

RECHT DER UMWELT

Schriftleitung + Redaktion **Ferdinand Kerschner** Redaktion **Bernhard Raschauer**
Ständige Mitarbeiter **W. Berger, W. Bergthaler, B.-C. Funk, R. Hink, D. Hinterwirth,**
W. Hochreiter, K. Hofmann, P. Jabornegg, V. Madner, F. Oberleitner,
E. Schulev-Steindl, J. Stabentheiner, E. Wagner, H. Wegscheider

August 2009

04

109 – 144

Beiträge

10 Jahre Aarhus-Konvention

Thomas Neger ➔ 112

Bodenrisiko bei der Veräußerung kontaminierter Liegenschaften (Teil 2)

Erika Wagner ➔ 117

Beilage Umwelt & Technik

Ökologische Bauaufsicht als naturschutzbehördliches Allheilmittel?

Helmut Wittmann, Thomas Rücker, Gertrud Breyer ➔ 42

Aktuelles Umweltrecht

Klima- und Energiesparpaket der EG ➔ 123

Bundes-Umwelthaftungsgesetz (B-UHG) ➔ 124

Leitsätze

Schwerpunkte Allgemeines Umweltrecht und Bergrecht ➔ 127

Rechtsprechung

Zugang zu Umweltinformationen nach Ökokatastrophe

EGMR beruft sich auf Vorsorgeprinzip ➔ 132

Werbeverbot nach Bgld Naturschutzgesetz

VfGH zieht Grenze Matthias Köhler ➔ 136

Alpenpark Turracher Höhe

US beschränkt UVP-Detailgenehmigungsverfahren

Lorenz E. Riegler ➔ 139

10 Jahre Aarhus-Konvention

Defizite bei der Umsetzung in das österreichische Recht

RdU 2009/64

UIG;
UVP-G 2000;
GewO 1994;
AWG 2002;
MinroG;
EG-K

Umwelt-
information;

Öffentlichkeits-
beteiligung;

Gerichtszugang

Im Juni 2008 feierte die Aarhus-Konvention ihr zehnjähriges Bestehen. Dieser völkerrechtliche Vertrag bedeutete eine entscheidende Weiterentwicklung der Bereiche Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige der in der Aarhus-Konvention enthaltenen Verpflichtungen in Österreich bislang noch „totes Recht“ darstellen, da sie nicht bzw nur unzureichend umgesetzt wurden.¹⁾

Von Thomas Neger

Inhaltsübersicht:

- A. Der lange Weg der Umsetzung
- B. Defizite bei der Umsetzung
 - 1. Kompetenzrechtliche Erwägungen
 - 2. Umsetzungsdefizite im Umweltinformationsgesetz
 - 3. Umsetzungsdefizite im UVP-G 2000
 - 4. Umsetzungsdefizite in GewO, AWG, MinroG und EG-K
 - 5. Weitere Defizite bei der Umsetzung
- C. Zusammenfassung und Perspektiven

A. Der lange Weg der Umsetzung

Die Aarhus-Konvention²⁾ ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) am 25. 6. 1998 in der dänischen Stadt Aarhus von 35 Staaten unterzeichnet wurde. Das Übereinkommen besteht hauptsächlich aus drei Säulen. Die erste Säule betrifft den Zugang zu Umweltinformationen, der zweite Pfeiler die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und die dritte Säule bezieht sich auf den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten.

Obwohl Österreich zu den Signatarstaaten der Aarhus-Konvention gehörte, dauerte es fast sieben Jahre, bis das Übereinkommen ratifiziert wurde und schließlich am 17. 4. 2005 in Kraft trat.³⁾

Auch die EG als supranationale Organisation gehörte zu den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention. Bis zur Ratifizierung durch den Rat dauerte es – wie auch in Österreich – nahezu sieben Jahre.⁴⁾ Einer der Gründe dafür dürfte sein, dass das Gemeinschaftsrecht vor dem Ratsbeschluss über den Abschluss des Aarhus-Übereinkommens an die Vorgaben der Konvention angepasst werden sollte. Für die EG ergaben und ergeben sich dabei Umsetzungsverpflichtungen in zweierlei Hinsicht:

→ Zum einen bedarf es einer Anpassung des durch die MS zu vollziehenden Sekundärrechts. Dabei erfolgt eine Umsetzung der drei Säulen in jeweils verschiedenen Rechtsakten. Die erste und die zweite Säule des Aarhus-Übereinkommens sind durch – für die MS verbindliche – Gemeinschaftsrechtsakte groß-

teils umgesetzt.⁵⁾ Erhebliche Umsetzungsdefizite bestehen hingegen nach wie vor im Bereich der dritten Säule.⁶⁾

→ Andererseits sind auch Umsetzungs Vorschriften für diejenigen Bereiche vonnöten, wo Organe und Ein-

1) Der Beitrag beruht auf Teilen der Diplomarbeit des Verf mit dem Titel „Die Aarhus-Konvention. Probleme bei ihrer Umsetzung ins österreichische Recht“, die im September 2008 an der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre, eingereicht wurde. Für zahlreiche Anregungen möchte ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Christian Brünner und Herrn Ass.-Prof. Mag. Dr. Gerhard Schnedl bedanken.

2) Übk von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung („Aarhus Konvention“) BGBl III 2005/88; siehe dazu: *Epiney/Scheyli*, Die Aarhus-Konvention (2000); *Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR Bd 38 (2000) 217 ff; *Hecht*, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich. Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich, Schriftenreihe der AK, Informationen zur Umweltpolitik Bd 145 (2001); *Hummer*, Greening of the European Union – Rolle und Funktion der organisierten Zivilgesellschaft im gemeinschaftlichen Umweltrecht, in: *Geistlinger* (Hrsg), Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa im internationalen und europäischen Kontext, FS für Uibopuu (2004); jüngst *Almeling*, Die Aarhus-Konvention. Auswirkungen auf das deutsche Recht (2008).

3) Es erscheint auf den ersten Blick verwunderlich, dass die Ratifikation der Aarhus-Konvention in Österreich und den meisten anderen west- und mitteleuropäischen Unterzeichnerstaaten relativ lange dauerte bzw bisweilen noch gar nicht erfolgt ist, während das Übk relativ rasch in die Rechtsordnungen der meisten osteuropäischen Signatarstaaten Eingang fand (vgl diesbezüglich <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=531&chapter=27&lang=en>). Der Grund für diese Entwicklung dürfte darin liegen, dass die osteuropäischen Staaten im Großen und Ganzen zwar ein durchaus fortschrittliches materielles Umweltrecht besitzen, das Verwaltungsverfahrenrecht allerdings – bspw verglichen mit Österreich – einen relativ geringen Kodifikationsgrad aufweist.

4) Die Konvention wurde schließlich durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates v 17. 2. 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABI 17. 5. 2005, L 2005/124, 1–3 Teil des Gemeinschaftsrechtsbestandes.

5) Vgl die RL 2003/4/EG des EP und des Rates v 28. 1. 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates, ABI v 14. 2. 2003, L 2003/041, 26, sowie die RL 2003/35/EG des EP und des Rates v 26. 5. 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABI v 25. 6. 2003, L 2003/156, 19.

6) Vgl diesbezüglich den Vorschlag für eine RL des EP und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM (2003) 624 endg, welcher bislang allerdings noch keinen verbindlichen Sekundärrechtsakt darstellt.

richtungen der Gemeinschaft von den Vorschriften des Aarhus-Übereinkommens betroffen sind. Hier erfolgt die Umsetzung aller drei Säulen in einem einzigen Rechtsinstrument.⁷⁾

B. Defizite bei der Umsetzung

1. Kompetenzrechtliche Erwägungen

Für Österreich ergab sich aus dem Beitritt der EG zur Aarhus-Konvention folgende Situation: Diejenigen Bereiche, die aufgrund der Gemeinschaftskompetenzen durch die EG zu regeln sind, werden in Österreich über den „Umweg“ EU umgesetzt. Verbleibende Bereiche, die wegen des Prinzips der beschränkten Einzelermächtigung⁸⁾ in den EG-Kompetenzen keine Deckung finden, sind durch Österreich direkt umzusetzen.

Die **erste Säule** der Aarhus-Konvention wird über den „Umweg“ der EG in die österr Rechtsordnung implementiert.⁹⁾ Auf Bundesebene trat im Jahr 2005 eine Änderung des seit 1993 bestehenden Umweltinformationsgesetzes (UIG) in Kraft.¹⁰⁾ Ziel dieser Neuregelung war es, das UIG an die Umweltinformationsrichtlinie der EG (UI-RL) anzupassen. Dadurch wird zugleich eine Umsetzung der ersten Säule des Aarhus-Übereinkommens in das österr Recht erreicht. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der UI-RL und dem UIG sollte eine Weiterentwicklung der Umweltinformationsgesetzgebung erfolgen und eine Optimierung und effiziente Gestaltung der Umweltinformationsflüsse erzielt werden.¹¹⁾

Wie auch beim Zugang zu Umweltinformationen erfolgt eine Umsetzung der **zweiten Konventionssäule** in das österr Recht größtenteils mittelbar über das EU-Recht.¹²⁾ Einerseits wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Instrumentarium der Umweltverträglichkeitsprüfung erreicht. Gem Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG ist die Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, in Gesetzgebung Bundessache und hinsichtlich der Vollziehung Landessache.

Die zweite Umsetzungsschiene betrifft die IPPC-RL¹³⁾ der EU. Hierbei erfolgt eine Umsetzung der Konventionsvorgaben in den von der IPPC-RL erfassten Materiensetzen. Diesbezüglich sind auf Bundesebene die Kompetenztatbestände „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ (Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG), „Bergwesen“ und „Dampfkesselwesen“ (Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG) und „Abfallwirtschaft“ und „Luftreinhaltung“ (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) einschlägig.

Die Länder treffen Umsetzungsverpflichtungen aufgrund der Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG in allen Bereichen, die nicht der Gesetzgebung des Bundes übertragen sind.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Bedarfskompetenz des Bundes gem Art 11 Abs 1 Z 7 HS 2 B-VG. Demnach kommt dem Bund bei der Genehmigung von Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, die Gesetzgebungskompetenz und den Ländern die Vollzugskompetenz zu. Der

Bund wird durch diese Bestimmung zur Erlassung materiellrechtlicher Regelungen ermächtigt.¹⁴⁾

Hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Aspekte wird durch Art 11 Abs 6 B-VG wiederum eine Bedarfssetzungskompetenz des Bundes normiert. „Soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, werden auch das Bürgerbeteiligungsverfahren für bundesgesetzlich zu bestimmende Vorhaben, die Beteiligung an den einem Bürgerbeteiligungsverfahren nachfolgenden Verwaltungsverfahren und die Berücksichtigung der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens bei der Erteilung der für die betroffenen Vorhaben erforderlichen Genehmigungen sowie die Genehmigung der in Art 10 Abs 1 Z 9 genannten Vorhaben durch Bundesgesetz geregelt.“ Die Bestimmung des Art 11 Abs 6 B-VG ermächtigt den Bundesgesetzgeber nach Meinung von Hecht jedoch neben der Schaffung von formellen Regelungen auch zu materiellrechtlichen Regelungen, wovon auch die Gewährung von Rechtsansprüchen umfasst ist.¹⁵⁾

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass durch obgenannte Bestimmungen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes sowohl in materieller als auch verfahrensrechtlicher Hinsicht gegeben ist. Soweit kein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, fällt die Regelung der Bürgerbeteiligung – insofern keine Elemente einer Umweltverträglichkeitsprüfung betroffen sind – in den Regelungsbereich der Länder.¹⁶⁾

Die nationale Implementierung der Konventionsvorgaben erfolgte auf Bundesebene in folgenden österr Rechtsvorschriften: dem UIG¹⁷⁾, dem UVP-G 2000¹⁸⁾, der GewO 1994¹⁹⁾, dem AWG 2002²⁰⁾, dem MinroG²¹⁾ und dem EG-K²²⁾. Einschlägig für die Umsetzung waren folgende Gesetzesnovellen: UIGNov 2004²³⁾, UVP-G-Nov 2004²⁴⁾, Gewerberechts-Nov 2005²⁵⁾ und die AWG-Nov 2004²⁶⁾. →

7) Vgl die VO (EG) 1367/2006 des EP und des Rates v 6. 9. 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl v 25. 9. 2006, L 2006/264, 13.

8) Vgl Art 5 Abs 1 EGV und Art 5 EUV.

9) Vgl FN 5.

10) UIG-Nov 2004 BGBl I 2005/6.

11) Vgl ErläutRV UIG-Nov 2004, 641 BlgNR 22. GP 2.

12) Vgl FN 5.

13) RL 2008/1/EG des EP und des Rates v 15. 1. 2008 über die integrierende Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (kodifizierte Fassung).

14) Vgl Hecht, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich 69.

15) Vgl Hecht, Partizipation 70.

16) Aus Gründen des Umfangs beschränkt sich dieser Beitrag jedoch auf die kompetenzrechtliche Ebene der Bundeszuständigkeit.

17) Umweltinformationsgesetz BGBl 1993/495 idF BGBl I 2005/6.

18) Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 BGBl 1993/697 idF BGBl I 2008/2.

19) Gewerbeordnung 1994 BGBl 1994/194 idF BGBl I 2008/68.

20) Abfallwirtschaftsgesetz 2002 BGBl I 2002/102 idF BGBl I 2008/54.

21) Mineralrohstoffgesetz BGBl I 1999/38 idF BGBl 2006/113.

22) Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen BGBl I 2004/150 idF BGBl I 2006/84.

23) BGBl I 2005/6.

24) BGBl I 2004/153.

25) Bundesgesetz, mit dem die Gewerbeordnung 1994, das Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen und das Mineralrohstoffgesetz geändert werden, BGBl I 2005/85.

26) BGBl I 2004/155.

Die Verpflichtungen der **dritten Säule** der Aarhus-Konvention finden ihre – teilweise noch unvollständige²⁷⁾ – Umsetzung ebenfalls hauptsächlich aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben²⁸⁾ in den obigen Rechtsvorschriften.

2. Umsetzungsdefizite im Umweltinformationsgesetz²⁹⁾

a) „Passive Informationspflicht“

Der einzige Umsetzungsmangel im Bereich der „passiven Informationspflicht“ ergibt sich daraus, dass das UIG keine auszugsweise Informationserteilung vorsieht. Sowohl die Aarhus-Konvention als auch die UI-RL ermöglichen die Übermittlung von Auszügen bei diversen, unter die Mitteilungsschranken fallenden Informationen.³⁰⁾

b) „Aktive Informationspflicht“

Im Bereich der „aktiven Informationspflicht“ besteht hinsichtlich des Umfangs der bei der Beh verfügbar zu haltenden Informationen – ebenso wie auf EU-Ebene³¹⁾ – ein erheblicher Umsetzungsmangel. Die Aarhus-Konvention verlangt in Art 5 Abs 1 lit a, dass „jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass **Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und dass sie diese Informationen aktualisieren**“. Gem § 9 UIG haben die Beh die für ihren Kompetenzbereich maßgeblichen und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit aktiv und systematisch zu verbreiten. Somit fallen Umweltinformationen, welche zwar für den Aufgabenbereich einer Beh relevant sind, bei dieser allerdings nicht vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, nicht unter die Verbreitungspflicht des UIG. Eine aktive **Informationsbeschaffungspflicht** hinsichtlich **aller für den Kompetenzbereich der jeweiligen Beh einschlägigen Informationen** wird durch die Bestimmungen des UIG nicht normiert. Daran ändert auch die in § 9 Abs 2 UIG enthaltene beispielhafte Aufzählung bestimmter Informationen, die in jedem Fall aktiv zu verbreiten sind, nichts.

Weiters fordern die Aarhus-Konvention und die UI-RL, dass die **Behörden die Öffentlichkeit über die Möglichkeit der Beantragung von Informationsmitteilungen und die diesbezüglichen Einzelheiten zu informieren und dabei zu unterstützen haben**.³²⁾

Das UIG beinhaltet keine derartige Informations- und Unterstützungspflicht der Beh. Die in § 10 Abs 2 geregelte Aufgabe der Koordinierungsstelle für Umweltinformationen, „geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um den Zugang zu Umweltinformationen zu erleichtern“, erfüllt die Konventions- und RL-Vorgaben mE nicht.

c) Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Vorgaben der ersten Säule der Konvention durch das UIG gut in das österr Recht implementiert wurden. Der einzig wirklich markante Mangel ergibt sich aus der fehlenden Informationsbeschaffungspflicht der Beh.

3. Umsetzungsdefizite im UVP-G 2000

Art 6 Abs 10 der Konvention verpflichtet die Vertragsparteien sicherzustellen, dass „**bei einer durch eine Behörde vorgenommenen Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen für eine in Absatz 1 genannte Tätigkeit die Absätze 2 bis 9 (Anm: Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit) sinngemäß und soweit dies angemessen ist, Anwendung finden**“.

Es stellt sich im gegenwärtigen Zusammenhang nun die Frage, was unter einer „durch eine Behörde vorgenommenen Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen“ zu verstehen ist. ME handelt es sich dabei um eine von der jeweiligen Beh angeregte Vorhabensmodifizierung. Als Änderung iSd § 3 a UVP-G kann ein derartiges Handeln der Beh nicht qualifiziert werden. *Ennöckl/Raschauer* grenzen ebenfalls zwischen Sanierungsmaßnahmen und Änderungsmaßnahmen ab.³³⁾ Art 6 Abs 10 Aarhus-Konvention bezieht sich somit auf verwaltungsrechtliche Anpassungs- und Sanierungsverfahren und dient als Ergänzung zu Anh I Abs 22 (Vorhabensänderung bzw -erweiterung). Dies geht auch aus dem Implementation Guide der UN/ECE hervor.³⁴⁾

§ 3 a Abs 8 UVP-G nimmt nunmehr Maßnahmen, die Gegenstand eines verwaltungsrechtlichen Anpassungs- oder Sanierungsverfahrens sind, von einer UVP-Pflicht aus. Darin dürfte ein Verstoß gegen die Umsetzungsvorgaben der Konvention liegen. Auch der Umstand, dass die Aarhus-Konvention mit der Formulierung in Art 6 Abs 10 – „**soweit dies angemessen ist**“ – den MS gewisse Spielräume bei der Umsetzung dieser Bestimmung einräumt, vermag daran nichts zu ändern. Laut dem UN/ECE Implementation Guide dürfen die diesbezüglichen Freiräume nur in Anspruch genommen werden, wenn es in Einzelfällen notwendig ist.³⁵⁾

Auffallend ist zudem, dass sämtliche Materiengesetze, welche die IPPC-RL umsetzen, bei der Aktualisierung der Betriebsbedingungen ein Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen.³⁶⁾

4. Umsetzungsdefizite in GewO, AWG, MinroG und EG-K

Art 6 Abs 8 des Aarhus-Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien, sicherzustellen, dass das **Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt wird**.

Sowohl die GewO, das MinroG, das EG-K als auch das AWG verpflichten die Beh zur öffentlichen Kundmachung des Genehmigungsbescheids. Die Bekannt-

27) Siehe FN 6.

28) Vgl FN 5.

29) Vgl allgemein zum UIG *N. Raschauer*, Umweltinformationsgesetz, in: *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht (2006) 559 ff.

30) Vgl Art 4 Abs 6 der Konvention und Art 4 Abs 4 UI-RL.

31) Vgl Art 7 Abs 1 UI-RL.

32) Vgl Art 5 Abs 2 Aarhus-Übereinkommen und Art 3 Abs 5 UI-RL.

33) Vgl *Ennöckl/Raschauer*, Kommentar zum UVP-G (2006) § 3 a Rz 28.

34) Vgl *Economic Commission for Europe*, The Aarhus-Convention – An Implementation Guide (2000) 111.

35) IdS *UN/ECE*, Implementation Guide 111.

36) Vgl § 81 b Abs 4 iVm § 81 a Z 1 GewO (eingehend dazu *Ennöckl/N. Raschauer*, Eckpunkte der Gewerbechts-Novelle 2005, ecolex 2005, 870); § 121 b MinroG; § 7 Abs 4 EG-K und § 57 Abs 3 iVm § 37 Abs 1 AWG.

gabe hat auch Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu enthalten. Aus diesen Formulierungen lässt sich jedoch mM keinerlei Verpflichtung zur Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidungsfindung ableiten. Da anderweitige gesetzliche Regelungen nicht vorhanden sind, ergibt sich ein schwerer Mangel in der Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben. Diesbezüglich sei auch auf § 17 Abs 4 UVP-G verwiesen, welcher ua ausdrücklich vorsieht, die eingelangten Stellungnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der behördlichen Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Die GewO nimmt in Anlage 3 Z 1 gewisse Anlagen oder Anlagenteile von einer IPPC-Genehmigungspflicht (unter Beteiligung der Öffentlichkeit) aus. Dies sind Anlagen oder Anlagenteile, die ausschließlich der Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren, insb im Labor- oder Technikumsmaßstab, dienen.

In Übereinstimmung mit dem diesbezüglichen Mangel der IPPC-RL³⁷⁾ verstößt Anlage 3 Z 1 GewO gegen die Konventionsvorgaben.

Gem Anh I Abs 21 Aarhus-Konvention findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Genehmigung von Vorhaben nur dann nicht statt, wenn diese ausschließlich oder hauptsächlich zur Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Methoden oder Produkte über einen Zeitraum von weniger als zwei Jahren durchgeführt werden. Wären damit aber **wahrscheinlich erhebliche nachteilige Umwelt- oder Gesundheitsauswirkungen** verbunden, so hat dennoch eine Bürgerpartizipation iSd Art 6 zu erfolgen.

§ 8 Abs 1 EG-K sieht für die behördliche Entscheidungsfindung eine Frist von drei Monaten nach Einlangen des vollständigen Antrags oder im Fall einer mündlichen Verhandlung binnen drei Monaten nach dieser vor. Ob dadurch ein **angemessener zeitlicher Rahmen für die verschiedenen Phasen des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens** iSd Konventionsartikels 6 Abs 3 **damit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung der Öffentlichkeit zur Verfügung steht**, gewährleistet wird, erscheint mir sehr fraglich.

5. Weitere Defizite bei der Umsetzung

Art 8 Aarhus-Konvention statuiert ua eine **Beteiligung der Öffentlichkeit während der Verbreitung allgemeiner Normvorschriften**. Es gibt in Österreich einige Instrumente, welche die Öffentlichkeit im Zug von Normerzeugungsverfahren miteinbeziehen bzw informieren.³⁸⁾ Dies alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es kaum zwingende gesetzliche Regelungen gibt, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit während der Vorbereitung allgemeiner Normvorschriften regeln.

In anderen EU-Staaten wie bspw Ungarn besteht in Gesetzgebungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligungspraxis. Darüber hinaus muss in Amerika jeder Gesetzesentwurf öffentlich bekannt gegeben werden. Zugleich muss die Öffentlichkeit zur Stellungnahme eingeladen werden und ihr muss dazu genügend Zeit zur Verfügung stehen. Vor Verabschiedung der Regelung müssen die eingelangten Stellungnahmen durchgesehen werden.³⁹⁾

Da die Aarhus-Konvention in diesem Bereich sehr vorsichtig formuliert ist und nur ein „Bemühen“ der Vertragsparteien zur Schaffung entsprechender Beteiligungsmechanismen fordert, kann Österreich mE kein Vorwurf der mangelhaften bzw bislang versäumten Umsetzung gemacht werden. IdZ könnte jedoch eine Institutionalisierung des Begutachtungsverfahrens bei der Erlassung von Gesetzen angedacht werden.

§ 10 WirtschaftskammerG 1998⁴⁰⁾, § 93 Abs 2 ArbeiterkammerG 1992⁴¹⁾ sowie die LandwirtschaftskammerG der einzelnen Bundesländer sehen bereits die Einbeziehung dieser öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Normerlassungsverfahren vor. Analog der Parteistellung in gewissen verwaltungsbehördlichen Genehmigungsverfahren könnten auch Umweltorganisationen in den Gesetzgebungsprozess anhand eines verpflichtenden Begutachtungsverfahrens einbezogen werden.

Hier sei auch auf Art 58 OÖ L-VG verwiesen, demzufolge Gesetzesvorlagen von grundsätzlicher Bedeutung, die als Vorlage der LReg an den Landtag gelangen, einem Begutachtungsverfahren durch die Landesbürgerinnen und Landesbürger zu unterziehen sind, wenn die LReg dies beschließt. Im Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren hat jede Landesbürgerin und jeder Landesbürger das Recht, innerhalb von sechs Wochen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.⁴²⁾

Va im Bereich des **allgemeinen umweltrechtlichen Anfechtungsanspruchs** gem Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention⁴³⁾ bestehen noch erhebliche Umsetzungsversäumnisse. Der RL-Vorschlag der Kommission über den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten⁴⁴⁾ würde die Bestimmung des Art 9 Abs 3 in weitem Maß umsetzen.⁴⁵⁾

Der Rat der Europäischen Union hat in seinem Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von

37) Vgl Anh I Z 1 IPPC-RL.

38) Ein Charakteristikum der politischen Landschaft Österreichs ist das System der Sozialpartnerschaft. Gesetzliche Regelungen mit Umweltbezug kommen zumeist erst nach umfangreichen und teilweise langwierigen Verhandlungen zwischen Vertretern der jeweiligen Interessengruppen zustande. Gesetzesentwürfe werden zudem idR der Wirtschaftskammer, der Arbeiterkammer und der Landwirtschaftskammer zur Begutachtung vorgelegt. Innerhalb der jeweiligen Institutionen erfolgt sodann wiederum eine interne Meinungsbildung. Dies trägt zu einer Einbeziehung der Bürger in Normerzeugungsverfahren bei. Ein gewisses Maß an Publizität wird auch durch die mehrmaligen parlamentarischen Lesungen, die in den Normerzeugungsverfahren vorgesehen sind, erreicht; vgl dazu Hecht, Partizipation 85.

39) Vgl Hecht, Partizipation 85.

40) Bundesgesetz über die Kammern der gewerblichen Wirtschaft BGBl I 1998/103 idF BGBl I 2008/2.

41) Bundesgesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte BGBl 1991/626 idF BGBl I 2008/2.

42) Vgl auch Hörtenhuber/Steiner, Normsetzung und qualitative Regulierung – Das oberösterreichische Modell zur Qualitätssicherung, JRP 2002, 7.

43) Art 9 Abs 3 lautet folgendermaßen: „(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.“

44) Vgl FN 6.

45) Ein Umsetzungsmangel wäre das Fehlen von Informationsverpflichtungen der MS hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Überprüfungsverfahren iSd Art 9 Abs 5 Aarhus-Konvention.

Aarhus im Namen der Europäischen Gemeinschaft⁴⁶⁾ eine Erklärung gem Art 19 Abs 5 Aarhus-Konvention⁴⁷⁾ bezüglich der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Gemeinschaft und MS abgegeben. Darin wird ausdrücklich festgehalten, dass die aus Art 9 Abs 3 erwachsenden Verpflichtungen in den Zuständigkeitsbereich der MS fallen, soweit keine Gemeinschaftsorgane involviert sind. Erst wenn die EG in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt, kommt es zu einem Kompetenzübergang von den MS auf die Gemeinschaft.

Der seit dem Jahr 2003 vorliegende RL-Entwurf ist bislang im Gesetzgebungsprozess „stecken geblieben“. Somit ist Art 9 Abs 3 durch die EG bislang nicht umgesetzt. Die diesbezügliche Umsetzungskompetenz liegt also noch bei den MS.

Daraus ergibt sich derzeit die äußerst ungünstige Situation, dass die MS auf ein Inkrafttreten des RL-Entwurfs warten. Umsetzungstendenzen ihrerseits lassen sich kaum ausmachen, was in Anbetracht der „drohenden“ Gemeinschaftsregelung auch verständlich ist. Deswegen wäre es wünschenswert, dass die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Gemeinschaftsorgane eine alsbaldigste Verabschiedung der im Entwurf durchaus überzeugend erscheinenden RL anstreben.

Ebenfalls bestehen Umsetzungsdefizite hinsichtlich der **Bestimmung des Art 9 Abs 4 Aarhus-Konvention**.⁴⁸⁾ Die Behördenzuständigkeit für Vorhaben des dritten Abschnitts des UVP-G (Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken) ist dadurch charakterisiert, dass der BMVIT erste und letzte Instanz des Verwaltungsverfahrens ist.⁴⁹⁾ Entscheidungen des BMVIT können nur mehr beim VwGH bzw VfGH angefochten werden. Von den beiden GH werden im Wesentlichen nur grobe Verfahrensfehler geprüft, da sie keine Tatsacheninstanzen sind, und zudem wird die „aufschiebende Wirkung“ hinsichtlich bekämpfter Bescheide in der Praxis nur in Ausnahmefällen gewährt. Der Bau der Trassen durch ASFINAG oder ÖBB kann somit nahezu immer nach der – erst- und zugleich letztinstanzlichen – Entscheidung des BMVIT beginnen, auch wenn Beschwerdeverfahren anhängig sind. Bis es zu einem Erkenntnis der Höchstgerichte kommt, ist der Bau des Projekts idR bereits sehr weit fortgeschritten, wenn nicht gar bereits fertiggestellt. Ob hinsichtlich des dritten Abschnitts des UVP-G ein „**angemessener und effektiver Rechtsschutz**“ bzw „*soweit angemessen auch vorläufiger Rechtsschutz*“ iSd Art 9 Abs 4 besteht, erscheint unter diesen Umständen mehr als fraglich. Zudem ist zu hinterfragen, ob das BMVIT-Verfahren gänzlich den Konventionsvorgaben der „**Fairness, Gerechtigkeit, Zügigkeit und Kosten-schonung**“ bei Rechtsschutzverfahren⁵⁰⁾ entspricht.

IdS ist auch der Umstand zu sehen, dass in vereinfachten UVP-Verfahren des zweiten Abschnitts Umweltorganisationen seit 1. 6. 2006 nicht mehr den VwGH anrufen können.⁵¹⁾ Der Rechtsschutz für NGO endet demnach beim US, während Projektwerber auch die Höchstgerichte anrufen können.

Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit werden zudem dadurch eingeschränkt, dass es für die zu meist sehr kostspielige Beteiligung⁵²⁾ von Umweltorga-

nisationen, Bürgerinitiativen etc keine gesetzliche Aufwandsentschädigung gibt. Durch diese finanziellen Barrieren kann es mitunter auch zu einer Ineffektivität des Rechtsschutzes kommen. Diesbezüglich dürften Taten des Gesetzgebers gefordert sein, um den Konventionsvorgaben der Art 3 Abs 4⁵³⁾ und Art 9 Abs 4⁵⁴⁾ gerecht zu werden.⁵⁵⁾

C. Zusammenfassung und Perspektiven

Die **erste und die zweite Säule** der Aarhus-Konvention sind in Österreich größtenteils umgesetzt. Dennoch sollte dies kein Anlass dazu sein, sich „zurückzulehnen“. Vielmehr muss an einer kontinuierlichen Verbesserung der Informationsmechanismen gearbeitet werden. Dabei wird mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention alleine nicht das Auslangen gefunden werden. Es wird eines stetigen Eigenengagements der Staaten bzw Organisationen bedürfen. Nur durch **umfangreiche Informationsmöglichkeiten** werden sich die künftigen Umweltprobleme meistern lassen. Zudem wird die Effizienz des Umweltschutzes mE zu einem großen Teil von **wirksamen Beteiligungsmöglichkeiten** der Bürger in den einzelnen **Entscheidungs- und Normerlassungsprozessen**⁵⁶⁾ abhängen.

Am geringsten ist der Umsetzungsgrad hinsichtlich der **dritten Säule** ausgeprägt. Hierbei wird das Hauptaugenmerk in nächster Zeit va auf die Statuierung von Rechtsschutzmöglichkeiten bei der Verletzung von innerstaatlichen Umweltschutzvorschriften zu legen sein.

46) ABI L 124 v 17. 5. 2005, 1–3.

47) Art 19 Abs 5 lautet: „(5) In ihren Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden erklären die in Artikel 17 genannten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration den Umfang ihrer Zuständigkeiten in bezug auf die durch dieses Übereinkommen erfaßten Angelegenheiten. Diese Organisationen teilen dem Verwahrer auch jede wesentliche Änderung des Umfangs ihrer Zuständigkeiten mit.“

48) Art 9 Abs 4 lautet folgendermaßen: „(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.“

49) Vgl § 24 UVP-G 2000.

50) Siehe FN 47.

51) Siehe § 46 Abs 18 Z 2 lit a UVP-G 2000.

52) Man denke nur an die enormen Gutachtenkosten bei großen UVP-Verfahren, welche notwendig sind, um dem Projektwerber auf derselben fachlichen Ebene gegenüberzutreten zu können.

53) Art 3 Abs 4 lautet folgendermaßen:

„(4) Jede Vertragspartei sorgt für angemessene Anerkennung und **Unterstützung** von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und stellt sicher, daß ihr innerstaatliches Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist.“ Anm: Hervorhebung durch den Autor.

54) Siehe FN 47.

55) Vgl bezüglich der Ausführungen zum BMVIT-Verfahren, der Anrufung des VwGH durch Umweltorganisationen und der Frage der Aufwandsentschädigung auch die Position des Ökobüros zur UVP-G-Novelle 2008, abgedruckt in: *Mittendorfer* (Hrsg), Die UVP auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung eines umkämpften Instruments, Schriftenreihe der AK, Informationen zur Umweltpolitik Bd 177 (2008) 75.

56) An dieser Stelle sei bspw auf die von manchen Stimmen in der Lehre (vgl *Epiney*, Umweltrecht in der europäischen Union² [2005] 371 mwN) geforderte obligatorische UVP für gemeinschaftliche Rechtsakte hingewiesen. Durch ein solches Instrument könnte Art 8 des Aarhus-Übereinkommens erfüllt werden, indem man im Zug dieser UVP ein Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorsieht. Weiters könnte die Effektivität der gemeinschaftlichen Normerlassungsverfahren in Bezug auf die Umwelt erheblich verbessert werden.

Dabei ist primär die EU gefordert, den RL-Vorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in den Gemeinschaftsrechtsbestand aufzunehmen. In zweiter Linie werden dann die MS zur Herstellung eines, den Konventionsvorgaben entsprechenden, Zustands aufgerufen sein.

Von 8. bis 13. 6. 2008 fand in Riga (Lettland) die dritte Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention statt. Dabei wurden anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Konvention ein Rückblick auf die bisherige Entwicklung und ein Ausblick auf die mittelfristige Zu-

kunft der Konvention getätigt. Zu diesem Zweck wurden 35 nationale Umsetzungsberichte vorgelegt und ein strategischer Plan 2009–2014⁵⁷⁾ erarbeitet. Dieser soll den zukünftigen Kurs der Konvention mitgestalten. Es werden darin Umsetzungsmaßnahmen, eine Erweiterung des Kreises der Konventionsmitglieder und Weiterentwicklungen der Konvention beabsichtigt.

57) www.unece.org/eur/pp/mop3/Ao%20submitted/ECE_MP_PP_2008_2_Add_16.pdf

→ In Kürze

Auch mehr als zehn Jahre nach ihrer Schaffung bereitet die Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich noch zahlreiche Probleme. Gewisse Bereiche wurden bislang noch gar nicht bzw nur unzureichend in die österr Rechtsordnung implementiert. Der österr Gesetzgeber und auch die EG sind daher gefordert, einen völkerrechtskonformen Rechtszustand herzustellen.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Mag. Thomas Neger ist langjähriger Mitarbeiter der auf Umwelt- und Anlagenrecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei Neger/Klein in Graz und war Forschungsassistent am Institut für Österreichisches, Europäisches und Vergleichendes Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Karl-Franzens-Universität Graz.

Kontaktadresse: Dr. Neger/Mag. Klein Rechtsanwälte, Sackstraße 21, 8010 Graz

Tel: 0316/850400, Fax: 0316/850400-9

E-Mail: office@ra-neger.at, Internet: www.ra-neger.at

Vom selben Autor erschienen:

Die Aarhus-Konvention. Probleme bei ihrer Umsetzung ins österreichische Recht (2008).

Literatur:

Epiney/Scheyli, Die Aarhus-Konvention (2000);

Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR Bd 38 (2000);

Hecht, Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich. Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich, Schriftenreihe der AK, Informationen zur Umweltpolitik Bd 145 (2001); *Hummer*, Greening of the European Union – Rolle und Funktion der organisierten Zivilgesellschaft im gemeinschaftlichen Umweltrecht, in: *Geistlinger* (Hrsg), Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa im internationalen und europäischen Kontext, FS für Uibopuu (2004); *Almeling*, Die Aarhus-Konvention. Auswirkungen auf das deutsche Recht (2008).

Links:

www.unece.org/em/pp

www.partizipation.at

www.umweltrecht.at

www.aarhus-konvention.at

→ Literatur-Tipp



Kinscher/Pallege-Barfuß, Gewerbeordnung

Elektronisch verfügbar in der Manz-Online-Bibliothek. Nähere Infos unter www.rdb.at/produkte/bibliothek

MANZ Bestellservice:

Tel: (01) 531 61-100

Fax: (01) 531 61-455

E-Mail: bestellen@manz.at

Besuchen Sie unseren Webshop unter www.manz.at

