

*Vorlagen kopie
100 ab*



Erich SCHÄFER

Reports

UBA-93-081

Umweltanwaltschaft und Umweltkontrolle

Wien, September 1993

Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie



Autor: Dr. Erich Schäfer

Textverarbeitung: Christine Pfeiffer

Redaktionsschluß: Juni 1993

Impressum:

Medieninhaber und Herausgeber: Umweltbundesamt, 1090 Wien, Spittelauer Lände 5
Druck: Riegelnik, 1080 Wien.

© Umweltbundesamt, Wien, September 1993

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-85457-128-3

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

VORWORT

1.	RÜCKBLICK AUF DIE ENTSTEHUNG DER IDEE EINER UMWELTANWALTSCHAFT IN ÖSTERREICH	1
2.	VERBESSERUNG DES SCHUTZES OBJEKTIVER ÖFFENT- LICHER UMWELTINTERESSEN ALS STÄRKSTES MOTIV FÜR DIE FORDERUNG NACH EINER UMWELTANWALTSCHAFT	11
3.	DIE UMWELTANWALTSCHAFT ZUR HERSTELLUNG DER "WAFFENGLEICHHEIT"	19
4.	DIE UMWELTANWALTSCHAFT ALS ERGÄNZUNG UND AUS- GLEICH DER BESTEHENDEN KOMPETENZORDNUNG IM UMWELTSCHUTZ	23
4.1	Verfassungsrechtslage in Österreich (Kompetenzverteilung)	23
4.2	Immissionsschutzregelungen in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland	26
4.3	Mögliche Immissionsschutzregelungen in Österreich	27
4.4	Regelungsbedarf im Hinblick auf das EWR- Abkommen	29
4.5	Der Entwurf eines Immissionsschutzgeset- zes-Luft	31
4.6	Die Umweltanwaltschaft als "Allgemeine Angelegenheit des Umweltschutzes" im Bundesministeriengesetz	34

5. DIE UMWELTANWALTSCHAFT ZUR MINDERUNG DES VOLLZUGSDEFIZITS	38
6. DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, JUGEND UND FAMILIE ALS UMWELTANWALT (§ 79a GewO 1973)	54
7. MÖGLICHE FUNKTIONEN EINER UMWELTANWALTSCHAFT	60
7.1 Sachverständigentätigkeit	60
7.2 Beratungsstelle	63
7.3 Beschwerdestelle	69
7.4 Legalpartei	73
7.5 Träger der Umweltinspektion	92
7.6 Koordinationsstelle	101
8. DIE LANDESUMWELTANWÄLTE	105
8.1 Ursprung und Entwicklung der Landes- umweltanwälte	105
8.1.1 Niederösterreich	105
8.1.2 Oberösterreich	106
8.1.3 Salzburg	107
8.1.4 Steiermark	109
8.1.5 Tirol	110
8.1.6 Vorarlberg	111
8.1.7 Wien	112
8.1.8 Burgenland	113
8.1.9 Kärnten	113

9. DIE PARTEISTELLUNG DER UMWELTANWÄLTE	114
10. DIE WEISUNGSFREIHEIT DER UMWELTANWÄLTE	119
11. KEIN UMWELTSCHUTZ OHNE RECHTSSCHUTZ	125
11.1 Der Schutz subjektiver Rechte	125
11.2 Der Schutz objektiver Rechte	137
12. DAS UMWELTBUNDESAMT ALS UMWELTANWALTSCHAFT DES BUNDES	149
13. ZUSAMMENFASSUNG	154
LITERATURVERZEICHNIS	160
SACHREGISTER	169
PERSONENREGISTER	179

α

VORWORT

Die Diskussion über die Einrichtung einer Umweltanwaltschaft des Bundes ist älter als das Umweltbundesamt. In letzter Zeit wurde diese Diskussion wiederbelebt. Einerseits hat der Trend, der natürlichen Umwelt Eigenrechte zuzuerkennen und sie nicht nur mittelbar als Eigentum von Menschen zu schützen, dazu geführt und andererseits waren es die oft beklagten "Vollzugsdefizite im Umweltschutz", die den Ruf nach einem Anwalt für die Umwelt wieder lauter werden ließen.

So wurde von verschiedenen Ansätzen ausgehend in der Umweltanwaltschaft ein Kurator für die selbst nicht prozeß- und handlungsfähige Natur gesehen oder - in Anlehnung an die Parteistellung der Arbeitsinspektorate im Arbeitnehmerschutz - die Umweltanwaltschaft als Träger der Umweltkontrolle (oder Umweltinspektion) und Legalpartei im Umweltschutz ins Gespräch gebracht. Damit ergab sich aber ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes nach seinem Gründungsgesetz, dem Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle. Auch die in Aussicht genommene Gesamtreform der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zwingt dazu, sich Gedanken über die künftige Funktion des Umweltbundesamtes zu machen.

Schließlich gibt das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. März 1993, Zl 93/10/0033, aktuellen Anlaß, sich mit den Rechtsgrundlagen der Landesumweltanwälte zu befassen und daraus Lehren für einen Umweltanwalt des Bundes zu ziehen. Mit diesem Erkenntnis wurde entschieden, daß sich die Rechte des Umweltanwaltes des Landes Steiermark auf seine prozessualen Befugnisse beschränken, daß er nicht befugt sei, in "Wahrung der Interessen des Umweltschutzes im Vollziehungsbereich der Länder" materiellrechtliche Umweltschutzbestimmungen als subjektive öffentliche Rechte geltend zu machen. Daher könnten ihm aus Bescheiden auch keine Rechte erwachsen.

Die Tragweite dieser Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes für die Rechte von Legalparteien, insbesondere für Verbände oder Bürgerinitiativen, die Parteistellung anstreben oder erhalten sollen, und in weiterer Folge auch für den Bestand rechtskräftiger Entscheidungen im Natur- und Umweltschutz werden gewiß noch eingehend zu prüfen und zu diskutieren sein.

Der Autor der vorliegenden Arbeit hat als ehemaliger Geschäftsführer des Österreichischen Bundesinstitutes für Gesundheitswesen bis zum Jahr 1974 zurückreichende eigene Erfahrungen mit der Behandlung der angeführten Thematik in Österreich, an der er seinerzeit selbst beteiligt war. Diese persönlichen Erfahrungen, ergänzt durch ein Literaturstudium, können zur aktuellen Diskussion über eine Umweltanwaltschaft des Bundes beitragen und sollen gleichzeitig an die vom Umweltbundesamt schon heute wahrgenommenen einschlägigen Funktionen erinnern.

Die Studie muß sich nicht in allen Punkten mit der Meinung des Umweltbundesamtes decken. Doch hoffen wir, daß sie eine geeignete Argumentationsgrundlage für einen von mehreren Lösungsansätzen für eine Verbesserung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten ist.

Dr. Wolfgang Struwe

1. RÜCKBLICK AUF DIE ENTSTEHUNG DER IDEE EINER UMWELTANWALT-SCHAFT IN ÖSTERREICH

Der Begriff Umwelt ist ein junges Wort. Von "Umweltschutz" ist erst seit Anfang der 70er Jahre dieses Jahrhunderts die Rede. Der Naturhaushalt und die auf ihn einwirkenden Umweltfaktoren waren bis in die jüngste Zeit kein eigenes Schutzwert der menschlichen Gesellschaft. Und zum Teil ist dieser Zustand in unserer Rechtsordnung bis heute noch nicht überwunden.

Das Leben und die Arbeit der Menschen verändern zwangsläufig und beständig die Umwelt. Seit Menschengedenken waren fortschreitend mit der Entwicklung menschlicher Fähigkeiten und im Einklang mit dem Fortschritt der Technik Eingriffe des Menschen in den Naturhaushalt üblich, die von der Natur mehr oder weniger gut verkraftet wurden. Umweltverwüstungen und ökologische Katastrophen waren aber oft schon im Altertum eine Folge solcher Eingriffe. Ein klassisches Beispiel einer Umweltverwüstung des Altertums ist die Verkarstung des Apennins.

Ungeachtet solcher Erfahrungen stand in mehreren Jahrtausenden das Ausbeuten der Schätze der Natur und der Schutz des Menschen vor der Natur im Vordergrund des Interesses der Menschen. Die Natur nutzen, die Natur sich untertan machen und sich vor der zerstörerischen Kraft der Natur zu schützen, waren die menschlichen Ziele im Umgang mit der Natur. Bei der Nutzung der Natur war das Vertrauen in ihren unermesslichen, vermeintlich unerschöpflichen Reichtum und in ihre Regenerationsfähigkeit grenzenlos.

All das änderte sich zum ersten Mal nach der industriellen Revolution, nach der Erfindung und dem schnell verbreiteten Einsatz der Dampfmaschine. Nachdem die neue Technik die Produktionsweisen radikal veränderte und neue Verdienstmöglich-

keiten für die armen Landarbeiter schaffte, kam es in der ersten industriellen Phase zur Landflucht, zur Konzentration von Menschen in Industriezonen und zu plötzlichen und radikalen Verschlechterungen der natürlichen Lebensbedingungen einer Vielzahl von Menschen.

Schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts waren in Niederösterreich die ersten Fabriken errichtet worden. Die mechanischen Arbeiten und chemischen Prozesse bei der "Veredelung der Urprodukte" brachten es mit sich, daß mehr als je zuvor, nicht nur für die am Arbeitsprozeß Beteiligten, sondern auch für die weitere Umgebung, lästige oder gar schädliche Einwirkungen entstanden.

Zunächst mußten noch landesfürstliche Privilegien den Fabriken eine Sonderrechtsstellung außerhalb des Verbandes der Zünfte einräumen. Nach dem Revolutionsjahr 1948 setzte sich dann die liberale Wirtschaftslehre weitgehend durch und die mit dem Kaiserlichen Patent vom 20. Dezember 1859 erlassene Gewerbeordnung verwirklichte eine beschränkte Gewerbefreiheit.

Die adeligen Grundherrn in einem Feudalsystem und die bürgerlichen Grundeigentümer im Zeitalter der Aufklärung genossen für sich und ihre Dienstnehmer einen zivilrechtlichen Immissionsschutz. Dieser Immissionsschutz war bereits im römischen Recht entwickelt worden und fand nach der Rezeption schließlich Eingang in das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch aus dem Jahre 1811.

Bis zum heutigen Tag berechtigt § 364 Abs 2 ABGB den Eigentümer eines Grundstückes, dem Nachbarn die von dessen Grundstück ausgehenden Einwirkungen durch Abwässer, Rauch, Gase, Wärme, Geruch, Geräusch, Erschütterung u.a. insoweit zu untersagen, als sie das nach den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß überschreiten und die ortsübliche Nutzung des Grundstückes beeinträchtigen.

Mit der Erlassung der Gewerbeordnung durch das Kaiserliche Patent von 1859 wurde der Schutz vor den von einer Betriebsanlage ausgehenden Immissionen auch zu einer Angelegenheit des Verwaltungsrechts. Schon die Gewerbeordnung 1859 unterwarf alle Gewerbe, die mit Feuerstätten, Dampfmaschinen oder Wasserwerken betrieben werden oder welche geeignet sind, durch gesundheitsschädliche Einflüsse, durch üblen Geruch oder durch ungewöhnliches Geräusch die Nachbarschaft zu gefährden oder zu belästigen, der Genehmigungspflicht. Im allgemeinen hatte die Behörde bei solchen Betriebsanlagen im kürzesten Weg die nötigen Bedingungen und Beschränkungen vorzuschreiben.

Doch der wirtschaftliche Liberalismus sah die Entwicklung der Wirtschaft als gemeinnützig an und verlangte zunehmend Opfer von der "passiven Umgebung" eines "produktiven Unternehmens".

Zu der "passiven Umgebung" gehörten nicht nur die am Unternehmen nicht beteiligten aber davon betroffenen Menschen, sondern auch die Natur, die Landschaft, Fauna und Flora. Diese Naturgüter waren nur mittelbar, nämlich als Eigentum der Nachbarn, geschützt, selbst waren sie kein Schutzgut der Rechtsordnung.¹

Bald nach der Erlassung des Kaiserlichen Patents 1859 und der deutschen Gewerbeordnung aus dem Jahr 1869 entschieden die Gerichte, daß mit einer Privatklage niemals die Einstellung einer mit obrigkeitlicher Genehmigung errichteten Anlage verlangt werden kann. 1916 wurde diese Judikatur in dem bis heute geltenden § 364a ABGB verankert.

¹ Im wesentlichen ist das auch heute noch so. Erst das Umweltverträglichkeitsprüfungsgegesetz und ein neues Immissionsschutzgesetz sollen die Natur unmittelbar und nicht nur auf dem Umweg über menschliche Interessen und Eigentumsrechte schützen.

Gemäß § 364a ABGB hat der Nachbar jene Immissionen zu dulden, deren Quelle eine behördlich genehmigte Anlage ist. In diesem Fall sind die Beeinträchtigungen auch dann zu dulden, wenn sie das nach den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß übersteigen und die ortsübliche Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigen. Der betroffene Nachbar kann keine Unterlassung, sondern nur Schadenersatz (Geldersatz) begehrren.² Nach dieser bis in die Gegenwart fortwirkenden Rechtsauffassung darf auch die Natur den menschlichen Fortschritt nicht hemmen.

Die etwa im ausgehenden 19. Jahrhundert entstehende Naturschutzbewegung hat eher romantische als ökologisch orientierte Motive. Es wurde der Schutz einzelner wildwachsender Pflanzen- und nicht jagdbarer wildlebender Tierarten angestrebt, um sie zum Wohlgefallen der Menschen zu erhalten.

Erst Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre dieses Jahrhunderts setzte in den USA und in Europa ein grundlegender Wandel des Umweltbewußtseins ein. Die Vereinigten Staaten hatten unter Präsident Nixon mit dem 1970 veranstalteten "Tag der Erde" (20 Millionen Teilnehmer), mit der im selben Jahr erfolgten Verabschiedung strenger Umweltgesetze (Umweltverträglichkeitsprüfung) und der Errichtung einer zentralen Umweltbehörde "Environmental Protection Agency" (EPA) ein weltweit beachtetes Signal für einen neuen Umweltschutz gegeben.

² Schambeck hatte bereits im Dezember 1972 zum § 364a ABGB und zur Gewerbeordnung folgendes ausgeführt:

"Diese Vorschriften des ABGB, die durch die 3. Teilnovelle 1916 geschaffen wurden, reichen demnach nicht aus, eine behördlich genehmigte, gesundheitsgefährdende Anlage zu untersagen. Es ist ebenfalls bedauerlich, daß nach der heutigen Rechtslage auch wesentliche Immissionen, so sie ortsüblich sind, selbst dann geduldet werden müssen, wenn sie nach dem Stand der Technik verhindert werden könnten. Eine Bekämpfung der Umweltgefährdung ist demnach durch den Immissionsschutz des ABGB nur ausnahmsweise, nämlich bei Exzessen, möglich, was für den Alltag in keiner Weise ausreichend ist. Dem aus einer Zeit feudaler und patriarchalischer Ordnung stammenden ABGB ist die heutige soziale Funktion des Eigentums in ihrer den Umweltschutz einschließenden Weise nicht geläufig. Ähnliches lässt sich über die aus dem Jahr 1859 stammende GewO sagen. Ihr Ziel war es, unter Absage an das Zunftsystem der Gewerbefreiheit das Tor zu öffnen." (Schambeck, Umweltschutz und Rechtsordnung, ÖJZ v. 1. Dezember 1972, H 23)

Vom 5. bis 16. Juni 1972 fand in Stockholm die erste internationale Konferenz auf Regierungsebene zu weltökologischen Problemen statt. Einberufen wurde diese Konferenz von den Vereinten Nationen. Die zwei wichtigsten Ergebnisse der Stockholmer Konferenz waren die Gründung der neuen Umweltbehörde UNEP (United Nations Environmental Programme) mit Sitz in Nairobi/Kenia und die Deklaration über die Umwelt des Menschen, die aus einer Präambel von sieben Punkten und 26 kurzen Grundsätzen besteht. Die Stockholm-Deklaration wurde zum Vorbild für zahlreiche Umweltprogramme. Die Deklaration war ein Kompromiß, der auf die klassische völkerrechtliche Lehre von den souveränen Staaten als Quelle des Ökologie-rechts und auf die Situation der Entwicklungsländer Rücksicht nehmen mußte, doch wurde gleich im ersten Grundsatz formuliert: "Der Mensch hat ein Grundrecht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensbedingungen in einer Umwelt, die so beschaffen ist, daß sie ein Leben in Würde und Wohlergehen ermöglicht, und hat die feierliche Pflicht, die Umwelt für gegenwärtige und künftige Generationen zu schützen und zu verbessern."³

Das Jahr 1972 brachte nicht nur im Ausland und in internationalen Organisationen eine Zäsur im bis dahin noch schwach entwickelten Umweltbewußtsein, sondern auch in Österreich, wo der Bewußtseinswandel vor allem in der Schaffung eines eigenen Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz Ausdruck fand.

Auch dem juristischen Schrifttum gab das neue Umweltbewußtsein entsprechende Impulse. Insbesondere wurde in der Bundesrepublik Deutschland aber auch in Österreich die Einführung einer Popularklage im Umweltschutzrecht, die Klagebefugnis von Verbänden erörtert.^{4,5,6}

³ Menke-Glückert, Stockholm-Deklaration, in Kimminich/von Lernser/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Bd II, sp 397 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988.

⁴ Bleckmann, VwArch 63, 1972, 183 ff, 202 ff; Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972.

⁵ Rupp, Popularklage im Umweltschutzrecht? ZRP 1972, s 445.

⁶ Wimmer, Umweltschutz als Aufgabe des öffentlichen Rechts, ÖJZ 1971, s 646.

Gegen die Einführung einer Popularbeschwerde wurden allerdings überwiegend Bedenken vorgebracht. Diesen Bedenken schloß sich insbesondere auch Oberndorfer an, der aber in diesem Zusammenhang auf die Alternative eines "relativ unabhängigen staatlichen Organs" hinwies, "dem als Anwalt für Umweltschutz" die entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten im Verfahren einzuräumen wären.⁷ Vorangegangen waren diesem Vorschlag Diskussionen über einen österreichischen "Ombudsmann"⁸ und über den Kärntner "Bauanwalt".⁹

Hinterauer¹⁰ hat in einem Kurzreferat im Rahmen der Verhandlungen des Sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976 bezüglich der Frage der Durchsetzbarkeit öffentlicher Umweltschutzinteressen unter anderem folgendes ausgeführt:

"Zu den von den Grundeigentümern geltend zu machenden Interessen sollten auch möglichst klar umrissene Umweltschutzinteressen zählen.

Letztere Interessen sollte aber überhaupt jedermann geltend machen können, der glaubhaft macht, daß er sich nicht nur vorübergehend in dem Planungsraum aufhält. Hiebei wäre allerdings der möglichst klaren Umschreibung der Interessen, die geltend gemacht werden können, das größte Augenmerk zu widmen. Wahrscheinlich würde es sich auch empfehlen, anfangs den Umfang der geltend zu machenden Einwendungen möglichst zu begrenzen, um Erfahrungen zu sammeln.

Zu erwägen wäre aber weiter auch, Vereinen, die sich in dem örtlichen Wirkungsbereich des Planungsraumes die Wahrung von Umweltschutzinteressen zum Ziele gesteckt haben, dieselbe Parteistellung einzuräumen.

⁷ Oberndorfer, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV - August 1972, H 15/16, 529 ff.

⁸ Frischenschlagér, ÖJZ 1971, 561.

⁹ Woschank, ÖGZ 1971, 103; NeuhofeR, GemeindeR, 1972, S 219.

¹⁰ Hinterauer, Verhandlungen des sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976, Bd II, 1. Teil, Raumordnung und Umweltschutz, Manz, 1979.

Eine weitere Frage besteht darin, ob den Interessen des Umweltschutzes in einem Planungsverfahren umfassend Rechnung getragen wäre, wenn dem angeführten Personenkreis Parteistellung im Planungsverfahren eingeräumt würde. Besonders der betroffene Grundeigentümer wird wohl mehr seine Eigentumsinteressen vertreten, die mit denen des Umweltschutzes leicht in Widerspruch geraten können. Ob der sonst durch den Plan Betroffene oder ein Verein, der Umweltschutzinteressen vertritt, diese immer sachlich zu vertreten imstande ist, könnte vielleicht ebenfalls in Zweifel gezogen werden. Der ehemalige Senatspräsident des Verwaltungsgerichtshofes Anton Penzinger, ein hervorragender Kenner des Wasserrechtes und der Naturschutz-, insbesondere auch der Landschaftsschutzvorschriften der Bundesländer, stellte daher schon vor geraumer Zeit zur Diskussion, ob für die praktische Durchsetzung der Umweltschutzinteressen in den verschiedenen Verwaltungsverfahren ein Umweltschutzanwalt zu bestellen wäre, dem die Aufgabe zu fiele, in den verschiedenen Verwaltungsverfahren die Interessen des Umweltschutzes wahrzunehmen. Selbstverständlich müßte ihm auch die Möglichkeit der Beschwerdeerhebung vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes gegeben sein. Auch in diesem Falle müßte das jeweilige Gesetz die Rechte dieses Anwaltes klar umschreiben. In eingeschränkter Weise besteht hierfür im Bauanwalt des § 10 der Kärntner Bauordnung schon ein Vorbild. Dieser Bauanwalt hat allerdings nur das Recht, gehört zu werden und gewisse Empfehlungen zu geben. Wenn solche Anwaltschaften bei den Ämtern der Landesregierungen errichtet würden, so könnten sie bei entsprechendem Gesetzauftrag des Bundes und des betreffenden Landes im Wirkungsbereich des Bundes und des Landes tätig werden, wobei einer zentralen Stelle beim Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz für den Kompetenzbereich des Bundes das Weisungsrecht zukäme."

Schäfer¹¹ hatte bereits vorher den Vorschlag gemacht, die Arbeitsinspektorate zu "Umwelt- und Arbeitsinspektoraten" auszubauen und sie - unter prinzipieller Beibehaltung der dem Charakter als Querschnittsmaterie entsprechenden Zuständigkeitsverteilung im Umweltschutz - nach dem Vorbild des Arbeitsinspektionsgesetzes (neben dem Arbeitnehmerschutz und dem Umweltschutz am Arbeitsplatz) auch mit der Durchsetzung von Umweltschutzzvorschriften zu betrauen. Zu diesem Zweck - und auch zur Konzentration aller Aufgaben des Gesundheitsschutzes im neuen Gesundheits- und Umweltressort - sollten die Arbeitsinspektorate samt dem Zentralarbeitsinspektorat vom Bundesministerium für soziale Verwaltung in den Ressortbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz übersiedeln.

Schäfer¹² hat diesen Vorschlag am Sechsten Juristentag in Innsbruck 1976 wiederholt. Er wurde dann von Frau Minister Leodolter aufgegriffen, und nach anfangs erfolgversprechenden Gesprächen scheiterte er an der mangelnden Bereitschaft, die Zentralarbeitsinspektorate zur Gänze in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz zu übertragen. Eine möglich scheinende Kompromißlösung wurde vom Umweltressort nicht genutzt. Die Idee, die Arbeitsinspektorate den Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes und des Umweltschutzes entsprechend personell besser auszustatten und jeweils mit mindestens drei Akademikern aus den Fachgebieten Medizin, Technik und Recht zu besetzen, hatte auch in Kreisen des Arbeitnehmerschutzes Anklang gefunden, und eine gewisse Identität der Aufgabenstellung und Möglichkeit der gemeinsamen Wahrnehmung der beiden Aufgaben Arbeitnehmerschutz und Umweltschutz durch Beteiligung an den einschlägigen Verwaltungsverfahren wurde anerkannt. Doch der naheliegende Gedan-

¹¹ Schäfer, Brauchen wir ein eigenes Umweltrecht? Zeitschrift "Umweltschutz" 5/1975 und Ein neues Umweltschutzrecht für Österreich, Review 1 - 2/1976.

¹² Schäfer, Verhandlungen des Sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976, Bd II, 1. Teil, Raumordnung und Umweltschutz, Manz, 1979.

ke, die bestehende Organisationsstruktur der Arbeitsinspektorate und deren Rechtsstellung nach dem Arbeitsinspekionsgesetz in den gewerberechtlichen Verfahren in Personalunion auch für den Umweltschutz zu nützen, ohne an der Zuständigkeit in den beiden Aufgabenbereichen etwas zu ändern, wurde weder vom Sozial- noch vom Umweltressort weiter verfolgt. Dabei wäre es denkbar gewesen, unter Beibehaltung der Zuständigkeitsverteilung nach dem Vorbild des Zentralarbeitsinspektorats im Umweltministerium eine gleichartige Zentralstelle als Oberbehörde der Umwelt- und Arbeitsinspektorate für die Angelegenheiten des Umweltschutzes einzurichten.

Der damals für den Umweltschutz zuständige Sektionschef Pindur ist aber dafür eingetreten, die Funktion der Umweltanwaltschaft in eine Bundesanstalt für Umwelt- (und Strahlen)-schutz zu integrieren.¹³ Dieser Vorschlag führte schließlich zum Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBI 1985/127, mit dem das Umweltbundesamt eingerichtet wurde. Die Funktion einer Umweltanwaltschaft wurde jedoch nicht integriert.

Erst nach erfolgter Gründung des Umweltbundesamtes erklärte der damalige Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz Steyrer seine Absicht, künftig mit Hilfe dieses neuen Amtes auch die Funktion eines Umweltanwaltes ausüben zu wollen. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu waren aber im Umweltkontrollgesetz zu schwach ausgebildet.

Schon in Entschließungen vom 4. November 1976 und 6. November 1979 hatte der Nationalrat den Wunsch zum Ausdruck gebracht, das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz mit verstärkten Kompetenzen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes auszustatten.

¹³ pindur, Umweltanwalt? Beiträge zur Umweltverträglichkeit, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Schriftenreihe "Kommunale Forschung in Österreich", H 52/1980.

Mit der Regierungsvorlage vom 18. Februar 1981 betreffend Änderung des Bundesministeriengesetzes¹⁴ sollte diesen Entschließungen dadurch Rechnung getragen werden, daß über die Koordinierungsermächtigung hinaus die "allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes" zur Gänze dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz übertragen werden. Zu diesen allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes gehören seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 7. Mai 1981, BGBl 1981/265, neben den allgemeinen Angelegenheiten des Immissionsschutzes, den allgemeinen Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung und anderen Angelegenheiten, insbesondere auch die "Angelegenheiten der Umweltanwaltschaft".

¹⁴ 625 der Beilagen zu den StProt des NR XV. GP.

2. VERBESSERUNG DES SCHUTZES OBJEKTIVER ÖFFENTLICHER UMWELT-INTERESSEN ALS STÄRKSTES MOTIV FÜR DIE FORDERUNG NACH EINER UMWELTANWALTSCHAFT

Gemäß Art 131 Abs 1 Z 1 Bundes-Verfassungsgesetz kann gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde - nach Erschöpfung des Instanzenzuges - Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erheben, wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Diese Verfassungsbestimmung ist sohin ausschließlich auf den Schutz subjektiver Rechte abgestellt. Die übrigen Regelungen des Art 131 B-VG sehen zwar auch Fälle vor, in denen der Verwaltungsgerichtshof angerufen werden kann, um bloß die objektive Rechtmäßigkeit von Bescheiden zu prüfen. Im wesentlichen ist aber das österreichische Rechtsschutzsystem auf den Schutz subjektiver Rechte ausgerichtet. Der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz ist funktionell mit jenem des Privatrechtes verschränkt. Zwischen beiden Bereichen besteht ein Komplementärverhältnis.¹⁵

Nach dem schon zitierten § 364a ABGB hat der Nachbar Immisionen, deren Quelle eine behördlich genehmigte Anlage ist, auch dann zu dulden, wenn sie vermeidbar wären. Der betroffene Nachbar kann keine Unterlassung, sondern nur Schadenersatz (Geldersatz) begehrten.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das im Prinzip ähnliche Komplementärverhältnis von Privatrecht zu öffentlichem Recht doch wesentlich rechtsschutzfreundlicher geregelt.

Gemäß § 14 Bundes-Immissionsschutzgesetz kann zwar auch nicht die Einstellung des Betriebes einer genehmigten Anlage verlangt werden, doch können Vorkehrungen begehrt werden, die die benachteiligenden Wirkungen ausschließen. Nur soweit sol-

¹⁵ Jabornegg, Bürgerliches Recht und Umweltschutz, GA 9. ÖJT (1985) I/4; Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes, JBl 5/6, März 1987.

che Vorkehrungen nach dem Stand der Technik nicht durchführbar oder wirtschaftlich nicht vertretbar sind, kann lediglich Schadenersatz verlangt werden.

Die Wurzeln des subjektiven Rechtsschutzes sind in den politischen Ideen des Rechtsstaates und des Liberalismus zu suchen. Die Zurückdrängung des individuellen Zivilrechtsschutzes durch behördliche Genehmigungen von wirtschaftlichen Vorfällen fand ihre Rechtfertigung in der Förderung des Allgemeinwohls durch Abbau von Hindernissen für die Wirtschaftsentwicklung (z.B. durch das Eisenbahnenteignungsgesetz). Inzwischen wird aber auch das öffentliche Interesse am Umweltschutz zu den Belangen des Allgemeinwohls gezählt. Noch immer wird allerdings die natürliche Umwelt des Menschen (Fauna, Flora, Landschaft) in der Regel wie in der Gewerbeordnung 1973 (§ 74) nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar (als "Eigentum oder sonstige dingliche Rechte") geschützt. Das wirft zum Beispiel die Frage auf, wie sich der Wald mit seiner Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit, mit seiner Klima- und Erholungsfunktion schützen lässt, wenn sich Waldeigentümer im Falle der Waldschädigung mit Schadenersatzzahlungen zufriedengeben oder zufriedengeben müssen.¹⁶ Hier setzt das Vorsorgeprinzip im Umwelt-Verwaltungsrecht ein und verlangt unabhängig von Immissions-Belastungsgrenzen eine vorsorgende Emissionsbegrenzung von Luftschadstoffen nach dem Stand der Technik. Doch der Rechtsschutz für solche bloß objektiven Rechte ist wesentlich schwächer entwickelt als der subjektive Rechtsschutz.

Das Vorsorgeprinzip wurde in Österreich erstmals im Dampfkessel-Emissionsgesetz vom 27.11.1980, BGBI 1980/559, verwirklicht, das inzwischen durch das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen (LRG-K) vom 23.6.1988, BGBI 1988/380, ersetzt wurde.

¹⁶ Schäfer, Diskussionsbeitrag, in Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Umwelt und Technikrecht, Bd 2, Waldschäden als Rechtsproblem, 2. Trierer Kolloquium 1986, Werner Verlag, Düsseldorf 1987.

de. § 2 Abs 1 lit a DKEG ist dabei unverändert in das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen übernommen worden und lautet: "Dampfkesselanlagen sind derart zu errichten, auszurüsten und zu betreiben, daß die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen unterbleiben." Die Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik bzw. die Einhaltung der danach festgelegten Emissionsgrenzwerte ist nach dem LRG-K neben dem herkömmlichen Nachbarschutz (§§ 74, 77 GewO) eine eigene, von der Immissionsbelastung unabhängige, selbständige Genehmigungsvoraussetzung. Eine solche Regelung fehlt in der Gewerbeordnung 1973 und im Berggesetz. In letzter Zeit werden aber auf der Grundlage des § 82 GewO bzw. des § 205 Berggesetz branchenspezifische Verordnungen erlassen und vorbereitet, mit denen für zu genehmigende und für bestehende Anlagen Emissionsgrenzwerte nach dem Stand der Technik festgelegt werden. Diese dem Vorsorgeprinzip entsprechende Emissionsbegrenzung für Industriebetriebe steht offenbar im Zusammenhang mit den im EWR-Abkommen vorgesehenen Verpflichtungen der Vertragsparteien. Art 73 dieses Abkommens unterwirft die Tätigkeit der Vertragsparteien insbesondere dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen. Nach § 74 des EWR-Abkommens ist von den Vertragsparteien insbesondere die Richtlinie 84/360 EWG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen anzuwenden.

Nach Art 4 dieser Richtlinie darf die Genehmigung einer Anlage, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehört, nur erteilt werden, wenn sich die zuständige Behörde vergewissert hat, daß alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Luftverunreinigung, einschließlich des Einsatzes "der besten verfügbaren Technologie", getroffen worden sind, sofern die Durchführung solcher Maßnahmen keine unverhältnismäßigen Kosten verursacht und daß insbesondere "keiner der geltenden Emissionsgrenzwerte überschritten wird".

Art 13 der Industrieanlagen-Richtlinie 84/360/EWG verpflichtet die Vertragsparteien des EWR, bestehende Anlagen der im Anhang I aufgeführten Kategorien schrittweise an die "beste verfügbare Technologie" anzupassen.

Doch das geltende österreichische Rechtsschutzsystem ermöglicht den Betroffenen mangels Verletzung eines subjektiven Rechts nicht die Durchsetzung des "bloß" vorsorgenden Umweltschutzes, mag er auch inzwischen zum geltenden objektiven Recht gehören. So hat beispielsweise der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 6. Februar 1990, Zl 89/04/0089, dargelegt, daß aus der Bestimmung des § 77 Abs 3 GewO 1973, wonach die Behörde Emissionen von Luftschadstoffen jedenfalls nach dem Stand der Technik zu begrenzen hat, nicht die Normierung eines subjektiv öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts folgt. Das objektive Recht auf vorsorgenden Immissionsschutz im Gewerberecht kann sohin vom betroffenen Grundeigentümer, Mieter oder Pächter nicht durchgesetzt werden.

Der Vollzug der dem Vorsorgeprinzip entsprechenden Emissionsbegrenzung könnte überdies durch die Bestimmungen des § 82 Abs 3 GewO und des § 205 Abs 3 Berggesetz geschwächt werden. § 82 Abs 3 ermächtigt nämlich die Behörde dazu, von den Bestimmungen einer Verordnung abweichende Maßnahmen mit Bescheid aufzutragen oder auf Antrag zuzulassen. Abweichungen von einer Verordnung gemäß § 82 Abs 1 dürfen auf Antrag mit Bescheid ferner zugelassen werden, wenn durch geeignete Maßnahmen, wie Einrichtungen, Verfahren oder Betriebsweisen, sichergestellt ist, daß der gleiche Schutz erreicht ist, wie er bei Einhaltung einer Verordnung nach § 82 Abs 1 ohne solche Maßnahmen zu erwarten ist.

Man wird wohl davon ausgehen müssen, daß eine zulässige Alternative zur Einhaltung der mit Verordnung nach § 82 GewO festgelegten Emissionsgrenzwerte sowohl nach den innerstaatlichen Rechtsgrundlagen als auch nach den einschlägigen

Rechtsgrundlagen der EG undenkbar ist. Doch ist zumindest fraglich, ob unser bestehendes Rechtsschutzsystem eine mißbräuchliche Anwendung des § 82 Abs 3 GewO verhindern könnte. Hier käme einer Umweltanwaltschaft, die - unabhängig von der Verletzung subjektiver Rechte - auch objektive Rechtsverletzungen geltend machen könnte, eine wichtige Funktion zu.

Wo im Verwaltungsrecht Genehmigungspflichten für Anlagen im Interesse des Schutzes der Nachbarn vorgesehen sind, finden sich auch die aus der sogenannten "Vorbehaltsklausel" hervorgegangenen Regelungen der Möglichkeit nachträglicher Anordnungen (§ 79 GewO, § 4 Abs 14 LRG-K). Überdies sind Maßnahmen gegen genehmigungswidrig betriebene Anlagen vorgesehen (§ 360 GewO).

Der Verwaltungsgerichtshof lehnt es jedoch in ständiger Rechtssprechung ab, den betroffenen Nachbarn einen Rechtsanspruch auf ein Einschreiten der Behörde zuzugestehen. Die Rechtssprechung des Verwaltungsgerichtshofes hat zur Folge, daß sich die Nachbarn gegen genehmigungswidrig betriebene Anlagen in aller Regel nicht mit den Mitteln des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes zur Wehr setzen können. Allerdings bleibt ihnen grundsätzlich die zivilrechtliche Unterlassungsklage gemäß § 364 ABGB.

Nur im Falle eines vereinfachten Verfahrens gemäß § 359b GewO haben die Nachbarn weder die Möglichkeit, sich und ihr Eigentum mit Mitteln des öffentlichen Rechtsschutzes zu verteidigen, noch können sie sich durch eine zivilrechtliche Unterlassungsklage schützen. Es bleibt ihnen nur die Schadensersatzklage.

§ 359b GewO bestimmt nämlich in seinem letzten Satz, daß der im vereinfachten Verfahren (ohne Beteiligung der Nachbarn und ohne Augenscheinsverhandlung) zu erlassende Bescheid, mit dem

die Beschaffenheit der Anlage festzustellen ist, als Genehmigungsbescheid gilt. Mit dieser gesetzlichen Fiktion wird die Unterlassungsklage gemäß § 364a ABGB ausgeschlossen.

Abgesehen von dieser auffälligen und ungewöhnlichen Lücke im zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz ist die Vorenthalten des öffentlich-rechtlichen Schutzes der Nachbarn im Falle der Notwendigkeit nachträglicher Auflagen und im Falle des genehmigungswidrigen Betriebes einer Anlage kritikwürdig.¹⁷

Grof¹⁸ plädiert für ein subjektives Recht des Nachbarn auf ein Vorgehen der Behörde nach § 360 Abs 2 GewO in den Fällen einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit.

Funk¹⁹ verweist zunächst auf die naheliegende Erwägung, daß die Zulassung eines subjektiven Anspruches des Nachbarn auf ein Vorgehen der Behörde gegen ihn beeinträchtigende, nicht genehmigte oder genehmigungslos betriebene Anlagen deshalb nicht erforderlich sei, weil ihm ja in diesem Fall ein privatrechtlicher Unterlassungsanspruch zusteht. Funk meint aber, daß diese Begründung für sich allein genommen nicht überzeugend sei. Es sei nämlich auch das Prozeß- und Kostenrisiko in Rechnung zu stellen. Ob man mit dem Verwaltungsgerichtshof den Rechtsvorschriften des Verwaltungsrechts über das behördliche Vorgehen gegen unbefugt betriebene Anlagen die Schutzfunktion zugunsten der davon betroffenen Nachbarn schlechtweg absprechen könne, erscheine nach Funk's Ansicht mehr als zweifelhaft. Die Judikatur sollte nach Funk's Meinung revidiert werden. "Ansonsten könnte der Gesetzgeber in der Weise helfen, daß er in vermehrtem Maße von der Möglichkeit der Einräumung einer Legalparteistellung Gebrauch macht."

¹⁷ Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes, JBl 5/6, März 1987.

¹⁸ Grof, Der Anspruch auf behördliches Eingreifen bei Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte, in Grof/Reiter/Wolny, Eingriffsrecht, Ausgleichs- und Eingriffspflicht in Smogsituationen, Kommunale Forschung in Österreich, Bd 65/1984, 59 ff.

¹⁹ Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes.

In der Bundesrepublik Deutschland lässt § 17 BImSchG nicht nur im Fall eines nicht ausreichenden Schutzes nachträgliche Änderungen zu, sondern auch zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Pflichten, sohin auch zur Durchsetzung vorsorgender Emissionsminderungen.

Hinsichtlich der Einklagbarkeit des vorsorgenden Immissions- schutzes besteht allerdings in der Bundesrepublik Deutschland eine ähnliche Rechtslage wie in Österreich. Auch dort ist das immissionsschutzrechtliche Vorsorgegebot nicht individuell einklagbar.²⁰

Die Einschränkung des verwaltungsrechtlichen Umweltrechts- schutzes durch seine Beschränkung auf den Individualrechts- schutz²¹ wird jedoch zunehmend kritisch beurteilt und als reformbedürftig angesehen.²² Insbesondere werden die "Schutznormlehre", nach der die drittschützende Funktion einer Rechtsnorm durch Auslegung zu ermitteln ist und die darauf beruhenden Versuche der Rechtssprechung, allein mit Hilfe herkömmlicher Gesetzesauslegung zu bestimmen, ob eine Rechtsnorm zumindest auch dem Interesse einzelner Bürger zu dienen bestimmt ist, als untauglich zur Bestimmung des subjektiv öffentlichen Rechts empfunden.²³

²⁰ Kloepfer, Umweltrecht, § 5, 29, Verlag C.H. Beck, München 1989; BVerwG, Urt v 28.5.1982, -7 C 42.80-, E 65, 313; Wagner, Der Anspruch auf Immissionsschutz, NuR 1988, 71 ff.

²¹ Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, Juristische Kurzlehrbücher für Studium und Praxis, Verlag C.H. Beck, München 1989, 214 ff.

²² Marburger, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, Gutachten C zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986.

²³ In der Bundesrepublik Deutschland verlangt die Rechtssprechung zur Klagslegitimation im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Prüfung, ob es sich um eine drittschützende Norm handelt und bejahendenfalls, ob ein Verstoß gegen diese drittschützende Norm auch individuelle Rechte des Klägers verletzt.

Die Wahrnehmung des Schutzes der öffentlichen Interessen am Umweltschutz obliegt in Österreich grundsätzlich jenen Behörden, die für bestimmte Wirtschaftsangelegenheiten zuständig sind und im Rahmen dieser Kompetenz (z.B. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie) den Umweltschutz als Annexmaterie sektorale zu vollziehen haben.

Wird eine Anlage nicht antragsgemäß oder entgegen den vorgeschriebenen Auflagen betrieben, so ist das an sich rechtswidrig und sogar strafbar (z.B. § 367 Z 26 GewO, § 137 WRG, § 15 LRG-K). Der Wahrnehmung derartiger Rechtswidrigkeiten dient die zum Teil ausdrücklich geregelte verwaltungspolizeiliche Aufsicht (z.B. § 133 WRG, § 338 GewO, § 56 OÖ BauO). "Auf die Ergreifung solcher Aufsichtsmaßnahmen kommt nach der Judikatur niemandem ein Rechtsanspruch zu. Dies führt in der Praxis dazu, daß es oft eine Frage der Länge der Unterschriftenlisten oder der Häufigkeit von Beschwerden der Nachbarn ist, ob und wie rasch die Behörde von ihrer Überprüfungsbefugnis Gebrauch macht."²⁴

Die Unzufriedenheit damit, daß die Administration der öffentlichen Umweltschutzinteressen Behörden überlassen bleibt, die in erster Linie Angelegenheiten zu vollziehen haben, die mit subjektiven und objektiven öffentlichen Umweltinteressen kollidieren, während die von Umweltauwirkungen Betroffenen keinen Rechtsschutz genießen, der auch die Geltendmachung und Durchsetzung des vorsorgenden Immissionsschutzes ermöglicht, ist wohl das stärkste Motiv für die Forderung nach Einrichtung einer Umweltanwaltschaft.

²⁴ Raschauer, Umweltschutzrecht, Studien zu Politik und Verwaltung, Brünner/Mantl/Welan (Hrsg), Verlag Böhlau, Wien 1986.

3. DIE UMWELTANWALTSCHAFT ZUR HERSTELLUNG DER "WAFFENGLICHHEIT"

Im Bereich der objektiv-öffentlichen Interessen, die im Umweltschutz bloß von den in den sektoralen Verwaltungsverfahren entscheidungszuständigen Behörden wahrgenommen werden, bestehen nur ausnahmsweise Rechtsschutzeinrichtungen, wie etwa die Amtshaftung. Der Mangel an entsprechenden Rechtschutzeinrichtungen zur Wahrnehmung der objektiv-öffentlichen Umweltschutzinteressen, die sich mit subjektiv-öffentlichen Interessen decken können, aber nicht müssen, macht sich folgerichtig in der vermehrten Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen gegen Vollzugsorgane umweltrelevanter Entscheidungen bemerkbar, die vor allem in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten ist. Das hat auch die Judikatur und die Rechtswissenschaft zunehmend beschäftigt.²⁵

Eine der Ursachen für die zunehmende Bedeutung der Amtshaftung und der strafgerichtlichen Verfolgung von Vollzugsorganen in Umweltschutzangelegenheiten ist zweifellos in der Ungleichheit der effektiven Mittel zur Verteidigung oder Durchsetzung der ökonomischen Interessen von Projektträgern oder Anlagenbetreibern einerseits und der von den Umweltauswirkungen Betroffenen andererseits zu suchen. Mit anderen Worten: Zwischen den beiden Prozeßparteien Unternehmer und Betroffener herrscht in der Regel keine "Waffengleichheit". Dem Betroffenen bleibt die Geltendmachung objektiv-öffentlicher Interessen, die oft geeignet wäre, auch seine subjektiv-öffentlichen Umweltinteressen zu schützen, im Verwaltungsverfahren in der Regel verwehrt. Das Vorsorgeprinzip und damit die

²⁵ "Waldschadensurteil" des Bundesgerichtshofes BGH Z 102, 350 - NJW 1988, 478 - Vers R 1988, 85; Landsberg/Lülling, Umwelthaftungsrecht, 344 ff, Bundesanzeiger, Schäffer Verlag, 1991; Raeschke-Kessler, Amtshaftung und vertragliche Haftung bei Altlasten, DVBl 15.5.1992, Sonderdruck.

Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik werden von der Rechtsordnung zwar ausdrücklich anerkannt und objektiv verwirklicht (z.B. Art 73 EWR-Abkommen und § 77 Abs 3 GewO), der von den Emissionen Betroffene hat aber kein subjektives Recht, die Einhaltung der Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik im Verfahren geltend zu machen.²⁶

Auch im Falle der Verpflichtung der Behörde, zur Wahrung seiner eigenen subjektiven Schutzinteressen für eine genehmigte Anlage nachträglich zusätzliche Auflagen zu erteilen (§ 79 GewO, § 4 Abs 14 LRG-K), hat der Betroffene keinen Anspruch auf Einleitung dieses Verwaltungsverfahrens und auf Durchsetzung einer Emissionsminderung nach dem Stand der Technik.

Im Zuge der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für einen Umweltfonds durch das Bundesgesetz vom 21. Oktober 1983, BGBI 1983/567, wurde zwar durch die Einfügung eines neuen § 79a in die Gewerbeordnung dem Umweltminister das Recht eingeräumt, zum Schutz vor Belastungen durch Luftsabdstoffe oder Lärm, die über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichen, zusätzliche Auflagen für genehmigte Anlagen zu beantragen, doch wurde damit der Rechtsschutz nicht wesentlich verbessert.²⁷

Auch gegen genehmigungslos oder genehmigungswidrig betriebene Anlagen bleibt den von den Umweltauswirkungen betroffenen Nachbarn der öffentlich-rechtliche Rechtsschutz versagt. Sie werden auf den Zivilrechtsweg verwiesen und können gegen das verursachende Unternehmen Unterlassungsklage, im Falle einer Genehmigung (oder im Falle des Vorliegens eines als Genehmigungsbescheid geltenden Bescheides gemäß § 359b GewO) aber nur Schadenersatzklage einbringen. Im Zivilprozeß gilt die

²⁶ VwGH, Erk v 28.5.1991, z1 90/04/0320.

²⁷ Wolny/Groß, Nachträgliche Auflagen gemäß § 79a GewO - ein neues Instrument wirksamen Umweltschutzes? ZfV 2/1984, 105 ff. Siehe auch Kap 6 "Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie als Umweltanwalt (§ 79a GewO 1973)".

Parteienmaxime. Das heißt, daß das Gericht nicht wie die Verwaltungsbehörde nach dem Grundsatz der Amtsweigigkeit (Offizialmaxime) von sich aus den für die Entscheidung maßgebenden wahren Sachverhalt zu ermitteln hat, sondern bei der Sachverhaltsfeststellung auf das Vorbringen und die Beweisanträge der Parteien angewiesen ist. Hier kann sich der in der Regel bestehende Informationsvorsprung und die höhere Wirtschaftskraft des Unternehmens für den Betroffenen nachteilig bemerkbar machen. Der wirtschaftlich meist weitaus schlechter gestellte Nachbar wird daher oft wegen des Prozeß- und Kostenrisikos genötigt sein, auf die Geltendmachung seines Anspruches von vornherein zu verzichten oder er wird nicht in der Lage sein, seine Ansprüche im Instanzenzug durchzusetzen.²⁸

"Die heute schon banale rechtsstaatliche Einsicht, daß ein Prozeß nur dann fair ist, wenn Waffengleichheit zwischen Prozeßparteien besteht, hat im Umweltrecht besondere Bedeutung. Denn hier handelt es sich überwiegend um Prozesse zwischen Ökonomie und Ökologie, wobei das derzeitige Verfahrensrecht die Partei 'Ökonomie' zweifellos begünstigt."²⁹

Selbst dort, wo der von den Umweltauswirkungen eines Projektträgers, eines Anlagenbetreibers oder eines anderen Verursachers von Emissionen und Immissionen betroffene Nachbar die verwaltungsrechtlich zugesicherten Schutzinteressen mit Mitteln des öffentlichen Rechts verteidigen kann, besteht in der Regel wegen der wirtschaftlichen Unterlegenheit und wegen des schlechten Zuganges zu Informationen für den Betroffenen keine "Waffengleichheit".

²⁸ so ähnlich auch Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes in der öffentlichen Verwaltung, JBl 5/6, März 1987, 157 f.

²⁹ Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP"-Politik, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, 1992.

Die Umweltanwaltschaft sollte daher nicht nur die objektiv-öffentlichen Umweltschutz-Interessen, nicht nur die natürliche Umwelt des Menschen, sondern auch die subjektiv-öffentlichen Umweltschutz-Interessen, den von Umweltbeeinträchtigungen betroffenen Menschen selbst, schützen. "Der Umweltanwalt soll nicht nur die Natur in den Verwaltungsverfahren vertreten, sondern auch die Belange der von Lärm, Geruch und sonst von Umweltschäden geplagten Bürger vertreten, wenn diese nicht selbst als Parteien im Verfahren teilnehmen können."³⁰

³⁰ Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP"-Politik.

4. DIE UMWELTANWALTSCHAFT ALS ERGÄNZUNG UND AUSGLEICH DER BE-STEHENDEN KOMPETENZORDNUNG IM UMWELTSCHUTZ

4.1 Verfassungsrechtsslage in Österreich (Kompetenzverteilung)

In Österreich hat sich trotz der Verfassungsgesetz-Novellen 1983 und 1988 faktisch am Charakter des Immissionsschutzes als Querschnitts- oder Annexmaterie nichts geändert. Das heißt, daß die Gesetzgebung und Vollziehung in diesen Angelegenheiten grundsätzlich jeweils im Zusammenhang mit Sachmaterien erfolgt, zu deren Regelung Bund oder Länder berufen sind. Die Zuständigkeit zur Regelung des Umweltschutzes, insbesondere der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung, muß jeweils von anderen Sachgebieten abgeleitet werden, die als Hauptsache gelten und in deren Rahmen die Umweltschutzbelange als "Annex" mitbehandelt werden.

Das Schwergewicht der Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung liegt zwar beim Bund, doch ist die Zuständigkeit nicht lückenlos; beispielsweise fehlt zur Regelung der Luftreinhaltung die Kompetenz zur bundesgesetzlichen Regelung für Heizungsanlagen. Noch wesentlicher als das Bestehen von Lücken in der Zuständigkeit des Bundes ist aber das Fehlen eines eigenen Kompetenztatbestandes für Immissionsschutz, einschließlich Lärmschutz.

Nach der "Gesichtspunkttheorie" wird heute ein bestimmter "Lebenssachverhalt" und damit auch eine bestimmte Umweltschutzangelegenheit (z.B. die Errichtung einer Betriebsanlage) unter verschiedenen Gesichtspunkten sowohl vom Bund als auch von den Ländern im Zusammenhang mit den als Hauptsache geltenden Sachmaterien (Raumordnung, Gewerberecht, Wasserrecht, Forstrecht, Naturschutz u.a.) geregelt.

Für Errichtung, Betrieb oder Sanierung einer Betriebsanlage bedarf es der Berücksichtigung einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen. Bei diesem Zusammentreffen von Rechtsnormen verschiedener Herkunft hat jede Behörde die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben wahrzunehmen (Kumulationsprinzip).

Die daraus resultierenden Verfahren verlaufen nebeneinander oder hintereinander und mehr oder weniger koordiniert oder unkoordiniert. Die Umweltverträglichkeit des wirtschaftlichen Vorhabens, dessen Verwirklichung Gegenstand mehrerer sektoraler Verfahren ist, ist kein eigener Gesichtspunkt. Sie wird daher auch keiner Gesamtbeurteilung unterzogen, sondern nur sektorale im Rahmen der jeweiligen Sachmaterie aufgrund der für diese Wirtschaftsangelegenheit geltenden Rechtsvorschriften berücksichtigt.

Diese Kompetenzordnung, die auf einer weitgehend versteinernten Aufzählung von Einzelkompetenzen beruht und die Wahrnehmung neuer komplexer Staatsaufgaben nur mit Hilfe der Gesichtspunkttheorie und des Kumulationsprinzips ermöglicht, führt im Bereich komplexer Materien (Querschnittsmaterien), wie sie der Umweltschutz darstellt, zwangsläufig zu Kompetenzkonkurrenzen. So kann es dazu kommen, daß über ein und denselben Sachverhalt von Verwaltungsbehörden jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich unterschiedlich und unvereinbar entschieden wird. Insbesondere liegen solchen Konkurrenzsituationen häufig Interessengegensätze und normative Konflikte zwischen Bundes- und Landesregelungen zugrunde.

Der Kompetenztatbestand "Luftreinhaltung unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen" erlaubt es den Ländern, für Heizungsanlagen nicht nur Emissionsregelungen zu erlassen, sondern - wie bisher (vgl. die einschlägigen Bestimmungen in den Luftreinhaltegesetzen Niederösterreichs, Tirols, Vorarlbergs und Wiens) - auch die Erlassung von Im-

missionsregelungen, die als Folge der Überschreitung bestimmter Immissionsgrenzwerte Maßnahmen im Bereich der Heizungsanlagen vorsehen.³¹

"Es ist auch 'negative Kompetenzkonkurrenz' praktisch zu beobachten, die dann auftritt, wenn keine der beiden Gebietskörperschaften ein Regelungsproblem lösen kann, weil entweder ihre Teilkompetenz dafür nicht hinreicht (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung) oder weil die notwendige Koordination zur gemeinsamen Regelung des Lebenssachverhaltes - häufig aus finanziellen Gründen - nicht zustande kommt."³²

Eine solche "negative Kompetenzkonkurrenz" wird es notwendig machen, für das in parlamentarischer Verhandlung befindliche Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und für das Bundes-Immissionsschutzgesetz geeignete verfassungsrechtliche Grundlagen zu schaffen. Solange ein eigener umfassender Kompetenztatbestand zur Regelung des Immissionsschutzes fehlt, ist es auch wegen der mehrfachen Ressortzuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung nicht möglich, ein Immissionsschutzgesetz oder ein Umweltschutzgesetz zu schaffen, das ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen der Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik und dem jeweils erforderlichen Immissionschutz vorsieht und das für die Genehmigung oder Sanierung stationärer Anlagen allein maßgebend ist, sodaß es von einem Ressort, nämlich dem Umweltressort, zu vollziehen wäre.

Die negativen Auswirkungen der bestehenden Kompetenzordnung und des durch diese Kompetenzregelung bedingten "Kumulationsprinzips" wären in erster Linie durch eine Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für den gesamten Immissionsschutz (einschließlich der Lärmbekämpfung) zu beseitigen. Sie können aber durch die Einführung eines Umweltanwalts des Bundes gemildert werden.

³¹ so der Ausschußbericht zur B-VG-Novelle 1988.

³² Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992, S 32.

4.2 Immissionsschutzregelungen in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland

Auch in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland war ursprünglich, ähnlich wie in Österreich, der öffentlich-rechtliche Immissionsschutz vorwiegend im Gewerberecht, darüber hinaus aber aufgrund einer Vielzahl von Gesetzen zerstreut sowohl in der Bundes- als auch in der Länderzuständigkeit sektorale wahrgenommen worden.

Mit dem Anfang der 70er Jahre weltweit erwachenden Umweltbewußtsein hat sich das in unseren westlichen Nachbarländern aber bald grundlegend geändert.

In der Schweiz wurde 1971 nach einer Volksabstimmung dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für "den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen" übertragen. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit dem 30. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 dem Bund das Gesetzgebungsrecht über "die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung" eingeräumt.

Damit waren in diesen beiden Staaten, die wie Österreich bundesstaatlich organisiert sind, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß sich der Immissionsschutz zu einer eigenen Rechtsmaterie entwickeln konnte. In der Bundesrepublik Deutschland wurde auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Neuordnung bald darauf das Bundes-Immissionsschutzgesetz erlassen, und in der Schweiz dauerte es etwas länger, bis schließlich im Jahr 1983 das Umweltschutzgesetz geschaffen werden konnte.

Mit dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz wurde der Immissionsschutz des Betriebsanlagenrechts der Gewerbeordnung ersetzt; dieser wurde zum Nukleus des neuen umfassenden Immissionsschutzrechts, das vom Umweltministerium vollzogen wird.

Inzwischen wird auch in der Bundesrepublik Deutschland an einer Gesamtkodifikation des Umweltrechts gearbeitet, und ein Entwurf eines Allgemeinen Teiles des neuen Umweltgesetzbuches wurde bereits veröffentlicht.³³

Die Vollziehung der wichtigsten Angelegenheiten des Immissionsschutzes (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung) durch das Umweltministerium ist die Konsequenz der Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Umweltschutz. Der Immissionsschutz wird nicht mehr als Annex mehrerer anderer Sachmaterien (Kompetenztatbestände) angesehen, die als Hauptsache gelten, sondern als eine Sachmaterie, die in einem Ressort, dem Umweltressort, zu vollziehen ist. Eine solche Kompetenzordnung in Gesetzgebung und Vollziehung, die dem Umweltministerium ohnehin einen entscheidenden Einfluß auf den verfassungsrechtlichen Immissionsschutz sichert, macht eine Umweltanwaltschaft eher entbehrlich als eine Kompetenzordnung, die, wie die österreichische, dem Umweltressort nur wenig Einflußmöglichkeiten bietet.

4.3 Mögliche Immissionsschutzregelungen in Österreich

Ein Immissionsschutzgesetz könnte alle immissionsschutzrechtlichen Regelungen in den Materiengesetzen des Bundes (z.B. Gewerbeordnung, Berggesetz, Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, Forstgesetz und allenfalls die Bestimmungen über Gewässerreinhaltung im Wasserrechtsgesetz) unter Bedachtnahme

³³ Bericht des Umweltbundesamtes 7/90, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1990.

auf die einschlägigen EG-Richtlinien und Verordnungen zusammenfassend harmonisieren und auch die immissionsschutzrechtlichen Regelungen der Länder einbeziehen. Damit wären dann die Voraussetzungen für eine Verfahrens- und Entscheidungskonzentration und für den einheitlichen Vollzug des gesamten Immissionsschutzes für stationäre Anlagen (auch im Bereich der Kommunen, der Landwirtschaft und der privaten Haushalte) im Zuständigkeitsbereich des einzigen für Immissionsschutz zuständigen Ressorts, des Umweltressorts, gegeben.³⁴

Eine Gesamtregelung des Immissionsschutzes muß auf einem sinnvollen Zusammenwirken zwischen Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik an allen Quellen und in allen Verwaltungsbereichen nach dem Vorsorgeprinzip einerseits und einer Gefahrenabwehr nach den Erfordernissen aller zu schützenden Güter (Schutzprinzip) andererseits aufbauen. Nur eine solche Doppelstrategie entspricht den allgemein anerkannten Prinzipien moderner Umweltpolitik, und nur eine solche gesetzliche Regelung sichert den angestrebten Erfolg des Umweltschutzes, ohne für wirtschaftliche Vorhaben und Tätigkeiten unnötige und wettbewerbsverzerrende Verzögerungen oder andere Hemmnisse zu schaffen. Solange aber nicht der gesamte Immissionsschutz der Autorität eines Gesetzgebers unterworfen ist, wird eine dem Vorsorgeprinzip und der ökologischen Gesamtbewertung der Umweltverträglichkeit verpflichtete Gesamtregelung des Immissionsschutzes sowie eine über die sektoralen Grenzen einzelner Wirtschaftsmaterien hinausreichende gesamtheitliche Vollziehung des Immissionsschutzrechtes nicht möglich sein.

Die in der Vergangenheit erfolgten Bemühungen, auch in Österreich nach dem Vorbild der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland ein Umweltschutz- oder Immissionsschutzgesetz des

³⁴ Je nach der künftigen grundsätzlichen Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern könnte das oberste Vollzugsorgan die Landesregierung oder der Umweltminister sein.

Bundes zu schaffen³⁵, sind vor allem an der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie an der Kompetenzordnung für die Bundesministerien gescheitert.

4.4 Regelungsbedarf im Hinblick auf das EWR-Abkommen

Mittlerweile ist eine völlig neue Situation eingetreten. Das EWR-Abkommen verpflichtet Österreich (nach der noch ausstehenden Ratifizierung) unter anderem dazu, die im Anhang XX dieses Abkommens angeführten Rechtsakte des Umweltschutzes, "auf die Bezug genommen wird", anzuwenden.

Im Bereich "Luft" sind das vor allem:

- o Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub
- o Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen
- o Richtlinie 85/203/EWG des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid
- o Richtlinie 88/609/EWG des Rates vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in der Luft
- o Richtlinie 89/369/EWG des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll

³⁵ Leodolter-, Ackerl- und Flemming-Entwürfe.

- o Richtlinie 89/429/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll.

Für die anstehenden innerstaatlichen Immissionsschutzregelungen kommt der Industrieanlagen-Richtlinie, die als Muster für ein europäisches Immissionsschutzgesetz angesehen werden kann (Feldhaus)³⁶, besondere Bedeutung zu. Insbesondere sind deren Bestimmungen über die Genehmigung von neuen Betriebsanlagen und die Sanierung bestehender Anlagen zu beachten³⁷, die insbesondere den Einsatz der besten verfügbaren Technologie als Genehmigungsvoraussetzung (Art 4) und die schrittweise Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie (Art 13) verlangen.

Die Gewerbeordnung 1973 erfüllt keine der im Art 4 der Industrieanlagen-Richtlinie angeführten Genehmigungsvoraussetzungen. Das geht insbesondere aus dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 28. Mai 1991, Zl 90/04/0320 (Seite 30), hervor. Abgesehen von der zur Umsetzung des Art 13 der Industrieanlagen-Richtlinie untauglichen Verordnungsermächtigung des § 82 GewO kennt die Gewerbeordnung 1973 keine Möglichkeit des Eingriffes in das durch den rechtskräftigen Genehmigungsbescheid geschaffene Bestandsrecht, um das Ziel einer schrittweisen Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie verfolgen zu können.

Auch das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen ist nur zum Teil zur Umsetzung der Industrieanlagen-Richtlinie geeignet.

In den Erläuterungen zum EWR-Abkommen³⁸ wurde festgehalten, daß in Österreich derzeit wenige immissionsbezogene gesetzliche Regelungen bestehen und in einem Bundesimmissionsschutz-

³⁶ Feldhaus, Ziele und Entwicklungslinien der EG-Luftreinhaltepolitik, Vortrag, Umweltwissenschaftliche Fachtag 1992, Graz.

³⁷ siehe dazu Kap 2 "Verbesserung des Schutzes öffentlicher Umweltinteressen als stärkstes Motiv für die Forderung einer Umweltanwaltschaft".

³⁸ 460 der Beilagen zu den StProt des NR XVIII. GP.

gesetz eine Regelung von bundeseinheitlichen Immissionsgrenzwerten für Kohlenmonoxid, Blei, Stickstoffdioxid, Formaldehyd, Schwefeldioxid im Zusammenhang mit Staub, Schwefelkohlenstoff, Schwefelwasserstoff, Ozon und Staubdeposition getroffen werden soll.

Bezüglich der emissionsbezogenen Richtlinien wurde dagegen in den Erläuterungen zum EWR-Vertrag die kritikwürdige Ansicht vertreten, daß wegen der angeblich strengerem österreichischen Gesetzeslage kein Anpassungsbedarf bestünde.³⁹ Unabhängig davon, ob man auch angesichts der emissonsbezogenen Regelungen der Industrieanlagen-Richtlinie einen Anpassungsbedarf anerkennt oder nicht, besteht jedenfalls schon im Hinblick auf die immissionsbezogenen Richtlinien die Notwendigkeit der Erlassung eines Bundesimmissionsschutzgesetzes.

Den zitierten Erläuterungen zum EWR-Abkommen entsprechend sind die Zielsetzungen und der Regelungsinhalt des inzwischen zur Begutachtung versandten Entwurfs eines vorbereiteten Bundesimmissionsschutzgesetzes allerdings etwas zu eng geraten.

4.5 Der Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes-Luft

Auch bei dem gegebenen Anlaß der Umsetzung der EG-Richtlinien wollen offenbar die Regierungsparteien auf eine Gesamtregelung des Immissionsschutzes zumindest vorläufig verzichten. In Anbetracht der Dringlichkeit der Umsetzung der anzuwendenden EG-Richtlinien einerseits, der beabsichtigten Gesamtregelform der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der als Konsequenz einer völligen Neuordnung des Immissionschutzes notwendigen Änderungen der Ressortkompetenzen in der Bundesverwaltung andererseits, ist diese Haltung auch verständlich.

³⁹ Vgl dazu Schäfer, Regelungsbedarf im Hinblick auf EG-Richtlinien über Luftreinhaltung im Bereich stationärer Anlagen, UBA-Report 92-063, Umweltbundesamt, Wien 1992.

Mit dem vorläufigen Verzicht auf eine solche Gesamtreform des Immissionsschutzes nach dem Beispiel der Bundesrepublik Deutschland (Bundes-Immissionsschutzgesetz) ist auch der Verzicht auf eine Entscheidungskonzentration zur besseren Wahrnehmung des Gesamtaspektes der Umweltverträglichkeit und zur Verkürzung der Verfahrensdauer verbunden. Ein neues Immissionsschutzrecht neben den herkömmlichen immissionsschutzrechtlichen Verfahren nach den bestehenden Materiengesetzen kann eine zusätzliche Verfahrenskumulation, zusätzliche Auslegungsschwierigkeiten bei der Abgrenzung der Anwendungsbereiche einschlägiger Vorschriften in anderen Gesetzen und schließlich eine Verlängerung der Verfahrensdauer in immissionsschutzrechtlichen Angelegenheiten mit sich bringen. Möglicherweise müssen diese Nachteile wegen eines nicht vermeidbaren Verzichts auf eine Gesamtreform und wegen der dadurch notwendig gewordenen, bloß partiellen Regelung des Immissionsschutzes vorläufig in Kauf genommen werden.

Der Verzicht auf ein Immissionsschutzgesetz, das die immissionsschutzrechtlichen Regelungen in den diversen Materiengesetzen (Gewerbeordnung, Berggesetz, Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, Forstgesetz usw.) ersetzt und mit dem Vollzug des gesamten Immissionsschutzes das Umweltministerium betraut, lässt insbesondere auch die Ohnmacht des Umweltressorts beim Vollzug des Immissionsschutzes weiterbestehen. Umso dringender wird die Schaffung einer Einflußmöglichkeit des Umweltressorts auf die sektorale Vollziehung der umweltrelevanten Materiengesetze in anderen Ressortbereichen.

Der vorliegende Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes-Luft verfolgt im wesentlichen nur das Ziel, im Falle der Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes nachträglich Maßnahmen (§§ 12 bis 16) oder Vorgaben zu einer anzustrebenden Reduktion der Emissionen (§ 20) vorzuschreiben, damit der überschrittene Immissionsgrenzwert künftig (langfristig) eingehalten werden kann.

Die im Entwurf vorgesehenen Verfahren zur Festlegung von Immissionsgrenzwerten, zur Erstellung eines Meßkonzeptes, zur Einrichtung von Meßstellen und zur Durchführung einer Erhebung über die Immissionssituation (Statuserhebung) münden schließlich in einen Maßnahmenkatalog. Die in diesem Katalog vorgesehenen Maßnahmen müssen letztlich in den Vollzug der immissionsschutzrelevanten Materiengesetze Eingang finden. Die Ausgewogenheit der Maßnahmen in den einzelnen Sektoren Gewerbe, Industrie, Hausbrand und Verkehr hängt einerseits von der Ausgewogenheit des vom Umweltressort zu erstellenden Maßnahmenkataloges, andererseits aber entscheidend von seiner Umsetzung, insbesondere von einer gleichermaßen ausgewogenen Befolgung in den einzelnen sektoralen Vollzugsbereichen ab. Andernfalls könnte es dazu kommen, daß Maßnahmen nur in einem Bereich erfolgen, etwa im Bereich gewerblicher und industrieller Anlagen, während zum Beispiel Hausbrand und Verkehr von Maßnahmen weitgehend verschont blieben. Das wäre nicht nur eine ungerechtfertigte ungleiche Belastung, sondern würde auch den Gesamterfolg des Maßnahmenkataloges in Frage stellen. Wer kann aber für die ausgewogene Vollziehung des Immissionsschutz-Maßnahmenkataloges in mehreren voneinander unabhängig zu vollziehenden Verwaltungsmaterien sorgen? Bei Vollziehung des Immissionsschutzes durch mehrere sektorale Zuständige Behörden, die jeweils nur die in ihrem Zuständigkeitsbereich anzuwendenden Materiengesetze zu vollziehen haben, fehlt für die Koordination und die gleichmäßige ausgewogene Umsetzung des Maßnahmenkataloges ein Organ. Ein solches Organ könnte die Umweltanwaltschaft sein, die neben anderen Funktionen auch eine Funktion bei der Umsetzung des Maßnahmenkataloges im Sinne des vorliegenden Entwurfes eines Immissionschutzgesetzes wahrnehmen könnte.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß bei Aufrechterhaltung der sektoralen Kompetenzordnung im Immissionsschutz die Schaffung einer Umweltanwaltschaft eine wertvolle Ergänzung für den Vollzug des Immissionsschutzes sein könnte. Darüber

hinaus wäre eine Umweltanwaltschaft im bestehenden System des Immissionsschutzes als Annexmaterie, deren Vollzug jeweils im Zusammenhang mit anderen Materien erfolgt (in der Regel mit wirtschaftlichen Angelegenheiten, die als Hauptsache einem anderen Kompetenztatbestand entsprechen), ein Ausgleich oder Korrektiv.

4.6 Die Umweltanwaltschaft als "Allgemeine Angelegenheit des Umweltschutzes" im Bundesministeriengesetz

Nach der Errichtung eines Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz setzte sehr bald die Kritik daran ein, daß das Umweltministerium im Umweltschutz, insbesondere in seinem Kernbereich, dem Immissionsschutz, über keine Vollzugskompetenz verfügt. Das Umweltministerium hatte deshalb unter Frau Minister Leodolter schon 1975 ein Umweltschutzgesetz zur Begutachtung versandt, das den Immissionsschutz aufgrund einer Änderung der Bundesverfassung umfassend regeln sollte. Mit diesem Gesetz sollte im wesentlichen auch der Vollzug des Immissionsschutzes in die Zuständigkeit des Umweltministeriums fallen. Der Entwurf war nicht ausgereift und scheiterte am Widerstand der Länder gegen eine Erweiterung der Bundeskompetenz und am Widerstand der von der Neuregelung des Immissionsschutzes betroffenen Bundesministerien.

Der Nationalrat brachte aber in seiner Entschließung vom 4. November 1976 den Wunsch zum Ausdruck, das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit verstärkten Kompetenzen auszustatten.⁴⁰

⁴⁰ StProt 36. Sitzung, S 3395/96 und S 3408.

Unter Berufung auf diese Entschließung bemühte sich das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz schon im Dezember 1976 insbesondere um folgende Verfassungsänderungen:

1. Schaffung neuer, dem Umweltministerium zugeteilter Bundeskompetenzen (Art 10 B-VG) für Lärmschutz und Luftreinhaltung
2. Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausgestaltung der Arbeitsinspektorate zu Arbeits- und Umweltinspektoraten.

Die Beratungen über die Forderungen des Umweltressorts auf Regierungsebene und mit den Ländern, die unter Beteiligung von Bundeskanzler Kreisky vor allem im Jahr 1978 intensiv geführt wurden, führten trotz weitgehender Anerkennung der Anliegen nicht zu dem vom Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz gewünschten Erfolg.

Ein Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Steyrer, Sekanina und Genossen vom 24. Jänner 1979⁴¹ griff die Forderungen des Umweltressorts auf und strebte eine entsprechende Verfassungsänderung für eine Neuregelung des Immissionsschutzes und der Abfallwirtschaft an. Dabei wurde auch der Vorschlag der Schaffung von Umweltinspektoraten aufrechterhalten.

Der Initiativantrag sah vor, dem Art 102 Abs 2 B-VG anzufügen: "Angelegenheiten der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung". Mit dieser Ergänzung des Art 102 Abs 2 B-VG sollten nur die verfassungsgesetzlichen Voraussetzungen für die vorgesehene Umweltinspektion nach dem Vorbild der Arbeitsinspektion geschaffen werden.⁴²

⁴¹ II-4657 der Beilagen zu den StProt des NR XIV. GP, Nr 144/A.

⁴² Für diesen Zweck wäre eine so weitgehende Ergänzung des Art 102 Abs 2 nicht unbedingt erforderlich gewesen.

Wegen Ablaufs der Legislaturperiode kam der Initiativantrag nicht mehr zur parlamentarischen Beratung. Mit Entschließung des Nationalrates vom 6. November 1979 hat aber der Nationalrat neuerlich verlangt, die Kompetenzen des Umweltressorts zu erweitern.

Da es auch in der Folge nicht gelang, eine grundlegende Neuordnung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern und innerhalb der Ressortverteilung der Bundesverwaltung für eine umfassende Regelung des Immissionsschutzes im Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts herbeizuführen, wurde nach anderen Wegen gesucht, den Entschließungen des Nationalrates zu entsprechen. So kam es zur Regierungsvorlage vom 18. Februar 1981 betreffend Änderung des Bundesministeriengesetzes 1973.⁴³

Diese Regierungsvorlage geht offenkundig von dem Gedanken aus, daß am Querschnittscharakter des Umweltschutzes und des Immissionsschutzes grundsätzlich nichts geändert werden soll.

Das auf der Grundlage dieser Regierungsvorlage erlassene Bundesgesetz vom 7. Mai 1981, BGBI 1981/265, läßt daher die Zuständigkeiten der Ressorts, die im Zusammenhang mit anderen Angelegenheiten (Kompetenztatbeständen) auch Angelegenheiten des Immissionsschutzes vollziehen, grundsätzlich unberührt. Dem Umweltressort werden zwar bestimmte Aufgaben im Umweltschutz zugewiesen, ohne jedoch die Zuständigkeit der anderen Ministerien auf dem Gebiet des Umweltschutzes wesentlich zu schmälern. Das wurde durch die Einführung des Begriffes "Allgemeine Angelegenheiten des Umweltschutzes" möglich. Dieser Begriff setzt die Existenz "besonderer Angelegenheiten des Umweltschutzes" voraus, wobei das Begriffsverständnis nahe liegt. "Besondere Angelegenheiten des Umweltschutzes" sind alle Angelegenheiten des Umweltschutzes, die wegen seines

⁴³ 625 der Beilagen zu den StProt des NR XV. GP.

Querschnitts- bzw. Annexcharakters jeweils im Zusammenhang mit anderen Sachmaterien (Kompetenztatbeständen) sektorale außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Umweltressorts umweltpolitisch wahrzunehmen und zu vollziehen sind. Dementsprechend verbleiben dem Umweltressort nur "Allgemeine Angelegenheiten des Umweltschutzes". Dazu gehört insbesondere die Koordination auf allen Gebieten des Umweltschutzes, was aber entsprechende materiellrechtliche Rechtsgrundlagen voraussetzt, um die Koordinationszuständigkeit auch tatsächlich wahrnehmen zu können. Dazu gehören auch die Allgemeinen Angelegenheiten des Immissionsschutzes und die Allgemeinen Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung. Auch diese Kompetenzen setzen die Schaffung entsprechender materiellrechtlicher Grundlagen voraus, damit sie wirksam werden können. Erstmals werden die "Angelegenheiten der Umweltanwaltsschaft" den "Allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes" und dem Aufgabenbereich des Umweltressorts zugewiesen. Deutlich geht aus der Regierungsvorlage vom 18. Februar 1981 der Gedanke hervor, die sektoralen Zuständigkeiten im Immissionsschutz und damit die Mehrzahl entsprechender Genehmigungsverfahren im jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Wirtschaftsressorts unberührt zu lassen, gleichzeitig aber auch eine Ergänzung des Immissionsschutzes und einen Ausgleich der Ressortinteressen zugunsten des Umweltressorts einzuleiten. Die tatsächliche Erweiterung des Einflußbereiches des Umweltressorts muß das Bundesministeriengesetz allerdings der Ausgestaltung der beispielsweise angeführten Angelegenheiten des Umweltschutzes durch entsprechende materiellrechtliche Regelungen überlassen. Die Initiative hiefür liegt beim Umweltressort. Insbesondere gilt es den Zusammenhang zu erkennen, der zwischen dem Verzicht auf Sachkompetenz im Immissionsschutz einerseits und der Wahrnehmung und dem Gebrauch der durch das Bundesministeriengesetz (als Ausgleich hiefür) angebotenen Rechtsinstrumente der "Allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes" andererseits besteht.

5. DIE UMWELTANWALTSCHAFT ZUR MINDERUNG DES VOLLZUGSDEFIZITS

Die Effizienz der Rechtsnormen hängt vom Funktionieren ihres behördlichen Vollzuges und von den Möglichkeiten der Betroffenen zur Rechtsdurchsetzung ab.⁴⁴ Der Rechtsschutz, den die Betroffenen genießen, insbesondere durch die Verfahrensrechte und Einflußmöglichkeiten, die ihnen als Parteien (§ 8 AVG 1950) zustehen, also etwa die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen bei der Augenscheinsverhandlung (§§ 40 ff AVG 1950), das Berufungsrecht (§§ 63 AVG 1950) und schließlich die Legitimation zur Einbringung einer Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof (Art 130 ff BVG) bestimmen ganz wesentlich die Wirksamkeit des Vollzuges von Umweltschutzzvorschriften. Ein Abbau des Rechtsschutzes, sei es durch Verkürzung des Instanzenzuges, durch Verfahrensbeschleunigungen, Verfahrenskonzentrationen, durch Einführung oder Ausdehnung des Anwendungsbereiches von Bagatellverfahren oder Typengenehmigungen ohne Beteiligung der Betroffenen, ohne Augenscheinsverhandlung und ohne Berufungsrecht der Nachbarn mindert in der Regel auch die Kontrollierbarkeit und damit letztlich die Qualität des Vollzuges von Umweltschutzzvorschriften.⁴⁵ Jeden

⁴⁴ Vgl Schäfer, Rechtliche Grundlagen für Umweltschutzinvestitionen von Industrieunternehmen, Industriewissenschaftl. Institut, Schriftenreihe Technik und Wirtschaft, Bd V, Umwelttechnik, Verlag Austria Press Ges.m.b.H., Wien 1990.

⁴⁵ Das Bundesgesetz, mit dem behördliche Zuständigkeiten der Bundesminister abgebaut werden (Kompetenz-Abbaugesetz), BGBI 1993/257, geht vom Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien aus, in dem unter anderem vereinbart wurde:

"Die behördlichen Zuständigkeiten der Bundesministerien sind auf jene Fälle zu beschränken, in denen eine bundesweit zentrale Entscheidung absolut unerlässlich ist."

Als "zweite Zielsetzung" verfolgt dieses Bundesgesetz die Absicht, "den Bundesminister seiner derzeit geregelten Stellung als Rechtsmittelbehörde zu entheben" (Erläuterungen zur Regierungsvorlage 859 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XVIII. GP).

Mit Artikel 16 des Kompetenz-Abbaugesetzes wird § 28 des Abfallwirtschaftsgesetzes dahingehend geändert, daß eine Berufung gegen den Bescheid des Landeshauptmannes nicht zulässig ist. § 28 AWG betrifft die Genehmigung von Abfall- und Altölbehandlungsanlagen: "Die Errichtung oder wesentliche Änderung sowie die Inbetriebnahme von Anlagen zur Lagerung oder Behandlung von gefährlichen Abfällen oder Altölen bedarf einer Genehmigung des Landeshauptmannes, sofern nicht eine Genehmigung gemäß § 29 Abs 1 oder eine Genehmigung nach der Gewerbeordnung 1973, dem Berggesetz 1975 oder dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen erforderlich ist. Bei der Erteilung ist auf die öffentlichen Interessen (§ 1 Abs 3) Bedacht

falls ist der ordnungsgemäße Vollzug von Umweltschutzvorschriften eher gewährleistet, wenn er durch ein entsprechend ausgestaltetes Rechtsschutzinventarum der Kontrolle der Betroffenen unterliegt. Der Vollzug von Umweltschutzvorschriften ist naturgemäß am schwächsten, wo rechtliche Kontrollmöglichkeiten nur in geringem Ausmaß bestehen oder gänzlich fehlen. Demnach ist die Gefahr von Vollzugsdefiziten am größten, wenn es sich um die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen am Umweltschutz handelt, die mangels Verletzung subjektiver Rechte der Kontrolle weitgehend entzogen sind.⁴⁶ In diesem Bereich wäre die Vermeidung von Vollzugsdefiziten durch eine Umweltanwaltschaft mit den Rechten einer Legalpartei von besonderer Bedeutung.

Vollzugsdefizite sind aber nicht nur dort zu beklagen, wo die Wahrung der Interessen am Umweltschutz allein der entscheidungszuständigen Behörde zukommt. Auch in Verwaltungsverfahren unter Beteiligung der Nachbarn als Parteien werden – besonders in Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie – schon seit Jahren immer wieder Vollzugsdefizite aufgezeigt.

zu nehmen. Weiters sind die §§ 74 bis 84, 333 bis 335, 337 und 338, 353 bis 360, 366 bis 369 und 371 der Gewerbeordnung 1973 sinngemäß anzuwenden.“ § 28 betrifft somit im wesentlichen Anlagen, deren Art und Kapazität unter den Bedeutsamkeitsschwellen des § 29 Abs 1 AWG liegen oder die nicht einer Genehmigung nach der Gewerbeordnung (z.B. kommunale Anlagen) oder nach dem LRG-K (Anlagen ohne Dampfkessel oder mit Dampfkessel unter 50 kW) bedürfen. In Genehmigungsverfahren für solche Anlagen, die nach dem 1. Juli 1993 anhängig werden, wird der Landeshauptmann erste und letzte Instanz sein. Ein ordentliches Rechtsmittel gegen seine Entscheidung wird unzulässig sein.

Dazu heißt es in den Erläuterungen der Regierungsvorlage (859 der Beilagen) lediglich: „Die mangels anderslautender gesetzlicher Regelung auf Grund Art 103 Abs 4 B-VG gegebene Möglichkeit einer Berufung gegen Bescheide des Landeshauptmannes über die Errichtung oder wesentliche Änderung sowie die Inbetriebnahme von Anlagen zur Lagerung oder Behandlung gefährlicher Abfälle oder Altöle an den Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie soll ausgeschlossen werden.“

Für die Entlastung eines Bundesministers von der Bürde einer Rechtsmittelbehörde wird man Verständnis aufbringen, nicht aber für den Abbau des Rechtsschutzes. An die Stelle des Bundesministers müßte eine andere Rechtsmittelinstanz treten, etwa ein Landesverwaltungsgericht.

⁴⁶ Siehe dazu Kap 2.

So bemerkte die Volksanwaltschaft in ihrem im Jahr 1988 erschienenen Zehnten Bericht⁴⁷, es sei durch die an sie herangetragenen Fälle der Eindruck entstanden, "daß die gewerbebehördlichen Bestimmungen, die den Schutz der Nachbarn zum Gegenstand haben, von der Verwaltung bereits zum Teil als totes Recht betrachtet werden".

Svoboda⁴⁸ schrieb im gleichen Jahr (1988): "Die Betriebsanlagenbestimmungen scheinen bundesländerweise ziemlich unterschiedlich vollzogen zu werden, aber auch innerhalb eines Bundeslandes scheinen unterschiedliche Vollzugspraktiken vorzukommen (Stadt-Land)."

Dieser von Svoboda 1988 beschriebene Zustand scheint unverändert zu sein. Die Volksanwaltschaft führt in ihrem im Mai 1992 veröffentlichten Bericht über die Tätigkeit in der Zeit vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1991⁴⁹ zu Umweltbeschwerden aus Oberösterreich aus:

"Dieses Bundesland gehört bereits seit Bestehen der VA zu den anfallstärksten im Bereich der Umweltbeschwerden. Die VA sieht sich - wie bereits im Vierzehnten Bericht - wiederum veranlaßt, neben der Quantität auch noch die 'Qualität' der Beschwerden aus diesem Bundesland herauszustreichen. Verglichen mit anderen Bundesländern treten in Oberösterreich überrepräsentativ häufig sehr spektakuläre Fälle zutage und die Untätigkeit der Gewerbebehörde in diesem Bundesland ist trotz Kenntnis von Umweltbeeinträchtigungen leider eher der Normalfall als die Ausnahme."

⁴⁷ Zehnter Bericht der Volksanwaltschaft, III-40 der Beilagen zu den StProt des NR XII. GP (ausgedruckt am 20.1.1988).

⁴⁸ svoboda, Vollzugsdefizite im Umweltschutz II, Gewerberechtliche Genehmigung, Rolle der Sachverständigen, Informationen zur Umweltpolitik, H 48, Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeitersammertages, Wien 1988.

⁴⁹ Fünfzehnter Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat, III-89 der Beilagen zu den StProt des NR XVIII. GP, Österreichische Staatsdruckerei, Mai 1992.

Mit Beziehung auf das Bundesland Burgenland rügte die Volksanwaltschaft insbesondere, daß eine Bezirkshauptmannschaft sechs Monate lang vergessen hatte, den Betriebsanlagenbescheid zuzustellen und daß bei den zahlreichen Beschwerden über Beeinträchtigungen durch gewerbliche Betriebsanlagen sehr häufig der Vorwurf erhoben wird, der Gewerbetreibende werde von behördlichen Messungen vorinformiert, nach Entfernung der Geräte trete wiederum die Gefährdung oder unzumutbare Belästigung auf, die Behörde setze aber unter Hinweis auf die Meßergebnisse keine Maßnahmen zum Nachbarschutz.

Das Bundesland Niederösterreich zählt die Volksanwaltschaft in ihrem Vierzehnten und Fünfzehnten Bericht unverändert zu den anfallstärksten bei den Nachbarbeschwerden. In einem amtswegig aufgegriffenen Fall stellte die Volksanwaltschaft eine jahrelange Untätigkeit einer Bezirkshauptmannschaft als Gewerbebehörde im Zusammenhang mit der konsenslosen Lagerung von hochgiftigen Chemikalien fest und nahm dies zum Anlaß für die Feststellung eines förmlichen Mißstandes.

In einem Beschwerdefall aus dem Bundesland Tirol stellte die Volksanwaltschaft im Fünfzehnten Bericht die "geradezu unglaublich lange Dauer" eines gewerbebehördlichen Verfahrens von 18 Jahren fest. Während 16 Jahren war auf die Bearbeitung des Aktes vergessen worden.

Als ebenso typisch wie häufig bezeichnete die Volksanwaltschaft in ihrem Fünfzehnten Bericht im Zusammenhang mit Beschwerdefällen aus der Steiermark folgende Problemstellung: Sobald sich für den Konsenswerber erkennbare Schwierigkeiten bei der gewerbebehördlichen Genehmigung seines Projektes aus Gründen der "unpassenden" Flächenwidmung ergeben, wird deren Adaptierung betrieben. Das gewerbebehördliche Verfahren wird dann zumeist bloß ausgesetzt, ein formeller Unterbrechungsbescheid ergeht oftmals nicht. Das Widmungsverfahren bei der Gemeinde zieht sich häufig über einen längeren Zeitraum hin

und wird nach den Erfahrungen der Volksanwaltschaft schließlich häufig im alleinigen Interesse des Gewerbetreibenden abgeschlossen.⁵⁰

Generell kritisierte die Volksanwaltschaft in ihrem Fünfzehnten Bericht, daß durch den Übergang der Zuständigkeit für die Genehmigung von Schottergruben von der Gewerbebehörde zur Bergbehörde (Berggesetznovelle 1990) zum Teil ein volliger Stillstand in der Vollziehung eingetreten sei und Nachbarn bei konkreten Beschwerden zwischen der Gewerbebehörde und der Bergbehörde hin- und hergeschickt werden.

Diese nur auszugsweise Wiedergabe von Bemerkungen der Volksanwaltschaft zum Vollzug von Umweltschutzworschriften des Gewerberechts in einem einzigen Jahresbericht, dem Bericht über die Zeit vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1991, kann wohl als Bestätigung für die in der wissenschaftlichen Literatur schon seit Jahren geübte Kritik am Vollzugsdefizit im Umweltschutz angesehen werden.

Davy hat den Begriff des "Folgenlosen Umweltrechts" geprägt, der inzwischen zum geflügelten Wort geworden ist.⁵¹ Die Folgenlosigkeit sieht Davy in folgendem:

- o in der Veränderung des Textes von umweltrelevanten Vorschriften, die zwar als umweltrechtliche Errungenschaften ausgegeben werden, mit denen aber keine oder nur unwesentliche Änderungen der Rechtslage verbunden sind,
- o in der Abschwächung des Umweltrechts unter dem Vorwand seiner Verstärkung und schließlich

⁵⁰ Mit der Gewerberechtsnovelle 1992 wurde das Betriebsanlagen-Genehmigungsverbot für einen Standort, an dem das Errichten oder Betreiben der Betriebsanlage durch Rechtsvorschriften verboten ist, eliminiert.

⁵¹ Davy, *Folgenloses Umweltrecht, Rechtspolitische Anmerkungen zu Schwächen der Gesetzgebungs- und Vollziehungspraxis in Österreich*, Service, Fachverlag der Wirtschaftsuniversität Wien, 1989.

o in der Nichtvollziehung des Umweltrechts durch Behörden, wenngleich ihre Funktionsträger in der öffentlichen Diskussion gerne ihre Verbundenheit mit ökologischen Anliegen hervorheben.

Davy meint, daß die Kritik am folgenlosen Umweltrecht in die Kategorie der intuitiven Rechtspolitik gehöre, weil ihre Grundlagen und Schlußfolgerungen nicht exakt empirisch abgesichert seien. Unter diesem Vorbehalt wird wohl auch die folgende Aussage getroffen worden sein: "Im Bereich der Vollziehung des Umweltrechts ist immer wieder festzustellen, daß geltendes österreichisches Recht von den zuständigen Behörden auch dann bloß als symbolisches Bekenntnis angesehen wird, wenn gesetzlich festgelegte Pflichten durchzusetzen wären."

Wenn auch solche Verallgemeinerungen stets etwas problematisch sind und übertrieben erscheinen mögen, so sind die Berichte der Volksanwaltschaft über den Vollzug des Betriebsanlagenrechtes der Gewerbeordnung anscheinend doch geeignet, der intuitiven Kritik die empirische Absicherung nachzuliefern.

Der Kritik am Vollzug des Umweltrechts sind auch zwei Veröffentlichungen der Bundesarbeitskammer aus dem Jahr 1992 gewidmet.^{52,53}

Mittendorfer führt insbesondere folgende Defizite an, die beim Erzwingen des konsensgemäßen Betriebes bestehen:

o Die gesamte Beweislast trifft die Behörde.

⁵² Hlawatsch/Ornetzeder/Schwarz/Schramm, Vollzugsdefizite im Umweltrecht, Am Beispiel des gewerblichen Betriebsanlagenrechts, Informationen zur Umweltpolitik, H 78, Bundesarbeitskammer, Wien 1992.

⁵³ Mittendorfer, Vollzugsdefizite im Umweltrecht II, Informationen zur Umweltpolitik, H 82, Bundesarbeitskammer, Wien 1992.

- o Wurde eine Betriebsanlage einmal genehmigt, dann können auch bei unzumutbaren Belästigungen keine einstweiligen Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen wie Stilllegung des Betriebes (oder Teilen davon) verhängt werden (§ 360 Abs 2 GewO).
- o Die Nachbarn haben keinen Rechtsanspruch auf Maßnahmen nach § 360 GewO. Daher können sie bei Säumigkeit der Behörde auch keinen Devolutionsantrag stellen.
- o Die eventuelle Stilllegung hat "entsprechend dem Ausmaß der Gefährdung oder Belästigung" zu erfolgen: In der Praxis gibt es Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Umfanges der Stilllegung, besonders im Falle einer einstweiligen Sofortmaßnahme.
- o Beim Betrieb einer Anlage ohne jeden Genehmigungskonsens ist es für die Behörde besonders schwierig einzugreifen.

Der konsenslose Betrieb einer Genehmigungsanlage kann mehrere Ursachen haben und sich entweder auf Teile der Anlage oder auf die gesamte Betriebsanlage erstrecken. Meist wird es sich bloß um das Fehlen des Konsenses für den Betrieb neuer Anlagenteile handeln, die in die seinerzeitige Genehmigung noch nicht einbezogen werden konnten. Doch kann das Fehlen des Genehmigungskonsenses für die gesamte Anlage auch auf das absichtliche Unterlassen des Genehmigungsantrages zurückzuführen sein. Es kommt auch immer wieder vor, daß Betriebsinhaber die Genehmigungspflicht bestreiten⁵⁴; für solche Fälle ist ein Feststellungsverfahren (§ 358 GewO) vorgesehen.

⁵⁴ Stolzlechner, Die Genehmigungspflicht der Betriebsanlage, in Stolzlechner/Wendl/Zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, Manz, Wien 1986.

Im Rahmen dieses Feststellungsverfahrens gemäß § 358 Abs 1 GewO haben aber Nachbarn nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes⁵⁵ weder einen Rechtsanspruch noch ein rechtliches Interesse im Sinne des § 8 AVG und damit auch keine Parteistellung. Mangels einer Einflußmöglichkeit der Betroffenen bleibt das Untätigsein der Behörden im Falle eines konsenslosen Betriebes oft jahrelang unbemerkt.

Auch Haller⁵⁶ bemängelt, daß der Ist- und Soll-Zustand der Betriebsanlage häufig nicht übereinstimmen.

"Als Mangel der Betriebsanlagenverfahren aus der Sicht vor allem belästigter Nachbarn und derer, denen eine heile Umwelt besonderes Anliegen ist, muß unzureichende Kontrolle genannt werden. ... Kommt es zu Verfahren betreffend Änderung der Betriebsanlage, dann stellt die Behörde oft genug fest, daß der Ist-Stand mit dem Soll-Stand nicht mehr zusammenstimmt und die Änderungsverfahren viel umfassender geführt werden müssen. Was war in der Zwischenzeit? Unter Umständen war der gesetzlich gebotene Schutz, dessen Sicherung die Änderungsverfahren dienen, nicht gewährleistet." (Haller)

Diesen Ausführungen Hallers, die mit der Erfahrung übereinstimmen, kann wohl nicht widersprochen werden.

In der Praxis bieten häufig erst Anträge auf Genehmigung der Änderung einer Betriebsanlage (§ 81 GewO) der Behörde einen Anlaß und eine Eingriffsmöglichkeit zur Abstellung von Mißständen. Allerdings umfaßt die Änderungsgenehmigung die bestehende genehmigte Anlage nur so weit, "als es zur Wahrung

⁵⁵ Erk VWGH Slg 10.977 A/1983; ebenso Mache/Kinscher, Die Gewerbeordnung sowie die gewerberechtlichen Nebengesetze und Verordnungen 1982, 705, FNZ; aM Duschanek, Die Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen, in Rill (Hrsg), Gewerberecht, Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973, Wien 1978, 257 ff.

⁵⁶ Haller, Regelungsdefizite und Vollzugsdefizite im Betriebsanlagenrecht nach der gewerberechtsnovelle 1988, in Raschauer (Hrsg), Beiträge zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht, in Winkler-FS, Wien 1989, 191 ff.

der im § 74 Abs 2 GewO umschriebenen Interessen gegenüber der bereits genehmigten Anlage erforderlich ist". Gemäß § 356 Abs 1 in Verbindung mit Abs 3 GewO haben zwar im Verfahren über die Genehmigung der Änderung einer genehmigten Betriebsanlage Nachbarn, die spätestens bei der Augenscheinsverhandlung Einwendungen gegen die Anlage im Sinne des § 74 Abs Z 1, 2, 3 oder 5 erheben, vom Zeitpunkt ihrer Einwendungen an Parteistellung, doch oft können sie sich in diesem Verfahren nicht durchsetzen. Zum Teil liegt das an der mangelnden "Waffengleichheit"⁵⁷, zum Teil an den Mängeln der Vollzugspraxis auf dem Gebiet der Sachverständigengutachten.

Haller führt zur Sachverständigentätigkeit - unter dem (umgekehrten) Aspekt der Rechtsdurchsetzung eines Antragstellers - folgendes aus:

"Den vorrangig einzusetzenden Amtssachverständigen fehlt vielfach die entsprechende Ausstattung, vielfach die erforderliche Weiterbildung und nur allzuoft sind sie unzumutbar belastet. Die daraus resultierende mangelnde Qualität der Gutachten zeigt sich in den unzähligen Aufhebungen von Bescheiden durch den Verwaltungsgerichtshof, weil mit dem nicht entsprechenden Gutachten der Aufhebungsgrund Verfahrensmangel vorliegt. Dabei kommt in einem Gutteil der Fälle die Schuld dem Verfahrensleiter zu; er hat die Sachverständigen nicht ausreichend juridisch betreut und ihre Gutachten unzureichend überprüft. Auch andere Verfahrensmängel als solche, denen ein mangelhaftes Gutachten zugrundeliegt, seien als Grund für Schwierigkeiten erwähnt: Mißachtung des Parteiengehörs oder gar übergangene Partei." (Haller)

⁵⁷ Dazu siehe Kap 3.

Diese Ausführungen Hallers zeigen, daß Mängel der Vollzugspraxis im Tätigkeitsbereich von Amtssachverständigen⁵⁸ nicht nur für die von den Umweltauswirkungen einer Anlage Betroffenen sondern auch für den Genehmigungswerber nachteilige Auswirkungen haben. Ebenso kann die Mißachtung des Parteiengehörs zu Rückschlägen und Nachteilen (durch Verlängerung der Verfahrensdauer) für den Antragsteller führen.

Die Einschaltung eines sachverständigen Umweltanwaltes als Legalpartei könnte insbesondere in Fällen einer Änderungsgenehmigung wesentlich dazu beitragen, daß solche Mängel und die damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen für Antragsteller und Betroffene vermieden oder zumindest vermindert werden.

Es drängt sich allerdings die Frage auf, weshalb in der Praxis den Verfahren über Anträge auf Änderungsgenehmigung eine so große Bedeutung hinsichtlich der Frage zukommt, ob die genehmigte Anlage der Genehmigung tatsächlich entspricht, ob sie konsensgemäß betrieben wird und ob die im § 74 Abs 2 umschriebenen Interessen gewahrt werden.

Zweifellos ist das eine Folge der zu schwach ausgebildeten Eingriffsmöglichkeit der Behörde in den durch den Genehmigungsbescheid geschaffenen "Bestandsschutz".⁵⁹ Die Rechtskraft des Genehmigungsbescheides sichert grundsätzlich die Aufrechterhaltung des Zustandes, des "Bestandes" der Anlage ab, wie er im Zeitpunkt des Eintrittes der Rechtskraft der Genehmigung konsensgemäß existierte, mögen auch Jahrzehnte seither vergangen sein und sich das Umfeld der Anlage mit ihren Belastungen und Schutzbedürfnissen total verändert haben.

⁵⁸ Dazu Aigner, Der Amtssachverständige im Lichte der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes, JBl 1983, 352.

⁵⁹ vgl hiezu Sendler, Bestandsschutz, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd I, Sp 231 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1986; Jarass, Effektivierung des Umweltschutzes gegenüber bestehenden Anlagen, DVBl 4/1985, s 193.

Abgesehen von der generellen Abänderungsmöglichkeit in Wahrung des öffentlichen Wohles gemäß § 68 Abs 3 AVG 1950⁶⁰, bei der mit möglichster Schonung erworbener Rechte vorzugehen ist, geben lediglich die Bestimmungen des § 79 GewO eine Möglichkeit, in die Rechtskraft des Genehmigungsbescheides einzugreifen und zum Schutz der gemäß § 74 Abs 2 wahrzunehmenden Interessen nachträgliche Auflagen ("andere" oder "zusätzliche") vorzuschreiben.

Dieses Rechtsinstrument des § 79 GewO fand erst im Jahr 1973 Aufnahme in die Gewerbeordnung und entspricht der seit der Jahrhundertwende der Genehmigung häufig beigefügten "Vorbehaltsklausel", die sich daraus entwickelte, daß Sachverständige wegen der Unabsehbarkeit von Entwicklungen und der Folgen ihrer Prognosen die Geltung ihrer Gutachten vom Gleichbleiben der Beurteilungsgrundlagen (Emissionen und Schutzbedürfnisse) abhängig machten. Es fragte sich dabei aber, ob ein betroffener Nachbar ein Tätigwerden der Behörde erzwingen konnte, wenn sich nach der Genehmigung herausstellte, daß der Schutz vor den Auswirkungen der Anlage nicht ausreichend ist. Ein solches Recht wurde von der Rechtssprechung nicht anerkannt.⁶¹ Auch nach Inkrafttreten der Gewerbeordnung 1973 hat sich das nicht geändert. Parteistellung erlangen die Nachbarn erst, wenn die Behörde ein Verwaltungsverfahren zur Erteilung nachträglicher Auflagen eingeleitet hat.⁶²

Soweit nachträgliche Auflagen nicht zur Vermeidung einer Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit notwendig sind, durften sie bis zur Gewerberechtsnovelle 1988 gemäß § 79 Abs 1 GewO 1973 nur angeordnet werden, wenn "diese Auflagen für den

⁶⁰ Nach Panholzer/Stichelberger, Der gewerberechtliche Schutz des Nachbarn gegen genehmigte Betriebsanlagen, zfv H 3/1979, ist § 79 Abs 1 GewO lex specialis zu § 68 Abs 3 AVG. Die ausschließliche Rechtsgrundlage für ein Einschreiten der Behörde gegen eine genehmigte Betriebsanlage bilde § 79 GewO.

⁶¹ VWGH Slg NF 4350 A/1957, 5209 A/1960, 7109 A/1967.

⁶² VWGH 18.12.1981, z1 04/3834/80, 18.12.1981, z1 04/3793/80, aM Panholzer/Stichelberger, Der gewerberechtliche Schutz des Nachbarn gegen genehmigte Betriebsanlagen, zfv 3/1979.

Betriebsinhaber wirtschaftlich zumutbar" waren. Bei Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit ist bis dahin eine Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen unterblieben. Nach dem Wortlaut der Gewerberechtsnovelle 1988 gilt nicht nur bei Maßnahmen zur Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen, sondern auch bei Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit folgendes: Die Behörde darf keine Auflagen vorschreiben, "wenn sie unverhältnismäßig sind, vor allem wenn der mit der Erfüllung der Auflagen verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit den Auflagen angestrebten Erfolg steht. Dabei sind insbesondere Art, Menge und Gefährlichkeit der von der Anlage ausgehenden Emissionen und der von ihr verursachten Immissionen sowie die Nutzungsdauer und die technischen Besonderheiten der Anlage zu berücksichtigen".

Inzwischen hat die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes klargestellt, daß ein Aufwand zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit nicht unverhältnismäßig ist.⁶³

Eine Einschränkung der Möglichkeit, nachträgliche Auflagen vorzuschreiben, enthält Abs 2 des § 79:

Zugunsten von Personen, die erst nach Genehmigung der Betriebsanlage Nachbarn geworden sind, dürfen Auflagen nur so weit vorgeschrieben werden, als diese zur Vermeidung einer Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit notwendig sind, nicht also zur Vermeidung oder Abwehr unzumutbarer Belästigungen der Beeinträchtigungen. "Wer in ein in der Nähe einer gewerblichen Betriebsanlage liegendes Haus einzieht, muß eben in Kauf nehmen, daß von dieser Betriebsanlage gewisse Belästigungen ausgehen." (Erläuterungen zur Regierungsvorlage)

Die Nichteinhaltung vorgeschriebener Emissionsgrenzwerte oder eine durch den Fortschritt der Technik eingetretene Möglichkeit, die Emissionen, die im Zeitpunkt der Genehmigung unvermeidbar schienen, nunmehr nach dem Stand der Technik zu be-

⁶³ VWGH, Erk v 12.12.1989, zI 89/04/0140, und Erk v 2.7.1992, zI 92/04/0056.

grenzen, berechtigt die Behörde nicht zur Einleitung eines Verfahrens nach § 79 GewO und zur Vorschreibung nachträglicher Auflagen, wenn dies nicht zum Schutz der gemäß § 74 Abs 2 GewO wahrzunehmenden Interessen erforderlich ist.

Die Nutzanwendung des Vorsorgeprinzips durch Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik ist also schon an sich in der Gewerbeordnung, insbesondere bei bestehenden Anlagen, unterentwickelt. Dazu kommt noch, daß dort wo die Gewerbeordnung Bestimmungen enthält, die der vorsorglichen Emissionsbegrenzung dienen (§ 77 Abs 3) oder zumindest im Rahmen der Wahrnehmung der Schutzinteressen dienen könnten (§ 82), der als Nachbar betroffene Grundeigentümer, Mieter oder Pächter keine Möglichkeit hat, den vorsorgenden Immissionsschutz, die Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik, durchzusetzen oder auch nur die Behörde zum Einschreiten zu veranlassen.

Die Mängel des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes im österreichischen Gewerberecht wurden bereits im Kapitel 2 (Verbesserung des Schutzes öffentlicher Umweltinteressen als stärkstes Motiv für die Forderung nach einer Umweltanwaltsschaft) näher dargelegt, und in Übereinstimmung mit mehreren Autoren⁶⁴ wurde deren Behebung als dringend notwendig erkannt und gefordert.

Verschlimmert wird die ohnehin schon kritikwürdige und unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes völlig unzureichende Rechtslage noch durch das notorische Vollzugsdefizit. Haller⁶⁵ meint, daß die nach § 79 GewO 1973 vorgesehene Vorschreibung von zusätzlichen Auflagen "in weiten Bereichen totes Recht" sei.

⁶⁴ Insbesondere Grof und Funk.

⁶⁵ Haller, Regelungsdefizite und Vollzugsdefizite im Betriebsanlagenrecht nach der Gewerberechtsnovelle 1988, in Raschauer (Hrsg), Beiträge zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht, in Winkler-FS, Wien 1989, 191 ff.

"Kommt es zu Anzeigen, auf deren Behandlung kein subjektiver Rechtsanspruch besteht, fallen viele einer durch Überlastung bedingten Untätigkeit der Behörden zum Opfer." (Haller)

Das Vollzugsdefizit im Gewerberecht wurde in Berichten der Volksanwaltschaft, in Fernsehsendungen und in der Literatur wiederholt behandelt. Es ist daher geradezu schon sprichwörtlich. Das darf aber nicht zu der voreiligen Annahme führen, daß es in anderen umweltrelevanten Verwaltungsbereichen keine Vollzugsdefizite gäbe. Beispielsweise steht das Bergrecht mit seiner Vollziehung offenbar nur deshalb nicht im Vordergrund der Kritik, weil dort die Beschwerdefälle naturgemäß weniger zahlreich sind. Das Bergrecht, das ein noch geringeres Umweltschutzniveau aufweist als die Gewerbeordnung 1973, wurde zwar durch die Berggesetznovelle 1990 in einigen Belangen dem Schutzniveau der Gewerbeordnung angeglichen oder angenähert, doch wurde andererseits mit dieser Novelle die Zuständigkeit der Bergbehörde erheblich erweitert. Insbesondere ist sie nunmehr für die Behandlung der Nachbarbeschwerden gegen konsenslos betriebene Schottergruben zuständig. Solche Fälle hatten der Volksanwaltschaft in der Vergangenheit Anlaß gegeben, die Säumigkeit der Gewerbebehörde bei Umweltbeeinträchtigungen durch konsenslosen Schotterabbau zu rügen.

Ein weites Feld bekannter und oft jahrzehntelanger Vollzugsdefizite liegt im Bereich des Wasserrechts. Die Wasserrechtsgesetznovelle 1990, die das Vorsorgeprinzip im Wasserrecht einführte, hat dazu beigetragen, nicht nur neue Vollzugschwierigkeiten aufzuzeigen, sondern auch lange zurückliegende Versäumnisse der Wasserrechtsbehörden; besonders in einem Bundesland. Im Hinblick auf Finanzierungs- und Kapazitätsschwierigkeiten war es sogar erforderlich, neue rechtliche Regelungen zum Teil zurückzunehmen und dem Vollzugsrückstand anzupassen.⁶⁶

⁶⁶ § 33g WRG, eingefügt durch Art VII des Umweltförderungsgesetzes - UFG, BGBl 1993/185.

Gewiß ließen sich bei weiteren Recherchen auch Fälle der Säumigkeit anderer Behörden anführen. Die Gründe für solche Säumigkeiten sind nicht immer im Vollzugsbereich, in der Personalsituation, der Arbeitsüberlastung, in der Amtsausübung oder Amtsauffassung zu suchen, oft sind sie vielmehr in der Rechtsordnung zu finden, in der zunehmenden Fülle schwer verständlicher, unübersichtlicher und oft nahezu "folgenlos" verfaßter Rechtsvorschriften. Manchmal scheinen solche Rechtsvorschriften, zu denen besonders auch Umweltschutzzvorschriften zählen, mehr für die Öffentlichkeit, mehr für die Medien konzipiert zu sein, als für die Rechtsanwendung. Dabei ist zu beachten, daß die wenigsten umweltrelevanten Rechtsvorschriften vom Umweltressort vorzubereiten sind.

Doch wo immer die Gründe für das vielbesprochene Vollzugsdefizit von Umweltschutzzvorschriften liegen mögen, seine Existenz ist unbestreitbar. Ebenso ist anscheinend gewiß, daß die Regelungen des Umweltschutzes in der österreichischen Rechtsordnung zu diesem Vollzugsdefizit beitragen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung, die den Umweltschutz in Österreich, insbesondere sein Kerngebiet, den Immissionsschutz, zur Querschnitts-, zur Annexmaterie macht, führt zweifellos auch zu negativen Auswirkungen im Vollzug.

Umweltrelevante Angelegenheiten und Rechtsvorschriften werden im sektoralen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich mehrerer Ressorts als Annex wahrgenommen, wobei es deren Hauptaufgabe ist, bestimmte Wirtschaftsaufgaben zu erfüllen und Gesetze zur Regelung dieser wirtschaftlichen Agenden zu vollziehen. Bei Interessenkollisionen zwischen der Wahrnehmung der Hauptaufgabe und der Beachtung der als Annex mitzuvollziehenden Umweltschutzzvorschriften ist es bei einer solchen Doppelfunktion nicht überraschend, wenn beim Vollzug von Umweltschutzzvorschriften Defizite beobachtet werden.

Der kumulative Vollzug von Umweltschutzzvorschriften, insbesondere von Immissionsschutzzvorschriften aufgrund von Materiengesetzen, die in erster Linie bestimmte Wirtschaftsangelegenheiten regeln und durch Behörden, die in ihrem sektoralen Zuständigkeitsbereich vorwiegend bestimmte Wirtschaftsaufgaben wahrzunehmen haben, braucht einen ebenbürtigen Anwalt. Nur ein Umweltanwalt, der wie die Vollzugsbehörde ein Organ der staatlichen Verwaltung mit behördlicher Funktion ist, könnte mit Hilfe der ihm von der Gesetzgebung eingeräumten Parteistellung das erforderliche verfahrensrechtliche Gleichgewicht bei Interessenkollisionen zwischen Ökonomie und Ökologie herstellen und wirksam dazu beitragen, daß das Vollzugsdefizit von Umweltschutzzvorschriften verringert wird.

Eine solche Aufgabe einer Umweltanwaltschaft ist in einer Rechtsordnung, in der die Kompetenzen zur Vollziehung von Umweltschutzzvorschriften, insbesondere von Immissionsschutzzvorschriften, stark zersplittert sind, zweifellos ungleich größer und bedeutsamer als in einer Rechtsordnung, in der es ein umfassendes Umweltschutz- oder zumindest Immissionsschutzgesetz gibt, das vom Umweltressort vollzogen wird.

6. DER BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, JUGEND UND FAMILIE ALS UMWELTANWALT? (§ 79a GewO 1973)

Das Bundesgesetz vom 21.10.1983 über die Förderung von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt (Umweltfondsgesetz), BGBI 1983/567, wurde von Schwarzer⁶⁷ "zu den wichtigsten umweltpolitisch motivierten Gesetzgebungsakten des Jahres 1983" gezählt.

Dieses am 1. Jänner 1984 in Kraft getretene Gesetz hat den Umweltfonds errichtet, gleichzeitig aber in seinem Art II auch eine "umweltpolitisch motivierte" Änderung der Gewerbeordnung 1973 vorgenommen. Es wurde der § 79a eingefügt. Diese neue Umweltschutzbestimmung sollte eine Verbindung zwischen der gewerbepolizeilichen Betriebsanlagenaufsicht und der Subventionsverwaltung nach dem UFG herstellen, indem sie anordnet, daß bei der Prüfung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit⁶⁸ zusätzlicher Auflagen für den Betriebsinhaber "auf bestehende Förderungsmöglichkeiten, insbesondere durch den Umweltfonds"⁶⁹ Bedacht zu nehmen ist.

Die umweltpolitische Bedeutung des neuen Paragraphen 79a GewO wird aber weniger in diesem von Schwarzer zurecht in den Vordergrund gestellten Motiv gesehen, sondern eher im Antragsrecht des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie, dem oft eine umweltanwaltschaftliche Funktion beigemessen wird.

§ 79a GewO in der Neufassung der Gewerberechtsnovelle 1988 hat folgenden Wortlaut:

"§ 79a (1) Die Behörde (§§ 333, 334, 335) hat ein Verfahren gemäß § 79 von Amts wegen oder auf Antrag des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie einzuleiten.

⁶⁷ Schwarzer, Die Änderung der Gewerbeordnung 1973 durch das Umweltfondsgesetz - eine versäumte Gelegenheit, ÖZW 1/1984.

⁶⁸ Mit der Gewerberechtsnovelle 1988 wurde statt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Begriff der Verhältnismäßigkeit eingeführt.

⁶⁹ So Schwarzer a.a.O.

(2) Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie kann den Antrag gemäß Abs 1 stellen, wenn auf Grund der ihm vorliegenden Nachbarbeschwerden oder Meßergebnisse anzunehmen ist, daß der Betrieb der Anlage zu einer über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichenden beträchtlichen Belastung der Umwelt durch Luftsabststoffe, Lärm oder gefährliche Abfälle führt."

Das Antragsrecht des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie ist sohin auf beträchtliche Belastungen der Umwelt durch "Luftsabststoffe", "Lärm oder gefährliche Abfälle" beschränkt. Die Art der Umweltbelastungen ist anders als im § 74 GewO hier taxativ angeführt. Belastungen der Umwelt durch wassergefährdende Stoffe geben dem Umweltminister kein Antragsrecht. Überdies ist sein Antragsrecht davon abhängig, daß der Betrieb der Anlage "zu einer über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichenden beträchtlichen Belastung" führt. Für den Bereich der "unmittelbaren Nachbarschaft" ist § 79a nicht anwendbar.

"Als unmittelbare Nachbarschaft sind nach Wortsinn und systematischer Auslegung (vgl. § 356 Abs 1) jene Grundstücke zu betrachten, die unmittelbar an das Betriebsareal angrenzen (Anrainer) oder von diesem höchstens durch eine Straße getrennt sind."⁷⁰

Das Antragsrecht des Umweltministers ist weiters auf den Schutzzweck beschränkt. Es ist immissionsbezogen und nur auf den Schutz der gemäß § 74 Abs 2 GewO wahrzunehmenden Interessen ausgerichtet. Für das Antragsrecht des Umweltministers genügt es nicht, daß die Emission einer Anlage beträchtlich ist, es genügt auch nicht, daß vorgeschriebene Emissionsgrenzwerte beträchtlich überschritten werden. "Zu betonen

⁷⁰ schäffer, Die Rechtskraft und die Änderung von Bescheiden, in stolzlechner/wendl/zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, Manz, Wien 1986.

ist, daß nicht die Emission als solche, sondern die durch sie bewirkte Belastung eines Umweltmediums, die Immission, beträchtlich sein muß."⁷¹

Ein Antragsrecht mit dem Ziel, die Emissionen der Anlage nach dem (seit der Genehmigung fortgeschrittenen) Stand der Technik zu begrenzen, steht dem Umweltminister nicht zu. § 79a ist ebensowenig wie § 79 GewO vorsorgeorientiert.

Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie kann den Antrag nur stellen, wenn auf Grund der ihm vorliegenden Nachbarbeschwerden oder Meßergebnisse anzunehmen ist, daß der Betrieb der Anlage zu beträchtlichen Belastungen der Umwelt führt (§ 79a Abs 2). Die Beschwerden sind vom Gesetz als Mitteilungen bzw. Anzeigen (Verfahrensauslöser), nicht als besccheidpflichtige Anträge konzipiert.⁷²

Das Recht des Umweltministers zur Antragstellung ist nach dem Wortlaut des § 79a Abs 2 von der zu belegenden Annahme abhängig, daß eine "beträchtliche" Belastung der Umwelt durch Luftschadstoffe oder Lärm oder gefährliche Abfälle vorliegt, und diese Annahme darf nur durch "Nachbarbeschwerden" oder "Meßergebnisse" belegt werden. Das Gesetz verpflichtet aber weder die zuständige Behörde noch den Umweltminister dazu, Messungen durchzuführen. Die Materialien (RV zum UFG 66 der Blg NR 16. GP) lassen allerdings erkennen, daß man angenommen hat, die unter Umständen kosten- und arbeitsintensiven Messungen würden vom Umweltministerium durchgeführt werden.⁷³ Nach dem Bundesgesetz über die Umweltkontrolle, BGBI 1985/127, käme für die Messungen in erster Linie das Umweltbundesamt in Betracht. Die Heranziehung und Verwertung ande-

⁷¹ So zutreffend Schwarzer, Die Änderung der Gewerbeordnung 1973 durch das Umweltfondsgesetz - eine versäumte Gelegenheit, ÖZW 1/1984.

⁷² Schäffer, Die Rechtskraft und die Änderung von Bescheiden.

⁷³ Schäffer, a.a.O.

rer gleichwertiger Meßergebnisse wird aber durch die Bestimmung des § 79a, die offen läßt, wer die Messungen durchführen soll, gewiß nicht ausgeschlossen.

Die Abhängigkeit des Antragsrechtes des Umweltministers von Nachbarbeschwerden oder Ergebnisse von Messungen, zu denen niemand verpflichtet ist, entwerten den an sich guten Ansatz des § 79a GewO, mit dieser Bestimmung dem Umweltminister im Gewerberecht eine umweltanwaltliche Funktion zu geben.

Nach Wolny und Grof⁷⁴ deute manches darauf hin, daß bei den Autoren des § 79a in der Regierungsvorlage und im Parlament "unzureichend genaue Vorstellungen von den Fakten" herrschten und auch "die Folgenanalyse unzureichend genau" war.⁷⁵

"Ist die Umweltbelastung aufgrund der Meßergebnisse nur für die unmittelbare Nachbarschaft als unzumutbar oder gar als gefährlich im Sinne des § 77 Abs 1 und 2 GewO zu qualifizieren, darüber hinausreichend aber nicht einmal mehr als beträchtlich, so dürfen nachträgliche Auflagen von der zuständigen Gewerbebehörde nur unter Berufung auf § 79 GewO angeordnet werden und wäre eine Antragstellung des Bundesministers mangels öffentlichen Interesses im Sinne des § 79a GewO unzulässig."⁷⁶

Die Abgrenzung der Bestimmungen des § 79 GewO von dem später in das bestehende Normensystem eingefügten § 79a GewO und das Verhältnis dieser Bestimmungen zueinander bereiten der Auslegung manche Schwierigkeiten, was in der Praxis dazu führen kann, daß weder ein Verfahren nach § 79 noch eines nach § 79a eingeleitet wird.

⁷⁴ Wolny/Grof, Nachträgliche Auflagen gemäß § 79a GewO - ein neues Instrument wirksamen Umweltschutzes? JfV 2/1984.

⁷⁵ So umschreibt Bydlinski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff (1982) 429, die Mängel im Gesetzgebungsverfahren, die zu "intellektuellen Fehlleistungen" führen.

⁷⁶ So Wolny/Grof a.a.O.

Mit der Gewerberechtsnovelle 1988 wurde der "legistisch insgesamt wenig geglückte"⁷⁷ § 79a geändert.

Dazu wurde in der Regierungsvorlage⁷⁸ unter anderem ausgeführt, daß der (bis dahin) geltende § 79a seinen Zielsetzungen "aus verschiedensten Gründen nicht zu entsprechen" vermag. Insbesondere erschien die zwischen § 79 und § 79a vorgenommene Trennung sachlich nicht gerechtfertigt und führe nur zu Abgrenzungsproblemen.

An den Auslegungsschwierigkeiten und Abgrenzungsproblemen sowie an der Insuffizienz der Bestimmungen des § 79a GewO hat sich aber durch die mit der Gewerberechtsnovelle 1988 vorgenommene Neufassung im wesentlichen nichts geändert.

Die Beschwerden der Nachbarn bei der Gewerbebehörde, die sich gegen ein Unternehmen richten, dessen Anlage vermeintlich oder tatsächlich die als gesundheitsschädlich oder unzumutbar belästigend empfundene Immission verursacht, werden in der Regel nicht unterschieden, ob sie als "Anregung" auf Einleitung eines Verfahrens nach § 79 GewO oder als "Nachbarbeschwerde" im Sinne des § 79a zu qualifizieren sind und allenfalls dem Umweltminister ein Antragsrecht verschaffen. Die an die Gewerbebehörde gerichteten Beschwerden sind keine "Anträge" (im Sinne des § 13 AVG). Die Gewerbebehörde ist daher auch nicht verpflichtet, solche "Nachbarbeschwerden" an das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie weiterzuleiten. Für die Nachbarn gibt es auch keinen Grund, ihre Beschwerde direkt an das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zu richten, da sie kein Recht auf Antragstellung gemäß § 79a GewO durch den Umweltminister haben.

⁷⁷ So Steindl, Umweltschutz im Betriebsanlagenrecht - neue Akzente durch die Gewerbeheitsnovelle 1988, ÖZW 1/1989.

⁷⁸ 341 der Beilagen zu den StProt des NR XVII. GP.

Die Nachbarbeschwerden müssen dem Umweltminister ebenso "vorliegen", wie die "Meßergebnisse", die ihn alternativ zu den Nachbarbeschwerden zur Antragstellung legitimieren. Wie Nachbarbeschwerden oder Meßergebnisse aber zum Umweltminister gelangen, hat der Gesetzgeber offen gelassen. Das Gesetz nennt auch keine Frist, innerhalb der eine Gewerbebehörde dem Antrag des Umweltministers gemäß § 79a GewO zu entsprechen hat.

Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Normierung kommt dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie im Verfahren gemäß § 79a GewO weder Parteistellung noch ein Berufungs- oder Beschwerderecht zu. "Weigert sich eine Behörde, unter Mißachtung eines Ministerantrages ein Verfahren einzuleiten, so handelt sie zwar gesetzwidrig, daran ändern kann der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie jedoch nichts, es sei denn, daß er den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten zur Erteilung einer entsprechenden Weisung bewegen kann (Art 20 B-VG)." ⁷⁹

Der Umweltminister mag im österreichischen Gewerberecht vielleicht die Autorität eines politischen oder moralischen Umweltanwaltes haben, ein rechtswirksamer Umweltanwalt kann er auf der gesetzlichen Grundlage des § 79a Gewerbeordnung kaum sein.

⁷⁹ Schäffer/Stolzlechner, Die Rechtskraft und die Änderung von Bescheiden, in Stolzlechner/Wendl/Zitta, Die gewerbliche Betriebsanlage, 2. Auflage, Manz, Wien 1991.

7. MÖGLICHE FUNKTIONEN EINER UMWELTANWALTSCHAFT

(Sachverständigkeit, Beratungsstelle, Beschwerdestelle, Legalpartei, Träger der Umweltinspektion und Koordinationsstelle)

7.1 Sachverständigkeit

Über die Erwartungen, die an eine Umweltanwaltschaft geknüpft sind, über ihren Aufgabenbereich und ihre Erfolgsziele sind unterschiedliche Vorstellungen möglich und zulässig. Die Festlegung der Funktionen einer Umweltanwaltschaft erfolgt nicht durch das Erkennen der "richtigen" Konzeption, sondern der "zweckmäßigen". In der Folge sollen hier die möglichen Funktionen einer Umweltanwaltschaft als Beratungsstelle, Beschwerdestelle, Legalpartei, Träger der Umweltinspektion und als Koordinationsstelle behandelt werden. Gewiß wird es hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, der Vereinbarkeit und der Möglichkeit der Betrauung einer Umweltanwaltschaft mit diesen Aufgaben und Funktionen unterschiedliche Meinungen geben, die sich gut begründen lassen. Doch wird es wohl kaum möglich sein, zu leugnen, daß Sachverstand in der Regel die unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Wahrnehmung aller angeführten möglichen Funktionen einer Umweltanwaltschaft ist. Daraus ergibt sich, daß eine Sachverständigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes nicht nur selbst Aufgabe und Funktion einer Umweltanwaltschaft sein kann, sondern daß sie darüber hinaus die beste Voraussetzung für die Wahrnehmung der anderen Funktionen einer Umweltanwaltschaft ist.

Der Immissionsschutz erforderte seit jeher Sachverstand; zur Beurteilung der Auswirkungen der Immissionen auf den Menschen vor allem medizinischen Sachverstand. Mit dem neuen Umweltbewußtsein, das zunehmend auch den Schutz der Natur um ihrer

selbst willen⁸⁰ in den Vordergrund des Umweltschutzes rückt, ist hinsichtlich der Auswirkungen von Umweltbelastungen in steigendem Maß auch der Sachverstand der Biologen und Ökologen gefragt. Wenn es aber um Fragen der Immissionsschutzmaßnahmen geht, war immer schon der technische Sachverstand unentbehrlich. Physiker, Verfahrenstechniker, Chemiker wurden schon zu einer Zeit gebraucht, als der Umweltschutz, insbesondere der Nachbarschutz, nur auf eingetretene Schäden oder konkrete Gefahren reagierte.

Seit Anerkennung und Anwendung des Vorsorgeprinzips im Umweltschutz, der eine vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik erfordert, hat sich der Aufgabenbereich des technischen Sachverständigen im Umweltschutz wesentlich erweitert und der Bedarf an technischem Sachverstand ist dementsprechend quantitativ und qualitativ wesentlich größer geworden.

Der Wandel, der sich durch das Vorsorgeprinzip hinsichtlich der Sachverständigkeit vollzogen hat und der vielfach eine Verlagerung des Schwergewichtes vom medizinischen Sachverständigen zum technischen Sachverständigen mit sich brachte, geht so weit, daß heute vielfach (zu Unrecht) unter Umweltschutz nur "technischer Umweltschutz" verstanden wird. Nach wie vor kommt dem medizinischen Sachverständigen im Umweltschutz die wichtige und unentbehrliche Funktion zu, die Auswirkungen einer Umweltbelastung auf den Menschen zu beurteilen. Doch gewiß hat der technische Sachverstand aus guten Gründen (Vorsorgeprinzip) eine steigende Bedeutung. Besonders im Betriebsanlagenrecht bedarf die Behörde vielfach der Unterstützung durch technische Sachverständige, die an der Feststellung des Sachverhaltes mitwirken und die Behörde fachkundig beraten.⁸¹ Das gilt nicht nur für die Genehmi-

⁸⁰ von Lersner, Gibt es Eigenrechte der Natur? NVWZ 11/1988; Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992.

⁸¹ Davy, Betriebliche Anlagengenehmigung, Berufsschadensverhütung und technische Sachverständige, Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht 2/1987.

gungsverfahren, sondern insbesondere auch für die meist durch Nachbarbeschwerden ausgelösten Sanierungsverfahren. Das wichtigste Beweismaterial in Anlagengenehmigungsverfahren und in Sanierungsverfahren bildet der Sachverständigenbeweis. Die gesetzliche Regelung des Sachverständigenbeweises im Verwaltungsverfahren ist knapp.⁸² § 52 Abs 1 AVG lautet: "Wird eine Aufnahme eines Beweises durch Sachverständige notwendig, so sind die der Behörde beigegebenen oder zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen (Amtssachverständigen) beizuziehen." Der Sachverständige hat nicht selbst zu bestimmen, welche Tatsachen für die Entscheidung maßgebend sind, er darf sich nicht in die "Beantwortung von Rechtsfragen" einlassen. Was Gegenstand des Beweises sein soll, das heißt das Beweisthema, hat die Behörde aufgrund der von ihr anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu bestimmen.⁸³ Nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes muß ein Sachverständigen-Gutachten einen Befund enthalten. Diese Tatsachenfeststellung muß dem Gutachten im engeren Sinn (der sachverständigen Beurteilung des festgestellten Sachverhaltes) vorausgehen. Zur Ermittlung des zu beurteilenden Sachverhaltes im Rahmen des von der Behörde vorgegebenen Beweisthemas benötigt der Sachverständige in vielen Fällen nicht nur seine besonderen Fachkenntnisse, sondern auch eine entsprechende technische Ausstattung.

Die Aussagen von Sachverständigen besitzen grundsätzlich den gleichen verfahrensrechtlichen Beweiswert; zwischen den Gutachten der einzelnen von der Behörde herangezogenen Sachverständigen besteht kein verfahrensrechtlicher Wertunterschied. Der Wert eines Beweismittels ist nach seinem inneren Wahrheitsgehalt zu beurteilen, das heißt nach dem Anteil, den es zur Erledigung des Beweisthemas beiträgt, nach der Glaubwürdigkeit des Befundes und der Schlüssigkeit der Aussagen.

⁸² Davy a.a.O.; Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Verwaltungsrechts, 1984.

⁸³ VWGH 11.12.1981, zl 2958/80; Davy, Aktuelle Rechtsfragen der Abluftbekämpfung, ÖGZ 1984, 282 ff.

Glaubwürdigkeit des Befundes und Schlüssigkeit der Aussagen sind aber stark von der fachlichen und technischen Kapazität des Gutachters abhängig. Nur ein auf gleichem fachlichen Niveau erstelltes Gutachten wird bei einem Widerspruch zu einem anderen (fundierten) Gutachten die Beweiswürdigung der Behörde entsprechend beeinflussen können.

§ 3 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl 1985/127, bestimmt:

"Das Umweltbundesamt hat im Rahmen der dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zugewiesenen Aufgaben durch fachwissenschaftliche Arbeiten, Vermittlung der Arbeitsergebnisse, Erstellung von Gutachten und Erarbeitung von Stellungnahmen zu Anregungen und Beschwerden Umwelt- und Strahlenschutzinteressen zu wahren."

Die Wahrung von Umweltinteressen durch Sachverständigkeit ist sohin schon heute gesetzliche Aufgabe des Umweltbundesamtes.

7.2 Beratungsstelle

Schlägt man im Handwörterbuch des Umweltrechts - HdUR⁸⁴ nach, so findet man zwar die Schlagworte "Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen", "Information und Dokumentation", "Umweltbewußtsein" und "Umwelterziehung", aber nicht das Wort "Umweltberatung".

Die Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) und das Umweltinformationsgesetz haben inzwischen den Begriff "Umweltinformation" geläufiger gemacht.

⁸⁴ Hrsg Kimminich/von Lersner/Storm, Erich Schmidt Verlag, 1986.

Doch spiegeln die hier wiedergegebenen Begriffe eher die faktische Situation wider, daß sich die Umweltpolitik bisher in erster Linie bemüht hat, die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit über Umweltgefahren aufzuklären und sie zu einem umweltfreundlichen Verhalten zu "erziehen". Eine individuelle Unterstützung mit Rat und Tat in konkreten Fällen einer Umweltgefahr oder Umweltbeeinträchtigung konnten die einzelnen betroffenen Bürger von der Umweltpolitik und Rechtsordnung aber in der Regel kaum erwarten.

Der grundsätzlich freie Zugang zu Umweltdaten ist zwar ein Fortschritt, der auch dem von Umweltgefahren oder Umweltbeeinträchtigungen Betroffenen nützen kann. Doch darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Motiv und die Zielrichtung dieser Regelung in erster Linie in der Herstellung von gleichen Wettbewerbsbedingungen bei der Verwirklichung wirtschaftlicher Vorhaben zu suchen ist⁸⁵: "Die Unterschiede der in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften über den Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden können dazu führen, daß die Bürger in der Gemeinschaft hinsichtlich des Zuganges zu Informationen und/oder bezüglich der Wettbewerbsbedingungen unterschiedlich behandelt werden."

Auch die Beratungsfunktion von öffentlichen Stellen in Umweltangelegenheiten war bisher im In- und Ausland eher auf die wirtschaftliche Verhaltensweise einer Vielzahl von Personen ausgerichtet. Angesprochen sind vor allem die Wirtschaftssubjekte in ihren Funktionen bei Produktion, Handel und Verbrauch.

Deutlich geht das aus folgenden Ausführungen des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen in der Bundesrepublik Deutschland im Umweltgutachten 1987 hervor:

⁸⁵ Präambel zur Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG).

"Der instrumentale Ansatzpunkt der Information und Beratung bietet sich insbesondere dort an, wo viele Akteure hinsichtlich der Folgen von Produktion und Verbrauch bestimmter Güter und von bestimmten Verhaltensweisen angesprochen werden müssen. Der Bedarf an Umweltinformation und -beratung ist angesichts des gestiegenen Umweltbewußtseins und der Erweiterung und Verschärfung der Umweltschutzregulierungen vor allem bei den Wirtschaftssubjekten mit unzureichenden Informationsmöglichkeiten gestiegen. Die seit vielen Jahren zum Beispiel von Bundes- und Landesdienststellen, privaten Institutionen und Verbänden betriebene Umweltberatung trägt diesem Umstand bereits Rechnung. Es ist jedoch erforderlich, die Bemühungen um qualifizierbare Beratung von Unternehmen und Privathaushalten zu verstärken."⁸⁶

Von einer Beratung der von den Umweltauswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit betroffenen Nachbarn ist in diesem Umweltgutachten nicht die Rede. Das kann als eines der Indizien für die Erfahrungstatsache angesehen werden, daß auch hinsichtlich der Umweltberatung ein Ungleichgewicht zwischen den Verursachern von Umweltgefahren und Umweltbelastungen einerseits und den davon Betroffenen andererseits besteht.

Während es Aufgabe der Interessenvertretungen der Unternehmer ist, ihre Mitglieder auch in Umweltfragen zu informieren und zu beraten, gibt es keine vergleichbare Organisation zur Beratung einzelner Bürger, die von den Umweltauswirkungen einer unternehmerischen Tätigkeit betroffen sind. Zahllose private Organisationen versuchen daher auf lokaler, regionaler oder auch auf Bundesebene diese Lücke zu schließen. Hier ist allerdings dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen in der Bundesrepublik beizustimmen, der im Zusammenhang mit der Förderung von Umweltberatung im Bereich mittelständischer Unternehmen und auf kommunaler Ebene folgendes ausführt: "Der Rat

⁸⁶ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Verlag Kohlhammer GmbH, Stuttgart, Dezember 1987.

weist allerdings darauf hin, daß der Erfolg dieses Ansatzes entscheidend von den Organisationsformen, der inhaltlichen Ausgestaltung der Programme und der Qualifikation der Berater abhängt."

Einem Bürger, der sich gegen Umweltbeeinträchtigungen, die von einem Unternehmen ausgehen, fachkundig und erfolgversprechend zur Wehr setzen will, wird in der Regel der kostenträchtige Weg zum Rechtsanwalt nicht erspart bleiben.

Die Manuduktionspflicht der Behörden wird meist nicht ausreichen, um das zwischen dem Verursacher einer Umweltbeeinträchtigung einerseits und dem Betroffenen andererseits vorherrschende Ungleichgewicht der Mittel zur wirksamen Vertretung des eigenen Standpunktes auszugleichen.

Gemäß § 13a Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBI 1991/51 - AVG, hat die Behörde Personen, die nicht durch berufsmäßige Parteienvertreter vertreten sind, die zur Vornahme ihrer Verfahrenshandlungen nötigen Anleitungen in der Regel mündlich zu geben und sie über die mit diesen Handlungen oder Unterlassungen unmittelbar verbundenen Rechtsfolgen zu belehren.

§ 43 Abs 3 Beamten-Dienstrechtsgesetz, BGBI 1979/333, bestimmt: "Der Beamte hat die Partei, soweit es mit den Interessen des Dienstes und dem Gebot der Unparteilichkeit der Amtsführung vereinbar ist, im Rahmen seiner dienstlichen Aufgaben zu unterstützen und zu informieren."

§ 1 Abs 1 des Auskunftspflichtgesetzes, BGBI 1987/287, lautet: "Die Organe des Bundes sowie die Organe der durch die Bundesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht."

Diese grundsätzliche Auskunftspflicht wird allerdings durch den Abs 2 des § 1 eingeschränkt. Insbesondere sind Auskünfte nur in einem solchen Umfang zu erteilen, der die Besorgung der übrigen Aufgaben der Verwaltung nicht beeinträchtigt; berufliche Vertretungen sind nur gegenüber den ihnen jeweils Zugehörigen auskunftspflichtig und dies insoweit, als dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht verhindert wird.

Nach § 4 Abs 1 Z 9 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl 1985/127, gehören zum Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes insbesondere: "Information und Beratung über zweckmäßige Umweltschutzmaßnahmen, insbesondere Information und Beratung von Unternehmen über umweltfreundliche Technologien".

Diese Formulierung läßt erkennen, daß der Gesetzgeber, dem seinerzeitigen allgemeinen Trend folgend, die Beratungsfunktion des Umweltbundesamtes in erster Linie als technische Hilfe angesehen hat, die vor allem den Unternehmen zuteil werden sollte, um sie dabei zu unterstützen, mit eigenen Maßnahmen zur Vermeidung oder Verringerung von Umweltbeeinträchtigungen beizutragen.

Diese durch den Wortlaut des § 4 Abs 1 Z 9 vermittelte Auffassung wird durch folgende Ausführungen im Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Umweltschutz⁸⁷ verstärkt: "Das im Rahmen der Umweltkontrolle insbesondere in dem zu gründenden Umweltbundesamt vorhandene Wissen muß auch als Service für die Wirtschaft zur Beratung bei der Lösung ihrer Umweltprobleme zur Verfügung stehen. Diese sachverständige Beratung tritt als wichtige staatliche Unterstützung zu der der Wirtschaft durch den Umweltfonds eröffneten finanziellen Unterstützung hinzu."

⁸⁷ 539 der Beilagen zu den StProt des NR XVI. GP.

Im Zusammenhang mit den einleitenden grundsätzlichen Ausführungen über den Aufgabenbereich der "Bundesanstalt für Umweltkontrolle und Strahlenschutz" wird im zitierten Ausschußbericht insbesondere folgendes ausgeführt:

"Soferne es die Erfüllung der Aufgaben für die Bundesverwaltung zuläßt, hat die Anstalt auch anderen natürlichen und juristischen Personen Leistungen gegen Entgelt zu erbringen."

Die Höhe des für die Inanspruchnahme der Tätigkeit des Umweltbundesamtes zu entrichtenden Entgeltes ist gemäß § 9 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle nach dem Grundsatz der Kostendeckung vom Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen in einem Tarif festzusetzen, wobei insbesondere für Tätigkeiten, die überwiegend im Interesse des Umweltschutzes liegen, Ermäßigungen oder Befreiungen vorgesehen werden können.⁸⁸

Die anwaltliche Beratung der von den Umweltauswirkungen eines Unternehmens Betroffenen steht nach der Formulierung des § 4 Abs 1 z 9 des Bundesgesetzes über die Umweltkontrolle jedenfalls nicht im Vordergrund. Schon gegenwärtig wäre das Umweltbundesamt aufgrund seiner fachlichen Ressourcen, insbesondere der fachlichen Qualifikation seiner Mitarbeiter für eine solche anwaltliche Beratung, wie sie Unternehmen von ihren Interessenvertretungen zuteil wird, prädestiniert. Die gegenwärtige Rechtsgrundlage, Organisationsform und Ausgestaltung der Arbeitsprogramme des Umweltbundesamtes begünstigen allerdings die Wahrnehmung einer solchen Aufgabe auch dann nicht, wenn man davon ausgeht, daß die anwaltliche Beratung der von den Umweltauswirkungen unternehmerischer Tätigkeit Betroffenen zumindest bei extensiver Auslegung im § 4

⁸⁸ Siehe auch § 9 des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetzes, BGBI 1987/79, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, BGBI 1991/237, i.d.F. des Kompetenzbereinigungsgesetzes 1992, BGBI 1993/256.

Abs 1 z 9 leg cit Deckung findet. Da § 4 leg cit die Aufgaben des Umweltbundesamtes nur beispielsweise aufzählt, gäbe es für diese Dienststelle des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie wohl kaum ein rechtliches Hindernis, schon heute in größerem Umfang umweltanwaltliche Beratungen durchzuführen. Doch bestehen einige faktische Hindernisse. Vor allem ist es nicht möglich, mit nur zwei Außenstellen jene Bürgernähe herzustellen, die für eine umweltanwaltliche Beratung erforderlich ist. Überdies stehen dem Umweltbundesamt aufgrund seiner kompetenzrechtlichen Grundlage (Art 17 B-VG "Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes") kaum mehr Möglichkeiten für eine umweltanwaltliche Tätigkeit zur Verfügung als privaten Umweltorganisationen. Hätte das Umweltbundesamt die Stellung einer Legalpartei im Umweltschutz, so wäre eine umweltanwaltliche Beratung, die in einer umweltanwaltlichen Vertretung münden könnte, weitaus attraktiver.

Eine solche Verbindung der Beratungsfunktion mit der Funktion einer Legalpartei besteht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes. Gemäß § 3 Abs 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 – ArbIG, BGBl 1993/27, haben die Organe der Arbeitsinspektion die Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen nötigenfalls zu unterstützen und zu beraten, und gemäß § 12 Abs 1 ArbIG ist das zuständige Arbeitsinspektorat in Verwaltungsverfahren, die den Arbeitnehmerschutz berühren, Partei.

7.3 Beschwerdestelle

Nach der im Jänner 1979 erfolgten Einbringung des Initiativantrages der Abgeordneten Dr. Steyrer, Sekanina und Genossen, mit dem u.a. die Rechtsgrundlagen für eine Umweltinspektion geschaffen werden sollten, hat sich Pindur in einem Aufsatz⁸⁹ mit der Frage der Errichtung einer Umweltanwaltschaft befaßt

⁸⁹ Umweltanwalt?, in Pindur (Hrsg), Beiträge zur Umweltverträglichkeit, Bd 52, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz 1980.

und einleitend in acht Punkten einige "Andeutungen" angeführt, "wie die neue Institution organisiert sein, wie sie funktionieren soll". Der letzte Satz dieser Punktation lautet: "Und schließlich soll der Umweltanwalt eine Art Anlaufstelle für Bürgerinitiativen sein, ohne freilich deren Legitimität allgemein in Frage zu stellen." Damit hat Pindur die neben anderen Aufgaben der Umweltanwaltschaft von ihr wahrzunehmende Funktion einer Beschwerdestelle angesprochen.

In der beispielsweisen Aufzählung der Aufgaben des Umweltbundesamtes im § 4 Abs 1 des Umweltkontrollgesetzes, BGBI 1985/127, fand aber weder der Gedanke der Integration der Umweltanwaltschaft in eine Bundesanstalt für Umweltschutz einen Niederschlag noch wird eine Funktion des Umweltbundesamtes erwähnt, die es ausdrücklich als Beschwerdestelle ausweisen würde. Wohl aber gehört gemäß § 4 Abs 1 Z 2 des Umweltkontrollgesetzes die "Erarbeitung von Stellungnahmen zu Beschwerden und Anregungen" zum Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes. Diese Formulierung deutet eher auf die Erwartung hin, daß das auf der Grundlage der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes eingerichtete Umweltbundesamt von den in der Hoheitsverwaltung zuständigen Behörden herangezogen werden wird, um fachliche Stellungnahmen zu Beschwerden auszuarbeiten, die an die sektorale zuständigen Behörden in "Besonderen Angelegenheiten des Umweltschutzes" oder an das Umweltministerium in "Allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes" gerichtet werden. Der von Pindur geäußerte Gedanke, daß das Umweltbundesamt "eine Art Anlaufstelle" sein sollte, findet in der Formulierung des § 4 Abs 1 Z 2 und auch in anderen Bestimmungen des Umweltkontrollgesetzes keine Erwähnung. Doch ist auch an dieser Stelle daran zu erinnern, daß die Aufzählung der Aufgaben des Umweltbundesamtes im Umweltkontrollgesetz nur eine beispielweise ist.

Dem ursprünglichen Gedanken, daß das Umweltbundesamt neben anderen Funktionen auch die Funktion einer Anlaufstelle für Individualbeschwerden und für Bürgerinitiativen haben sollte, sind die grundsätzlichen Regelungen, wonach das Umweltbundesamt ausschließlich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig wird und nur soweit es die Erfüllung der Aufgaben für die Bundesverwaltung zuläßt, auch anderen natürlichen und juristischen Personen Leistungen gegen Entgelt zu erbringen hat, nicht gerade förderlich.

Eine Beschwerdestelle, die selbst keine behördlichen Befugnisse hat, den für die Beschwerde maßgebenden Sachverhalt objektiv zu ermitteln, die ohne Mitwirkung des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie nicht einmal Amtshilfe zur Feststellung des für die weitere Behandlung der Beschwerde relevanten Sachverhaltes in Anspruch nehmen darf und die fachliche Stellungnahmen zu Beschwerden nur erarbeiten kann, wenn das die zuständige Behörde ausdrücklich wünscht oder zumindest ermöglicht und zuläßt, hat in dieser Funktion im wesentlichen nur die Rolle eines Briefträgers.

Damit fehlen dem Umweltbundesamt aber auch wesentliche Voraussetzungen für die Wahrnehmung der im § 4 Abs 1 Z 3 des Umweltkontrollgesetzes angeführten Aufgabe:

"Ausarbeitung von Meldungen und fachlichen Grundlagen für Anzeigen bei Mißständen im Umweltschutz."

Nach dem Umweltkontrollgesetz, BGBl 1985/127, erhielt zwar das Umweltministerium den Auftrag, "verstärkt selbst konkrete Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Umwelt zu setzen"⁹⁰. Kompetenzrechtlich wurde dabei auch richtigerweise davon ausgegangen, daß die erst im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen in das Gesetz eingefügten Bestimmungen über die

⁹⁰ Ausschusbericht 539 der Beilagen XVI. GP.

Umweltkontrolle (Art I zweiter Abschnitt) grundsätzlich im Bereich der Hoheitsverwaltung und somit nur in jenen Angelegenheiten gesetzt werden können, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Mit der Vollziehung dieser Bestimmungen wurde der damalige Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz im Einvernehmen mit dem sachlich zuständigen Bundesminister betraut. Nach § 10 Abs 3 des Umweltkontrollgesetzes kann sich der Umweltminister bei Durchführung der Aufgaben der Umweltkontrolle (§ 10 Abs 1) "insbesondere des Umweltbundesamtes bedienen". Das Umweltbundesamt ist aber auch in dieser Funktion "eine dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz nachgeordnete Dienststelle, die ausschließlich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes tätig wird".⁹¹

Die für die Funktion einer Beschwerdestelle für Individualbeschwerden und Bürgerinitiativen unentbehrlichen behördlichen Befugnisse (das "Imperium") zur Ermittlung des maßgebenden Sachverhaltes - etwa nach dem Vorbild des Arbeitsinspektionsgesetzes - fehlen dem Umweltbundesamt. Zwar ist es verständlich und wohl auch sinnvoll, daß man bei Erlassung des Umweltkontrollgesetzes erklärtermaßen bemüht war, mit der neuen Aufgabe des Umweltressorts, die als "Umweltkontrolle" bezeichnet wurde, in keiner Weise in die vorgegebenen behördlichen Entscheidungsstrukturen einzugreifen. Die Umweltkontakte sollte vielmehr die zuständigen Behörden "durch rechtzeitiges Aufzeigen von Mißständen" und durch sachverständige und apparative Unterstützung "in die Lage versetzen, ihren Aufgaben wirksamer als bisher entsprechen zu können".⁹²

⁹¹ Ausschußbericht 539 der Beilagen XVI. GP.

⁹² Ausschußbericht.

Die Kapazität an Sachverstand und apparativer Ausstattung kann aber nur dann zur Unterstützung der zuständigen Behörden eingesetzt werden, wenn es für diesen Einsatz eine Befugnis gibt. Auf der Grundlage der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes wird das Umweltbundesamt die Aufgaben der Umweltkontrolle im allgemeinen und im besonderen die Aufgabe des rechtzeitigen Aufzeigens von Mißständen (in der Funktion einer Beschwerdestelle) nicht zur Zufriedenheit der von Umwelteinwirkungen Betroffenen wahrnehmen können. Dazu fehlen ihm, wie schon gesagt, die entsprechenden behördlichen Befugnisse, um deren Einsatz das Umweltbundesamt im Einzelfall das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie ersuchen muß und die dieses Bundesministerium selbst nicht im erforderlichen Ausmaß besitzt.

7.4 Legalpartei

Wie schon in den Kapiteln 2 und 3 näher dargelegt wurde, gehört der Wunsch nach einer Verbesserung des Schutzes objektiver öffentlicher Umweltinteressen und der Herstellung von "Waffengleichheit" im Konflikt der Träger wirtschaftlicher Tätigkeiten mit den von deren Umweltauswirkungen Betroffenen zum stärksten Motiv für den Ruf nach Schaffung einer Legalpartei.

Eine solche Legalpartei müßte nicht ein Umweltanwalt oder eine Umweltanwaltschaft sein. In der Schweiz wurde mit der Erlassung des Umweltschutzgesetzes des Bundes die Verbandsbeschwerde von Organisationen des Natur- und Umweltschutzes bei der Umweltverträglichkeitsprüfung eingeführt, in der Bundesrepublik Deutschland wird die Einführung einer Verbandsklage seit vielen Jahren diskutiert und in Österreich ist in dem zur Beschußfassung im Parlament vorbereiteten Entwurf eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgegesetzes vorgesehen, genügend unterstützten Bürgerinitiativen die Stellung einer Legalpartei einzuräumen.

Hinterauer⁹³ hatte schon 1976 am Sechsten Österreichischen Juristentag Zweifel daran geäußert, ob ein Verein, der Umweltschutzinteressen vertritt, "diese immer sachlich zu vertreten imstande ist". Diese Skepsis ist nicht ganz unberechtigt. Je nach ihrer Vereinstradition und den Schwerpunkten ihrer Vereinstätigkeiten werden Vereine von vornherein ein mehr oder weniger ausgeprägtes Interesse daran haben, überhaupt als Vertreter von Umweltinteressen die Rechte einer Legalpartei wahrzunehmen. Manche Vereinsorgane werden nicht schon aufgrund des Vereinszweckes und der Vereinsziele davon ausgehen können, daß sie als Legalpartei in den Verwaltungsverfahren den eindeutigen Willen ihrer Mitglieder vertreten können. Aber auch die Einleitung eines diesbezüglichen Willensbildungsprozesses mit der Gefahr einer Entzweiung der Mitglieder wird oft nicht im Interesse der gewählten Vereinsorgane liegen. Dazu kommen noch gesetzliche Einschränkungen der Befugnisse, als Legalpartei aufzutreten. So ist beispielsweise das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen nach Art 55 des Schweizer Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 auf "gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen" beschränkt, die "mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden". Der Bundesrat (die Bundesregierung) hat die zur Beschwerde berechtigen Organisationen zu bezeichnen. Offensichtlich nach diesem Vorbild sieht die österreichische Regierungsvorlage betreffend Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz vom 11. November 1991⁹⁴ unter der Voraussetzung, daß in einem betroffenen Land kein weisungsfreier Umweltanwalt eingerichtet ist, vor, daß gesamtösterreichische Natur- und Umweltschutzorganisationen, die als Vereine mit einem solchen Vereinszweck seit mehr als zehn Jahren angemeldet und nachweislich tätig sind, Parteistellung haben. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen scheint man aber von dieser Regelung abgekommen zu sein. Man-

⁹³ Hinterauer, Kurzreferat, Verhandlungen des Sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976, Bd II, 1. Teil, Raumordnung und Umweltschutz, Manz, 1979.

⁹⁴ 269 der Beilagen zu den StProt des NR XVIII. GP.

che Vereine zeigten sich an einer solchen Parteistellung überhaupt nicht interessiert, andere remonstrierten gegen die zehnjährige Bestandsfrist und einige beanspruchten die Parteistellung nicht nur subsidiär, anstelle der nicht eingerichteten Umweltanwälte, sondern neben oder anstatt der Umweltanwälte.

Anscheinend hat sich inzwischen in den parlamentarischen Verhandlungen die Absicht durchgesetzt, anstelle der Natur- und Umweltschutzorganisationen und neben den Umweltanwälten den mit einer bestimmten Anzahl von Unterschriften genügend unterstützten Bürgerinitiativen Parteistellung und das Recht auf Einbringung einer Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof zuzuerkennen.

Die Idee, Bürgerinitiativen mit Rechtspersönlichkeit auszustatten und durch einen zustellungsbevollmächtigten Vertreter Rechtsmittel und Beschwerden an Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof einbringen zu lassen, war in den Diskussionen des Neunten Österreichischen Juristentages 1985 aus guten Gründen auf starke Ablehnung gestoßen.

Eingewendet wurde damals insbesondere:

- o Die Bürgerinitiative ist nicht in einem subjektiven Recht verletzt, was Voraussetzung für Parteistellung und Beschwerdelegitimation wäre.
- o Die Bürgerinitiative habe auch nicht das Recht, objektive öffentliche Interessen durchzusetzen. Die einschreitenden Gruppen hätten keine Chance, dem objektiven Recht zum Durchbruch zu verhelfen.
⁹⁵

⁹⁵ Das Erkenntnis des VWGH vom 22.3.1993, z1 93/10/0033, ist anscheinend geeignet, diesen Einwand zu bestätigen.

- o Es sei fragwürdig, durch ein einfaches Gesetz Bürgerinitiativen subjektive öffentliche Rechte einzuräumen, die eine Legitimation zur Erhebung einer Beschwerde nach Art 144 B-VG begründen.
- o Die Bürgerinitiative hat - anders als ein Verein - keine festgelegte Organisation, ihre Willensbildung ist nicht geregelt und muß nicht demokratisch erfolgen.
- o Die Vertretung der Bürgerinitiative gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit ist nicht geregelt und jeweils von der Durchsetzung der ungeregelten inneren Willensbildung, also von den jeweiligen faktischen Machtverhältnissen abhängig, die sich jederzeit ändern können.
- o Für ein und dasselbe Vorhaben können mehrere Bürgerinitiativen nebeneinander auftreten, die möglicherweise verschiedene Standpunkte vertreten.
- o Bürgerinitiativen könnten mit finanzieller Unterstützung von Unternehmen auch zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen gebildet werden.

Kreisky⁹⁶ brachte zum Wirken von Bürgerinitiativen im Umweltschutz schon im Jahr 1974 ein Beispiel aus der österreichischen Erfahrung:

"Es sollte in der Nähe einer Landeshauptstadt vor wenigen Jahren eine Raffinerie errichtet werden. Die Gegend ist landschaftlich schön, die Luft ist gut und es haben sich daher eine ganze Reihe von städtischen Bewohnern, die motorisiert waren, dort angesiedelt. Es haben sich sehr bald zweierlei Arten von Bürgerinitiativen entwickelt, und die Regierung

⁹⁶ Kreisky, B., Die politische Relevanz des Umweltschutzes, in Hillinger/Kreisky et al., Umweltprobleme, Kommunale Forschung in Österreich, Institut für Kommunalwissenschaften, Bd 12/1974, s 18.

stand wie das Waisenkind in der Mitte. Auf der einen Seite waren angesehene Professoren, die sehr begründet verlangt haben, die Raffinerie dürfe aus Umweltschutz nicht gebaut werden. Die Bürgerinitiative des die Arbeiter vertretenden Gewerkschaftsbundes zielte in die entgegengesetzte Richtung. Diese Gruppe argumentierte, eine gewisse Luftverschmutzung müsse man in Kauf nehmen, wenn man berücksichtigt, wie wenig Industrie und daraus folgend, wie wenig Arbeitsplätze es in der Gegend gäbe. Wenn ich mich richtig erinnere, hat sich die Frage so gelöst: Da die unternehmende Gesellschaft fürchten mußte, daß letzten Endes doch Auflagen erteilt werden, die das Ganze sehr teuer machen werden, ist dieses Projekt irgendwo, wie das nach Herzmanovsky oft in Österreich zu geschehen pflegt, irgendwo in der Gegend versickert."

Wenn man bereit ist, ad hoc gebildeten Bürgerinitiativen, die genügend unterstützt werden, Parteistellung einzuräumen, so hätte man auch darauf verzichten können, von Natur- und Umweltschutzorganisationen zu verlangen, daß sie seit mehr als zehn Jahren als gesamtösterreichischer Verein mit einem solchen Vereinszweck angemeldet und tätig sind. Es wäre dann naheliegend gewesen, alle Vereine mit dem Vereinszweck Natur- und Umweltschutz mit einer bestimmten Mindestzahl von Mitgliedern als Legalpartei zuzulassen und von Bürgerinitiativen als Voraussetzung für die Zulassung als Legalpartei die Konstituierung als Verein zu verlangen. Damit hätten mehrere Einwände gegen die vorgesehene Regelung ausgeräumt werden können. Einige der nicht unbedeutenden kritischen Argumente gegen die Verbandsbeschwerde von Natur- und Umweltschutzorganisationen und von Bürgerinitiativen wären allerdings auch bei einer solchen Regelung aufrecht geblieben.

Diese kritischen Argumente und die Zweifel an der Eignung von Verbänden und Bürgerinitiativen, aufgrund von subjektiv öffentlichen Rechten, die ihnen von der Rechtsordnung verliehen werden, objektive öffentliche Umweltinteressen im Sinne des

angestrebten Schutzes für die an sich nur als Rechtsobjekt geschützte Natur und Umwelt wirksam wahrzunehmen, sind gewiß nicht ganz unbegründet. Insbesondere hat die Erfahrung gezeigt, daß Ideologien, politische Programme, aber auch Vorurteile, Obstruktion und Destruktion auf die Tätigkeit von Verbänden und Bürgerinitiativen Einfluß gewinnen können. Andererseits gibt es Beispiele vorbildlich demokratisch organisierter spontaner Bürgerinitiativen, die in sachlichen und konstruktiven Auseinandersetzungen zur Wahrung des Allgemeinwohls entscheidend beigetragen haben. Daraus könnte nun voreilig der Schluß gezogen werden, daß die Rechtsform, das Rechtsinstrument und die Rechtsträgerschaft zur Durchsetzung von objektiven öffentlichen Umweltinteressen von untergeordneter Bedeutung wären. Einer solchen Ansicht ist aber schon deshalb nicht zuzustimmen, weil die Erfahrung jedenfalls zeigt, daß die Wirksamkeit der Vertretung objektiver öffentlicher Umweltinteressen entscheidend von der Organisationsform, der inhaltlichen Ausgestaltung der vertretenen Position, dem Informationsstand und der Möglichkeit seiner Verbesserung, von der Qualifikation der auftretenden Personen, von ihren fachlichen und organisatorischen Ressourcen und schließlich auch von ihrer Akzeptanz bei den Verhandlungspartnern abhängig ist. Angesichts dieser Tatsache kommt der Umweltanwaltschaft als Legalpartei besonderes Gewicht zu.

Seit der ökologischen Bewußtseinswende zu Anfang der 70er Jahre ist die Frage nach den Eigenrechten der Natur⁹⁷ von zunehmender rechtswissenschaftlicher Bedeutung. Gegen die seit der Aufklärung vorherrschende prinzipielle Ablehnung der Rechtsfähigkeit nicht menschlicher Lebewesen oder anderer Naturgüter wird in den letzten zehn bis zwanzig Jahren immer häufiger eine Gegenmeinung vertreten, die den Menschen als Teil der Natur sieht und demgemäß den Schutzbedarf der Natur auch im Interesse des Menschen als vorrangig ansieht. Zumindest wird aber der gleichrangige Schutz von Mensch und Umwelt

⁹⁷ von Lersner, Gibt es Eigenrechte der Natur? NVWZ 11/1988.

angestrebt. Die Umwelt soll nicht nur um des Menschen willen, sondern auch um ihrer selbst willen geschützt werden. Doch stellt sich dabei die Frage nach der Vertretung der Belange der Umwelt. Wer immer die Vertretung der Umwelt übernimmt, die Vertretung kann nur parteiisch sein. Das heißt, der Vertreter der Umwelt muß Partei sein und die Umwelt erforderlichenfalls auch gegen den Staat vertreten.

Von Lersner⁹⁸ meint, daß die rechtliche Vertretung von nicht menschlichen Naturgütern durch Behörden, staatliche Beauftragte oder Verbände erfolgen könne. Nach seiner Meinung sei eine Vertretung durch überregionale Naturschutz- bzw. Tierschutzverbände, die aber der staatlichen Anerkennung bedürften, empfehlenswert.

Auch Pernthaler⁹⁹ geht von ähnlichen Gedanken aus. Er kritisiert zunächst, daß die Natur bisher nur Rechtsobjekt war, keinen eigenständigen Wert hatte und nur als Lebensgrundlage des Menschen geschützt wurde. Rechtlicher Ausdruck eines Wertewandels sei sein Gesetzesvorschlag: "Natur und künftige Generationen müssen Rechtssubjektivität erhalten." Die "Grundrechte der Natur und der künftigen Generationen" müßten nach Ansicht Pernthalers verfassungsrechtlich verankert werden. In diesem Zusammenhang führt er wörtlich folgendes aus: "Das neue Rechtsinstitut der 'Umweltprokuratorien' schließlich garantiert die Prozeß- und Handlungsfähigkeit der Natur und künftiger Generationen im Verfahrensrecht: Gesetzliche Vertreter sollen im Namen der Natur und der künftigen Generationen deren Rechte vor Verwaltungsbehörden und Gerichten einklagen und durchsetzen können." Die "erst einzurichtenden Bundes- und Landesumweltanwälte" sollten nach den weiteren Ausführungen Pernthalers "schon ex lege für die Natur tätig werden dürfen".

⁹⁸ von Lersner, Gibt es Eigenrechte der Natur?

⁹⁹ Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht - Möglichkeiten und Grenzen, Manz, Wien 1992.

Weber¹⁰⁰ geht gleichfalls von der notwendigen Aufwertung der Natur im Recht aus und meint, daß nur durch die Ausstattung der Natur mit den wirkungsvollen Verfahrenspositionen und Rechtsschutzgarantien des Verfahrensrechts eine prozessuale Chancengleichheit erreicht werden könne. Die Frage, wer die Natur im Verfahren vertreten solle, beantwortet Weber mit der Idee des Umweltanwaltes. Er soll als Anwalt der Natur deren Rechtsposition im Verfahren vertreten. Der Umweltanwalt soll aber nach Meinung Webers nicht nur die Natur in den Verwaltungsverfahren vertreten, sondern auch die Belange der von Lärm, Geruch und sonst von Umweltschäden geplagten Bürger, wenn diese nicht selbst als Parteien im Verfahren teilnehmen können.

Mayer¹⁰¹ beteiligte sich schon 1982 an der Diskussion darüber, welches Instrumentarium die Rechtsordnung für die Bewältigung der Ziele des Umweltschutzes zur Verfügung stellen kann. Im Mittelpunkt der im zitierten Aufsatz angestellten Überlegungen stand der von Pindur vorgelegte Diskussionsentwurf zum Thema "Umweltanwalt".¹⁰²

Mayers Ausführungen über die Befugnisse eines Umweltanwaltes¹⁰³ beginnen mit einer Warnung vor einer "Umweltanwaltseuphorie". Die Schaffung eines Umweltanwaltes allein könnte nicht den gewünschten Erfolg bringen, wenn die entsprechenden materiellrechtlichen Vorschriften fehlen. Dieser warnenden und zutreffenden Aussage kann man nur zustimmen. Erst die Ausgestaltung des gesamten materiellen Umweltrechtes auf einem harmonisierten hohen Schutzniveau nach den anerkannten Prinzipien der Umweltpolitik, insbesondere nach dem Vorsorgeprinzip (Art 73 EWR-Abkommen), kann den Erfolg der Umwelt-

¹⁰⁰ Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP"-Politik, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992.

¹⁰¹ Mayer, Ein "Umweltanwalt" im österreichischen Recht? JBl 5/6 v 13. März 1982.

¹⁰² Pindur, Eine Strategie für den österreichischen Umweltschutz, Hrsg Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, 1980.

¹⁰³ Mayer, Ein "Umweltanwalt" im österreichischen Recht?

schutzbemühungen des Staates und auch den Erfolg einer Umweltanwaltschaft ermöglichen und absichern. Doch steht außer Zweifel, daß ein "Umweltanwalt" einen Beitrag zur Durchsetzung von Umweltschutzvorschriften leisten kann. Davon geht auch Mayer aus, und er zeigt eine Tendenz der bestehenden rechtspolitischen Überlegungen auf:

"Umweltschutzrecht wird nicht als ein Bündel individueller, subjektiver Ansprüche von Rechtsunterworfenen verstanden, sondern - gleichsam mediatisiert - als Interesse der Allgemeinheit, als öffentliches Interesse. Je 'verdünnter' der Bezug einer umweltrechtlichen Norm zum einzelnen Individuum ist, je weniger sie sein subjektives Interesse unmittelbar und spürbar berührt, desto weniger wird er geneigt sein, auf die Durchsetzung der betreffenden Norm Einfluß zu nehmen; dies auch dann, wenn ihm die Rechtsordnung einen durchsetzbaren Anspruch - ein subjektives Recht - gewährt."

Diese Überlegungen führen zum Erkennen des "Rechtsschutzdefizits", das zu beobachten ist, wenn es sich um den Vollzug von Normen handelt, die überwiegend das Umweltschutzinteresse der Allgemeinheit, der Öffentlichkeit, berühren. Den Trägern subjektiver Rechte gewährt die Rechtsordnung Parteistellung, die Verwirklichung objektiver öffentlicher Umweltschutzinteressen überläßt sie den entscheidungszuständigen Behörden. Fehlentscheidungen der Behörden sind damit im Bereich der Verletzung subjektiver Rechte korrigierbar, während die Verletzung objektiver öffentlicher Umweltschutzinteressen - abgesehen von Fällen einer Amtsbeschwerde oder Strafanzeige - in der Regel mangels einer entsprechenden Rechtsschutzeinrichtung unkorrigiert bleibt.

Auch Mayer meint, daß verwaltungsinterne Kontrollen, parlamentarische und finanzielle Kontrollmechanismen zu "grobmaschig" sind, um hier im Regelfall Abhilfe schaffen zu können.

In Übereinstimmung mit Mayer ist vor diesem Hintergrund die Forderung nach Einführung eines "Umweltanwaltes" zu sehen: "Offenbar besteht die Auffassung, den Zwecken des Umweltschutzes sei besser gedient, wenn ein eigenes Organ - neben den zuständigen Verwaltungsbehörden - über die Einhaltung umweltrelevanter Vorschriften wacht; die Durchsetzung bestimmter Interessen soll also - so kann man verallgemeinernd formulieren - durch Einschaltung mehrerer Staatsorgane gesichert werden."¹⁰⁴

Auch nach der von Mayer geäußerten Meinung wäre es - vom Standpunkt der Systemkonformität her betrachtet - naheliegend, den Umweltanwalt als Behörde einzurichten. Doch meldet er gleichzeitig gegen eine solche Lösung erhebliche Bedenken an: "Soll diese Lösung nämlich zielführend sein, dann müßte diese 'Umweltbehörde' sowohl für den Bundes- wie auch für den Landesbereich zuständig sein und es müßte ihr die ausschließliche Vollziehung umweltrechtlicher Vorschriften übertragen werden. Dazu wären nicht nur erhebliche Verfassungsänderungen im Sinne einer Reduzierung der Landeskompotentzen erforderlich, sondern es müßten auch eigene umweltrechtliche Genehmigungsverfahren vorgesehen oder Mitkompetenzen der Umweltbehörde in Verfahren vor anderen Behörden normiert werden."

Mayer kommt daher zu dem Schluß, daß die Nachteile einer derartigen Lösung so offensichtlich seien, daß sie kaum ernstlich in Erwägung zu ziehen sein werden. Schließlich meint er sogar, daß "weitere Überlegungen zu dieser Frage nicht zielführend" seien. Dieser Schlußfolgerung kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil sie von einer unrichtigen Prämisse ausgeht. Der als Umweltanwalt tätigen Behörde müßte keineswegs die "ausschließliche Vollziehung umweltrechtlicher Vorschriften übertragen werden". Im Gegenteil! Die Schaffung einer mit den Aufgaben eines Umweltanwaltes betrauten zusätzlichen Behörde würde die Beibehaltung der gegenwärtigen Kompe-

¹⁰⁴ Mayer, Ein "Umweltanwalt" im österreichischen Recht? S 116.

tenzverteilung, die dem Charakter des Umweltrechts als Querschnittsmaterie entspricht, ermöglichen und würde an der Entscheidungszuständigkeit der Behörden in den Vollzugsbereichen des Bundes und der Länder nichts ändern. Die Umweltanwaltschaft wäre nicht entscheidungszuständige Behörde, sondern Legalpartei.

Zunehmend wird aber die gegenwärtige Kompetenzverteilung im Umweltschutz, insbesondere im Immissionsschutz, kritisiert. "Im Ergebnis kann man daher - gerade unter ökologischen Systemdenken und Handlungsbedarf - mit Recht von einer 'Krise der Kompetenzverteilung'¹⁰⁵ in Österreich sprechen, die so systemlos, zersplittert, verflochten und unscharf geworden ist, daß sie nur mehr für wenige Experten durchschaubar, in der Anwendung meist kontraproduktiv ist und dem Bürger schlechterdings unverständlich erscheinen muß."¹⁰⁶ Inzwischen haben sich Bund und Länder in einer "Politischen Vereinbarung" über die Grundzüge einer "Strukturreform der Kompetenzverteilung" geeinigt. Angelegenheiten, die derzeit in mittelbarer Bundesverwaltung geführt werden, sollen grundsätzlich in die (autonome) Landesverwaltung übertragen und die davon betroffenen Kompetenztatbestände in den Art 11 B-VG transferiert werden.

Im Hinblick darauf, daß nach einer solchen Strukturreform der dem Parlament rechtlich und politisch verantwortliche Umweltminister¹⁰⁷ keine Einflußmöglichkeit auf den Vollzug des Umweltrechts haben wird, wäre die Errichtung einer Umweltanwaltschaft noch nötiger als bei der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung.

¹⁰⁵ Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise, Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlungen Ges.m.b.H., Wien 1989.

¹⁰⁶ Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992, S 32.

¹⁰⁷ Ministerverantwortlichkeit - Art 74, 76, 142 f B-VG.

Mayer hat aber nicht nur Bedenken gegen die Einrichtung einer Umweltanwaltschaft als Behörde, sondern auch dagegen vorgebracht, einer solchen Umweltanwaltschaft Parteistellung einzuräumen. Zunächst gesteht er zu, daß diese Lösung zweifellos bestechende Vorteile hätte: "sie würde bestimmte öffentliche Interessen - gleichsam durch Umetikettierung - in subjektive Rechte verwandeln und ihnen damit alle Rechtsschutzeinrichtungen eröffnen"; sie werfe jedoch auch zahlreiche schwierige Fragen auf. Bei der anschließenden Prüfung der Frage, ob es zulässig ist, daß der einfache Gesetzgeber zur Durchsetzung öffentlicher Interessen diese zu subjektiven Rechten erklärt und ob und inwieweit eine solche Konstruktion eines Umweltanwalts ein Fremdkörper im System der Verwaltungsrechtsordnung wäre, kommt Mayer zu dem - angesichts der vorgetragenen Bedenken eher überraschenden - Ergebnis, daß ein Einwand gegen eine Parteistellung eines zu schaffenden "Umweltanwaltes" nicht erhoben werden kann und daß auch keine Probleme bestehen, in den Angelegenheiten des Bundes einen Umweltanwalt des Bundes und in den Angelegenheiten der Länder Umweltanwälte der Länder einzurichten, da die Schaffung von Legalparteien eine Angelegenheit des materiellen Rechtes ist.

Nicht überzeugend ist aber der daran anknüpfende Versuch Mayers, für die Schaffung eines Umweltanwaltes, der sowohl in Angelegenheiten des Bundes wie auch in Angelegenheiten der Landesverwaltung Parteistellung hat, einen Weg auf der Grundlage der Privatwirtschaftsverwaltung aufzuzeigen. Er geht dabei von der anfechtbaren Prämissen aus, daß die Schaffung einer Parteistellung eines Umweltanwaltes durch den zuständigen Materiengesetzgeber die Begründung subjektiver Rechte des Rechtsträgers bedeute, dem der Umweltanwalt zugehört; dies deshalb, weil die Parteistellung gleichsam nur die prozessuale Seite einer "Berechtigung" sei. Der Umweltanwalt übe damit als Partei subjektive Rechte seines Rechtsträgers aus und

dies stelle Privatwirtschaftsverwaltung dar.¹⁰⁸ Räumt daher der Landesgesetzgeber in einer Landesangelegenheit (Art 15 Abs 1 B-VG) dem Umweltanwalt des Bundes Parteistellung ein, dann normiere er damit einen Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, der im Wege der Hoheitsverwaltung des Landes zu vollziehen sei. Entsprechend sei die rechtliche Situation etwa in einer Angelegenheit des Bundes (Art 10 Abs 1 B-VG).

Eine solche Konstruktion wäre schon im Hinblick auf die unhaltbare Prämissen abzulehnen. Durch die Schaffung einer Parteistellung eines "Umweltanwaltes" soll nämlich keineswegs ein subjektives Recht des Rechtsträgers, also des Bundes oder des Landes, geschaffen werden. Wie von Lersner¹⁰⁹ ausgeführt hat, scheidet der Staat selbst bei der Vertretung der Naturgüter aus, weil der Vertreter der Naturgüter Partei sein müsse, dessen Handeln sich sogar meist gegen den Staat zu richten hat. Man könnte nun die Meinung vertreten, daß auch ein staatliches Organ in der Hoheitsverwaltung zur Vertretung der Umwelt wenig geeignet sei, gewiß trifft das aber auf den Staat als Träger von Privatrechten zu. Mayer ist auch entgegenzuhalten, daß es gar nicht notwendig ist, auf dem Umweg der Umwandlung öffentlicher Interessen in subjektive Rechte eine Legalpartei mit der Vertretung der objektiven öffentlichen Interessen zu betrauen. Der Gesetzgeber könnte eine solche Betrauung mit der Vertretung objektiver öffentlicher Interessen ex lege auch unmittelbar anordnen. Aber selbst wenn man aus Gründen der Zweckmäßigkeit das zur Vertretung subjektiver Rechte ausgebildete Rechtsschutzinstrumentarium ohne großen logistischen Aufwand auch zur Vertretung objektiver öffentlicher Umweltinteressen nutzen will und das durch "Um-

¹⁰⁸ Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Der als Partei fungierende Umweltanwalt des Landes trägt nicht zur Durchsetzung subjektiver Rechte des Landes, sondern zur Verwirklichung des objektiven Rechtes bei; er übt nur formal "Rechte" aus, inhaltlich nimmt er "Kompetenzen" wahr. (Ringhofer, Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze I, S 208, Manz, Wien 1987; VwGH, Erk v 22.3.1993, z1 93/10/0033.)

¹⁰⁹ a.a.o.

wandlung in subjektive Rechte" zu bewerkstelligen sucht, wäre nicht einzusehen, warum der Bundes- oder der Landesgesetzgeber mit einer solchen Regelung den Bereich der Hoheitsverwaltung verlassen sollte.

Jede gesetzliche Regelung einer Umweltanwaltschaft wird aber folgendes zu beachten haben:

Es genügt nicht, einem Umweltanwalt Parteistellung gemäß § 8 AVG einzuräumen. Es genügt auch nicht, gemäß Art 131 Abs 2 B-VG durch Bundes- oder Landesgesetz dem Umweltanwalt das Recht zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtshof-Beschwerde zu geben. Die Ansicht, ein Umweltanwalt könnte ohne weiteres die der Wahrung der Umweltschutzinteressen dienenden materiell-rechtlichen Regelungen als subjektive öffentliche Rechte geltend machen, ist spätestens seit dem Vorliegen der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. März 1993, Zl 93/10/0033, nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Mit diesem Erkenntnis hat der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, daß der Umweltanwalt des Landes Steiermark zwar Parteistellung hat und zur Verwaltungsgerichtshof-Beschwerde legitimiert ist, daß sich seine Rechte aber auf die ihm eingeräumten prozessualen Befugnisse beschränken. Er trage nicht zur Durchsetzung subjektiver Rechte des Landes bei und könne die der Wahrung von Umweltschutzinteressen dienenden materiellrechtlichen Regelungen nicht als subjektiv öffentliche Rechte geltend machen. Aus Bescheiden könnten ihm daher keine Rechte erwachsen.

Im konkreten Fall konnte der Umweltanwalt des Landes Steiermark aus diesen Gründen nicht verhindern, daß ein aufgrund des Steiermärkischen Naturschutzgesetzes ergangener rechtskräftiger Unterschutzstellungsbescheid gemäß § 68 Abs 2 AVG aufgehoben wurde, um die betreffenden Teilflächen für den Ausbau der B 146 Ennstalstraße ("ennsnahe Trassenführung")

verwenden zu können. Die vom Landesumweltanwalt gegen den Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Liezen eingebrauchte Berufung und seine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof seien zwar zulässig gewesen, doch hätten sie abgewiesen werden müssen, weil der Umweltanwalt aus dem Unterschutzstellungsbescheid keine subjektiven öffentlichen Rechte erworben habe. Da sohin aus diesem Bescheid niemandem ein Recht erwachsen sei, hätte er gemäß § 68 Abs 2 AVG aufgehoben werden können.

Das Resultat dieser an sich korrekt begründeten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes muß nachdenklich stimmen: Umweltschutz war einst identisch mit Immissionsschutz und Immissionsschutz war Nachbarschutz. Heute ist Immissionsschutz - man denke an die weiträumigen Luftschadstofftransporte, an Waldsterben und globale Auswirkungen von Schadstoffemissionen (Ozonloch, Treibhauseffekt) - weit mehr als Nachbarschutz. Umweltschutz in seiner Gesamtheit ist auch weit mehr als Immissionsschutz. Längst gehört zum Umweltschutz auch die vorbeugende Schonung natürlicher Ressourcen.

Als es im Immissionsschutz noch ausschließlich um Gefahrenabwehr und um die Verletzung subjektiver Rechte der Nachbarn ging, war die Einschränkung des verwaltungsgerichtlichen Umweltrechtsschutzes durch seine Beschränkung auf den Individualrechtsschutz (Verletzung subjektiver Rechte) noch adäquat und verständlich. Aber schon die in der internationalen und nationalen Umweltpolitik erfolgte Anerkennung und Durchsetzung des Vorsorgeprinzips¹¹⁰ hätte Anlaß sein müssen, die Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Umweltrechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz zu überdenken. Im Immissionsschutz kommt das Vorsorgeprinzip in erster Linie durch die Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik zum Ausdruck. Wie schon erwähnt¹¹¹ begründet dieses immissionsschutzrecht-

¹¹⁰ von Lersner, Vorsorgeprinzip, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Bd II, sp 1086 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988.

¹¹¹ Siehe Kap 2.

liche Vorsorgegebot weder nach der deutschen¹¹² noch nach der österreichischen Rechtsordnung und Judikatur ein einklagbares subjektives Recht. Aus der Verpflichtung der Behörde zur Begrenzung von Luftschadstoffen nach dem Stand der Technik folgt nicht die Normierung eines über den Umfang der Schutzzwecke hinausgehenden subjektiv öffentlich-rechtlichen Nachbarrechts.¹¹³

In seinem Erkenntnis vom 28. Mai 1991, Zl 90/04/0320, führte der Verwaltungsgerichtshof aus, daß nach dem diesbezüglich eindeutigen Wortlaut des § 77 Abs 1 GewO 1973 die Behörde - wohl unter Beachtung des Standes der Technik, der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften - nur jene Auflagen vorzuschreiben hat, die zur Erreichung der sich aus § 74 Abs 2 legit ergebenden Schutzzwecke notwendig sind. Nicht hingegen seien die von der Anlage ausgehenden Emissionen ohne Rücksicht auf die Schutzzwecke des § 74 Abs 2 legit auf das nach dem Stand der Technik, der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften geringstmögliche Maß zu reduzieren. Diese Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes wird auch durch den Wortlaut des § 82 GewO 1973 gestützt, aus dem klar hervorgeht, daß das an die Behörde gerichtete Gebot der Emissionsbegrenzung offenkundig bloß der Wahrung der in den §§ 74 Abs 2 und 69a angeführten Schutzinteressen dient. Wenn aber die Norm des § 77 Abs 3 GewO, also das an die Behörde gerichtete Gebot der Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik - anders als im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, wo die vorsorgende Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik eine weitere selbständige Genehmigungsvoraussetzung ist - lediglich der Wahrung des Individualrechtsschutzes dient, sind die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes vom 6. Februar 1990, Zl 89/04/0089, und vom 28. Mai 1991, Zl 90/04/0320, miteinander unvereinbar. Wenn das Gebot des § 77 Abs 3 der Wahrung

¹¹² BVerwG, Urt v 28.5.1982, -7 C 42.80-, E 65, 313.

¹¹³ VWGH, Erk v 6.2.1990, Zl 89/04/0089.

der Schutzzwecke dient, so handelt es sich zweifellos um eine drittschützende Norm. Da nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes vom 28. Mai 1991, Zl 90/04/0320, die Wahrung der Schutzzwecke einziger Norminhalt des § 77 Abs 3 ist, muß die Verletzung dieser Norm einer Verletzung der Schutzzwecke gleichgehalten werden. Damit stellt aber die Verletzung des Emissionsminderungsgebotes nach der Gewerbeordnung anders als nach dem deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz und anders als nach dem österreichischen Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen - zwangsläufig und jedenfalls eine Verletzung des Individualrechtsschutzes dar. In Genehmigungsverfahren nach der österreichischen Gewerbeordnung müßte sohin aus dem Emissionsminderungsgebot des § 77 Abs 3 GewO ein subjektiv öffentlich-rechtliches Nachbarrecht abgeleitet werden. Wenn man dieser Rechtsansicht wegen der Generalisierung des Anspruches der Nachbarn auf Durchsetzung des Emissionsminderungsgebotes gemäß § 77 Abs 3 zur Wahrung der Schutzzwecke nicht folgt, müßte zumindest in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Verletzung der Norm des § 77 Abs 3 GewO nachteilige Auswirkungen auf die Wahrung der Schutzzwecke haben kann und daher der Nachbar in seinen individuellen Rechten verletzt sein könnte.

Dieses Beispiel der Problematik der herkömmlichen Rechtssprechung im Bereich des Individualrechtsschutzes soll vor Augen führen, daß diese Rechtssprechung seit der grundlegenden Änderung der Qualität des Immissionsschutzes, insbesondere seit der zunehmenden Nutzanwendung des Vorsorgeprinzips, nicht mehr zu logischen, sachgerechten, adäquaten und zeitgemäßen Problemlösungen führt. Der Immissionsschutz ist dabei nur einer der Rechtsbereiche, in denen die Beschränkung des Umweltrechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz angesichts der bereits eingetretenen und noch zu befürchtenden Umweltzerstörungen, insbesondere mit Rücksicht auf künftige Generationen, nicht mehr zu verantworten ist.

Nicht nur die Judikatur der Höchstgerichte, die schon bei unveränderter Rechtslage eine Erweiterung des Umweltrechtschutzes bewirken könnte, wird zu überdenken sein. Auch der Gesetzgeber ist aufgerufen, für einen besseren Schutz, für eine bessere Durchsetzbarkeit der objektiven öffentlichen Interessen des Umweltrechtes zu sorgen. Die Verantwortung des Staates für die Risiken des technischen Fortschrittes muß ernster genommen werden; nicht nur aus Sorge um die unmittelbare Bedrohung der Gesundheit der Menschen, sondern auch aus Sorge für die natürliche Umwelt, für die Natur an sich. Eigenrechte der Natur werden im Interesse der Menschheit und ihrer Entwicklung anzuerkennen sein, und der Anerkennung müssen wirksame Rechtsinstrumente, auch verfahrensrechtliche, hinzugefügt werden. Die Naturschutzgesetzgeber der österreichischen Bundesländer haben bisher weder der Bevölkerung noch den Gemeinden, noch den Landesumweltanwälten ausreichend konkrete subjektive öffentliche Rechte eingeräumt oder Interessensbereiche zugeordnet, um den Bestand des bestehenden Umweltrechtsschutzes im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes wirksam zu sichern.¹¹⁴

Die Landesgesetzgeber und der Bundesgesetzgeber werden neue Wege suchen müssen, um jenen Teil der Umweltrechtsnormen in ihrer Durchsetzbarkeit und in ihrer durch Bestandsschutz gesicherten Wirksamkeit zu stärken, die bisher nicht im Wege des Individualrechtsschutzes wahrgenommen werden können. Der Verteidigung des durch ihre rechtskräftige Anwendung entstandenen Rechtszustandes kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Die Verbesserung der Durchsetzbarkeit und Wahrung objektiver öffentlicher Interessen im Umweltschutz ist grundsätzlich auf drei Wegen anzustreben und zu erreichen:

¹¹⁴ Siehe dazu Erk des VWGH v 22.3.1993, Zl 93/10/0033.

1. durch die Erweiterung des Individualrechtsschutzes;
2. durch die Verbesserung der unmittelbaren Wahrnehmung der objektiven öffentlichen Interessen des Umweltschutzes in Gesetzgebung und Vollziehung, insbesondere durch Ausbau der Umweltkontrolle oder Umweltinspektion;
3. durch die Schaffung einer Umweltanwaltschaft des Bundes mit ausreichend definierten Rechten als Legalpartei.

Eine Umweltanwaltschaft des Bundes als Legalpartei wird vom Gesetzgeber zur Wahrnehmung objektiv öffentlicher Interessen im Umweltschutz und auch zur Wahrnehmung subjektiver Umweltschutzrechte mit allen Rechten auszustatten sein, die ihre Aufgaben erfordern. Die Verleihung der Parteistellung für sich allein zeigt noch nicht auf, in welchen konkreten Rechten eine Legalpartei berührt zu werden vermag.¹¹⁵

Eine gemeinsame Bundes- und Landesumweltanwaltschaft, die insbesondere auch den objektiven öffentlichen Interessen im Naturschutz zum Durchbruch verhelfen könnte und gleichzeitig als oder wie ein Träger subjektiver öffentlicher Rechte alle inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Befugnisse einer Partei im Verwaltungsverfahren geltend machen kann, lässt sich, wie Weber¹¹⁶ zutreffend ausführt, gewiß nur verfassungsrechtlich verwirklichen.

¹¹⁵ VWGH, Erk v 27.10.1967, Zl 1388/1967, und vom 22.3.1993, Zl 93/10/0033.

¹¹⁶ Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP-Politik", in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992, S 83.

7.5 Träger der Umweltinspektion

Erklärtes Vorbild der Umweltinspektion ist die Arbeitsinspektion. Die Arbeitsinspektion ist die zur Wahrnehmung des gesetzlichen Schutzes der Arbeitnehmer/innen berufene Behörde. Gemäß § 12 Abs 1 des Arbeitsinspektionsgesetzes 1993 - ArbIG, BGBl 1993/27, ist das zuständige Arbeitsinspektorat in Verwaltungsverfahren, die den Arbeitnehmerschutz berühren, Partei. Das Arbeitsinspektorat ist zu mündlichen Verhandlungen zu laden, es sind ihm die zur Beurteilung der Sachlage notwendigen Unterlagen mindestens zwei Wochen vor dem Verhandlungstag zu übersenden, dem Arbeitsinspektorat steht das Recht der Berufung zu und der Bundesminister für Arbeit und Soziales ist als Oberbehörde der Arbeitsinspektorate berechtigt, gegen Bescheide, die in letzter Instanz ergangen sind, sowie gegen Entscheidungen der unabhängigen Verwaltungssenate Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben.

Die Funktion der Arbeitsinspektorate als Legalpartei zur Wahrnehmung des Schutzes der Arbeitnehmer/innen gleicht jener Funktion, die für die Umweltanwaltschaft des Bundes als Legalpartei zum Schutz öffentlich-rechtlicher (und allenfalls auch subjektiver) Umweltinteressen angestrebt wird.

In erster Linie hat die Arbeitsinspektion aber die Einhaltung der dem Schutz der Arbeitnehmer/innen dienenden Rechtsvorschriften und behördlichen Verfügungen zu überwachen (§ 3 Abs 1 ArbIG). Gemäß § 4 Abs 1 ArbIG sind die Organe der Arbeitsinspektion berechtigt, Betriebsstätten und Arbeitsstellen zu betreten und zu besichtigen. Soweit dies für eine wirksame Überwachung erforderlich ist, sind auf Verlangen des Arbeitsinspektionsorgans gemäß § 4 Abs 3 ArbIG Betriebseinrichtungen und Betriebsmittel in Betrieb zu setzen (soweit nicht gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind).

Gemäß § 4 Abs 7 hat der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin dafür zu sorgen, daß den Arbeitsinspektionsorganen die erforderlichen Auskünfte erteilt werden, sowie Einsicht in alle relevanten Unterlagen (§ 8) gewährt wird.

Die Arbeitsinspektionsorgane sind zur Beurteilung der Notwendigkeit und Wirksamkeit von Vorkehrungen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer/innen berechtigt, die hiezu erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen. Es sind dies vor allem die Durchführung von Messungen und Untersuchungen in den Betriebsstätten und auf den Arbeitsstellen (§ 5 Abs 1 ArbIG).

Stehen dem Arbeitsinspektorat die für eine Maßnahme nach § 5 Abs 1 notwendigen Geräte nicht zur Verfügung, so ist das Arbeitsinspektorat berechtigt, die für die erforderlichen Messungen und Untersuchungen in Betracht kommenden Sachverständigen beizuziehen. Die Arbeitsinspektionsorgane sind auch berechtigt, Proben von Arbeitsstoffen im unbedingt erforderlichen Ausmaß zu entnehmen und deren Untersuchung durch eine hiezu befugte Person oder Anstalt zu veranlassen (§ 5 Abs 3 ArbIG).

Gemäß § 6 sind die Arbeitsinspektorate überdies berechtigt, Auskünfte über Arbeitsstoffe und deren Zusammensetzung, sowie über Maschinen, Geräte oder deren Teile oder Zubehör zu verlangen, für die nach den Rechtsvorschriften Übereinstimmungs-erklärungen erforderlich sind. Weiters besteht Auskunfts-pflicht gegenüber den Arbeitsinspektoraten hinsichtlich vorliegender Prüfberichte, Überwachungsberichte und dergleichen. Organe der Arbeitsinspektion sind auch befugt, Arbeitgeber/innen, beauftragte Betriebsangehörige und Arbeitnehmer/innen über alle Umstände zu vernehmen, die den Aufgabenbereich der Arbeitsinspektion berühren.

Die anwaltschaftliche Stellung der Arbeitsinspektorate kommt aber auch in der Regelung ihrer primären Aufgabe, der Arbeitsinspektion, zum Ausdruck; besonders deutlich im § 10 des Arbeitsinspektionsgesetzes. Ist nämlich das Arbeitsinspektorat der Ansicht, daß in einer Betriebsstätte oder auf einer Arbeitsstelle Vorkehrungen zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sittlichkeit der Arbeitnehmer/innen zu treffen sind, so hat es gemäß § 10 Abs 1 ArbIG "im Rahmen der Arbeitnehmerschutzzvorschriften bei der zuständigen Behörde die Vorschreibung der erforderlichen Maßnahmen zu beantragen". Das Arbeitsinspektorat ist nicht berechtigt, diese Maßnahmen selbst vorzuschreiben. Bei Feststellung der Übertretung einer Arbeitnehmerschutzzvorschrift hat das Arbeitsinspektorat den Arbeitgeber/die Arbeitgeberin aufzufordern, den rechtmäßigen Zustand herzustellen, wird dieser Aufforderung aber nicht entsprochen, so bleibt dem Arbeitsinspektorat nur die Möglichkeit der Anzeige an die zuständige Verwaltungsstrafbehörde. Das Arbeitsinspektorat ist nicht selbst Strafbehörde.

Die Arbeitsinspektorate unterstehen unmittelbar dem Zentral-Arbeitsinspektorat, dem die oberste Leitung und zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Arbeitsinspektorate sowie die Aufsicht über die Tätigkeit der Arbeitsinspektorate obliegt. Der Leiter/die Leiterin des Zentral-Arbeitsinspektorates (der Zentral-Arbeitsinspektor/die Zentral-Arbeitsinspektorin) untersteht direkt dem Bundesminister für Arbeit und Soziales.

Im "Programm und Haushaltsplan" der ILO für das Biennium 1992/93 ist unter dem Programmpunkt 80.30 (Arbeitsverwaltung), im Unterprogramm Arbeitsaufsicht die in Aussicht genommene Studie "Arbeitsaufsicht und Überwachung der Umwelt" angeführt. Als Motiv für diese Studie wird insbesondere die Tatsache angeführt, daß sich in einigen Staaten die Arbeitsaufsichtsbehörden bereits zu über 50 Prozent mit Aufgaben befassen, die den allgemeinen Schutz der Umwelt betreffen, zu-

mal die allgemeine Umweltverschmutzung in hohem Maße von Industrie- und Landwirtschaftsbetrieben, oftmals mit schlechten Arbeitsbedingungen, verursacht wird. Die Arbeitsaufsicht sei in vielen Ländern die einzige Stelle, die über ein Fachwissen in bezug auf toxische Stoffe und andere Umweltbelastungen verfügt. Über die gegenwärtige Rolle der Arbeitsaufsichtssysteme im Bereich des Schutzes und der Überwachung der Umwelt wird daher in einer Reihe von Mitgliedstaaten der ILO eine Analyse durchgeführt, die auch Auskunft über die Vereinbarkeit der Praxis mit den internationalen Arbeitsnormen, insbesondere mit Art 3 Abs 2 des Übereinkommens (Nr 81) über die Arbeitsaufsicht 1947, geben soll.

Für Österreich gilt jedenfalls, daß die Verbindung der Aufgaben der Arbeitsinspektion mit den anwaltschaftlichen Aufgaben einer Legalpartei zur Wahrnehmung des Arbeitnehmerschutzes bei gleichzeitiger Beschränkung der Vollzugszuständigkeiten der Arbeitsinspektorate zugunsten der Beibehaltung der Vollzugszuständigkeiten der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in frappanter Weise geeignet erscheint, analog auf die Aufgaben einer Umweltinspektion und einer Umweltanwaltschaft übertragen zu werden. Die Funktion eines Zentral-Umweltinspektors käme dabei dem Leiter des Umweltbundesamtes zu, das in seinem Aufgabenbereich Forschung, Sachverständigenitätigkeit, Beratung, Umweltinspektion und Umweltanwaltschaft gemeinsam wahrnehmen könnte. Sollte die Absicht bestehen, bestimmte Tätigkeitsbereiche des Umweltbundesamtes von der Weisungsgebundenheit ausdrücklich auszunehmen, so wäre das kein Grund, eine solche Aufgabekumulation abzulehnen. Doch wird auf die Problematik der Weisungsfreiheit bei der Ausübung der anwaltschaftlichen Funktion noch zurückzukommen sein.

Mit Aufgaben der Umweltkontrolle ist das Umweltbundesamt bereits heute betraut. Dem Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl 1985/127, mit dem das Umweltbundes-

amt errichtet wurde, waren zwei Regierungsvorlagen vorausgegangen. Die Regierungsvorlage 1227 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XV. GP vom 5. Oktober 1992 mußte wegen Ablaufs der Legislaturperiode nochmals eingebracht werden. Das geschah mit der Regierungsvorlage 44 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XVI. GP betreffend Bundesgesetz über die Bundesanstalt für Umweltkontrolle und Strahlenschutz. Beide Regierungsvorlagen sahen vor, daß die neue Bundesanstalt aus der Bundesanstalt für Wasserhaushalt von Karstgebieten und aus Organisationseinheiten für Lufthygiene und Radiologie der Bundesstaatlichen bakteriologisch-serologischen Untersuchungsanstalten, aus Organisationseinheiten für Radiologie der Bundesanstalt für Wassergüte in Wien sowie aus Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz zur Messung und Kontrolle ionisierender Strahlen zu bilden ist. Die neue Bundesanstalt sollte im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art 17 B-VG (Privatwirtschaftsverwaltung) tätig sein.

Im Zuge der Ausschußberatungen unter dem Vorsitz der Frau Abgeordneten Dr. Marga Hubinek wurde dieses Konzept der Regierungsvorlage 44 der Beilagen XVI. GP durch einen Abänderungsantrag der Abgeordneten Ing. Nedwed und Probst grundlegend verändert. Im nunmehrigen Artikel I zweiter Abschnitt wurde dem Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz der Auftrag erteilt, selbst - und zwar im Bereich der Hoheitsverwaltung - konkrete Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle zu setzen (§§ 10 bis 14 des Bundesgesetzes über die Umweltkontrolle).

Die im ersten Abschnitt des Art I geregelten Befugnisse und Aufgaben der nunmehr als Umweltbundesamt bezeichneten Facheinrichtung sind hingegen wie in der Regierungsvorlage der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes (Art 17 B-VG) zuzuordnen.

Im Ausschußbericht¹¹⁷ wird ausdrücklich festgehalten, daß das Umweltbundesamt eine dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz nachgeordnete Dienststelle ist, die ausschließlich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes tätig wird.

§ 10 Abs 3 des Bundesgesetzes über die Umweltkontrolle sieht aber vor, daß sich der Umweltminister bei Durchführung seiner im Bereich der Hoheitsverwaltung liegenden Aufgaben gemäß Abs 1 insbesondere des Umweltbundesamtes bedienen kann.

In der Praxis bedeutet das, daß alle Arbeiten, die das Umweltbundesamt zur Überwachung und Kontrolle der Umwelt durchführt, nur auf der Grundlage der dem Umweltressort im Bereich der Hoheitsverwaltung mit den §§ 10 bis 14 des Umweltkontrollgesetzes übertragenen Kompetenzen und nur im Auftrag des Umweltministers geleistet werden können.

Wenn nun Angelegenheiten des Art 10 B-VG (insbesondere "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen, Luftreinhaltung unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen, Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist") im Sinne der Politischen Vereinbarung durch die Länder zu vollziehen sein werden, wird damit auch die Rechtsgrundlage für den wohl wichtigsten Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes verändert; selbst wenn die Kompetenz des Umweltministers gemäß § 10 Umweltkontrollgesetz, den Zustand der Umwelt zu erheben, unberührt bleiben sollte.

¹¹⁷ 539 der Beilagen zu den StProt des NR XVI. GP.

Nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Grundlage für die im ersten Abschnitt des Art I Umweltkontrollgesetz geregelten Befugnisse und Aufgaben (Art 17 B-VG) hängt die Möglichkeit des Umweltbundesamtes, im Bereich der Überwachung und Kontrolle der Umwelt zu arbeiten, schon heute ausschließlich von der Bereitschaft der zuständigen Behörden ab, solche Arbeiten des Umweltbundesamtes zu verlangen oder zumindest zuzulassen. Wenn künftig die Vollziehung des Umweltverwaltungsrechtes von Landesbehörden besorgt werden soll, wäre die Umweltkontrolltätigkeit des Umweltbundesamtes letztlich davon abhängig, ob und in welchem Maß die Landesbehörden gewillt und in der Lage sind, sich zur Erfüllung der ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben einer Bundeseinrichtung zu bedienen.

Die Aufnahme eines neuen Kompetenztatbestandes "Angelegenheiten der Umweltkontrolle" in den Art 10 B-VG würde zwar dem Bund die Möglichkeit geben, diese Angelegenheiten durch Bundesgesetz zu regeln, nach Wirksamwerden der in Aussicht genommenen Strukturreform des Bundesstaates fiele aber die Vollziehung den künftigen Landesbehörden zu, soweit sie nicht gemäß § 10 Umweltkontrollgesetz dem Umweltminister gewahrt bleibt.

In letzter Zeit häufen sich die Stimmen, die nach dem Vorbild der Arbeitsinspektion eine Umweltinspektion verlangen.¹¹⁸ Eine solche Umweltinspektion wäre nach der Strukturreform noch viel nötiger als bei der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage. Gegenwärtig können nämlich die Bundesminister auch im Vorsorgebereich des Umweltschutzes (Art 73 EWR-Abkommen) Einfluß auf den Vollzug von umweltrelevanten Umweltgesetzen nehmen. Künftig soll aber lediglich zur Beseitigung bereits eingetretener Mißstände, die Leben oder Gesundheit von Menschen gefährden oder zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit ein Weisungsrecht des Bundes bestehen.

¹¹⁸ Mittendorfer, Vollzugsdefizite im Umweltrecht II, Information zur Umweltpolitik, H 82, Bundesarbeitskammer, Wien 1992.

Zum Ausgleich dafür, daß der dem Parlament rechtlich und politisch verantwortliche Umweltminister¹¹⁹ nach der Strukturreform keine Einflußmöglichkeit auf den Vollzug des Umweltrechtes haben wird, sollte die Anregung der Bundesarbeitskammer aufgegriffen werden und im Bereich der Hoheitsverwaltung des Umweltressorts des Bundes eine Umweltinspektion nach dem Vorbild der Arbeitsinspektion eingerichtet werden. Träger der Umweltinspektion sollte nach dem Vorbild des Zentralinspektors in letzter Instanz das Umweltbundesamt sein. Das Umweltbundesamt wäre in dieser Funktion als Teil des Umweltministeriums in der Hoheitsverwaltung tätig und im Sinne des Art 20 B-VG an die Weisungen des Umweltministers gebunden. Vermehrte Außenstellen des Umweltbundesamtes könnten unterhalb der Ebene des Umweltministeriums für den Vollzug der Umweltkontrolle sorgen. Auch eine Personalunion mit den aus diesem Anlaß personell aufzustockenden Arbeitsinspektionen wäre auf dieser Ebene denkbar, zumal in beiden Bereichen technischer, medizinischer und juristischer Sachverständ gefragt ist.¹²⁰

Nur mit der Einrichtung einer Umweltinspektion nach dem Vorbild der Arbeitsinspektion, das heißt im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung, wird sicherzustellen sein, daß das Umweltressort und insbesondere das Umweltbundesamt nach der Strukturreform seine Arbeit auf dem Gebiet der Umweltkontrolle (§§ 10 bis 14 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985, BGBl 127) wirksam fortsetzen kann. Im Zuge der Schaffung eines neuen Kompetenztatbestandes "Angelegenheiten der Umweltkontrolle" im Art 10 B-VG müßte daher das Wort "Umweltkontrolle" auch in den Art 102 Abs 2 B-VG aufgenommen werden.

¹¹⁹ Ministerverantwortlichkeit - Art 74, 76, 142 f B-VG.

¹²⁰ Es müßte auch im Interesse des Arbeitnehmerschutzes gelegen sein, daß beispielsweise Jugendliche, die am Arbeitsplatz Gehörschutz tragen müssen, nicht in ihrer Freizeit (etwa durch häufige Diskothekenbesuche) schwerhörig werden.

Weber¹²¹ tritt für eine "Gesamtstaats-Umweltanwaltschaft" ein und führt insbesondere aus:

"Langfristig müssen kompetenzübergreifende Einrichtungen geschaffen werden, wobei eine solche gemeinsame Bundes- und Landesumweltanwaltschaft nur verfassungsrechtlich zu verwirklichen ist."

Abgesehen davon, daß dieses Argument auch für die Schaffung einer kompetenzübergreifenden Umweltinspektion Geltung haben muß, sollten im Zuge der Vorbereitung der Strukturreform auch die nach dem Bundesministeriengesetz in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie fallenden "Angelegenheiten der Umweltanwaltschaft" verfassungsrechtlich abgesichert werden. Die Regierungsvorlagen, die zur Schaffung des Umweltbundesamtes führten, begründeten die Schaffung der neuen Bundeseinrichtung unter anderem damit, daß mit dem Bundesgesetz vom 7. Mai 1981, BGBl 265, dem Umweltministerium die "Allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes" übertragen wurden, zu denen auch die "Angelegenheiten der Umweltanwaltschaft" gehören. Das Umweltbundesamt ist aber nicht nur aufgrund dieser schon historischen Zweckbestimmung, sondern auch aufgrund seiner heutigen personalen Ausstattung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben prädestiniert. Die Umweltkontrolltätigkeit ist nicht nur mit der anwaltlichen Aufgabe vereinbar, sondern kann für diese auch sehr hilfreich sein. Die Umweltinspektion könnte beim Schutz objektiver öffentlicher Umweltinteressen die Initiative ersetzen, die bei der Wahrnehmung des subjektiven Rechtsschutzes von den in ihren subjektiven Rechten bedrohten Parteien ausgeht.

Im Sinne des Vorschlags von Weber, kompetenzübergreifende Einrichtungen zu schaffen, wäre daher zu erwägen, nicht nur die Funktion der Umweltanwaltschaft, sondern auch die Funk-

¹²¹ Weber, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, S 81 - 83.

tion der Umweltkontrolle des Bundes verfassungsrechtlich abzusichern. Dabei könnte und sollte, zumindest vorläufig oder auch auf Dauer, die verfassungsrechtliche Grundlage für die Landesumweltanwälte aufrechterhalten werden. Ähnlich wie gemäß Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG unter Wahrung der Rechte der Länder, im eigenen Land jegliche Statistik zu betreiben, der Bund zur Gesetzgebung und Vollziehung für "sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient", zuständig ist, könnten auch die Kompetenzen für die Bundes- und Landesumweltanwaltschaften verfassungsrechtlich geregelt werden. Dem Bund käme die Umweltanwaltshaft in allen Bundesangelegenheiten und in Angelegenheiten zu, durch die Interessen mehrerer Länder berührt werden. Die Kompetenz der Landesumweltanwälte bliebe auf Angelegenheiten der Landesverwaltung beschränkt, die nur die Interessen des betreffenden Bundeslandes berühren.

Demnach wäre im Art 10 B-VG und im Art 102 Abs 2 B-VG etwa einzufügen:

"Umweltkontrolle und Umweltanwaltschaft, letztere nur soweit sie nicht bloß die Angelegenheiten der Landesverwaltung in einem einzelnen Bundesland berühren."

7.6 Koordinationsstelle

Weber¹²² hat richtig erkannt und betont, daß im Interesse der Umwelt eine enge Kooperation der bestehenden und der noch zu schaffenden Umweltanwälte, insbesondere also eine Kooperation der verschieden ausgestalteten Landesumweltanwälte untereinander und deren Zusammenarbeit mit dem erst zu schaffenden Bundesumweltanwalt, anzustreben ist.

¹²² Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP"-Politik, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992, 82 f.

Weil nicht alle Länder diese Einrichtung kennen und wegen der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Umweltanwälte auf Landesebene hält Weber deren Betrauung mit den Aufgaben der Bundesumweltanwaltschaft für "derzeit wenig sinnvoll". Sodann verweist er zutreffend darauf, daß die strenge Kompetenztrennung der österreichischen Bundesverfassung bei der "verbindlichen gesetzlichen Kooperationspflicht" bestimmte Grenzen setzt. Weber gibt aber deutlich seiner Überzeugung Ausdruck, daß ihm die Zusammenarbeit geradezu ein "Prüfstein des kooperativen Föderalismus" zu sein scheint, wobei nach seiner Meinung "Art 15a B-VG hier zweifellos auch die Schaffung von formalen zwischenstaatlichen Kompetenzeinrichtungen" ermöglicht".

Langfristig müßten nach diesen Ausführungen Webers "kompetenzübergreifende Einrichtungen" geschaffen werden, wobei "eine solche gemeinsame Bundes- und Landesumweltanwaltschaft" nur verfassungsrechtlich zu verwirklichen wäre. Weber ist gewiß zuzustimmen, daß angesichts der gegenwärtigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern die Schaffung einer Bundesumweltanwaltschaft, die im Hoheitsbereich auch im Vollzugsbereich der Länder ihre anwaltschaftliche Tätigkeit entfalten soll, nur verfassungsrechtlich zu verwirklichen ist.

Österreich ist ein Bundesstaat (Art 2 B-VG). Im Bereich der Länder üben gemäß Art 102 Abs 1 erster Satz B-VG die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden aus (mittelbare Bundesverwaltung). Wird in einer Angelegenheit eine bundeseinheitliche Regelung und Vollziehung als notwendig erkannt, so wäre nach der bundesstaatlichen Verfassung Österreichs zu erwarten, daß ein wohlverstandener kooperativer Föderalismus den Weg für die Bundesgesetzgebung ebnet, um mit Bundes-Verfassungsgesetz eine entsprechende Regelung vornehmen zu können. Bei Erkennen der unbestrittenen Notwendigkeit einer Kooperationseinrich-

tung, die ihre Tätigkeit im gesamten Bundesgebiet entfalten soll, könnte wohl auch erwartet werden, daß die Bundesländer die Zustimmung zur Schaffung einer entsprechenden Bundeseinrichtung geben. In einem Bundesstaat sind gemeinsame Einrichtungen in der Regel Bundeseinrichtungen. "Zwischenstaatliche Einrichtungen" sind hingegen Einrichtungen für die Kooperation souveräner Staaten, insbesondere in einem Staatenbund. Die Forderung nach einer "zwischenstaatlichen Kooperationseinheit", deren Aufgabe von einer schon bestehenden Bundeseinrichtung übernommen werden könnte, ist nicht verständlich. Weber hat selbst betont, daß auf Bundesebene nicht unbedingt eine neue Organisation in Form einer neuen Dienststelle geschaffen werden müßte. Es könnte nach seiner Meinung auch eine Umweltanwaltschaft in das Umweltbundesamt integriert werden, was aus verwaltungsökonomischen Erwägungen naheliege. Warum sollte dann einer Umweltanwaltschaft beim Umweltbundesamt, das schon aufgrund seiner ursprünglichen Zweckbestimmung Aufgaben der Umweltkontrolle zu erfüllen hat, nicht auch die Funktion der Koordination im Umweltschutz zukommen? Die Koordinationsfunktion des Umweltbundesamtes als Umweltanwaltschaft des Bundes könnte sich auch auf die Koordination der Tätigkeiten der Landesumweltanwälte erstrecken, müßte sich darin aber nicht erschöpfen.

Der Koordinationsbedarf im Umweltschutz wird insbesondere im Hinblick auf zwei in Vorbereitung befindliche Bundesgesetze wachsen. Einerseits verlangt nämlich das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz im Einklang mit der einschlägigen EG-Richtlinie eine fachliche und rechtliche Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen in allen Verwaltungsbereichen (samt Wechselwirkungen), andererseits wird das Immissionsschutzgesetz-Luft neben gesamtösterreichischen Maßnahmen auch solche vorsehen, die sich auf bestimmte Gebiete beschränken, deren Grenzen aber Bundesländergrenzen überschreiten können. Um auch im Falle regionaler Maßnahmen ein harmonisiertes Vorgehen zu gewährleisten, wird eine Koordinatioin bei der fachli-

chen Vorbereitung eines solchen Maßnahmenkataloges unerlässlich sein. Das Umweltbundesamt könnte solche Aufgaben schon aufgrund seiner gegenwärtigen Rechtsgrundlage und Ausstattung übernehmen.

Das österreichische Bundesgebiet bildet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet. Innerhalb des Bundes dürfen Zwischenzolllinien oder sonstige Verkehrsbeschränkungen nicht errichtet werden (Art 4 B-VG). Unterschiedliche Umweltstandards, die in einzelnen Bundesländern für die Genehmigung bzw. Zulassung und Verwirklichung öffentlicher und privater Projekte (auch unterhalb der Schwelle einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung) wirksam sind, könnten zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und zum Verstoß gegen EWR-Recht oder andere völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen führen. Es muß daher dafür Sorge getragen werden, daß im einheitlichen Wirtschaftsgebiet Österreich nicht nur gleiche verwaltungsrechtliche Umweltstandards rechtliche Geltung haben, sondern, daß die Anwendung dieser Umweltstandards auch faktisch zu gleichen wettbewerbsneutralen Ergebnissen führt. Das ist vor allem eine Aufgabe der Rechtsanwendung und der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes, doch könnte das Umweltbundesamt in Ausübung einer fachlichen Koordinationsfunktion dazu einen Beitrag leisten.

8. DIE LANDESUMWELTANWÄLTE

8.1 Ursprung und Entwicklung der Landesumweltanwälte

Es entspricht der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, daß im Bereich der Landesvollziehung in erster Linie der Natur- und Landschaftsschutz als Wirkungsfeld für anwaltschaftliche Einrichtungen in Betracht kam. Zum Teil waren die "Naturschutzbeiräte" die Vorläufer von "Naturschutzanwaltschaften" und aus diesen gingen dann mehrfach die Umweltanwaltschaften der Länder hervor. Naturschutzbeiräte und Naturschutzbeauftragte bestehen aber auch weiterhin neben Landesumweltanwälten.

8.1.1 Niederösterreich

Bereits im Jahr 1973 hat das Land Niederösterreich mit dem Niederösterreichischen Umweltschutzorganisationsgesetz und dem Niederösterreichischen Umweltschutzgesetz gesetzliche Voraussetzungen für Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet des Umweltschutzes geschaffen.

Mit dem Niederösterreichischen Umweltschutzgesetz 1984¹²³ (§ 10 Abs 1) wurde am Sitz der Niederösterreichischen Landesregierung eine "Niederösterreichische Umweltanwaltschaft" eingerichtet.¹²⁴ Die im § 10 Abs 5 in Verbindung mit § 11 des Niederösterreichischen Umweltschutzgesetzes umschriebenen Aufgaben der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft sind sehr umfangreich; sie erstrecken sich nicht nur auf Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes, sondern grundätzlich auf alle behördlichen Verfahren im Vollzungsbereich

¹²³ LGBI 8050-0, ausgegeben am 10. Jänner 1985.

¹²⁴ Welan, Die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft, Der Staatsbürger, Folge 9, Salzburger Nachrichten, 1985.

des Landes, die auch die Vermeidung einer erheblichen und dauernden Schädigung der Umwelt zum Gegenstand haben. In diesen Verfahren hat die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft Parteistellung im Sinne des § 8 AVG. In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden besteht die Parteistellung nur dann, wenn die erhebliche und dauernde Schädigung der Umwelt über den Bereich der Gemeinde hinauswirken würde.

8.1.2 Oberösterreich

Das Oberösterreichische Umweltschutzgesetz 1988¹²⁵ hat sich zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen, der Tiere und Pflanzen vor schädlichen Einwirkungen (Umweltschutz) zu leisten. § 4 dieses Landesgesetzes bestimmt, daß am Sitz der Landesregierung eine "Oberösterreichische Umweltanwaltschaft" eingerichtet wird. Die Landesregierung hat das Verfahren zur Bestellung des oberösterreichischen Umweltanwaltes durch Verordnung zu regeln. Mit der Verfassungsbestimmung des § 4 Abs 2 wird festgelegt: Die Oberösterreichische Umweltanwaltschaft besitzt keine Rechtspersönlichkeit; ihr Rechtsträger ist das Land Oberösterreich. Der oberösterreichische Umweltanwalt ist als Leiter der Oberösterreichischen Umweltanwaltschaft bei Besorgung ihrer im § 6 genannten Aufgaben in fachlicher Hinsicht an keine Weisungen gebunden; die ihm nachgeordneten Bediensteten unterliegen nur seinen Weisungen.

¹²⁵ Landesgesetz vom 1. Juli 1988 über Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in Oberösterreich, LGBl 1988/53.

Die Vertretung der Interessen des Umweltschutzes obliegt der Oberösterreichischen Umweltanwaltschaft in behördlichen, aufgrund von Landesgesetzen durchzuführenden, antragsbedürftigen Bewilligungsverfahren, die auch die Vermeidung von schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt zum Gegenstand haben. In diesen Verfahren hat die Oberösterreichische Umweltanwaltschaft Parteistellung im Sinne des § 8 AVG (§ 4 und 5 des Oberösterreichischen Umweltschutzgesetzes 1988).

8.1.3 Salzburg

Das Salzburger Naturschutzgesetz 1977¹²⁶ sieht im § 44 "Naturschutzbeauftragte" vor. Die Landesregierung hat nach Anhörung des Naturschutzbeirates für bestimmte, mindestens einen politischen Bezirk umfassende Gebiete je eine Person, die über besondere Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Naturschutzes verfügt, jeweils für die Amts dauer des Naturschutzbeirates zum Naturschutzbeauftragten zu bestellen. Dem Naturschutzbeauftragten obliegt als Organ der Landesregierung in seinem örtlichen Wirkungsbereich die Wahrnehmung der Interessen des Naturschutzes im Sinne des Salzburger Naturschutzgesetzes.

Die Bezirksverwaltungsbehörde hat dem Naturschutzbeauftragten vor der Erlassung von Bescheiden nach dem Salzburger Naturschutzgesetz - ausgenommen in Verwaltungsstrafverfahren - Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sie kann den Naturschutzbeauftragten auch zur Erstattung von Gutachten im naturschutzbehördlichen Verfahren heranziehen. Dem Naturschutzbeauftragten sind alle Bescheide zuzustellen, vor deren Erlassung ein Anhörungsrecht bestand. Er kann entsprechend seiner Stellungnahme oder seinen Gutachten im Verfahren gegen solche Bescheide grundsätzlich Berufung erheben.

¹²⁶ LGBI 1977/86.

Mit § 2 des Gesetzes vom 4. Februar 1987 über die Salzburger Umweltanwaltschaft, LGBI 1987/25, wurde die Rechtsgrundlage zur Einrichtung einer Landesumweltanwaltschaft geschaffen. Nach dieser Bestimmung kann die Landesregierung eine Einrichtung, deren Aufgabe die Wahrung der Interessen des Umweltschutzes ist, auf ihren Antrag oder von Amts wegen durch Bescheid als Landesumweltanwaltschaft anerkennen. Eine solche Einrichtung ist befugt, die Bezeichnung "Salzburger Landesumweltanwaltschaft" zu führen.¹²⁷

Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe wurde ihr in bestimmten Verwaltungsverfahren (§ 3) Parteistellung im Sinne des § 8 AVG eingeräumt. Der Verwaltungsgerichtshof hat hiezu¹²⁸ entschieden, daß weder der Bestimmung des § 3 des Gesetzes, LGBI 1987/25, noch anderen Bestimmungen des Gesetzes entnommen werden könne, daß der Salzburger Landesumweltanwaltschaft subjektive Rechte im Sinne des Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG zukommen; sie ist vielmehr schon ihrer Natur nach ein Instrument zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Umweltschutzbefangen im Land Salzburg, nicht jedoch Träger eigener subjektiver Rechte. Das Gesetz vom 11. März 1992, mit dem das Gesetz über die Landesumweltanwaltschaft geändert wird, LGBI 1992/42, hat dann die Landesumweltanwaltschaft ausdrücklich berechtigt, gegen die in den im Gesetz angeführten Verfahren in oberster Instanz ergangenen Bescheide Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben (Art 131 Abs 2 B-VG).

Mit Gesetz vom 11. März 1992 wurde das Salzburger Naturschutzgesetz 1977 geändert.¹²⁹ § 44a der Salzburger Naturschutzgesetz-Novelle 1992 enthält Bestimmungen über die Mitwirkung der Salzburger Landesumweltanwaltschaft.

¹²⁷ Da man in Salzburg von vornherein die "Landesanwaltschaft für Ökologie und Landschaftsschutz" als Landesumweltanwaltschaft vorsehen wollte, wurden die Voraussetzungen zur Anerkennung auf diese Einrichtung abgestimmt. Siehe dazu: Nr 61 der Beilagen zu den Sten. Prot. des Salzburger Landtages (3. Session der 9. GP) und Moosbauer, Die Rechtsstellung des Landesumweltanwaltes, ÖGZ 12/1989, S 4. Aus diesem Grund erfolgte die Festlegung der Weisungsfreiheit in einfachgesetzlicher Form.

¹²⁸ Erk v 17. Mai 1991, Zl 89/06/0158.

¹²⁹ Naturschutzgesetz-Novelle 1992, LGBI 1992/41.

In den Verfahren nach dem Salzburger Naturschutzgesetz kommt der Landesumweltanwaltschaft Parteistellung im Sinne des § 8 AVG zu, wenn im jeweiligen Verfahren

- a) der Naturschutzbeauftragte keine Verfahrensrechte besitzt oder
- b) der Naturschutzbeauftragte danach Verfahrensrechte besitzt und dieser oder die Landesumweltanwaltschaft selbst die Parteistellung der Landesumweltanwaltschaft durch schriftliche Erklärung ab deren Einlangen bei der zuständigen Behörde bewirkt.

Die Parteistellung der Landesumweltanwaltschaft schließt das Berufungsrecht des Naturschutzbeauftragten nach § 44 Abs 3 letzter Satz des Naturschutzgesetzes aus.

8.1.4 Steiermark

Ziel des Gesetzes vom 21. Juni 1988 über Einrichtungen zum Schutze der Umwelt¹³⁰ ist die Erhaltung, Verbesserung oder Wiederherstellung der Lebensbedingungen für Menschen, Tiere und Pflanzen.

Gemäß § 6 Abs 1 erster Satz dieses Landesgesetzes ist zur Wahrung der Interessen des Umweltschutzes im Vollziehungsbereich des Landes von der Landesregierung über Vorschlag des für den Umweltschutz zuständigen Regierungsmitgliedes ein Umweltanwalt zu bestellen. In behördlichen Verfahren im Vollziehungsbereich des Landes, die auch eine Vermeidung einer erheblichen und dauernden Beeinträchtigung von Menschen und der Umwelt zum Gegenstand haben, hat der Umweltanwalt Parteistellung im Sinne des § 8 AVG 1959 sowie das Recht, gegen den

¹³⁰ Steiermärkisches Landesgesetz, LGBl 1988/78.

das Verfahren abschließenden Bescheid Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben (§ 6 Abs 2). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden besteht diese Parteistellung nur dann, wenn die Beeinträchtigung über den Bereich der Gemeinde hinauswirken würde.

Nach der Verfassungsbestimmung des § 6 Abs 3 ist der Umweltanwalt bei seinen Entscheidungen an keine Weisungen gebunden.

8.1.5 Tirol

In Tirol wurden die Rechtsgrundlagen für die Bestellung eines "Landesumweltanwaltes" durch eine Änderung des Tiroler Naturschutzgesetzes erst im Mai 1990 geschaffen.¹³¹

Neben der Einrichtung eines Naturschutzbeirates zur fachlichen Beratung der Landesregierung in den Angelegenheiten des Naturschutzes, der aus zwölf Mitgliedern besteht (§ 32) und neben dem von der Landesregierung für jeden Bezirk bestellten Naturschutzbeauftragten wurde im § 32a die Bestellung eines Landesumweltanwaltes mit Bescheid der Landesregierung vorgesehen. Die Landesregierung hat die für Besorgung der Aufgaben des Landesumweltanwaltes erforderlichen Sach- und Geldmittel sowie die aus dem Stellenplan sich ergebende Anzahl von Landesbediensteten zur Verfügung zu stellen.

Dem Landesumweltanwalt obliegt die Wahrnehmung der Interessen des Naturschutzes. Auf Verlangen hat er jedermann in den Angelegenheiten des Naturschutzes zu informieren, zu beraten und zu unterstützen.

¹³¹ Gesetz vom 9. Mai 1990, mit dem das Tiroler Naturschutzgesetz geändert wird, LGBl 1990/52.

Ausnahme von Verwaltungsstrafverfahren, Parteistellung im Sinne des § 8 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1950 zu. Er ist berechtigt, sich in den von der Bezirksverwaltungsbehörde durchzuführenden naturschutzbehördlichen Verfahren durch den Naturschutzbeauftragten (§ 33) vertreten zu lassen. Anders als die einschlägigen Regelungen anderer Bundesländer sieht das Tiroler Gesetz keine Verfassungsbestimmung vor, mit der der Landesumweltanwalt weisungsfrei gestellt wird. Der Tiroler Landesumweltanwalt unterliegt somit wie jeder andere Bedienstete der Landesregierung auch deren Weisungen. Durch einen Initiativantrag soll das nunmehr geändert werden (siehe dazu Kapitel 10).

8.1.6 Vorarlberg

In Vorarlberg wurde mit der Neukundmachung des Landschaftsschutzgesetzes 1982¹³² eine Kombination von Verbandsklage und Umweltanwaltschaft eingeführt.

Nach § 28 haben Vereinigungen,

- a) zu deren satzungsgemäßen Aufgaben der Landschaftsschutz gehört,
- b) die ihren Sitz im Lande haben oder in Vorarlberg eine eigene Landesorganisation besitzen,
- c) deren Tätigkeit sich jedenfalls auf das ganze Gebiet des Landes erstreckt und die mindestens einen Stand von 500 Mitgliedern aufweisen,

jeweils auf die Dauer von drei Jahren einen gemeinsamen Vertreter zur Wahrnehmung von Interessen des Landschaftsschutzes (Landschaftsschutzanwalt) zu benennen. Dem Landschaftsschutz-

¹³² vorarl. LGB1 1982/1.

anwalt ist in den nach dem Landschaftsschutzgesetz vorgesehenen Bewilligungsverfahren Gelegenheit zu geben, bei der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, sowie zur Sache und zum Ergebnis der Beweisaufnahme innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zu nehmen. Er hat das Recht auf Akteneinsicht und schriftlich erlassene Bescheide sind ihm zuzustellen.

1985 wurde aufgrund des Art 57 des Vorarlberger Landes-Verfassungsgesetzes mit dem Gesetz über den Landesvolksanwalt, LGBI 1985/29, zur Beratung der Bürger und zur Prüfung ihrer Beschwerden ein Landesvolksanwalt bestellt, der in Ausübung seines Amtes unabhängig ist und auch in Umweltangelegenheiten tätig werden kann.

8.1.7 Wien

Das Wiener Naturschutzgesetz vom 19. Oktober 1984¹³³ brachte im § 31 Abs 9 folgende Regelung: "Jedermann kann sich in wichtigen oder grundsätzlichen Fragen des Naturschutzes an den Naturschutzbeirat (Naturschutzanwaltschaft) wenden." Der Naturschutzbeirat "kann in wichtigen oder grundsätzlichen Fragen des Naturschutzes Empfehlungen abgeben".

Inzwischen wurde auch in Wien, wie vorher schon in anderen Bundesländern, mit dem Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (Wiener Umweltschutzgesetz), LGBI 1993/25, eine Umweltanwaltschaft eingerichtet, die in den aufgrund landesgesetzlicher Bestimmungen durchzuführenden Verfahren Parteistellung hat. Dieses Wiener Umweltschutzgesetz tritt mit 1. Juli 1993 in Kraft.

¹³³ LGBI 1985/6.

8.1.8 Burgenland

Das Amt der Burgenländischen Landesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt und zur Bürgerbeteiligung in Umweltverfahren (Bld. Umwelt- und Bürgerbeteiligungsorganisationsgesetz) vorbereitet.

Nach diesem Gesetzentwurf soll am Sitz der Burgenländischen Landesregierung eine Burgenländische Umweltanwaltschaft eingerichtet werden. In behördlichen Verfahren im Vollzugsbereich des Landes, die auch die Vermeidung einer erheblichen und dauernden Schädigung der Umwelt zum Gegenstand haben, soll die Burgenländische Umweltanwaltschaft Parteistellung im Sinne des § 8 haben. Sie soll die Interessen des Umweltschutzes vertreten, Landesbürger und Gemeinden bei Ausübung der ihnen nach dem Burgenländischen Umwelt- und Bürgerbeteiligungsorganisationsgesetz zustehenden Rechte unterstützen, Landesbürger beraten, Informationsveranstaltungen über Umweltschutz durchführen, die Verwaltungspraxis auf dem Gebiet des Umweltschutzes beobachten und Gesetzentwürfe und Verordnungsentwürfe begutachten. Mit Verfassungsbestimmung soll die Burgenländische Umweltanwaltschaft bei ihren Entscheidungen nicht an Weisungen gebunden sein.

8.1.9 Kärnten

Für Kärnten ist keine geltende oder vorbereitete gesetzliche Regelung betreffend Landesumweltanwalt bekannt.

9. DIE PARTEISTELLUNG DER UMWELTANWÄLTE

Abgesehen vom Vorarlberger Landschaftsschutzanwalt (LGBI 1982/1) ist die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft die älteste Umweltanwaltschaft in Österreich. Die Regelung durch das Niederösterreichische Umweltschutzgesetz 1984 hat zweifellos die Einrichtung der Umweltanwaltschaften in anderen Bundesländern stark beeinflußt und zu analogen Regelungen geführt.

Gemäß § 11 Abs 1 NÖ Umweltschutzgesetz 1984, LGBI 8050-0, hat die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft in behördlichen Verfahren im Vollziehungsbereich des Landes, die auch die Vermeidung einer erheblichen und dauernden Schädigung der Umwelt zum Gegenstand haben, Parteistellung im Sinne des § 8 AVG.

Die Aufgaben der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft sind im § 10 Abs 5 NÖ Umweltschutzgesetz 1984 umschrieben. Gemäß Z 1 gehört dazu: die Vertretung der Interessen des Umweltschutzes in Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des § 11. Die Erläuterungen zum Niederösterreichischen Umweltschutzgesetz, LtG 76/U-1-1984 XII. GP, führen dazu aus: "So ist beispielsweise im Naturschutzbehördlichen Verfahren, wenn die Erteilung einer Bewilligung möglich ist, eine Umweltschädigung durch entsprechende Bedingungen und Auflagen hintanzuhalten. In einem solchen Verfahren hätte die Umweltanwaltschaft Parteistellung."

Liehr/Stöberl wiesen in ihrem Kommentar zum Niederösterreichischen Naturschutzgesetz¹³⁴ darauf hin, daß sich der Aufgabenbereich der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft - auf den Naturschutz eingeschränkt - weitgehend mit dem (Teil-) Ziel des § 1 NSchG decke: Zum Naturschutz "gehört

¹³⁴ Liehr/Stöberl, Kommentar zum NÖ Naturschutzgesetz, Wirtschaftsverlag ORAC, Wien 1986.

auch das Bestreben, die der Gesundheit des Menschen und seiner Erholung dienende Umwelt als bestmögliche Lebensgrundlage zu erhalten, wiederherzustellen oder zu verbessern". Unmittelbar im Anschluß daran führen sie folgendes aus: "Damit sind die Vollzugsaufgaben der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft gleichzeitig als subjektive Rechte des hinter ihnen stehenden Rechtsträgers normiert (vgl. Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration 1985, 22).

In weiterer Folge ergibt sich daraus die Möglichkeit, diese subjektiven Rechte auch im Berufungsverfahren durchzusetzen und das Beschwerderecht der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes wegen Verletzung der genannten Interessen des Umweltschutzes."

Diese hier von Liehr/Stöberl wiedergegebene Rechtsansicht liegt offenbar auch den Regelungen der Parteistellung des Umweltanwaltes in den anderen Bundesländern zugrunde. Der Verwaltungsgerichtshof hat aber in seinem Erkenntnis vom 22. März 1993, Zl 93/10/0033, ausgesprochen, daß der Umweltanwalt des Landes Steiermark, dessen Parteistellung nicht bestritten wurde, nicht zur Durchsetzung subjektiver Rechte des Landes beitrage, sondern zur Verwirklichung des objektiven Rechtes. Er übe nur formal "Rechte" aus, inhaltlich nehme er "Kompetenzen" wahr. Da sich die "Rechte" des Umweltanwaltes als Organpartei auf die ihm eingeräumten prozessualen Befugnisse beschränken, könnten ihm aus Bescheiden keine Rechte im Sinne des § 68 Abs 2 AVG erwachsen.

Die Konsequenz dieser Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofes war im Anlaßfall die durch den Landesumweltanwalt nicht zu verhindernde Aufhebung eines rechtskräftigen Unterschutzstellungsbescheides nach dem Steiermärkischen Naturschutzgesetz gemäß § 68 Abs 2 AVG, um die betreffenden Teilflächen für den Ausbau der B 146 Ennstalstraße ("ennsnahe Trassenführung") verwenden zu können.

Nach der zitierten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes wird sich die von Mayer, Liehr und Stöberl vertretene andere Ansicht wohl nicht mehr aufrechterhalten lassen. Damit steht aber die Tauglichkeit der gegenwärtigen Rechtsgrundlagen der österreichischen Landesumweltanwälte zur Diskussion.

Die bedeutendste Frage der Parteistellung der Landesumweltanwälte ist zweifellos die Frage, ob und wieweit die Landesgesetzgeber ihren Landesumweltanwalt dergestalt mit der Geltendmachung objektiver öffentlicher Umweltinteressen als subjektive Rechte betraut haben und rechtswirksam betrauen können, daß er in der Lage ist, den Bestand an Natur- und Umweltschutzrechten gegen eine Bescheidaufhebung gemäß § 68 Abs 2 AVG zu schützen.

Aber abgesehen von dieser wichtigsten Frage der Gestaltung der Parteistellung der Landesumweltanwälte stellen sich eine Reihe anderer Fragen, die in den betreffenden Landesgesetzen unterschiedlich gelöst wurden.

Zunächst wird wohl zu fragen sein, ob der Umweltanwalt in der Privatwirtschaftsverwaltung oder in der Hoheitsverwaltung tätig wird, was auch für Haftungsfragen von Bedeutung ist.¹³⁵

Vor allem hängt aber die Bedeutung und Wirksamkeit der Parteistellung von der Festlegung des Aufgabenbereiches ab, insbesondere davon, wie weit sich der sachliche Kompetenzbereich erstreckt, wie er umschrieben ist (etwa durch taxative Aufzählung) und ob dem Umweltanwalt auch Kontrollfunktionenerteilt werden. Beispielsweise sieht die Regelung in der Steiermark vor, daß dem Umweltanwalt auf Antrag eines am Verfahren Beteiligten auch die Kontrolle der Einhaltung der in Bescheiden getroffenen Anordnungen obliegt. Eingeschränkt wird der grundsätzliche Aufgabenbereich der Vertretung der

¹³⁵ Moosbauer, Die Rechtsstellung des Landesumweltanwaltes, ÖGZ 12/1989, s 5.

Interessen des Umweltschutzes in Verwaltungsverfahren auf verschiedene Weise, beispielsweise in Oberösterreich durch die Beschränkung auf antragsbedürftige Bewilligungsverfahren. In Niederösterreich und in der Steiermark hat der Umweltanwalt in Verfahren, die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden betreffen und nicht über den Gemeindebereich hinauswirken, keine Parteistellung.

Bei der Ausübung der Parteienrechte wird der Landesumweltanwalt vom Landesgesetzgeber in der Regel zu einer Interessenabwägung verpflichtet. Da ihm selbst keine Entscheidungsbefugnis zukommt und er die Interessen des Umweltschutzes an sich "parteiisch" zu vertreten hätte, ist diese Verpflichtung, die der entscheidungszuständigen Behörde zukommt, für den Umweltanwalt unangebracht.

Die Umweltanwälte der Länder unterliegen grundsätzlich keiner Verpflichtung, tätig zu werden. Sie können auch dann auf die Parteistellung verzichten, wenn dadurch der Rechtsschutz zum Nachteil der Umwelt faktisch gemindert wird. Diese Regelung geht offenbar von der Ansicht aus, daß eine Partei auf die Wahrnehmung ihrer subjektiven Rechte verzichten könne. Ein Umweltanwalt hat aber zum Wohl der Allgemeinheit objektive öffentliche Umweltinteressen zu wahren. Ein Verzicht auf die Wahrnehmung dieser Verpflichtung müßte daher grundsätzlich einer Pflichtverletzung gleichgehalten werden.

Schließlich sind auch organisatorische und dienstrechtliche Regelungen für die Effizienz der Parteistellung eines Umweltanwaltes bedeutsam. Zu diesen Fragen gehören insbesondere: die Art der Bestellung des Umweltanwaltes, die Limitierung seiner Funktionsdauer, die Möglichkeiten und Modalitäten seiner Abberufung, seine Stellung gegenüber oder innerhalb der Landesverwaltung¹³⁶, die Verpflichtung, andere von der Lan-

¹³⁶ Die Frage der Weisungsgebundenheit wird im nächsten Kapitel behandelt.

desregierung bestellte Organe zu hören, der mittelbare Einfluß der Landesregierung auf die Tätigkeit des Umweltanwaltes als Legalpartei, etwa durch Erteilung gegenteiliger Weisungen an entscheidungszuständige Unterbehörden oder durch das Versagen organisatorischer Unterstützung.

10. DIE WEISUNGSFREIHEIT DER UMWELTANWÄLTE

Alle in den österreichischen Bundesländern eingerichteten Landesumweltanwälte bzw. Landesumweltanwaltschaften - mit Ausnahme des Tiroler Landesumweltanwaltes - sind in fachlicher Hinsicht weisungsfrei. Soweit es sich bei den Umweltanwaltschaften um Dienststellen der Landesregierung handelt, mußte ihre Weisungsfreiheit durch Verfassungsbestimmung abgesichert werden. Die Tiroler Umweltanwaltschaft strebte gleichfalls seit längerer Zeit die Weisungsfreiheit an. Aufgrund eines Initiativantrages soll nunmehr im Mai 1993 auch die Weisungsfreiheit für die Tiroler Umweltanwaltschaft vom Landtag beschlossen werden.

Für die Weisungsfreiheit einer Umweltanwaltschaft sprechen auf den ersten Blick gute Gründe. Vor allem wird damit die Vertrauenswürdigkeit dieser Einrichtung bei der Bevölkerung gestärkt, die wohl zu einem großen Teil gegen eine Abhängigkeit von der "Obrigkeit" Mißtrauen hegt. Die Wahrnehmung der sich aus ihrer Parteistellung ergebenden Rechte kann nicht durch Weisungen behindert werden.

Bei näherer Betrachtung sprechen aber eher mehr Gründe für die Weisungsgebundenheit eines (als Dienststelle in eine Behörde integrierten) Umweltanwaltes. Schon der Umstand, daß die Weisungsfreiheit nur mit Verfassungsbestimmung hergestellt werden kann, zeigt an, daß die Weisungsfreiheit des Umweltanwaltes an sich keine verfassungskonforme Einrichtung ist, daß es sich um ein Abweichen vom Verfassungssystem handelt.

Die Weisungsgebundenheit von staatlichen Organen wurde in den letzten Jahren von den Medien im Zusammenhang mit angeblichen Mißbräuchen des Weisungsrechtes - vor allem in der Strafjustiz und bei sogenannten Wirtschaftsskandalen - häufig generell als für die Herstellung der "Gerechtigkeit" nachteilig

hingestellt und deshalb negativ beurteilt. Dieser Kritik am Weisungsrecht an sich lag oft ein Mißtrauen gegen das Wirk-samwerden einer hierarchischen Ordnung zugrunde, gegen deren jeweilige Spitze man oft parteipolitische oder durch Medien-berichte motivierte Vorurteile hatte, die das Vertrauen un-tergruben. Es machte sich eine Tendenz bemerkbar, dem anonymen Vollzugsorgan mit seiner "Volksnähe" eher zu vertrauen als dem durch die Medienberichterstattung bekannten und aus der Anonymität herausgehobenen oberen oder obersten Organen, an denen von der einen oder anderen Seite doch Kritik geübt wurde. Aus solchen oder ähnlichen Gründen kam das Weisungs-recht insgesamt in Mißkredit.

Der Abwertung des Weisungsrechtes liegt aber ein fundamenta-les Unverständnis des Wesens und des Funktionierens der re-präsentativen (mittelbaren) Demokratie und der Absicherung der politischen Freiheit zugrunde.

Die Rechtsentwicklung hat bekanntlich die politische Freiheit auf zwei Wegen von entgegengesetzter Bewegungsrichtung zu verwirklichen gesucht: durch Schrankenziehung zwischen dem einzelnen und dem Staat und durch die Besitznahme des Staates von Seite der willensfähigen Bürger.¹³⁷

Das demokratische (volksherrschaftliche) Baugesetz unserer Bundesverfassung ist im Art 1 B-VG verankert:

"Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus."

Wie in anderen demokratisch organisierten Staatswesen erfolgt auch in Österreich die Staatswillensbildung in der Regel durch gewählte Repräsentanten des Volkes (mittelbare oder re-präsentative Demokratie).

¹³⁷ Merkl, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in Klecaksky (Hrsg), Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Herder, Wien 1968, S 77 - 105.

"Die Krücke der sogenannten Repräsentatividee schafft frei-lich in der parlamentarischen Demokratie die Tatsache nicht aus der Welt, daß im Parlament nicht die Gesamtheit des politisch berechtigten Volkes, auch nicht dessen Mehrheit, sondern nur die Mehrheit der zur Beschlußfähigkeit genügenden jeweils anwesenden Mitglieder der Volksvertretung den Staats-willen bildet."¹³⁸

Den obersten Organen der Vollziehung sind auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe beigegeben, die unter ihrer Leitung und Verantwortung die Verwaltung führen. Sie sind gemäß Art 20 Abs 1 B-VG, soweit nicht verfassungsge-setzlich anders bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tä-tigkeit verantwortlich.

"Auch die im Art 20 für alle Arten von Vollzugsorganen vorge-sehene Gehorsampflicht gegenüber den Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe dient letztlich der Verwirklichung des Volkswillens, weil die ganze Hierarchie der Organe in den vom Volk gewählten Organen gipfelt."¹³⁹

Merkl betonte, daß das im Art 1 B-VG als programmatiche Er-klärung enthaltene Bekenntnis zum demokratischen Baugesetz erst durch die nachfolgenden Verfassungsbestimmungen verifi-ziert wird.

"Es ist ein besonderes Kennzeichen des österreichischen Verfassungsrechts, daß es nicht bloß Baugesetze proklamiert, es statuiert auch Wege zu ihrer rechtlichen Sicherung und Durchsetzung."¹⁴⁰

¹³⁸ Merkl a.a.o.

¹³⁹ Merkl a.a.o.

¹⁴⁰ Merkl a.a.o.

Für den demokratischen Wesenszug sind vorzugsweise die Bestimmungen über die Rechtserzeugung und Rechtsvollziehung beweiskräftig. Das demokratische Baugesetz äußert sich insbesondere in der auf der Anerkennung der Volksherrschaft beruhenden Organisation der drei Staatsfunktionen, Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung, drückt sich aber auch in der durch den Gleichheitsgrundsatz (Art 7) bestimmten Stellung des einzelnen aus.

Ein wesentliches Element zur Durchsetzung des demokratischen Baugesetzes ist im Sinne der zitierten Ausführungen Merkls die im Art 20 B-VG festgelegte Weisungsgebundenheit der Organe der staatlichen Verwaltung. Erst diese Weisungsgebundenheit schließt in der repräsentativen Demokratie den Kreis zur Durchsetzung des Volkswillens, ausgehend von den gewählten Repräsentanten über die ihnen verantwortlichen obersten Organe der Vollziehung bis zur Verwirklichung der beschlossenen Gesetze, die den Volkswillen zum Ausdruck bringen.

Nach diesen der Lehre Merkls folgenden Ausführungen muß auch Weisungsgebundenheit von staatlichen Umweltanwälten als systemkonform im Sinne des demokratischen Baugesetzes unserer Verfassung angesehen werden.

Doch ist zuzugeben, daß im politischen Alltag pragmatische Erwägungen eher Beachtung finden, als verfassungsrechtliche Prinzipientreue. Deshalb sollen hier auch Überlegungen zur faktischen Zweckmäßigkeit einer Sonderregelung angestellt werden, die staatliche Umweltanwälte oder Umweltanwaltschaf-ten weisungsfrei stellt.

Wie den bisherigen Ausführungen zu entnehmen ist, kann das Weisungsrecht als notwendige Konsequenz der politischen und rechtlichen Verantwortung für die gesetzestreue Vollziehung angesehen werden. Verantwortung und Weisungsrecht sind quasi Kehrseiten "derselben Medaille". Eine Lockerung oder Aufhe-

bung des Weisungsrechtes hat demgemäß eine Lockerung oder Aufhebung der Verantwortung zur Folge. Der Verantwortliche kann sich nämlich mit dem Argument der mangelnden Weisungsmöglichkeit von der Tätigkeit oder Untätigkeit des ihm nur dienstrechtlich unterstehenden Organs, das aber in fachlicher Hinsicht weisungsfrei ist, distanzieren. Die Distanzierungsmöglichkeit wird mit dem Grad der Unabhängigkeit steigen. Besteht aber für das an sich übergeordnete Organ eine Distanzierungsmöglichkeit, die einer Aufhebung der Verantwortung für das weisungsfreie untergeordnete Organ gleichkommt, so erübrigt sich auch dessen Unterstützung, die bei Verantwortlichkeit für dessen Tätigkeit und Untätigkeit erforderlich wäre.

Hinsichtlich der Weisungsgebundenheit bzw. Weisungsfreiheit im Verhältnis der obersten Organe der Verwaltung einerseits und den staatlichen Umweltanwaltschaften andererseits besteht ein ähnliches Verhältnis und eine ähnliche Problematik wie zwischen Betriebsleitung und Betriebsbeauftragten für Umweltschutz (Immissionsschutz und Abfallwirtschaft).

In der Bundesrepublik Deutschland war lange Zeit darüber diskutiert worden, ob der Betriebsbeauftragte im Betrieb eine weitgehend unabhängige Stellung erhalten soll oder gar weisungsfrei zu stellen wäre, um ihm die Aufgabe der Wahrnehmung des Umweltschutzes im Betrieb zu erleichtern.

Die Entscheidung fiel zugunsten der Treuepflicht und Weisungsgebundenheit gegenüber ihren Arbeitgebern/Dienstherren. Die Umweltschutzbeauftragten in der Bundesrepublik Deutschland unterliegen - wie der österreichische Abfallbeauftragte (§ 9 Abs 6 und 7 AWG) - den Weisungen der Betriebsleitung. Umgekehrt resultiert aus diesem Abhängigkeitsverhältnis, aus der "Treuepflicht" des Arbeitnehmers die "Fürsorgepflicht"

des Arbeitgebers.¹⁴¹ Die Befürchtung, daß die Lockerung der Treuepflicht auch eine Lockerung der Fürsorgepflicht des Unternehmers gegenüber den Betriebsbeauftragten zur Folge haben könnte, ließ in der Diskussion über eine allfällige Weisungsfreiheit des Betriebsbeauftragten nicht nur Unternehmer, sondern schließlich auch Behörden und Umweltschützer für die Beibehaltung der Treuepflicht im vollen Umfang und demgemäß für die Weisungsgebundenheit eintreten. Man befürchtete insbesondere eine Ausgrenzung des Betriebsbeauftragten mit nachteiligen Folgen für dessen betrieblichen Informationsstand und für dessen betriebliche Einflußmöglichkeiten.

Ähnliche Befürchtungen müssen hinsichtlich der Stellung eines weisungsfreien Umweltanwaltes gegenüber der Hierarchie der staatlichen Verwaltung geäußert werden. Ein weisungsfreier Umweltanwalt könnte ebenso wie ein weisungsfreier Betriebsbeauftragter der Fürsorgepflicht seines Dienstgebers entgleiten.

Die Folgen einer mangelhaften Unterstützung durch den Dienstgeber könnten insbesondere sein: ein mangelhafter Informationsgrad, eine mangelhafte personelle, technische und organisatorische Ausstattung und eine geringe Einflußmöglichkeit auf Sachentscheidungen, die innerhalb der Hierarchie getroffen werden.¹⁴²

Aus diesen Gründen wird bei der Schaffung eines Bundesumweltanwaltes im Bereich der staatlichen Verwaltung zu erwägen sein, auf eine verfassungsrechtliche Sonderregelung zur Freistellung von Weisungen zu verzichten.

¹⁴¹ Keune, Betriebsbeauftragter, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd I, sp 249 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1986 und die dort reichlich angeführte Literatur.

¹⁴² Im Extremfall könnte für einen weisungsfreien Umweltanwalt, dem die Unterstützung der zuständigen obersten Verwaltungsorgane versagt bleibt, die Freiheit zur "Narrenfreiheit" werden.

11. KEIN UMWELTSCHUTZ OHNE RECHTSSCHUTZ

11.1 Der Schutz subjektiver Rechte

Der subjektive Rechtsschutz ist Ausdruck der politischen Idee der Freiheit durch die Schrankenziehung zwischen dem einzelnen einerseits und den anderen, der Gemeinschaft, dem Staat andererseits. "Jeder ist sich selbst der ursprüngliche und eigentliche Anwalt seines Rechts."¹⁴³ Der Rechtsstaat soll vor Eingriffen in den eigenen Lebensbereich, in die Privatsphäre, zu der auch das Eigentum gehört, schützen.

Allerdings erfordert die Schrankenziehung auch die Anerkennung der Freiheit, der Rechte der anderen und damit auch der Rechte der Gemeinschaft, der Rechte des Staates. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist ein Ausdruck dieser Anerkennung der Rechte der Gemeinschaft in einer liberalen Staatsordnung. Auch der liberale Staat lässt Eingriffe in den Lebensbereich des einzelnen, in die Privatsphäre zu, insbesondere zum Wohl der Allgemeinheit; er schützt aber vor Willkür. Er gibt dem einzelnen Bürger Rechtsschutz durch Rechtsstaatlichkeit, die Eingriffe in seinen Lebensbereich, in seine Privatsphäre nur aufgrund von Gesetzen zuläßt (Art 18 Abs 1 B-VG).¹⁴⁴

Zum Rechtsschutz durch Rechtsstaatlichkeit gehört das subjektive Recht, die eigenen durch die Rechtsordnung geschützten Interessen gegen andere und gegen den Staat wirksam verteidigen zu können. Ein ordnungsgemäßes Verfahren ist eine unabdingbare Voraussetzung einer sachlich richtigen Entscheidung über die von der Rechtmäßigkeit abhängigen Zulässigkeit eines

¹⁴³ Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl 1988, 354 ff.

¹⁴⁴ Deshalb eignet sich der vom liberalen Legalitätsprinzip geprägte Rechtsschutz eher zur Gefahrenabwehr als zum vorbeugenden Umweltschutz oder zur Umweltplanung und Umweltgestaltung.

Eingriffes in den eigenen Lebensbereich, in die Privatsphäre. Sohin ist die ausreichende Möglichkeit der Verteidigung subjektiver Rechte in einem geordneten Verfahren ein primäres Erfordernis der Rechtsstaatlichkeit.

Die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrechtes ist an diesem Erfordernis der Rechtsstaatlichkeit zu messen. Das Verwaltungsverfahrensrecht ist nicht etwa nur ein Instrument zur Organisation der Verwaltung, dessen Eignung zur Rationalisierung, zur Effizienz, zur Leistungsfähigkeit allein für seine Gestaltung als maßgebend angesehen werden darf. Neben der Erfüllung solcher Kriterien der Zweckmäßigkeit und der Sparsamkeit hat das Verwaltungsverfahren in erster Linie den Erfordernissen des Rechtsschutzes zu dienen. Auch bei der beschleunigten Durchführung von Bagatellverfahren oder aber bei der Bewältigung sogenannter Massenverfahren dürfen die verfahrensrechtlichen Ansprüche der Verteidigung subjektiver Rechte und die im Verfahrensrecht im Sinne der Rechtsstaatlichkeit hiezu vorgesehenen Förmlichkeiten nicht soweit beschränkt oder gar aufgehoben werden, daß eine sichere Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Eingriffes in subjektive Rechte und eine zeitgerechte gerichtliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung unmöglich gemacht wird. "Der Jurist wird bei 'Wirksamkeit' (des Entscheidungsverfahrens) primär an die Wertvorstellungen des Rechts denken, von denen her alle Institutionen und Verfahren zu beurteilen sind. Es kommt also nicht auf eine technische Perfektion der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns an, sondern darauf, daß der Idee und den Grundwerten des Rechtsschutzes auch bei veränderten gesellschaftlichen und gesetzlichen Bedingungen zum Durchbruch verholfen wird."¹⁴⁵ Diesen Ausführungen Pernthalers liegt offensichtlich eine naturrechtlich geprägte Grundeinstellung zugrunde, was sich insbesondere an der eher negativen Bewertung der technischen Perfektion der Rechtmäßigkeit, an der

¹⁴⁵ Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBL 1988.

Betonung der "Wertvorstellungen" des Rechts und an dem Hinweis auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen erkennen läßt. Aber auch der Rechtspositivist, der eine wertneutrale und objektive, von gesellschaftlichen Bedingungen und Veränderungen unabhängige Vollziehung der Rechtsnormen im Sinne des rechtsstaatlichen Prinzips im Auge hat, wird Pernthaler darin zustimmen müssen, daß die Wirksamkeit des Entscheidungsverfahrens nicht nur nach Kriterien der Schnelligkeit und der Ökonomie beurteilt werden darf. Die maßgebliche Grenze wird hier nicht durch naturrechtliche und rechtspositivistische Auffassungsunterschiede bestimmt, sondern durch Rechtskultur und Unkultur des Verfahrens zur Entscheidung über subjektive Rechte. Die Trennungslinie zwischen einem Verfahren, das den Erfordernissen des rechtsstaatlichen Prinzips und der allgemeinen Auffassung von Rechtskultur entspricht und einem Verfahren, das diesen Anforderungen nicht genügt, ist aber schon deshalb nicht leicht zu finden, weil es wohl keine allgemeine Auffassung von Rechtskultur gibt. Das österreichische und ausländische Verwaltungsrecht sowie völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen, insbesondere Art 6 der Menschenrechtskonvention (Prinzipien eines justizförmigen Verfahrens für zivilrechtliche Ansprüche und strafrechtliche Anklagen), haben jedoch Grundsätze des Verfahrensrechtes im Interesse des Rechtsschutzes entwickelt, deren generelle Nichtbeachtung oder Verletzung im Einzelfall auch Indiz für eine Verletzung der Rechtskultur sein kann. Insbesondere wird zu diesen Grundsätzen zu zählen sein:

- o Die Bindung der Verwaltung an Gesetze im formellen Sinn (Art 18 Abs 1 B-VG).
- o Ein faires Verfahren. Der Bürger, der durch den Ausgang eines Verwaltungsverfahrens in seinen subjektiven Rechten betroffen werden kann, darf nicht bloß Objekt des Verfahrens sein. Er muß das Recht haben, an diesem Verfahren mit eige-

nen Verfahrensrechten teilzunehmen, um Gelegenheit zu haben, seine subjektiven Rechte geltend zu machen und zu wahren.¹⁴⁶

- o Die Parteistellung. Die Stellung des Bürgers als Beteiligter an einem Verwaltungsverfahren muß im wesentlichen einer Partei im Prozeßrecht entsprechen (Vertretung, Anspruch auf Gehör, Einsichtsrechte).
- o Waffengleichheit. Die Verfahrensrechte des betroffenen Bürgers dürfen nicht durch wirtschaftliche Unterlegenheit oder andere faktische Hindernisse unwirksam sein.
- o Unparteilichkeit der Amtsorgane und Amtssachverständigen.
- o Objektivität und Vollständigkeit der Sachverhaltsermittlung
- o Verpflichtung der Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung
- o Befugnis der Anfechtung der Entscheidung (Rechtsmittel im behördlichen Instanzenzug mit der Möglichkeit gerichtlicher Nachprüfung oder Klage an ein Gericht).

Die durch das Umweltrecht geschützten subjektiven und objektiven öffentlichen Interessen bedürfen zu ihrer Durchsetzung einer rechtsstaatlichen Absicherung in einem Verwaltungsverfahren mit ausreichenden Rechtsschutzeinrichtungen. Die bloße Existenz von Rechtsschutzeinrichtungen genügt aber nicht für die Durchsetzung von rechtlich geschützten Interessen. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Geltendmachung von Umweltinteressen ist die Zugänglichkeit der Rechtsschutzeinrichtungen, ist die Möglichkeit, sich ihrer zu bedienen. Die Zugänglichkeit der in der Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsschutz-

¹⁴⁶ "Die 'Aussperrung' der Betroffenen aus dem Verwaltungsverfahren drängt diese in außerrechtliche Bahnen zur Durchsetzung ihrer Interessen ab." So das Rechtsgutachten Nr 58 der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft, April 1986.

einrichtungen ist primär vom materiellen Recht abhängig, das Art und Ausmaß des Schutzes der subjektiven und objektiven öffentlichen Umweltinteressen in einer Angelegenheit bestimmt und damit darüber entscheidet, welche inhaltlichen Interessen von der Rechtsordnung geschützt werden. Denn nur die von der Rechtsordnung geschützten Interessen können den Weg zu den Rechtsschutzeinrichtungen begehbar machen. Die Wahrnehmung der von der Rechtsordnung geschützten Interessen steht aber nicht jedermann zu. Handelt es sich bei den geschützten Interessen um objektive öffentliche Interessen, aus denen niemandem ein subjektives Recht erwachsen kann, so ist im wesentlichen nur die entscheidungszuständige Behörde zu ihrer Wahrnehmung befugt. Geht es um den Schutz subjektiver Interessen, so hängt die Möglichkeit ihrer Durchsetzung davon ab, ob dem rechtsuchenden Bürger in der betreffenden Angelegenheit von der Rechtsordnung Parteistellung eingeräumt wird. "Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien." (§ 8 AVG) Die Parteistellung ist "jenes Verfahrensinstrument, das dem Bürger - etwa in Form der Erhebung von Einwendungen oder der Ergreifung von Rechtsmitteln - die Möglichkeit zur Interessenwahrnehmung einräumt".¹⁴⁷

Die rechtliche Ausgestaltung der Parteistellung ist eine der tragenden Säulen moderner Rechtsstaatlichkeit. "Wird die Parteistellung in Bereichen eingeschränkt oder erst gar nicht gewährt, so verlieren auch die Rechtsschutzeinrichtungen in diesen Bereichen ihre Kontrollfunktion, da sie in der Regel nur durch Parteieninitiativen in Gang gesetzt werden können."¹⁴⁸

¹⁴⁷ Stolzlechner, Gleichheitssatz, Rechtsstaatsprinzip, Umweltschutz-BVG und Parteistellung von Nachbarn im technischen Anlagenrecht, in Mayer (Hrsg), Walter-FS, 1991.

¹⁴⁸ Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Rechtsgutachten Nr 58, von Strukturproblemen des österreichischen Naturschutzes, April 1986.

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes steht es im wesentlichen im Belieben des einfachen Gesetzgebers, Parteistellung zu gewähren oder nicht. Abgesehen von Einzelfällen wie Art 119a B-VG besteht keine Verfassungsnorm, die Partierechte in einem Verfahren überhaupt oder in einem bestimmten Umfang garantiert. "Den Umfang der Partierechte in einem Verwaltungsverfahren bestimmt der einfache Gesetzgeber." (VfSlg 6664/1972).

Die Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft bezeichnete in ihrem Gutachten Nr 58 diese Judikatur des Verfassungsgerichtshofes als "nicht die letzte Sicht der Dinge". Denn eine Besinnung auf die Grundwerte der Rechtsstaatlichkeit lege eine andere Interpretation nahe: "Gerade angesichts der über gigantische Großprojekte absprechenden Verwaltungsverfahren, in denen sich oft die Interessen von einzelnen ökonomisch Übermächtigen mit denen einer großen Zahl von 'einfachen Bürgern' gegenüberstehen, kommt der Ausgestaltung der Parteistellung durch den Gesetzgeber eine zentrale Rolle für die Position des einzelnen im Verwaltungsverfahren zu." Der Gesetzgeber sei nach der von der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft vertretenen Auffassung bei der Normierung der Parteistellung an die verfassungsgesetzlich gewährleistenen Rechte, insbesondere an den Gleichheitssatz gebunden. Unter Berufung auf Pernthaler¹⁴⁹ wird in diesem Zusammenhang im Gutachten Nr 58 der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft¹⁵⁰ ausgeführt: "Der Entzug der Parteistellung bewirkt den verfahrensrechtlichen Tod, die Friedlosstellung der Rechtsperson im Verwaltungsrecht und kann daher von einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung systemgemäß gar nicht vorgenommen werden."

¹⁴⁹ Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 2/1978, s 370.

¹⁵⁰ Seite 36.

Auch Stolzlechner leitet aus dem Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsprinzip sowie darüber hinaus auch aus der verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung Umweltschutz ab, daß im Zweifelsfall ein subjektives Recht anzunehmen sei (rechtsstaatliche Zweifelsregel) und jenen Personen Parteistellung (im Wege verfassungskonformer Interpretation oder ausdrücklicher Gesetzgebung) einzuräumen wäre, die durch Emissionen einer Anlage gefährdet oder unzumutbar belästigt werden können (ökologische Zweifelsregel).¹⁵¹

Stolzlechner hält aber in diesem Zusammenhang ausdrücklich und zutreffend fest, daß ein Zweifelsfall im erwähnten Sinn nicht vorliegt, wenn sich aus dem Verfahrenszweck ergibt, daß ein Verfahren ausschließlich oder überwiegend anderen als Nachbarschaftsinteressen dient.

Wenn es der Materiengesetzgeber unterläßt, Umweltschutzinteressen als subjektive Rechte zu schützen, wenn er den von Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten Betroffenen keine Anrainer-, keine Nachbarrechte und keine sonstigen subjektiven Rechte einräumt, so sind auch die Versuche, im Wege der Interpretation ihre Aussperrung aus den Verwaltungsverfahren zu verhindern, zum Scheitern verurteilt. Ein Beispiel dafür, wie der Materiengesetzgeber auf einem großen, bedeutsamen Sektor des Umweltschutzes die rechtsstaatlichen Rechtschutzeinrichtungen und ihre Kontrollfunktion weitgehend wirkungslos machen kann, ist die Naturschutzgesetzgebung der Länder. In allen einschlägigen Landesgesetzen haben grundsätzlich nur diejenigen Parteistellung, die einen Eingriff in die Natur realisieren wollen.¹⁵² Das führt insbesondere dazu, daß aus rechtskräftigen Unterschutzstellungbescheiden nie-

¹⁵¹ Stolzlechner, Gleichheitssatz, Rechtsstaatsprinzip, Umweltschutz-BVG und Parteistellung von Nachbarn im technischen Anlagenrecht. Eine ähnliche Zweifelsregelung verwendet auch Davy jedoch in einem umfassenden Sinn: "Im Zweifel für den Umweltschutz."

¹⁵² Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Rechtsgutachten Nr 58. Die verfahrensrechtliche Stellung des Naturschutzbeauftragten in einzelnen Ländern ändert an dieser grundsätzlichen Aussage nichts, zumal ihre Position für Großprojekte kaum relevant ist.

mandem ein Recht erwachsen kann. Die Naturschutzbehörde kann damit einen solchen Bescheid ohne weitere (inhaltliche) Begründung jederzeit gemäß § 68 Abs 2 AVG aufheben. Trotz ihrer Parteistellung im Verfahren können das auch die Landesumweltanwälte nicht verhindern, da ihnen aus den Unterschutzstellungsbescheiden kein subjektives Recht erwächst.¹⁵³

Mit dem Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G)¹⁵⁴ sollen in UVP-Verfahren neben den Umweltanwälten und den betroffenen Gemeinden auch Wahlberechtigte der Standortgemeinde und der an diese unmittelbar angrenzenden Gemeinden Parteistellung erhalten, wenn ihre Stellungnahme durch die Unterschrift von mindestens 200 Personen unterstützt wird. Diese Personengruppe (Bürgerinitiative) nimmt also am Verfahren zur Erteilung der Genehmigung für das der UVP-Pflicht unterliegende Vorhaben als Partei teil. Da der Genehmigungsbescheid auch über naturschutzrechtliche Beilage abzusprechen hat, erhält damit die Bürgerinitiative auch Einfluß auf das naturschutzrechtliche Verfahren, das ein Bestandteil des UVP-Verfahrens ist. Doch wenn sie auch im UVP-Verfahren berechtigt ist, die Einhaltung von Umweltschutzzvorschriften als subjektives Recht geltend zu machen, Rechtsmittel zu ergreifen und Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof zu erheben, so bleibt doch fraglich, ob sie aus dem Bescheid, der das UVP-Verfahren abschließt, subjektive Rechte erwerben kann. Nach der bisherigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (Erk vom 22. März 1993, Zl 93/10/0033) wird diese Frage eher zu verneinen sein. Das ist aber für nachfolgende umweltschutzrelevante Verfahren, insbesondere für allenfalls nachfolgende Naturschutzverfahren, von Bedeutung, da nach der konzentrierten UVP-Entscheidung die Zuständigkeit von der UVP-Behörde

153 Erk des VwGH v 22.3.1993, Zl 93/10/0033.

154 Dieses Bundesgesetz steht derzeit (Juni 1993) noch in parlamentarischer Beratung und soll demnächst beschlossen werden.

wieder auf die nach den Verwaltungsvorschriften zur Vollziehung der für die Genehmigungen relevanten Vorschriften zuständigen (sektoralen) Behörden übergeht. Erwachsen der Bürgerinitiative aus dem UVP-Verfahren keine Rechte, so hat sie in den nachfolgenden (sektoralen) Verfahren keine Parteistellung.

Parteistellung hat eine Bürgerinitiative nur im UVP-Verfahren, also nur im konzentrierten Verfahren über die Genehmigung eines der UVP-Pflicht unterliegenden Vorhabens.

Bestimmte Vorhaben, die in einem Anhang des UVP-Gesetzes taxativ angeführt sind und für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, werden einer "Bürgerbeteiligung" zu unterziehen sein. Genügend unterstützte Bürgerinitiativen erhalten im Rahmen der in einem eigenen Abschnitt des UVP-Gesetzes eingehend geregelten Bürgerbeteiligung das Recht, an dem in einem Anhang des Gesetzes zum Vorhaben angeführten Leitverfahren "als Beteiligte mit dem Recht auf Akteneinsicht (§ 17 AVG)" teilzunehmen.

Die Stellung als "Beteiligter" hat in verfahrensmäßiger Hinsicht keine besondere rechtliche Bedeutung.¹⁵⁵ Die Parteirechte, zu denen neben dem Recht auf Akteneinsicht (§ 17 AVG) auch die Rechte auf Parteiengehör (§§ 37, 43 AVG), auf Stellungnahme zum Ergebnis der Beweisaufnahme (§ 45 AVG), auf Ablehnung von nichtamtlichen Sachverständigen (§ 53 AVG), auf Kenntnis des Bescheides (§ 62 AVG) und schließlich das Berufungsrecht (§ 63 AVG) gehören, stehen einem bloß "Beteiligten" nicht zu. Von den angeführten Parteirechten soll die Bürgerinitiative in Bürgerbeteiligungsverfahren lediglich das Recht auf Akteneinsicht erhalten. Es stellt sich damit die Frage, ob der logistische Aufwand für die Einführung des Bürgerbeteiligungsverfahrens mit diesem bescheidenen Effekt der Beteiligung von Bürgerinitiativen im Einklang steht.

¹⁵⁵ Mannlicher, Das Verwaltungsverfahren, 7. Auflage, S 109, 1975.

Wo keine Möglichkeit besteht, Umweltschutzinteressen als subjektive Rechte geltend zu machen und ihren rechtskräftigen Bestand zu schützen, bestehen lediglich "Handlungspflichten" der zuständigen Behörden. Diese bloß behördlichen Pflichten bieten aber für die Durchsetzung und Bewahrung objektiver öffentlicher Umweltinteressen weitaus weniger Chancen als die Parteistellung eines in seinen subjektiven Rechten betroffenen Bürgers. "Wie nämlich die Verwaltungspraxis lehrt, vermögen bloße 'Handlungspflichten' die Verwaltung (z.B. für einen ausreichenden Gesundheitsschutz der Nachbarn einer Betriebsanlage zu sorgen) eine im Sinne des Bürgers effektive Interessenwahrnehmung nicht zu gewährleisten."¹⁵⁶

Nur wenn der Gesetzgeber in einer Angelegenheit Parteistellung gewährt, hat der Betroffene überhaupt die Möglichkeit, an einem Verwaltungsverfahren aktiv teilzunehmen. Ob er eine Chance hat, seine subjektiven Interessen im Verwaltungsverfahren auch durchzusetzen, hängt weitgehend von dessen Ausgestaltung und insbesondere von den sonstigen Rechtsschutzeinrichtungen des Verfahrens (Instanzenzug, Möglichkeit der Anfechtung der Verwaltungsentscheidung bei Gericht) ab.

Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind zwar verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze für die gesamte Vollziehung, doch ist auch ein Rechtsschutz, der den Anforderungen der Menschenrechtskonvention entspricht, nicht weniger zu beachten. Kompromisse im Verwaltungsverfahren zwischen den Erfordernissen des Rechtsschutzes und den Geboten der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit werden eher zu tolerieren sein, wenn eine gerichtliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung rasch zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes führt.

¹⁵⁶ Stolzlechner, Gleichheitssatz, Rechtsstaatsprinzip, Umweltschutz-BVG und Parteistellung von Nachbarn im technischen Anlagenrecht.

"Die klassische Rechtskultur des österreichischen Verwaltungsverfahrens muß heute am 'europäischen Standard' ausgerichtet werden, der noch stärker justizförmig ausgestaltet ist." (Pernthaler)¹⁵⁷

Zunehmend wird die zentrale einstufige Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit der österreichischen Rechtsordnung als nicht ausreichend angesehen, um die subjektiven Rechte der Bürger so wirksam zu wahren, daß der Zustand der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns rasch hergestellt und die Folgen unrechtmäßigen Verwaltungshandelns zeitgerecht behoben werden.

Eine mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, die nach ausländischen Vorbildern den Rechtsweg zur raschen und wirksamen Nachprüfung aller Entscheidungen der Verwaltung öffnet, erweist sich aus mehreren Gründen, insbesondere aber zur Verbesserung des Rechtsschutzes, auch in Österreich als unentbehrlich.

Die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit würde den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof durch eine gerichtliche Vorprüfung entlasten und damit auch von einer Mehrzahl der "Routinefälle" befreien. Die Wahrnehmung ihrer Funktion als Höchstgerichte würde davon profitieren.

Die offenbar als Ersatz für eine mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich bevorzugten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag erfreuen sich beim Rechtspublikum keiner großen Wertschätzung.¹⁵⁸ Sie sollten nicht als Alternative für eine echte mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit

¹⁵⁷ Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung.

¹⁵⁸ Machacek und Berchtold, in Pernthaler (Hrsg.), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte, 1986.

in Betracht gezogen, sondern durch diese ersetzt werden, mögen sie auch als "Tribunale" im Sinne des Art 6 MRK gelten.¹⁵⁹

Laut Pressemeldungen ist in dem derzeit noch in parlamentarischen Verhandlungen stehenden Entwurf eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes vorgesehen, daß über die Umweltverträglichkeit eines prüfpflichtigen Vorhabens, das erhebliche Umweltauswirkungen haben kann, in einem konzentrierten Verfahren mit einem einzigen Bescheid der örtlich zuständigen Landesregierung entschieden werden soll, mit dem über alle beantragten Genehmigungen gemeinsam abgesprochen wird. Berufungsbehörde soll ein mit Bundesgesetz (wohl mit Bundes-Verfassungsgesetz) zu schaffender unabhängiger Umweltsenat sein. Es wird sich dabei offenbar nicht um einen "unabhängigen Verwaltungssenat in den Ländern" (Art 129a B-VG) handeln, da dessen Organisation durch Landesgesetz zu regeln wäre. Gegen die Entscheidungen des Umweltsenates über die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens werden gemäß Art 131 Abs 1 B-VG Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof und gemäß Art 144 Abs 1 B-VG Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof zulässig sein. Damit wird nach bisheriger Auffassung auch im Hinblick auf Art 6 Abs 1 MRK der Rechtsschutz als ausreichend anzusehen sein. Doch bedeutet diese Regelung der Entscheidungskonzentration in UVP-Verfahren, daß in Verfahren über die Genehmigung gleichartiger Vorhaben, deren Bedeutung unterhalb der Schwelle der UVP-Pflicht liegt, mehrfache Anfechtungsmöglichkeiten im Instanzenzug einer Mehrzahl von Genehmigungsverfahren bestehen und der Rechtsschutz daher in der Regel stärker sein wird als bei den Verfahren über Vorhaben, die besonders erhebliche Umweltauswirkungen erwarten lassen.

¹⁵⁹ Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung; Rill, Die Art 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Praxis der Straßburger Organe und des Verfassungsgerichtshofes und das österreichische Verfassungssystem, in Raschauer (Hrsg), Beiträge zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht, Winkler-FS, 1989, s 13 ff; Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes, JBl 5/6/1987, s 150 ff, wies in dieser Arbeit darauf hin, daß nach der Rechtssprechung der Konventionsorgane die Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von "Tribunalen" deutlich gestiegen seien und daher der Bestand von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag sub specie Art 6 Abs 1 MRK in zunehmendem Maße gefährdet erscheine.

Die im UVP-Verfahren vorgesehene Regelung der Berufung an einen Umweltsenat soll für sieben Jahre, also bis zum Jahr 2000, befristet werden. Diese Befristung erfolgt offenbar im Hinblick auf die wiederholten Forderungen nach Einrichtung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Gesetzgebung über die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nach der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, Bundessache. Im Hinblick auf die Vollzugsaufgaben der Länder wäre es aber zweckmäßig, in jedem Bundesland ein Verwaltungsgericht einzurichten, von dem der Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof geht.

11.2 Der Schutz objektiver Rechte

Bisher war hier nur von der Durchsetzung der subjektiven Rechte die Rede. Pernthaler meint, daß sich in der Durchsetzung der subjektiven Rechte gleichzeitig die objektive Rechtsordnung verwirkliche.¹⁶⁰ Den "Rechtswahrer"-Staat, der nach dem Prinzip des aufgeklärten Absolutismus vorgehe, daß die Obrigkeit für die Durchsetzung des Rechts sorge, lehnt er ausdrücklich ab. Nach seiner Meinung werde durch "die Verbindung des Rechtsschutzes mit dem gekränkten Rechtsgefühl des Menschen" nicht nur dessen Würde wiederhergestellt, sondern auch eine gewaltige Kraft für das Recht in Bewegung gesetzt. "Das ist der Realismus der freiheitlichen Gesellschaftsordnung, der mit dem Eigeninteresse des Menschen als Initiative rechnet, statt es von oben her soweit als möglich zu beschränken."¹⁶¹

¹⁶⁰ Differenzierter sieht das Pernthaler in seiner späteren Arbeit "Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips" (1992), in der er u.a. die Festlegung einer neuartigen "ökologischen Verantwortlichkeit" der Verwaltung in der Bundesverfassung fordert.

¹⁶¹ Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung.

Diese Thesen Pernthalers geben eine weitverbreitete Anschauung wieder, die vor allem als Reaktion auf Beispiele der schlimmen Folgen der Allmacht des Staates in jüngster Vergangenheit fürs erste verständlich erscheinen mag. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft im Osten Europas und der dort begonnenen Demokratisierung von Staat und Gesellschaft haben angesichts der erst kürzlich gewonnenen Freiheit Parolen einer Neuordnung, die ausschließlich auf dem Eigeninteresse des einzelnen Menschen aufgebaut sind, naturgemäß eine besonders anziehende, ja verführerische Wirkung. Aber auch in den westlichen Demokratien zeigt sich in den letzten Jahren ein zunehmender Rückzug der Bevölkerung auf individuelle Einzelinteressen und eine zunehmende Abstinenz von der aktiven Beteiligung an Arbeiten zur Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben. Gemeinschaftliche Aktivitäten erschöpfen sich oft in demonstrativen Protesten gegen staatliche oder industrielle Planung und die Verwirklichung solcher Vorhaben.

In konsequenter Fortführung der These, daß sich in der Durchsetzung der subjektiven Rechte gleichzeitig die objektive Rechtsordnung verwirkliche, lehnt Pernthaler und die von ihm vertretene Anschauung eine Erweiterung des Kontrollsystems, insbesondere durch eine Popularklage, ab. Nach seiner Meinung würde die Popularklage "eine Denaturierung des Rechtsschutzes, eine Lähmung der Staatstätigkeit oder ein Umschlagen in autoritäre Ordnungsvorstellungen bewirken".

Sowohl der These, daß sich in der Durchsetzung der subjektiven Rechte gleichzeitig die objektive Rechtsordnung verwirkliche, als auch der Schlußfolgerung, wonach sich die Verbindung von subjektivem Recht und Rechtsschutz auch gegen die Popularklage richten müsse, ist zu widersprechen. Die Summe der bloßen Einzelinteressen ist nicht das Wohl der Allgemeinheit.

So wie die Rechtsentwicklung die politische Freiheit auf zwei Wegen von entgegengesetzter Richtung zu verwirklichen gesucht hat: durch Schrankenziehung zwischen dem einzelnen und dem Staat und durch Besitznahme des Staates von Seiten der willensfähigen Bürger¹⁶², so ist auch die Freiheit vor umweltbedrohenden oder umweltzerstörerischen Eingriffen auf zwei Wege zu suchen: durch den Rechtsschutz subjektiver Rechte und durch die Wahrung einer Umweltschutzordnung, die auch objektive öffentliche Interessen der Umwelt zum Wohle der Allgemeinheit, der Eigenrechte der Natur und künftiger Generationen mit den Mitteln der staatlichen Macht schützt. An die Stelle der Obrigkeit im aufgeklärten Absolutismus ist das demokratische Staatswesen getreten. Seine Repräsentanten haben gegenüber der Allgemeinheit die gleichen Pflichten als "Rechtswahrer" wie der Herrscher im aufgeklärten Absolutismus. Es wäre nämlich paradox, wenn die demokratische Gesellschaft nach der Besitzergreifung des Staates weiterhin den einzigen Weg zur Erlangung von Freiheit in der Freiheit von dem Staat sähe, den sie beherrscht. Nicht Abstinenz vom Staat, sondern Teilnahme an der Staatswillensbildung und an der Wahrung des in formelle Gesetze gegossenen demokratischen Staatswillens ist die adäquate Rolle eines Staatsbürgers in der Demokratie. Der Bürger eines demokratischen Staates sucht seine persönliche Freiheit und seinen Schutz vor willkürlichen Eingriffen, insbesondere vor umweltgefährdenden und umweltzerstörerischen Eingriffen in seinen Lebensbereich, auf den zwei Wegen, die kurz als Freiheit vom Staat und Freiheit im Staat charakterisiert werden können.

"Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus." Als Souverän wählt das Volk seine Repräsentanten und gibt sich durch sie die Rechtsordnung. Die Rechtsordnung bestimmt im Sinne des rechtsstaatlichen Prinzips sowohl

¹⁶² Merkl, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in Klecaksky (Hrsg), Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Herder, Wien 1968; siehe auch Kap 10.

den Rechtsschutz für die Durchsetzung subjektiver Rechte als auch den Rechtsschutz für die objektiven öffentlichen Interessen der Gemeinschaft, für das Allgemeinwohl.

Der von einer liberalen Wirtschaftslehre beeinflußte Staat hat schon um die Mitte des vorigen Jahrhunderts Individualinteressen zugunsten der im Allgemeininteresse liegenden Entwicklung der Wirtschaft in dem von den Staatsgrenzen umgebenen gemeinsamen Wirtschaftsraum zurückgedrängt. Damit wurde insbesondere die Wahrung der Eigentumsrechte zum Teil in den Vollzugsbereich des Verwaltungsrechts verlagert. Auch das Grundrecht auf Eigentum (die Eigentumsgarantie) ist davon betroffen. Art 5 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, RGBl Nr 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder bestimmt: "Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt."

Das von Österreich im Jahr 1958 ratifizierte erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, BGBl 1958/210, bestimmt im Art 1 folgendes:

"Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern, sonstiger Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält."

Diese im Art 5 Staatsgrundgesetz und im Art 1 erstes Zusatzprotokoll zur MRK normierte Eigentumsgarantie wird im Betriebsanlagen-Genehmigungsverfahren häufig, sowohl von Konsenswerbern als auch von Anrainern, herangezogen. "Während der Verfassungsgerichtshof bei Anrainerbeschwerden unter Hinweis auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der BA-Genehmigung sogar die Möglichkeit der Verletzung des Art 5 StGG verneint, wird bei Konsenswerbern, die in aller Regel einen privatrechtlichen Titel (Eigentum, Miete etc.) am Betriebsobjekt besitzen, die Verletzungsmöglichkeit zwar grundsätzlich anerkannt, aber eine Verletzung der Eigentumsgarantie praktisch immer verneint, weil BA-Genehmigungsbescheide (bisher stets) weder gesetzlos noch aufgrund verfassungswidriger Normen noch in denkunmöglichlicher Auslegung der betriebsanlagenrechtlichen Bestimmungen ergingen (VfSlg 7125/1973, 7362/1974)." ¹⁶³

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes kann durch einen Bescheid der Gewerbebehörde, mit dem über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Errichtung einer Betriebsanlage abgesprochen wurde, keinesfalls das durch Art 5 StGG geschützte Eigentumsrecht verletzt werden. ¹⁶⁴

Falls ein Betriebsanlagen-Genehmigungsbescheid überhaupt in die Eigentumssphäre eines von den Auswirkungen der Errichtung und des Betriebes der Anlage Betroffenen eingreift, ist dieser Eingriff keine Verletzung der Eigentumsgarantie, wenn er nach dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Legalitätsprinzip) aufgrund eines Gesetzes (einer Verwaltungsvorschrift im Rang eines formellen Gesetzes) erfolgt (Art 18 Abs 1 B-VG).

¹⁶³ Stolzlechner, Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen des Betriebsanlagenrechts, in Stolzlechner/Wendl/Zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, 2. Auflage, Manz, Wien 1991.

¹⁶⁴ VfSlg 3309/1958, 5416/1966, 6451/1971, 6994/1973, 9195/1981.

Das rechtsstaatliche Prinzip ist ein Baugesetz unserer Verfassung, das seine Wurzeln im Gedankengut des Liberalismus hat. Unsere Verfassung hat dieses traditionelle liberale Gedankengut als Baugesetz übernommen, ihm aber ausdrücklich ein anderes Baugesetz vorangestellt, nämlich das demokratische Prinzip (Art 1, Art 7, Art 20, Art 24 bis 59a).

Das Gedankengut der österreichischen Bundesverfassung lässt sich sohin drei Baugesetzen zuordnen:

- o dem demokratischen Prinzip
- o dem föderalistischen/bundesstaatlichen Prinzip
- o dem rechtsstaatlichen Prinzip.

Die Republik Österreich war aber von Anfang an auch der Sozialstaatlichkeit verpflichtet. Auch das ist aus dem B-VG zu erkennen. Ein sozialstaatliches Prinzip wurde zwar im B-VG nicht als programmatiche Erklärung (wie das demokratische Prinzip in Art 1) formuliert, doch sieht die kasuistische Aufzählung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern auch eine Fülle von gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Tätigkeiten auf dem Gebiet des Kultur- und Wohlfahrtswesens vor, deren Nutzanwendung dem Staat auch den Charakter eines Wohlfahrtsstaates geben.

Die Sozialgesetzgebung des Staates, die schon lange vor der Schaffung der demokratischen, föderalistischen Republik Österreich einsetzte, hat negative Auswirkungen einer möglichen (schrankenlosen) "liberalistischen" Wirtschaftsordnung verhindert oder zumindest gemildert. Das Legalitätsprinzip war damit nicht die einzige Schranke vor einem hemmungslosen Gebrauch wirtschaftlicher Macht, die nicht zuletzt aus Eigentum (an Grund und Boden und an Kapital) entstanden war. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums erhielt eine zweite Seite. Einerseits muß man nach wie vor Eingriffe in das Eigentumsrecht und in andere Eigeninteressen (Privatsphären) zugunsten

übergeordneter Wirtschaftsinteressen (zum Allgemeinwohl) hinnehmen, doch bietet dabei die Rechtsordnung nicht nur Schutz vor Willkür nach dem liberalen Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, sondern zunehmend auch Schutz der Lebensbedingungen, Schutz der Lebensqualität nach dem verfassungsrechtlich ungeschriebenen, aber dem Bundes-Verfassungsgesetz immanenten Prinzip der Sozialstaatlichkeit.¹⁶⁵

Unter "Sozialpflichtigkeit" des Eigentums werden heute im allgemeinen Sprachgebrauch sogar vorwiegend jene Beschränkungen der Ausübung von Eigentumsrechten subsumiert, deren Auswirkungen die Lebensbedingungen anderer negativ beeinträchtigen können. Zu diesen Lebensbedingungen gehören auch die subjektiven und objektiven Umweltinteressen.

Die Lebensbedingungen werden stark von den Umweltbedingungen bestimmt, die Lebensqualität ist wesentlich von der Umweltqualität abhängig. Der demokratische Staat erfüllt mit der Gesetzgebung und Vollziehung im Umweltschutz - über das Legalitätsprinzip hinausgehend - seine Verpflichtungen im Sinne des demokratischen Prinzips und des Prinzips der Sozialstaatlichkeit. Im Einklang damit steht die Tatsache, daß eine zunehmende Zahl von Rechtsvorschriften zum Schutz der Lebensqualität subjektive und objektive öffentliche Interessen an der Umwelt schützen. Noch immer wird aber ausdrücklich oder zumindest erkennbar die Meinung vertreten, daß das geltende, traditionelle - auf der Grundlage des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit entwickelte - Rechtsschutzinventarum genüge, um durch den Schutz der subjektiven öffentlichen Umweltinteressen mittelbar auch die objektiven öffentlichen Umweltinteressen zu schützen. Doch ist der Verfassungsgesetzegeber offenbar anderer Meinung.

¹⁶⁵ Im deutschen Grundgesetz ist das Sozialstaatsprinzip im Art 20 Abs 1 ausdrücklich verankert, nicht aber der Umweltschutz.

Mit Bundes-Verfassungsgesetz vom 27. November 1984, BGBI 1984/490, wurde die Staatszielbestimmung Umweltschutz geschaffen:

- "(1) Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) kennt sich zum umfassenden Umweltschutz.
- (2) Umfassender Umweltschutz ist die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm."

Dieses Bundes-Verfassungsgesetz ist ein deutliches Bekenntnis dazu, über das liberale Legalitätsprinzip hinaus, die Lebensgrundlage des Menschen nicht nur vor Willkür, sondern auch durch aktives Engagement des Staates im Fall legitimer Interessenkonflikte zwischen Ökonomie und Ökologie zu schützen.¹⁶⁶ Die Staatszielbestimmung Umweltschutz bindet nicht nur die Vollziehung, sondern auch die Gesetzgebung und die Gerichtsbarkeit.

Im Bericht des Verfassungsausschusses zum Antrag der Abgeordneten Hochmair, Dr. Gugerbauer und Genossen betreffend ein Bundes-Verfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz (112/A)¹⁶⁷ wird nach Aufzählung einer Reihe schon erfolgter staatlicher Umweltschutzmaßnahmen insbesondere folgendes ausgeführt:

¹⁶⁶ Marko, Umweltschutz als Staatsziel, ÖJZ 1986, H 10, S 289 ff, verweist auf den Bericht der deutschen Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge", Bonn 1983, wonach die Staatszielbestimmung einen Beitrag zur Lösung von Konflikten zwischen Umweltschutz und anderen Belangen, "insbesondere dem öffentlichen Interesse an Wirtschaftswachstum und Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen", zu leisten habe.

¹⁶⁷ 469 der Beilagen zu den StProt des NR XVI. GP.

"Viele zusätzliche Aktivitäten werden jedoch noch notwendig sein, um einen umfassenden und wirksamen Schutz der natürlichen Umwelt zu verwirklichen. Ziel all dieser Anstrengungen muß es sein, den heute lebenden, aber auch allen künftigen Generationen eine intakte Umwelt in all ihrer Vielfalt zu erhalten."

Mit dem Ziel, auch allen künftigen Generationen eine intakte Umwelt in ihrer Vielfalt zu erhalten, werden zweifellos die objektiven öffentlichen Umweltinteressen, man könnte sogar sagen, die Eigenrechte der Natur, angesprochen.

Damit ist die Staatszielbestimmung Umweltschutz wohl in erster Linie ein Staatsauftrag an die Gesetzgebung, den objektiven öffentlichen Umweltinteressen stärker zum Durchbruch zu verhelfen und ihren Bestand besser zu wahren.¹⁶⁸

Die neuere Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zeigt, daß die Rechtssprechung durchaus zu beachtlichen Resultaten der Anwendung der Staatszielbestimmung Umweltschutz gelangen kann. So hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 8. Oktober 1990, B 123/90, B 426/90, VfSlg 12485/1992, ausdrücklich "auch im Hinblick auf das Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBI Nr 491, das u.a. die Vermeidung von Störungen durch Lärm zum Staatsziel erklärt", den Vorrang des Interesses der Bevölkerung an der Fernhaltung von Lärmbelästigungen vor dem Interesse des Verkehrs an einer ungehinderten Benutzung der Transitrouten in der Nacht ausgesprochen.

Die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes könnte unter Heranziehung der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Abkehr von der bisherigen Ju-

¹⁶⁸ Auch Marko a.a.O. weist darauf hin, daß nach dem Bericht der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufräge" (1983) die Staatszielbestimmung in erster Linie Handlungsauftrag an die Gesetzgebung ist.

dikatur gewiß auch die Wahrnehmung bestimmter objektiver öffentlicher Umweltinteressen im Rahmen der Geltendmachung subjektiver Rechte zulassen. Insbesondere gilt das für Bestimmungen, die als Ausfluß des Vorsorgeprinzips Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik vorsehen. Die hier anzuwendende "Schutznormlehre" führt keineswegs konsequent zu so eindeutig bestimmten Resultaten, daß für eine Änderung der Judikatur zugunsten der objektiven öffentlichen Umweltinteressen im Wege der verfassungskonformen Auslegung keine Möglichkeit bestünde.

In Frankreich und in den Niederlanden beschränkt sich der verwaltungsprozessuale Rechtsschutz nicht auf den Individualrechtsschutz. Demgemäß setzt die Klagebefugnis dort - anders als in Österreich und Deutschland - nicht voraus, daß der Kläger geltend macht, in einem subjektiven Recht verletzt zu sein. In Frankreich sind im Anlagengenehmigungsverfahren nicht nur die Antragsteller, sondern auch Dritte, nämlich natürliche oder juristische Privatpersonen, die betroffenen Gemeinden oder deren Verbände klagebefugt, soweit sie Nachteile oder Gefahren hinsichtlich der geschützten Individual- oder Kollektivinteressen geltend machen.¹⁶⁹

Der gesetzliche Ausbau des Rechtsschutzes für einen besseren Schutz der objektiven öffentlichen Umweltinteressen, die nicht im Wege des Schutzes subjektiver Rechte ausreichend und kontrollierbar wahrgenommen werden können, obliegt der demokratischen Staatswillensbildung, an der auch der einzelne Bürger durch Gebrauch seiner demokratischen Rechte mittelbar teilnehmen kann. Andererseits werden die gewählten Repräsentanten und die ihr verantwortlichen Mitglieder der Bundes- und der Landesregierungen dem Bürger die Gewißheit vermitteln

¹⁶⁹ Breuer, Atom- und Immissionsschutzrecht auf unterschiedlichen Wegen - vergleichende Betrachtungen zum deutschen, französischen und niederländischen Recht, Umwelt- und Technikrecht 17, Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1992, R. v. Deckers Verlag, G. Schenck, Heidelberg 1992, S 181, 187, 199.

müssen, daß der Ausbau des Rechtsschutzes für allgemeine objektive öffentliche Umweltinteressen nicht zu Lasten des Individualrechtsschutzes erfolgt, daß er nicht von einem Abbau des Schutzes subjektiver Rechte begleitet wird. Es ist beispielsweise unverständlich und wohl kaum zu rechtfertigen, daß zwar Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren zum Schutz der Natur Parteistellung erhalten, der einzelne betroffene Bürger hingegen keine Parteistellung hat und seine (bisherige) Parteistellung als Nachbar bei der Genehmigung von Betriebsanlagen (unter einer Bagatellgrenze) verliert, wobei ihm dennoch die Unterlassungsklage verwehrt wird.¹⁷⁰

Auch die Abschaffung einer Rechtsmittelinstanz und damit die ersatzlose Verkürzung des Schutzes subjektiver Rechte auf Umweltschutz ist als Beeinträchtigung des Individualrechtschutzes abzulehnen. Umweltpolitik ist nur glaubhaft, wenn sie dem betroffenen Bürger einen ausreichenden Rechtsschutz zur Durchsetzung seiner subjektiven Umweltschutzrechte garantiert. In diesem Sinne wäre für einen besseren Individualrechtsschutz auch im Interesse einer effizienten Umweltpolitik die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu fordern. Es gibt keinen Umweltschutz ohne rasch wirksamen Rechtsschutz.

Unter der Voraussetzung, daß alles getan wird, um den Rechtsschutz persönlicher Umweltinteressen zu stärken, sollte aber das Hauptaugenmerk der bisher vernachlässigten Wahrung objektiver öffentlicher Umweltinteressen gelten, die nicht mit einzelnen subjektiven Rechten und auch nicht mit der Summe subjektiver Rechte identisch sind.

¹⁷⁰ Weitere Beispiele einer Verneinung der Parteistellung von Nachbarn finden sich bei Stolzlechner, Gleichheitssatz, Rechtsstaatsprinzip, Umweltschutz-BVG a.a.O. Der Nachbarbegriff im Baurecht der Länder ist wesentlich enger gefaßt als der Nachbarbegriff der Gewerbeordnung und bietet daher auch nur einen verminderten Rechtsschutz.

In diesem Sinne ist insbesondere die Einrichtung einer Bundes-Umweltanwaltschaft zu fordern, die als Legalpartei zum besseren Rechtsschutz, insbesondere zum besseren vorbeugenden Schutz der Natur und der Schonung natürlicher Ressourcen entscheidend beitragen könnte.¹⁷¹

¹⁷¹ Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips a.a.O., fordert die Einführung einer "ökologischen Kontrolle" durch das Parlament und meint, daß es denkbar wäre, den neu einzurichtenden "Bundes-Umweltanwalt" in seiner ökologischen Kontrollfunktion oder zur Gänze dem Parlament zu unterstellen.

12. DAS UMWELTBUNDESAMT ALS UMWELTANWALTSCHAFT DES BUNDES

Pindur ist schon 1980 dafür eingetreten, die Funktion der Umweltanwaltschaft in eine Bundesanstalt für Umwelt- (und Strahlen)schutz zu integrieren.¹⁷² Aufgrund der Regierungsvorlage vom 18. Februar 1981 betreffend Änderung des Bundesministeriengesetzes¹⁷³ wurden dann mit Bundesgesetz vom 7. Mai 1981, BGBl 1981/265, die "Angelegenheiten der Umweltanwaltschaft" in den Katalog der Kompetenzen des Umweltressorts aufgenommen.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend Bundesgesetz über die Bundesanstalt für Umweltkontrolle und Strahlenschutz vom 5. Oktober 1982¹⁷⁴ wurde darauf hingewiesen, daß durch das Bundesgesetz vom 7. Mai 1981, mit dem das Bundesministeriengesetz 1973 geändert wird, BGBl 265, dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz die Vollziehung in den allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes übertragen worden ist. Zu diesen Angelegenheiten gehört auch die Umweltanwaltschaft. Unmittelbar daran anschließend heißt es in den Erläuterungen weiter: "Für die Durchführung dieser Aufgaben erscheint die Schaffung einer Dienststelle des Bundes notwendig, welche der Wahrnehmung der Interessen des Umweltschutzes auf allen Gebieten der Verwaltung dient."

Wegen Ablaufs der Legislaturperiode mußte diese Regierungsvorlage in der 16. Legislaturperiode neu eingebracht werden. In den Erläuterungen der neuen Regierungsvorlage¹⁷⁵ wurden die zitierten Ausführungen wiederholt.

¹⁷² Pindur, Umweltanwalt? Beiträge zur Umweltverträglichkeit, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Schriftenreihe "Kommunale Forschung in Österreich", H 52/1980. Siehe diesbezüglich auch Kap 1.

¹⁷³ 625 der Beilagen zu den StProt des NR XV. GP.

¹⁷⁴ 1227 der Beilagen zu den StProt des NR XV. GP.

¹⁷⁵ 44 der Beilagen zu den StProt des NR XVI. GP.

Das Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl 1985/127, mit dem das Umweltbundesamt errichtet wurde, hat zwar die Funktion einer Umweltanwaltschaft nicht in den Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes integriert, doch blieb diese Absicht aufrecht.¹⁷⁶ Auch nachdem die Länder begonnen hatten, Umweltanwaltschaften einzurichten, wurde die Verwirklichung der im Bundesministeriengesetz schon vorweggenommenen Umweltanwaltschaft des Bundes verschiedentlich eingemahnt. So stellte Stolzlechner 1987 die besonderen institutionellen Vorkehrungen des Bundes und der Länder gegenüber und merkte dabei kritisch an: "Bedauerlich ist, daß die Umweltanwaltschaften Einrichtungen der Länder sind und daher aus Kompetenzgründen Parteistellung nur in Landesverfahren, nicht aber auch in Verfahren innerhalb des Vollzugsbereiches des Bundes (z.B. Betriebsanlagengenehmigungsverfahren) geltend machen können."¹⁷⁷

In jüngerer Zeit ist besonders Weber¹⁷⁸ für die Umweltanwaltschaft als Kurator der auch von Pernthaler¹⁷⁹ geforderten Eigenrechte der Natur eingetreten. Er betont dabei, daß die bisherigen Erfahrungen mit den Landes-Umweltanwälten durchaus positiv sind, fügt aber einschränkend hinzu: "Allerdings ist ihr Wirkungsbereich auf das Landesrecht beschränkt, was ihre Effizienz in Grenzen hält."

Zur "Notwendigkeit einer Bundesumweltanwaltschaft" führt Weber sodann folgendes aus:

"Anerkennt man die Notwendigkeit eines Umweltanwaltes für das österreichische Recht, so ergibt sich die Notwendigkeit einer solchen Institution auf Bundesebene von selber. Schon ein

¹⁷⁶ Schäfer, Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltanwalt, Review 1983, H 1, 12.

¹⁷⁷ Stolzlechner, Neuere Entwicklungen des österreichischen Umweltschutzrechtes, UPR 5/1987, 161 ff.

¹⁷⁸ Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOTTOM-UP"-Politik, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992.

¹⁷⁹ Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992.

flüchtiger Blick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zeigt, daß der überwiegende Teil der kompetenzrechtlich komplexen Materie 'Umweltschutz' im Bundesrecht angesiedelt ist. So fallen die umweltschutzrelevanten Entscheidungen über verwaltungsbehördliche Bewilligungen, Verbote, Auflagen, etc überwiegend in den Bundesverfahren, während nach den landesrechtlichen Verfahren - das Naturschutzrecht ausgenommen - oft nur mehr periphere Korrekturen zugunsten der Umwelt getroffen werden können."

Mit diesen Ausführungen begründet Weber nicht nur zutreffend die Notwendigkeit einer Bundesumweltanwaltschaft. Gleichzeitig legt er mit seiner kompetenzrechtlichen Begründung auch dar, "daß ein Bundesumweltanwalt ein ungleich größeres Betätigungsgebiet vorfindet als die bestehenden Landesumweltanwälte".

Zur Einrichtung einer Umweltanwaltschaft des Bundes macht Weber folgenden Vorschlag:

"Auf Bundesebene müßte nicht unbedingt eine neue Organisation in Form einer neuen Dienststelle geschaffen werden. Es könnte eine Umweltanwaltschaft organisatorisch auch in das Umweltbundesamt integriert werden, was aus verwaltungsökonomischen Erwägungen naheliegt. Will man eine eigene Bundesumweltanwaltschaft schaffen, müßte man durch Kooperations- und Koordinationsbestimmungen die sachliche Nähe zum Umweltbundesamt herstellen."

Auch bei Würdigung der Ausführungen Mayers zum Umweltanwalt im österreichischen Recht¹⁸⁰ spricht nichts dagegen, das Umweltbundesamt mit der Aufgabe eines Umweltanwaltes des Bundes zu betrauen und ihm die Stellung einer Legalpartei in Bundesangelegenheiten einzuräumen. Im Zuge einer Strukturreform des Bundesstaates könnte das Umweltbundesamt nach Übertragung der

¹⁸⁰ Mayer, Ein "Umweltanwalt" im österreichischen Recht? JBl 5/6 v 13 März 1982.

bisher in der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogenen Umweltangelegenheiten in den Vollzugsbereich der Länder - als Ausgleich hiefür - die Funktion einer gemeinsamen Bundes- und Landesumweltanschafft, insbesondere zur Vertretung der öffentlichen Interessen des Umweltschutzes in allen Verwaltungsverfahren als Legalpartei, übernehmen.

Die Umweltanwaltschaft des Bundes dürfte allerdings nicht als "bloße" Legal- oder Formalpartei eingerichtet werden, die ihrer Natur nach nur ein Instrument zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Umweltschutzbefangen wäre.¹⁸¹

Der Gesetzgeber müßte die Bundes-Umweltanwaltschaft in die Lage versetzen, neben der Vertretung subjektiver Rechte von Betroffenen auch objektive öffentliche Umweltinteressen so wirksam geltend zu machen, daß ihre Durchsetzung bei den Höchstgerichten ermöglicht wird und ihr rechtskräftiger Be-stand gegen Bescheidaufhebungen gemäß § 68 Abs 2 AVG mit Erfolg verteidigt werden kann.

Die Bundes-Umweltanwaltschaft sollte ex lege¹⁸² auch mit Aufgaben der Umweltinspektion zur Wahrung der objektiven öffentlichen Umweltinteressen betraut werden.

Die schon bestehenden Aufgaben des Umweltbundesamtes im Bereich der Umweltkontrolle und allenfalls auch erweiterte Aufgaben einer "Umweltinspektion" wären mit der neuen Aufgabe der Umweltanwaltschaft durchaus vereinbar. Die Wahrnehmung des Aufgabenbereiches der Umweltkontrolle bzw. Umweltinspektion wäre im Hinblick auf die hiefür erforderliche Ausstat-

¹⁸¹ Siehe dazu Erk des VWGH v 22.3.1993, Zl 93/10/0033, und die diesbezüglichen Ausführungen in den Kap 7.4 und 9.

¹⁸² Nicht erst auf Antrag eines am Verfahren Beteiligten, wie es das Steiermärkische Landesgesetz vom 21.6.1988 über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt, LGBl 1988/78, für den Landesumweltanwalt vorsieht.

tung mit Fachpersonal, Informationsmaterial und Geräten der Bewältigung der neuen Funktion der Umweltanwaltschaft sogar förderlich.

Ein besonderer Vorteil dieser Aufgabenkombination im Umweltbundesamt wäre die unmittelbare Nutzanwendung der gewonnenen Erfahrungen bei der Vorbereitung legislativer Maßnahmen im Umweltressort. Der soziale Rechtsstaat trägt insbesondere die Verantwortung dafür, auf technische Entwicklungen, die neue Gefahren für die Umwelt bringen, zeitgerecht mit administrativen oder gesetzgeberischen Maßnahmen entsprechend zu reagieren, um die Risiken der Technik unter die Kontrolle der Gemeinschaft zu stellen. Die Verantwortung des Staates für die Risiken der Technik¹⁸³ erfordert sowohl eine entsprechende Kontrolltätigkeit der Vollziehung als auch eine rasche Wahrnehmung der Notwendigkeit gesetzgeberischer Reaktionen. Die Kontrollfunktion des Umweltbundesamtes könnte in Kombination mit seiner anwaltlichen Tätigkeit dazu beitragen, daß der Umweltgesetzgeber der Entwicklung nicht zu weit hinterherläuft.¹⁸⁴

Wie bereits dargelegt wurde¹⁸⁵, könnte das Umweltbundesamt in seinem neuen Aufgabenbereich Forschung, Sachverständigentätigkeit, Beratung, Umweltinspektion und Umweltanwaltschaft gemeinsam wahrnehmen.

¹⁸³ Vgl Murswieck, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Schriften zum Umweltrecht, Bd 3, Duncker und Humblot, Berlin 1985.

¹⁸⁴ Schäfer, Prinzipien der Umweltpolitik und Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzes in Österreich, Gesundheit und Umwelt 1 - 2/89, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien 1989.

¹⁸⁵ Siehe Kap 7.4.

13. ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Entstehung der Idee einer Umweltanwaltschaft in Österreich geht auf den Anfang der 70er Jahre zurück.

Seit der grundlegenden Änderung des Umweltbewußtseins mit Beginn der 70er Jahre ("Tag der Erde" 1970, Stockholmer Konferenz 1972) wächst die Unzufriedenheit mit dem mangelhaften Rechtsschutz der Umwelt. Seit damals wurde auch in Österreich neben anderen politischen und rechtlichen Maßnahmen zur Stärkung des Umweltschutzes (z.B. Errichtung eines Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz) von mehreren Seiten die Einrichtung eines Umweltanwaltes in der Bundesverwaltung gefordert. Schon 1975 wurde auf das Beispiel der Arbeitsinspektion hingewiesen, die in Verwaltungsverfahren, die den Arbeitnehmerschutz berühren, Parteistellung hat. Inzwischen sind in fast allen Bundesländern für Landesangelegenheiten Umweltanwaltschaften errichtet worden. Der seit 1981 im Bundesministeriengesetz im Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts vorgesehene Umweltanwalt des Bundes ist aber bis heute nicht verwirklicht.

2. Besonders zur Vertretung allgemeiner öffentlicher Umweltinteressen sind die derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten unzureichend.

Das österreichische Rechtsschutzsystem ist im wesentlichen auf den Schutz subjektiver Rechte (im Umweltschutz insbesondere Nachbarrechte) ausgerichtet. Die Wahrnehmung des im Allgemeininteresse liegenden und zum Schutz der Natur notwendigen vorsorgenden Umweltschutzes, die Wahrnehmung der öffentlichen Umweltinteressen, bleibt in der Regel den Behörden überlassen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich in

der Hauptsache über wirtschaftliche Angelegenheiten zu entscheiden haben und den Umweltschutz als Annexmaterie sektorale mitvollziehen. Die von den Umweltauwirkungen der Wirtschaftsangelegenheiten Betroffenen genießen keinen Rechtsschutz, der auch die Geltendmachung und Durchsetzung der öffentlichen Umweltschutzinteressen, insbesondere die Durchsetzung des vorsorgenden Immissionsschutzes zur Erhaltung der Natur, ermöglichen würde. Diese Rechtslage ist das stärkste Motiv für die Forderung nach einem Umweltanwalt.

3. Die Umweltanwaltschaft soll Waffengleichheit zwischen Ökonomie und Ökologie herstellen.

In den Prozessen zwischen Ökonomie und Ökologie herrscht keine Waffengleichheit. Das derzeitige Verfahrensrecht begünstigt die Partei "Ökonomie" und die von den Umweltauwirkungen unternehmerischer Aktivität Betroffenen sind den Betreibern von Betriebsanlagen, sowie privaten und öffentlichen Projektträgern in der Regel wirtschaftlich weitaus unterlegen. Ein Umweltanwalt könnte zur Herstellung der Waffengleichheit und damit zur Fairneß der Auseinandersetzung von ökonomischen und ökologischen Interessen beitragen.

4. Die Umweltanwaltschaft könnte die bestehende unzureichende, zersplitterte Kompetenzordnung im Umweltschutz ergänzen und ihre negativen Auswirkungen weitgehend ausgleichen.

Für Errichtung, Betrieb oder Sanierung einer Betriebsanlage bedarf es der Berücksichtigung einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, die von mehreren Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich anzuwenden sind. Die daraus resultierenden Verfahren verlaufen nebeneinander

oder hintereinander mehr oder weniger koordiniert oder unkoordiniert (Kumulationsprinzip). Für Unternehmer ist diese Rechtslage zeitraubend und für Betroffene erschwert sie den Schutz vor Umweltauwirkungen, die keiner Gesamtbeurteilung unterliegen, sondern in mehreren Verfahren mit unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten sektorale abgehandelt werden. Ein Umweltanwalt könnte zur besseren Koordination, zur Verfahrensbeschleunigung und zu einer Gesamtbeurteilung der Umweltauwirkungen beitragen.

5. Bei einer grundlegenden Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, durch die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in die Landeskompetenz übertragen werden, würde die Umweltanwaltschaft des Bundes an Bedeutung gewinnen.

Mit dem Umweltkontrollgesetz aus dem Jahr 1985 erhielt das Umweltministerium den Auftrag, "verstärkt selbst konkrete Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Umwelt zu setzen". Gleichzeitig erhielt das Umweltministerium die Möglichkeit, sich bei der Durchführung der neuen Aufgaben der Umweltkontrolle des damals errichteten Umweltbundesamtes zu bedienen. Sollten die Vollzugsaufgaben im Umweltschutz künftig den Ländern übertragen werden, so müßte die Rechtsgrundlage für die Umweltkontrolltätigkeit des Umweltbundesamtes aufrechterhalten werden. Eine Dienststelle des Bundes, die selbst keine Entscheidungen beim Vollzug von Umweltgesetzen trifft, aber ähnlich wie die Arbeitsinspektorate eine Kontrolltätigkeit zur Wahrung der Interessen des Umweltschutzes ausübt und in allen diesbezüglich relevanten Verwaltungsverfahren Parteistellung hat, wäre mit der in einer politischen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern in Aussicht genommenen Neuordnung der Kompetenzverteilung nicht nur gut vereinbar, sie hätte dann auch erhöhte Bedeutung. Sie könnte nämlich die Länder beim

Vollzug unterstützen, die Interessen des Bundes im Hinblick auf seine Verpflichtungen gegenüber der EG wahren und den hiefür einheitlichen Vollzug nationaler und internationaler Umweltschutzzvorschriften sicherstellen.

6. Eine Umweltanwaltschaft könnte zur Minderung des im Umweltschutz schon sprichwörtlichen Vollzugsdefizites beitragen.

In den Berichten der Volksanwaltschaft, in der juristischen Fachliteratur und in den Medien allgemeiner Berichterstattung werden seit Jahren immer wieder Fälle aufgezeigt, in denen der gesetzlich vorgesehene Umweltschutz gänzlich unterbleibt, unzureichend oder erst nach Jahren wahrgenommen wird. Der von Davy geprägte Ausdruck "Folgenloses Umweltrecht" ist zum "geflügelten Wort" geworden.

Die Gründe für das Vollzugsdefizit im Umweltschutz sind nicht nur in Versäumnissen der Vollzugsbehörden, nicht nur in der Personalsituation, der Arbeitsüberlastung der Sachverständigen, in der Art der Amtsausübung und Amtsauffassung zu suchen, sondern auch in der Rechtsordnung selbst. Die zunehmende Fülle schwer verständlicher, unübersichtlicher und oft schon nahezu "folgenlos" konzipierter Rechtsvorschriften stellen die Vollzugsbehörden oft vor unlösbare Aufgaben. Der kumulative Vollzug sektoraler Umweltschutzzvorschriften durch verschiedene Behörden in mehreren Verfahren, die auftretenden Interessenkollisionen und die Doppelfunktion der Behörden bei der Vollziehung wirtschaftlicher Angelegenheiten als Hauptache und der Wahrnehmung der Umweltschutzzvorschriften als Annexsache treten als weitere Ursachen des Vollzugsdefizits hinzu. Eine Umweltanwaltschaft wäre als Legalpartei in der Lage, solche Vollzugsdefizite nicht nur im Falle der Verletzung subjektiver Rechte, sondern vor allem bei Gefährdung der allgemeinen öffentlichen Interessen am Umweltschutz abzubauen.

7. Der Wirkungsbereich der nahezu in allen Bundesländern eingerichteten Landesumweltanwaltschaften ist auf das Landesrecht beschränkt, was ihre Effizienz in Grenzen hält.

Nach der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung können die Landesumweltanwälte nur in Angelegenheiten tätig werden, die in die Kompetenz der Länder fallen. Für die meisten Angelegenheiten des Umweltschutzes ist aber der Bund zuständig, in dessen Vollzugsbereich es keinen Umweltanwalt gibt. Dennoch sollten auch nach Schaffung einer Bundes-Umweltanwaltschaft die bewährten Landesumweltanwälte auf ihren derzeitigen verfassungsrechtlichen Grundlagen und in ihrem gegenwärtigen Wirkungsbereich beibehalten werden. Nach allfälliger Übertragung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in die Landeskompetenz müßte aber dem Bund durch Verfassungsbestimmung grundsätzlich die Kompetenz für die Umweltkontrolle und die Umweltanwaltschaft in allen Bundesangelegenheiten und in Angelegenheiten eingeräumt werden, durch die die Interessen mehrerer Länder berührt werden.

8. Das Umweltbundesamt, das schon derzeit für Umweltkontrolle zuständig ist, könnte neben den weiteren Funktionen einer Beratungs- und Beschwerdestelle auch die Funktion einer Umweltanwaltschaft (Legalpartei) nach dem Vorbild der Arbeitsinspektion ausüben.

Allerdings müßte eine Organisationsform gefunden werden, die durch Vermehrung der Außenstellen oder durch Personalunion mit anderen Behörden die geographische Bürgernähe sicherstellt.

Die rechtliche Ausgestaltung der Umweltanwaltschaft als Legalpartei müßte auf das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 22. März 1993, Zl 93/10/0033, Bedacht nehmen, mit dem entschieden wurde, daß sich die Rechte des Umweltanwaltes der Steiermark auf seine prozessualen Befugnisse beschränken und er nicht befugt sei, in Wahrung der Interessen des Umweltschutzes materiellrechtliche Umweltschutzbestimmungen als subjektive Rechte geltend zu machen. Das Umweltbundesamt müßte vom Gesetzgeber ermächtigt werden, als Legalpartei alle inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Befugnisse einer Partei im Verwaltungsverfahren geltend zu machen, die der Durchsetzung und dem Schutz der objektiven öffentlichen Umweltinteressen ebenso wie der subjektiven öffentlichen Umweltschutzrechte dienen können. Insbesondere müßte das Umweltbundesamt vom Gesetzgeber dazu befähigt werden, als Legalpartei im Umwelt- und Naturschutz subjektive Rechte im Sinne des § 68 Abs 2 AVG zu erwerben.

LITERATURVERZEICHNIS

1968

Merkl, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in Klecatsky (Hrsg), Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, Herder, Wien 1968, S 77 - 105.

1971

Frischenschlager, ÖJZ 1971, 561.

Rehbinder, Umweltschutz, Die Rolle von Gesetzgebung und Rechtssprechung, Umwelt 1/1971, S 23 - 27.

Wimmer, Umweltschutz als Aufgabe des öffentlichen Rechts, ÖJZ 1971, S 646.

Woschank, ÖGZ 1971, 103.

1972

Bleckmann, VwArch 63, 1972, 183 ff, 202 ff.

Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972.

NeuhofeR, GemeindeR, 1972, S 219.

Oberndorfer, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV - August 1972, H 15/16, 529 ff.

Rupp, Popularklage im Umweltschutzrecht? ZRP 1972, S 445.

Schambeck, Umweltschutz und Rechtsordnung, ÖJZ, 1. Dezember 1972, H 23.

1974

Klecatsky, Das Recht des Menschen auf eine natürliche Umwelt, Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten vom 31.12.1974.

Kreisky, B., Die politische Relevanz des Umweltschutzes, in Hillinger/Kreisky et al., Umweltprobleme, Kommunale Forschung in Österreich, Institut für Kommunalwissenschaften, Bd 12/1974, S 18.

Moser, Umweltschutz als Aufgabe des Zivilrechts, ÖJZ 14/15/1974, S 375 - 385.

1975

Mannlicher, Das Verwaltungsverfahren, 7. Auflage, S 109, 1975.

Schäfer, Brauchen wir ein eigenes Umweltrecht? Zeitschrift "Umweltschutz" 5/1975.

1976

Schäfer, Ein neues Umweltschutzrecht für Österreich, Review 1 - 2/1976.

1978

Duschanek, Die Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen, in Rill (Hrsg), Gewerberecht, Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973, Wien 1978, 257 ff.

Pernthaler, Raumordnung und Verfassung, Bd 2/1978, S 370.

1979

Hinterauer, Verhandlungen des Sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976, Bd II, 1. Teil, Raumordnung und Umweltschutz, Manz, 1979.

Pauger, Partizipation im Umweltschutzrecht, Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz, Leykam-Verlag, Graz 1979.

Panhölzer/Stichelberger, Der gewerberechtliche Schutz des Nachbarn gegen genehmigte Betriebsanlagen, ZfV 3/1979.

Schäfer, Verhandlungen des Sechsten Österreichischen Juristentages Innsbruck 1976, Bd II, 1. Teil, Raumordnung und Umweltschutz, Manz, 1979.

1980

Pindur, Eine Strategie für den österreichischen Umweltschutz, Hrsg Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, 1980.

Pindur, Umweltanwalt? Beiträge zur Umweltverträglichkeit, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Schriftenreihe "Kommunale Forschung in Österreich", H 52/1980, Linz.

Raschauer, Immissionsschutz im Gewerberecht und im Zivilrecht, ÖWZ 1/1980, S 7 - 14.

Rill, Betriebe an Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen im Spannungsfeld zwischen Bundesstraßenrecht und Landesraumplanungsrecht, ZfV 2/1980, S 100 - 111.

1981

Feldhaus, Zum Inhalt und zur Anwendung des Standes der Technik im Immissionsschutzrecht, DVBl 1981, S 165 - 173.

1982

Bydlinski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff (1982) 429.

Mache/Kinscher, Die Gewerbeordnung sowie die gewerberechtlichen Nebengesetze und Verordnungen 1982, 705, FNZ.

Mayer, Ein "Umweltanwalt" im österreichischen Recht? JBl 5/6 v 13. März 1982.

1983

Aigner, Der Amtssachverständige im Lichte der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes, JBl 1983, 352.

Jarass, Schädliche Umwelteinwirkungen, DVBl 14/1983, S 725 - 732.

Jarass, Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen, NJW 50/1983, S 2844 - 2849.

Schäfer, Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltanwalt, Review 1983, H 1, 12.

1984

Davy, Aktuelle Rechtsfragen der Abluftbekämpfung, ÖGZ 1984, 282 ff.

Evers, Schutz des Fernsten - eine späte Einsicht des österreichischen Emissionsschutzrechts, in Objektivierung des Rechtsdenkens, GedS-Ilmar Tammelo, Duncker und Humblot, Berlin 1984.

Grof, Der Anspruch auf behördliches Eingreifen bei Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte, in Grof/Reiter/Wolny, Eingriffsrecht, Ausgleichs- und Eingriffspflicht in Smogsituationen, Kommunale Forschung in Österreich, Bd 65/1984, 59 ff.

Rill, Der "Immissionsgrenzwerte"-Kompetenztatbestand in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG i.d.F. der B-VGN 1983, BGBl 175, ZfV 3/1984, S 225 - 239.

Schwarzer, Die Änderung der Gewerbeordnung 1973 durch das Umweltfondsgesetz - eine versäumte Gelegenheit, ÖZW 1/1984.

Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Verwaltungsrechts, 1984.

Wolny/Grof, Nachträgliche Auflagen gemäß § 79a GewO - ein neues Instrument wirksamen Umweltschutzes? ZfV 2/1984.

1985

Gaisbauer, Die Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen nach § 360 der Gewerbeordnung 1973, ÖGZ 10/1985.

Jabornegg, Bürgerliches Recht und Umweltschutz, GA 9. ÖJT (1985) I/4.

Jarass, Effektivierung des Umweltschutzes gegenüber bestehenden Anlagen, DVBl 4/1985, S 193 - 199.

Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Signum-Verlag, Wien 1985.

Murswieck, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Schriften zum Umweltrecht, Bd 3, Duncker und Humblot, Berlin 1985.

Oberndorfer, Zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung behördlicher Planungen, ÖZW 3/1985, S 81 - 84.

Welan, Die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft, Der Staatsbürger, Folge 9, Salzburger Nachrichten, 1985.

1986

Dreyhaupt, Grundlagen des Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, Öffentliches Gesundheitswesen 1986, S 413 - 426.

Funk, Die Zuständigkeit des Bundes zur Abwehr von gefährlichen Umweltbelastungen, ZfV 5/6/1986, S 525 - 535.

Keune, Betriebsbeauftragter, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd I, Sp 249 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1986.

Liehr/Stöberl, Kommentar zum NÖ Naturschutzgesetz, Wirtschaftsverlag Orac, Wien 1986.

Machacek und Berchtold, in Pernthaler (Hrsg), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte, 1986.

Marburger, Ausbau des Individualschutzes gegen Umweltbelastungen als Aufgabe des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, Gutachten C zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986.

Marko, Umweltschutz als Staatsziel, ÖJZ 1986, H 10, S 289 ff.

Raschauer, Umweltschutzrecht, Studien zu Politik und Verwaltung, Brünner/Mantl/Welan (Hrsg), Verlag Böhlau, Wien 1986.

Schäffer, Die Rechtskraft und die Änderung von Bescheiden, in Stolzlechner/Wendl/Zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, Manz, Wien 1986.

Sendler, Bestandsschutz, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd I, Sp 231 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1986.

Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft, Rechtsgutachten Nr 58, Von Strukturproblemen des österreichischen Naturschutzes, April 1986.

Zwanzig, Umweltanwaltschaft, Österreichischer Beitrag zur Lösung von Umweltkonflikten - Modell auch für die Bundesrepublik Deutschland, Natur und Landschaft 10/1986, S 394 - 397.

Stolzlechner, Die Genehmigungspflicht der Betriebsanlage, in Stolzlechner/Wendl/Zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, Manz, Wien 1986.

1987

Davy, Betriebliche Anlagengenehmigung, Berufsschadensverhütung und technische Sachverständige, Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht 2/1987.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Verlag Kohlhammer GmbH, Stuttgart, Dezember 1987.

Erbguth, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, Duncker und Humblot, Berlin 1987.

Funk, Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes in der öffentlichen Verwaltung, JBl 5/6, März 1987.

Gaisbauer, Vorschreibung von Auflagen bei der Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen im Interesse der Nachbarschaft, ÖJZ 3/1987, S 77 - 82.

Neumeyer, Erfahrungen mit der Verbandsklage aus der Sicht der Verwaltungsgerichte, UPR 9/1987, S 327 - 334.

Ringhofer, Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze I, S 208, Manz, Wien 1987.

Schäfer, Diskussionsbeitrag, in Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Umwelt und Technikrecht, Bd 2, Waldschäden als Rechtsproblem, 2. Trierer Kolloquium 1986, Werner Verlag, Düsseldorf 1987.

Stolzlechner, Neuere Entwicklungen des österreichischen Umweltschutzrechtes, UPR 5/1987, S 161 ff.

Wolny, Zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Beamten für gewerblich-industrielle Luftverschmutzungen, ÖGZ 3/1987.

1988

Bender/Sparwasser, Umweltrecht, Eine Einführung in das öffentliche Recht des Umweltschutzes, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1988.

von Lersner, Gibt es Eigenrechte der Natur? NVwZ 11/1988.

von Lersner, Vorsorgeprinzip, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Bd II, Sp 1086 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988.

Menke-Glückert, Stockholm-Deklaration, in Kimminich/von Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), Bd II, Sp 397 ff, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988.

Pernthaler, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl 1988, 354 ff

Svoboda, Vollzugsdefizite im Umweltschutz II, Gewerberechtliche Genehmigung, Rolle der Sachverständigen, Informationen zur Umweltpolitik, H 48, Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkamertages, Wien 1988.

Triffterer, Thesen zur Bewältigung der Umweltkrise, ÖJZ 18/1988, S 545 - 552.

Volksanwaltschaft, Zehnter Bericht, III-40 der Beilagen zu den StProt des NR XII. GP (ausgedruckt am 20.1.1988).

Wagner, Der Anspruch auf Immissionsschutz, NuR 1988, 71 ff.

1989

Davy, Folgenloses Umweltrecht, Rechtspolitische Anmerkungen zu Schwächen der Gesetzgebungs- und Vollziehungspraxis in Österreich, Service, Fachverlag der Wirtschaftsuniversität Wien, 1989.

Haller, Regelungsdefizite und Vollzugsdefizite im Betriebsanlagenrecht nach der Gewerberechtsnovelle 1988, in Raschauer (Hrsg), Beiträge zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht, in Winkler-FS, Wien 1989, 191 ff.

Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, Juristische Kurzlehrbücher für Studium und Praxis, Verlag C.H. Beck, München 1989.

Kloepfer, Umweltrecht, § 5, 29, Verlag C.H. Beck, München 1989.

Moosbauer, Die Rechtsstellung des Landesumweltanwaltes, ÖGZ 12/1989, 2 ff.

Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise, Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlungs Ges.m.b.H., Wien 1989.

Rill, Die Art 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Praxis der Straßburger Organe und des Verfassungsgerichtshofes und das österreichische Verfassungssystem, in Raschauer (Hrsg), Beiträge zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht, Winkler-FS, 1989, S 13 ff.

Schäfer, Prinzipien der Umweltpolitik und Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzes in Österreich, Gesundheit und Umwelt 1 - 2/89, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien 1989.

Steindl, Umweltschutz im Betriebsanlagenrecht - neue Akzente durch die Gewerberechtsnovelle 1988, ÖZW 1/1989.

1990

Gutknecht/Holoubek/Schwarzer, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 5/6/1990, S 553 - 556.

Kloepfer, Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, 189, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 1990.

Schäfer, Rechtliche Grundlagen für Umweltschutzinvestitionen von Industrieunternehmen, Industriewissenschaftl. Institut, Schriftenreihe Technik und Wirtschaft, Bd V, Umwelttechnik, Verlag Austria Press Ges.m.b.H., Wien 1990.

Stolzlechner, Rechtsgrundlagen für Umweltschutzinvestitionen wirtschaftlicher Unternehmungen, ÖZW 1/1990, S 1 - 8.

Umweltbundesamt (Hrsg), Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil, Bericht 7/90, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1990.

Wahl, Rechtsschutz in der Fachplanung, NVwZ 10/1990, S 923 - 928.

1991

Landsberg/Lülling, Umwelthaftungsrecht, 344 ff, Bundesanzeiger, Schäffer Verlag, 1991.

Schäffer/Stolzlechner, Die Rechtskraft und die Änderung von Bescheiden, in Stolzlechner/ Wendl/Zitta, Die gewerbliche Betriebsanlage, 2. Auflage, Manz, Wien 1991.

Stolzlechner, Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen des Betriebsanlagenrechts, in Stolzlechner/Wendl/Zitta (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage, 2. Auflage, Manz, Wien 1991.

Stolzlechner, Gleichheitssatz, Rechtsstaatsprinzip, Umweltschutz-BVG und Parteistellung von Nachbarn im technischen Anlagenrecht, in Mayer (Hrsg), Walter-FS, 1991.

1992

Breuer, Atom- und Immissionsschutzrecht auf unterschiedlichen Wegen - Vergleichende Betrachtungen zum deutschen, französischen und niederländischen Recht, Umwelt- und Technikrecht 17, Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder (Hrsg), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1992, R. v. Deckers Verlag, G. Schenck, Heidelberg 1992, S 181, 187, 199.

Feldhaus, Ziele und Entwicklungslinien der EG-Luftreinhaltungs-politik, Vortrag, Umweltwissenschaftliche Fachtagung 1992, Graz.

Gladt, Betriebsanlagen und ihre Nachbarn im gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren, Manz, Wien 1992.

Hlawatsch/Ornetzeder/Schwarz/Schramm, Vollzugsdefizite im Umweltrecht, Am Beispiel des gewerblichen Betriebsanlagenrechts, Informationen zur Umweltpolitik, H 78, Bundesarbeitskammer, Wien 1992.

Mittendorfer, Vollzugsdefizite im Umweltrecht II, Informationen zur Umweltpolitik, H 82, Bundesarbeitskammer, Wien 1992.

Pernthaler, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht - Möglichkeiten und Grenzen, Manz, Wien 1992.

Raeschke-Kessler, Amtshaftung und vertragliche Haftung bei Altlasten, DVBl 15.5.1992, Sonderdruck.

Schäfer, Regelungsbedarf im Hinblick auf EG-Richtlinien über Luftreinhaltung im Bereich stationärer Anlagen, UBA-Report 92-063, Umweltbundesamt, Wien 1992.

Volksanwaltschaft, Fünfzehnter Bericht an den Nationalrat, III-89 der Beilagen zu den StProt des NR XVIII. GP, Österreichische Staatsdruckerei, Mai 1992.

Weber, Sozialverträglichkeit, Rechtliche Wege zu einer "BOT-TOM-UP"-Politik, in Pernthaler/Weber/Wimmer, Umweltpolitik durch Recht, Manz, Wien 1992.

SACHREGISTER

Abberufung 117
Abfall 26, 35, 38, 39, 97, 123
Abfallbeauftragter 123
Abwässer 2
Änderungsgenehmigung 45, 47
Altlasten 19
Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) 2, 3, 4, 11, 15, 16
Allgemeinwohl 12, 78, 138, 139, 140, 143
Amtshaftung 19
Anfechtungsbefugnis 128, 133, 134, 136
Annexmaterie 18, 23, 34, 37, 52, 155, 157
Anpassung, schrittweise 30
Arbeitsinspektion 35, 69, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 154, 158
Arbeitsinspektorate 8, 9, 35, 69, 92, 93, 94, 95, 156
Arbeitsinspektionsgesetz 8, 9, 69, 72, 92, 94
Arbeitsinspektionsorgane 92, 93
Arbeitnehmerschutz 8, 69, 92, 94, 95, 99, 154
Aufklärung 2, 78, 139
Auflagen 16, 18, 20, 48, 49, 50, 54, 57, 77, 88, 114, 151
Augenscheinsverhandlung 15, 38, 46
Auskunftspflicht (-gesetz) 66, 67, 93

Bagatellverfahren 38, 126, 147
Bauanwalt 6, 7
Belästigungen 44, 49
Beratung, Beratungsstelle 35, 36, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 74, 95, 110, 112, 132, 153, 158
Berggesetz, Bergrecht 13, 14, 27, 32, 38, 51
Berufungsrecht 38, 109, 133
Beschwerdelegitimation 38, 75, 76, 108
Beschwerdestelle 60, 69, 70, 71, 72, 73, 158
Bestandsrecht, Bestandsschutz 30, 47, 90, 134

Beteiligter 116, 128, 129, 133, 152
Betriebsanlage 3, 23, 24, 27, 30, 40, 41, 42, 43, 44, 45,
46, 48, 49, 50, 54, 55, 58, 59, 61, 134, 141, 147, 150, 155
Betriebsbeauftragter 123, 124
Beweismittel 62
Blei 31
Bundesarbeitskammer 43, 99
Bundes-Immissionsschutzgesetz 11, 17, 25, 26, 27, 30, 31,
32, 89
Bundesministeriengesetz 10, 34, 36, 37, 100, 149, 150, 154
Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz 9, 10, 34,
96, 97, 154
Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie 54, 55, 56,
57, 58, 59, 71, 72, 83, 97, 99, 100, 156
Bundesumweltanwalt 79, 91, 101, 102, 124, 148, 150, 151,
152, 154, 158
Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 11, 120, 121, 122, 130,
136, 141, 142, 143, 144
Burgenland 41, 113
Bürgerbeteiligung 113, 132, 133
Bürgerinitiative 70, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 132, 133, 147

Dampfmaschine 1, 3
Dampfkessel-Emissionsgesetz (DKEG) 12, 13
Demokratie 120, 138, 139, 143, 146
Deutschland 26, 28, 32, 73

Eigenrechte der Natur 61, 78, 90, 139, 145, 150
Eigentum, Eigentümer 2, 12, 15
Eigentumsgarantie 140, 141
Eigentumsrechte 3, 143
Einsichtsrecht 128, 133
Einwendungen 38, 46
Einwirkungen 2
Einzelinteressen 138
Emissionen 13, 14, 17, 20, 25, 32, 48, 56, 88, 89

Ennstalstraße 86, 115
Entscheidungskonzentration 28, 32
Entwicklungsländer 5
Environmental Protection Agency (EPA) 4
Erholung 12
Erschütterung 2
EWR-Abkommen 13, 29, 30, 31

Fabriken 2
Fauna 3, 12
Feudalsystem 2, 4
Feuerstätten 3
Formaldehyd 31
Forstgesetz 27, 32
Flora 3, 12
Freiheit 5, 120, 125, 138, 139
Funktionsdauer 117

Gase 2
Gehör 128, 133
Gemeinde 146
Gemeinschaftsaufgaben 138
Genehmigung 3, 136
Genehmigungspflicht 3
Generationen, künftige 79, 89, 139, 145
Geräusch 2
Geruch 2, 22, 80
Gesamtstaats-Umweltanwaltschaft 100
Gesichtspunkttheorie 23
Gewerbefreiheit 2, 4
Gewerbeordnung 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 27, 30, 32,
44, 45, 46, 48, 50, 51, 54, 56, 57, 58, 59, 88, 89
Gewerberechtsnovelle 1988 48, 58
Gewerberechtsnovelle 1992 42
Gleichheit 5
Großfeuerungsanlagen 29

Grundeigentümer 2, 6, 7
Grundgesetz 26
Grundstück 2
Gutachten, Gutachter 63

Hausbrand 33
Heizungsanlagen 24, 25, 97
Höchstgerichte 90, 135, 152
Hoheitsverwaltung 85, 86, 96, 97, 99, 102, 116

ILO 94, 95
Immissionen 3, 4
Immissionsschutz 2, 16, 17, 23, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 52, 87, 89, 155
Immissionsschutzgesetz 3, 30, 31, 32, 33, 53, 103
Individualschutz, Individualrechtsschutz 17, 87, 88, 89, 90, 91, 146, 147
Industrieanlagen-Richtlinie (84/360/EWG) 13, 14, 29, 30
Industriebetriebe 95
Instanzenzug 38, 134, 136
Interessenabwägung 117

Kärnten 113
Klagslegitimation 17
Klima 12
Kohlenmonoxid 31
Kollegialbehörden 135, 136
Kompetenz-Abbaugesetz 38
Kompetenzkonkurrenz, Kompetenzkonflikt 25
Kompetenzordnung, Kompetenzverteilung 23, 24, 25, 27, 28, 29, 33, 36, 52, 82, 83, 137, 151, 155, 156, 158
Kontrolle, Kontrollfunktion 116, 129
Kooperationspflicht, Kooperationseinrichtung 102
Koordination 101, 103
Kumulationsprinzip 24, 25, 53, 156

Landesumweltanwalt 79, 87, 90, 91, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 119, 132, 150, 152, 158
Landesvolksanwalt 112
Landflucht 2
Landschaft 3, 12
Landschaftsschutz 105, 111
Landschaftsschutzanwalt 114
Landwirtschaftsbetriebe 95
Lärm 20, 22, 23, 26, 27, 35, 55, 56, 80, 144, 145
Lebensbedingungen 2, 5, 143
Legalpartei 16, 47, 60, 69, 73, 77, 83, 84, 91, 118, 152, 158
Liberalismus 3, 12
Luft, Luftqualität, Luftverunreinigung 29, 30
Luftreinhaltsgesetz für Kesselanlagen (LRG-K) 12, 13, 18, 20, 32
Luftreinhaltung 26, 27, 31, 35
Luftschadstoffe 55, 56

Manuduktionspflicht 66
Maßnahmenkatalog 33, 104
Massenverfahren 126
Medienberichterstattung 120
Menschenrechtskonvention 127, 136, 140, 141
Ministerverantwortlichkeit 83, 99

Nachbar 2, 11, 15, 16, 21, 38, 39, 44, 45, 46, 48, 56, 57, 58, 59, 62, 134
Nachbarschaft 3, 20, 55, 57
Nachbarschutz 11, 41, 87
Natur 1, 3, 4, 22, 78, 79, 80, 85, 90, 131, 148
Naturhaushalt 1
Naturschutz 105, 107, 110, 112, 114, 116, 131, 132, 159
Naturschutzbeauftragter 107, 109, 111
Naturschutzbehörde 132

Naturschutzbeiräte 105, 107, 110
Naturschutzbewegung 4
Naturschutzgesetzgebung 131
Neunter Österreichischer Juristentag 1985 11, 75
Niederösterreich 105, 114, 115, 117
Nutzungsdauer 49

Oberösterreich 40, 106, 117
Obrigkeit 119
Objektive öffentliche Umweltinteressen (objektive Rechte)
11, 12, 14, 15, 18, 19, 22, 73, 75, 77, 78, 81, 84, 85, 86,
90, 91, 92, 115, 117, 129, 137, 143, 145, 146, 147, 152,
154, 159
Öffentlichkeit 12
Offizialmaxime 21
Ökologie 21, 53, 144, 155
Ökonomie 21, 53, 144, 155
Ombudsmann 6
Organpartei 115
Österreichischer Juristentag (ÖJT) 6, 8, 11, 74, 75
Ozon 31
Ozonloch 87

Partei 38, 39, 80, 85, 100, 117, 129, 159
Parteiengehör 47
Parteienmaxime 21
Parteistellung 6, 45, 53, 59, 75, 77, 81, 84, 106, 107,
109, 110, 111, 114, 115, 116, 117, 119, 128, 129, 130, 131,
132, 134, 147, 150, 154
Planungsverfahren 7
Politische Vereinbarung 83
Popularklage (Popularbeschwerde) 5, 6, 138
Privatsphäre 125, 126, 142
Privatwirtschaftsverwaltung 69, 71, 72, 84, 85, 96, 97, 116

Querschnittsmaterie 23, 24, 36, 37, 52

Rauch 2
Rechtskultur 127, 135
Rechtsschutz 12, 14, 15, 19, 20, 38, 50, 117, 125, 126, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 146, 147, 154
Rechtsschutzdefizit 81
Rechtsschutzeinrichtungen 128, 129
Rechtsstaatlichkeit 125, 126, 129, 130, 139, 141, 142, 143
Repräsentatividee 121
Risiko der Technik 90, 153

Sachverstand, Sachverständige 46, 47, 48, 60, 61, 62, 63, 73, 153
Salzburg 107, 108
Sanierung 30, 62
Schadenersatz 4, 11, 12, 15
Schottergruben 42, 51
Schutz der Gesundheit 49, 134
Schutz des Lebens 49
Schutz objektiver Rechte 11, 12, 14, 15, 18, 19, 22, 73, 75, 77, 81, 84, 85, 86, 90, 91, 92, 115, 117, 129, 137, 143, 145, 146, 147, 152, 154, 159
Schutz subjektiver Rechte 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 51, 75, 76, 77, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 100, 108, 115, 125, 126, 127, 129, 132, 134, 137, 138, 139, 140, 146, 147, 152, 159
Schutzbedürfnisse 48
Schutzberechtigte 1
Schutznormlehre 17, 146
Schutzprinzip 28
Schutzzweck 55, 88, 89
Schwebestaub 29
Schwefeldioxid 29, 31
Schwefelwasserstoff 31
Schweiz 26, 28, 73
Sechster Österreichischer Juristentag 1976 6, 8, 74
Sozialpflichtigkeit des Eigentums 125, 142

Sozialstaatlichkeit 142, 143
Sparsamkeit 134
Staatsgrundgesetz 140, 141
Staatswillensbildung 120
Staatszielbestimmung Umweltschutz 131, 144, 145
Stand der Technik 12, 13, 20, 28, 50, 87, 88
Staub 31
Steiermark 41, 109, 115, 116, 117
Stickstoffdioxid 29, 31
Stockholm-Deklaration 5
Stockholmer Konferenz 1972 5
Strukturreform der Kompetenzverteilung 83, 98, 99
Subjektive Rechte 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22,
51, 75, 76, 77, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 100,
108, 115, 125, 126, 127, 129, 132, 134, 137, 138, 139, 140,
146, 147, 152, 159

Tirol 41, 110, 119
Transitrouten 145
Treibhauseffekt 87
Tribunale 136
Typengenehmigung 38

Umwelt 1, 78, 79
Umweltanwalt, Umweltschutzanwalt, Umweltanwaltschaft 7, 9,
18, 19, 22, 25, 33, 34, 37, 47, 53, 54, 60, 69, 70, 73, 74,
79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 91, 100, 102, 105, 106,
107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 118, 119, 122,
123, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159
Umweltanwaltseuphorie 80
Umweltbewußtsein 4, 5, 26, 154
Umweltbundesamt 9, 56, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 103, 149, 152, 153, 156, 158, 159
Umweltfaktoren 1
Umweltfonds 20, 54
Umweltgesetzbuch 27

Umwelthaftungsrecht 19
Umweltinformation (-sgesetz) 63, 64, 65
Umweltinspektion 60, 69, 91, 92, 95, 98, 99, 100, 152, 153
Umweltinspektorat 8, 35, 95
Umweltkontrolle 9, 56, 67, 68, 71, 72, 73, 96, 98, 99, 101, 103, 150, 152, 156, 158
Umweltkontrollgesetz 70, 71, 72, 98, 156
Umweltprogramme 5
Umweltprokurator 79
Umweltrecht 8, 17, 157
Umweltsenat 136, 137
Umweltverträglichkeit (-sprüfung) 4, 24, 28, 32, 37, 133, 136, 137, 147
Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP) 3, 73, 74, 103, 132, 133, 136, 147
Umweltverwüstungen, Umweltzerstörungen 1, 89
Unabhängige Verwaltungssenate 92
UNEP 5
Unparteilichkeit 128
Unterlassungsklage 16
Unterschutzstellungsbescheid 86, 115, 131, 132

Verbände, Vereine 5, 6, 7, 74, 77, 146
Verbandsklage, Verbandsbeschwerde 5, 73, 77, 111
Verbrennungsanlagen 29, 30
Verfahren, faires 21, 127
Verfahrensbeschleunigung 38
Verfahrenskonzentration 28, 38, 115
Verfassungsgerichtshof 141, 145
Verkehr 33
Verwaltungsgerichtsbarkeit 135, 137
Verwaltungsgerichtshof 15, 16, 30, 45, 46, 48, 49, 62, 75, 86, 88, 89, 92, 108, 115, 116, 132, 137, 159
Verwaltungssenat 136
Volksanwaltschaft 40, 41, 42, 51
Volksnähe 120

Vollzugsdefizit 38, 39, 40, 42, 43, 45, 50, 51, 52, 157
Vorarlberg 111
Vorbehaltsklausel 15, 48
Vorsorgeprinzip 12, 13, 17, 28, 50, 51, 61, 80, 87, 89, 146

Waffengleichheit 19, 21, 73, 128, 155
Wald 12, 19
Waldsterben 87
Wärme 2
Wasserwerke 3
Wasserrechtsgesetz 18, 27, 51
Weisungsfreiheit 95, 119, 123, 124
Weisungsgebundenheit 95, 119, 122, 123, 124
Weisungsrecht 119, 120, 122, 123
Wien 112
Wirtschaft 3
Wirtschaftlichkeit 134
Wirtschaftsgebiet, einheitliches 104

Zünfte, Zunftsystem 2, 4
Zweckmäßigkeit 134
Zwischenstaatliche Kompetenzeinrichtungen 102

PERSONENREGISTER

Ackerl 29

Aigner 47, 162

Beckmann 17, 166

Bender 165

Berchtold 135, 164

Bleckmann 5, 160

Breuer 12, 146, 168

Brunner 18

Bydlinski 57, 162

Davy 42, 43, 61, 62, 131, 162, 165, 166

Dreyhaupt 164

Duschanek 45, 161

Erbguth 165

Evers 163

Faber 5, 160

Feldhaus 30, 162, 168

Flemming 29

Frischenschlager 6, 160

Funk 11, 16, 21, 50, 164, 165

Gaisbauer 163, 165

Gladt 168

Grof 16, 20, 50, 57, 163

Gutknecht 167

Haller 45, 46, 50, 166

Hillinger 76

Hinterauer 6, 74, 161

Hlawatsch 43, 168

Holoubek 167

Hoppe 17, 166

Jabornegg 11, 163

Jarass 47, 162, 163

Keune 124, 164

Kimminich 5, 47, 63, 87, 124

Kinscher 45, 162

Klecatsky 120, 139, 160

Kloepfer 12, 17, 146, 166

Kreisky 35, 76, 160

Landsberg 19, 167

Leodolter 29

Lersner von 5, 47, 61, 63, 78, 79, 85, 87, 124, 165

Liehr 114, 164

Lülling 19, 167

Machacek 135, 164

Mache 45, 162

Mannlicher 133, 161

Mantl 18

Marburger 12, 17, 146, 164

Marko 144, 145, 164

Mayer 62, 80, 81, 82, 84, 129, 151, 162, 163

Menke-Glückert 5, 165

Merkl 120, 121, 139, 160

Mittendorfer 43, 98, 168

Moosbauer 116, 166

Moser 161

Murswieck 153, 163

Neuhofe 160

Neumeyer 165

Oberndorfer 6, 160, 163

Ornetzeder 43, 168

Panholzer 48, 161

Pauger 161

Pernthaler 21, 25, 61, 79, 80, 83, 91, 100, 101, 125, 126,
130, 136, 137, 138, 148, 150, 161, 166, 168

Pindur 9, 69, 80, 149, 161, 162

Raeschke-Kessler 19, 168

Raschauer 18, 162, 164

Rehbinder 160

Reiter 16

Rill 162, 163, 166

Ringhofer 85, 165

Rupp 5, 160

Sekanina 35

Sendler 47, 164

Schäfer 8, 12, 31, 38, 150, 161, 162, 166, 167, 168

Schäffer 55, 56, 59, 164, 167

Schambeck 2, 160

Schramm 43, 168

Schröder 12, 146

Schwarz 43, 168

Schwarzer 54, 56, 163, 167

Sparwasser 165

Steindl 58, 167

Steyrer 35

Stichelberger 48, 161

Stöberl 114, 164

Stolzlechner 44, 55, 59, 129, 131, 134, 141, 147, 150, 164,
167

Storm 5, 47, 63, 87, 124

Struwe II

Svoboda 40, 166

Triffterer 166

Wagner 166

Wahl 167

Walter 62, 163

Weber 21, 22, 25, 61, 79, 80, 83, 91, 100, 101, 102, 150,
168

Welan 18, 105, 163

Wendl 44, 55, 59, 141

Wimmer 5, 21, 25, 61, 79, 80, 83, 91, 100, 101, 150, 160

Wolny 16, 20, 57, 163

Woschank 6, 160

Zitta 44, 55, 59, 141

Zwanzig 164