betroffene oder Geschädigte als anklagende Instanzen fungieren.

II. Zivilrechtliche Ergänzungen des „Acces to Justice“

22. Zivilrechtliche Untersagungsansprüche können - unter Beachtung wiederum der Bestimmungen über die Gewaltentrennung - komplementär begründet werden. Eine Erweiterung des UWG um zivilrechtliche Unterlassungsansprüche für den Fall, dass sich Wettbewerber durch Übertretung umweltrelevanter Vorschriften einen Wettbewerbsvorteil verschafften, ist de lege ferenda denkbar. Dies gilt auch für eine Verbandsklage analog zu § 14 UWG und den entsprechenden Bestimmungen im KSchG (Punkt 8.2.5.).

III. Vorläufiger Rechtsschutz

23. Genereller Reformbedarf besteht - da als Umsetzungsmechanismus des Art 9 Abs 3 in erster Linie die Schaffung weiterer verwaltungsrechtlicher Bestimmungen vorgeschlagen wird - hinsichtlich der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes, der bis zur endgültigen Klärung eines Sachverhalts, zB durch einen rechtskräftigen Bescheid, Betroffenen einen Schutz etwa durch befristete Untersagungen etc bietet, aber dem österreichischen Verwaltungsrecht noch weitgehend fremd ist (Punkt 8.4.2).

F. Umsetzung ohne Verfassungsänderung möglich

24. Eine völkerrechtskonforme Umsetzung der Konvention ist ohne Verfassungsänderung möglich (Punkte 4.4., 7.4. und 8.2.).