



Koordinationsstelle österreichischer
Umweltorganisationen

Finanzielle Unterstützungsmechanismen für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltverfahren

Erstellt mit Unterstützung des Lebensministeriums und Land
Niederösterreich

2009-2012

Eine Studie des ÖKOBÜROs



ÖKOBÜRO

Neustiftgasse 63/3a, A-1070 Wien

Tel: +43 1 524-93-77, Fax: +43 1 524-93-77-20

office@oekobuero.at

<http://www.oekobuero.at>

ZVR 873642346

ÖKOBÜRO ist die Koordinationsstelle der österreichischen Umweltorganisationen. Wir vertreten Anliegen, die im gemeinsamen Interesse der österreichischen Umweltbewegung und unserer Mitgliedsorganisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, WWF, VIER PFOTEN, VCÖ oder Klimabündnis sind.



INHALTSVERZEICHNIS

1. ZUSAMMENFASSUNG	6
2. EXECUTIVE SUMMARY	9
3. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND UND AUFBAU DER STUDIE	11
4. DIE MANGELNDE FINANZIERUNG ALS HEMMNIS FÜR BETEILIGUNG IN ÖSTERREICH	13
4.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN ÖSTERREICH	13
4.2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR EINE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG DER ÖFFENTLICHKEIT	14
4.3. BETEILIGUNG „AUF AUGENHÖHE“	16
4.4. WER MUSS ZAHLEN?	18
4.5. WIE LÄUFT EIN UVP-VERFAHREN AB?	20
4.6. Wo IST EINE BETEILIGUNG MÖGLICH UND WO FALLEN KOSTEN AN?	22
4.7. RECHTSMITTEL IN VERFAHREN ZU BUNDESSTRASSEN UND HOCHLEISTUNGSSTRECKEN	24
4.8. PRAXISERFAHRUNGEN MIT KOSTEN IN UVP-VERFAHREN	26
4.9. INFORMATIONEN AUS DER NRO-PRAXIS	26
4.10. BEISPIELE FÜR UVP-VERFAHREN UND DAMIT VERBUNDENE KOSTEN	28
4.11. TIPPS AUS DER PRAXIS	34
4.12. FAZIT	36



5. DIE VORTEILE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	37
5.1. HINTERGRUND: ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG MACHT SINN – FÜR ALLE BETEILIGTEN	37
5.2. DIE WICHTIGSTEN RECHTSGRUNDLAGEN IM INTERNATIONALEN UND IM EUROPÄISCHEN RECHT	38
5.3. ALLGEMEINES ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	40
5.4. VORTEILE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	41
5.4.1. ALLGEMEINES ZU DEN VORTEILEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	41
5.4.2. DEMOKRATIEPOLITISCHER NUTZEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND VORTEILE FÜR ENTSCHEIDUNGSTRÄGERINNEN	43
5.4.3. KONKRET DEN MITARBEITERINNEN DER VERWALTUNG ZUORDENBARE VORTEILE	44
5.4.4. VORTEILE FÜR PROJEKTWERBERINNEN	45
5.4.5. VORTEILE FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT	46
5.5. FAZIT	48
6. INTERNATIONALE MODELLE ZUR FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	49
6.1. ÜBERBLICK	49
6.2. METHODIK	50
6.3. ÜBERBLICK UND ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	51
6.3.1. INWIEWEIT BESTEHT PARTEISTELLUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT/DIE NROs?	51
6.3.2. WELCHE KOSTEN ENTSTEHEN IM ALLGEMEINEN FÜR DIE BETEILIGUNG?	51
6.3.3. WELCHE FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN GIBT ES?	52
6.4. KURZE ÜBERSICHT DER UNTERSUCHTEN STAATEN/MODELLE	53
6.5. KURZE ÜBERSICHT ÜBER DIE MODELLE UND FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN	54
6.6. DIE IM DETAIL UNTERSUCHTEN STAATEN	55
6.6.1. AUSTRALIEN	55
6.6.2. DÄNEMARK	61



6.6.3. DEUTSCHLAND	63
6.6.4. FRANKREICH	68
6.6.5. KANADA	73
6.6.6. ÖSTERREICH	78
6.6.7. SCHWEDEN	84
6.6.8. SPANIEN	88
6.7. GROB UNTERSUCHTE STAATEN	94
6.7.1. PORTUGAL	94
6.7.2. SCHWEIZ	98
6.7.3. SLOWAKEI	101
6.7.4. TSCHECHIEN	103
6.7.5. VEREINIGTES KÖNIGREICH	106
6.7.6. USA	109
<u>7. KONKRETE VORSCHLÄGE FÜR MODELLE ZUR FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN ÖSTERREICH</u>	114
7.1. EINLEITUNG	114
7.2. VORWEG ZU KLÄRENDE FRAGESTELLUNGEN	116
7.2.1. WIE WERDEN DIE FINANZIELLEN MITTEL AKQUIRIERT?	116
GESETZLICHE GRUNDLAGE?	118
7.2.2. FESTLEGUNG EINER GEBÜHR IM GENEHMIGUNGSBESCHIED?	119
7.2.3. VOLL- ODER TEILFINANZIERUNG?	121
7.2.4. NOTWENDIGE HÖHE DER DOTIERUNG	121
7.3. AUSGESTALTUNG DES EINFÜHRUNGSGESETZES	122
7.3.1. ZIEL DES GESETZES	123
7.3.2. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	123



7.3.3. GEBÜHRENEINHEBUNG	123
7.3.4. BESCHICKUNG	124
7.3.5. FÖRDERUNGSVERFAHREN	125
7.3.6. RECHTMÄßIGE VERWENDUNG DER FÖRDERMITTEL	127
7.3.7. PERSONALRESSOURCEN	127
7.3.8. RECHTSMITTEL	128
7.4. FONDSMODELL	129
7.5. MODELL UMWELTFÖRDERUNGSGESETZ (UFG)	132
7.6. MODELL ZIVILGESELLSCHAFTLICHE SELBSTVERWALTUNG	134
7.7. MODELL KOMMISSION	136
7.8. EXKURS: VERFAHRENSHILFE	138



1. ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieser Studie ist es, Finanzierungsmöglichkeiten für Bürgerbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren in Österreich auszuarbeiten. Da die Beteiligung an Verfahren nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und an IPPC-Anlagenverfahren mit Abstand die meisten Kosten verursacht (aus dem gesamten Kreis der umweltrelevanten Verfahren), konzentriert sich diese Studie insbesondere auf diese Verfahren.

Im ersten Teil der Studie (Kapitel 4) werden die finanziellen Belastungen dargelegt, die Parteien im Rahmen umweltrelevanter Verfahren auferlegt werden. Problematisch sind hier nicht nur die Gebühren, die im Zuge eines Verfahrens anfallen. Den größten Aufwand stellen vielmehr die Honorare für den rechtlichen Beistand und die Erstellung von Fachgutachten durch Sachverständige dar. Genau diese sind aber unerlässlich für eine effektive Beteiligung der Zivilgesellschaft in UVP- und IPPC-Anlagenverfahren bzw. Berufungsverfahren. Eingaben von Laien, die nicht durch gutachterliche Stellungnahmen gestützt werden, wird oft keine ausreichende Gewichtung zugestanden. Dementsprechend wichtig ist daher die Beiziehung eines Gutachters, damit der Behörde und den Projektwerbern effektiv und auf gleicher fachlicher Ebene entgegnet werden kann. Eine schnelle und effektive Bürgerbeteiligung ohne hohen Kostenaufwand fordert insbesondere auch die Aarhus Konvention, die sowohl von Österreich als auch der EU ratifiziert wurde.

Der zweite Teil der Studie (Kapitel 5) zeigt deutlich, welche Vorteile effektive Bürgerbeteiligung in den einzelnen Verfahren mit sich bringt. Vorteile, die sowohl der beteiligten Öffentlichkeit, als auch den Projektwerbern und den entscheidenden Behörden zugutekommen. Behörden können etwa auf einen höheren Informationsstandes zurückgreifen und so die Qualität ihrer Entscheidungen erhöhen. Gleichzeitig garantiert die Öffentlichkeitsbeteiligung, dass die Anliegen der Zivilgesellschaft frühzeitig berücksichtigt werden und ein breiterer Konsens über das jeweilige Vorhaben erzielt wird. Durch die Integration verschiedenster Gesichtspunkte werden Ergebnisse langfristig abgesichert und das Vertrauen der Bürger in die Entscheidungsfindung der Behörde gestärkt. Dies kommt auch den Projektwerbern zugute, da sie in weiterer Folge mit weit weniger Gegenwehr gegen ein geplantes Projekt rechnen können. Wird die Akzeptanz von Projekten erhöht, bringt dies auch einen Imagegewinn für das Unternehmen und eine erhöhte Vertrauensbasis für zukünftige Projekte. So können Bewilligungsverfahren beschleunigt und langwierige Berufungsverfahren vermieden werden. Auch aus demokratiepolitischen Erwägungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung absolut zu befürworten, da die Legitimität und Akzeptanz von Entscheidungen gestärkt und der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert wird.

In Kapitel 6 wurden Modelle zur Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren in vierzehn verschiedenen Staaten untersucht. Die vielversprechendsten bereits bestehenden Finanzierungsmodelle wurden in Australien, Dänemark, Deutschland,



Frankreich, Kanada, Schweden, Spanien und Österreich gefunden. In Australien können sich betroffene BürgerInnen an sogenannte EDOs (Environmental Defenders Offices) wenden, die zwar rechtliche aber keine finanzielle Unterstützung in umweltrelevanten Verfahren bieten. In Dänemark hingegen steht eine vergleichbare (allerdings auch finanzielle) Unterstützung beispielsweise auch NROs zu. Diese Unterstützung kann allerdings für Verwaltungsverfahren nicht akquiriert werden. Einige deutsche Bundesländer wie beispielsweise der Freistaat Sachsen bieten eine von der öffentlichen Hand gesponserte Unterstützung für sogenannte Landesarbeitsgemeinschaften Naturschutz an. In diesen Landesarbeitsgemeinschaften können sich Naturschutzorganisationen zusammenschließen und ihr Vorgehen koordinieren. Auch in Frankreich gibt es eine Art Rechtshilfesystem, das NROs zugänglich ist. Allerdings wird diese finanzielle Unterstützung so gut wie nie gewährt. Nur in ausgewählten Fällen von Umweltrechtsverstößen kann eine NRO im Falle des Obsiegens vor Gericht finanzielle Ausgleichszahlungen geltend machen. Kanada und Schweden bieten Unterstützung durch staatlich finanzierte Fonds. In Österreich bietet der sogenannte BIV (Grün-Alternativer Verein zur Unterstützung von BürgerInnen-Initiativen) finanzielle Unterstützung für Öffentlichkeitsbeteiligung an. Dieser wird durch Beiträge der Grünen Parlamentsabgeordneten dotiert und kann daher finanzielle Unterstützung im Rahmen der hier zu untersuchenden Größenordnungen nicht gewährleisten.

Aufbauend auf diese internationale Recherche finden sich in Kapitel 7 die möglichen Fördermodelle für Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren in Österreich. Diese Vorschläge basieren auf den in Kapitel 6 dargestellten Fördermodellen und nationalen Beispielen aus anderen Rechtsgebieten.

Folgende Modelle werden vorgestellt:

- Fondsmodell
Dieses Modell wird (wie alle anderen Modelle auch) durch Abgaben, die Projektwerber im Zuge von positiven Bewilligungsbescheiden in UVP- bzw IPPC-Anlagenverfahren leisten, dotiert. Diese Summen können in weiterer Folge von NROs und Bürgerinitiativen lukriert werden. Die Administration dieses Fonds wäre im Umweltbundesamt angedacht. Entscheidungen über die konkrete Fördervergabe würden durch ein übergeordnetes Präsidium getroffen. Um dieses Modell umzusetzen, müsste ein eigenes Einführungsgesetz geschaffen werden.
- Modell Umweltförderungsgesetz (UFG)
Das bereits bestehende Umweltförderungsgesetz bietet schon Förderungen in anderen umweltrelevanten Gebieten an und eine Eingliederung eines Fördermodells zur Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung scheint durchaus möglich. Bestehende



Strukturen könnten kostengünstig genutzt werden, indem die gesetzlichen Voraussetzungen im UFG angepasst werden. Analog zu den bestehenden Regelungen würde eine Kommission eine Empfehlung an den zuständigen Minister abgeben, der letztverantwortlich über die Fördervergabe entscheidet. Eingerichtet werden könnte dieses Modell sowohl im Umweltbundesamt als auch in der Kommunalkredit Public Consulting (im Folgenden KPC).

- Modell Zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung

Dieses Modell wurde der Sächsischen Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz zugrunde gelegt. Mit einigen Adaptionen könnte ein ähnlicher Dachverband finanzielle Fördermittel verwalten und vergeben. Diesem Dachverband sollte ein Entscheidungsgremium übergeordnet werden, das über die konkrete Fördervergabe entscheidet.

- Modell Kommission

Im letzten Modell würde eine ExpertInnenkommission, deren Mitglieder von relevanten Ministerien, den Ländern, den Umweltschutzverbänden bzw von registrierten NROs nominiert werden, eigenverantwortlich über die Fördervergabe entscheiden. Auch dieses Modell könnte in das Umweltbundesamt eingegliedert werden.



2. EXECUTIVE SUMMARY

The aim of this study is to describe possibilities for the financing of public participation in environmental proceedings in Austria. Due to the fact that it is the most complex and, for the participating public, the most expensive procedure the study lays a focus on environmental impact assessment (EIA) and proceedings of IPPC-installations¹.

The first part of the study (chapter 4) shows which financial barriers the public encounters when participating in environmental proceedings. The study shows that it is not the fees which cause problems but rather the cost for legal support and expert opinions, which are both necessary for effective participation and access to judicial remedies (access to justice), in particular in EIA- and IPPC- proceedings. Authorities will in most cases not value a "layman's opinion" in the same way as an expert opinion due to common practice and prevailing jurisprudence. Therefore, for the sake of effective participation the public also has to provide (expensive) expert opinions supporting its claims. However there is an obligation for Austria resulting international, but also EU, law to provide possibilities for early and effective public participation and to ensure that participation is not prohibitively expensive.

Chapter 5, the second part of the study, analyses the advantages and benefits of public participation, not only for the involved public but also for the project proponents, decision-makers and public authorities. Looking at concrete simplified example: The competent public authority can decide over a project on the basis of more (and sometimes better) information and will thus produce a better decision. At the same time the public will have had the possibility to state its positions and concerns; consequently there will be a broader public consent over the project. And finally the project proponent receives a better decision from the public authority and faces less resistance from the public in the further realization process. Overall the involvement of the public has positive effects on democracy and solidarity.

Chapter 6 shows the results of an international research of existing models in 14 countries. The most promising financing models could be found in Australia, Denmark, Germany, France, Canada, Sweden, Spain and Austria. In Australia EDOs (Environmental Defenders Offices) provide legal support to the public in environmentally relevant proceedings but do not offer financial assistance. In Denmark the legal aid system is open also for NGOs, but it is applied only in judicial and not in administrative proceedings. Some German provinces (for instance Saxony) provide support through state-funded coordination offices which support and coordinate public participation but do not provide financial assistance. In France the legal aid system generally is open to NGOs, but it is rarely granted. In specific cases NGOs can claim compensation for breaches of environmental law if they succeed against the lawbreaker before the court. Canada and Sweden have support systems

¹ Installations according to Council Directive 96/61/EC on integrated pollution prevention and control



which involve state-owned funds that provide financial support to the public. Finally in Austria a private fund, furnished by the Green members of parliament, financially supports public participation. However, this fund has too little resources at its disposal.

Chapter 7 deals with concrete proposals for models for the financing of public participation in Austria. The proposals are based upon national examples and the international research of existing models which serve as templates or sources of inspiration for the proposals.

The following models were elaborated:

- **Model: Funds**
In this model the funding to be transferred to the participating public is generated by a fee which is levied in the course of permitting projects under the Austrian EIA Act and IPPC-installation permitting proceedings (alternative: public funding). The administration of the funds is carried out by a strong management which is set up at the Austrian Environmental Agency (Umweltbundesamt) and processes the applications autonomously. The final decisions are taken by an executive committee. The whole model would be based upon a new law.
- **Model: Environmental Support Act (Umweltförderungsgesetz, UFG)**
The Environmental Support Act (UFG) already contains specific support schemes for other types of environmentally relevant activities. The big advantage of this model is that the existing structures of the UFG could be used, this would reduce personnel costs, and that only the UFG would have to be amended appropriately. A Commission (installed at the Austrian Environmental Agency) would be made competent to decide over applications. As regards the generation of funds the idea is the same as above.
- **Model: Civil Society self-administration**
For this model the German model set up in the province of Saxony was the prototype. It is very similar to the first model ("Funds") but has the special feature that civil society administers the funds through a kind of umbrella organisation. The decisions are taken by a panel whose members are elected by registered NGOs. The umbrella organisation, which would probably have to be set up, would, apart from allocating the funds, also support and coordinate public participation in Austria. As regards the source of funding see the aforementioned models.
- **Model: Commission**
In the last model a commission would be set up. Its members are selected out of proposals from the relevant ministries, the Austrian provinces, the environmental ombudsmen and registered NGOs. It would be set up at the Austrian Environmental Agency. As regards questions of funding please refer to the aforementioned models.



3. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND UND AUFBAU DER STUDIE

ÖKOBÜRO ist die Koordinierungsstelle österreichischer Umweltorganisationen (www.oekobuero.at). Wir sind nicht nur eine Art Dachverband für unsere Mitgliedsorganisationen, sondern verstehen uns auch als Drehscheibe sowie Plattform für verschiedene AkteurInnen der Zivilgesellschaft in Österreich und Europa. Unsere langjährige Tätigkeit in Form von Unterstützung und Informationsbereitstellung auf der einen und aktiver Partizipation in verschiedenen Verfahren und Prozessen auf der anderen Seite, haben es uns ermöglicht, fundiertes Wissen um die Herausforderungen und Bedürfnisse der Zivilgesellschaft bei Beteiligungsprozessen zu sammeln. Im Rahmen eines Workshops zum Thema „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ am 29.11.2011 konnten weitere zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden, die in die vorliegende Studie eingeflossen sind.

Eine Erkenntnis aus der Praxis ist, dass grundsätzlich eine hohe Bereitschaft von verschiedenen AkteurInnen besteht, sich an umweltrelevanten Verfahren wie beispielsweise nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G) zu beteiligen. Internationales Recht und Europarecht normieren entsprechende Informations-, Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten. Jedoch ist Beteiligung regelmäßig mit einem hohen personellen, aber insbesondere auch finanziellen Aufwand verbunden.

Diese Erkenntnis wird auch in der „Mistelbacher Erklärung“² reflektiert. Sie enthält in ihrem Anhang eine Empfehlung zur Einrichtung eines Fonds, der, aus Mitteln der Projektwerber gespeist, eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Öffentlichkeit für die Beteiligung an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren sicherstellen soll. Konkret heißt es dort: **„Einrichtung eines UVP-Projektfonds: Ein allgemeiner UVP-Projektfonds für die Wahrnehmung von Interessen der BürgerInnen im Verfahren könnte aus den Projekten gespeist, neutral verwaltet werden und z.B. Rechtsbeistände, Sachverständige, diverse Aufwandsentschädigungen usw. finanzieren.“**

Dieses Fondsmodell ist nur eines von mehreren möglichen Lösungen für die Kosten- und Finanzierungsproblematik, die für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich besteht. In der vorliegenden Studie wird aufgezeigt, wie der finanzielle Aufwand für die sich beteiligende Zivilgesellschaft abgedeckt werden kann.

Zunächst wird die Problemlage in Österreich im Detail erläutert (siehe Kapitel 4: „Die mangelnde Finanzierung als Hemmnis für Beteiligung in Österreich“). Sodann beleuchtet Kapitel 5 („Die Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung“) die Gründe, warum eine intensive Beteiligung

² Abrufbar unter: <http://www.espool-ce.info/at-cz/de/projektdokumente/schlussprotokoll/>



verschiedener AkteurInnen der Zivilgesellschaft an umweltrelevanten Verfahren wünschenswert und vorteilhaft für alle Beteiligten ist. Kapitel 6 enthält eine groß angelegte Recherche internationaler Finanzierungsmodelle. In diesem Zusammenhang wurden zunächst in einer „Grobrecherche“ (siehe unter 6.7.) international existierende Modelle gesucht und bewertet. Modelle, welche besonders interessant und relevant erschienen, wurden in einem nächsten Schritt einer „Feinrecherche“ unterzogen (siehe unter 6.6.). Dabei wurden die Modelle im Detail untersucht und beispielsweise Behörden und Betroffene zu ihren Erfahrungen in der Praxis befragt. Erläuterungen zur Methodik finden sich unter 6.2. Auf die Ergebnisse der internationaler Recherche folgt der zentrale Teil der Studie: Kapitel 7 enthält Vorschläge für verschiedene Finanzierungsmodelle in Österreich (Kapitel 7: „Vorschläge für Finanzierungsmodelle“). Die Vorschläge in Kapitel 7 sind auf die spezifische österreichische Situation zugeschnitten. Hierbei dienten die internationalen Modelle weniger als exakte Vorlage als vielmehr als Inspirationsquelle.

Wir hoffen mit der vorliegenden Studie einen Beitrag zu einer Entwicklung zu liefern, an deren Ende ein beteiligungsfreundliches System steht. Beteiligungsfreundlich bedeutet insbesondere auch, dass der Aufwand honoriert wird, welchen verschiedenste AkteurInnen, in vielen Fällen ohne spezifisch eigenes Interesse, in Beteiligungsprozessen auf sich nehmen.



4. DIE MANGELNDE FINANZIERUNG ALS HEMMNIS FÜR BETEILIGUNG IN ÖSTERREICH

4.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN ÖSTERREICH

In den letzten Jahren hat sich, nicht zuletzt aufgrund internationaler Vorgaben wie jenen der Aarhus Konvention³, für umweltrelevante Verwaltungsverfahren die Beteiligung der Öffentlichkeit als Element des Verfahrens etablieren können. Die Aarhus Konvention enthält die grundlegenden, für Österreich relevanten, Vorgaben über den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung an umweltrelevanten Verfahren sowie den Rechtsschutz für die Öffentlichkeit. Im Europarecht wurde die Aarhus Konvention, wenngleich noch nicht vollständig, in verschiedenen Richtlinien (etwa. RL 2003/35/EG über die Öffentlichkeitsbeteiligung, RL 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformation; RL 2001/42/EG über die Strategische Umweltprüfung) umgesetzt.

Seit der Novelle des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G) im Jahr 2004⁴ können sich, neben den möglicherweise in ihren subjektiven Rechten unmittelbar beeinträchtigten Nachbarn und Bürgerinitiativen auch Umweltorganisationen an UVP-Verfahren beteiligen und die Einhaltung von objektivem Umweltrecht geltend machen.

Durch die ordnungsgemäße Erhebung von Einwendungen bzw die Abgabe von Stellungnahmen erhalten Umweltorganisationen und im normalen Verfahren auch Bürgerinitiativen die Parteistellung mit dem Recht Umweltrechtsvorschriften im Verfahren geltend zu machen (vgl. §19 UVP-G). Durch die Parteistellung haben die genannten Gruppen auch das Recht auf Akteneinsicht und die Befugnis, Rechtsmittel zu erheben. Umweltorganisationen haben des Weiteren das Recht, sich an IPPC-Verfahren⁵ zu beteiligen und Rechtsmittel zu erheben. Diese neu eröffneten Beteiligungsmöglichkeiten mussten und müssen von der Zivilgesellschaft im Zusammenspiel mit den zuständigen Behörden mit Leben gefüllt werden, um nicht leere Worthüllen zu bleiben.

³ „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“. Für mehr Informationen siehe die Website der UNECE unter: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>.

⁴ Mit der Novelle 2004 (BGBl I Nr. 153/2004) wurden die europarechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Richtlinie 2003/35/EG) umgesetzt.

⁵ Siehe § 356b Abs 7 GewO: Seit der GewO-Novelle 2005 (BGBl I 2005/85) haben gemäß § 19 Abs 7 UVP-G anerkannte Umweltorganisationen Parteistellung im IPPC-Verfahren. Das bedeutet, sie können die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Genehmigungsverfahren geltend machen und gegen die daraus resultierenden Bescheide Rechtsmittel ergreifen. Wenn sie jedoch nicht innerhalb des sechswöchigen Auflagezeitraums (vgl. § 356a Abs 1 Z 1 GewO) schriftliche Einwendungen gegen das Projekt erheben, verlieren sie ihre Parteistellung wieder (Präklusion). Ähnliche Bestimmungen finden sich etwa im AWG und in verschiedenen Landesgesetzen.



In umweltrelevanten Verfahren außerhalb der UVP- und IPPC-Verfahren (zu denken ist etwa an gewerberechtliche, wasserrechtliche oder forstrechtliche Verfahren) sind die Beteiligungsrechte idR auf „Nachbarn“ beschränkt⁶, also auf diejenigen, die aufgrund einer persönlichen Betroffenheit vom konkreten Vorhaben ein subjektives Interesse vorweisen können. Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen, die auch das Recht haben Umweltschutzvorschriften in Verfahren geltend zu machen und welche die Adressaten einer möglichen finanziellen Unterstützung für Verfahrensbeteiligung sind, bleiben von diesen Verfahren mangels Beeinträchtigung subjektiver Interessen ausgeschlossen. Dies steht uE im Spannungsverhältnis zu Artikel 9 Abs 3 der Aarhus Konvention⁷.

Ein entscheidender hemmender Faktor für Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Regelfall die Frage der Kosten, insbesondere für Arbeitsaufwand, Gutachten und rechtliche Unterstützung bzw Vertretung. Mangels Beteiligungsmöglichkeiten außerhalb der UVP und weil die Kostenproblematik im Rahmen der UVP aufgrund der Komplexität der Verfahren besonders deutlich erkennbar ist, gehen wir im Folgenden primär auf Finanzierungsfragen für die Beteiligung an UVP-Verfahren ein.

4.2. RECHTLICHE GRUNDLAGEN FÜR EINE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG DER ÖFFENTLICHKEIT

Die völkerrechtliche Grundlage für die Forderung nach einer finanziellen Unterstützung der Öffentlichkeit in Verwaltungsverfahren in Österreich findet sich in den Bestimmungen der Aarhus Konvention. Österreich ist, wie auch die Europäische Union, Vertragspartei der Konvention. Durch die Ratifikation dieser internationalen Vereinbarung hat sich Österreich zur Umsetzung von verschiedenen Mindeststandards in Umweltverfahren betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, zum Verfahren selbst, sowie zum Rechtsschutz verpflichtet. Eine dieser Verpflichtungen besagt, dass Verfahren „nicht übermäßig teuer“ sein sollen (Art 9 Abs 4 der Konvention). Dieser Verpflichtung könnte durch die finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeit bei der Beteiligung Genüge getan werden.

⁶ § 8 AVG definiert Parteien als Personen, die vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses am Verwaltungsverfahren beteiligt sind. Die Parteistellung der Nachbarn ist entweder ausdrücklich in den Verwaltungsvorschriften festgelegt (vgl. etwa für genehmigungsverfahren § 19 Abs. 1 Z 1 UVP-G, § 42 Abs. 1 Z 3 AWG oder § 116 Abs. 3 Z 2 MinroG) oder ergibt sich Auslegung der relevanten Rechtsvorschriften. Entscheidend für die Parteistellung ist die Frage, ob der zu erlassende Bescheid unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtstellung einer Person haben kann (vgl. *Thienel/Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*⁵, Wien 2009, S.92). Dies wird im Falle von Genehmigungsbescheiden bei Nachbarn im Regelfall gegeben sein.

⁷ Vgl dazu die vom Lebensministerium in Auftrag gegebene Studie *Schulev-Steindl/Goby*, *Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugang zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention*, 2009; Download http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/_/H73/H736/Schulev-Steindl/Endb-AarhusKV_Adobe.pdf .



Die Aarhus Konvention erwähnt eine Unterstützung der Öffentlichkeit zur Wahrnehmung der in der Konvention verbrieften Rechte an mehreren Stellen. In der Präambel findet sich etwa folgender Absatz:

(...) in Erwägung dessen, daß Bürger zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben müssen, und in Anbetracht der Tatsache, daß sie in dieser Hinsicht gegebenenfalls Unterstützung benötigen, um ihre Rechte wahrnehmen zu können; (...).

Auch Artikel 3 erwähnt eine Unterstützung der Öffentlichkeit und bezieht sich konkret auf Umweltorganisationen:

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

Artikel 9 der Konvention, welcher sich mit dem Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten und damit zu Rechtsschutz befasst, bestimmt, dass finanzielle Barrieren durch Unterstützungsmechanismen abgebaut werden sollten:

„(5) Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern, stellt jede Vertragspartei sicher, daß der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.“

Obwohl die Bestimmungen nicht besonders streng formuliert sind und den Unterzeichnerstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum überlassen, erscheint die Stoßrichtung klar: Die Öffentlichkeit soll nicht durch hohe Kosten an einer effektiven Verfahrensbeteiligung gehindert werden. Wo hohe Kosten anfallen, sollen durch Ausgleichsmaßnahmen Beteiligungsmöglichkeiten sichergestellt werden.

Auf Europäischer Ebene existieren, trotz der völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus Konvention, keine Rechtsakte oder Instrumente, welche eine Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung in der von der Konvention geforderten Form vorsehen. Auch in Österreich wurden die Vorgaben zum Thema Finanzierung weder legislativ noch faktisch umgesetzt, obwohl im Hinblick auf die Kosten der Beteiligung, insbesondere in UVP-Verfahren, eine Unterstützung geboten erscheint.



4.3. BETEILIGUNG „AUF AUGENHÖHE“

Die UVP ist, zumindest was Großverfahren betrifft, das für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich wichtigste umweltrelevante Verfahren. In den Jahren ihrer Anwendung haben sich jedoch, auch im Hinblick auf die Beteiligungsrechte, einige Schwachstellen⁸ gezeigt. Die hohen Kosten für eine effektive und damit potentiell erfolgreiche Beteiligung sind eine davon. Auf weitere Fragen im Hinblick auf eine etwaige mangelhafte Umsetzung der Aarhus Konvention kann in diesem Rahmen jedoch nicht eingegangen werden.

Betreffend der UVP ergibt sich in Österreich bei der Beteiligung folgende Problematik: Alle im Rahmen des UVP-Verfahrens eingebrachten Dokumente und Informationen unterliegen der freien Beweiswürdigung durch die Behörde (§ 45 Abs 2 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG)⁹. Diese kann demnach, soweit es sich nicht um offenkundige oder gesetzlich vermutete Tatsachen handelt, frei entscheiden, welchem Vorbringen sie (etwa auch nur teilweise) Glauben schenkt und welchem nicht. Sie kann allerdings nicht einfach eine Tatsache als erwiesen annehmen, sondern hat auf Grundlage der aufgenommenen Beweise schlüssig aufgrund allgemeiner Denkgesetze ihre Meinung zu bilden¹⁰. Sowohl § 17 als auch § 24f Abs 3 UVP-G verpflichten die Behörde zur Berücksichtigung der "Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung" und konkretisieren diese Ergebnisse als "*Umweltverträglichkeitserklärung, Umweltverträglichkeitsgutachten oder zusammenfassende Bewertung, Stellungnahmen, einschließlich der Stellungnahmen und dem Ergebnis der Konsultationen nach § 10, Ergebnis einer allfälligen öffentlichen Erörterung*". Ennöckl/Raschauer äußern sich in ihrem Kommentar zum UVP-G¹¹ zu dieser Vorschrift folgendermaßen: „Die Behörde hat ihrer Entscheidung sohin im Wesentlichen ein *Umweltverträglichkeitsgutachten, das sich als vollständig, schlüssig und widerspruchsfrei erweist und dem nicht **auf gleicher fachlicher Ebene** entgegengetreten wurde, zugrunde zu legen.*“¹² Auch die Judikatur¹³ gibt diese Ansicht wieder.

Um nun diese „gleiche fachliche Ebene“ (in der Praxis hat sich dafür der Begriff „auf Augenhöhe“ etabliert) herstellen zu können, müssen vonseiten der sich beteiligenden Zivilgesellschaft Argumente durch Fachgutachten untermauert werden. Projektwerber argumentieren die Umweltverträglichkeit ihres Projektes in UVP-Verfahren regelmäßig mittels von ihnen vorgelegten

⁸ Vgl. etwa die ÖKOBÜRO Stellungnahme zur UVP-G Novelle 2009, einsehbar unter: <http://www.oekobuero.at/start.asp?showmenu=yes&fr=&b=443&ID=228121>.

⁹ Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung gilt natürlich auch für andere Verwaltungsverfahren, wird aber im Rahmen der UVP aufgrund deren besonderer Komplexität und der Notwendigkeit von Sachverständigengutachten besonders relevant.

¹⁰ Vgl. Thienel/Schulev-Steindl, Verwaltungsverfahrenrecht⁵, 2009, S.186.

¹¹ Vgl. Ennöckl/Raschauer, Kommentar zum UVP-G², Wien/New York 2006.

¹² Vgl. Ennöckl/Raschauer, Kommentar, § 24h RZ4.

¹³ Vgl. etwa VfSlg 18.322/2007.



Fachgutachten. Die Behörde prüft diese Gutachten und lässt zur Überprüfung des Vorbringens weitere Gutachten durch Amtssachverständige erstellen. Vorstellbar sind beispielsweise Gutachten zu Verkehr (Verkehrszahlen u.Ä.), Lufthygiene, Lärm und Gesundheitsschutz, Landschaftsschutz, Naturschutz (Pflanzen, Tiere, Biotope), Gewässerökologie oder zur Raumplanung. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Äußerungen von Laien in diesem Zusammenhang nur wenig bis gar kein Gewicht haben. Will eine Umweltorganisation oder Bürgerinitiative sich in diesem Zusammenhang Gehör verschaffen und den so getätigten Aussagen widersprechen, muss sie selbst mit von beeideten Sachverständigen erstellten Fachgutachten aufwarten. Aussagen von Personen, die möglicherweise aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit oder aus persönlichem Interesse viel Sachverstand zu einem Themenbereich mitbringen, aber aus formalen Gründen nicht als Sachverständige angesehen werden können, haben im Regelfall genauso wenig Gewicht wie Laienaussagen.

Um einem (schlüssigen und in sich widerspruchsfreien) Gutachten der Projektwerber oder der Behörde „auf gleicher fachlicher Ebene“ entgegentreten zu können, bedarf es demnach eines weiteren Gutachtens, welches die eigenen, den vorliegenden Gutachten widersprechenden, Aussagen untermauert. Die langjährige Erfahrung des BIV zeigt außerdem, dass die Erstellung von Gutachten über die Zurateziehung von RechtsanwältInnen zu stellen ist, Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die gängige Praxis, dass Anwälte aufgrund der finanziell unterschiedlichen Möglichkeiten die Vertretung von Projektwerbern gegenüber der Zivilgesellschaft bevorzugen.¹⁴

Nur wenn es der beteiligten Öffentlichkeit gelingt, den Nachweis zu erbringen, dass das vorgelegte Gutachten nicht mit den allgemeinen Denkgesetzen im Einklang steht, den Erfahrungen des täglichen Lebens widerspricht oder unschlüssig bzw widersprüchlich ist, entfällt die Notwendigkeit eines Gegengutachtens¹⁵. Dieser Nachweis wird in der Praxis aber nur in den seltensten Fällen gelingen.

Nur bei Vorliegen der oben genannten Voraussetzungen (Gegengutachten oder Nachweis der Unschlüssigkeit des Gutachtens) steht es der Behörde, zumindest nach der derzeit geltenden Rechtslage und ständiger Rechtsprechung, im Rahmen der freien Beweiswürdigung offen, von den Schlüssen, die sie auf Grundlage des von den Projektwerbern vorgelegten Gutachtens bzw den von Amts wegen angeforderten Gutachten gezogen hat, abzugehen und sich eine abweichende Meinung zu bilden.

Demgemäß ist nur in diesem Fall die von Art 6 Abs 8 der Aarhus Konvention geforderte „angemessene Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung“ in einem ausreichenden Maße gewährleistet. Es kann somit festgestellt werden, dass eine

¹⁴ Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.

¹⁵ Vgl. etwa VwGH 25.04.2002, 98/07/0103; 11.07.2006, 2001/12/0194.



erfolgsversprechende Beteiligung in der Regel nur dann möglich ist, wenn es der Zivilgesellschaft gelingt, Fachgutachten vorzulegen, welche ihre Argumente in einem Verfahren untermauern. Diese Fachgutachten sind teuer.

4.4. WER MUSS ZAHLEN?

Für die Verwaltungsverfahren (dazu gehört auch die UVP und das Berufungsverfahren vor dem Umweltsenat) enthält das AVG Bestimmungen darüber, welche Kosten von wem zu tragen sind. Sie kommen dann zur Anwendung, wenn durch die für ein konkretes Verfahren relevanten spezielleren Verwaltungsvorschriften nichts anderes festgelegt ist (§§ 74 Abs 2, 75 Abs 1, 76 Abs 1 AVG). Nachdem das UVP-G für das UVP-Verfahren wie auch das Bundesgesetz über den Umweltsenat (USG) keine Kostenbestimmungen enthält, kommen im Rahmen des UVP-Verfahrens folgende Bestimmungen des AVG zur Anwendung:

§ 74. (1) Jeder Beteiligte hat die ihm im Verwaltungsverfahren erwachsenden Kosten selbst zu bestreiten.

§ 76. (1) Erwachsen der Behörde bei einer Amtshandlung Barauslagen, so hat dafür, sofern nach den Verwaltungsvorschriften nicht auch diese Auslagen von Amts wegen zu tragen sind, die Partei aufzukommen, die den verfahrenseinleitenden Antrag gestellt hat. Als Barauslagen gelten auch die Gebühren, die den Sachverständigen und Dolmetschern zustehen. Kosten, die der Behörde aus ihrer Verpflichtung nach § 17a erwachsen, sowie die einem Gehörlosendolmetscher zustehenden Gebühren gelten nicht als Barauslagen. Im Falle des § 52 Abs 3 hat die Partei für die Gebühren, die den nichtamtlichen Sachverständigen zustehen, nur soweit aufzukommen, als sie den von ihr bestimmten Betrag nicht überschreiten.

Das bedeutet zweierlei: Jede Partei hat ihre eigenen Kosten (also etwa jene für Gutachten) selbst zu tragen. Barauslagen, die der Behörde erwachsen (das sind Aufwendungen, die der Behörde aus Anlass eines konkreten Verfahrens erwachsen und über den normalen Amtsaufwand hinausgehen, vor allem sind davon Gebühren für nichtamtliche Sachverständige erfasst¹⁶) sind von der Partei zu tragen, die den verfahrenseinleitenden Antrag gestellt hat. Das ist in der Regel der/die ProjektwerberIn. Da Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen nach geltender Rechtslage keine solchen Antragsbefugnisse haben, sind mögliche daraus entstehende Kostenprobleme noch nicht aktuell. Nach Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention wären ihnen aber uE entsprechende Antragsbefugnisse einzuräumen, daher könnte die Problematik des Ersatzes von Barauslagen in

¹⁶ Vgl. Thienel/Schulev-Steindl, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 347f.



Zukunft durchaus relevant werden. Konkret gestellt hat sich diese Kostenproblematik bereits im Zusammenhang mit der Antragslegitimation der Umweltschutzvereine in UVP-Feststellungsverfahren. Um die finanziell eher knapp ausgestatteten Umweltschutzvereine nicht durch hohe Kosten (die durch den Ersatz von Barauslagen gem. § 76 Abs 1 AVG entstehen könnten) davon abzuhalten, von sich aus einen UVP-Feststellungsantrag zu stellen, wurden sie mit der UVP-G-Novelle 2004 ausdrücklich von der Verpflichtung zum Ersatz von Barauslagen befreit (§ 3 Abs 7 letzter Satz UVP-G)¹⁷. Eine ähnliche Regelung würde sich auch für Umweltorganisationen empfehlen, sollte diesen in Zukunft eine entsprechende Antragslegitimation eingeräumt werden.

Vor den Gerichtshöfen, welche in gewissen Fällen für den Rechtsschutz im Rahmen von UVP-Verfahren zuständig sind, besteht zudem Rechtsanwaltspflicht (§ 24 Abs 2 Verwaltungsgerichtshofgesetz und § 17 Abs 2 Verfassungsgerichtshofgesetz). Die Kostentragungsregeln für die Verfahren vor den Gerichtshöfen legen (grundsätzlich) das so genannte „loser pays“ – Prinzip fest. Das bedeutet, dass diejenige Partei, die unterliegt, die Kosten der jeweils anderen Partei zu tragen hat. Die entsprechenden Bestimmungen sehen folgendermaßen aus:

Verwaltungsgerichtshofgesetz:

§ 47 (1) *Die vor dem Verwaltungsgerichtshof obsiegende Partei hat Anspruch auf Ersatz ihrer Aufwendungen durch die unterlegene Partei nach Maßgabe der §§ 47 bis 60.*

Verfassungsgerichtshofgesetz:

§ 88. *Der Partei, die unterliegt oder die den Beschwerdeführer klaglos gestellt hat, kann auf Antrag der Ersatz der Prozesskosten auferlegt werden. Das gleiche gilt sinngemäß für den Fall, dass der Beschwerdeführer die Beschwerde vor der mündlichen Verhandlung zurückzieht, ohne klaglos gestellt worden zu sein.*

Obwohl grundsätzlich das „loser pays“ – Prinzip gilt, gibt es aufgrund einer Pauschalierung der Kosten, welche regelmäßig relativ niedrig ausfällt, im Rahmen der Verfahren vor dem VfGH, dem VwGH und dem Umweltsenat diesbezüglich keine Kostenproblematik. Die Pauschalierung ist insofern positiv zu sehen, als sie es Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen trotz der geringen Erfolgsquote und des Risikos erlaubt, in umweltrelevanten Verfahren Beschwerde an den VwGH oder VfGH zu erheben. Andernfalls müssten sie damit rechnen, im Falle des Unterliegens im

¹⁷ Vgl. *Randl*, Der Umweltschutzanwalt im UVP-Verfahren, in: Ennöckl/N.Raschauer (Hrsg.), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat, Wien 2008, S.168.



Beschwerdeverfahren sehr hohe Kosten tragen zu müssen. Als Kehrseite ist die Pauschalierung für Rechtssuchende aus der Überlegung heraus problematisch, dass im Falle eines Obsiegens kein Kostenersatz vorgesehen ist, man also sozusagen auf seinen Ausgaben sitzen bleibt. Dies könnte fast, in Anlehnung an das „loser pays“ – Prinzip als „winner pays“ – Prinzip bezeichnet werden. Aus praktischer Sicht ist die derzeitige Regelung für die Öffentlichkeit aufgrund der geringen Erfolgsquoten mit Sicherheit vorteilhafter als eine strenge „loser pays“-Regelung.

4.5. WIE LÄUFT EIN UVP-VERFAHREN AB?

Das österreichische UVP-Verfahren ist als „konzentriertes Genehmigungsverfahren“ ausgestaltet. Das bedeutet, dass im Rahmen der Durchführung einer UVP (mit Ausnahme der Verfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte nach dem 3. Abschnitt des UVP-G), alle anderen Verfahren nach den Materiengesetzen (z.B. Wasserrecht, Bergrecht, Forstrecht) in einem einzigen Verfahren abgehandelt werden. Eine UVP setzt sich typischerweise aus verschiedenen Phasen zusammen. In jeder dieser Phasen werden vonseiten der zuständigen Behörde oder von den ProjektwerberInnen Schritte gesetzt, auf welche die beteiligte Öffentlichkeit gegebenenfalls reagieren kann bzw muss, um sich weiter (sinnvoll) beteiligen zu können. Der Ablauf¹⁸ des UVP-Verfahrens kann an dieser Stelle nur in Grundzügen dargestellt werden. Er gestaltet sich typischerweise¹⁹ folgendermaßen:²⁰

Das UVP-Verfahren beginnt formal mit der Einbringung des Genehmigungsantrages durch die ProjektwerberInnen bei der Behörde (§ 5 Abs 1 UVP-G). Dabei haben die ProjektwerberInnen auch die Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) vorzulegen (§ 5 Abs 1 iVm. § 6 UVP-G), welche zugleich den inhaltlichen Kern des UVP-Verfahrens darstellt. Die UVE enthält Informationen über die wichtigsten geprüften Alternativen, die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und die geplanten Maßnahmen zur Vermeidung oder Verminderung dieser Auswirkungen.

Die Dokumente werden dann von der Behörde an verschiedene Stellen übermittelt (§ 5 Abs 3ff UVP-G) und bei der Standortgemeinde sowie bei der zuständigen Behörde mindestens 6 Wochen lang zur öffentlichen Einsicht aufgelegt (§ 9 UVP-G, Öffentliche Auflage). Jedermann kann in diesem Zeitraum zum Vorhaben Stellung nehmen. Mit der öffentlichen Auflage beginnt jene Frist zu

¹⁸ Siehe auch das Ablaufschema des Lebensministeriums unter: <http://www.lebensministerium.at/filemanager/download/8371/>

¹⁹ Die Ausführungen gelten nur eingeschränkt für das vereinfachte UVP-Verfahren (Spalten 2 und 3 des Anhanges) und das Verfahren nach dem dritten Abschnitt des UVP-G für Autobahnen, Schnellstraßen und Hochleistungsstrecken. Die Aussagen zu den Kosten und finanziellen Belastungen lassen sich jedoch uneingeschränkt (und im Falle der Verfahren nach dem dritten Abschnitt UVP-G u.U. sogar noch verstärkt) auf diese Verfahrenstypen übertragen.

²⁰ Siehe ÖKOBÜRO Info-Text zur UVP, erhältlich unter: http://doku.cac.at/oekobuero_infotext_uvp_2009.pdf sowie die Homepage des Umweltbundesamtes unter: <http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/verfahrensablauf/>



laufen, innerhalb welcher sich Bürgerinitiativen konstituieren sowie Umweltorganisationen (sofern nach §19 Abs 7 UVP-G anerkannt) und NachbarInnen Parteistellung erlangen können.

Die Behörde prüft die eingegangenen Stellungnahmen und erteilt Amtssachverständigen aus den verschiedensten Fachbereichen den Auftrag, ein Umweltverträglichkeitsgutachten (UVG) zu erstellen, in welchem die möglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt bewertet werden (§ 12 UVP-G). Die Arbeit der Sachverständigen basiert auf der UVE, den eingelangten Stellungnahmen sowie sonstigen der Behörde vorliegenden Gutachten. Die Prüfung hat im Hinblick auf die Genehmigungskriterien (§ 17) des UVP-G zu erfolgen. Das Ergebnis ist ein umfassendes Umweltverträglichkeitsgutachten, welches auch eine allgemein verständliche Zusammenfassung enthalten muss. Im „vereinfachten“ Verfahren gibt es kein UVG, sondern eine zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen durch die Behörde.

Im Anschluss ist eine mündliche Verhandlung vorgesehen (§ 16 UVP-G), deren Termin schon bei der öffentlichen Auflage bekannt gegeben werden kann (§ 9 Abs 3 UVP-G). Es besteht zudem die Möglichkeit, im Falle von größeren Interessenskonflikten, das Verfahren für die Durchführung einer Mediation (§ 16 Abs 2 UVP-G) zu unterbrechen, deren Ergebnisse für die Behörde jedoch nicht bindend sind.

Darauf folgt die Entscheidung der Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens mittels Genehmigungsbescheid. Die Ergebnisse des vorangegangenen Verfahrens sind natürlich zu berücksichtigen (§ 17 Abs 4 UVP-G). Weitere Genehmigungsvoraussetzungen sind die Begrenzung von Emissionen und Schadstoffen nach dem Stand der Technik, die Minimierung bzw Vermeidung von Immissionsbelastungen sowie ein Abfallvermeidungs- und Entsorgungskonzept. Der Genehmigungsbescheid ist für acht Wochen zur öffentlichen Einsichtnahme aufzulegen (§ 17 Abs 7 UVP-G). Eine Berufung gegen diesen Bescheid ist innerhalb von vier Wochen möglich (§ 40 UVP-G, siehe dazu auch unten).

Die Fertigstellung des Vorhabens ist der Behörde anzuzeigen. Diese hat zu prüfen, ob die Vorgaben des Genehmigungsbescheides eingehalten werden und erlässt darüber einen Abnahmebescheid (Abnahmeprüfung, § 20 UVP-G). Die Behörde hat weiters zwischen drei und fünf Jahren nach Fertigstellung oder zu einem im Abnahmebescheid genannten Zeitpunkt zu prüfen, ob die Prognosen der UVP mit den tatsächlichen Umweltauswirkungen übereinstimmen und, wenn notwendig, die Beseitigung von Mängeln und Abweichungen zu veranlassen (Nachkontrolle, § 22 UVP-G).



4.6. WO IST EINE BETEILIGUNG MÖGLICH UND WO FALLEN KOSTEN AN?

Wie oben erwähnt beginnt die formale Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der öffentlichen Auflage der Projektunterlagen (Genehmigungsantrag, Umweltverträglichkeitserklärung). Ab diesem Zeitpunkt können sich (ein „volles“ UVP-Verfahren vorausgesetzt) anerkannte Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen (BIs) und NachbarInnen am Verfahren beteiligen. Im Folgenden sollen Schritt für Schritt die Beteiligungsmöglichkeiten in den verschiedenen Verfahrensphasen eines kompletten UVP-Verfahrens nach dem ersten Abschnitt des UVP-G und die damit typischerweise verbundenen Kosten dargestellt werden. Wie bereits oben erwähnt gibt es im UVP-Regime Sonderregelungen für Verkehrsinfrastrukturprojekte. Auf die Unterschiede kann hier nicht eingegangen werden, die Kostenproblematik besteht aber (insbesondere) auch dort.

- Beteiligung im Rahmen der öffentlichen Auflage bedeutet zunächst, die **Projektunterlagen durchzugehen, inhaltlich zu erfassen** und sich ein erstes Bild vom geplanten Projekt und den damit verbundenen Umweltauswirkungen zu machen. In dieser Phase ist es möglich, ausreichend Zeit vorausgesetzt, auch ohne finanzielle Ausgaben aktiv zu werden.

Kosten: Es macht in jedem Fall Sinn, ExpertInnen (Sachverständige oder erfahrene AnwältInnen) für die Analyse der Unterlagen heranzuziehen, insbesondere um zB Widersprüche und Fehler ausfindig zu machen. Die Projektunterlagen sind in der Regel so kompliziert und umfangreich, dass Laien diese nicht verstehen und Widersprüche und Fehler kaum erkennen können. Um eine fundierte Beurteilung der Auswirkungen eines Projektes und Informationen über mögliche Angriffspunkte zu erhalten, wird in der Praxis die Einbeziehung von ExpertInnen unumgänglich sein.

- Durch die ordnungsgemäße **Erhebung von Einwendungen bzw die Abgabe von Stellungnahmen** erhalten anerkannte Umweltorganisationen und im normalen Verfahren auch Bürgerinitiativen die Parteistellung mit dem Recht, Umweltrechtsvorschriften im Verfahren geltend zu machen. Dies ist für anerkannte Umweltorganisationen relativ einfach, da ihre Parteistellung nur von der Tatsache, dass sie Einwendungen innerhalb der Auflagefrist eingebracht haben, abhängt. Bürgerinitiativen hingegen konstituieren sich nach § 19 Abs 4 UVP-G erst mit der Einbringung einer Stellungnahme und entsprechend vielen (200) Unterstützungserklärungen. Anschließend müssen Bürgerinitiativen auch noch Einwendungen erheben, damit sie ihre Parteistellung nicht wieder verlieren. Für das



Zustandekommen einer Bürgerinitiative hat der VfGH in seiner Judikatur²¹ ausgesprochen strenge Regeln aufgestellt.

Kosten: Für Umweltorganisationen wie auch Bürgerinitiativen ist es sinnvoll, sich bei der Erstellung von Einwendungen bzw Stellungnahmen von Sachverständigen beraten zu lassen bzw diese mit der Erstellung von Gutachten über den Inhalt der Einwendungen oder Teile davon zu beauftragen. Frühzeitig eingebrachte Informationen von hoher Qualität können einen entscheidenden Einfluss auf das Verfahren haben. Hinzu kommt insbesondere für Bürgerinitiativen die Notwendigkeit, sich aufgrund der strengen formalen Voraussetzungen bei ihrer Konstituierung von erfahrenen AnwältInnen beraten zu lassen. Die langjährige Erfahrung des BIV zeigt außerdem, dass die Erstellung von Gutachten über die Zurate Ziehung von RechtsanwältInnen erfolgen sollte.²²

- Auf das bisher schriftlich geführte Verfahren folgt nun die **mündliche Verhandlung**.

Kosten: In der mündlichen Verhandlung ist erneut eine Unterstützung durch erfahrene RechtsanwältInnen empfehlenswert. Auch die Sachverständigen sollten zur Ausführung und zur Verteidigung ihrer schriftlich gemachten Aussagen anwesend sein.

Im Anschluss erfolgt die Entscheidung der Behörde über den Genehmigungsantrag per Bescheid. Gegen diesen kann von den Parteien des Verfahrens Berufung an den Umweltsenat erhoben werden. In diesem Fall gibt es weitere Verfahrensschritte:

- Es besteht die Möglichkeit, **gegen den Genehmigungsbescheid** innerhalb von vier Wochen **Berufung zu erheben** (§ 40 UVP-G).²³

Kosten: Eine Berufung sollte von erfahrenen RechtsanwältInnen verfasst werden, damit der juristische Sachverhalt ausreichend erfasst wird und etwaige Fehler im Verfahren auch geltend gemacht werden können. Auch Sachverständige sind gefragt, um auf Augenhöhe mit den ProjektwerberInnen argumentieren zu können. Da im Berufungsverfahren vor dem Umweltsenat

²¹ Vgl. etwa VfSlg. 17.808/2006, 18.046/2006, 18.075/2007 und VfGH GZ B743/07n (keine Sammlungsnummer).

²² Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.

²³ Auf die Details des Berufungsverfahrens kann hier nicht eingegangen werden. Zum Berufungsverfahren für Verfahren nach dem dritten Abschnitt des UVP-G (Bundesstraßen, Hochleistungsstrecken) siehe weiter unten.



kein Neuerungsverbot besteht (vgl. § 65 AVG), können auch neue Vorbringen (z.B. in Form von Gutachten) eingebracht werden.

- Im Rahmen des **Berufungsverfahrens** ist **eine mündliche Verhandlung** durchzuführen, wenn dies von den Parteien beantragt wird oder es der Umweltsenat für notwendig hält.

Kosten: Wie bereits in der ersten Instanz sollten BerufungswerberInnen Unterstützung durch RechtsanwältInnen und Sachverständige suchen, um auf Augenhöhe mit den ProjektwerberInnen argumentieren zu können.

- In gewissen Fällen²⁴ ist als letzter Schritt eine **Beschwerde an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts**, den Verfassungs- und den Verwaltungsgerichtshof, möglich.

Kosten: Wie bereits oben erwähnt besteht vor den Gerichtshöfen Rechtsanwaltpflicht. Aufgrund der Pauschalierung der Kosten ist das „loser pays“ Prinzip zwar entschärft, im Falle eines Obsiegens erhält man allerdings möglicherweise auch nur einen Teil seiner Kosten ersetzt.

Es darf nicht übersehen werden, dass sich die Kostenproblematik auch in anderen Verwaltungsverfahren stellt. Hier ist insbesondere das Verfahren für die Genehmigung von IPPC Anlagen zu erwähnen.

4.7. RECHTSMITTEL IN VERFAHREN ZU BUNDESSTRASSEN UND HOCHLEISTUNGSTRECKEN

Als eigener Punkt sollen an dieser Stelle Berufungen nach dem dritten Abschnitt des UVP-G (§§23a ff UVP-G) behandelt werden, da diese stark von den oben skizzierten Berufungen abweichen. Dabei geht es um Bundesstraßen und Hochleistungstrecken der Eisenbahn.

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich bei Verfahren nach dem dritten Abschnitt, im Gegensatz zu jenen nach dem zweiten Abschnitt (also alle anderen UVPs), nicht um konzentrierte, sondern nur

²⁴ Hier kann nicht näher auf den Rechtsschutz vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts eingegangen werden. Es darf auf den ÖKOBÜRO Infotext zu diesem Thema verwiesen werden. Dieser ist erhältlich unter: http://doku.cac.at/oekobuero_infotext_uvp_2009.pdf.



um teilkonzentrierte Verfahren handelt. Das bedeutet, dass nicht nur ein Verfahren, sondern zumindest drei Verfahren durchgeführt werden, welche jeweils mit Bescheiderlassung enden. Die inhaltliche Hauptkompetenz liegt beim Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT). Dieser hat ein teilkonzentriertes UVP-Genehmigungsverfahren durchzuführen, in welchem alle relevanten bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften anzuwenden sind, in denen ein Bundesminister die Behörde erster Instanz darstellt (vgl. § 24 Abs 1 UVP-G). Außerdem haben der Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung (vgl. § 24 Abs 3 UVP-G) und die Landesregierung (vgl. § 24 Abs 4) alle übrigen relevanten bundesrechtlichen und landesrechtlichen Bestimmungen in zwei weiteren teilkonzentrierten Verfahren anzuwenden. In allen drei Verfahren kommt NachbarInnen, BIs und Umweltorganisationen Parteistellung zu.

Somit sind drei Verfahren durchzuführen, die mit dem Erlass von drei voneinander unabhängigen Bescheiden enden, gegen welche jeweils Rechtsmittel erhoben werden können. Es ist darauf hinzuweisen, dass gegen Entscheidungen des BMVIT kein ordentliches Rechtsmittel offensteht. Es können lediglich, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind, VwGH und VfGH angerufen werden. Der Umweltsenat ist für Berufungen gegen Entscheidungen des BMVIT nicht zuständig. Dies wird sich allerdings im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012, die am 05.06.2012 kundgemacht wurde (BGBl I 2012/51), ändern. Gem. dieser Novelle werden Entscheidungen des BMVIT zweitinstanzlich durch das neu einzuführende Bundesverwaltungsgericht überprüft werden können.

Gegen Entscheidungen des Landeshauptmannes steht grundsätzlich ein Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister²⁵ bzw je nach betroffener Rechtsmaterie auch an den Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) offen. Im Falle einer Erstzuständigkeit der Landesregierung ergibt sich ein etwaiger Instanzenzug aus den relevanten Landesgesetzen.

Diese Situation illustriert anschaulich die Komplexität von UVP-Verfahren und insbesondere von UVP-Verfahren zu Transportinfrastrukturprojekten. Wollen sich Umweltorganisationen oder andere VertreterInnen der Öffentlichkeit an einem UVP-Verfahren einer Straße beteiligen, sollten sie sich in zumindest zwei Verfahren engagieren. Während das BMVIT-Verfahren als Hauptverfahren wichtige Themen wie Lärm oder Luftschadstoffe abdeckt, werden Fragen des Naturschutzes, die in diesem Zusammenhang (insbesondere im Hinblick auf eine Prüfung der Alternativen) besondere Bedeutung haben, erst im Rahmen des von der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde oder Landesregierung durchzuführenden Verfahrens abgehandelt.

Das bedeutet in der Praxis einerseits, dass Gutachten für mehrere Fachbereiche in mehreren Verfahren eingeholt werden müssen, andererseits bedeutet die Präsenz in verschiedenen Verfahren auch eine Vervielfachung der notwendigen Ausgaben.

²⁵ Vgl. Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in Raschauer/Wesseley, Handbuch Umweltrecht, 2006, S.349.



4.8. PRAXISERFAHRUNGEN MIT KOSTEN IN UVP-VERFAHREN

Zunächst sollen Informationen über Kosten in UVP-Verfahren präsentiert werden, wie sie ÖKOBÜRO von in der UVP-Praxis tätigen Personen zur Verfügung gestellt wurden. In Kapitel 7 werden auf Grundlage von Informationen des „Grün-Alternativen Vereins zur Unterstützung von BürgerInneninitiativen“ (www.buergerinitiativen.at, BIV) und einer von ÖKOBÜRO durchgeführten Recherche Beispiele für konkrete Projekte gegeben und die mit der Beteiligung an den jeweiligen Verfahren verbundenen Kosten dargestellt.

4.9. INFORMATIONEN AUS DER NRO-PRAXIS

Nach Informationen der Umweltorganisationen²⁶ variieren Personalaufwand und externe Kosten von Fall zu Fall erheblich. Einerseits ist das auf die unterschiedliche Komplexität der Projekte zurückzuführen, andererseits ist es für Umweltorganisationen aus Ressourcengründen nicht möglich, sich in allen Fällen gleich intensiv zu beteiligen. Auffällig ist die Tatsache, dass sich Umweltorganisationen in Österreich bisher nur sehr zaghaft beteiligt haben und in keinem einzigen UVP-Verfahren mit ihren Forderungen in größerem Ausmaß durchgedrungen sind.

Dies lässt sich einerseits auf die Tatsache zurückführen, dass die Parteirechte der Umweltorganisationen in UVP-Verfahren erst mit der UVP-G Novelle 2004 (BGBl I Nr. 153/2004) eingeführt wurden²⁷. Andererseits, und praktisch viel bedeutender, können Umweltorganisationen das mit UVP-Verfahren verbundene hohe Kostenrisiko kaum eingehen. Umweltorganisationen sind, im Gegensatz zu Bürgerinitiativen, welche aufgrund subjektiver Betroffenheit aktiv werden, ökonomisch agierende Gebilde, die auf die effiziente Nutzung ihrer Ressourcen achten müssen. Sind für eine effektive Beteiligung nun beispielsweise rund 20.000 Euro notwendig, stellt sich für die Organisation die Frage, ob diese Investition ausreichend vielversprechend ist. Zum Vergleich: Mit diesem Betrag kann etwa eine Vollzeitstelle für ein halbes Jahr beschäftigt werden. Diese Überlegung gepaart mit der geringen Erfolgswahrscheinlichkeit in UVP-Verfahren, führt im Ergebnis dazu, dass es wenig bis gar keine ernsthafte Beteiligung von Umweltorganisationen in UVP-Verfahren gibt. Die Organisationen müssen sich zudem gegenüber ihren Mitgliedern und FörderInnen rechtfertigen, wenn viele (personelle und finanzielle) Ressourcen für eine Aktivität

²⁶ Es wurden GLOBAL 2000, Greenpeace, der Naturschutzbund Steiermark, der WWF und der Österreichische Alpenverein befragt.

²⁷ Aufgrund von Übergangsbestimmungen konnten sich Umweltorganisationen erst in Verfahren, welche nach Juni 2005 eingeleitet wurden, als Parteien beteiligen. Auffällig war eine starke Häufung von Verfahren kurz vor diesem Zeitpunkt. Das volle Ausmaß der Beteiligung von Umweltorganisationen wurde erst in den Jahren 2006/2007 erreicht.



verwendet werden. Die Situation in UVP-Verfahren erlaubt diese Rechtfertigung nur schwer, da der Arbeitsaufwand und die Kosten enorm, die Erfolgsaussichten jedoch gering sind.

Im Ergebnis beteiligen sich Organisationen wenn überhaupt nur in geringem Ausmaß und ohne die notwendigen Ressourcen in Fachgutachten zu investieren. So bleiben Erfolge aus und die Bereitschaft sich zu beteiligen reduziert sich sukzessive. Hinsichtlich des notwendigen Sachverständigen greifen Umweltorganisationen in der Praxis meist auf „interne“, also direkt bei ihr oder bei befreundeten NROs angestellte ExpertInnen zurück. Dieses Vorgehen ist zwar kosteneffektiv, die Problematik der „gleichen Augenhöhe“ bleibt aber aufgrund der mangelnden Zertifizierung der NRO-internen ExpertInnen bestehen. Daher müssten auch Umweltorganisationen für eine effektive Beteiligung auf externe und damit kostenintensive ExpertInnengutachten zurückgreifen. Dies ist jedoch, wie erwähnt, aufgrund des hohen Kostenrisikos nur schwer zu rechtfertigen und wird in der Praxis nur in seltenen Fällen tatsächlich gemacht.

Ein in der UVP-Praxis tätiger Sachverständiger²⁸ hat folgende Informationen zur Verfügung gestellt: Gutachten, die von Einwanderseite eingebracht werden, sind am ehesten mit Amtsgutachten zu vergleichen, da sie in der Regel auf den Ergebnissen der bereits vorliegenden UVE-Gutachten aufbauen. Bei Zweifel an den vorhandenen Grundlagendaten müssen Vor-Ort-Erhebungen durchgeführt werden. Diese sind, egal in welchem Fachgebiet, besonders teuer und aufwändig. Wenn es eine große Anzahl von Einwendungen oder gar Gegengutachten gibt, können auch Amtsgutachten sehr teuer werden. Seine Einschätzung zu den Kosten von Gutachten in Großvorhaben (mindestens 10 Hektar oder Verkehrsinfrastruktur von mindestens 10 km Länge) in verschiedenen Fachbereichen ohne detaillierte Vor-Ort-Erhebungen:

Lufthygiene: 15.000 - 40.000,- €

Lärm: 20.000 - 50.000,- Euro (für Verkehrsvorhaben), 10.000 - 40.000,- (für sonstige Großvorhaben)

Pflanzen, Tiere, Biotop: 25.000 - 50.000,- Euro (für Verkehrsvorhaben), 10.000 - 30.000,- (für sonstige Großvorhaben) Selbstverständlich unterliegen diese Werte einer großen Schwankungsbreite, je nach Problematik des Einzelfalles. Insofern verstehen sie sich lediglich als Richtwerte.

Der Sachverständige gewährte uns auch in seine interne Kostenberechnung Einblick:

„(...) Mein interner Richtwert für eine fachübergreifende gutachterliche Stellungnahme zu den UVE-/UVP-Unterlagen (Vollständigkeits- + Plausibilitätsprüfung) liegt bei 5.000 - 10.000,- Euro. Für vertiefende gutachterliche Stellungnahmen zu einzelnen Fachgebieten z.B. zu Naturschutz,

²⁸ Dipl. Ing. Robert Unglaub, Techn. Büro ARCHI NOAH Landschafts-, Raumplanung und Umweltprüfung, www.archi-noah.at.



Raumplanung oder Landschaftsbild setze ich erfahrungsgemäß 3.500 - 7.500,- Euro an. Das sind natürlich alles Sonderpreise, die ich BIs und Umweltorganisationen gewähre.“²⁹

Es muss nochmals ausdrücklich betont werden, dass die angeführten Kosten nicht die marktüblichen Preise darstellen, sondern diese, teilweise gravierend, unterschreiten. Üblicherweise sind Gutachten, wie bereits oben erwähnt, empfindlich teurer.

4.10. BEISPIELE FÜR UVP-VERFAHREN UND DAMIT VERBUNDENE KOSTEN

Der folgende Abschnitt basiert einerseits auf Informationen, die vom „Grün-Alternativen Verein zur Unterstützung von BürgerInneninitiativen“ (BIV) zur Verfügung gestellt wurden. Andererseits wurden, da keine Literatur zu diesem Thema existiert, auch empirische Nachforschungen (Interviews, E-Mail Befragung u.Ä.) durchgeführt. Bei den erhobenen Kosten handelt es sich um Kosten, welche BIs im Rahmen ihrer Beteiligung an den Verfahren entstanden sind. Es werden die getätigten Ausgaben ohne nähere Erläuterungen des Verfahrensablaufes dargestellt. Folgende Beispiele sollen zur Illustration der Kostenproblematik in UVP-Verfahren dienen:

- Schotterabbau Schönkirchen in Niederösterreich
- S 1 West in Niederösterreich
- S 1 Ost in Niederösterreich
- A 5 Nordautobahn Südteil (Eibesbrunn – Schrick)
- B 100 Drautalstraße Obergottesfeld – Dellach in Kärnten
- Kraftwerksanlage Gössendorf/Kalsdorf in der Steiermark

In all diesen Verfahren hat der BIV einen Beitrag zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung geleistet und verfügt daher über Datenmaterial. Es ist grundsätzlich nicht einfach, einen Überblick über die für Verfahrensbeteiligung aufgewendeten Kosten zu erhalten. Insbesondere dann, wenn die Verfahren (inklusive Berufungsverfahren und Beschwerde an die Gerichtshöfe) über Jahre andauern und von verschiedenen Personen und Initiativen verschiedene Aktionen gesetzt werden. Auch die vom BIV zur Verfügung gestellten Daten sind nicht ganz vollständig und wurden durch Interviews mit den Beteiligten ergänzt. Die Beispiele illustrieren sehr anschaulich die Kostenproblematik bei Beteiligungen an UVP-Verfahren.

²⁹ Unglaub, E-Mail vom 05. März 2010.



Schotterabbau Schönkirchen

Rechtsgrundlage: UVP-G Anhang 1, Spalte 1, Z 25 (Bergbau)

Verfahrensstand laut Dokumentation des Umweltbundesamtes ³⁰ : Genehmigungsbescheid ergangen, durch Umweltsenat bestätigt, VwGH Beschwerde anhängig.

Kosten 1. Instanz:

Rechtsanwalt: Stellungnahme und Verhandlung 2.478 Euro

Sachverständige: Medizinisches Gutachten zu Luftschadstoffen und Lärm 2.040 Euro

Kosten 2. Instanz:

Rechtsanwalt: Berufung, ergänzender Schriftsatz und zwei Stellungnahmen: 4.130 Euro

Sachverständige: Gutachterliche Stellungnahme zu Forst- und Naturschutz,
Stellungnahme zum amtlichen Gutachten zweiter Instanz und weitere Stellungnahmen

6.540 Euro

Gesamtkosten: 15.188 Euro.

Derzeit ist noch eine Beschwerde beim VwGH anhängig, welche allerdings nicht vom BIV teilfinanziert wurde. Die Gesamtkosten lagen nach Auskunft der im Verfahren aktiven BI bei 22.107 Euro. Das bedeutet, dass für die VwGH Beschwerde weitere Kosten in Höhe von ca. 7.000 Euro entstanden sind. Gesamt betrachtet betragen die Kosten für rechtsanwaltliche Betreuung und Vertretung im Verfahren knapp 12.000 Euro und für Gutachten knapp 10.000 Euro. Die restlichen rund 600 Euro wurden für Kopierkosten, Gebühren und Bankspesen aufgewendet.

Auf telefonische Nachfrage erhielt ÖKOBÜRO noch folgende Auskunft zu den Beteiligungskosten: Die beteiligte BI ließ sich anfangs in den mündlichen Verhandlungen nicht anwaltlich vertreten. Dadurch wurden zwar einige Kosten gespart, es stellte sich aber nach Auskunft einer BI-Vertreterin später als strategischer Fehler heraus. Auf ein Gutachten zu Lärm- und Luftqualität wurde aufgrund der hohen Kosten (ca. 8.000 Euro mindestens veranschlagt) verzichtet. Gesamt wären ca. 10.000 Euro zusätzliches Budget notwendig gewesen, um eine Beteiligung wie gewünscht durchführen zu können. Neben der Teilfinanzierung durch den BIV wurden die aufgewendeten Ausgaben primär durch private Sammlungen gedeckt³¹.

³⁰ http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/uvpdatenbank/uvp_online/.

³¹ Telefonat Fr. Dr. Ilse Nagler am 19.04.2010.



S1 West

Rechtsgrundlage: § 23a UVP-G (Bundesstraße)

Der genaue Titel des Verfahrens gemäß der UBA UVP-Datenbank lautet „S1 Wiener Außenring Schnellstraße, Abschnitt A5/B7 - Knoten Korneuburg A22/S1“. Im Jahr 2007 ist ein VfGH Erkenntnis über die Aufhebung der Trassenverordnung (das Ergebnis der UVP im Verfahren für Bundesstraßen) ergangen.

Kosten im Trassenverfahren:

Rechtsanwalt: Anfechtung der Verordnung 5.400 Euro

Bescheidverfahren:

Rechtsanwalt: VwGH Beschwerde mit Detailausführung 4.870 Euro

Sachverständige: Gutachten Verkehrsplanung und ergänzender Schriftsatz (finanziert vom BIV)
3.180 Euro

Sachverständige: Gutachten Luft/Medizin (finanziert von BI selbst) 1.500 Euro

Kostenersatz im VwGH-Verfahren an Republik und Asfinag 1.373,1 Euro

Gesamtkosten 15.323,1 Euro

Auf telefonische Nachfrage wurde vonseiten der BI bestätigt, dass es sich bei dem Preis für das luftmedizinische Gutachten um einen absoluten Freundschaftspreis handelt, welcher lediglich über die guten Beziehungen der BI zu den kompetenten Personen möglich war. Zudem wären nach Ansicht der BI weitere Gutachten zu Geologie, Landschaftsplanung und Biologie notwendig gewesen, um ihre Standpunkte ausreichend vertreten zu können. Diese Gutachten wurden jedoch nicht eingeholt, teils weil keine Finanzmittel mehr vorhanden waren, teils weil sich kein Gutachter finden ließ, der das Thema für eine BI hätte behandeln können.³²

S1 Ost

Rechtsgrundlage: §23a UVP-G (Bundesstraße)

³² Telefonat und E-Mail Elisabeth Kerschbaum am 20.04.2010.



Die Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Verfahren ist ein (einsames) Beispiel dafür, wie ohne massiven Ressourceneinsatz in Richtung Rechtsanwälte bzw Gutachten eine Beteiligung erfolgreich funktionieren kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine finanziellen Mittel aufgewendet werden mussten.

Die notwendige Expertise konnte von der BI selbst erbracht werden. Der Großteil der Aufwendungen, welche getätigt wurden, war für Publikationen sowie für Fahrtkosten vorgesehen:

Es wurden mehrere Flugblätter herausgegeben, für deren Druck und Verteilung insgesamt 21.600 Euro aufgewendet wurden. Hinzu kommen 672 Euro Fahrtkosten. Gesamt wurden somit 22.272 Euro aufgewendet. Eine weitere Besonderheit dieses Beispiels liegt darin, dass auch im Hinblick auf die Arbeitszeit der in der BI aktiven Personen Schätzungen vorliegen. Diese sollen im Folgenden etwas genauer aufgeschlüsselt werden:

38 Flugblätter zu je 7 Personentagen (PT):	266 PT
Vorbereitung auf Teilnahme an der UVP durch 5 Personen zu je 15 PT	75 PT
20 Materienverfahren je 1 PT	20 PT
20 BI Meetings je 1 PT	20 PT
Eingaben, Anfragen, Analyse UVE zur Raststation	20 PT
Gesamt	401 PT

Geht man von einem Personenmonat von 20 Personentagen aus, entsprechen 401 Personentage 20 Monaten, also ca. 2 Jahren Arbeitszeit einer einzelnen Person (real, das bedeutet Urlaub und Feiertage nicht mitgerechnet). Dieser Aufwand ist enorm. Um dies nochmals zu veranschaulichen könnte man die Anzahl der Personentage mit einem fiktiven Tagessatz von 250 Euro multiplizieren. Im Ergebnis wäre die eingesetzte Arbeitszeit über 100.000 Euro wert. Dies zeigt deutlich, mit welchem hohem persönlichen Aufwand Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich erarbeitet werden muss.

A 5 Nordautobahn Südteil (Eibesbrunn – Schrick)

Rechtsgrundlage: § 23a UVP-G (Bundesstraße)

Dieses Verfahren wird in der Datenbank des UBA unter „A5 Nordautobahn, Abschnitt Eibesbrunn – Schrick“ geführt. Auch hier hat der BIV eine Teilfinanzierung übernommen, die Informationen über



die Kosten des Verfahrens für die beteiligte Bürgerinitiative „Rosa Igel“ stammen vom damaligen Sprecher der Initiative³³.

Die Gesamtausgaben der BI lagen bei etwa 15.000 Euro. 10.000 Euro davon wurden für rechtsanwaltliche Vertretung (im UVP- Verfahren und für eine VfGH-Beschwerde) ausgegeben, Gutachten wurde keines erstellt. Der Sprecher führt dazu aus, dass für Gutachten einfach kein Geld vorhanden war. 5.000 Euro wurden für Flugblätter, Veranstaltungen und Ähnliches aufgewendet, bei den restlichen 10.000 Euro hatte die BI die Wahl, ob sie für einen Rechtsanwalt oder einen Gutachter verwendet werden sollten. Die Entscheidung fiel für den Rechtsanwalt, da eine professionelle Rechtsvertretung im Verfahren für notwendig erachtet wurde und mit dem Geld nur ein Gutachten hätte finanziert werden können.

Gutachten zu folgenden Themen wären nach Aussage des Sprechers notwendig gewesen, um die aus der Sicht der BI auffälligsten Schwachstellen der UVE anzugreifen:

- Verkehrsprognosen: Hier wären nur (teurere) ausländische GutachterInnen zur Verfügung gestanden. Selbst wenn Geld vorhanden gewesen wäre, konnten keine österreichischen GutachterInnen gefunden werden, die bereit gewesen wären, für die BI tätig zu werden.
- Naturschutz (Pflanzen)
- Luftschadstoffe: Dies wäre zum Zeitpunkt des Verfahrens möglicherweise erfolgversprechend gewesen, da gerade das IG-L in Kraft getreten war und von der Autobahn betroffene Gebiete als Sanierungsgebiete ausgewiesen wurden.
- Oberflächengewässer

Da die notwendigen finanziellen Mittel jedoch nicht vorhanden waren, konnte zu keinem der Themen ein Gutachten eingeholt werden. Auch im anschließenden Berufungsverfahren konnten die Argumente der BI nicht durch Gutachten untermauert werden.

Der Sprecher rechnet vor: Es wären in der ersten Instanz zumindest drei zusätzliche Gutachten nötig gewesen, um sich entsprechend effektiv beteiligen zu können. Dasselbe gilt für das Berufungsverfahren. Demnach wären die aus Sicht der BI notwendigen Ausgaben folgende gewesen:

3 Gutachten in der 1. Instanz, jeweils ca. 7.000 bis 10.000 Euro

3 Gutachten im Berufungsverfahren, jeweils 7.000 bis 10.000 Euro

Das bedeutet, gemeinsam mit den für Rechtsanwalt und Pressearbeit angefallenen Kosten wäre aus Sicht der BI ein Beteiligungsbudget von ca. 70.000 Euro notwendig gewesen, um zumindest jene Themenbereiche ausreichend abzudecken, die als problematisch eingestuft wurden. Diese

³³ Telefonat Christian Schrefel am 21.04.2010.



Summe bewegt sich im Bereich von weniger als einem halben Promille des gesamten Projektvolumens (ca. 400.000.000 Euro).

B 100 Drautalstraße

Rechtsgrundlage: UVP-G Anhang 1, Spalte 2 Z 9 (Infrastrukturprojekte). Vereinfachtes Verfahren

Der Titel des Verfahrens gemäß der UVP Dokumentation des UBA ist „LB100 Drautal Straße Abschnitt Radlach-West - Berg-West“. In diesem Fall hat der BIV die im Verfahren aktive Bürgerinitiative bei der Finanzierung einer EU-Beschwerde an die Europäische Kommission unterstützt.

EU-Beschwerdeverfahren

Rechtsanwalt: Beschwerde 3.900 Euro

Sachverständige: Gutachten zu Raumplanung, UVP-Pflicht und Alpenkonvention
4.370,78 Euro

Gesamtkosten 8.270,78 Euro

Die Beschwerde ist derzeit noch anhängig. Es ist unklar, welche Kosten im Rahmen des Verfahrens noch entstehen werden.

Kraftwerksanlage Gössendorf/Kalsdorf

Rechtsgrundlage: UVP-G Anhang 1, Z 30 und Z 46 (Wasserwirtschaft und Rodung)

Hier geht es um die Errichtung eines Wasserkraftwerks. Nach UBA Dokumentation lautet der genaue Titel des Projektes „Errichtung und Betrieb Kraftwerk Gössendorf und Kraftwerk Kalsdorf“.

Kosten 2. Instanz

Rechtsanwalt: Berufung 1.440 Euro

Kosten Verfahren VwGH



Rechtsanwalt: Beschwerde	3.220 Euro
<u>Gesamtkosten</u>	<u>4.660 Euro</u>

In erster Instanz waren von der BI Sachverständigengutachten vorgelegt worden. Die dadurch entstandenen Kosten wurden jedoch nicht beim BIV eingereicht, daher liegen keine Zahlen für die erste Instanz vor. Auch für das im Anschluss durchgeführte Beschwerdeverfahren vor dem VfGH verfügt der BIV über kein Datenmaterial.

Die oben genannten Beispiele vermitteln eine Vorstellung davon, mit welchen Kosten eine ernsthafte Beteiligung an UVP-Verfahren verbunden sein kann. Keines der Beispiele stellt die Kosten für ein vollständiges Verfahren vom Zeitpunkt der Auflage der UVE bis zum Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts dar. Es kann jedoch auf Grundlage der vorhandenen Daten davon ausgegangen werden, dass eine derartige Beteiligung mit rechtsanwaltlicher Unterstützung und den verschiedenen notwendigen Fachgutachten jedenfalls mehr als 20.000 Euro in Anspruch nimmt. Zudem fehlt die monetäre Bewertung der vonseiten der BeschwerdeführerInnen notwendigen, Arbeitszeit (etwa für Sichtung der Unterlagen, Konstituierung der BI, Vorbereitung von Eingaben, Teilnahme an Verhandlungen, usw.). Es wurde von den BIs außerdem angemerkt, dass die Höhe der Ausgaben in den meisten Fällen von der Knappheit der Ressourcen begrenzt war und eigentlich viel höhere Ausgaben notwendig gewesen wären. Demnach wurden viele, von den BIs als notwendig erachtete, Gutachten aus Kostengründen nicht in Auftrag gegeben. Dazu folgende Aussage eines in einer BI aktiven Herrn:

„Die TATSÄCHLICHEN Kosten sind in der Vergangenheit immer nur die gewesen, die wir uns auch leisten konnten. Das war IMMER viel weniger, als wir GEBRAUCHT hätten. Wir konnten daher nur die absoluten MINIMA an Gutachten einholen. Außerdem waren wir teilweise darauf angewiesen, dass uns die Gutachter echte Freundschaftspreise machten, die wir natürlich nicht ansetzen können. Es kann ja nicht Sinn der Sache sein, dass wir die uns wohlgesonnenen Gutachter um einen Hungerlohn arbeiten lassen.“³⁴

4.11. TIPPS AUS DER PRAXIS

Neben der anwaltlichen Betreuung verursachen insbesondere auch Fachgutachten hohe Kosten für die Beteiligung an UVP-Verfahren. Wie in diesem Zusammenhang die Auswahl der GutachterInnen

³⁴ E-Mail vom 24.03.2010.



erfolgen sollte und wie auch etwas gespart werden kann, hat ein in der UVP-Praxis tätiger Sachverständiger³⁵ erläutert:³⁶

Zunächst sollten in UVP und Umweltfragen erfahrene GutachterInnen gewählt werden, die nicht nur auf ein oder zwei Fachgebiete spezialisiert sind, sondern ein fundiertes Wissen in allen einwendungsrelevanten Fachgebieten (vor allem Lufthygiene, Lärm / Gesundheitsschutz, Landschaft, Naturschutz / Pflanzen / Tiere / Biotope / Gewässerökologie, Raumplanung) haben. Zudem ist ein grundlegendes Verständnis des UVP-Verfahrens und des relevanten Verfahrensrechts von Vorteil. Diese Expertise wird gebraucht, um die Schwachpunkte des UVP-Verfahrens bzw der Gutachten zu identifizieren. Es reicht nämlich in der Regel aus, wenn Sachverständige eine ausführliche, rechtlich und fachlich fundierte, Stellungnahme zu den identifizierten Schwachstellen erarbeiten.

Wenn bereits versierte Umwelt-RechtsanwältInnen eingeschaltet sind, kann die Identifizierung der Schwachstellen gegebenenfalls auch durch sie erfolgen. Es ist jedoch zu beachten, dass das Anwaltshonorar wesentlich höher ist als jenes der Sachverständigen. AnwältInnen können in weiterer Folge einzelne Fachgutachten bzw fachgutachterliche Stellungnahmen von Sachverständigen zu den identifizierten Schwachstellen einholen. Besonders wichtig für die Beauftragung von FachgutachterInnen ist es, eine präzise Fragestellung zu wählen, welche die zu klärenden Fragen exakt eingrenzt. Wenn etwa mehr untersucht wird als notwendig, kann es sehr teuer werden, oder man erhält keine Antwort auf rechtlich/fachlich relevante Fragen. Problematisch ist insbesondere auch die derzeit gängige Praxis, dass Anwälte aufgrund der finanziell unterschiedlichen Möglichkeiten die Vertretung von Projektwerbern gegenüber der Zivilgesellschaft bevorzugen. Bei entsprechend guter Dotierung finanzieller Unterstützungsmechanismen würde sich hingegen ein Markt entwickeln und mehr Anwälte und Sachverständige würden für die Zivilgesellschaft arbeiten.³⁷

Aus den Gesprächen mit anderen an Verfahren beteiligten Personen können noch folgende Tipps abgeleitet werden:

Es ist sinnvoll, lokale Unternehmen, zu welchen Beteiligte einen persönlichen Bezug haben bzw welche u.U. auch von den Auswirkungen des geplanten Projektes betroffen sind, um Unterstützung zu ersuchen. Dies wird private Sammlungen nicht komplett ersetzen können, entlastet aber die betroffenen Haushalte.

³⁵ Dipl. Ing. Robert Unglaub, Techn. Büro ARCHI NOAH Landschafts-, Raumplanung und Umweltprüfung, www.archi-noah.at.

³⁶ Unglaub, E-Mail vom 08. März 2010.

³⁷ Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.



4.12. FAZIT

Öffentlichkeitsbeteiligung in UVP-Verfahren erscheint in Österreich prohibitiv kostspielig. Es ist nur mit einem äußerst hohen personellen und finanziellen Aufwand möglich, sich sinnvoll und effektiv zu beteiligen. Die Hauptgründe dafür liegen einerseits darin, dass aufgrund komplexer Verfahrensvorschriften und rechtlicher Sachverhalte auch ohne eine explizit vorgesehene Anwaltspflicht anwaltliche Betreuung geboten erscheint. Andererseits müssen vonseiten der Öffentlichkeit teure Fachgutachten vorgelegt werden, um den Angaben der ProjektwerberInnen „auf gutachterlicher Augenhöhe“ entgegenzutreten zu können.

Mindestens 20.000 Euro bis zu 70.000 Euro scheinen für die Finanzierung einer effektiven Beteiligung im Sinne des Artikel 6 Abs 4 und Abs 8 der Aarhus Konvention in UVP-Verfahren über mehrere Instanzen in jedem Fall notwendig zu sein. Andererseits laufen die Beteiligung und der Rechtsschutz, wie bisherige Erfahrungen zeigen, idR ins Leere. Mit etwa 20.000 Euro können Umweltorganisationen das Gehalt einer MitarbeiterIn für beinahe ein halbes Jahr bezahlen. Das steht in keinem Verhältnis zu dem, was in einem UVP-Verfahren mit demselben Betrag allein für Rechtsvertretung und Fachgutachten erreicht werden kann.

Eine mögliche Lösung für dieses Problem bietet die Bereitstellung finanzieller Unterstützung. Modelle dafür sollen in Kapitel 7 dargestellt werden. Zunächst wird jedoch auf die Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen.



5. DIE VORTEILE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

5.1. HINTERGRUND: ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG MACHT SINN – FÜR ALLE BETEILIGTEN

Frühzeitige und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungsverfahren birgt verschiedenartige Vorteile für alle an dem Prozess Beteiligten. Der Betreiber kann davon ausgehen, dass sich die Proteste der Bevölkerung und NROs gegen das geplante Projekt durch deren Einbindung reduzieren und erspart sich unter Umständen dank der Expertise der Anwohner und NROs kostspielige Nachbesserungen. Die genehmigende Behörde erhält genehmigungsrelevante Informationen und kann so auf einer höheren Informationsbasis Entscheidungen treffen. Nicht zuletzt führt die Einbindung der Betroffenen auch zu einer psychologischen und unter Umständen auch faktischen Verbesserung der Situation. Wer die Möglichkeit hatte sich effektiv einzubringen, kann im Regelfall mit einer Entscheidung auch besser leben. NROs, die in den Verfahren keine subjektiven Interessen wahrnehmen, werden insbesondere die Verbesserung der Projekte hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit als positiven Aspekt ihrer Beteiligung sehen. Auf die Vorteile, welche den unterschiedlichen Stakeholdergruppen konkret zugutekommen, wird unter Punkt 5.4 eingegangen.

Es ist zu betonen, dass im Rahmen der vorliegenden Studie nur „formalisierte“ Beteiligungsverfahren, und diese primär hinsichtlich umweltrelevanter Genehmigungsverfahren behandelt werden. Diese Verfahren sind, im Gegensatz zu informalen Beteiligungsverfahren, wie sie beispielsweise im Rahmen der lokalen Agenda 21 durchgeführt werden, durch gesetzliche Vorgaben determiniert und basieren nicht auf Freiwilligkeit. Das Gesetz schreibt in diesen Fällen (zumindest teilweise) Teilnehmerkreis, Umfang der Beteiligungsrechte und die Verbindlichkeit der im Rahmen der Beteiligung erarbeiteten Entscheidungen vor. Beispiele für Rechtsbereiche, in welchen formale Beteiligungsverfahren vorgesehen sind, sind die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Strategische Umweltprüfung sowie bestimmte Genehmigungsverfahren nach den Materiengesetzen wie Gewerbe- oder Wasserrecht. Im Rahmen dieser Verfahren können die Beteiligungsintensitäten sehr unterschiedlich sein. Die stärkste Ausprägung einer Beteiligungsposition im österreichischen Recht ist die Parteistellung im Verfahren. Die getroffenen Aussagen mögen auch für informelle Beteiligungsverfahren gültig sein, beziehen sich im Rahmen dieser Studie jedoch nur auf formelle Beteiligungsprozesse.



5.2. DIE WICHTIGSTEN RECHTSGRUNDLAGEN IM INTERNATIONALEN UND IM EUROPÄISCHEN RECHT

Nicht erst seit der Rio Deklaration von 1992 ist klar, dass Umweltfragen „am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln (sind)“.³⁸ Die Aussage des Grundsatzes 10 der Deklaration bildet die völkerrechtliche Grundlage für eine Forderung nach Einbeziehung der Öffentlichkeit, also dem Zugang zu Informationen, der Teilhabe an Entscheidungsprozessen sowie dem Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Überprüfung der Behördenentscheidung und sie hatte weitreichende Auswirkungen. So wird dieser Grundsatz in Absatz 128 des Umsetzungsplanes für den Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung ausdrücklich erwähnt und seine Umsetzung gefordert.

Ein weiterer Ausdruck der Bedeutung der in der Rio Deklaration angesprochenen Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung offenbart sich in der Agenda 21, die ebenfalls 1992 auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung beschlossen wurde. Diese stellt ein Aktionsprogramm und das Leitpapier für nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert dar. Die Notwendigkeit einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit wird an mehreren Stellen der Agenda (etwa unter den Themen Entscheidungsfindung, Biotechnologie oder Wasser) betont. Unter dem Punkt „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“ findet sich in der dazugehörigen Präambel folgender, für die Öffentlichkeitsbeteiligung zentraler, Absatz:

„23.2 Eine der Grundvoraussetzungen für die Herbeiführung nachhaltiger Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung. Darüber hinaus hat sich im engeren Kontext der Umwelt und Entwicklung die Notwendigkeit neuer Formen der Partizipation gezeigt. Dazu gehören die Mitwirkung von Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen an Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie ihre Unterrichtung und Beteiligung an Entscheidungen, insbesondere solchen, die möglicherweise die Gemeinschaft betreffen könnten, in der sie leben und arbeiten. Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen sollten Zugang zu umwelt- und entwicklungsrelevanten Informationen haben, die sich in Händen nationaler Stellen befinden, so auch Informationen über Produkte und Aktivitäten, die maßgebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben oder wahrscheinlich haben werden, sowie Informationen über Umweltschutzmaßnahmen.“

³⁸ Artikel 10 der Rio-Deklaration (Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, beschlossen auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, zum Abschluss ihrer Tagung vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro) lautet: „Umweltfragen sind am besten auf **entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger** zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen **Informationen** über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur **Teilhabe an Entscheidungsprozessen**. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. **Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren**, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.“



Eine weitere internationale Konvention der Vereinten Nationen ist das im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) ausgearbeitete „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (kurz: Aarhus Konvention). Es ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten. Die Aarhus Konvention setzt für die betreffenden Bereiche neue Maßstäbe und ist, da sie eine UNECE Konvention ist und bisher von 44 Staaten bzw Vertragspartnern (darunter Österreich und die EU) ratifiziert wurde, durchaus regional bedeutend. Die Aarhus Konvention und die sie ergänzenden Dokumente stellen derzeit die elaborierteste Rechtsgrundlage für Öffentlichkeitsbeteiligung im internationalen Recht dar. Sie führt, meist im Detail, aus, wie die Vertragsstaaten den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltverfahren ausgestalten sollen. Österreich ist, wie auch die meisten anderen europäischen Staaten sowie die EU selbst, Vertragsstaat der Aarhus Konvention.

Die internationale Rechtslage, insbesondere die von der Aarhus Konvention geforderten Beteiligungsstandards, schlägt auch auf das europäische Recht durch. Verschiedene Rechtsakte der Union setzen sich mit Öffentlichkeitsbeteiligung auseinander. Besonders erwähnenswert sind folgende europäische Rechtsnormen:

- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie).
- Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie).
- Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft („Aarhus Regulation“).

Neben den genannten finden sich auch in verschiedenen anderen Rechtsakten der Union Bestimmungen über die Beteiligung von VertreterInnen der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen. Als Beispiel kann die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie) dienen.



5.3. ALLGEMEINES ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Das europäische und internationale Recht hat im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung auf einen faktischen Bedarf reagiert. Immer mehr Menschen wollen sich aktiv bei der Gestaltung ihres Lebensumfeldes einbringen. Dabei geht es für sie meist um ihre Lebensqualität. Die Motivation, sich an Prozessen beteiligen zu wollen, die Einfluss darauf nehmen können, ist nachvollziehbar. Für NROs steht im Regelfall das Bestreben, hohe Umweltstandards für das konkrete Projekt zu erreichen, im Vordergrund. Aber nicht nur die unmittelbar von Entscheidungen betroffene Bevölkerung und (Umwelt-) Organisationen sondern auch die in die jeweiligen Prozesse involvierte Politik und Verwaltung, wie auch ProjektwerberInnen beginnen zu verstehen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung mehr ist, als eine Befriedigung der Informations- und Mitsprachebedürfnisse der unmittelbar betroffenen Personen. Sie ist ein wichtiger Teil eines neuen Selbstverständnisses der Verwaltung gegenüber der Zivilgesellschaft (Schlagwort „good governance“) und birgt, neben anderen, auch viele Vorteile, die dieses Verhältnis betreffen.

Beteiligungsverfahren können für alle AkteurInnen, die daran teilnehmen, von Vorteil sein. Der individuelle Nutzen ist jedoch nicht für alle gleich, je nach der konkreten Rolle des/der AkteurIn im Verfahren gestaltet sich dieser unterschiedlich. Zunächst werden die allgemeinen Vorteile einer möglichst frühzeitigen und effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt, bevor auf die Vorteile, die jeweils nur konkrete AkteurInnen betreffen, eingegangen wird.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in vielen Fällen den Menschen, in deren persönlichen Lebensbereich eingegriffen wird, die Möglichkeit gibt, aktiv an den sie betreffenden Entscheidungsfindungs- und Planungsprozessen teilzunehmen. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet demnach *„die Möglichkeit aller betroffenen und bzw oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw vorzubringen.“*³⁹

Der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ ist weiter als etwa jener der „BürgerInnenbeteiligung“ und umfasst sowohl einzelne Personen als auch Personengruppen. Personengruppen bilden sich, wie etwa Bürgerinitiativen, hinsichtlich eines konkreten Projektes, also anlassbezogen, oder sie sind langfristig eingerichtet. In letzterem Fall verfügen Personengruppen über eine langfristige Zielausrichtung sowie eine klare organisatorische Struktur. In diesem Fall spricht man von „organisierter Öffentlichkeit“. Diese umfasst Organisationen, deren Aufgabenbereich durch Gesetz determiniert ist, wie etwa Interessensvertretungen, Kammern und Ähnliches. Auch Organisationen der Zivilgesellschaft wie insbesondere NROs gehören dazu.⁴⁰

³⁹ „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008) herausgegeben vom Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Seite 23.

⁴⁰ Ebd. Seite 23.



Öffentlichkeitsbeteiligung existiert in verschiedenen Ausprägungen. Eine wichtige Differenzierung zwischen den verschiedenen Beteiligungsformen erfolgt über die unterschiedliche Beteiligungsintensität. Folgende Intensitäten sind denkbar:⁴¹

- Informative Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Öffentlichkeit erhält Informationen, hat jedoch keinen Einfluss auf Planung und/oder Entscheidung.
- Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Öffentlichkeit erhält die Möglichkeit, Stellungnahmen zu einem Entwurf oder zu einer bestimmten Frage abzugeben. Inwieweit diese Stellungnahmen Einfluss auf die letztendlich getroffene Entscheidung haben, kann sehr unterschiedlich sein.
- Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Öffentlichkeit bzw die Betroffenen können sich unmittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligen. Instrumente für diese Form der Beteiligung sind etwa runde Tische, Stakeholderprozesse oder Mediationsverfahren.

Hinzu kommt die Differenzierung zwischen formalisierten und nicht formalisierten Prozessen, wie oben angesprochen.

Mit dem Argument, dass der Öffentlichkeit zu komplexe Sachverhalte nicht zugemutet werden könnten, wird Beteiligung in vielen Fällen ausgeschlossen. Diese Annahme widerlegt James Surowiecki in seinem vielbeachteten Werk „*The Wisdom of Crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*“⁴². Darin argumentiert Surowiecki, dass kollektive Gruppenentscheidungen zu besseren Ergebnissen führen als die Entscheidungen einzelner Mitglieder der Gruppe. Dies ist sowohl im Rahmen demokratischer Prozesse als auch bezogen auf konkrete Planungen eine interessante Überlegung.

5.4. VORTEILE DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

5.4.1. ALLGEMEINES ZU DEN VORTEILEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Die Beteiligung von Personen, Personengruppen oder Organisationen an Genehmigungsverfahren birgt eine Reihe von Vorteilen. Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht nur ein Angebot an BürgerInnen oder Organisationen der Zivilgesellschaft, sondern beinhaltet auch verschiedene positive Aspekte für Verwaltung, Politik und ProjektwerberInnen. Es muss allerdings beachtet werden, dass nicht alle Vorteile in jedem Verfahren sichtbar werden. Dies hängt von den konkreten AkteurInnen und den gegebenen Umständen ab. Weiters ist zu bedenken, dass schlecht gestaltete oder halbherzig

⁴¹ Ebd. Seite 24.

⁴² *Surowiecki, James: The Wisdom Of Crowds: Why The Many Are Smarter Than The Few And How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies And Nations, Little, Brown (2004).*



durchgeführte (Stichwort „Alibi“) Beteiligungsprozesse durchaus auch negative Effekte haben können. Öffentlichkeitsbeteiligung muss, soll sie zumindest einige der im Folgenden genannten Vorteile generieren, entsprechend gestaltet und begleitet sein. Es muss ein gewisser Entscheidungsspielraum gegeben sein, sonst wird jegliche Art der Beteiligung zu einer Farce.

Ein erhöhter Grad der Einbindung der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse führt zu einer erhöhten Legitimität und Verantwortlichkeit staatlicher Entscheidungsträger und hat das Potential das politische System zu demokratisieren⁴³. Dieser erhöhte Demokratisierungsgrad wirkt zudem der Bildung moderner Oligarchien entgegen und stellt das effektivste Mittel gegen den Einfluss mächtiger Lobbygruppen dar⁴⁴. In der Literatur⁴⁵ finden sich Auflistungen von verschiedenen weiteren Vorteilen, welche aus Öffentlichkeitsbeteiligung erwachsen können. Im Folgenden sollen diese grob strukturiert präsentiert werden. Zunächst werden die allgemeinen demokratiepolitischen Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt, danach folgt eine Darstellung der Vorteile gegliedert nach verschiedenen AkteurInnengruppen. Hierzu muss erwähnt werden, dass es im Regelfall nicht einfach ist, derartige Vorteile anhand von konkreten Beispielen zu „fassen“ bzw in Geldwerten auszudrücken. Dies hat insbesondere folgende Gründe:

- Dokumentation: Viele Beteiligungsprozesse sind nicht oder nur unzureichend dokumentiert
- Kausalität: Wenn sich z.B. in einem Projekt im Laufe eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung Änderungen ergeben, ist es oftmals nicht möglich festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Beteiligung dafür kausal war. Es können ja durchaus auch andere Gründe (z.B. betriebswirtschaftlicher Natur) für die Änderung vorliegen.
- Bewertung der Veränderungen am Projekt: Auch eine derartige Bewertung ist nicht immer möglich oder zumindest nicht unstrittig.

Nichtsdestotrotz kann festgestellt werden, dass die zum Thema vorhandene Literatur durchwegs von positiven Effekten für die Gesellschaft im Allgemeinen und auch für die verschiedenen AkteurInnengruppen ausgeht. Diese Vorteile sollen im Folgenden präsentiert werden.

⁴³ Nanz, Patrizia und Dalferth, Simon: Making citizens' voices heard – and listened to. Some thoughts on public participation in Europe. European Institute for Public Participation. Seite 6.

⁴⁴ Ebd. Seite 4.

⁴⁵ „FloodRisk II – Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwasserschutz – Leitfaden: Öffentlichkeitsbeteiligung im Hochwasserschutz“, im Auftrag des BMVIT, Sektion IV, Abteilung W3 Bundeswasserstraßen. Wien, 2008. Seite 14; „Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Zukunft gemeinsam gestalten“, herausgegeben von ÖGUT und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2005. Seite 50; „Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 2: Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der AkteurInnengruppen“, ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (2004), Strategiegruppe Partizipation, <http://www.partizipation.at/arbeitsblaetter.html>. Seite 5 ff. „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ S. 29; „The true costs of public participation“, von Involve, London, 2005. S. 68 ff.



5.4.2. DEMOKRATIEPOLITISCHER NUTZEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND VORTEILE FÜR ENTSCHEIDUNGSTRÄGERINNEN

Öffentlichkeitsbeteiligung erhöht die Legitimität der Entscheidungen, die in einem demokratischen Rechtsstaat getroffen werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Verwaltung im Schwinden ist⁴⁶. Dieser Vertrauensverlust ist insofern kritisch, als staatliche Institutionen in einem Rechtsstaat ein gewisses Maß an Legitimität benötigen, um agieren zu können, da sie per Definition für und im Namen von BürgerInnen tätig werden. Öffentlichkeitsbeteiligung bietet eine mögliche Lösung: Durch sie können Kommunikationskanäle geöffnet und mehr Verständnis für die Positionen der Gegenseite erzeugt werden. Insbesondere Kommunikationsverbesserung hat das Potential, die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung dramatisch zu reduzieren⁴⁷. Öffentlichkeitsbeteiligung kann also dazu beitragen, dass Entscheidungen qualitätsvoller und effizienter getroffen werden.

Hauptprofiteure in diesem Zusammenhang sind Verwaltungsbehörden und staatliche EntscheidungsträgerInnen. Der Katalog von Vorteilen für diese AkteurInnen hat einen deutlichen Einschlag in Richtung Transparenz, BürgerInnennähe und Imageverbesserung. Folgende wichtige Vorteile finden sich in der Literatur⁴⁸:

- Die Legitimität von Entscheidungen wird gestärkt und die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung von politischen Entscheidungen wird verbessert. Bereits im Vorfeld einer Entscheidung kann die Unterstützung der relevanten Stakeholder gewonnen werden, so dass eine nachträgliche „Verteidigung“ der Entscheidung (etwa gegen Berufungen) obsolet werden kann. Auch die Implementierung der Entscheidung kann durch die erhöhte Legitimität verbessert werden, da sich die Entscheidungsadressaten mit der Entscheidung identifizieren können.
- Die Qualität der Entscheidungen wird durch die Verbesserung des Informationsstandes über Interessen und Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen verbessert. Beteiligungsprozesse machen Informationen verfügbar, die durch klassische Methoden der Informationsbeschaffung nicht erreichbar wären und so nicht als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen würden.
- Durch entsprechend gestaltete Partizipationsprozesse können marginalisierte Bevölkerungsgruppen integriert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden.
- Das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und in politische Entscheidungen wird gestärkt.

⁴⁶ *The true costs of public participation*. Seite 71.

⁴⁷ Ebd. Seite 72f.

⁴⁸ Siehe Fußnote 41.



- TeilnehmerInnen an Beteiligungsprozessen können eine höhere Identifikation mit der Gemeinde oder Region entwickeln. Die lokale Demokratie erfährt eine Stärkung und eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Interessensgruppen kann sich entwickeln, innerhalb welcher sich BürgerInnen motivierter und engagierter beteiligen können. Unter Umständen können sogar kommunale Aufgaben an BürgerInnen „ausgelagert“ werden.
- Für EntscheidungsträgerInnen spannend: Ihr Image in der Bevölkerung kann verbessert werden. Durch die Aktivierung neuer Kommunikationskanäle wird es möglich, das Ohr sozusagen „am Puls der BürgerInnen“ zu haben. Zudem führen Beteiligungsprozesse zu Lerneffekten unter EntscheidungsträgerInnen, auch, aber nicht nur, im Hinblick auf zukünftige Beteiligungsprozesse. Der Druck vonseiten verschiedener Interessensgruppen wird durch deren Einbindung reduziert.
- Beteiligungsprozesse schaffen einen Rahmen zur friedlichen Lösung von Konflikten. So wird auch der Respekt zwischen Verwaltung, Politik und Bevölkerung sowie anderen Interessensgruppen gefördert.

Beteiligungsprozesse können zu einer Demokratisierung der Gesellschaft beitragen. Es wird aber auch deutlich, dass EntscheidungsträgerInnen von entsprechend gestalteten Prozessen profitieren können. Anzumerken ist jedoch, dass mangelhafte Prozesse auch das Gegenteil (Frustration, Ablehnung, Aggression) bewirken können. Es ist daher unbedingt notwendig, und das gilt selbstverständlich für alle Gruppen (siehe unten), Beteiligungsprozesse professionell und vor allem auch ernsthaft durchzuführen.

5.4.3. KONKRET DEN MITARBEITERINNEN DER VERWALTUNG ZUORDENBARE VORTEILE

Die Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Verwaltung überschneiden sich in vielen Fällen mit den Vorteilen, die sich für die ProjektwerberInnen (siehe Kapitel 5.4.4.) ergeben. Für beide ist es entscheidend auf Grundlage möglichst vollständiger Informationen eine Entscheidung herbeizuführen, welche möglichst wenig Angriffsfläche und somit Rechtssicherheit bietet. Überschneidungen ergeben sich selbstverständlich auch bei jenen Vorteilen, die im Hinblick auf den demokratiepolitischen Nutzen der Beteiligung (siehe Kapitel 5.4.2.) genannt wurden. Zudem ist die Wahrnehmung von Verwaltung und ProjektwerberInnen in der Bevölkerung eng mit einem



transparenten und offenen Genehmigungsverfahren verknüpft. Folgende Vorteile finden sich in der Literatur⁴⁹:

- Beschleunigung des Verfahrens durch weniger Einsprüche, Stellungnahmen und nachträgliche Beschwerden, womit eine Entlastung der Behörden einhergeht. Dies liegt unter anderem daran, dass Informationen über Bedenken gegen das Projekt frühzeitig verfügbar werden und so eine aktive Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten bereits frühzeitig erfolgen kann.
- Die Qualität der Entscheidungen wird durch eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen erhöht. Innovative Lösungsansätze können gefunden werden, da alle Beteiligten ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen können.
- Absicherung der Ergebnisse und Qualitätssicherung durch die Integration verschiedener Blickwinkel. Öffentlichkeitsbeteiligung fördert die Qualität von Behördenentscheidungen und schafft Planungssicherheit, auch für die Behörden.
- Öffentlichkeitsbeteiligung wirkt vertrauensbildend. Die Bevölkerung erhält Einblicke in die Tätigkeit der Verwaltung und kann so ein Verständnis für deren Tätigkeit entwickeln. Dies kann ganz allgemein das Image der Verwaltung in der Bevölkerung verbessern (Stichwort „Bürgernähe“).
- Die Zusammenführung und Abwägung unterschiedlicher Interessen wird erleichtert durch eine Verbesserung des Informationsstandes über Interessen und Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen.

5.4.4. VORTEILE FÜR PROJEKTWERBERINNEN

Obwohl es auf den ersten Blick nicht offensichtlich ist, ziehen auch ProjektwerberInnen im Regelfall verschiedene Vorteile aus der Beteiligung der Öffentlichkeit. Ein möglicherweise erhöhter Zeitaufwand im Zuge des Verfahrens kann durch die Vorteile, welche sich aus den durch die Beteiligung generierten Informationen, aus der erhöhten Rechts- und Planungssicherheit sowie aus der Verbesserung des Images der ProjektwerberInnen in der Region ergeben, durchaus überkompensiert werden. Im Folgenden sollen einige in der Literatur⁵⁰ genannte Vorteile dargestellt werden.

- Durch eine frühzeitige Beteiligung wird die Akzeptanz für das Projekt erhöht und Konflikte können vermieden werden. Informationen über Bedenken gegen das Projekt werden frühzeitig verfügbar und erlauben eine aktive Auseinandersetzung mit den Wünschen und Vorstellungen von Betroffenen und NROs. Dies erhöht auch die Chancen einer raschen Realisierung des Projekts und führt zu Kostenersparnis, da weniger Rechtsmittel oder

⁴⁹ Siehe Fußnote 41.

⁵⁰ Siehe Fußnote 41.



sonstiger Widerstand zu erwarten sind. Als weiterer Vorteil in diesem Zusammenhang kann die erhöhte Rechts- und Planungssicherheit für die ProjektwerberInnen genannt werden.

- Beteiligungsprozesse geben oft Raum für Innovation und Kreativität. So wird es möglich, gemeinsam mit Betroffenen und anderen Stakeholdern neue Ideen zu entwickeln, welche zu besseren Lösungen führen können. So kann zudem das Wissen und die Erfahrung der lokalen Bevölkerung und der NROs genutzt werden.
- Durch eine Einbindung der lokalen Bevölkerung erfolgt eine Verankerung des Unternehmens und des konkreten Projekts in der Gemeinde/Region.
- Eine Vertrauensbasis für künftige Kooperationen, aber auch erhöhtes Vertrauen in Dienstleistungen und Produkte des Unternehmens kann entstehen.
- Es besteht die realistische Möglichkeit eines Imagegewinns für das Unternehmen, nicht nur in der Region.

Wie man sieht, sind die Vorteile, welche für Unternehmen aus Beteiligungsprozessen entstehen können, vielfältiger Natur. Ein Unternehmen, das die Anliegen der betroffenen Bevölkerung wahr- und ernst nimmt, kann mit weniger Widerstand oder sogar mit Unterstützung der Bevölkerung rechnen.

5.4.5. VORTEILE FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT

Als primärer Adressat der gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung profitiert selbstverständlich auch die Öffentlichkeit von Beteiligungsprozessen. Es ist jedoch zwischen zwei Anspruchsgruppen zu differenzieren, deren Interessen und damit auch Vorteile unterschiedlich sein können. Auf der einen Seite finden sich unmittelbar betroffene Einzelpersonen oder als Personenmehrheit die Bürgerinitiative, die sich im Hinblick auf ein konkretes Projekt etabliert hat. Auf der anderen Seite steht die „organisierte Zivilgesellschaft“ (siehe oben) bestehend aus VertreterInnen von NROs und Interessenvertretungen. Diese Unterscheidung wird in der Literatur⁵¹ nicht regelmäßig durchgeführt, hier soll sie aus Gründen der Übersichtlichkeit aber gemacht werden. Es ist auch zu beachten, dass Vorteile für die Öffentlichkeit teilweise in den Vorteilen für ProjektwerberInnen und Behörden „gespiegelt“ sind. So ist etwa eine höhere Zufriedenheit mit dem Projekt gleichzeitig eine gewisse Versicherung dafür, dass diesem weniger Widerstand entgegengebracht wird. Folgende Vorteile lassen sich BürgerInnen und Bürgerinitiativen zuordnen:

⁵¹ Siehe Fußnote 41.



- Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht aktive Mitgestaltung bei Entscheidungen mit Einfluss auf die persönliche Lebensqualität sowie Mitgestaltung des persönlichen Lebensraumes. Dies hat unmittelbare Vorteile im Hinblick auf Akzeptanz und Verständnis für das Projekt und führt zu geringeren psychologischen Belastungen für die Betroffenen. Ganz zentral ist auch Anerkennung und Wertschätzung für ihr Engagement im Beteiligungsprozess.
- Eine Identifikation mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses bzw dem Projekt selbst wird wahrscheinlich oder überhaupt erst möglich.
- Beteiligungsprozesse ermöglichen eine Umsetzung von (Wert-)Vorstellungen, Ideen und Interessen.
- Im Rahmen der Beteiligung besteht die Möglichkeit persönliches und lokales ExpertInnenwissen, Interessen und Ideen einzubringen. Dies hat auch Lerneffekte für die Betroffenen hinsichtlich der behandelten Fach- und Rechtsbereiche, wie auch hinsichtlich der Beteiligungsprozesse selbst.
- Beteiligungsprozesse erhöhen Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen. Dies wiederum dient dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, nicht nur zwischen Behörden, ProjektwerberInnen und Betroffenen, sondern auch zwischen den Betroffenen untereinander.
- Verbessertes Zugang zu relevanten Informationen und erhöhtes Verständnis für geplante Maßnahmen. Hinzu kommt eine verbesserte Einsicht in die Tätigkeit von Politik, Verwaltung und ProjektwerberInnen.
- Aufbau persönlicher Beziehungen zu den verschiedenen AkteurInnen.

Auch die sogenannte „organisierte Öffentlichkeit“, also insbesondere NROs und Interessensvertretungen profitieren:

- Stärkung der Bedeutung der Organisation im Allgemeinen durch eine erhöhte Wahrnehmung in der breiten (medialen) Öffentlichkeit z.B. durch mediale Aufmerksamkeit. Hinzu kommt eine Verdeutlichung des Profils der Organisation gegenüber Mitgliedern und Öffentlichkeit.
- Durch die Möglichkeit Interessen und Positionen einzubringen, erlaubt Beteiligung eine Umsetzung von (Wert-)Vorstellungen und Interessen, die sonst in dieser Form nicht möglich wäre.
- Auch für die organisierte Öffentlichkeit bieten Beteiligungsprozesse Lerneffekte, einerseits hinsichtlich der behandelten Gegenstände, andererseits auch im Hinblick auf die Prozesse selbst.
- Durch eine Beteiligung wird ein verbesserter Zugang zu relevanten Informationen gewährleistet.



- Eine Vertrauensbasis für künftige Kooperationen mit Behörden, ProjektwerberInnen oder anderen AkteurInnen wird geschaffen und persönliche Kontakte können entstehen (Stichwort „Networking“).

5.5. FAZIT

Öffentlichkeitsbeteiligung stellt für alle Beteiligten eine Herausforderung dar. Personen unterschiedlichen Hintergrunds mit unterschiedlichen Vorstellungen, Interessen und Ideen treffen im Rahmen des Beteiligungsprozesses aufeinander. Kompromisse zu finden fällt in den meisten Fällen nicht leicht. Benötigt werden ausreichend Geduld, Zeit und Geld, um den Beteiligungsprozess zu einem erfolgreichen Ergebnis zu führen. Nichtsdestotrotz birgt Öffentlichkeitsbeteiligung, wie oben ausgeführt, verschiedenste Vorteile. Das Überwiegen der Vorteile über die Nachteile allein kann allerdings nicht als Entscheidungsgrundlage für die Durchführung eines Beteiligungsprozesses dienen. Denn es darf nicht vergessen werden, dass es verbindliche völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten (also Zugang zu Informationen, Beteiligung an Verfahren und Rechtsschutz) gibt. Dennoch ist es von entscheidender Bedeutung, dass auch EntscheidungsträgerInnen in Behörden und Unternehmen ein Bewusstsein für die positiven Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickeln. Voraussetzung ist jedoch, dass der Beteiligungsprozess entsprechend gestaltet wird, was wiederum von einem ausreichenden Interesse genau dieser Stakeholder abhängt.

Die Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung fallen aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage für die jeweilige AkteurInnengruppen unterschiedlich aus. Tatsächlich ergeben sich für jede Gruppe mehrere Vorteile. Dabei kommt es zu Überschneidungen, so dass verschiedene Gruppen ein gleiches Interesse verfolgen können und Vorteile aus bestimmten Gegebenheiten ziehen. So sind die Vorteile der einen Gruppe oftmals ident mit den Vorteilen einer anderen. In diesem Sinne dient die Unterteilung nach AkteurInnengruppen lediglich der Veranschaulichung.

In vielen Fällen handelt es sich um „soft-“ Vorteile, also Vorteile, die sich nicht exakt monetär beziffern und auch im Vorhinein nicht exakt planen lassen. Gleichzeitig ist es kaum möglich, diese Vorteile auf anderem Wege zu erlangen oder zu „erkaufen“. Nur durch die gemeinsame Auseinandersetzung mit Projekten und den mit diesen verbundenen Herausforderungen kann ein echtes Verständnis für die Standpunkte des jeweiligen Gegenüber entstehen. So werden persönliche Beziehungen etabliert oder vertieft und es können Vertrauensverhältnisse und ein sozialer Zusammenhalt entstehen, die ohne den Beteiligungsprozess nicht denkbar gewesen wären.

Trotz alledem ist Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich, wie weiter oben beschrieben, mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert.



6. INTERNATIONALE MODELLE ZUR FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

6.1. ÜBERBLICK

Anlass und Auslöser dieser Untersuchung ist, wie bereits in der Einleitung erwähnt, die Forderung nach einer Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Mistelbacher Erklärung. Diese empfiehlt die Einrichtung eines Fonds, der eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Öffentlichkeit für die Beteiligung an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren sicherstellen soll. Gespeist werden soll der Fonds aus Mitteln der ProjektwerberInnen.

Um Vorlagen bzw. „best practice“ Beispiele zu finden, wurden Modelle zur Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren in dreizehn unterschiedlichen Staaten untersucht. Diese sind:

- Australien
- Dänemark
- Deutschland
- Frankreich
- Kanada
- Österreich
- Portugal
- Schweden
- Schweiz
- Slowakei
- Spanien
- Tschechien
- USA
- Vereinigtes Königreich

Die Reihenfolge ist alphabetisch und entspricht nicht jener, die im Folgenden verwendet wird. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Reihung nach Relevanz der einzelnen Modelle. Zunächst werden diejenigen Modelle dargestellt, welche besonders relevant, innovativ oder interessant sind (Australien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Kanada, Österreich, Schweden, Spanien). Diese werden im Folgenden besonders ausführlich behandelt. Es folgen diejenigen Staaten, welche im



Rahmen der Untersuchung als weniger relevant eingestuft wurden und daher auch weniger intensiv untersucht wurden (Portugal, Schweiz, Slowakei, Tschechien, UK und USA).

6.2. METHODIK

Um eine möglichst exakte Vorstellung von verschiedenen international bestehenden Finanzierungsansätzen zu bekommen wurden diese einzeln und im Detail untersucht. Die vorliegenden Informationen stammen insbesondere aus Literatur- und Internetrecherche sowie aus den Antworten auf direkte Anfragen an Umweltorganisationen und Behörden in den betreffenden Staaten. Da es sich bei letzterer Quelle um persönliche Einschätzungen der jeweils antwortenden Person handelt, waren gewisse Unschärfen nicht zu vermeiden. Diese stehen aber dem Gesamtnutzen der Untersuchung nicht im Wege. Da es bei den vorliegenden Rechercheergebnissen primär darum geht Finanzierungsinstrumente und den jeweiligen Kontext, in den sie eingebettet sind, darzustellen. Der Detaillierungsgrad der Untersuchung schwankt, je nach Verfügbarkeit der Informationen aus den einzelnen Staaten. Ein grundlegendes Verständnis der einzelnen Modelle ist jedoch in jedem Fall gewährleistet. Verschiedene Fragen wurden, jeweils in unterschiedlicher Intensität, je nach Relevanz und Verfügbarkeit von Informationen behandelt.

Im Folgenden werden die einzelnen untersuchten Staaten präsentiert. Für jeden einzelnen untersuchten Staat wurde ein Factsheet angelegt, welcher die zu untersuchenden Fragestellungen enthält.

- Auf welcher Grundlage ist das Modell eingerichtet?
- Woher kommen die Mittel bzw wer finanziert das Modell?
- Wer kann um Unterstützung ansuchen?
- Was sind die Voraussetzungen, um eine Unterstützung zu erhalten?
- Erfolgt die Unterstützung auf freiwilliger Basis oder besteht ein Anspruch?
- Wie hoch ist die Unterstützung? Gibt es Ober- oder Untergrenzen für jedes Projekt?
- Welche Mittel stehen pro Jahr zur Verfügung?
- Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?
- In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?
- Wie schätzt die betroffene Öffentlichkeit das Modell ein?
- Wie schätzen die staatlichen Behörden das Modell ein?
- Vorteile und Nachteile des Modells?



Auf Grundlage der Antworten auf diese Fragen konnte die Relevanz der einzelnen Modelle für die österreichische Situation bewertet werden. Diese Bewertung ist entscheidend für eine Behandlung des Modells in jenem Teil der Studie, in welchem es um konkrete Umsetzungsvorschläge für Österreich geht (Kapitel 7).

Es folgt nun eine detaillierte Beschreibung der untersuchten Modelle. Dabei werden die soeben dargestellten Fragestellungen nach Möglichkeit umfassend beantwortet. In Fällen, in welchen dies nicht möglich war, wurde trotzdem versucht, einen ausreichend genauen Überblick über das Modell zu vermitteln.

6.3. ÜBERBLICK UND ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

14 Staaten wurden in Hinblick auf bestehende Finanzierungsinstrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht. Zu diesem Zweck wurden Factsheets angelegt, welche die Antworten auf Fragen hinsichtlich Parteistellung, Kosten der Beteiligung und Finanzierungsmöglichkeiten enthalten.

Je nach Verfügbarkeit von Information und Bedeutung einzelner Fragestellungen für die in den verschiedenen Staaten bestehenden Finanzierungsinstrumente, wurden unterschiedliche Fragestellungen untersucht:

6.3.1. INWIEWEIT BESTEHT PARTEISTELLUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHKEIT/DIE NROS?

Dieser Aspekt wurde insbesondere zum besseren Verständnis der Modelle erörtert. So existiert beispielsweise eine *actio popularis*, also die Möglichkeit für Bürger und/oder Assoziationen/NROs die Rechtmäßigkeit der Verwaltung (mehr oder weniger) unabhängig von einem persönlichen Interesse im Sinne einer direkten Betroffenheit vor Gericht einzuklagen, in unterschiedlich starker Ausprägung in Portugal, Spanien und Frankreich.

6.3.2. WELCHE KOSTEN ENTSTEHEN IM ALLGEMEINEN FÜR DIE BETEILIGUNG?

In den untersuchten Staaten stellt sich die Situation zumeist sehr ähnlich dar: Gerichtsgebühren und Gebühren für Verwaltungsschritte (beispielsweise „Stempelgebühren“) variieren zwar, stellen



aber meist nicht das zentrale Kostenproblem dar. Das größte Hindernis, das der Öffentlichkeit den Zugang zu Verwaltungsverfahren und Gerichten erschwert, sind die Kosten für Anwälte, Experten und Gutachten, teils gepaart mit entsprechenden Kostentragungsregeln.

6.3.3. WELCHE FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN GIBT ES?

Dies ist die zentrale Frage der Untersuchung. Die Bandbreite der Finanzierungsinstrumente ist verhältnismäßig weit. Prinzipiell besteht in den meisten untersuchten europäischen Staaten die Möglichkeit für NROs Verfahrenshilfe in Gerichtsverfahren (nicht jedoch in Verwaltungsverfahren!) zu erhalten. Allerdings ist die Gewährung und die Rechtsstellung der NROs diesbezüglich sehr unterschiedlich: So wird beispielsweise in Spanien Umweltorganisationen ex lege bei Erfüllen gewisser Kriterien Verfahrenshilfe gewährt; in anderen Staaten besteht nur die theoretische Möglichkeit als Umweltorganisation Verfahrenshilfe zu erlangen, die in der Praxis eher bedeutungslos ist (wie etwa in Frankreich).

In einigen Staaten ergeben sich Finanzierungsmöglichkeiten für Umweltorganisationen aus einem weiten Mitspracherecht und einem weiten Parteibegriff: Interessant ist die Situation beispielsweise in Frankreich, wo Umweltorganisationen auch auf dem Zivilrechtsweg gegen Umweltrechtsverstöße Privater vorgehen können, und im Falle eines Obsiegens Schadenersatz (quasi als Anwalt der Natur) erlangen können. In der Praxis gehen manche französische NROs (z.B. FNE – France Nature Environment) tatsächlich regelmäßig als Zivilkläger vor die Gerichte und finanzieren ihre Beteiligung aus Schadenersatzzahlungen. Auch in der Schweiz bietet die dortige Verbandsklage eine – wenn auch eher kritisch einzuschätzende – Möglichkeit für Umweltorganisationen, Finanzmittel zu lukrieren. Im Rahmen eines Vergleichs zwischen Projektbetreiber und Umweltorganisation kann es zu Ausgleichszahlungen an die Organisation kommen. Dass ein solcher „Ablasshandel“ allerdings Missbrauchsgefahren in sich birgt, sollte nicht unerwähnt bleiben.

Öffentliche Fondsmodelle, welche direkt auf die Unterstützung von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen in Umweltschutzverfahren zielen, gibt es in Schweden, im Land Sachsen und in Kanada. Einer ‚best practice‘ Situation am nächsten kommt nach Einschätzung der Autoren das kanadische Modell. Eine unabhängige Behörde (Canadian Environmental Assessment Agency) vergibt Fonds für konkrete Projekte, aus welchen die Öffentlichkeit ihre Beteiligung (teil-)finanzieren kann.

Eine wirkungsvolle indirekte finanzielle Unterstützung für NROs gibt es z.T. in Deutschland durch die Beteiligungsbüros der Länder/Landesbüros der Naturschutzverbände, welche in großem Ausmaß vom jeweiligen Bundesland finanziert werden. Ihre Aufgabe ist u.a. die Koordination und Verfassung von Stellungnahmen in umweltrechtlichen Verfahren. Derartige Beteiligungsbüros sind in Nordrhein Westfalen, Brandenburg, Berlin und in Sachsen eingerichtet. In Sachsen werden den



im dortigen Beteiligungsbüro (genannt Landesarbeitsgemeinschaft) zusammengeschlossenen anerkannten Umweltorganisationen zusätzlich Mittel des Freistaates zur Verfügung gestellt. Diese decken allerdings nur einen kleinen Teil der Beteiligungskosten.

Eine besondere Unterstützungsform gibt es auch in Australien: Die zum größten Teil staatlich finanzierten EDOs (Environmental Defender's Offices). EDOs sind juristische Büros, die in jedem der australischen Bundesstaaten eingerichtet sind. Diese bieten der Öffentlichkeit Auskunft und juristische Hilfe in umweltrechtlichen Fragen bis hin zur Vertretung im Verfahren.

Private Fonds, Stiftungen und Organisationen, welche die Öffentlichkeitsbeteiligung fördern, bestehen in verschiedenen Staaten. Ein Beispiel ist der BIV (Grün-Alternativer Verein zur Unterstützung von BürgerInnen-Initiativen) in Österreich. Dieser ist insbesondere im Hinblick auf seine Ausstattung (aus Zahlungen von Abgeordneten der Grünen zum Nationalrat und zum Bundesrat gespeist) und seine Struktur (Verwaltung, Anspruchsberechtigte, Auszahlungsmodalitäten etc.) relevant. Er liefert einen interessanten Denkanstoß, wie Finanzierungsfonds für die Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet werden könnten. Private Fonds und Stiftungen, deren Ziel (unter anderem) die Förderung von Öffentlichkeitsbeteiligung ist, existieren zudem in den USA (etwa Ford Foundation, Earthjustice) und in Tschechien (Environmental Law Service).

Zweckgebundene Einnahmen, welche der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Gute kommen sollen, gibt es in Großbritannien und im US-Bundesstaat Washington.

6.4. KURZE ÜBERSICHT DER UNTERSUCHTEN STAATEN/MODELLE

An dieser Stelle sollen kurz die spezifischen Eigenschaften der Modelle in den einzelnen Staaten zur Übersicht gebracht werden:

- Australien: Juristische Büros in jedem (Bundes-)Staat (EDOs) geben der Öffentlichkeit Auskunft und juristische Hilfe in umweltrechtlichen Fragen bis hin zur Vertretung im Verfahren.
- Dänemark: Umfangreiche Verfahrenshilfe, Umweltorganisationen profitieren vom weiten Parteibegriff.
- Deutschland: Fondsmodell im Bundesland Sachsen sowie geförderte Beteiligungsbüros in manchen Ländern. Die Büros, deren Mitglieder die jeweiligen landesrechtlich anerkannten Naturschutzorganisationen sind, koordinieren die Arbeit auf Landesebene.
- Frankreich: Weiter Parteibegriff im Öffentlichen Recht und im Zivilrecht. Umweltorganisationen können bei Umweltrechtsverstößen als Privatpartei auftreten und Schadenersatz erhalten. Teilweise Ermäßigung bei Gerichtsgebühren für Umweltorganisationen.



- Kanada: Bei großen, UVP-pflichtigen, Vorhaben wird durch die Canadian Environmental Assessment Agency ein Fonds zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung eingerichtet.
- Österreich: Umweltschutzverbände treten als Anwälte der Umwelt auf und unterstützen die Beteiligung der Öffentlichkeit fachlich. Ein bestehendes Finanzierungsinstrument ist der BIV, ein Fonds, welcher aus Abgaben der Grünen Abgeordneten gespeist wird und Privaten und Organisationen zur Durchsetzung von Umweltinteressen (in Gerichts- wie auch in Verwaltungsverfahren) offensteht.
- Portugal: actio popularis, Verfahrenshilfe.
- Schweden: Fondsmodell, Ombudsmann.
- Schweiz: Die Verbandsbeschwerde stellt ein relativ effektives Instrument für Öffentlichkeitsbeteiligung der anerkannten Umweltschutzverbände dar und kann u.U. (über Ausgleichszahlungen der Projektwerber) auch zur Finanzierung der Verbände beitragen.
- Slowakei: Verfahrenshilfe, private Sponsoren
- Spanien: Es besteht de facto die Möglichkeit einer actio popularis für Umweltorganisationen, welche zudem einen Rechtsanspruch auf Verfahrenshilfe haben. government pays Prinzip.
- Tschechien: Es besteht eine private, aber zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln finanzierte, Umweltorganisation, das Environmental Law Service (EPS). Ihr Ziel ist es, auf juristischem Weg die Umwelt zu verteidigen und ihren Schutz zu bewirken.
- USA: Einerseits existieren viele private Initiativen (Ford Foundation, Earthjustice), welche Finanzierungsmöglichkeiten bieten, andererseits wird in Washington ein Fonds aus zweckgebundenen Einnahmen aus potentiell umweltschädlichen Aktivitäten finanziert (im Sinne des polluter pays-Prinzip).
- Vereinigtes Königreich: Zweckgebundene Einnahmen speisen einen Fonds (Access to Justice Foundation). Die Einnahmen stammen von der unterlegenen Partei, wenn die obsiegende Partei keine eigenen Kosten geltend machen konnte, da sie kostenfrei vertreten wurde.

6.5. KURZE ÜBERSICHT ÜBER DIE MODELLE UND FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN

Diese Übersicht soll veranschaulichen, welche Finanzierungsinstrumente und sonstige Besonderheiten in den Staaten existieren:

- Verfahrenshilfe: Spanien (z.T. Rechtsanspruch für Umweltorganisationen), Portugal, Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich, Slowakei
- Öffentlich finanzierte, unabhängige Rechtshilfestellen: Australien (EDOs), Deutschland (Beteiligungsbüros), Österreich (Umweltschutzverbände)
- Öffentliche Fondsmodelle: Deutschland (Sachsen), Kanada, Schweden, USA (Washington)



- Government pays Prinzip: Spanien
- Actio popularis: Portugal, Spanien
- Schadenersatz: Frankreich
- Polluter pays Prinzip verwirklicht: USA (Washington)
- Zweckgebundene Einnahmen: Vereinigtes Königreich, USA (Washington)
- Private Fonds/Organisationen: Tschechien, Österreich (BIV), USA

6.6. DIE IM DETAIL UNTERSUCHTEN STAATEN

6.6.1. AUSTRALIEN

In Australien existieren in jedem Bundesstaat spezielle Umweltrechtszentren, so genannte Environmental Defender's Offices (EDOs). EDOs werden zum größten Teil von der öffentlichen Hand finanziert. Zentrale Aufgabe der EDOs ist die Unterstützung der Öffentlichkeit in weltrechtlichen Fragen – dies kann von einfachen juristischen Auskünften über detaillierte rechtliche Expertise und dem Verfassen von Schriftsätzen bis hin zur Vertretung im Verfahren reichen. Sie stellen die wichtigste Unterstützungsmöglichkeit für die Öffentlichkeit in Australien dar, in Umweltverfahren gibt es keine Verfahrenshilfe.

Grundlage

Die EDOS existieren in der derzeitigen Form seit 1996. Bei den EDOs handelt es sich um Umweltrechtszentren, die in jedem der neun australischen Bundesstaaten eingerichtet sind. Sie bilden einen wichtigen Pfeiler des australischen Rechtshilfesystems, welches neben der klassischen Verfahrenshilfe (in Form von finanzieller Unterstützung) eben auch ein „Community Legal Services Program“ beinhaltet. Dies EDOs sind als „Community Legal Centre“ Teil dieses „Community Legal Services Programs“. Die Community Legal Centres sind unabhängige und öffentlich zugängliche Rechtsauskunftstellen zu verschiedenen Themen.

Es bestehen neun unabhängig voneinander eingerichtete und geführte EDOs in allen Bundesstaaten bzw Territorien Australiens. Sie sind im „Australian Network of Environmental Defenders Offices Inc“ (ANEDO) als eine Art Dachverband zusammengefasst.

Jedes EDO erteilt juristischen Rat (legal advice) und Rechtshilfe in Umweltthemen. EDOs halten Umweltrechtsseminare, erstellen umweltrechtliche Publikationen sowie Gutachten zu und Vorschläge für Umweltgesetze. Die rechtliche Grundlage für ihre Aktivitäten findet sich in den Gesetzen der Bundesstaaten. In Tasmanien ist dies beispielsweise der *Associations Incorporation Act 1964*.



Neben den EDOs bieten auch private Organisationen rechtliche Unterstützung für Angelegenheiten im Öffentlichen Interesse an, Umwelt ist in diesem Fall jedoch nur einer von vielen Bereichen. Beispiele sind das *Public Interest Law Clearinghouse* und das *Consumer Action Law Centre*.

Finanzierung

EDOs werden zum Großteil von der öffentlichen Hand, das heißt vom Attorney-General's Departement (Justizministerium) finanziert. Die einzelnen Bundesstaaten und andere öffentliche und halböffentliche Stellen und Fonds leisten zudem einen Teil der Finanzierung. Ein weiterer (wesentlich kleinerer) Teil der Einnahmen stammt aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Die staatliche Finanzierung hat die Regierung im Jahr 1997 veranlasst, den EDOs eine Unterstützung und Vertretung der Öffentlichkeit in umweltrechtlichen Rechtsstreiten zu untersagen, wenn diese aus Mitteln des Justizministeriums (im Rahmen des Community Environmental Legal Program) finanziert wird. Diese Restriktion, welche es den EDOs sehr schwer machte, Streitige Verfahren zu führen (da der Anteil der Eigenmittel an den EDO Budgets sehr gering ist), wurde im März 2009 aufgehoben. Nichtsdestotrotz haben die EDOs die Öffentlichkeit auch zuvor eingeladen, sich auch bezüglich Rechtsstreiten an die EDO zu wenden, damit diese den Fall auf eine mögliche Unterstützung hin prüfen konnte.⁵²

Zielgruppe

Die „Environmental Law Line“, eine Art Rechtshilfe Hotline in umweltrechtlichen Fragen, besteht in allen 9 Staaten und steht jedermann kostenlos zur Verfügung. Grundsätzlich steht die kostenfreie Rechtsberatung auch jedermann offen, der die Umwelt im allgemeinen Interesse mithilfe des Rechts schützen möchte.⁵³

Demnach verlangen EDOs für eine Unterstützung, dass ein öffentliches Interesse bzw ein öffentliches Gut betroffen ist, es sich demnach nicht bloß um Rechtsfragen im (materiellen oder finanziellen) Eigeninteresse eines Individuums oder einer Gruppe handelt. *“A public interest matter is one that has some broader 'public good' component to it, or raises a matter of substantial public concern, beyond the material or financial interests of a particular individual or group.”*⁵⁴

⁵² <http://www.edo.org.au/edoact/aboutus.htm>.

⁵³ <http://www.edo.org.au/edont/>.

⁵⁴ <http://www.edo.org.au/edont/assistance.htm>.



Voraussetzungen für Unterstützung

Es gibt verschiedene Arten und Intensitäten von Unterstützung, welche EDOs für Rechtsuchende leisten. Von der einfachen telefonischen Auskunft via die „Environmental Law Line“ (so genannt in New South Wales) über detaillierte schriftliche Rechtsauskünfte bis hin zur juristischen Unterstützung im Verfahren (als solicitor = Anwalt, Verfassen von Schriftsätzen etc.). *„This (die Rechtsberatung) involves activities such as providing detailed written legal advice on your particular issue, writing letters on your behalf and in some cases, undertaking litigation.“*⁵⁵

Da die finanziellen Mittel allerdings beschränkt sind, kann nicht jede umweltrechtliche Fragestellung ausführlich beantwortet und nicht in jedem Verfahren Unterstützung gewährleistet werden. Deshalb gibt es die sogenannten „Advice Guidelines“, welche Kriterien für die Beurteilung von umweltrechtlichen Fragestellungen festlegen. Damit wird auch die Intensität der Unterstützung durch die EDOs festgelegt. Die Voraussetzungen für die Unterstützung sind in den jeweiligen Guidelines für die einzelnen EDOs unterschiedlich formuliert. Inhaltlich gibt es aber kaum Abweichungen.

Grundvoraussetzung ist ein öffentliches Interesse an dem Fall. Beispielsweise darf eine Beschwerde nicht bloß der Durchsetzung individueller materieller oder finanzieller Interessen dienen. Als Kriterien für die Beurteilung der Signifikanz einer umweltrechtlichen Problematik dienen verschiedene Kriterien. Diese sind die Umweltbedrohung, die Chancen für eine Verbesserung der Umweltsituation bei Einschreiten, die Bedeutung des Falles für zukünftige Entwicklungen in der Umwelt-Regulierung (dies idealerweise australienweit), Präzedenzwirkung des Falles im Hinblick auf die Anwendung und Interpretation von gesetzlichen Vorgaben.

Darüber hinaus spielt die Erfolgsaussicht eine wesentliche Rolle. Von ganz entscheidender Bedeutung ist auch die Frage nach den personellen und finanziellen Ressourcen des zuständigen EDO. Auch die Frage nach den finanziellen Kapazitäten der Person oder Organisation, welche um Unterstützung ansucht, wird berücksichtigt.⁵⁶

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Unterstützung. Die EDOs sind zwar größtenteils staatlich finanziert, aber dennoch unabhängige Organisationen, die frei und selbstständig auf Grund Ihrer selbst festgelegten Kriterienkataloge und im Rahmen Ihres Budgets entscheiden, inwieweit sie Unterstützung gewähren.

⁵⁵ <http://www.edo.org.au/edonsw/site/casework.php>.

⁵⁶ http://www.edo.org.au/edonsw/site/casework_guidelines.php.



Höhe der finanziellen Unterstützung

Direkte finanzielle Unterstützung gibt es vonseiten der EDOs keine. Die Unterstützung beginnt bei der jedem Individuum und jeder Gruppe offenstehenden telefonischen Auskunft in umweltrechtlichen Fragen, geht über mehr oder weniger detaillierte schriftliche Rechtsauskünfte bis hin zum Verfassen von Schriftsätzen und zur Übernahme der rechtsanwaltlichen Vertretung im Verfahren.

Verfügbare Mittel

Dies ist für jede EDO unterschiedlich und soll anhand folgender Beispiele dargestellt werden:

Beispiel I: EDO Northern Queensland: Das Budget 2005 setzte sich aus AUD\$ 137.864.- von Bundesstaat und Bund, aus AUD\$ 7.000.- von der Environmental Protection Agency und aus AUD\$ 3.483 aus Glückspielsteuern zusammen. (AUD\$ = Australischer Dollar)

Beispiel II: EDO Victoria: Der Jahresbericht 2006-07 listet das Budget 07 detailliert auf. So stammten z.B. Zuschüsse in der Höhe von AUD\$ 85.113.- vom Commonwealth Government, AUD\$ 64.812.- vom State, AUD\$ 67.000.- vom State Government. Aus Vorträgen wurden AUD\$ 5.353, aus Beiträgen zur öffentlichen Umweltrechtsbildung AUD\$ 12.785, aus rückerstatteten Gerichtskosten AUD\$ 3.774.-, aus Spenden und Sponsoring AUD\$ 15.825.- und aus Mitgliedsbeiträgen AUD\$ 3.396 lukriert. Diese Aufzählung ist nicht vollständig.⁵⁷

Beispiel III: In bevölkerungsärmeren Bundesstaaten wie z.B. den Northern Territory mit nur rund 220.000 Einwohnern erfolgt die Finanzierung fast ausschließlich über das Justizministerium. Vom Gesamtbudget von AUD\$ 94.810.- im Fiskaljahr 2007-2008 stammten nur rund AUD\$ 3.500 aus Veranlagungen, Mitgliedsbeiträgen und Spenden.⁵⁸

Beispiel IV: Die EDO Tasmania deckt gemäß einer direkten Auskunft per E-Mail 84% ihres Budgets durch Finanzierungen des Justizministeriums, 8% durch Zuwendungen des Bundesstaates Tasmanien und 8% aus selbst generiertem Einkommen (Spenden, Bankzinsen, Mitgliedsbeiträge).

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Welche konkreten Tätigkeiten unterstützt werden ergibt sich insbesondere aus den Guidelines der einzelnen EDOs. Näheres siehe oben.

⁵⁷ http://www.edo.org.au/edovic/publications/annualreport/edo_annual_rept_06-07.pdf.

⁵⁸ http://www.edo.org.au/edont/pdf/annual_report_0708.pdf .



In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Beispiel I: Bei der EDO New South Wales (Region Sydney) gibt es laut Jahresbericht 2008/2009 190 neue Fälle im Berichtszeitraum. 150 Fälle wurden abgeschlossen. 180 Beratungen wurden (schriftlich) durchgeführt, teilweise mit intensivem wissenschaftlichem Input.⁵⁹

Beispiel II: In ihrem Jahresbericht 2008/2009 berichtet die EDO Western Australia von 179 Beratungs- bzw Informationsfällen sowie von 105 neu eröffneten Fällen. Dem stehen 64 Abschlüsse gegenüber.⁶⁰

Beispiel III: EDO Victoria stellte gemäß ihrem Jahresbericht 2008/2009 im Berichtszeitraum 6226-mal Informationen zur Verfügung. Zudem wurde in 224 Fällen Beratung geleistet. 30 Fälle wurden abgeschlossen, 40 liefen im Berichtszeitraum weiter.⁶¹

Einschätzung der Öffentlichkeit

Nach Einschätzung der Australian Conservation Foundation (ACF) sind die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich an Verfahren zu beteiligen, sehr eingeschränkt. Als Hemmnis besonders hervorgehoben wird das in Gerichtsverfahren angewandte „loser pays“ Prinzip, also dass die unterlegene Partei der obsiegenden Partei ihre Kosten ersetzen muss. Das wirtschaftliche Risiko ist den meisten Personen und Organisationen zu hoch, weshalb es oftmals nicht zu einem Rechtsstreit kommt. Es besteht zwar die theoretische Möglichkeit, bei Gericht einen so genannten „public interest cost order“ zu erwirken, welcher genau vor den Risiken des ‚loser-pays‘ Prinzips schützen soll, in der Praxis wird dieser aber nur sehr selten ausgestellt.

Nichtsdestotrotz wird die Arbeit der EDOs als sehr professionell und hilfreich eingeschätzt. Nicht nur hinsichtlich konkreter Anfragen, auch im Hinblick auf umweltrelevante Gesetzesinitiativen sind sie aktiv. Die ACF selbst hat nach eigenen Angaben das Service der EDOs bereits oftmals in Anspruch genommen und ist sehr zufrieden. Zwar muss für die Leistungen gezahlt werden, die Tarife liegen aber weit unter den branchenüblichen Preisen.

Einschätzung der (staatlichen) Behörden

Prinzipiell stehen die EDOs selbst, als quasi-staatliche Stellen, dem derzeit bestehenden Modell positiv gegenüber und betonen, dass sich dieses in der Praxis bewähre. Für große Erleichterung sorgte 2009 auch der Wegfall der Beschränkung aus dem Jahr 1997, wonach Beteiligung in

⁵⁹ http://www.edo.org.au/edonsw/site/pdf/annualreports/annual_report_0809.pdf .

⁶⁰ <http://www.edowa.org.au/meettheedo/2009annrep.pdf> .

⁶¹ http://www.edo.org.au/edovic/publications/annualreport/edo_annual_rept_08-09.pdf .



Rechtsstreiten aus Eigenmitteln oder Zuschüssen der Bundesstaaten finanziert werden mussten und eine Finanzierung aus Mitteln des Justizministeriums unzulässig war.

Allerdings bleibt die mangelnde finanzielle Ausstattung ein Problem – es gibt zu wenig Geld für zu viele umweltrechtliche Angelegenheiten. Das EDO Tasmania berichtet auch von einer großen Belastung für die EDO Mitarbeiter.⁶²

Vorteile und Nachteile des Modells

Prinzipiell ist ein öffentlich finanziertes Rechtshilfesystem, bei dem Umweltrechtsexperten Rechtsauskünfte, schriftliche Gutachten sowie Rechtsvertretung bereitstellen, begrüßenswert. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass es sich bei dem vorliegenden Modell nicht um ein Finanzierungsmodell für Beteiligung, wie es im Rahmen dieser Recherche gesucht wird, handelt. In der Praxis bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen EDOs, was an der ungleichmäßigen demographischen Verteilung der australischen Bevölkerung auf das Staatsgebiet liegt: In bevölkerungsarmen Gegenden finanzieren sich die EDOs fast zu 100% aus staatlichen Mitteln. In größeren Bundesstaaten verfügen EDOs über mehr Eigenmittel aus Fundraising, Sponsoring und Mitgliedsbeiträgen. Diese Situation hat möglicherweise Auswirkungen auf Umfang und Qualität der angebotenen Leistungen und führt zu einer uneinheitlichen Betreuung unterschiedlicher Landesteile.

Ein weiteres, möglicherweise problematisches, Charakteristikum ist die Eigenschaft der EDOs als nichtstaatliche, unabhängige Stellen. Dies erhöht den Grad der Unabhängigkeit, jedoch mangelt es an einem rechtlichen Rahmen. Die EDOs können frei auf Grund ihrer eigenen Statuten entscheiden, ob und in welchem Ausmaß Unterstützung an Personen oder Organisationen gewährt werden soll. Durch die starke finanzielle Abhängigkeit etwa vom Justizministerium steht jedoch die Möglichkeit zur Beeinflussung der EDOs durch staatliche Stellen offen. Die einschränkende Regelung aus dem Jahr 1997 (siehe oben) illustriert dies deutlich. Ein entsprechender rechtlicher Rahmen, innerhalb welchem die EDOs unabhängig agieren können, wäre wünschenswert. Auch eine gesetzliche Verankerung der finanziellen Zuschüsse an die EDOs würde deren Unabhängigkeit fördern.

Eine unabhängige Stelle zu schaffen, die aber fast ausschließlich aus staatlichen Mitteln finanziert wird, kann jedenfalls nur mit Vorbehalt als völlig unabhängig eingeschätzt werden. EDOs scheinen eher vom Staat abhängige Stellen zu sein, die in einem rechtsfreien Raum agieren. Trotz dieser Mankos erscheinen die EDOs als eine innovative Art der Unterstützung der Öffentlichkeit hinsichtlich umweltrechtlicher Fragen und Verfahren, welche an die Einrichtung der Umwelthanwaltschaften in Österreich erinnert.

⁶² Quelle: Mail von EDO Tasmania vom 09.11.09



6.6.2. DÄNEMARK

Dänemark besitzt ein Verfahrenshilfesystem, welches natürlichen und juristischen Personen im Falle geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit Unterstützung zukommen lässt. Ein entscheidender Nachteil im Kontext dieser Untersuchung ist jedoch, dass dies nur in Gerichtsverfahren, nicht jedoch in Verwaltungsverfahren (also UVP, Genehmigungen usw.) und bei der Anfechtung von Genehmigungen zum Tragen kommt. Im Gerichtsverfahren gilt das „loser pays“ Prinzip.

Grundlage

Rechtliche Grundlage für die dänische Verfahrenshilfe ist der Act on Judicial Procedures (vergleichbar mit der österreichischen Zivilprozessordnung). Sie wird nur im Rahmen von Gerichtsverfahren gewährt. Natürliche und juristische Personen haben einen Anspruch auf Verfahrenshilfe, wenn sie gewisse Kriterien im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfüllen. Umweltorganisationen haben neben Personen, die ein ausreichendes subjektives Interesse an einer konkreten Entscheidung in einem Verwaltungsverfahren nachweisen können, die Möglichkeit Parteistellung zu erlangen. Diese erlaubt es auch, gegen Entscheidungen zu berufen. Im Prinzip muss die unterliegende Partei der obsiegenden Partei deren Kosten (für Gerichtsgebühren, Anwälte, etc.) ersetzen. Die Höhe des Ersatzes wird allerdings vom Gericht individuell festgelegt, es kann demnach nicht immer mit einem kostendeckenden Ersatz gerechnet werden.

Finanzierung

Die Finanzierung der Verfahrenshilfe im Gerichtsverfahren erfolgt aus Mitteln der öffentlichen Hand. Eine Stelle des Justizministeriums ist für die Abwicklung der Anträge und gegebenenfalls Gewährung der Verfahrenshilfe zuständig. Eine Verordnung (Nr. 1295 of 8/12/2006) enthält genauere Bestimmungen über die Einkommensobergrenzen für Verfahrenshilfeansuchende.

Zielgruppe

Privatpersonen, die gewisse ökonomische Kriterien erfüllen, haben Anspruch auf Verfahrenshilfe. Juristische Personen haben dann Anspruch, wenn sie die Kosten nicht selbst tragen können ohne bedeutende Verluste zu erleiden. Diese Regelung gilt jedoch ausschließlich für Gerichtsverfahren. In Verwaltungsverfahren und damit in den für diese Studie interessanten Bereichen der UVP sowie



der Anlagengenehmigung wird, genau wie etwa in Berufungsverfahren gegen Genehmigungsentscheidungen, keine Verfahrenshilfe ausbezahlt.

Voraussetzungen für Unterstützung

Es gibt 2 Kriterien, einerseits (mangelnde) Finanzkraft und andererseits vernünftige Gründe für den Prozess (z.B. entsprechende Erfolgsaussichten, Ausschöpfung der verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel, Höhe der Kosten, Bedeutung des Falles für den Antragsteller).

Keine Verfahrenshilfe wird bei Kosten, die im Verhältnis zum Einkommen des Antragstellers sehr gering sind, gewährt. Andererseits kann Verfahrenshilfe auch dann gewährt werden, wenn die oben genannten Kriterien nicht erfüllt werden, aber eine prinzipielle Rechtsfrage oder eine Frage im öffentlichen Interesse entschieden wird.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Werden die relevanten Kriterien erfüllt, besteht im Gerichtsverfahren ein Anspruch auf Verfahrenshilfe.

Höhe der finanziellen Unterstützung

Dies ist im Einzelfall zu beurteilen.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Von der Verfahrenshilfe abgedeckt sind Gerichtsgebühren (ca. 270,- Euro), Anwaltskosten, Kosten für Zeugen, sowie Kosten für Gutachten und Experten.

Vorteile und Nachteile des Modells

Ein Vorteil des dänischen Systems ist die Möglichkeit für NROs, Verfahrenshilfe zu erhalten, wenn sie die entsprechenden Kriterien erfüllen (also wenn sie die Kosten nicht selbst tragen können, ohne bedeutende Verluste zu erleiden). Die Verfahrenshilfe ist umfangreich und deckt auch die Kosten für Zeugen, Experten und Gutachten. Dies gilt allerdings nur für Gerichtsverfahren und nicht für Verwaltungsverfahren (UVP, Anlagengenehmigungen usw.).



Die Parteistellung im Verwaltungsverfahren, welche eine Anfechtung der Entscheidungen erlaubt, steht auch Umweltorganisationen offen, Rechtspersönlichkeit wird nicht verlangt. Natürliche Personen müssen dafür ein subjektives Interesse nachweisen. Bestimmte Organisationen und Personen können sogar ein Verwaltungsverfahren einleiten, wenn sie der Meinung sind, dass eine Behörde durch eine Handlung oder Unterlassung Umweltrecht verletzt hat.

Für das Gerichtsverfahren wird der Zugang restriktiver gehandhabt. Umweltorganisationen haben erst seit einiger Zeit überhaupt Zugang zu den Gerichten, und auch nach derzeitigem Stand müssen sie im Regelfall ein konkretes Interesse nachweisen. Bloß ideelle Interessen sind nur im Ausnahmefall ausreichend.

Natürliche Personen müssen für den Zugang zu Gerichten dafür ein „rechtliches Interesse“ am Ausgang der Rechtssache nachweisen – man vergleicht dazu das Interesse der betroffenen Person mit dem Interesse eines Durchschnittsbürgers. Wenn das Interesse deutlich höher ist als das eines Durchschnittsbürgers, so wird Parteistellung gewährt. Ein weiteres Kriterium ist die „Fähigkeit der Prozesspartei, am Rechtsstreit teilzunehmen“. Unter diesem Titel wurde NROs in der Vergangenheit des Öfteren Parteistellung verwehrt mit dem Argument, die Organisation habe zu wenige Kapazitäten, um an einem Gerichtsverfahren teilnehmen zu können. Außerdem wird die finanzielle Kapazität der NRO überprüft, da das „loser pays“ Prinzip gilt und man somit sicherstellen will, dass die NRO die Kosten auch im Falle eines Verlierens tragen könnte. Die Entscheidung ob Parteistellung gewährt wird oder nicht, liegt beim Richter (da das Gesetz nur von „legal interest“ als Voraussetzung spricht, aber keine Definition desselben vornimmt).⁶³

6.6.3. DEUTSCHLAND

In einigen deutschen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin, Sachsen) existieren vom jeweiligen Landesumweltministerium geförderte Landesbüros der Naturschutzverbände, welche der Koordinierung und Unterstützung von Öffentlichkeitsbeteiligung dienen sollen. Diese Landesbüros sind Dachorganisationen der landesrechtlich anerkannten Naturschutzorganisationen. In Sachsen gibt es überdies eine gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Förderung der landesgesetzlich anerkannten und in der sogenannten „Landesarbeitsgemeinschaft“ zusammengefassten Verbände.

⁶³ Measures and access to justice in environmental matters, Country report for Denmark, Milieu Ltd. Im Auftrag der Europäischen Kommission, im Folgenden und für alle untersuchten europäischen Staaten: Milieu 2007.



Grundlage

Die Landesbüros der Naturschutzverbände (auch „Beteiligungsbüros“ genannt) sind freiwillige Zusammenschlüsse von im jeweiligen Bundesland landesrechtlich nach Maßgabe des § 60 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Naturschutzorganisationen. Dabei geht es insbesondere darum, die Arbeit dieser Naturschutzorganisationen im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung besser zu koordinieren und zu bündeln und die Beratung von BürgerInnen und Bürgerinitiativen in diesem Zusammenhang sicherzustellen. Trägerorganisationen sind in der Regel die großen Umweltorganisationen wie z.B. NABU und BUND. Sie wirken mit Stellungnahmen in planungsrechtlichen Verfahren mit und sind zentrale Anlaufstelle für die Behörden. Landesbüros existieren in den Ländern Nordrhein-Westfalen (NRW) und Brandenburg.

In Sachsen sind sieben anerkannte Umweltverbände in der Landesarbeitsgemeinschaft zusammengefasst. Die Anerkennung erfolgt nach § 56 des Sächsischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG). Gemäß § 60 Abs 1 SächsNatSchG können diese sich in einer Landesarbeitsgemeinschaft zusammenschließen, welche wiederum nach § 60 Abs 3 leg. cit. vom Freistaat Sachsen *„im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“* unterstützt werden kann. Die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft wird nach dem Rotationsprinzip abwechselnd von verschiedenen Organisationen wahrgenommen. Die geschäftsführende Organisation ist Adressatin des Bescheides über die Zuerkennung der Förderung und für die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Organisationen sowie für die Kontakte mit den relevanten Behörden zuständig.

Finanzierung

Die Landesbüros der Naturschutzverbände in NRW und in Brandenburg werden vom Umweltministerium und von den Ländern finanziert.

In Sachsen stand ein jährlicher Pauschalbetrag von 300.000.- Euro für NROs im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung, mittlerweile wurde dieser Betrag auf 200.000.- Euro reduziert. Die Mittel dafür stammen aus dem Budget des Freistaats Sachsen. Vor einigen Jahren gab es dafür noch einen eigenen Haushaltsposten, mittlerweile nicht mehr.

Zielgruppe

Die jeweiligen landesrechtlich und nach Maßgabe des § 60 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Naturschutzorganisationen und Umweltverbände (z.B. NABU, BUND, Grüne Liga, Naturfreunde und die „Schutzgemeinschaft deutscher Wald“ in Brandenburg) sind die primären Adressaten der Landesbüros. Die Koordination gemeinsamer Stellungnahmen ist ihre Hauptaufgabe. Es werden aber auch regelmäßig andere Organisationen und Initiativen eingebunden. Diese können auch in



eingeschränktem Maße Beratung und Unterstützung erhalten oder werden im Rahmen der Stellungnahmekoordination eingebunden.

Adressaten der Finanzierung durch den Freistaat Sachsen sind laut gesetzlicher Regelung (§ 60 Abs 3 SächsNatSchG) nur die landesgesetzlich anerkannten und in der Landesarbeitsgemeinschaft zusammengefassten Verbände.

Voraussetzungen für Unterstützung

Voraussetzung ist insbesondere die landesrechtliche Anerkennung der Organisation. Diese findet Ihre rechtliche Basis in § 60 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), welcher wiederum auf § 59 BNatSchG verweist, der die Anerkennung von Naturschutzverbänden auf Bundesebene regelt. Aus der Verbindung von §§ 60, 59 BNatSchG ergibt sich, dass ein Verein auf Antrag das Recht hat anerkannt zu werden, wenn er:

- nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert,
- die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
- wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist und
- den Eintritt als Mitglied, das in der Mitgliederversammlung volles Stimmrecht hat, jedermann ermöglicht, der die Ziele des Vereins unterstützt. Bei Vereinen, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, kann von der in Satz 1 genannten Voraussetzung abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt.

Wie erwähnt sind die anerkannten Verbände Hauptadressaten des Service der Landesbüros. Daneben werden aber auch andere Akteure eingebunden und unterstützt.

Die relevante Regelung zur landesgesetzlichen Anerkennung von Naturschutzverbänden in Sachsen findet sich in § 56 SächsNatschG sowie § 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, dieses ist ein Bundesgesetz). Demnach hat zunächst eine Anerkennung nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zu erfolgen, dann kann auch der Freistaat die Vereinigung anerkennen, vorausgesetzt, dass diese *„die nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert sowie zur Wahrnehmung dieses Aufgabenbereiches landesweit tätig und strukturiert ist“*.



Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Die Unterstützung der Landesbüros der Naturschutzverbände durch die jeweiligen Landes-Umweltministerien erfolgt auf freiwilliger Basis, es besteht darauf kein Anspruch. Die Landesbüros unterstützen die Beteiligung an Verfahren, an denen die Naturschutzverbände auf Grundlage naturschutzrechtlicher und anderer gesetzlicher Vorschriften zu beteiligen sind oder an denen die Behörde die Naturschutzverbände außerhalb rechtlicher Vorgaben "freiwillig" beteiligt. Die Rechtsgrundlagen für Beteiligung finden sich in Bundes- wie auch in Landesgesetzen.⁶⁴

In Sachsen erfolgt die Unterstützung der Verbände über die Landesarbeitsgemeinschaft auf freiwilliger Basis. Der für die Förderung unmittelbar relevante § 60 Abs 3 SächsNatschG besagt nämlich, dass der Freistaat Sachsen *„sich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel an den Kosten der Geschäftsführung und den Auslagen (beteiligt), die für die Koordinierungstätigkeit der Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz und die abgegebenen Stellungnahmen anfallen.“*

Höhe der Unterstützung

Diesbezüglich lässt sich für die Beteiligungsbüros der Länder keine Aussage machen, da diese keine unmittelbare finanzielle Unterstützung gewähren.

In Sachsen stehen für die Landesarbeitsgemeinschaft derzeit insgesamt 200.000,- Euro im Jahr zur Verfügung. Dieser Betrag wird auf die 8 anerkannten und in der Landesarbeitsgemeinschaft zusammengefassten Umweltverbände aufgeteilt.

Verfügbare Mittel

In Sachsen standen bis vor kurzem 300.000,- Euro zur Verfügung, aktuell sind es 200.000,- Euro.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Mit den Beteiligungsbüros werden Dachorganisationen bzw zentrale Stellen geschaffen, welche die Stellungnahmenarbeit im Land koordinieren, diese zentralisiert und optimiert wahrnehmen und die betroffene Bevölkerung im Land über umweltrechtliche Belange informieren. Falls es nötig ist, kann das Büro direkte Unterstützung bei der Wahrnehmung von Terminen oder der Abfassung der

⁶⁴ <http://www.lb-naturschutz-nrw.de>.



Stellungnahme leisten; bei Vorhaben von besonderer Bedeutung oder mit besonders gravierenden Umweltauswirkungen können die wichtigsten Verfahrensschritte auch vom Landesbüro abschließend übernommen werden.

Aus den verfügbaren Mitteln des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft werden Kosten, welche im Rahmen der Beteiligung an umweltrechtlichen Verfahren entstehen, getilgt. Darunter fällt insbesondere die Koordinierungstätigkeit der Landesarbeitsgemeinschaft. Konkret handelt es sich dabei größtenteils um Kosten, die im Zuge der Geschäftsführung anfallen, sowie um Kosten der Erstellung von Stellungnahmen. Die Verfassung von Stellungnahmen wird allerdings nur durch gegenständliche Förderung finanziell unterstützt, wenn sie im Namen aller in der Landesarbeitsgemeinschaft zusammengefassten Verbände, ergeht.

In welchem Umfang wird das Modell von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

In NRW wurden laut Jahresbericht des Landesbüros 2009 852 Verfahren neu aufgenommen. Hinzu kommen weitere 1.100 Verfahren aus den Vorjahren, welche teilweise 2009 abgeschlossen werden konnten. In 2.400 Fällen wurde die Beteiligung des ehrenamtlichen Naturschutzes koordiniert.

Die Umweltorganisation NABU Sachsen beteiligt sich jedes Jahr in 700-800 einzelnen Beteiligungsverfahren. Dafür reichen die zur Verfügung gestellten Mittel nicht aus, die Situation in den anderen anerkannten Verbänden ist ähnlich. Daher werden die Mittel jedes Jahr komplett aufgebraucht.

Einschätzung der Öffentlichkeit

Nach Auskunft verschiedener mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung befassten MitarbeiterInnen von Umweltorganisationen in Deutschland, ist das System der Beteiligungsbüros bzw in Sachsen der Landesarbeitsgemeinschaft grundsätzlich als sinnvoll einzustufen. Die Effektivität der einzelnen Büros hängt jedoch stark von den dort beschäftigten MitarbeiterInnen und deren Motivation, nicht zuletzt jedoch von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab.

In Sachsen werden die vorhandenen Mittel als viel zu gering eingestuft. Nach Auskunft einer Organisation deckt der über die Landesarbeitsgemeinschaft ausgeschüttete Betrag nur ca. ein Viertel der beteiligungsrelevanten Kosten der Organisation. Gewünscht wird statt des derzeit bestehenden Systems eine institutionalisierte Förderung unter einem eigenen Titel im Haushalt des Freistaates. Insbesondere die Rechtsunsicherheit wird als Problemfaktor bewertet.



Einschätzung der staatlichen Behörden

Von Seiten des sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft wird dieses Instrument ebenfalls als sehr hilfreich in Bezug auf die Gewährleistung des Umweltschutzes angesehen. Als Problem wird allerdings die unterschiedliche Aktivität der in der Landesarbeitsgemeinschaft zusammengefassten Verbände gesehen. Bis zum Jahr 2011 wurde die Förderung von 300.000 Euro in 2 Tranchen pauschal und unabhängig von der jeweiligen Aktivität der Verbände in umweltrechtlichen Verfahren an diese vergeben. Durch die Änderung des sächsischen Haushaltsgesetzes werden ab dem 01.01.2011 leistungsbezogene Förderungen vergeben um dieser Problematik entgegenzusteuern. Des Weiteren werden einmalig nach Rotationsprinzip einem Verband 25.000 Euro/Jahr für Koordinationstätigkeiten überwiesen. Stellungnahmen werden nur mehr finanziell unterstützt, wenn sie im Namen der Landesarbeitsgemeinschaft ergehen. So wird (laut Auskunft des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft) versucht diese Verteilungsproblematik zu entschärfen und diese auf eine interne Ebene in der Landesarbeitsgemeinschaft zu verlagern. Dort wird nun über die konkrete Verteilung je nach Aufwand und Einbringen des jeweiligen Verbandes in einem Verfahren entschieden.

Vorteile und Nachteile des Modells

Der Vorteil dieses Modells ist, dass damit ein breites Netzwerk von Naturschutzexperten und NROs geschaffen wird. Zentrale Knotenpunkte und Schaltstellen zwischen beteiligter Öffentlichkeit und Verwaltung sind dabei die „Beteiligungsbüros“. Aus naturschutzfachlicher Sicht sichert ein derartiges System einen hohen Standard.

Es ist allerdings ein Nachteil, dass das System vom guten Einvernehmen zwischen Staat/Land und NROs abhängig ist. Es ist zudem kein System, das den Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu unabhängigen Gerichten erleichtert.⁶⁵

6.6.4. FRANKREICH

Das System zur Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Frankreich basiert einerseits auf der „klassischen“ Verfahrenshilfe, andererseits besteht die Möglichkeit für Umweltorganisationen, als Privatkläger in umweltrechtlichen Prozessen Schadenersatz zu erhalten. Insbesondere die letztere Möglichkeit ist interessant. Unter bestimmten

⁶⁵ www.lb-naturschutz-nrw.de (Landesbüro NRW) ; www.landesbuero.de (Landesbüro Brandenburg); www.smul.sachsen.de/smul/index.html (Sächsisches Umweltministerium).



Voraussetzungen können Umweltorganisationen Umweltrechtsverletzungen vor Gericht geltend machen und in Folge, quasi als „Anwalt der Natur“, Schadenersatz erhalten. In der Praxis ist die Situation für Umweltorganisationen jedoch auch in Frankreich keineswegs einfach. Verfahrenshilfe für Umweltorganisationen wird kaum gewährt – und im Prozess bleibt das Kostenrisiko für die Organisationen im Falle des Unterliegens bestehen.

Grundlage

Grundsätzlich ist das Recht einer jeden Person, umweltrelevante Informationen zu erhalten und im Rahmen der Gesetze an umweltrelevanten Entscheidungen mitwirken zu dürfen, verfassungsmäßig im Artikel 7 der *Charte de l'Environnement 2004* verbrieft. Das Französische Umweltgesetz (*Code de l'Environnement*) gewährt Umweltorganisationen einen weiten Zugang zu Verfahren. Diese Möglichkeit besteht auf Grundlage einer Vermutung der Parteistellung bei jeder Entscheidung, die einen direkten Bezug zu den statutengemäßen Tätigkeiten der Umweltorganisation aufweist und die schädigende Wirkungen auf die Umwelt hat (Art L611-3). In einem solchen Verfahren hat die Umweltorganisation die Rechte einer Zivilpartei und kann demnach auch die Kosten ersetzt bekommen, sowie darüber hinaus auch Schadenersatz für Umweltvergehen geltend machen. Überdies fallen im Verwaltungsverfahren keine Gerichtskosten an.

Andererseits existieren spezielle Modelle der Öffentlichkeitsbeteiligung im französischen Umweltrecht, nämlich die „*enquête publique*“, die „*concertation*“ und die „*débat publique*“. Diese sind auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet.⁶⁶

Die Verfahrenshilfe „*aide juridictionnelle*“ (direkt übersetzt eigentlich „Rechtshilfe“) ist ebenfalls auf Grundlage eines Gesetzes – der *Loi* du 10 Juillet 1991 (*loi* 91-647) - eingerichtet.

⁶⁶ Auch wenn diese Modelle vom Kerninhalt dieser Studie etwas abweichen, zumal sie keine Finanzierungsmodelle für Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen, sind sie dennoch erwähnenswert, da sie gute Beispiele für einen weiten Zugang zu Verfahren und für einer großzügigen Einbeziehung aller Akteure in den Entscheidungsprozess darstellen. Die *enquête publique* wird bei Infrastruktur- und Baumaßnahmen mit Umweltauswirkungen durchgeführt und beinhaltet Informations- und Stellungnahmemöglichkeiten für die Öffentlichkeit. Bei der *concertation* handelt es sich um eine Weiterentwicklung der *enquête publique*. Sie ist vor jeder erheblichen städtebaulichen Maßnahme durchzuführen. Es handelt sich dabei um ein öffentliches Abstimmungsverfahren, welches, im Gegensatz zur *enquête publique*, vor dem Beschluss über den Plan- oder Projektentwurf durchgeführt wird. Eine *débat public* wird von der *Commission nationale du débat public* (CNDP) eingeleitet, wenn bei Infrastrukturprojekten gewisse Schwellenwerte überschritten werden. Die Debatte zieht sich über 4 Monate und besteht aus Diskussionsveranstaltungen und Informationsmöglichkeiten, ähnlich wie im *concertation* Verfahren.



Finanzierung

Die genannten drei Modelle, wie auch die Verfahrenshilfe, werden von staatlicher Seite finanziert. Nach den Rechercheergebnissen gibt es weder eine Unterstützung durch Projektwerber, noch zweckgebundene (Steuer-)Einnahmen.

Die Finanzierung der Beteiligung von Umweltorganisationen an Zivilverfahren mit direktem Bezug auf ihre statutengemäße Tätigkeit erfolgt über den Weg von Schadenersatzforderungen.

Zielgruppe

Die *aide juridictionnelle* steht natürlichen Personen und juristischen Personen ohne Gewinnerzielungsabsicht (auch Vereinen) mit Sitz in Frankreich zu, während der Schadenersatz im Zivilverfahren der Umweltorganisation nur dann zusteht, wenn das Verfahren einen unmittelbaren Bezug zur statutengemäßen Tätigkeit der Organisation aufweist.

Voraussetzungen für Unterstützung

Aide juridictionnelle: Es muss sich beim Antragsteller im Falle von Umweltorganisationen um juristische Personen ohne Gewinnabsicht mit Sitz in Frankreich handeln, deren Ressourcen nicht ausreichen, um die Rechtskosten selbst zu decken. Eine Umweltorganisation muss dafür ein Formular ausfüllen und die Einkünfte und Vermögenswerte (Konto, Geldanlagen, bewegliche und unbewegliche Vermögensgüter etc.) offen legen (Art 2 loi 91-647). Im Gegensatz zu Privatpersonen, für die mittels Verordnung gewisse Schwellenwerte festgelegt werden, entscheidet bei juristischen Personen die Behörde frei und nach eigenem Ermessen, ob Verfahrenshilfe gewährt wird oder nicht. Das Vorhaben muss überdies gewisse Minimalanforderungen an Inhalt und Durchsetzbarkeit erfüllen.

Für eine Beteiligung am Zivilverfahren muss eine Umweltorganisation auf Grundlage des *Code de l'Environnement* anerkannt sein. Zudem muss das Verfahren einen direkten Zusammenhang zur statutengemäßen Tätigkeit der Organisation haben. Siehe Art L611 des Code.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Die *aide juridictionnelle* kann unter den oben genannten Voraussetzungen gewährt werden. Die Voraussetzungen sind gesetzlich geregelt. Bei natürlichen Personen sind gewisse per Verordnung festgelegte Schwellenwerte ausschlaggebend, welche das Einkommen der Person nicht übersteigen darf. Zudem müssen die im Gesetz vorgegebenen Mindestanforderungen an Form und Bestimmtheit des Antrages erfüllt werden.



Bei juristischen Personen ist die Gewährung hingegen gesetzlich nur im Ausnahmefall vorgesehen. Sie wird aber dennoch verhältnismäßig häufig gewährt (ca. 22.000 Mal für Vereine pro Jahr, siehe unten). Ein Rechtsanspruch besteht allerdings nicht. Das Gesetz spricht lediglich von der Möglichkeit der Gewährung der Rechtshilfe für juristische Personen in Ausnahmefällen. Es gibt – wie bereits erwähnt – auch keine Schwellenwerte. Die Behörde entscheidet nach freiem Ermessen.

Höhe der Unterstützung

Verfahrenshilfe kann – je nach Umfang der eigenen Ressourcen im Verhältnis zu den entstehenden Kosten – entweder ganz oder teilweise gewährt werden. Sie deckt die Verfahrenskosten (im gerichtlichen Verfahren, das Verwaltungsverfahren ist gebührenfrei), die Anwaltskosten und die Kosten für Gutachten.

Die möglichen Schadenersatzforderungen von Umweltorganisationen bewegen sich in einer Höhe, welche die Finanzierung der Aktivitäten in diesem Zusammenhang zulässt.

Verfügbare Mittel

Inoffiziell steht jedem Gericht eine gewisse jährliche Summe zu, welche in Form von Verfahrenshilfe an Umweltorganisationen und anderen juristischen Personen ohne Gewinnerzielungsabsicht ausbezahlt werden kann. Diese Summe ist in der Regel nicht ausreichend.⁶⁷

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Die Verfahrenshilfe/*Aide judiciaire* kann folgende Ausgaben abdecken: Gerichtskosten, Anwaltskosten, Kosten für Gutachten und Expertisen, Vergleichskosten.⁶⁸

In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Im Jahr 2003 wurde die Verfahrenshilfe 22.702 Mal für Vereine erteilt.⁶⁹ Allerdings, gemäß der Studie Milieu 2007 Frankreich im Auftrag der Europäischen Kommission, wurde Umweltschutzorganisationen nur äußerst selten Rechtshilfe gewährt.

⁶⁷ Milieu 2007 Frankreich.

⁶⁸ Französisches Justizministerium, www.vos-droits.justice.gouv.fr.



Einschätzung der (staatlichen) Behörden

Staatliche Behörden betrachten das bestehende System zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben und der Aarhus Konvention.

Vorteile und Nachteile des Modells

Die Vermutung, dass einer im Natur- und Umweltschutz aktiven Organisation in einem Verfahren mit umweltrechtlicher Relevanz Parteistellung zukommt, eröffnet es vielen Umweltorganisationen die Möglichkeit Parteistellung in umweltrelevanten Verfahren zu erlangen. Manche Organisationen greifen Verstöße gegen umweltrechtliche Vorgaben auf und treten als Kläger im Zivilprozess auf. Im Falle eines Obsiegens erhalten Sie von der anderen Partei Ihre Kosten ersetzt und im besten Fall auch Schadenersatz zugesprochen. Diese Finanzierungsmöglichkeit ist allerdings keineswegs frei von Risiko, zumal im Falle eines Prozessverlustes möglicherweise, abhängig von der konkreten Entscheidung des Gerichts, die eigenen Kosten und die Kosten der anderen Partei zu tragen sind. Der französische Verwaltungsgerichtshof verlangt, dass der Richter ausgewogen und gerecht über die Kostentragung zu entscheiden hat, weshalb Vereine teilweise von der Kostentragung ausgenommen werden.

Die Verfahrenshilfe ermöglicht es zudem juristischen Personen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die Kosten für Anwälte oder Gutachten ersetzt zu bekommen. Insbesondere kann die *aide juridictionnelle* nicht nur in Straf- und Zivilverfahren, sondern auch im behördlichen Verfahren gewährt werden. Das Verwaltungsverfahren ist überdies kostenfrei. Allerdings besteht kein subjektives Recht der Umweltorganisationen auf Verfahrenshilfe. Das relevante Gesetz spricht selbst von einer nur „ausnahmsweisen Gewährung an juristische Personen (Art 2 loi 91-647). In der Praxis haben die für die Verteilung der *aide juridictionnelle* zuständigen Gerichte sehr limitierte Budgets für eine derartige Unterstützung.

Die 3 Modelle der Öffentlichkeitsbeteiligung („**enquête publique**“, „**concertation**“, „**débat publique**“), mit denen unter anderem die Vorgaben der Aarhus Konvention umgesetzt werden sollen, sind an und für sich vorbildliche Beispiele für Öffentlichkeitsbeteiligungen im Umweltrecht.⁷⁰

Abschließend kann festgehalten werden, dass im französischen Recht ein relativ breiter Zugang zu behördlichen, gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren sichergestellt ist. Insbesondere die Möglichkeit, dass Umweltorganisationen bei Verfahren mit Umweltauswirkungen auch als Zivilpartei

⁶⁹ Beantwortung einer schriftlichen Anfrage an den Justizminister.

⁷⁰ Problematisch ist allerdings, dass die *enquête publique* erst nach dem Beschluss über den eingereichten Plan durchgeführt wird, die *concertation* keine bindende Wirkung hat und die *débat publique* sich auf Großprojekte beschränkt und außerdem derzeit noch recht selten durchgeführt wird. Zudem bieten sie wenige brauchbare Anhaltspunkte für die Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung.



(Kläger) auftreten, und im Falle eines Obsiegens Kostenersatz und Schadenersatz erlangen können, ist eine innovative Idee, für eine generelle Finanzierung von Beteiligung allerdings wohl ungeeignet.

Exkurs: Berechnung der Projektkosten in Frankreich

Für die UVP-Pflicht eines Projektes in Frankreich sind, grundlegend, die Kosten des Projekts ausschlaggebend. Der Schwellenwert für eine UVP Pflicht liegt bei Projektkosten in Höhe von 1,9 Millionen Euro (vgl. Art R122-5 *Code de l'Environnement*).

Nach Auskunft eines französischen Consultingunternehmens habe die Projektwerber die Kosten nicht von Anfang an darzustellen.⁷¹ Die zuständige Behörde hat diesbezüglich auch keinen Überprüfungsauftrag. Vielmehr passiert es in der Praxis, dass sie Projektwerber darauf aufmerksam macht, dass ihr Projekt möglicherweise den Schwellenwert überschritten hat und daher gemeinsam mit den Antragsunterlagen auch ein Umweltverträglichkeitsgutachten abzuliefern ist. Erst wenn es zu einem Verfahren vor dem Conseil d'État (eine Art Oberstes Verwaltungsgericht) kommt, können die Einschätzungen im Hinblick auf die Kosten überprüft werden. Sind die Unterlagen unvollständig, kann das rückwirkend für Projektwerber problematisch sein. Wie genau das Conseil d'État die Überprüfung durchführt, war nicht zu eruieren.

6.6.5. KANADA

In Kanada existiert für die Durchführung von UVP-Verfahren eine eigene Behörde (CEAA), welche Mittel aus Fonds an Stakeholder, darunter Bürgergruppen und NROs, verteilen kann. Ziel ist es, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung sicherzustellen. Damit schafft das kanadische Recht ein System, welches zur Öffentlichkeitsbeteiligung ermutigt, da diese im UVP-Verfahren ohne hohes Kostenrisiko möglich ist. Im Hinblick auf die Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus einem Fonds stellt das kanadische Modell international ein „best practice“ Beispiel dar.

Grundlage

Grundlage für das Modell ist Subsection 58 (1.) des **Canadian Environmental Assessment Act, welches das UVP-Verfahren in Kanada regelt**⁷². Der Text lautet (Auszug):

⁷¹ E-Mail Pierre Kochoyan vom 13. Juli 2011.

⁷² <http://laws.justice.gc.ca/fr/C-15.2/index.html>.



„For the purposes of this Act, the Minister shall establish a participant funding program to facilitate the participation of the public in comprehensive studies, mediations and assessments by review panels.“ **Das erklärte Ziel des funding program ist es, Einzelpersonen, NROs und „First Nation Groups“ (Ureinwohner/aboriginal groups) die Beteiligung an nationalen Umweltprüfungsverfahren zu ermöglichen.**

Finanzierung

Der Fonds ist bei der *Canadian Environmental Assessment Agency/l'Agence canadienne d'évaluation environnementale* (CEAA) eingerichtet, die eine dem Umweltministerium unterstellte Bundesbehörde ist. Der wichtigste Rechtsakt, auf dessen Grundlage die CEAA agiert, ist der *Canadian Environmental Assessment Act*.

Zielgruppe

Natürliche Personen, NROs und First Nation Groups können um Unterstützung ansuchen.

Voraussetzungen für Unterstützung

Für die verschiedenen Anspruchsgruppen bestehen unterschiedliche Voraussetzungen, unter denen finanzielle Unterstützung gewährt werden kann. Für natürliche Personen ist insbesondere das Kriterium eines unmittelbaren, lokalen Interesses an dem Projekt relevant, da dieses regelmäßig im Falle des Wohnsitzes oder wenn Eigentum im betroffenen Gebiet beeinträchtigt ist, zum Tragen kommt. Für First Nation Groups ist das Kriterium des Besitzes von für das UVP-Verfahren relevanten „Eingeborenen-Kenntnissen“ (*aboriginal traditional knowledge*) oder lokalen Kenntnissen (*community knowledge*) von Bedeutung. Die Absicht, relevantes Expertenwissen zu den zu erwartenden Umweltauswirkungen des Projektes zu liefern, betrifft als Zulassungsvoraussetzung insbesondere auch NROs. Im Folgenden die relevante Bestimmung:

"Only parties who can demonstrate that they meet at least one of the following criteria will be eligible:

- have a direct, local interest in the project, such as living or owning

property in the project area;

- have community knowledge or Aboriginal traditional knowledge relevant

to the environmental assessment; or



- plan to provide expert information relevant to the anticipated environmental effects of the project."⁷³

Das Antragsverfahren für Unterstützung erscheint nach Einschätzung der Umweltorganisation „Canadian Environmental Law Association (CELA)“ als eher unproblematisch. Zum besseren Verständnis des kanadischen UVP-Systems wird im Folgenden ein kurzer Überblick gegeben:

Wird auf Grundlage des *Canadian Environmental Assessment Act* die Notwendigkeit festgestellt, eine UVP durchzuführen, muss noch die Entscheidung getroffen werden, welche von vier möglichen Verfahren eingeleitet werden soll. Diese sind: Screening Verfahren, Erstellung einer umfassenden Studie („*comprehensive study*“), Mediationsverfahren oder Bestellung eines „*Review Panels*“. Screening und *comprehensive study* können, sollte der Bedarf festgestellt werden, in ein Mediationsverfahren oder in ein *review panel* Verfahren übergeleitet werden. Finanzielle Unterstützung für Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es im Rahmen von *comprehensive study* und *review panel* Verfahren.

Im Rahmen des *review panel* Verfahrens werden zunächst ein „*Review Panel*“ oder ein „*Joint Review Panel*“ bestimmt. Dieses Panel veröffentlicht dann auf einer eigens eingerichteten Homepage ⁷⁴ einen Aufruf, Anträge für finanzielle Unterstützung einzubringen. Die AntragstellerInnen müssen einen Antrag einbringen, aus welchem hervorgeht, wofür die Mittel eingesetzt werden sollen. Zudem sind ein Budget sowie ein Arbeits- und ein Zeitplan einzureichen. Sollen die Mittel (zumindest teilweise) für ExpertInnengutachten verwendet werden, ist zudem ein Lebenslauf derselben vorzulegen.

Wenn ein Verfahren eingeleitet wird, legt die *Canadian Environmental Assessment Agency* nach einer ersten Grobprüfung die Höhe der gesamt für dieses Verfahren zur Verfügung stehenden Mittel zur Unterstützung der Beteiligung fest. Die Gesamthöhe der Unterstützung bestimmt sich nach dem Ausmaß des Projektes und der Größe und Schwere der zu erwartenden Umweltauswirkungen, dem öffentlichen Interesse, der Frage ob es potentiell interessierte Interessensgruppen/Organisationen gibt und nicht zuletzt nach den insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Die einzelnen Anfragen um Unterstützung werden dann von einem eigens eingerichteten unabhängigen Komitee (*Participant Funding Review Committee/comité d'examen de l'aide financière*) bearbeitet, welches der CEAA Empfehlungen für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel gibt. Dieses Komitee setzt sich aus Personen zusammen, die ein fundiertes Wissen über das Unterstützungsprogramm, über das UVP-Verfahren und gute Kenntnis der vom Projekt betroffenen Region aufweisen. Es muss zumindest aus zwei Personen bestehen, darunter ein Mitglied der CEAA. Die Mitglieder dürfen kein eigenes Interesse am zu prüfenden

⁷³ Guide to the Participant Funding Program under the Canadian Environmental Assessment Act www.ceaa-acee.gc.ca .

⁷⁴ Beispiel: <http://www.jointreviewpanel.ca> .



Projekt haben.⁷⁵ Die CEAA entscheidet dann als unabhängige Behörde und hat ihre Entscheidung jedenfalls schriftlich zu begründen.⁷⁶

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Es besteht kein Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung. Ein Antrag auf finanzielle Unterstützung kann durchaus auch abgewiesen werden.

Höhe der Unterstützung

Für jedes Projekt werden die zur Verfügung stehenden Mittel vorab kundgemacht (siehe oben). Wie hoch dieser Betrag ist, bestimmt sich nach verschiedenen Faktoren, wie z.B. dem Ausmaß des Projektes und der Größe und Schwere der zu erwartenden Umweltauswirkungen und nicht zuletzt nach den insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Ein unabhängiges Expertenkomitee entscheidet dann, ob einem konkreten Ansuchen um Unterstützung stattgegeben werden soll oder nicht. In jedem Fall muss die Behörde ihre Entscheidung schriftlich begründen.

Der Maximalbetrag, der einer einzelnen Person oder Organisation pro Jahr zukommen kann, liegt nach Auskunft der CEAA⁷⁷ bei Can \$ 350.000.- (ca. 230.000,- Euro). Nach Auskunft der CELA betragen die im Einzelfall zur Verfügung gestellten Mittel im Regelfall zwischen 5.000 und 70.000 CAN \$.

Verfügbare Mittel

Nach Auskunft der CEAA sind im Fiskaljahr 2009-2010 für die Aktivitäten derselben 3,669 Millionen kanadische Dollar (ca. 2,4 Millionen Euro) budgetiert.⁷⁸

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Aktivitäten werden insbesondere in folgenden Themenschwerpunkten gefördert:

- Vorbereitung von und Teilnahme an öffentlichen Hearings, die dazu dienen, die Problempunkte, die während des UVP-Verfahrens geklärt werden sollen, zu erörtern

⁷⁵ Mail der CEAA vom 20.10.2009.

⁷⁶ Human Rights in Natural Resource Development, Donald N. Zillman, Alastair R. Lucas, George Pring.

⁷⁷ Mail vom 20.10.2009.

⁷⁸ Mail vom 20.10.2009.



- Einsicht in die Umweltgutachten des Projektbetreibers
- Die Vorbereitung und Teilnahme an öffentlichen Hearings, um das betroffene Projekt genauer zu analysieren
- Die Vorbereitung und Teilnahme am Umweltverträglichkeitsprüfverfahren

Innerhalb dieser Bereiche werden vor allem folgende konkrete Ausgaben gefördert:

- Kosten für Expertenrat und Gutachten (professional fees)
- Reisekosten
- Rechtskosten (Kosten für Rechtsauskünfte, Spesen und Rechtshilfe im direkten Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung. Rechtliche Vertretung direkt bei öffentlichen Anhörungen oder anderen Veranstaltungen zum Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung werden hingegen nicht unterstützt)
- Das lokale Sammeln und Verbreiten von Information
- In engen Grenzen Gehälter und Boni für Mitarbeiter
- Büroartikel und Telefonabrechnung
- Werbungen und Veröffentlichungen in den Medien
- Administrative Kosten
- Der Ankauf von Informationsmaterial⁷⁹

In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Im Fiskaljahr 2008-2009 wurde die Unterstützung **42-mal** gewährt.⁸⁰

Einschätzung der Öffentlichkeit

Nach Auskunft einer Mitarbeiterin einer kanadischen Umweltrechtsorganisation funktioniert das Finanzierungssystem in der Praxis relativ gut. Verschiedene Organisationen nehmen die gebotenen Möglichkeiten in Anspruch, das Antragsverfahren ist nicht übermäßig aufwändig oder kompliziert. Bei professionellem Vorgehen und Erfüllen aller formellen Vorgaben stehen die Chancen Unterstützung zu erhalten nicht schlecht.. Es kann jedoch nicht garantiert werden, dass im Hinblick auf ein konkretes Projekt auch mehrere Organisationen (selbst bei unterschiedlicher Ausrichtung) teilnehmen können. So bleiben gewisse Themenbereiche, zumindest hinsichtlich der Teilnahme der

⁷⁹ Guide to the Participant Funding Program under the Canadian Environmental Assessment Act, www.ceaa-acee.gc.ca.

⁸⁰ Angaben der CEAA, Mail vom 20.10.2010.



Öffentlichkeit am Verfahren manchmal unberücksichtigt. Grundsätzlich wird dem System aber ein gutes Zeugnis ausgestellt.⁸¹

Einschätzung der (staatlichen) Behörden

Die staatlichen Behörden klassifizieren die finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeit als ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung des Umweltschutzes sowie als Garantie eines offenen und ausgewogenen Prozesses, welcher die Qualität und die Glaubwürdigkeit des UVP-Verfahrens erhöht. Darüber hinaus wird das Modell von der CEAA auch als in anderen Staaten anwendbar eingeschätzt. Die kanadischen Behörden sind diesbezüglich auch in Kontakt mit internationalen Interessensgruppen (NROs, staatliche Behörden).⁸²

Vorteile und Nachteile des Modells

Das kanadische Modell scheint insbesondere aufgrund der Verfügbarkeit von unmittelbarer finanzieller Unterstützung für Betroffene sowie Interessengruppen und der hohen Dotierung des Fonds als internationales „best practice“ Beispiel. Der niederschwellige Zugang ohne ein formal aufwendiges Antragsverfahren kann eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen.

Problematisch erscheint allenfalls, dass möglicherweise zu selten Unterstützung gewährt wird (42 Mal im Fiskaljahr 2008/2009). Es kann auch als Mangel angesehen werden, dass kein Rechtsanspruch besteht. Andererseits erlaubt die Einrichtung eines unabhängigen Expertenkomitees, welches die Anträge prüft, eine flexible Handhabung.

6.6.6. ÖSTERREICH

Eine wichtige Einrichtung im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in Österreich sind die Umweltschutzverbände der Länder. Diese können sich, quasi als „AnwältInnen der Umwelt“, als Formalpartei (es besteht in verschiedenen Fällen wie beispielsweise im UVP-Verfahren eine gesetzlich vorgesehene Parteistellung) an verschiedensten Umweltverfahren beteiligen. Sie sind oftmals (z.B. im Naturschutzverfahren) die einzigen VertreterInnen der Öffentlichkeit. Zudem nehmen sie Informations- und Beratungsaufgaben wahr und unterstützen die Öffentlichkeit inhaltlich und formal in und außerhalb der Verfahren. Eine Finanzierung

⁸¹ Gespräch mit einer Mitarbeiterin von CELAW am 20. September 2010.

⁸² www.ceaa-acee.gc.ca und Mail vom 20.10.2009.



der Beteiligung anderer Akteure ist vonseiten der Umweltschutzverbände jedoch nicht vorgesehen.

Ein bestehendes Modell für die Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Grünalternativer Verein zur Unterstützung von Bürgerinitiativen (BIV). Die finanzielle Ausstattung des als privatrechtlicher Verein etablierten Fonds ist derzeit allerdings eher gering und erlaubt bei Weitem keine flächendeckende Unterstützung der Öffentlichkeit. Nichtsdestotrotz stellt er ein innovatives und flexibles Modell dar, welches durchaus Vorbildwirkung haben kann.

Grundlage

In Österreich gibt es zwei für diese Studie interessante Modelle: Die Umweltschutzverbände der Länder und den BIV.

In den 80er Jahren wurden die ersten Umweltschutzverbände der Länder auf landesgesetzlicher Basis eingerichtet. Eine Aufwertung der Umweltschutzverbände erfolgte durch das UVP-Gesetz, welches im § 2 Abs 4 den Umweltschutzanwalt als jenes Organ qualifiziert, „das vom Bund (*Anmerkung: derzeit gibt es keinen Bundesumweltschutzanwalt*) oder vom Land besonders dafür eingerichtet wurde, um den Schutz der Umwelt im Verwaltungsverfahren wahrzunehmen.“.

Der BIV hat statutengemäß das Ziel BürgerInneninitiativen zum Schutz der Umwelt sowie zum Schutz der Grund- und Menschenrechte zu unterstützen. Er ist als privatrechtlicher Verein eingerichtet.

Finanzierung

Die Umweltschutzverbände sind Organe der Länder und werden auch von diesen finanziert.

Der BIV speist sich hauptsächlich aus Beiträgen der Grünen Nationalratsabgeordneten sowie zum kleinen Teil auch aus Spenden. Konkret zahlen Grüne Abgeordnete zum Nationalrat, Bundesrat und Europaparlament einen Anteil ihres Gehaltes in den Fonds ein.

Zielgruppe

Privatpersonen oder sonstige Vertreter der Öffentlichkeit (Bürgerinitiativen, NROs) können sich an die Umweltschutzverbände mit Anträgen oder Beschwerden wenden. Direkte finanzielle Unterstützung ist im Regelfall nicht vorgesehen.



Beim BIV können Einzelpersonen wie auch Organisationen um Unterstützung ansuchen. Im Regelfall beziehen sich Ansuchen auf umweltrelevante Projekte bzw Verfahren, eine Einschränkung auf diesen Bereich besteht jedoch nicht. Wie aus den Statuten hervorgeht, können Förderungen von Initiativen, die sich dem Schutz der Umwelt, der Grund- und Menschenrechte oder zur Durchsetzung sozialer Anliegen verschrieben haben, beantragt werden. Es kann sich bei den AntragstellerInnen um Einzelpersonen, Bürgerinitiativen oder Umweltorganisationen handeln. Entscheidungen über die Zuerkennung bzw Höhe der Förderung werden für den Einzelfall auf Grundlage der Vergaberichtlinien (§12 der Statuten) getroffen.

Voraussetzungen für Unterstützung

Den Umweltschutzbehörden sind insbesondere folgende Aufgaben zugeteilt (da die neun österreichischen Landesumweltschutzbehörden auf landesrechtlicher Basis eingerichtet sind, gibt es dabei allerdings Abweichungen von Bundesland zu Bundesland):

- Kontrolle der Umweltauflagen
- Wahrnehmung von Missständen im Umweltbereich
- Entgegennahme und Behandlung von Anträgen und Beschwerden, beispielsweise von Gemeinden, Privatpersonen, Bürgerinitiativen und NROs
- Begutachtung von Rechtsnormen mit Bedeutung für den Umweltschutz
- Fachliche Beratung und Informationsveranstaltung im Umweltbereich
- Beobachtung der Verwaltungspraxis im Umweltbereich
- Anregungen/Empfehlungen zur besseren Gestaltung der Umwelt

Auf Bundesebene wird den Landesumweltschutzbehörden Parteistellung in folgenden Verfahren eingeräumt:

- UVP-Verfahren
- Feststellungsverfahren gem. § 6 Abs 6 AWG
- Genehmigungsverfahren gem. § 37 Abs 1 iVm § 42 Abs 1 Z 8 AWG
- Vereinfachtes Verfahren gem. § 50 AWG
- Verfahren zur Genehmigung von mobilen Behandlungsanlagen gem. § 52 AWG

In fachlicher Hinsicht sind die Umweltschutzbehörden der Länder weisungsfrei gestellt. Sie haben auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung im Rahmen ihres sachlichen und örtlichen Wirkungsbereiches Parteistellung iSd § 8 AVG. Den Umweltschutzbehörden kommt Beschwerdelegitimation an den VwGH zu, und zwar eine Amtsbeschwerdebefugnis nach Art 131 Abs 2 B-VG zur Wahrung des objektiven Rechts. Ein Manko ist allerdings die mangelnde Repräsentationsfunktion gegenüber den Interessen der Mitglieder der Öffentlichkeit. Zudem ist im



Rahmen der Aufgaben der Umweltschutzverbände keine finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeit vorgesehen.⁸³

Da die Umweltschutzverbände der Länder keine finanzielle Unterstützung gewähren, wird im Folgenden ein Augenmerk auf die Tätigkeit des BIV gelegt.

Voraussetzung für eine Unterstützung durch den BIV ist, dass der Förderwerber konkrete Maßnahmen bzw Rechtsschritte zum Zwecke des Umwelt-, Grund- oder Menschenrechtsschutzes setzen will. Das bedeutet, dass konkrete Rechtsschritte (etwa eine Berufung gegen einen Bescheid) förderungsfähig sind, laufende Kosten (etwa für Infrastruktur) jedoch nicht. Das Anliegen muss von österreichweiter Bedeutung und die geplanten Schritte müssen Erfolg versprechend sein. Zudem müssen weitere in §12 Abs 1 der Statuten des BIV enthaltene Voraussetzungen erfüllt sein:

- Wohnsitz bzw Sitz des/der AntragstellerIn in Österreich
- Ziel der Tätigkeit muss dem Vereinszweck entsprechen
- Die Beteiligung muss erfolgsversprechend oder zumindest nicht aussichtslos sein
- Unfähigkeit, die Kosten selbst zu tragen
- Öffentliche Bekanntmachung der Unterstützung durch den BIV

Die Unterstützung erfolgt auf Grundlage eines schriftlichen Vertrages zwischen AntragstellerIn und BIV (§12 Abs 2 der Statuten). In diesem „Unterstützungsvertrag“ wird der Unterstützungsrahmen festgelegt, innerhalb dessen belegte Ausgaben im Zusammenhang mit dem gegenständlichen Verfahren ersetzt werden können (§12 Abs 3 der Statuten). Insofern legen die Statuten in ihrem § 12 Abs 4 auch die Mindestanforderungen an den Inhalt des Vertrages fest (z.B. genaue Bezeichnung des Verfahrens, Höhe des Unterstützungsrahmens). Zudem werden verschiedene Verpflichtungen der unterstützten Person vertraglich festgelegt. Dazu gehören unter anderem Informations- und Auskunftspflichten gegenüber dem Vorstand des BIV.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Bei BIV besteht kein Rechtsanspruch auf Unterstützung (Statuten §12 Abs 2 der Statuten). Der BIV entscheidet nach eigenem Ermessen auf Grundlage seiner Statuten unter Rücksichtnahme auf das zur Verfügung stehende Budget.

⁸³ Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Absatz 3), Univ.-Prof.in MMag.a Dr.in Eva Schulev-Steindl.



Höhe der Unterstützung

Laut Jahresbericht des BIV 2009 wurden bis zu 10.000,- Euro an Unterstützung für einzelne Projekte/Anfragen ausbezahlt bzw zugesagt. Statutengemäß gibt es jedoch keine festgelegten Obergrenzen. In der Regel stellt der BIV bis zu 3.000,- Euro an Rechtsanwaltskosten und bis zu 6.000,- Euro an Kosten für die Erstellung eines Gutachtens zur Verfügung.⁸⁴

Verfügbare Mittel

2008 zahlte der BIV laut Jahresbericht Unterstützungen in der Höhe von 68.684,- Euro aus. Die Einnahmen (primär aus Abgaben der Grünen Abgeordneten) beliefen sich auf 51.459,- Euro. 2009 wurden EUR 53.891,- Euro ausbezahlt und EUR 48.719,- Euro eingenommen.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Der BIV unterstützt in erster Linie Rechtsschritte, indem er sich an den Kosten für RechtsanwältInnen oder Sachverständige in Verwaltungsverfahren oder zivilrechtlichen Prozessen beteiligt. Ein typisches Beispiel für ein Verfahren, für das um Unterstützung angesucht wird, ist die Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die Statuten des BIV legen in § 2 Abs 1 (Vereinszweck) fest:

(1) Der Verein ist nicht auf Gewinn gerichtet und unterstützt

a) Initiativen von Einzelpersonen oder Personengruppen (BürgerInneninitiativen), die die Erhaltung oder Verbesserung der natürlichen Umwelt oder die Beseitigung bzw Verhinderung von direkten Gefährdungen und Belästigungen des Lebens und der Gesundheit des Menschen, der Tiere und Pflanzen zum Ziel haben,

b) sonstige Initiativen wie Bildungs- und Sozialinitiativen soweit sie von gesamtösterreichischer Bedeutung sind.

⁸⁴ Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.



In welchem Umfang wird das Modell von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Laut BIV Jahresbericht 2008 gab es in diesem Jahr **21** unterstützte Projekte, davon 13 aus dem Bereich Umweltschutz. Der Bericht 2009 listet 55 laufende Fälle auf, 28 wurden im Jahr 2009 abgeschlossen.

Einschätzung der Öffentlichkeit

Der BIV ist noch nicht allen Akteuren der Öffentlichkeit bekannt, welche auch eine Unterstützung in Anspruch nehmen könnten. Andererseits tun diejenigen, die sich an den BIV wenden, dies oftmals mit hohen Erwartungen, welche der BIV aufgrund seiner beschränkten finanziellen Ausstattung nicht immer erfüllen kann. Sind die Voraussetzungen für eine Unterstützung erfüllt, wird regelmäßig auch Unterstützung ausbezahlt. Aufgrund der angespannten Ressourcenlage kann jedoch meist nur ein teilweiser Kostenersatz zugesprochen werden.

VertreterInnen der Öffentlichkeit (primär Bürgerinitiativen aber auch Umweltorganisationen) äußern sich durchwegs positiv über den BIV und betonen insbesondere die unbürokratische und rasche Unterstützung finanzieller und beratender Natur. Auch das ÖKOBÜRO hat Erfahrung mit Unterstützung durch den BIV im Zusammenhang mit der Organisation von Vernetzungsveranstaltungen und kann diese Einschätzung bestätigen.

Der BIV stellt eine österreichweit einzigartige Einrichtung dar, die von der betroffenen Öffentlichkeit, so sie davon Kenntnis hat, gerne genutzt wird. Die geringe Ausstattung des Vereins ist jedoch das entscheidende Manko, welches einer wirklichen Breitenwirksamkeit hinsichtlich der finanziellen Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung entgegensteht.

Einschätzung der (staatlichen) Behörden

Umweltanwaltschaften: Diese sind ein wichtiges und sinnvolles Instrument zur Unterstützung der Wahrung öffentlicher Interessen des Umweltschutzes in Verwaltungsverfahren. Die Umweltanwaltschaft filtert überzogene Ansprüche Einzelner oder der Öffentlichkeit und ergreift Rechtsmittel, wo sinnvoll und mit Aussicht auf Erfolg. Andererseits stehen sie natürlich im Zugriff der politischen Verwaltung, da sie finanziell und personell von der Landesregierung abhängig sind. ZT sind sie personell und finanziell unterdotiert und können ihre Aufgaben nur sehr eingeschränkt wahrnehmen.

BIV: Dieser ist ebenso ein sinnvolles Instrument, dessen Etablierung unabhängig von einer politischen Partei zweckmäßig erscheint. Freilich hängt die unbürokratische Handlungsfähigkeit des BIV gerade davon ab, dass er nicht öffentliche Gelder verwaltet und nur den grünen Abgeordneten



selbst Rechenschaft schuldig ist. Gegen die Entscheidung auf Gewährung/Nichtgewährung von Unterstützung steht kein Rechtsmittel zu, die Einschätzung, ob eine Unterstützung sinnvoll ist oder nicht kann daher nach subjektiven Gesichtspunkten der Vereinsverwaltung getroffen werden. Die Entscheidungen eines Fonds, der öffentliche Gelder verwaltet, müssten jedoch nachprüfbar und gut begründet sein, was wiederum einen Zuwachs an Bürokratie erfordern wird.

Vorteile und Nachteile des Modells

Die Umweltschutzvereine sind wirkungsvolle Einrichtungen zum Schutz der Umwelt, können die Öffentlichkeit allerdings nur eingeschränkt bei der Beteiligung unterstützen. Eine Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Umweltschutzvereine ist nicht vorgesehen, sie bieten jedoch im Regelfall rechtliche und fachliche Auskünfte und Beratung an.

Der BIV übernimmt im österreichischen System der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Sonderstellung durch die unmittelbare und weitgehend unbürokratische finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeit in verschiedenen (jedoch meist umweltbezogenen) Angelegenheiten. Im Regelfall erhalten AntragstellerInnen, welche die Kriterien erfüllen, auch eine Unterstützung, die ihre Ausgaben zumindest teilweise deckt. Als erfolgreiche Beispiele wurden Umweltverfahren in Ebreichsdorf, im Ennstal und in Zistersdorf genannt, wo durch BIV-geförderte Öffentlichkeitsbeteiligung in den jeweiligen Verfahren eine ökologische Optimierung der Projekte erreicht werden konnte.⁸⁵ Allerdings ist der BIV mangels finanzieller Ausstattung bei weitem nicht fähig eine österreichweite umfassende und flächendeckende Unterstützung der Öffentlichkeit in umweltrelevanten Verfahren sicherzustellen. Vielmehr erscheint der BIV als sprichwörtlicher „Tropfen auf dem heißen Stein“.

Des Weiteren erscheint es problematisch, dass der BIV nicht auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet ist. Die Organisation als Verein auf Basis der entsprechenden zivilrechtlichen Bestimmungen erlaubt eine, möglicherweise auch sehr kurzfristige, Auflösung des Vereins. Hinzu kommt, dass seine Einnahmen nicht sichergestellt sind. Positiv zu vermerken ist in jedem Fall jedoch seine Flexibilität und die Möglichkeit, beim BIV unbürokratisch Unterstützung zu erhalten.

6.6.7. SCHWEDEN

Das schwedische System beinhaltet einige Besonderheiten betreffend die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Entscheidungen. Hervorzuheben ist einerseits das Bestehen von eigenen „Environmental Courts“ welche

⁸⁵ Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.



eigens für Umweltfragen eingerichtet sind. Andererseits gibt es spezielle (einschränkende) Regeln über die Parteistellung (locus standi) für NROs. Die Einrichtung des Ombudsmannes (der auch Vorbild für die Österreichische Volksanwaltschaft ist) soll darüber hinaus allen Bürgern und Interessensgruppen, die mangels Parteistellung ansonsten ihre Interessen nicht geltend machen könnten, eine Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Anliegen eröffnen. Für diese Studie besonders relevant ist das Bestehen eines staatlichen Fonds, aus dem umweltrechtliche Aktivitäten von NROs gefördert werden.

Grundlage

Das Umweltgesetzbuch 1998 (Miljobalken) schafft 5 regionale Umweltgerichte und ein nationales Umweltberufungsgericht (Environmental Court of Appeal). Je nach Art und Schwere der Eingriffe bestimmt das Gesetzbuch, wie der Instanzenzug auszusehen hat. In der Konsequenz führt dies dazu, dass manchmal das Umweltberufungsgericht die letzte Instanz ist, während in anderen Fällen der Instanzenzug bis zum schwedischen Höchstgericht (Supreme Court) zulässig ist. Ebenfalls im Umweltgesetzbuch 1998 geregelt sind die Voraussetzungen der Parteistellung in umweltrechtlichen Verfahren. Die Grenzen sind verhältnismäßig eng gezogen. NROs müssen eine Reihe von Kriterien erfüllen (Zweck Umweltschutz, 3 Jahre Existenz, demokratische Struktur). Hinsichtlich eines weiteren Kriteriums, nämlich dass der Organisation mindestens 2000 Mitglieder angehören müssen, wurde vom EuGH Rechtswidrigkeit festgestellt.⁸⁶ Die Einrichtung und Aufgaben der vier Ombudsmänner sind im Riksdag Gesetz geregelt.

Es existiert ein Fonds, der von der Schwedischen Umweltschutzagentur (Environment Protection Agency, EPA) verwaltet wird. Dabei handelt es sich um eine allgemeine staatliche Unterstützung für NROs, welche aber nicht ausschließlich für Ausgaben im Hinblick auf Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Er wird von der EPA verwaltet. Im Folgenden soll das primäre Augenmerk auf der Finanzierung durch den Fonds liegen.

Finanzierung

Schwedische NROs können um Unterstützung durch den Fonds ansuchen. Ihre Teilnahme an umweltrechtlichen Verfahren kann aus einem Fonds der Schwedischen Regierung finanziert werden. Dieser Fonds ist im Grunde eine staatliche Subvention, welche durch die EPA verwaltet wird. Sie ist nicht ausschließlich für Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Unter anderem werden

⁸⁶ Vgl. C 263/08, 15. Oktober 2009.



beispielsweise auch Projekte zur Kartierung seltener Pflanzen oder Informationsveranstaltungen über eine nachhaltige Lebensweise finanziert.

Zielgruppe

Jede schwedische NRO kann um finanzielle Unterstützung für verschiedene Aktivitäten, also auch für die Finanzierung der Beteiligung an Verfahren, ansuchen. Einzelpersonen oder Unternehmen sind von der Unterstützung durch den Fonds ausgeschlossen. Beschwerden an den Ombudsmann können jedoch von jeder natürlichen Person, juristischen Person oder sonstigen Interessensgemeinschaft eingebracht werden.

Voraussetzungen für Unterstützung

Der Umfang der Unterstützung aus dem Fonds variiert von Jahr zu Jahr. Kriterium für eine Zusage ist unter anderem die erfolgreiche Handhabung der zur Verfügung gestellten Mittel. Zudem müssen mit dem zu unterstützenden Projekt schwedische Umweltziele oder Ziele des 6. Umweltaktionsplans der EU verfolgt werden. Die Entscheidung darüber, welche Projekte eine Unterstützung erhalten, liegt beim Generaldirektor der EPA. Für eine Beschwerde an den Ombudsmann bedarf es keiner weiteren Voraussetzungen; allerdings sollte diese schriftlich eingebracht werden.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung durch den Fonds. Die finanzielle Unterstützung muss beantragt werden und kann auch abgelehnt werden..

Höhe der Unterstützung

Mit den Mitteln aus dem Fonds finanzierte die Umweltorganisation SSNC im Jahr 2009 einen Vollzeit und einen Halbzzeit Juristen. Die Höhe der Unterstützung variiert jedoch, abhängig von der Qualität (und damit vom Erfolg) des Ansuchens. Offiziell gibt es keine Obergrenze für Unterstützungen. Da es jedoch regelmäßig mehr Anträge als Mittel gibt, werden Grenzen gezogen, um mehr Ansuchen zumindest teilweise positiv abschließen zu können.



Verfügbare Mittel

Im Jahr 2004 wurden gemäß den „Ahruskonventionen Proposition 2004/05:65“ fünf Millionen Schwedische Kronen (ca. 500.000.- Euro) an Unterstützung zur Prozessführung an NROs ausgezahlt. Im Jahr 2009 war das Gesamtvolumen deutlich höher. 12,6 Millionen schwedische Kronen (ca. 1,3 Millionen Euro) wurden ausbezahlt. Nach Angaben der EPA ist dies ein sehr kleiner Teil des verwalteten Gesamtbudgets.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Grundsätzlich kann jede NRO um Unterstützung ansuchen. Projekte, welche schwedische Umweltziele verfolgen, werden mit bis zu 80% gefördert. Das bedeutet, dass Mittel für verschiedenste Tätigkeiten zur Verfügung gestellt werden. So wird etwa die von einer NRO in Schweden angebotene rechtliche Unterstützung in umweltrelevanten Verfahren ebenso (mit-)finanziert wie auch Networking- und Informationsveranstaltungen anderer Organisationen, oder beispielsweise von NROs organisierte naturbezogene Schulausflüge.

In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Im Jahr 2009 gab es insgesamt 67 Förderanträge mit einem Gesamtvolumen von 3,1 Millionen Euro. Es konnten jedoch nur 1,3 Millionen Euro für 16 Anträge ausbezahlt werden.

Der schwedische Ombudsman hatte im Jahr 2001 360 Fälle betreffend Gerichte zu behandeln, wobei er in 14 Fällen Gründe fand, den Richter oder das betroffene Gericht zu kritisieren sowie in einem Fall den betroffenen Richter anzeigte. Im Zeitraum 1990-2000 wurden 5 Richter nach Anklagen durch den Ombudsman gerichtlich verfolgt.

Einschätzung der Öffentlichkeit

Hinsichtlich der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel herrscht Unzufriedenheit. Ein Großteil der Anträge wird aufgrund unzureichender vorhandener Ressourcen abgewiesen. Ein großer Teil der (juristischen) Arbeit, etwa der Umweltorganisation SSNC, wird unentgeltlich von Mitgliedern erbracht. Die Struktur des Fonds selbst wurde vonseiten der NROs nicht kritisiert.



Einschätzung der (staatlichen) Behörden

Die EPA schätzt das Modell trotz seiner geringen Dotierung als effektiv ein. Es werden Aktivitäten der Umweltorganisationen gefördert, welche die staatlichen Stellen nicht wahrnehmen können.

Vorteile und Nachteile des Modells

Das schwedische Modell schafft eigene Umweltgerichte (Kompetenzzentren) und verfügt über ein gut ausgebautes Ombudsmann System.⁸⁷

Im Hinblick auf den Fonds erscheint dieser nach Ansicht der schwedischen NROs als eher ineffektiv. Dies liegt insbesondere an den geringen zur Verfügung stehenden Mitteln, viele Anträge auf finanzielle Unterstützung müssen abgelehnt werden. Der Fonds stellt zudem eher einen allgemeinen Budgetposten, der für Projekte der NROs zur Verfügung steht, dar, als ein Fonds zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Zwar ist eine Unterstützung von Aktivitäten in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen, sie bilden jedoch keinen offiziellen Schwerpunkt.

6.6.8. SPANIEN

In Spanien wurde ein eigenes Gesetz zur Implementierung der Aarhus Konvention erlassen. Es schafft die Möglichkeit einer actio popularis (also einer Klage im öffentlichen Interesse) für im Umweltbereich tätige Organisationen. Außerdem ist Spanien der einzige im Rahmen der Studie untersuchte Staat, welche einen Rechtsanspruch für Umweltorganisationen auf Verfahrenshilfe gesetzlich verankert hat. Die relevanten Kriterien sind nicht besonders eng gefasst. Probleme gibt es jedoch in der Praxis – kaum jemand weiß über diese Gesetze Bescheid, weder auf Behördenseite, noch auf Seiten der Öffentlichkeit.

Grundlage

Das spanische Modell basiert auf einer gesetzlichen Grundlage. Das Gesetz 27/2006 vom 18. Juli 2006 ist eigens zur Implementierung der Aarhus Konvention geschaffen worden. Es etabliert spezielle Regeln bezüglich der Parteistellung und bezüglich der Verfahrenshilfe. Artikel 22 schafft für (Umwelt-)NROs die Möglichkeit einer actio popularis, um Handlungen und Unterlassungen von Behörden zu bekämpfen. Artikel 23 desselben Gesetzes enthält die Kriterien, die NROs erfüllen

⁸⁷ Allerdings bleiben einige Fragen, insbesondere im Hinblick auf die Parteistellung der Umweltorganisationen, offen. Es herrschen im Allgemeinen eher strenge Voraussetzungen.



müssen um Verfahrenshilfe in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu erlangen. Darüber hinaus ist die Möglichkeit der actio popularis für jedermann (d.h. auch für NROs, welche die Voraussetzungen für die erstgenannte actio popularis nicht erfüllen, für sonstige Gruppierungen und für Privatpersonen) im Raumordnungsgesetz, im Küstenwassergesetz sowie im Umweltschutzgesetz betreffend Entscheidungen bezüglich Nationalparks, vorgesehen.

Auch das spanische Strafrecht sieht Klagemöglichkeiten der Öffentlichkeit bei verschiedenen umweltrechtlichen Delikten vor. Dabei geht es insbesondere um Missbrauch der Machtposition der Behörde, wenn beispielsweise wissentlich entgegen der gesetzlichen Vorgaben eine Lizenz erteilt wird. Das Schweigen der Behörde zu einer Gesetzesverletzung kann ebenso strafrechtliche Relevanz erlangen. Jedenfalls hat jede natürliche oder juristische Person/Personenvereinigung das Recht im öffentlich-rechtlichen Verfahren gegen die Behörde vorzugehen. Häufig wird hier allerdings eine relativ hohe Kautions verlangt. Die Kautions könnte allerdings, sollte ein Anspruch auf Verfahrenshilfe bestehen, durch diese gedeckt werden.⁸⁸

Wenn der Weg einer actio popularis nicht offen steht, muss ein legitimes Interesse an der Rechtssache vorgewiesen werden um Parteistellung zu erlangen. Dies gilt auch für NROs und sonstige Gruppierungen. Umweltinteressen wurden als legitime Interessen, die zur Parteistellung führen können, anerkannt. Die potentielle Partei muss ein reales, aktuelles und effektives Interesse an der Causa nachweisen können. Die Kriterien dafür sind allerdings nicht besonders streng. Dies erlaubt in der Praxis einen breiten Zugang zum Rechtsschutz gegen Behördenaktivitäten.⁸⁹

Wird Parteistellung erlangt, kann man entweder zuerst im behördlichen Entscheidungsverfahren (hier: keine Anwaltpflicht) mitwirken oder sich direkt an das Verwaltungsgericht wenden. Es ist nicht notwendig, dass zuvor alle verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden. Vor den Verwaltungsgerichten werden NROs und Privatpersonen keine Verfahrenskosten gewährt. Gerade die verwaltungsgerichtliche Prozessführung ist allerdings teuer, da Anwaltpflicht besteht. Die Kosten für den Rechtsbeistand belaufen sich in der Regel auf 3.000,- Euro bis 5.000,- Euro. Häufig sind zudem Gutachten nötig oder ratsam, so dass die Kosten weiter erhöht werden.⁹⁰

NROs, welche die Kriterien des Art 23 des Gesetzes 27/2006 erfüllen, erhalten automatisch, das bedeutet ohne weitere Prüfung, Verfahrenshilfe. Auch außerhalb dieser Regelung besteht für Umweltorganisationen und Privatpersonen die Möglichkeit Verfahrenshilfe zu erlangen.

Im Verwaltungsverfahren gilt überdies eine Art einseitiges und zu Gunsten der Privatpartei bzw Organisation abgeschwächtes „losing party pays principle“. Das bedeutet, dass die Behörde, wenn

⁸⁸ Milieu 2007 Spanien, 31.

⁸⁹ Milieu 2007 Spanien, 1.

⁹⁰ Milieu 2007 Spanien, 30.



sie unterliegt, die Kosten der Privatpartei zahlen muss. Umgekehrt muss aber die unterlegene Privatpartei/NRO nur bei missbräuchlicher Rechtsausübung die Kosten der Behörde tragen.⁹¹

Das Haupthindernis für einen effektiven Rechtsschutz in Umweltfragen ist jedoch in der Praxis die Schwierigkeit eine einstweilige Verfügung zu erwirken. Wünscht man eine derartige Verfügung, so besteht die Verpflichtung zur Hinterlegung einer pauschalen Kautions bei Gericht, welche im Falle des Unterliegens der anderen Partei als Haftungsfonds dient. Damit sollen die Verluste, welche der belangten Partei durch die Unterbrechung ihrer (Bau-)Tätigkeit erwachsen sind, kompensiert werden können. Die vom Gericht festgelegten Kautions sind regelmäßig sehr hoch und für NROs, Privatpersonen oder sonstige Interessensgemeinschaften nur schwer oder gar nicht aufzubringen. Da das verwaltungsrechtliche Verfahren in Spanien regelmäßig 3-5 Jahre dauert, ist ohne einstweilige Verfügung (z.B. Baustopp) nach Ablauf dieser Zeit bereits ein irreparabler Schaden an der Umwelt eingetreten.⁹²

Finanzierung

Die Verfahrenshilfe wird aus staatlichen Mitteln ausgezahlt, sie ist Teil des allgemeinen staatlichen Budgets.

Zielgruppe

Einen möglichen Anspruch auf Verfahrenshilfe haben spanische oder sonstige EU-(Staats-)Bürger, welche die finanziellen Kriterien erfüllen, Personen aus Drittstaaten mit Wohnsitz in Spanien oder mit nach internationalen Konventionen anerkanntem Aufenthaltsstatut, sowie registrierte Stiftungen und NROs.

Voraussetzungen für Unterstützung

Gesetz 27/2006 dient auch der Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention, also dem Rechtsschutz im Hinblick auf behördliche Handlungen und Unterlassungen. Zwei Bestimmungen, Art 22 und 23 des Gesetzes, sind hier insbesondere als Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen. Art 22 enthält die Möglichkeit einer *actio popularis* (Popularklage, also eine Klage, die ohne unmittelbare Betroffenheit erhoben werden kann) für NROs, welche die Kriterien des Art 23 desselben Gesetzes erfüllen. Diese sind:

- Umweltschutz muss ein Ziel nach den Statuten der betreffenden NRO sein

⁹¹ Milieu 2007 Spanien, 30.

⁹² Milieu 2007 Spanien, 2.



- Bestand seit mind. zwei Jahren und aktiver Einsatz für den Umweltschutz
- Verbindung zum von der geplanten Maßnahme betroffenen Gebiet

Erfüllt eine NRO diese Kriterien, so erlangt sie die Möglichkeit eine Popularklage zu erheben. Sie hat in diesem Fall auch immer Anspruch auf Verfahrenshilfe, völlig unabhängig davon, ob die finanziellen Eigenmittel für eine selbst getragene Klage ausreichen oder nicht.

Erfüllt eine NRO die Voraussetzungen des Art 23 nicht, so bleibt noch der Weg über die „klassische“ Verfahrenshilfe, welche für verwaltungsgerichtliche Verfahren (etwa zur Bekämpfung von behördlichen Handlungen oder Unterlassungen) in Gesetz 1/1996 vom 10. Jänner geregelt ist. Staatliche Verfahrenshilfe wird demnach unter folgenden Voraussetzungen (Art 3 des Gesetzes) gewährt:

- für natürliche Personen: Jahreseinkommen bis maximal 15.976,80 Euro
- für juristische Personen: Jahresumsatz unter 23.965,20 Euro

NROs, die vom Innenministerium als „von öffentlichem Nutzen“ qualifiziert werden, haben ebenfalls ein Recht auf Verfahrenshilfe, es gilt aber auch das oben genannte Kriterium für juristische Personen.⁹³

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Die Zuerkennung von Parteistellung gemäß Art 23 des Gesetzes 27/2006 erfolgt auf gesetzlicher Basis. Demnach besteht für NROs ein Rechtsanspruch auf locus standi und Verfahrenshilfe. Sind die diesbezüglichen Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht die Möglichkeit, einen Anspruch auf Verfahrenshilfe nach Art 2 und 3 des Gesetzes 1/1996 zu erwirken. Dafür muss allerdings den im Gesetz genannten Voraussetzungen entsprochen werden (siehe oben). In den anderen Fällen der actio popularis (also im Raumordnungsgesetz, im Küstenwassergesetz und im Umweltschutzgesetz betreffend Entscheidungen bezüglich Nationalparks sowie bei den drei Machtmissbrauchsfällen im Strafrecht) ist die Parteistellung ebenfalls auf gesetzlicher Basis eingerichtet. Ansonsten bedarf es zur Parteistellung des Nachweises eines legitimen Interesses, welches vom Gericht von Fall zu Fall beurteilt wird.

Höhe der Finanziellen Unterstützung

Zum Umfang der Verfahrenshilfe siehe unten.

⁹³ Legal Analysis of the Aarhus Convention in Spain S 17; Milieu 2007 Spanien, 30.



Verfügbare Mittel

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Die Verfahrenshilfe in Gerichtsverfahren deckt folgende Bereiche ab (Art 6 Gesetz 1/96 vom 10. Jänner):

- Rechtshilfe und – beratung vor Prozessbeginn
- Vertretung durch einen Anwalt, wenn es Anwaltpflicht gibt oder wenn das Gericht eine solche vorschreibt
- Eingaben oder Edikte
- Jede Art von Kautions, welche benötigt wird, um den Prozess oder die Berufung führen zu können
- Hilfe durch Experten (diese sind regelmäßig direkt beim Gericht beschäftigt, mangels entsprechender Expertise können aber auch die Kosten für private Experten übernommen werden)
- Dokumente, Zeugenvernehmungen etc. kostenfrei
- 80% Preisreduktion für öffentliche Dokumente

Nicht gedeckt sind allerdings die Kosten für eine Kautions zur Erwirkung einer einstweiligen Verfügung. Verfahrenshilfe steht für die gesamte Verfahrensdauer, also auch in Berufungsverfahren zur Verfügung.

Einschätzung der Öffentlichkeit

Trotz der an sich beteiligungsfreundlichen Rechtslage in Spanien werden von verschiedenen Umweltorganisationen einige hemmende Faktoren für effektive Beteiligung an Verfahren bzw Rechtsschutz genannt:

- Überbordende Dauer der Prozesse
- Abschreckende Kosten, insb. für Experten, Kautions, loser pays Prinzip (im Zivilverfahren, im öffentlichen Verfahren für Privatpartei/NRO nur bei mala fides), Beweislast und die Schwierigkeit unabhängige Experten zu finden
- Richtern, Staatsanwälten und Anwälten mangelt es an Training und Fähigkeiten im Umgang mit umweltrechtlichen Problemstellungen
- Behörden und Gerichte haben kaum Kenntnisse im Hinblick auf die Aarhus Konvention
- Ein genereller Mangel an demokratischer Kultur und Interesse an Umweltfragen
- Mangelnde Umsetzung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen



- Mangelndes Wissen in der Öffentlichkeit und unter den NROs über rechtliche Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das System der Verfahrenshilfe selbst erscheint aus Sicht von NRO VertreterInnen relativ gut ausgestaltet und praktikabel. In Umweltsachen gibt es jedoch noch verschiedene Probleme, die noch nicht gelöst wurden.⁹⁴

Vorteile und Nachteile des Modells

Spanien hat mit dem Gesetz 27/2006 eine eigene Rechtsgrundlage zur Umsetzung der Aarhus Konvention sowie der einschlägigen EU-Richtlinien (RL 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformation und RL 2003/35/EG über die Öffentlichkeitsbeteiligung) geschaffen. Die Art der Umsetzung stellt ein Beispiel für gute Praxis dar. Die Bestimmungen der Art 22 und 23 dieses Gesetzes garantieren Umweltorganisationen einen weiten Zugang zu behördlichen Entscheidungsprozessen durch Gewährung von Parteistellung, auch das System der Verfahrenshilfe ist sehr umfassend. Bei Erfüllung der Voraussetzungen der Art 23 des Gesetzes 27/2006 haben Umweltorganisationen einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung. Dieser Anspruch ist unter den im Rahmen dieser Studie untersuchten Modellen einzigartig und damit ebenfalls ein Beispiel guter Praxis. Allerdings bestehen verschiedene faktische Probleme, die ihre Wurzeln teilweise in einer allgemeinen Ineffizienz des Rechtsstaates haben. So werden etwa in verschiedenen Fällen Entscheidungen nicht umgesetzt. Hinzu kommt, dass einstweilige Verfügungen nur dann eine aufschiebende Wirkung, wenn die einschreitende Partei eine Kautions als Haftungsfonds hinterlegt. Diese Kautions ist regelmäßig sehr hoch und für die beteiligte Öffentlichkeit in der Regel nicht bezahlbar. Da aber bis zur endgültigen Entscheidung, ob eine Maßnahme/Unterlassung zulässig war oder nicht, in der Regel 3 bis 5 Jahre vergehen, sind bis dahin oftmals bereits irreparable Schäden an der Umwelt eingetreten. Unmittelbar relevant für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass die Beteiligten (Richter, Behörden, Anwälte, NROs, Öffentlichkeit) oftmals nicht oder nur wenig Bescheid wissen über die Möglichkeiten, welche die Aarhus Konvention und das Gesetz 27/2006 schaffen.

⁹⁴ Fe Sanchis-Moreno (2008), E-mail Eduardo Salazar, J&E.



6.7. GROB UNTERSUCHTE STAATEN

6.7.1. PORTUGAL

Jede natürliche Person oder Organisation, die gewisse Voraussetzungen erfüllt, hat das Recht im Verwaltungsverfahren (das heißt entweder im administrativen Instanzenzug oder vor den Verwaltungsgerichten) als Partei teilzunehmen und Handlungen oder Unterlassungen von Behörden anzufechten. Ein subjektives Interesse wird in diesem Zusammenhang nicht unmittelbar gefordert. Somit handelt es sich bei dem bestehenden Rechtsinstrument in Portugal der Definition nach um eine echte *actio popularis*. Gegen Behörden kann entweder im verwaltungsrechtlichen Instanzenzug vorgegangen werden oder die beteiligte Öffentlichkeit kann sich direkt an die Verwaltungsgerichte wenden. Tritt der Staat im Rahmen der Privatrechtsverwaltung auf, so ist der Gang vor die Zivilgerichte möglich.

Gemäß portugiesischem Recht (Gesetz über den Zugang zu Recht und Gericht, Gesetz 34/3004 und Gesetzbuch über Gerichtskosten, Verordnung 324/2003) kann niemandem der Zugang zu Verfahren aus wirtschaftlichen Gründen verwehrt werden. Aus diesem Grund ist ein Verfahrenshilfesystem eingerichtet, welches allerdings für Verwaltungsverfahren nicht wirksam wird. Verfahrenshilfe kann ansonsten für jede Art von Rechtsstreit gewährt werden und beinhaltet: Rechtsauskunft, Rechtshilfe durch vollständige oder teilweise Befreiung von Gerichtsgebühren, sowie zur Verfügung stellen eines Rechtsanwaltes oder Deckung der Kosten für den Rechtsanwalt. Das Recht auf Verfahrenshilfe steht jedem Unionsbürger sowie Staatenlosen und Umweltorganisationen zu, wenn die Person völlige oder teilweise Unfähigkeit zur Bezahlung der Prozesskosten nachweisen kann. Die Bewertung, ob die Voraussetzungen für Verfahrenshilfe gegeben sind, erfolgt über die Sozialversicherung.

Grundlage

Umweltschutz ist als Staatszielbestimmung in der portugiesischen Verfassung (Art 9) verankert. Außerdem besteht nach Art 66 der Verfassung ein subjektives, verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht des Bürgers auf eine gesunde und im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt, was auch die Verpflichtung impliziert, der Umwelt nicht zu schaden. Die Verpflichtung, der Umwelt nicht zu schaden, ist auch im (einfachen) Umweltgesetz verankert.



Das Recht auf eine *actio popularis* zum Zwecke der Unterbindung, Verhinderung und rechtlichen Verfolgung von Vergehen gegen den Umweltschutz ist ebenfalls verfassungsgesetzlich gewährleistet und einfachgesetzlich im „Popular Action Law“ näher ausgeführt. Es besteht für jeden Bürger und jede NRO (welche gewisse Voraussetzungen erfüllt – siehe unten) die Möglichkeit, an administrativen Entscheidungen als Partei mitzuwirken und eine Entscheidung oder Unterlassung vor Gericht zu bekämpfen. Der Staat ist überdies verpflichtet, den Zugang zum Recht kostenfrei zu gestalten. Rechtsgültige Entscheidungen einer Behörde können von der Öffentlichkeit (Bürger und NROs) vor Gericht angefochten werden.

Das Verwaltungsverfahren ist kostenfrei. Überdies sind alle Bürger und Organisationen, welche eine aktive Rolle beim Schutz der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte spielen (also auch des Umweltschutzes), von Gerichtsgebühren befreit. Allerdings können Kosten durch Rechtsberatung, Rechtsbeistand und Expertengutachten entstehen.

Im Bereich der *actio popularis* gilt das „loser pays“ Prinzip, die Partei muss also im Falle eines Obsiegens der anderen Partei (Staat, Behörde) deren Kosten (sowie die eigenen) tragen. Der Beschwerdeführer ist somit im Falle eines Obsiegens oder eines teilweisen Obsiegens von der Bezahlung der Gerichtsgebühren befreit. Die Bezahlung von Gerichtsgebühren vor der Entscheidung ist nicht erforderlich –. Im Falle einer nicht erfolgreichen Klage muss der Beschwerdeführer nur reduzierte Gerichtsgebühren zahlen – zwischen 10% und 50%. Insofern ist das „loser pays“ Prinzip durch eine Reduzierung der eigenen Kosten im Bereich der *actio popularis* abgeschwächt. Eine Spezialregel besteht für Umweltorganisationen, wenn sie selbst Prozesse einleiten: sie sind in diesem Falle immer von den Gerichtsgebühren befreit.

Die portugiesische Verfahrenshilfe ist im Gesetz 34/2004 über den Zugang zu Recht und Gerichten geregelt.

Finanzierung

Die Verfahrenshilfe wird aus staatlichen Mitteln finanziert. Die zuständige Stelle, welche auch die Anspruchsberechtigung feststellt, ist die Sozialversicherung. Ein Antrag ist auch online in elektronischer Form auf der Homepage der Sozialversicherung möglich.

Zielgruppe

Natürliche Personen, portugiesische oder EU-Bürger, Ausländer und Staatenlose, die in Portugal leben, sowie Ausländer die nicht in Portugal leben haben Anspruch auf Verfahrenshilfe, wenn nach dem Recht ihres Heimatstaates auch Portugiesen einen Anspruch auf Verfahrenshilfe haben. Weiters erforderlich ist der Nachweis, dass ihnen nicht die entsprechenden finanziellen Mittel zur



Bezahlung ihres Rechtsanwaltes und zur Bezahlung der Prozesskosten zur Verfügung stehen (Art 7, Gesetz 34/2004). Dasselbe gilt für NROs, hier ist aber zudem Rechtspersönlichkeit Voraussetzung.

Umweltschutzorganisationen haben unter folgenden Voraussetzungen das Recht mittels actio popularis eine Entscheidung oder Unterlassung einer öffentlichen Stelle anzufechten:

- Ausstattung mit Rechtspersönlichkeit
- Ausdrückliche Erwähnung des Umweltschutzes als Ziel in den Statuten
- Keine berufliche Aktivität, die mit Unternehmen oder Selbstständigen konkurriert

Voraussetzungen für eine Unterstützung

Verfahrenshilfe kann für jede Art von Rechtsstreit gewährt werden und beinhaltet: Rechtsauskunft, Rechtshilfe durch vollständige oder teilweise Befreiung von Gerichtsgebühren, zur Verfügung stellen eines Rechtsanwaltes oder Deckung der Kosten für den Rechtsanwalt. Das Recht auf Verfahrenshilfe steht jedem Unionsbürger sowie Staatenlosen und Umweltorganisationen zu, wenn die Person völlige oder teilweise Unfähigkeit zur Bezahlung der Prozesskosten nachweisen kann. Die Bewertung, ob die Voraussetzungen für Verfahrenshilfe gegeben sind, erfolgt über die Sozialversicherung.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Gemäß portugiesischem Recht kann niemandem der Zugang zu Recht aus wirtschaftlichen Gründen verwehrt werden. Inwieweit sich aus dieser Bestimmung ein subjektives Recht auf Verfahrenshilfe ergibt, kann im Rahmen dieser Studie nicht erörtert werden.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Es gibt 2 verschiedene Arten der Verfahrenshilfe:

Rechtshilfe, die darauf abzielt, Auskünfte über die Rechte der Person und über das Rechtssystem zu erteilen. Sichergestellt wird diese Art der „Verfahrenshilfe“ durch die sukzessive Schaffung von Serviceeinrichtungen, welche Zugang zu Gerichten und Rechtsservice gewährleisten sollen.

Rechtsschutz, dazu gehört

- Rechtsberatung durch ausgewählte Anwaltskanzleien, welche Bürgern kostenfreie Rechtsauskünfte erteilen. Dazu gehört auch die Durchführung der außergerichtlichen Vertretung



- Rechtshilfe (klassische Verfahrenshilfe): Durch vollständige oder teilweise Befreiung von den Gerichtsgebühren und anderen Gebühren, die im Zusammenhang mit dem Prozess stehen, durch Stundung der Gerichtsgebühren und anderer Gebühren, die im Zusammenhang mit dem Prozess stehen und durch die Bereitstellung und Bezahlung eines Rechtsbeistandes oder alternativ, Bezahlung eines vom Antragsteller selbst gewählten Rechtsbeistandes

Nicht gedeckt von der Verfahrenshilfe sind hingegen Expertengutachten.⁹⁵

In welchem Umfang wird das Modell von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Im Jahr 2006 gab es 5194 Fälle von gewährter Verfahrenshilfe. In wie vielen Fällen diese in umweltrelevanten Verfahren vergeben wurde, ist nicht eruierbar.⁹⁶

Vorteile und Nachteile des Modells

Vorweg muss festgestellt werden, dass das portugiesische Verfahrenshilfesystem ausschließlich auf Gerichtsverfahren ausgerichtet ist und Verwaltungsverfahren außer Betracht lässt. Zudem werden die (in Österreich besonders relevanten) Kosten für Fachgutachten nicht gedeckt. Insofern ergibt sich eine eher eingeschränkte Relevanz dieses Modells für den Zweck dieser Studie.

Das Hauptproblem für Umweltorganisationen vor portugiesischen Gerichten sind nicht die Gerichtsgebühren, sondern die Kosten für Rechtsanwälte und Experten. Während Kosten für Rechtsanwälte durch Verfahrenshilfe gedeckt werden können (bei Erfüllen der Voraussetzungen), gilt das nicht für Expertenkosten. Die Durchschnittskosten für einen Prozess vor einem Zivil- oder Verwaltungsgericht betragen 2.000,- Euro bis 3.000,- Euro.

In Summe lässt sich sagen, dass das portugiesische Rechtssystem einen geeigneten Rahmen für einen finanziell tragbaren Zugang zu Gerichten schafft. Auch das Bestehen einer echten actio popularis kann als gutes Beispiel aus Portugal gewertet werden.

⁹⁵ http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_por_en.htm.

⁹⁶ <http://www.oa.pt/upl/%7B9f96412f-cb8a-4f91-ac1e-e703f972a1ac%7D.pdf>.



6.7.2. SCHWEIZ

In der Schweiz existiert mit dem Verbandsbeschwerderecht ein mächtiges Instrument für anerkannte Umweltorganisationen, um bei gewissen (Bau-)Vorhaben die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Umweltrecht sicherzustellen. Das Verbandsbeschwerderecht ist jedoch nicht nur ein wirksames Instrument zum Schutz der Umwelt, sondern in manchen Fällen auch ein einträgliches Geschäft für die schweizerische Umweltorganisationen: Konventionalstrafen und andere Finanzbeiträge, die Umweltorganisationen den Projektwerbern als Gegenleistung für ihre Zustimmung zum Projekt in manchen Fällen abverlangen, leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese Finanzierungsschiene birgt allerdings ein gewisses Missbrauchspotential (Stichwort „Ablasshandel“). Diese Praxis ist in letzter Zeit auch ins mediale Interesse gerückt. Eine Volksabstimmung mit dem Ziel, die Verbandsbeschwerde überhaupt abzuschaffen, wurde jedoch von den Schweizer Bürgern klar abgelehnt. Um mehr Transparenz zu schaffen, müssen die Umweltverbände jedoch in Zukunft ihre Einnahmen aus der Verbandsbeschwerde offen legen.

Grundlage

Das schweizerische Verbandsbeschwerderecht wurde 1966 geschaffen und beruht auf gesetzlicher Grundlage (Art 55 Umweltschutzgesetz, USG, Art 12 Natur- u. Heimatschutzgesetz). Die Umweltorganisationen, welchen dieses Beschwerderecht zukommt, sind im Anhang zur „Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen“ (VBO) aufgelistet.

Finanzierung

Bei UVP-pflichtigen Vorhaben, bei Rodungsgesuchen, Baugesuchen außerhalb der Bauzone, bei landwirtschaftlichen Meliorationen sowie bei weiteren Bundesaufgaben haben rund 30 anerkannte und beschwerdebefugte Organisationen ein Beschwerderecht. Es gibt 2-3 Instanzen auf kantonaler Ebene und 1-2 auf Bundesebene. Eine Finanzierungsmöglichkeit ergibt sich in diesem Zusammenhang daraus, dass Umweltorganisationen im Rahmen der Verbandsbeschwerde vom Projektwerber Geldmittel verlangen, um eine Beschwerde zurückzuziehen (als Kompensationsmaßnahme). Eine andere in der Praxis vorkommende Methode ist es, gewisse Überschreitungen von Auflagen an vertraglich mit dem Projektbetreiber vereinbarte Konventionalstrafen zu knüpfen. So könnten beispielsweise für die Überschreitung einer Anzahl von Parkplätzen oder von Emissionsgrenzwerten Konventionalstrafen vereinbart werden.



Nach Medienberichten sind jedoch einige Organisationen in Verruf geraten, das Beschwerderecht rechtsmissbräuchlich anzuwenden, und damit wichtige Vorhaben zu blockieren. Hier sei auch erwähnt, dass der Verbandsbeschwerde aufschiebende Wirkung zukommt⁹⁷, weshalb Projekte auch aus zeitlichen Gründen scheitern können (so z.B. das Projekt Eurogate Zürich).

Staatliche und/oder private Finanzierungsinstrumente gibt es nicht.⁹⁸

Zielgruppe

Das Beschwerderecht steht ausschließlich nationalen Umweltverbänden offen, die seit mindestens zehn Jahren bestehen. Zurzeit sind 31 Organisationen beschwerdeberechtigt. Die Berechtigung ist in der bundesrätlichen VBO festgehalten.

Voraussetzungen für Unterstützung

Voraussetzung ist die Anerkennung als beschwerdeberechtigte Organisation und das Vorliegen eines beschwerderelevanten Falles. Ob die Organisation finanzielle Mittel erhält, hängt von den Verhandlungen mit dem Bauwerber ab. In Einzelfällen kommt es offensichtlich zu einer Art Ablasshandel – ein Bauwerber bezahlt die Organisation, diese zieht daraufhin ihre Beschwerde zurück. Dies ist aus einem Umweltstandpunkt heraus kritisch zu hinterfragen. Die angestrebte Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der Einnahmen aus der Verbandsbeschwerde könnte das System jedoch grundlegend verändern.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Wie bereits erwähnt, hängt die finanzielle Unterstützung der beschwerdeberechtigten Organisationen von den Verhandlungen mit den Projektwerbern ab.

Höhe der Unterstützung

Es gibt keine staatliche Unterstützung. Ob die Organisation Geld erhält, hängt von den Verhandlungen mit dem Bauwerber ab. Wenn die Organisation offensichtlich berechtigte Einwände gegen das Projekt hat, wird es in der Regel einfacher sein, den Projektwerber zur Adaptierung des Projektes und zur Zahlung eines gewissen Betrages an die Organisation zu bewegen.

⁹⁷ Mail von Pro Natura am 04.12.

⁹⁸ Mail vom VCS vom 7.12.



Verfügbare Mittel

Diese Möglichkeit zur Finanzierung beruht auf privatrechtlichen Vergleichen. Die Organisationen geben bis jetzt keine detaillierten Auskünfte über Ihre Einnahmen aus Verbandsbeschwerden. Diese Frage lässt sich demnach nicht beantworten. Allerdings müssen die Organisationen in Zukunft ihre Einnahmen aus Verbandsbeschwerden offen legen.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Hierzu konnten keine relevanten Informationen gefunden werden

In welchem Umfang wird das Modell von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Im Jahr 2008 konnten 38 Beschwerden abgeschlossen werden. Einsprachen und Mitwirkungsverfahren auf Gemeindeebene sind in dieser Zahl nicht enthalten. In 87% der Fälle musste das Projekt unterbleiben oder im Sinne des Umweltschutzes adaptiert werden – in 13% der Fälle wurde die Beschwerde vollinhaltlich abgewiesen.⁹⁹

Einschätzung der Öffentlichkeit

Am 30. November 2008 kam es auf Initiative der FDP zu einer Volksabstimmung zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts. Trotz einer Häufung von medialen Berichten über den Missbrauch des Verbandsbeschwerderechts und trotz der schlechten wirtschaftlichen Lage stimmten 66% der Stimmbürger gegen eine Abschaffung der Verbandsbeschwerde. Dies zeigt, dass die Verbandsbeschwerde von der Schweizer Öffentlichkeit als wichtiges Instrument anerkannt wird.

In der VBO, welche 2008 in Kraft trat, wird versucht, einigen Missständen im Beschwerderecht entgegenzutreten: die Organisationen werden verpflichtet, die Öffentlichkeit jährlich detailliert über ihre Beschwerdetätigkeit zu informieren. Außerdem müssen Organisationen ihre Einnahmen künftig in Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht ausweisen.

⁹⁹ <http://www.verbandsbeschwerde.ch>.



Vorteile und Nachteile des Modells

Einerseits ist die Verbandsbeschwerde eine wirksame Möglichkeit für NROs, an Projekten mitzuwirken und deren gesetzmäßige Durchführung zu überwachen. Als Finanzierungsmöglichkeit ist das schweizerische Modell allerdings kritisch zu hinterfragen. Umweltorganisationen sollten in erster Linie dem Schutz der Umwelt verpflichtet und keinesfalls „käuflich“ sein. Nicht jeder Fall von Geldannahme einer NRO ist allerdings per se negativ zu beurteilen. Können dadurch auch andere Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt erwirkt werden und sichern diese Mittel, z.B. lediglich die Beteiligung in (konkreten oder auch zukünftigen) Beschwerdeverfahren, oder dienen sie sonst dem Umweltschutz, könnte dies unter Umständen positiv bewertet werden.

Ein weiterer positiver Aspekt ist die Notwendigkeit von Verhandlungen und damit von einem Informationsaustausch zwischen Projektwerbern und Umweltorganisationen. So können bereits im Vorfeld eines Projektes Verbesserungen und Anpassungen auf Grundlage der in den Umweltorganisationen vorhandenen Expertise und im Sinne des Umweltschutzes festgelegt werden.

Im Hinblick auf eine mögliche Anwendbarkeit des Modells in Österreich fällt die Einschätzung eher negativ aus. Eine Finanzierung der Tätigkeit von Umweltorganisationen auf Grundlage von Verhandlungen mit Projektwerbern erscheint, nicht zuletzt aufgrund des in Österreich derzeit nicht vorhandenen Instruments der Verbandsklage, als wenig praktikabel.

6.7.3. SLOWAKEI

Nachfragen bei slowakischen NRO-Partnerorganisationen haben ergeben, dass in der Slowakei kein Verfahrenshilfesystem für Verwaltungsverfahren, und damit auch nicht für umweltrelevante Genehmigungsverfahren, besteht. Die einzige gesetzliche Grundlage für Verfahrenshilfe bietet das „Gesetz über die Bereitstellung von Verfahrenshilfe“. Dieses sieht unter bestimmten Voraussetzungen Verfahrenshilfe für natürliche Personen vor, NROs sind von seinem Anwendungsbereich nicht erfasst.

Grundlage

Grundlage für die Verfahrenshilfe in der Slowakei ist das Gesetz über die Bereitstellung von Verfahrenshilfe. Es gibt zudem private Einrichtungen, welche unter anderem die Beteiligung an



umweltrelevanten verfahren finanzieren. Für diese besteht allerdings keine gesetzliche Grundlage.¹⁰⁰

Zielgruppe

Das Gesetz über die Bereitstellung von Verfahrenshilfe erfasst nur natürliche Personen und kommt lediglich in

- zivilrechtlichen
- familienrechtlichen
- arbeitsrechtlichen
- asylrechtlichen
- und grenzüberschreitenden wirtschaftsrechtlichen

Fällen zur Anwendung.

Voraussetzungen für eine Unterstützung

Natürliche Personen erhalten in den oben genannten Verfahren Verfahrenshilfe, wenn sie

- keine ausreichenden finanziellen Mittel für die Beteiligung am Verfahren aufbringen können,
- der Fall nicht offensichtlich erfolglos ist und
- der Wert des Anspruchs, um den es geht höher ist, als der anerkannte Mindestlohn in der Slowakei.

Höhe der Unterstützung

Von Fall zu Fall kann die Verfahrenshilfe die gesamten Kosten oder nur Teile davon abdecken.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

In den soeben genannten Verfahren haben natürliche Personen die Möglichkeit, Verfahrenshilfe für folgende Unterstützungsleistungen zu beantragen:

- Rechtsberatung, die über die Erstberatung hinaus geht
- Rechtsberatung und Vertretung bei Gericht in erster und zweiter Instanz

¹⁰⁰ Ein Beispiel ist <http://www.ekopolis.sk/en/index.html> (05.Juli 2011).



- Rechtsberatung und Vertretung im Zusammenhang mit außerordentlichen Rechtsmitteln
- Rechtsberatung und Vertretung im Zusammenhang mit einer Verfassungsklage
- Rechtsberatung und Vertretung für Anhörungen internationaler Gerichte

Einschätzung der Öffentlichkeit

Die in Verwaltungsverfahren anfallenden Kosten scheinen nicht prohibitiv hoch. Die Gebühren sind niedrig und auch in Fällen, in welchen hohe Kosten für die Beweisführung (Gutachten u.Ä.) anfallen würden, kann die Öffentlichkeit sich im Regelfall auch ohne diese Ausgaben effektiv beteiligen. Private Sponsoren bieten außerdem eine Möglichkeit, Finanzierung für Beteiligung an umweltrelevanten Verfahren zu erhalten. Nichtsdestotrotz fehlt eine gesetzliche Grundlage für eine breitere und effektivere finanzielle Unterstützung der Öffentlichkeit.

Vorteile und Nachteile des Modells

Die Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet sich als Mischung aus öffentlicher und privater Unterstützung. Da die staatliche Verfahrenshilfe nur die Gebühren sowie die Rechtsvertretung, nicht jedoch die Kosten der Beweisführung (also Gutachten) abdeckt, können hier Engpässe bzw Hindernisse für eine effektive Beteiligung entstehen. Private Sponsoren können diesen Mangel nur teilweise kompensieren.

6.7.4. TSCHECHIEN

In Tschechien gibt es keine unmittelbare staatliche Unterstützung für Öffentlichkeitsbeteiligung. Bei finanzieller Bedürftigkeit des Antragstellers können aber generell die Gerichtskosten erlassen und ein Anwalt gestellt werden. Im Rahmen eines allgemeinen Förderschemas des Umweltministeriums dürfen Umweltorganisationen Unterstützung für Projekte beantragen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren zum Gegenstand haben. Jedes Jahr werden Projekte dieser Art gefördert. Im Rahmen dieser Projekte stehen Umweltorganisationen auch Mittel für die Beteiligung an konkreten Einzelfällen zur Verfügung. Im Folgenden wird als Beispiel eine Umweltorganisation, welche Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren unterstützt, vorgestellt.



Grundlage

Environmental Law Service¹⁰¹ ist eine tschechische Umweltorganisation, die es sich zur Aufgabe gemacht hat unter Verwendung des Rechts die Durchsetzung öffentlicher Interessen zu fördern. Um Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen zu können, oder sich selbst an Verfahren zu beteiligen, erhält die Organisation finanzielle Unterstützung vom Tschechischen Umweltministerium.

Finanzierung

Von den 395.461 Euro, welche laut Jahresbericht 2006 eingenommen wurden, stammten 4,99% aus eigenem Einkommen, 5,16% aus öffentlichen Geldern, 39,09% aus EU-Förderungen, 46,17% aus Stiftungen und anderen Privaten Einrichtungen, 3,86% aus Spenden, 0,31% aus Zinsen und 0,42% aus sonstigen Einnahmen.¹⁰²

Zielgruppe

Privatpersonen, NROs, aber auch Körperschaften öffentlichen Rechts, wie etwa Gemeinden wenden sich an EPS, um Unterstützung in umweltrechtlichen Fragestellungen zu erhalten. Grundsätzlich ist der Adressatenkreis sehr offen.

Voraussetzungen für eine Unterstützung

Sofern keine Zweckbindung der Mittel vorliegt, entscheidet EPS als unabhängige Organisation selbstständig bzw nach ihren Statuten darüber, in welchen Fällen Unterstützung gewährt wird und in welcher Intensität.

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch?

Es besteht kein Anspruch, EPS entscheidet im Regelfall auf Grundlage seiner Statuten selbst über die Unterstützung.

Höhe der Unterstützung

Es wird von EPS keine finanzielle Unterstützung gewährt.

¹⁰¹ EPS, www.eps.cz/en-us/.

¹⁰² EPS Jahresbericht 2006.



Verfügbare Mittel

Die Jahreseinnahmen 2006 beliefen sich auf 395.461 Euro.

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Die Tätigkeit von EPS gliedert sich in fünf Programme:

- EPS Environmental Counselling Centre: In diesem Rahmen geben Umweltjuristen kostenfreie grundlegende Rechtshilfe. Jedermann kann per Post, Mail, Fax, telefonisch oder persönlich mit einer Rechtsfrage an EPS herantreten. Zu den Aufgaben des Counselling Centre gehört die Beantwortung von Anfragen, das Erteilen von juristischen Ratschlägen und Erklärungen.
- Environmental Law: Dieses Programm bietet Rechtshilfe für Bürger und Vereinigungen im Falle von laufenden oder geplanten Projekten, welche die Umwelt schädigen. Hier setzt EPS die entsprechenden juristischen Schritte.

Die restlichen drei Programme beschäftigen sich unter anderem mit der Förderung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz auf nationaler und internationaler Ebene. Die Hauptprobleme in Tschechien sind der eingeschränkte Zugang zu Recht in umweltrechtlichen Fragen, die mangelnde Bereitschaft der Gerichte, Umweltvorschriften progressiv zu interpretieren und ein Mangel an Wissen der Opfer von Umweltschäden über die Möglichkeiten, sich juristisch zur Wehr zu setzen. Mit den verschiedenen Programmen will EPS an diesen Schwachpunkten ansetzen.

In welchem Umfang wird das Modell von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Das legal counselling center erteilt Auskünfte in ca. 1000 Fällen pro Jahr. Ausführlichere Unterstützung im Rahmen des Programms Environmental Law wird in ca. 30-40 Fällen pro Jahr bereitgestellt, abhängig von der Größe der Fälle. Die Zahl der Fälle wird in Zukunft aber voraussichtlich abnehmen.

Einschätzung der Öffentlichkeit

EPS schätzt sich selbst als effektive und effizient arbeitende Organisation ein. Trotz einiger Erfolge erscheint der finanzielle Druck auf die Organisation sehr hoch, insbesondere auch deshalb, weil sie von staatlichen Mitteln zumindest teilweise abhängig ist, und diese in den letzten Jahren graduell



reduziert wurden. Insgesamt erscheinen die Mittel von EPS als nicht ausreichend, um eine flächendeckende Unterstützung der Öffentlichkeit zu bewerkstelligen.

Vorteile und Nachteile des Modells

EPS ist eine erfolgreiche Umweltorganisation, die sich das Ziel gesetzt hat, Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen in vielfältiger Art und Weise zu unterstützen und zu fördern. Die Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass hier eine Umweltorganisation Aufgaben übernimmt, die zumindest teilweise dem Staat zukommen sollten. Dies betrifft insbesondere die Aufgabe, die Umsetzung der Aarhus Konvention mit entsprechendem Zugang zum Rechtsschutz sicherzustellen. Zudem kann EPS keine flächendeckende Unterstützung der Öffentlichkeit sicherstellen und muss sehr gezielt auswählen, wann ein Beteiligungsfall juristisch begleitet wird oder sich die Organisation selbst am Verfahren beteiligt.

Für EPS stellt sich des Weiteren ein Finanzierungsproblem. Auf Förderungen, welche die Organisation in Anspruch nimmt besteht kein Rechtsanspruch. Zudem wurden die Mittel in den letzten Jahren graduell reduziert.

6.7.5. VEREINIGTES KÖNIGREICH

Großbritannien ist im Hinblick auf Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vor allem für hohe Rechtskosten im Falle des Unterliegens bekannt. Dennoch gibt es ein Modell, welches zweckgebundene Einnahmen in einem Fonds bündelt. Diese sollen Organisationen zukommen, die kostenfreie Rechtshilfe und Rechtsvertretung gewähren. Dieser Fonds wird von einer eigenen Stelle, der „Access to Justice Foundation“, verwaltet. Daneben existiert auch noch ein System zur Verfahrenshilfe, welches im Rahmen dieser Studie nicht näher untersucht wird.

Grundlage

Das Modell ist auf Grundlage von Section 194 des Legal Service Act 2007 eingerichtet.

Finanzierung



Die Access to Justice Foundation¹⁰³ wurde gegründet um zusätzliche finanzielle Ressourcen für diejenigen, die kostenfreie Rechtshilfe benötigen, zu verwalten. Die Mittel der Foundation stammen aus zweckgebundenen Einnahmen: Üblicherweise gilt in Großbritannien im Zivilverfahren das Prinzip, dass die unterlegene Partei die Kosten der obsiegenden Partei zu tragen hat. Dies bedeutet, dass eine obsiegende Partei, die kostenfrei vertreten wird (etwa im Falle von „pro bono legal assistance“), weniger erhält als eine Partei, der Kosten für Ihre Rechtsvertretung entstanden sind. Um die unterliegende Partei nicht besser zu stellen, nur weil die obsiegende Partei kostenfrei vertreten wurde, sieht Section 194 des Legal Service Act 2007 vor, dass die unterlegene Partei in diesem Fall eine Summe, welche den üblichen Prozesskosten der Gegenseite im Zivilverfahren entspräche, an die Access to Justice Foundation zu zahlen hat. Eine zweite Finanzierungsquelle sind Spendeneinnahmen, insbesondere vom Justizministerium und von Assoziationen.

Aus ihrem so gebildeten Vermögen gewährt die „Access to Justice Foundation“ Beihilfen an nationale Rechtshilfeorganisationen („National pro bono organisations“), an „Regional Legal Support Trusts“ und an strategische „pro bono projects“, die von größerem regionalem oder nationalem Interesse sind. Bei den unterstützten „Regional Legal Support Trusts“ handelt es sich um Einrichtungen, die bei der Access to Justice Foundation um Beihilfen zum Zwecke der Unterstützung von Beratungsstellen mit Schwerpunkt auf kostenfreier Rechtsvertretung und –unterstützung auf regionaler und lokaler Ebene ansuchen können. Außerdem ist es Aufgabe dieser regionalen Stellen, die effektive Umsetzung von Section 194 vor Ort sicherzustellen (also quasi Lobbying für derartige Kostensprüche in Verfahren zu betreiben).

Zielgruppe

Die Access to Justice Foundation verteilt die Mittel:

- an nationale Rechtshilfe-Organisationen („national pro bono organisations“)
- an strategische „pro bono projects“, die von regionalem oder nationalem Interesse sind, und
- an „regional legal support trusts“ . Bei den unterstützten „regional legal support trusts“ handelt es sich um Einrichtungen, die bei der Access to Justice Foundation um Beihilfen zum Zwecke der Unterstützung von Beratungsstellen mit Schwerpunkt auf kostenfreier Rechtsvertretung und –unterstützung auf regionaler und lokaler Ebene ansuchen können. Außerdem ist es Aufgabe dieser regionalen Stellen, die effektive Umsetzung von Section 194 vor Ort sicherzustellen.

¹⁰³ www.accesstojusticefoundation.org.uk/.



Die Foundation versteht sich ausdrücklich nicht als Ersatz für die Verfahrenshilfe und unterstützt keine Gerichtsverfahren.

Voraussetzungen für Unterstützung

Die Access to Justice Foundation stellt so genannte „Distribution Principles“ auf. Prinzipiell kann jede der genannten Stellen (Rechtshilfe Organisationen, „pro bono“ Projekte und die Regional Legal Support Trusts) um Beihilfen ansuchen. Personen oder Organisationen, die kostenfreie Rechtsberatung oder Rechtsvertretung bedürftigen Menschen zur Verfügung stellen, sind im Regelfall förderfähig (siehe Distribution Principle 1).

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch

Die Unterstützung erfolgt ausdrücklich auf freiwilliger Basis und es ist Sache der Foundation zu entscheiden, welche Projekte unterstützt werden und welche nicht (siehe Distribution Principles 7).

Höhe der Unterstützung

Es gibt keine Ober- oder Untergrenzen. 2009 wurden Förderungen von £500 bis £3.500 vergeben.¹⁰⁴

Verfügbare Mittel

2009 wurden knapp über £ 25.000.- ausgeschüttet.¹⁰⁵

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Grundsätzlich werden Aktivitäten von Organisationen unterstützt, welche sich mit der kostenfreien Rechtsberatung und Rechtsvertretung auseinandersetzen.

¹⁰⁴ Small Grants Funding Announcement.

¹⁰⁵ Small Grants Funding Announcement.



In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

2009 wurden 14 Organisationen in England und Wales unterstützt.

Vorteile und Nachteile des Modells

Ein schwerwiegendes Hindernis für den Zugang zu Recht bleibt nach wie vor bestehen. Die hohen Kosten, welche in Großbritannien im Falle einer Niederlage drohen, schrecken viele Rechtssuchende ab. Zudem ist die finanzielle Ausstattung der Access to Justice Foundation so gering, dass sie nur sehr eingeschränkt tätig werden kann.

Die Foundation ist allerdings, isoliert betrachtet, eine sehr interessante Einrichtung. Es handelt sich um einen der wenigen Fälle, in welchem zweckgebundene Einnahmen für die Sicherstellung von günstiger oder kostenfreier Rechtsberatung und -vertretung verwendet werden. Ein Nachteil ist allerdings, dass die Kosten für Rechtsstreitigkeiten nicht direkt durch Mittel der Stiftung gefördert werden.¹⁰⁶

6.7.6. USA

Die Situation in den USA ist geprägt von einer Vielzahl von privaten Initiativen, die zum Ziel haben, einen verbesserten Zugang zu Recht zu schaffen. An dieser Stelle soll auf zwei davon eingegangen werden: die Ford Foundation und Earthjustice. Zudem existiert im Bundesstaat Washington der so genannte Public Participation Grant, wo zweckgebundene Einnahmen/Strafzahlungen aus umweltschädlichen Tätigkeiten einem Fonds zugutekommen, aus welchem Umweltschutzprojekte der Öffentlichkeit gespeist werden. Dieser Fonds unterstützt jedoch nicht die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren.

Grundlage

Die Public Participation Grant in Washington sind auf Grundlage des Model Toxic Control Act aus dem Jahr 1988 eingerichtet.

¹⁰⁶ www.accesstojusticefoundation.org.uk, Milieu 2007 UK.



Die Ford Foundation ist eine gemeinnützige private Stiftung, die auf internationaler Ebene friedensfördernde, demokratiestiftende oder der nachhaltigen Entwicklung zuträglich Projekte fördert.

Earthjustice ist eine Umweltorganisation, welche sich an umweltrelevanten Verfahren beteiligt. Ermöglicht wird dies durch das Verbandsbeschwerderecht, welches im amerikanischen Umweltrecht besteht.

Finanzierung

Die Public Participation Grants speisen sich aus einer Steuer auf potentiell schädliche Substanzen wie Motoröl, Pestizide und Lösemittel. Es handelt sich also um einen Fall zweckgebundener Einnahmen im Sinne des „polluter pays“ Prinzips. Ein Prozent der in den „Local Toxics Control Accounts“ gesammelten Gelder (über eine Steuer eingerichtet durch Revised Code of Washington, RCW 82.21.030) sind für die public participation grants vorgesehen.

Die Ford Foundation, welche 1936 von der Industriellenfamilie Ford gegründet wurde, verfügt über ein Stiftungsvermögen von 13 Mrd. US\$.¹⁰⁷

Earthjustice speist sich zum größten Teil aus Geldspenden (2009: U\$ 23.412.186), freiwilligen Dienstleistungen im Wert von U\$ 11.736.385.-, sowie aus von Gerichten zugesprochenen Geldmitteln in der Höhe von U\$ 2.308.686.¹⁰⁸

Zielgruppe

Im Rahmen des Public Participation Grants werden öffentliche Projekte im Bereich Abfallmanagement (Stichwort Müllsammelaktion z.B. durch Vereine, Umweltorganisationen) gefördert. Die Kriterien für die Auswahl der Begünstigten sind im Washington Administrative Code (WAC, Bestimmung Nr. 173-321-050) festgelegt.

Die Ford Foundation unterstützt jede Organisation, Personengruppe oder einzelne Person, die in einem der von der Ford Foundation genannten Felder aktiv ist. Das Ansuchen erfolgt formlos über das Internet. Der für den Umweltschutz in den meisten Fällen relevante Bereich ist „Sustainable Development“.

¹⁰⁷ www.wikipedia.org.

¹⁰⁸ Earthjustice Jahresbericht 2009, S. 14.



Earthjustice vertritt Umweltorganisationen kostenfrei. Bei der Auswahl der Fälle sind folgende Kriterien von Bedeutung:

- Was steht auf dem Spiel? Je größer und wichtiger der Fall, desto eher wird Earthjustice aktiv werden
- Vorbildwirkung: wenn der Fall Präjudizqualität hat (precedence) oder haben könnte, erhöht es die Chancen, dass Earthjustice die Rechtsvertretung übernimmt (zumal die Präjudizialität von Entscheidungen im US-Rechtssystem – case law – im Verhältnis zu Europa erhöht ist)
- Klare Beweislage: Earthjustice macht klar, dass es in aller Regel nur Fälle annimmt, in welchen die Rechtsverletzungen offensichtlich und die Chancen zu gewinnen real sind.¹⁰⁹

Voraussetzungen für Unterstützung

Der Public Participation Grants fördert nur Abfallmanagementprojekt und Projekte im Zusammenhang mit kontaminierten Anlagen¹¹⁰

Nachdem man eine Anfrage um Unterstützung bei der Ford Foundation eingereicht hat, wird sie von einem Program Officer durchgesehen. Diese/r prüft inwieweit das eingereichte Projekt in Hinblick auf die Ziele der Ford Foundation – nämlich die Schaffung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Systeme, die Frieden, menschliches Wohl und die Nachhaltigkeit der Umwelt fördern – von Relevanz ist. Binnen 6 Wochen ist in der Regel mit einer Antwort der Ford Foundation zu rechnen.¹¹¹

Freiwillige Unterstützung oder Anspruch

Es besteht in allen drei Fällen kein Rechtsanspruch auf Unterstützung.

Höhe der Unterstützung

Für den Public Participation Grants gibt es keine Ober- oder Untergrenzen, aber in der Finanzperiode 2007-2009 betrug die geringste Förderung für ein Projekt U\$ 4.000 die höchste Förderung U\$ 120.000.¹¹²

¹⁰⁹ www.earthjustice.org/about_us/how_we_work/index.html .

¹¹⁰ siehe WAC, Bestimmung Nr. 173-321-050.

¹¹¹ Grant Application Guide www.fordfoundation.org/pdfs/grants/grant-application-guide.pdf.

¹¹² <http://www.ecy.wa.gov/programs/swfa/grants/ppg.html>.



Die Höhe der Unterstützung durch die Ford Foundation reicht von rund U\$ 10.000 bis zu über U\$ 1.000.000. Es gibt auch einzelne Organisationen, die mit U\$ 15.000.000 gefördert wurden – hier war allerdings kaum Bezug zum Umweltschutz gegeben. Durchschnittlich wurden pro Projekt Förderungen in der Höhe von U\$ 283.000.- zugesprochen.¹¹³

Earthjustice vergibt keine direkte finanzielle Unterstützung, übernimmt allerdings die Rechtsberatung und die Vertretung im Verfahren durch eigene JuristInnen.

Verfügbare Mittel

Für die Zwei-Jahres Periode 2009-2011 stehen dem Public Participation Grants 3 Millionen U\$ zur Verfügung. Für die Periode 2011-2013 sind es voraussichtlich nur noch 1,8 Millionen US\$.

Die Ford Foundation (für alle Aktivitäten): 2009: U \$353.071.686.-, 1244 Unterstützungen, 143 im Bereich nachhaltige Entwicklung.¹¹⁴

Earthjustice: 2009 wurden U\$ 33.314.249 ausgegeben, davon 14.641 Mio. direkt für Rechtsstreitigkeiten (litigation).¹¹⁵

Welche Aktivitäten/Ausgaben werden unterstützt?

Public Participation Grants: Projekte mit Bezug zu Abfallmanagement. Bestimmung 173-321-010 des Washington Administrative Code besagt: *“These grants shall be used to facilitate public participation in the investigation and remediation of a release or threatened release of a hazardous substance and to facilitate public participation in the implementation of the state's solid and hazardous waste management priorities.”* Das bedeutet Öffentlichkeitsbeteiligung wird gefördert, allerdings auf einem eher technischen Level. Rechtliche Unterstützung aus den Mitteln des Grants zu finanzieren ist sogar ausdrücklich ausgeschlossen (siehe Bestimmung 173-321-060 Abs 3 WAC).

In welchem Umfang wird das Projekt von der betroffenen Öffentlichkeit in Anspruch genommen (Anzahl der Verfahren/Anträge)?

Der Public Participation Grants verzeichnete in den Jahren 2007-2009 32 positive Erledigungen bzw Zuerkennungen.

¹¹³ Grants Database <http://www.fordfoundation.org/grants/search>.

¹¹⁴ <http://www.fordfoundation.org>.

¹¹⁵ Earthjustice Jahresbericht 2009, S. 12 und 14.



Die Ford Foundation erhält ca. 44.000 Anträge pro Jahr, in ca. 2.000 Fällen wird eine Unterstützung zuerkannt.¹¹⁶ Für Earthjustice konnten keine genauen Zahlen eruiert werden, die Organisation betreut aber mehrere Hundert Klienten.

Vorteile und Nachteile des Modells

Der große Vorteil des Public Participation Grants bezieht sich auf das konsequent umgesetzte „polluter pays“ Prinzip. Die Einnahmen, welche dem Umweltschutz und der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Gute kommen, werden durch Steuern auf umweltschädigende Aktivitäten aufgebracht. Der Nachteil im Hinblick auf die gegenständliche Studie ist, dass im Zuge dieser Förderungen nur Umweltschutzprojekte, nicht jedoch der Zugang zu umweltrelevanten Verfahren oder Rechtsschutz gefördert wird. Rechtliche Unterstützung aus den Mitteln des Grants zu finanzieren ist sogar ausdrücklich ausgeschlossen (siehe Bestimmung 173-321-060 Abs 3 WAC). Zudem wäre selbst bei entsprechender Ausrichtung die finanzielle Ausstattung des Grants für eine umfassende Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu gering.

Ford Foundation & Earthjustice zeigen den, im Vergleich zu (Kontinental-)Europa unterschiedlichen, US-amerikanischen Zugang zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltschutz. Private Organisationen mit weiten Netzwerken und beeindruckender finanzieller Ausstattung übernehmen hier Aufgaben, die in Europa oft vom Staat geleistet werden (Entwicklungshilfe, Verfahrenshilfe). Möglich wird dies durch die hohe Bereitschaft von Privatpersonen und Unternehmen, Spendengelder zur Verfügung zu stellen.¹¹⁷

¹¹⁶ <http://www.fordfoundation.org/grants/types-of-grants>.

¹¹⁷ Wikipedia, <http://www.ecy.wa.gov/programs/swfa/grants/ppg.html>, www.fordfound.com, www.earthjustice.com, Jahresbericht Earthjustice 2009, Guidelines 2009-2011 Public Participation Grants.



7. KONKRETE VORSCHLÄGE FÜR MODELLE ZUR FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IN ÖSTERREICH

7.1. EINLEITUNG

Auf Grundlage der vorangegangenen nationalen Recherche sollen nun Vorschläge für ein Modell zur Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Genehmigungsverfahren dargelegt werden. Die soeben vorgestellten international bestehenden Finanzierungsmodelle für Öffentlichkeitsbeteiligung können Anhaltspunkte liefern und eine Inspirationsquelle darstellen.

Bei den Vorschlägen stehen insbesondere folgende Fragestellungen im Mittelpunkt des Interesses:

- Auf welcher Grundlage ist das Modell eingerichtet?
- Woher stammen die Mittel zur Unterstützung der Öffentlichkeit?
- In welcher Höhe sollten Mittel zur Verfügung stehen?
- Wie erhält die Öffentlichkeit die Mittel?

Für die Modelle relevant sind Verfahren nach dem UVP-G und den Materiengesetzen mit Bezug zu IPPC-Anlagen. Diese Verfahren sehen eine verhältnismäßig intensive Öffentlichkeitsbeteiligung vor - nicht nur der unmittelbar von den Projektauswirkungen betroffenen Öffentlichkeit, sondern auch von Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen. Diese Art von Beteiligung ist, wie bereits erläutert, auch im öffentlichen Interesse. Ein weiteres Argument für diese Einschränkung ist die Reduzierung des Verwaltungsaufwands im Sinne einer „konzentrierten“ Gebühreneinhebung und -auszahlung. Dazu eingehender weiter unten.

An dieser Stelle sollen die vier im Detail behandelten Modelle kurz charakterisiert werden.

Fondsmodell

- Eingerichtet auf gesetzlicher Grundlage



- Die Mittel stammen aus einer Gebühr, die für Genehmigungsbescheide nach dem UVP-G¹¹⁸ bei ProjektwerberInnen eingehoben wird, oder alternativ aus öffentlicher Hand
- Starke Verwaltung bzw Geschäftsführung, die das Förderverfahren selbstständig abwickelt und nur zur konkreten Entscheidung ein Präsidium hinzuziehen muss
- Administration durch das Umweltbundesamt

Modell Umweltförderungsgesetz (UFG)

- Eingerichtet auf gesetzlicher Grundlage (UFG)
- Einrichtung einer Kommission zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Mittel stammen entweder aus einer Gebühr oder alternativ aus öffentlicher Hand
- Administration durch das Umweltbundesamt oder KPC

Modell zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung

- Eingerichtet auf gesetzlicher Grundlage (siehe Freistaat Sachsen)
- Mittel stammen entweder aus einer Gebühr oder alternativ aus öffentlicher Hand
- NRO Dachverband verwaltet die Mittel selbstständig und unterstützt und koordiniert die Öffentlichkeitsbeteiligung
- Gremium entscheidet über Anträge
- Eigene Institution

Modell Kommission

- Weisungsfreie Kommission entscheidet über Anträge
- Beschickung erfolgt nach Vorschlag von Ministerien, NROs und Umwelthanwaltschaften
- Mittel stammen entweder aus Gebühr oder alternativ aus öffentlicher Hand
- Administration durch das Umweltbundesamt oder BMLFUW

Alle Modelle haben Vor- aber auch Nachteile. Intention dieser Studie ist es jedoch nicht, die Frage, welches Modell das Richtige für Österreich wäre, abschließend zu klären. Ziel ist es vielmehr, eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Unterstützung der Öffentlichkeit bei der Beteiligung an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren anzustoßen und Lösungsvorschläge zu präsentieren. Dass die Beteiligung an diesen Verfahren qualitativ hochwertig und effektiv ist, liegt, wie bereits dargelegt, sowohl im Interesse aller Beteiligten als auch im öffentlichen Interesse.

¹¹⁸ Sämtliche Bestimmungen „gem UVP-G“ in der Studie beziehen sich auf das Umweltverträglichkeitsgesetz 2000 idgF.



7.2. VORWEG ZU KLÄRENDE FRAGESTELLUNGEN

Bevor die einzelnen Modelle vorgestellt werden, sind aus Gründen der Übersichtlichkeit zunächst alternative Lösungsmöglichkeiten für folgende Fragen zu erläutern:

- Wie können finanzielle Mittel zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung akquiriert werden?
- Soll eine gesetzliche Grundlage für das Modell geschaffen werden?
- Wie kann die Einhebung einer Gebühr für Genehmigungsbescheide ausgestaltet sein?
- Soll die Öffentlichkeitsbeteiligung voll- oder nur teilfinanziert werden?
- Wie hoch muss das Modell dotiert sein, um eine effektive Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewährleisten?

7.2.1. WIE WERDEN DIE FINANZIELLEN MITTEL AKQUIRIERT?

Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren liegt - wie bereits mehrfach erläutert - aus verschiedensten Gründen im öffentlichen Interesse. Durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Standpunkte sowie durch einen höheren Informationsstand der Behörde bei der Entscheidung über die Genehmigung, wird die Qualität des Projekts erhöht und damit im Regelfall auch dessen negative Auswirkung auf die Umwelt reduziert. Es stellt sich in diesem Zusammenhang natürlich die Frage, woher die Mittel für die Unterstützung der Öffentlichkeit kommen sollen.

Prinzipiell stehen dafür zwei Möglichkeiten offen:

- Finanzierung durch die öffentliche Hand
- Finanzierung durch ProjektwerberInnen

Die Finanzierung durch die öffentliche Hand hätte den Vorteil, dass Fördermittel direkt aus einem dafür vorgesehenen Budget entnommen und an FörderwerberInnen verteilt werden können. Eine Dotierung durch Bund, Länder und Drittmittel erscheint plausibel und könnte etwa in Anlehnung an das Beispiel der Klimafonds gestaltet werden. Ein entsprechender Geldbetrag könnte auch schon im Zuge des Widmungsverfahrens eingehoben werden. Denkbar wäre auch eine Anlehnung an das Modell der Enteignung, das in verschiedenen umweltrelevanten Verfahren besteht. Im Rahmen der



Enteignungsverfahren zahlt etwa der Staat aufgrund der Sonderopferstellung der Betroffenen die Verfahrenskosten.¹¹⁹

Allerdings sind in der Diskussion über die Vergabe von Fördermitteln die fortwährende Budgetknappheit und somit mögliche zukünftige Kürzungen des Förderbudgets zu beachten, die in derartiger Form in einem Modell der Finanzierung durch ProjektwerberInnen, wie unten dargestellt, voraussichtlich nicht auftreten werden.

Die Finanzierung durch die ProjektwerberInnen in Form einer Abgabe, etwa eines (geringen) Bruchteils der Realisierungskosten anderer Projekte, führt zu einem höheren Verwaltungsaufwand durch verpflichtende Vorlage voraussichtlicher Projektkosten, eventueller diesbezüglicher Verbesserungsaufträge, Berechnung der Abgabe inkl. bescheidmäßiger Vorschreibung zur Zahlung ebenjener und Überweisung der Summen an die jeweilige, zur Auszahlung der Fördermittel bestimmten Stelle. Die Einsparung dieses Verwaltungsaufwands spricht für eine Finanzierung durch die öffentliche Hand, welche allerdings, wie bereits erwähnt, in Zeiten von Budgetknappheit weder eine dauerhaft stabile, noch politisch durchsetzbare Option darstellt.

Des Weiteren ist es mittlerweile ein international anerkannter Standard im Umweltrecht, dass VerursacherInnen für etwaige Schäden (finanziell) einstehen müssen. Das sogenannte „polluter pays“ Prinzip lässt sich im vorliegenden Zusammenhang dahingehend interpretieren, dass der Genehmigungsantrag und das damit in Zusammenhang stehende Projekt Auslöser für drohende Umweltbeeinträchtigungen sein könnten und daher auch die Kosten für Maßnahmen zur Vermeidung oder Reduzierung dieser Auswirkungen (in diesem Fall die Öffentlichkeitsbeteiligung) zumindest teilweise vom Projektwerber zu tragen sein sollten.

Auch das Argument, dass im Fall einer Finanzierung des Modells durch die ProjektwerberInnen „jene Hände gebissen werden, welche die Öffentlichkeit füttern“, ist nicht zutreffend. Die für die Genehmigung zu leistende Gebühr soll nämlich nicht unmittelbar jenen VertreterInnen der Öffentlichkeit zugutekommen, die sich am konkreten Verfahren beteiligen, vielmehr werden die Mittel erst in späteren Verfahren eingesetzt. Hinzu kommt, dass die anfallenden Gebühren im Vergleich zu den Projektgesamtkosten vernachlässigbar sind. Obwohl bisher keine detaillierten Daten über die Kosten von Projekten vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass eine nach Projektkosten gestaffelte Abgabe im Promillebereich ausreichen wird. Eine (hypothetische) Berechnung dazu ist weiter unten zu finden.

Nach Abwägung sämtlicher dargestellter Argumente wird somit im Weiteren von einer Finanzierung der vorgeschlagenen Modelle durch Projektwerber ausgegangen.

¹¹⁹ Ergebnisprotokoll des Workshops „Finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren“ vom 29.11.2011.



GESETZLICHE GRUNDLAGE?

Aus Sicht der Studienautoren ist eine gesetzliche Grundlage für jedes der Modelle notwendig. Die Gründe dafür sind insbesondere die Stabilität und Kontinuität, welche eine auf gesetzlicher Basis beruhende Einrichtung aufweist. Hinzu kommt die Tatsache, dass (vielleicht nicht unmittelbar) vergleichbare Einrichtungen, welche die Einhebung von Gebühren (bspw. das Altlastensanierungsgesetz) oder die Förderung bestimmter Ziele (bspw. Fonds Gesundes Österreich, Umweltförderung) zum Inhalt haben, durchwegs auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet sind. Auch erscheint für die Einhebung von Bundesabgaben eine gesetzliche Grundlage notwendig.

Die Frage, ob ein eigenes Gesetz gestaltet, oder die Grundlage für das Modell in bestehende Gesetze (UVP-G und sämtliche Materiengesetze mit IPPC-Anlagenbezug) integriert werden soll, muss an dieser Stelle offen bleiben. Beide Versionen erscheinen denkbar, wobei abhängig vom Modell die eine oder andere Variante vorteilhafter sein könnte. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass ein eigenes Gesetz der Übersichtlichkeit der Rechtslage zugutekommen würde. Insbesondere würden Verweise in verschiedenen Gesetzen (MinRoG, AWG, GewO, EGK) bezüglich der Bewilligungsverfahren von IPPC-Anlagen zu legislativer Unübersichtlichkeit führen. Auch eine Integration in das UVP-G würde das ohnehin schon unübersichtliche Regelwerk weiter verkomplizieren. Einzig im Modell „Umweltförderungsgesetz“ erscheint eine Integration des Modells in ein bestehendes Gesetz wirklich zielführend.

Bezüglich der Frage der generellen Möglichkeit der Einführung einer derartigen Abgabe geht aus dem Finanz-Verfassungsgesetz 1948 iVm dem Finanzausgleichsgesetz hervor, dass eine bundesgesetzliche Regelung einer derartigen Abgabe bereits in verschiedensten Feldern Rechtsbestand ist. Beispielsweise seien hier der Altlastenbeitrag und der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen genannt. Eine explizite Widmung als ausschließliche Bundesabgabe im Finanzausgleichsgesetz reicht daher auch für die hier zu untersuchende Abgabe aus. Zusätzlich muss die Einführung der Abgabe mit der konkreten Gebührenaufschlüsselung je nach Projektkosten (siehe unten) im zu erstellenden Einführungsgesetz angegeben werden. Sollte - wie in den meisten Modellen angedacht - die Administration durch Einrichtungen des Umweltbundesamtes durchgeführt werden, müsste dies gesetzlich im Umweltkontrollgesetz verankert werden. Konkret müsste § 6 des vorzitierten Gesetzes adaptiert werden, der eine Aufzählung sämtlicher Aufgaben des Umweltbundesamtes enthält.



7.2.2. FESTLEGUNG EINER GEBÜHR IM GENEHMIGUNGSBESCHEID?

Im Zusammenhang mit der Frage, wie eine Gebühr im Genehmigungsbescheid festgelegt werden kann, stellt sich zunächst die Frage, wie die Höhe der Gebühr ausdifferenziert werden soll. Grundsätzlich sind zwei Varianten denkbar.

Berechnung der Gebühr anhand der Projektgesamtkosten

So ist zunächst denkbar, die Höhe der Gebühr an der Höhe der Investition bzw der Projektkosten zu orientieren. In diesem Fall müssten die ProjektwerberInnen der Behörde die (voraussichtliche) Höhe der Projektkosten und die damit verbundene Einteilung in die jeweilige Kategorie (siehe unten) offen legen, welche dann einen entsprechenden (Promille-)Anteil als Gebühr verrechnet. ProjektwerberInnen waren allerdings bisher nicht zu einer Offenlegung dieser Information verpflichtet und es existieren keine Regelungen darüber, wie die Berechnung der Projektgesamtkosten erfolgen soll. In Frankreich ergibt sich die UVP-Pflicht unter anderem aus den Projektkosten. Es war jedoch nicht möglich zu eruieren, wie genau die Berechnung der Kosten vorstättengeht¹²⁰.

Grundsätzlich wäre es aus praktischen Gründen denkbar, dass ProjektwerberInnen anhand der Projektunterlagen, Kostenvoranschläge, Belege u.Ä. der Behörde eine Schätzung der voraussichtlichen Gesamtkosten und der damit einhergehenden Zuteilung in die jeweilige Kategorie übermitteln. Hier erscheint eine Unterteilung in drei (Projekt-) Kategorien aus mehreren Gründen zweckmäßig. Einerseits bringt eine kategorische Einteilung eine immense Aufwandserleichterung mit sich, da anhand der Kostendarlegung nur geprüft werden muss, in welche Kategorie das jeweilige Projekt fällt. Andererseits kann auf ein eigenes Ermittlungsverfahren zur Feststellung der Projektkosten, außer in eventuellen Grenzfällen, verzichtet werden. Die entscheidende Behörde kann sich somit auf eine Plausibilitätsprüfung der Angaben der KonsenswerberInnen beschränken.

Die erste Kategorie von UVP- und IPPC-Anlageprojekten könnte bis zu einer Projektgesamtsumme von einer Million Euro reichen. Ausgehend von der darzulegenden Kostenaufstellung müssten ProjektwerberInnen 5 Promille davon als Abgabe leisten (mindestens jedoch 2.000 Euro). Die zweite Kategorie wäre ab einer Summe von einer Million bis zu 50 Millionen Euro mit einer Abgabe in Höhe von einem Promille angedacht. Die letzte Kategorie betrifft Projekte ab einer Gesamtsumme von 50 Millionen Euro, die mit einer Abgabe in Höhe von einem halben Promille bedacht werden könnten. In der Praxis wäre eine derartige Konstruktion voraussichtlich gut handhabbar, da die Intervalle so großzügig gewählt wurden, dass Grenzfälle die Ausnahme darstellen würden.

¹²⁰ Siehe Kapitel 6.6.4. „Die im Detail untersuchten Staaten“ zu Frankreich.



Betrachtet man das Jahr 2010, würde sich nach dem vorgeschlagenen Gebührenmodell folgendes (hypothetisches) Bild ergeben: Laut UVP-Datenbank des Umweltbundesamtes¹²¹ wurden im Jahr 2010 insgesamt 26 UVP-pflichtige Projekte genehmigt. Bei einer (vorsichtigen) Schätzung von Projektkosten und deren Aufteilung auf obige Kategorien im Verhältnis von 13 Projekten erster Kategorie, 11 Projekten zweiter Kategorie und 2 Projekten dritter Kategorie, hätten im gesamten Jahr 2010 über 300.000 Euro akquiriert werden können. Zu dieser Summe würden noch Abgaben für (in der UVP-Statistik nicht erfasste) bewilligte IPPC-Anlagen hinzukommen, was in weiterer Folge zu einem Gesamtbetrag führt, mit dem im Hinblick auf Öffentlichkeitsbeteiligung viel erreicht werden könnte. Diese Berechnung ist allerdings nur als hypothetisches Beispiel zu verstehen.

Um den Gebührenberechnungsaufwand der entscheidenden Behörde so gering wie möglich zu gestalten, wäre als zusätzliche Option in diesem Modell eine pauschalierte Abgabe je nach Kategorie zu überlegen. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass zusätzliche Kategorien mit geringeren monetären Intervallabständen eingeführt werden müssten. Dies resultiert daraus, dass bei oben dargestellter Kategorie-Einteilung eine Pauschalgebühr für ein Projekt mit einer voraussichtlichen Errichtungssumme von einer Million Euro die gleiche pauschalierte Abgabe wie eine Anlage, deren Errichtung 49 Millionen Euro beträgt, anfallen würde. Diese Pauschale müsste allerdings in ausreichender Höhe angesetzt werden um genügend Finanzmittel für zukünftige Förderungen zur Verfügung zu haben, da die Mehrheit sämtlicher Großanlagen in diese Kategorie fällt (siehe UVP-Statistik oben). Finanzschwächere ProjektwerberInnen würde dies sicherlich im Zuge der Finanzierung eines Projektes vor große Probleme stellen, so dass dies aus Fairnessgründen zu hinterfragen ist. Somit müssten weitere Kategorien mit geringeren Schwellenwertabständen eingeführt werden, was wiederum behördliche Ermittlungsverfahren über die Projektkosten nötig werden lässt. Dies könnte mit obigem, nicht pauschalierem Modell größtenteils (außer in Grenzfällen) vermieden werden.

Fixe Tarife nach Tätigkeit

Als zweite Variante der Gebührenberechnung wären fixe Tarife angedacht, die nach dem Anhang des UVP-G bzw den Materiengesetzen mit IPPC-Anlagenbezug gegliedert sind. Vorstellbar wäre ein Basistarif für jede einzelne Art der Tätigkeit, gepaart mit Aufschlägen im Verhältnis zu verschiedenen Charakteristika, wie etwa der Größe oder den Umweltauswirkungen eines Projekts. Dafür könnte beispielsweise eine eigene Spalte im Anhang des UVP-G eingefügt werden, wodurch allerdings die Übersichtlichkeit des Anhangs nicht erhöht werden würde. Eine vergleichbare Regelung müsste in weiterer Folge auch in Materiengesetzen zur Bewilligung von IPPC-Anlagen eingefügt werden. Eine genauere Differenzierung innerhalb der einzelnen Projektgruppen erscheint aber weniger praktikabel, da sich insbesondere die Schaffung von Bemessungskriterien für die Höhe der Abgabe schwierig gestaltet. Diesen Bemessungskriterien würde große Bedeutung

¹²¹ http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpdatabank/uvp_online.



zukommen, da beispielsweise ProjektwerberInnen eines Wasserkraftwerkes mit einer geringen Ausbaumenge, das an einem natürlichen Wasserlauf liegt, aufgrund der umweltrelevanten Auswirkungen verhältnismäßig höhere Abgaben zu leisten hätten, als ProjektwerberInnen eines Wasserkraftwerkes mit einer großen Ausbaumenge an einem bereits hart verbauten Flusslauf. Eine Differenzierung, abhängig von verschiedensten Kriterien wie voraussichtlichen Umweltauswirkungen, Nutzen für die Allgemeinheit, Anzahl der von Auswirkungen betroffenen Bevölkerung etc., erscheint gleichzeitig notwendig wie auch sehr schwer determinierbar. Diese Option ist daher als nicht praktikabel abzulehnen.

7.2.3. VOLL- ODER TEILFINANZIERUNG?

Eine Teilfinanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint angemessen und bringt zusätzlich noch den Vorteil mit sich, dass eine „automatische Vorselektion“ an Anträgen eintritt. Wenn ein Teil der anfallenden Kosten selbst getragen werden muss, können im Regelfall nicht ernst gemeinte Anträge ausgeschlossen werden. Zudem wird das Risiko einer bewussten Verzögerung von Verfahren durch mutwillige Eingaben ohne Kostenrisiko minimiert. Die Erfahrungen des Grün-Alternativen Vereins zur Unterstützung von Bürgerinitiativen (kurz BIV), der betroffenen Bürgerinitiativen eine Teilfinanzierung von Ausgaben im Rahmen von umweltrelevanten Verfahren anbietet (näheres dazu unten), zeigt deutlich die Sinnhaftigkeit der Einführung von Teilfinanzierungen. Die Anzahl der abzulehnenden Anträge pro Jahr ist äußerst gering.¹²²

7.2.4. NOTWENDIGE HÖHE DER DOTIERUNG

An dieser Stelle können nur Schätzungen vorgenommen werden. Zudem ist die Höhe der Dotierung zumindest bei einer Speisung des Modells aus Gebühren von externen Faktoren wie beispielsweise der Anzahl der genehmigten Projekte abhängig. Nichtsdestotrotz sollen an dieser Stelle einige Überlegungen im Hinblick auf die notwendige Ausstattung unternommen werden.

Betrachtet man die Anzahl der Projekte, für die jährlich um eine Genehmigung nach UVP-G angesucht wird, korrespondiert diese ungefähr mit der Anzahl jener Projekte, die jährlich genehmigt werden. Seit 2002 bewegt sich dieser Wert konstant um die 30 (Schwankung zwischen 24 im Jahr 2007 und 38 im Jahr 2010 hinsichtlich der Anträge)¹²³. Geht man von 30 Verfahren im Jahr aus, ergibt sich folgendes (hypothetische) Bild: Bei einer Teilfinanzierung der Beteiligung sollten pro Verfahren im Schnitt ca. 10.000 – 15.000 Euro zur Verfügung stehen (siehe oben im

122 Telefonat mit Marlies Meyer, Geschäftsführerin des BIV vom 28.04.2011.

123 http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpdatabank/uvp_online .



Kapitel „Beispiele für UVP-Verfahren und damit verbundene Kosten“). Bei 30 Verfahren würde dies einen Bedarf von 300.000 bis 450.000 Euro ergeben. Zusätzlicher Bedarf an Kosten entsteht durch Förderung von Öffentlichkeitsbeteiligung in IPPC-Anlagenbewilligungsverfahren, die leider aufgrund von fehlenden Statistiken nicht quantifizierbar sind. Es kann jedoch, da in vielen Fällen mangels Interesse keine Beteiligung stattfindet und bei kleineren Projekten auch weniger Mittel ausreichend sind, vom niedrigeren Betrag, also 300.000 Euro (Mindest-)Dotierung, rein für Förderzwecke und nicht etwa für die Verwaltung des Modells, ausgegangen werden. Auch diese Berechnung ist hypothetisch und soll lediglich die Größenordnung der notwendigen Ausstattung des Finanzierungsmodells darstellen.

Sollte im Zuge der Förderungsvergabe innerhalb eines Jahres nicht die komplette zur Verfügung stehende Summe benötigt und ausbezahlt werden, sollte diese in das folgende Jahr mitgenommen werden können und damit als Teil der nächstjährigen zur Förderungsvergabe bereitstehenden Summe eine Art „Puffer“ bilden.

7.3. AUSGESTALTUNG DES EINFÜHRUNGSGESETZES

Im Folgenden werden die Charakteristika der zu erstellenden Einführungsgesetzes für die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle erläutert. Das Modell UFG bildet hier eine Ausnahme, da es in das bereits bestehende Umweltförderungsgesetz eingegliedert werden könnte. Die einzelnen Vorschläge sind unterschiedlich, die jeweiligen Einführungsgesetze überschneiden sich aber in verschiedenen Teilbereichen. Um eine übersichtliche Darstellung zu gewährleisten, werden zunächst die allgemeinen und für alle Modelle relevanten Inhalte (Querschnittsbereiche) besprochen. Erst im Anschluss wird auf die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Modelle eingegangen.

Querschnittsbereiche sind:

- Ziel des Gesetzes
- Begriffsbestimmungen
- Ausstattung des Finanzierungsmodells durch Gebühreneinhebung
- Beschickung
- Förderungsverfahren
- Rechtmäßige Verwendung der Fördermittel
- Personalressourcen
- Rechtsmittel



7.3.1. ZIEL DES GESETZES

In der Zielbestimmung, die am Anfang des jeweiligen Gesetzesvorschlags steht, soll kurz und prägnant dargestellt werden, welche Ziele die nachfolgenden Bestimmungen verfolgen. Im konkreten Fall ist das Gesetz, egal welches Modell vorgesehen sein sollte, auf die Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Genehmigungsverfahren gerichtet.

7.3.2. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Um Zweideutigkeiten im Gesetz zu vermeiden, sollten zumindest die wichtigsten Begriffe ausdrücklich und unmissverständlich definiert werden. Auch hier finden sich großteils Überschneidungen, die auf alle Modelle Anwendung finden. Beispielsweise sollten an dieser Stelle die Begriffe „Öffentlichkeit“, „umweltrelevante Verfahren“ oder „Beteiligung“ erklärt werden.

7.3.3. GEBÜHREINHEBUNG

Im Rahmen der Bestimmungen über die Gebühren für ProjektwerberInnen müssen folgende Inhalte festgelegt werden:

- Gegenstand der Gebühr
- Gebührenschuldner
- Höhe der Gebühr/Berechnung
- Für die Einhebung zuständige Behörde
- Zweckbindung

Wie unter Punkt 6.2.3. bereits erläutert, wären prinzipiell zwei verschiedene Varianten bezüglich der Abgabeneinhebung möglich. Aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten, Kriterien zu determinieren, bzw diesen eine jeweilige monetäre Komponente zuzuordnen, wird im Weiteren von der Abgabenvariante ausgegangen, welche eine projektkostenabhängige, in drei Kategorien unterteilten Abgabevorsieht.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde in Bezug auf die Akquirierung von Geldmitteln zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Beschränkung auf Projekte gem. UVP-G 2000 idGF bzw IPPC Anlagen vorgenommen. Damit wird eine Erleichterung des Verwaltungsaufwandes erzielt,



da bei Einhebung von entsprechenden Gebühren auf Grundlage verschiedenster Materiengesetze, wie WRG, Naturschutzgesetzen, Forstgesetz etc., ein Vielzahl verschiedener Behörden beteiligt werden müsste und somit in der gewählten Form eine relativ „konzentrierte“ Gebühreneinhebung stattfinden kann. Die so akquirierten Mittel können in weiterer Folge, von betroffenen NROs und Bürgerinitiativen in UVP- und Genehmigungsverfahren von IPPC-Anlagen unter genau determinierten Voraussetzungen als Teilfinanzierung ihrer Ausgaben im Rahmen der Ausübung der Parteienrechte erlangt werden (näheres zu den Voraussetzungen siehe unten).

Die konkreten Gegenstände, anhand welcher die anfallenden Gebühren berechnet werden sollen, sind somit Projekte, denen eine Bewilligung im Rahmen eines UVP- bzw IPPC-Anlagenverfahrens erteilt wird. Gebührenschuldner ist jene/r BewilligungswerberIn, der/m ein positiver Bewilligungsbescheid erteilt wird. Die Höhe der Gebühren orientiert sich an den voraussichtlichen Kosten der konkreten Vorhaben. Wie oben schon dargestellt, erscheint eine Abgabe im Promillebereich der Summen aller UVP- und IPPC-Anlagenprojekte eines Jahres ausreichend, um die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren im Sinne des vorliegenden Gesetzesvorschlags sicherzustellen.

Zuständig für die Einhebung der Gebühr ist die jeweilige bescheiderlassende Behörde, die in ihrem positiven Bewilligungsbescheid die Zahlungsvorschreibung festsetzt. Diese Festsetzung erfolgt anhand einer Darstellung der voraussichtlichen Gesamtkosten einer Realisierung des jeweiligen Projektes und der darauf aufbauenden Zuteilung in die jeweilige Abgabekategorie durch die Konsenswerberin. Diese Informationen bzw Unterlagen sind gemeinsam mit dem Genehmigungsantrag bei der entscheidenden Behörde einzureichen. Die Behörde führt in weiterer Folge eine Plausibilitätsprüfung der Angaben durch. Im Falle einer nicht vollständigen Kostenaufstellung bzw Zuteilung sollte die Behörde gem. § 13 (3) AVG vorgehen können und unverzüglich von Amts wegen innerhalb einer angemessenen Frist deren Ergänzung veranlassen. Bei einer neuerlichen unvollständigen Kostendarlegung könnte das Anbringen auch zurückgewiesen werden. Wird der Mangel jedoch rechtzeitig behoben, so gilt das Anbringen als ursprünglich richtig eingebracht. Dieses Vorgehen wäre allerdings, sollte der Vorschlag einer Einteilung in drei nach Gesamtkosten gestaffelten Kategorien realisiert werden, in der Praxis voraussichtlich unproblematisch und wenig aufwändig.

7.3.4. BESCHICKUNG

Der Beschickung der in den einzelnen Modellen vorgeschlagenen Entscheidungsgremien mit EntscheidungsträgerInnen kommt große Bedeutung zu. Als diesbezüglich äußerst sinnvoll wird die Beschickung mit FachexpertInnen erachtet, die verschiedene, für die Fördervergabe relevante, Themengebiete bestmöglich abdecken. An dieser Stelle kann allerdings aufgrund der unterschiedlichen personellen Strukturen der einzelnen Modelle keine allgemein gültige Aussage



über die Beschickung getroffen werden. Das allen Modellen zugrundeliegende Prinzip einer schlanken und effizienten Verwaltung gebietet allerdings Entscheidungsgremien von kleinem personellem Ausmaß, die nicht auch von Mitgliedern verschiedener Interessensvertretungen besetzt werden sollten.

Ein kleines Gremium hat sich beim BIV über lange Jahre als sehr praktikabel erwiesen, da dadurch auch oft schnelle Entscheidungen bei ad hoc eingebrachten Anträgen mit entsprechender Dringlichkeit getroffen werden können. Zusätzlich können dadurch auch die für das Gremium anfallenden Kosten möglichst gering gehalten werden. Als grundlegende Kriterien anhand derer Entscheidungsträger für die Vergabe von finanziellen Mitteln gewählt werden sollten, sollen insbesondere Unabhängigkeit und Äquidistanz herangezogen werden.

7.3.5. FÖRDERUNGSVERFAHREN

Um in den Genuss der gegenständlichen Förderung zu kommen, müssen verschiedene gesetzlich zu bestimmende Voraussetzungen seitens der AntragstellerInnen erfüllt werden. Somit müssen zur Gewährleistung der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften Kriterien geschaffen werden, die sicherstellen, dass als Antragsteller die betroffene Öffentlichkeit im Sinne von Bürgerinitiativen und NROs, welchen im Rahmen eines UVP- oder IPPC-Anlagen-Bewilligungsverfahrens Parteistellung zukommt, in Frage kommt. Hierbei sollte sich das einzuführende Gesetz in logischer Folge am UVP-G orientieren, das in § 19 genau determiniert, welche Anforderungen an NROs bzw Bürgerinitiativen zur Wahrnehmung ihrer Parteistellung im Rahmen der verschiedenen UVP-Verfahren gestellt werden. Zusätzlich können NROs und Bürgerinitiativen um Förderungen zur Unterstützung in Bewilligungsverfahren von IPPC-Anlagen gem GewO, MinRoG, AWG oder EGK (Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen) ansuchen.

Die Beschränkung auf NROs und Bürgerinitiativen wurde bewusst gewählt, da in beiden Strukturen individuelle Interessen (wie sie etwa im Regelfall bei NachbarInnen vorliegen) von geringerer Bedeutung sind und somit auch dem Grundsatz der Förderung öffentlicher Interessen genüge getan werden kann. Dies trifft auch für Bürgerinitiativen zu, die schon aufgrund der Personenmehrheit ein allgemeiner gelagertes Interesse vertreten als beispielsweise Nachbarn. Somit sollten auch Maßnahmen, die von Betroffenen im Zuge eines Enteignungsverfahrens ergriffen werden, von einer finanziellen Förderung ausgenommen sein. Hier stehen primär subjektive Interessen im Vordergrund. Gegenständliche Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung zielt hingegen darauf ab, jene Beteiligung zu fördern, welche zumindest auch Interessen der Allgemeinheit (Umweltschutz, Gewässerschutz, Gesundheitsschutz usw.) (mit-)vertritt.

UVP- bzw IPPC-Anlagen-Bewilligungsverfahren wurden unter anderem zur Förderung ausgewählt, weil diese Verfahren, im Vergleich zu beispielsweise naturschutzrechtliche Verfahren, aufgrund der



zu erwartenden großen Beeinträchtigung verschiedenster umweltrelevanter Schutzgüter erhöhte Öffentlichkeitsbeteiligung mit vielfältiger Parteistellung aufweisen. Wie bereits dargelegt ist die Teilnahme und/oder die Einbringung von Einwendungen in diesen Verfahren für Parteien erfahrungsgemäß mit hohen Kosten verbunden.)

Im Folgenden wird der Ablauf schematisch und überblicksmäßig dargestellt:

Antrag

Förderansuchen sind unter Anschluss der erforderlichen Unterlagen bei der je nach Modell zuständigen Stelle einzubringen. Erforderliche Unterlagen sind Kostenvoranschläge der geplanten Maßnahmen (siehe nächster Absatz), Kundmachungen sowie Entscheidungen über das konkrete Verfahren. Mehrmalige Anträge sollten auch innerhalb einer Instanz möglich sein, da oft zu Beginn eines Verfahrens noch nicht absehbar ist, welche Einwendungen im Sinne der betroffenen Öffentlichkeit zielführend sein können.

Was kann gefördert werden?

Als förderungsfähige Maßnahmen im Rahmen eines UVP- oder IPPC-Anlagen-Bewilligungsverfahrens gelten Kosten für die Beiziehung von Sachverständigen und RechtsanwältInnen sowie Kosten für Aktenkopien. Bezüglich der Beiziehung einer/s RechtsanwältIn sei angemerkt, dass die Möglichkeit einer Förderung der hierfür notwendigen Kosten auch schon vor der eigentlichen Konstituierung als Bürgerinitiative möglich sein sollte, da dies eine große Hilfestellung im Rahmen der Konstituierung sein kann. Notwendig wäre dafür aber eine Vorfinanzierung durch die AntragstellerInnen. Um überhöhten Kostenlegungen entgegenzutreten, scheint die Festlegung von Richtlinien bezüglich der Tarife von RechtsanwältInnen bzw Sachverständigen als unabdingbar.

Entscheidung

Wichtiger Bestandteil eines neu zu implementierenden Gesetzes sind genau determinierte Richtlinien zur Fördervergabe. Darin muss für FördergeberInnen wie für FörderwerberInnen klar ersichtlich hervorgehen, welche Kriterien im Rahmen der Entscheidungsfindung über den generellen Zuspruch von Förderungen bzw deren Höhe ins Kalkül gezogen werden müssen. Als praktikable Kriterien zur Entscheidungsfindung über Fördervergaben beim BIV erweisen sich erfahrungsgemäß beispielsweise Erfolgsaussichten der zu fördernden Maßnahmen, Wichtigkeit des Verfahrens (beurteilt anhand der Schwere des Umwelteingriffs bzw ob ein eventuelles Pilotprojekt mit Folgewirkung vorliegt), Qualität der Arbeit der FörderwerberInnen, Anzahl der von einem



Projekt betroffenen Personen, aber auch die Anzahl der bereits gestellten Ansuchen und, damit einhergehend, die verfügbaren Ressourcen.

Im Zuge der Entscheidung über die Fördervergabe muss der entscheidenden Stelle die Kompetenz eingeräumt werden, Anträge gänzlich oder auch teilweise abzulehnen. Dies ist notwendig, um einerseits Förderungsmisbrauch zu vermeiden und andererseits aussichtslose Anträge nicht mit Fördermitteln bedenken zu müssen. Die jeweilige über die Entscheidung befindende Stelle muss nach klar festgelegten Kriterien über Ansprüche entscheiden und diese Entscheidung auch entsprechend begründen, um ein für jeden nachvollziehbares, transparentes Verfahren zu garantieren und nicht Gefahr zu laufen, im Zuge einer Rechtsmittelentscheidung die Entscheidung revidieren zu müssen.

Vertragsabschluss

Nach positiver Entscheidung über einen Antrag ist von der Abwicklungsstelle mit den FörderungswerberInnen ein Vertrag abzuschließen.¹²⁴ In diesem sind insbesondere Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte bezüglich der rechtmäßigen Verwendung der ausbezahlten Fördermittel festzuschreiben.

7.3.6. RECHTMÄßIGE VERWENDUNG DER FÖRDERMITTEL

Zur Überprüfung der rechtmäßigen Verwendung der ausbezahlten Gelder haben FörderungswerberInnen an die zuständige Stelle des jeweiligen Modells Rechnung über die Verwendung der erhaltenen Förderung zu legen. Verstößt im konkreten Fall die Verwendung der Förderung gegen die Ziele dieses Bundesgesetzes bzw die im Förderungsvertrag geregelten Bedingungen, so ist der entsprechende Betrag vom Förderungswerber an die Förderstelle zurückzahlen.

7.3.7. PERSONALRESSOURCEN

Da die einzelnen Modelle teilweise sehr verschiedene Konstruktionen darstellen, können an dieser Stelle keine allgemein gültigen Angaben zu den voraussichtlich benötigten personellen Ressourcen getätigt werden. Als Anhaltspunkt für die voraussichtliche jährliche Arbeitsleistung dienen die

¹²⁴ Unklar ist, wer auf der Seite einer Bürgerinitiative, insbesondere vor deren Konstituierung, den Vertrag abschließt. In der Praxis des BIV sind das regelmäßig Zustellbevollmächtigte bzw SprecherInnen.



Erfahrungen der Geschäftsführerin des BIV, die ca. 120-180 Stunden/Jahr für die Bearbeitung und Abwicklung der Förderanträge aufwendet. Hochgerechnet auf den voraussichtlichen Arbeitsumfang der hier darzustellenden Modelle (mit einer hypothetischen Annahme von 60 Anträgen/Jahr) könnte somit mit einer halben Planstelle das Auslangen gefunden werden. Diese Tätigkeit sollte entsprechend finanziell abgegolten werden, die restlichen Entscheidungsträger sollten auf ehrenamtlicher Basis arbeiten.

Die Finanzierung der angedachten halben Planstelle stellt ein nicht einfach zu lösendes Problem dar. Am budgetschonendsten wäre es, diese Planstelle in bereits bestehende Strukturen zu integrieren. Hier käme beispielsweise die Kommunalkredit Public Consulting, die auch für die Förderungsvergabe gemäß Umweltförderungsgesetz verantwortlich ist, in Frage. Dies würde mit dem unten vorgestellten Modell Umweltförderungsgesetz korrelieren, das stark an das bereits bestehende Fördervergabesystem angelehnt ist. Eine weitere Möglichkeit stellt eine ausreichende Dotierung des Förderbudgets dar. Damit könnte die Stelle aus dem Fördertopf direkt bezahlt und eine finanziell unabhängige Einrichtung des Modells gewährleistet werden. Diese Variante wurde in der obigen Berechnung der Dotierung nicht berücksichtigt. Da die Berechnung allerdings auf einer Minimaldotierung beruht, wäre eine Berücksichtigung der Personalkosten der bezahlten Stelle möglich. Prinzipiell ist dabei allerdings die Sinnhaftigkeit der Bezahlung des Verwaltungsaufwandes mit Mitteln, die eigentlich der Öffentlichkeit zukommen sollten, zu überlegen! Ein zusätzliches Problem stellen insbesondere Krankenstände und urlaubsbedingte Abwesenheiten dar. Diese Abwesenheiten müssen abgedeckt werden, um ein aufrechtes Abwickeln der Förderverfahren zu garantieren.¹²⁵

Was allen Modellen allerdings zugrunde gelegt werden sollte, ist ein Prinzip der schlanken und effizienten Verwaltung, um einerseits eine rasche Entscheidungsfindung zu ermöglichen und andererseits die benötigten Personalkosten auf ein Minimum reduzieren zu können. Konkrete Ausführungen bezüglich personeller Ressourcen können den Erläuterungen zu den jeweiligen Modellen entnommen werden.

7.3.8. RECHTSMITTEL

Um AntragstellerInnen auch die Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen der einzelnen Förderkonstruktionen, sowohl in Bezug auf den Anspruch generell wie auch auf dessen Höhe, gewährleisten zu können, sollte diese von einer zweiten Instanz überprüft werden können. Da allerdings keine der vorgeschlagenen Konstruktionen Entscheidungen mit Bescheid-Charakter erlassen kann und die Förderung als eine privatwirtschaftliche Vergabe mittels Vertrag konstruiert

¹²⁵ Aus der Praxis des BIV war zu erfahren, dass eine Person im Regelfall ausreicht, um die Geschäftsführung abzuwickeln. Es müsse sowieso in längeren Zeiträumen geplant werden, so dass zwei bis drei Wochen Urlaub oder Krankenstand nicht ins Gewicht fallen.



werden soll, ist ein Instanzenzug im Wege einer „normalen“ verwaltungsbehördlichen Überprüfung durch eine übergeordnete Behörde nicht möglich.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass aufgrund der Fiskalgeltung des Gleichheitssatzes den FörderwerberInnen eine Überprüfungsmöglichkeit auf zivilgerichtlichem Wege jedenfalls offen steht (näheres dazu unten).¹²⁶

Zu überlegen ist allerdings die Neuschaffung eines Schiedsgerichtes. An dieses könnten sich FörderwerberInnen mit Beschwerden bezüglich der jeweiligen Entscheidung über den generellen Anspruch bzw der Höhe einer Förderung wenden.

Ein guter Vergleichsmaßstab ist die Förderungsvergabe nach dem Publizistikförderungsgesetz, die ebenfalls auf privatwirtschaftlichem Weg mittels Vertrag durchgeführt wird. Eine diesbezügliche Recherche bei der Rundfunk und Telekom Regulierungsstelle hat ergeben, dass es seit 1985 zu insgesamt drei Fällen von Berufungen gegen Entscheidungen über die Förderungsvergabe vor Gericht kam. Mit zahlreichen Rechtsmittelverfahren ist daher im hier zu untersuchenden Rahmen auch nicht zu rechnen.

7.4. FONDSMODELL

Als erste Möglichkeit einer für die Abwicklung des Förderungsverfahrens zuständigen Stelle soll das Modell eines öffentlich-rechtlichen Fonds näher erläutert werden. Öffentlich-rechtliche Fonds beruhen im Gegensatz zu privatrechtlichen Fonds auf einem Sondergesetz, welches im vorliegenden Fall, wie oben dargelegt, sowieso eingeführt werden sollte. In diesem Sondergesetz müssen insbesondere Regelungen über die Voraussetzungen zur Einrichtung eines derartigen Fonds, Akquirierung der finanziellen Mittel, Kompetenzen der Geschäftsführung, Entscheidungsmodi für das Präsidium etc. festgeschrieben werden, um einen reibungslosen Ablauf der Fördervergabe zu gewährleisten.

Prinzipiell gibt es zwei verschiedene Arten von öffentlich-rechtlichen Fonds: Fonds mit und Fonds ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Für gegenständlichen Fonds erscheint eine Konstruktion mit eigener Rechtspersönlichkeit zweckmäßig. Öffentlich-rechtliche Fonds ohne Rechtspersönlichkeit sind bloße „Verwaltungsvermögen“, denen ein eigener Name gegeben wurde, während sie aber Teil der Gebarung der betreffenden Gebietskörperschaft sind.¹²⁷ Der vorgeschlagene Fonds sollte

¹²⁶ Wie *B. Raschauer* zum OGH-Urteil 6Ob694/88 feststellt, „kann heute der Werber die Verweigerung einer Förderung auch bei privatrechtlicher Ausgestaltung stets gerichtlich überprüfen lassen und die fördernde Körperschaft klagen, häufig auf Leistung. Auch für die fördernde Verwaltung gelten nämlich Grundrechte, insbesondere der Gleichheitssatz mit dem Verbot unsachlicher Entscheidung auch im Einzelfall (=Diskriminierungsverbot)“. Erstmals hat der OGH in seiner Entscheidung 6Ob514/95 einen aus Gleichheit abgeleiteten Anspruch auf Subvention konkret bejaht.

¹²⁷ *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 32.



insbesondere in Bezug auf Flexibilität und Schnelligkeit der Antragsabwicklung möglichst effektiv ausgestattet sein, um ein rasches, transparentes Verfahren zu gewährleisten und somit „fondstypische“ Eigenschaften, wie etwa langwierige Entscheidungsprozesse, zu umgehen. Eine diesbezügliche, in der Satzung festgeschriebene, Beschränkung der Organe auf Geschäftsführung und Präsidium erscheint zielführend.

Fondsmodelle existieren nach unseren Recherchen in Schweden, Sachsen (Deutschland) und Kanada. Die Fonds sind unterschiedlich aufgebaut und speisen sich aus unterschiedlichen (jedoch immer staatlichen) Quellen. Gemeinsam sind ihnen das Ziel einer Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrem Wirkungsbereich sowie die Verwaltung durch eine eigene Behörde oder Einrichtung.

Für den vorliegenden Vorschlag zur Implementierung eines Fonds zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren wurden einerseits oben erwähnte internationale Modelle und andererseits nationale Modelle wie der Künstler-Sozialversicherungsfonds oder der BIV als Vorlagen herangezogen. Diese wurden auf die Anforderungen der vorliegenden Studie abgestimmt. Im Unterschied zum Künstler-Sozialversicherungsfonds soll beispielsweise die Entscheidungsfindung eines Fonds im Sinne dieser Studie wesentlich erleichtert sein.

Im Hinblick auf die vorgeschlagenen, eher knapp bemessenen, personellen Ressourcen (siehe dazu gleich unten), die insgesamt nur einen Bruchteil derer des Künstler-Sozialversicherungsfonds ausmachen ist eine Entscheidungsfindung, wie sie beispielsweise im BIV vorgenommen wird, anzustreben. Zur Entscheidung über einen Förderantrag ist beim BIV der Vorstand, bestehend aus drei Personen, zuständig. Dieser entscheidet im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Sitzungen (ca. 10 Mal/Jahr) über das Stattgeben bzw die Höhe der Ausschüttung von Mitteln an die jeweiligen FörderwerberInnen. Vorbereitet werden die einzelnen Sitzungen durch die Geschäftsführerin des BIV, die im Vorfeld etwaige Nachfragen bei den jeweiligen FörderwerberInnen tätigt, um in den Sitzungen über „entscheidungsreife“ Anträge abstimmen zu können. Diese Praxis hat sich über Jahre bewährt und erscheint auch in Bezug auf das hier darzustellende Fondsmodell als äußerst zweckmäßig.

Im Unterschied zum BIV, der über ein Budget von ca. 50.000 Euro pro Jahr verfügt, soll der gegenständliche Fonds mit ca. 300.000 Euro dotiert werden. Trotz der doch gravierenden Unterschiede in Bezug auf die verfügbaren Mittel erscheint dessen langjährige Erfahrung als geeignet, um Schlussfolgerungen über die benötigten personellen Ressourcen ziehen zu können. In Anbetracht des zu erwartenden Arbeitsaufwandes im Zusammenhang mit der erhöhten Dotation erscheint ein Personalstock im Umfang von einer halben Planstelle als GeschäftsführerIn und einem Präsidium bestehend aus drei Personen als angemessen. Analog zum obigen Beispiel des BIV, sollte die Geschäftsführung als eigentlicher „Motor“ des Fonds dienen. Mögliche, ihr zukommende Aufgaben wären demnach die Bearbeitung und Erledigung der eingehenden Förderanträge, die Kontrolle der Rechnungslegung durch die FörderwerberInnen, die Vertretung des Fonds in allen



rechtsgeschäftlichen Angelegenheiten und die Erstellung des Rechenschaftsberichtes, des Budgetvoranschlages und des Jahresabschlusses. Auch ein entsprechend der Dotation erhöhter Arbeitsaufwand könnte mit einer halben Planstelle für die Geschäftsführung voraussichtlich problemlos erledigt werden.

Im Rahmen des hier erläuterten Modells kommt dem Präsidium des Fonds insbesondere im Hinblick auf seine Kompetenz zur effektiven Entscheidung über Förderanträge und der Erstellung der Geschäftsordnungen für Geschäftsführung und Präsidium Bedeutung zu. Weitere Aufgaben beziehen sich auf die Bestellung der Geschäftsführung und deren Kontrolle, etwa durch die Genehmigung des Jahresabschlusses bzw des Budgetvoranschlags. Bezüglich der Mitglieder des Präsidiums wäre es - wie bereits erwähnt - am zweckmäßigsten, FachexpertInnen aus verschiedenen, für die Förderungsvergabe relevanten, Gebieten zu entsenden. Die Beschickung des Präsidiums mit drei FachexpertInnen, nominiert vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, dem Bundesministerium für Verkehr, Technologie und Innovation und von den gem. § 19 (7) UVP-G anerkannten Umweltorganisationen, wäre dementsprechend sinnvoll. Um möglichen Interessenskonflikten vorzubeugen, sollten die Präsidiumsmitglieder selbst keiner NRO angehören. Die Anzahl der Sitzungen des Präsidiums sollte ausreichend oft gewählt werden, um Anträge rasch bearbeiten zu können. In dringlichen Fällen sollte eine Entscheidungsfindung mittels Umlaufbeschluss möglich sein. Dies zeigt ebenfalls die Erfahrung des BIV.

Als Organisationseinheit, bei der der gegenständliche Fonds eingerichtet werden könnte, erscheint das Umweltbundesamt am zweckmäßigsten. Dort ist u.a. die UVP-Datenbank eingerichtet. Ein Interessenkonflikt aufgrund der organisatorischer Zuordnung zum BMFLUW ist nach dessen Ausgliederung und somit relativen Unabhängigkeit nicht zu erwarten.

Übersicht Fondsmodell

Aufbau und Personalaufwand:

- Geschäftsführung: 1 Person im Ausmaß von einer halben Planstelle
- Präsidium: 3 Personen (BMLFUW, BMVIT, NRO-Vorschlag)

Administration durch:

- Umweltbundesamt

Vorteile:

- Geringer Personalaufwand



Nachteile:

- Neue Einrichtung
- Einführung eines neuen Gesetzes

7.5. MODELL UMWELTFÖRDERUNGSGESETZ (UFG)

Dieses Modell wäre als Ergänzung zu den bereits bestehenden Fördermöglichkeiten gemäß UFG (Umweltförderungsgesetz) angedacht und orientiert sich sehr stark an diesen. Derzeit besteht die Möglichkeit Förderungen u.a. für Maßnahmen aus dem Bereich der Wasserwirtschaft oder der Altlastensanierung zu erhalten.

Analog zu diesen bestehenden Strukturen könnten die im Rahmen des hier vorzustellenden Modells angedachten Förderstrukturen eingerichtet werden. Nach UFG sind zur Förderungsvergabe verschiedene Organisationseinheiten einzurichten. § 7¹²⁸ regelt beispielsweise die Installierung der verschiedenen Kommissionen, § 11 die Betrauung einer geeigneten Abwicklungsstelle, die vom BMLFUW im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen per Verordnung eingerichtet wird. Des Weiteren determiniert das UFG Richtlinien bzgl. der Durchführung der Förderungen, regelt die Kontrolle der rechtmäßigen Verwendung der Fördermittel etc.; allesamt Normierungen, die für ein im Rahmen der Studie zu untersuchendes Fördervergabemodell relevant sind.

Die Praxis der Vergabe von Förderungen nach dem UFG läuft über - je nach begehrter Förderung verschiedene - Abwicklungsstellen. Diese Stellen prüfen die Anträge auf ihre Berechtigung anhand von nach § 13 definierten Richtlinien und leiten positiv beurteilte Vorschläge in weiterer Folge an die entsprechende Kommission weiter. Die jeweilige Kommission tagt ca. viermal pro Jahr und gibt Empfehlungen bzgl. der einzelnen Anträge an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ab, der schlussendlich über die Vergabe entscheidet.

Im Vergleich zu den bestehenden Einrichtungen würde eine für den hier zu erläuternden Rahmen adäquate Förderkonstruktion voraussichtlich weniger Personalaufwand benötigen. Als Abwicklungsstelle für die verhältnismäßig weniger aufwändige Vergabe finanzieller Förderungen an in Genehmigungsverfahren involvierte NROs und Bürgerinitiativen, wäre eine Geschäftsführung im Umfang von einer halben Planstelle ausreichend (siehe diesbezügliche Erläuterungen oben). Auch für die hierfür entsprechend einzurichtende „Kommission in Angelegenheiten der Förderung von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren“ wäre eine deutlich geringere Personenanzahl als für vergleichbare Kommissionen gem. UFG ausreichend. Diese bestehen im Regelfall aus ca. 15-20 Mitgliedern, die von Ministerien, Interessensvertretungen oder auch

128 Sämtliche Paragraphen dieses Abschnitts ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf das UFG.



Regierungsparteien entsandt werden. Wie auch bereits beschrieben kann im Sinne einer schlanken und effizienten Verwaltung im benötigten Ausmaß mit 3-5 FachexpertInnen sicherlich ein Auslangen gefunden werden. Diese sollten insbesondere Fachwissen auf den Gebieten der UVP, Finanzgebarung oder auch NRO-Arbeitsweisen besitzen. Allerdings müssten die Sitzungsintervalle der Kommission entsprechend gestaltet werden, um schnelle Entscheidungen bezüglich der Förderanträge zu gewährleisten. Die Mitglieder der Kommissionen werden gem. § 8 des UFG vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Vorschlag der entsendenden Stellen bestellt. Dieser Ernennungsmodus sollte im Sinne der Gewährleistung eines unabhängigen Verfahrens überdacht werden.

Die Prozedere des Förderverfahrens könnte, sollte das Modell in das UFG integriert werden, analog zu den bestehenden Strukturen ablaufen. Auch im Hinblick auf die finanzielle Vergütung der einzelnen handelnden Personen erscheint das UFG praktikabel; die Mitglieder der Kommission arbeiten ehrenamtlich, während die Geschäftsführung als Abwicklungsstelle finanziell abgegolten wird.

Die Administration könnte, wie bereits gängige Praxis in verschiedensten Förderungsverfahren gem. UFG, von der Kommunalkredit Public Consulting (KPC) durchgeführt werden. Die KPC wickelt u.a. Förderungen in den Bereichen von erneuerbaren Energieträgern, Energieeffizienz, Wasser, Altlasten oder Klimaschutz ab. Eine Einbettung des Förderverfahrens in diese bestehenden Strukturen stellt eine weitere logische Folge einer Eingliederung ins UFG dar. Auch eine Eingliederung (analog zur KPC) in die bestehenden Strukturen des Umweltbundesamtes erscheint durchaus möglich.

Als größter Vorteil dieses Modells ist die Tatsache zu werten, dass mit dem UFG bereits ein funktionierendes „Rahmengesetz“ vorliegt. Sämtliche Bestimmungen über Einrichtungen, Förderungsvergabe bis hin zur Kontrolle des Erfolgs bzw der Effizienz der genehmigten Förderungen könnten mit Ergänzungen an die benötigten Erfordernisse einer Vergabe von Förderungen im vorliegenden Sinne angepasst werden.

Übersicht UFG-Modell:

Aufbau und Personalaufwand:

- Geschäftsführung: 1 Person im Ausmaß einer halben Planstelle
- Kommission: 3-5 Personen

Administration durch:

- KPC oder Umweltbundesamt



Vorteile:

- Bestehendes Gesetz
- Bestehende Strukturen

Nachteile: -

7.6. MODELL ZIVILGESELLSCHAFTLICHE SELBSTVERWALTUNG

Als nächstes mögliches Modell wird an dieser Stelle eine Förderstelle vorgestellt, die sich am Vorbild der Sächsischen Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz orientiert (vgl. dazu Kapitel 6 zu Deutschland).

Gem. § 60 des Sächsischen Naturschutzgesetzes können sich anerkannte Naturschutzvereinigungen (ähnlich der Anerkennung von NROs gem. § 19 (7) UVP-G) zu einer Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz zusammenschließen. Ursprünglich stand für die Arbeit der Landesarbeitsgemeinschaft als Förderung ein Budget von 300.000 Euro/Jahr zur Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung, welches allerdings im Laufe der Zeit auf 200.000 Euro reduziert wurde. Diese Mittel stammen aus dem jährlichen Budget des Freistaates Sachsen und kommen somit nur Naturschutzvereinigungen zu, die sich zu dieser Landesarbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen haben. Des Weiteren besagt das Sächsische Naturschutzgesetz, dass die Fördermittel für Kosten der Geschäftsführung und Auslagen für Koordinierungstätigkeiten der Landesarbeitsgemeinschaft bzw für deren abgegebene Stellungnahmen zu verwenden sind. Konkret haben sich in Sachsen sieben anerkannte Naturschutzvereinigungen zusammengeschlossen, auf die die Geldmittel paritätisch aufgeteilt werden. Eine „Sockelfinanzierung“ fließt dabei in das sogenannte virtuelle Büro, in dem sämtliche gemeinschaftlichen Vorgänge erfasst werden. Die restliche Summe wird für Sach- und Personalkosten verwendet.

Dieses Modell wäre zwar nicht in seiner Gesamtheit passend für die in Österreich bestehende Situation, trotzdem erscheint die in Sachsen gewählte Konstruktion einer Art „Dachverband“ verschiedener Umweltorganisationen interessant. Im Unterschied zum sächsischen Modell sollte das hier erläuterte Fördermodell nicht nur Umweltorganisationen sondern, wie oben dargestellt, auch Bürgerinitiativen zugutekommen. Die österreichische Version der Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz müsste ebenfalls rechtspersönlichen Charakter besitzen, um handlungsfähig zu sein. Die Gründung eines Vereins, der durch seine Organe handlungsfähig ist, erscheint am praktikabelsten. Dieser Verein sollte die Verwaltung der Gelder übernehmen, diese aber nicht nur an seine Mitglieder ausbezahlen können. Eine weitere Aufgabe des „Dachverbandes“ wäre die



Abwicklung des gesamten Förderverfahrens, damit das Entscheidungsgremium in seinen Sitzungen entscheidungsreife Anträge behandeln kann.

Ein weiterer großer Unterschied würde in den förderfähigen Maßnahmen bestehen. Wie oben dargelegt, können Fördermittel in Sachsen nur für Koordinierungstätigkeiten und Kosten der Geschäftsführung verwendet werden. So können beispielsweise für die Beiziehung von RechtsanwältInnen oder die Erstellung eines Fachgutachtens durch Sachverständige keine Fördergelder lukriert werden.¹²⁹ Dies entspricht nicht der Intention der im Rahmen dieser Studie erarbeiteten Modelle.

Dem Dachverband sollte ein Gremium von 3-5 Personen beigeordnet werden, welches - ähnlich der Bestellung des Voralberger Naturschutzanwaltes oder des Menschenrechtsbeirates - auf Vorschlag der in Österreich gem. § 19 (7) UVP-G anerkannten NROs vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ernannt werden. Auch hier ist insbesondere auf deren fachliche Qualifikation und Eignung in den für die Fördervergabe relevanten Gebieten abzustellen. Dieses Entscheidungsgremium sollte analog zu den vorherigen Modellen ausreichend oft tagen, um rasch über die vom Dachverband vorbereiteten Anträge zu entscheiden.

Im Unterschied zu den vorangegangenen Modellen müsste die zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung durch Gelder der öffentlichen Hand gespeist werden. Es erscheint nämlich aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch, wenn ProjektwerberInnen Abgaben zuerst an den Bund und in weiterer Folge an eine NRO zahlen. Konkret stellt die Leistung einer Abgabe einen Eingriff ins Eigentumsrecht der ProjektwerberInnen dar. Wenn diese in weiterer Folge an eine NRO weitergegeben werden, könnte damit das Sachlichkeitsgebot verletzt sein. Eine Abgabe muss immer entweder dem Land oder dem Bund zugeführt werden. Im vorliegenden Fall würde die Fördervergabe von einer NRO durchgeführt werden und daher von diesem System abweichen. Auch wenn die Abgabe zuerst an Land oder Bund fließt und von diesem in weiterer Folge an die NRO weitergegeben wird, muss dies als dasselbe angesehen werden. Eine Zweckbindung analog zur Einhebung der Mineralölsteuer muss daher angestrebt werden, um die Heranziehung von öffentlichen Geldern aus dem allgemeinen Budget zur Fördervergabe zu vermeiden.

Die Verwaltung von Fördergeldern im Rahmen einer derartigen Konstruktion bietet unter anderem den Vorteil, dass eine Umweltorganisation als Koordinationsstelle eine gewisse Nähe zu potentiellen FörderwerberInnen mit sich bringt und daher die mögliche Scheu vor einem „Behördengang“ entfällt. Andererseits könnte sich aber auch die Nutzung von bestehenden Dachverbänden als Förderstelle als problematisch erweisen. Es empfiehlt sich wahrscheinlich eine Neugründung einer (unabhängigen) Dachorganisation.

¹²⁹ Joachim Schruth, Mitarbeiter des NABU Sachsen, Mail vom 17.05.2011.



Übersicht Modell zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung

Aufbau und Personalaufwand:

- Dachverband von Umweltorganisationen
- Entscheidungsgremium: 3-5 Personen

Administration durch:

- Eigene Institution

Vorteile:

- Nähe zu FörderwerberInnen
- relevante Kompetenzen

Nachteile:

- Gebühreneinhebung verfassungsrechtlich problematisch
- Neugründung eines Dachverbandes voraussichtlich notwendig
- Einführung eines neuen Gesetzes

7.7. MODELL KOMMISSION

Im Folgenden soll ein Model einer Kommission dargestellt werden, welche für die Vergabe von Förderungen zur Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren eingerichtet wird.

Als Beispiel dient in diesem Zusammenhang uA das Beiratsmodell im Publizistikförderungsgesetz (PubFG), welches an die konkreten, hier darzustellenden Anforderungen an eine Fördervergabestelle angepasst worden ist. Im Gegensatz zum Beirat nach dem PubFG werden im vorliegenden Vorschlag fünf Kommissionsmitglieder für den zu erwartenden Arbeitsaufwand ausreichen. Für die Besetzung der Kommission sollte versucht werden, ExpertInnen zu gewinnen. Auf eine Entsendung von InteressenvertreterInnen (z.B. aus Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer) sollte im Hinblick auf eine rasche Entscheidungsfindung verzichtet werden. Die Besetzung der Kommission könnte somit nach folgendem Muster durchgeführt werden:



- Ein Mitglied wird auf Vorschlag der nach § 19 (7) UVP-G anerkannten Umweltorganisationen entsandt.
- Jeweils ein Mitglied wird auf Vorschlag des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bzw der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie entsandt.
- Ein Mitglied wird auf Vorschlag der Länder entsandt.
- Ein Mitglied wird auf Vorschlag der österreichischen Umwelthanwaltschaften entsandt.

Die entsandten Kommissionsmitglieder sollten allerdings, um Interessenkonflikte zu vermeiden, nicht dem eigenen Bundesministerium bzw der eigenen Organisation angehören. Ziel ist es, ein ExpertInnengremium zu schaffen, in welchem Personen vertreten sind, die einerseits unabhängig und andererseits fachlich gut mit für die Förderungsvergabe relevanten Materien vertraut sind. Insofern kommen beispielsweise Universitätsangehörige in Betracht. Die Ernennung könnte vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgenommen werden.

Zur Sicherstellung einer unabhängigen Vergabe von Förderungen ist die Weisungsfreiheit der einzelnen Kommissionsmitglieder ein entscheidendes Kriterium. Um darüber hinaus eine ausgeglichene Vergabe zu gewährleisten sollte die Kommission (wie oben vorgeschlagen) von verschiedensten Institutionen besetzt werden. Eine ungerade Anzahl von Mitgliedern garantiert rasche Entscheidungsfindung in den jeweiligen Prozessen.

Analog zum PubFG sollte die Aufgabe der Kommission insbesondere in der Abstimmung über die konkreten Förderanträge bestehen. Im Gegensatz zu dem am Umweltförderungsgesetz orientierten Modell entscheiden die Kommissionsmitglieder selbst und geben keine Empfehlungen an eine übergeordnete Stelle ab. Die Förderanträge werden von der ebenfalls einzurichtenden Geschäftsführung für die Sitzungen vorbereitet; somit ist auch nach diesem Modell die Geschäftsführung mit der Abwicklung des gesamten Förderverfahrens mit Ausnahme der Entscheidung betraut.

Zusätzlich zu den gesetzlich einzuführenden Bestimmungen kommt auch nach diesem Modell der konkreten Geschäftsordnung der Kommission, in welcher die entsprechenden Aufgaben konkretisiert werden, hohe Bedeutung zu. In der Geschäftsordnung ist insbesondere auf ein rasches Entscheidungsverfahren hinzuwirken, welches durch regelmäßige Sitzungen gewährleistet werden kann. Auch die Anforderungen an die Beschlussfähigkeit (dies betrifft insbesondere das Auslangen einer einfachen Mehrheit zur Beschlussfassung, mit Ausnahme der Beschlussfassung bzgl. der Geschäftsordnung) sollten nicht zu hoch gesteckt sein, um ein Funktionieren der Kommission auch bei Abwesenheit einiger Mitglieder zu garantieren. Als bestehendes Beispiel für ein ähnliches Entscheidungsinstrument kann der Beirat nach dem PubFG genannt werden, welcher bei der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH eingerichtet ist. Auch die Einrichtung beim Umweltbundesamt erscheint vorstellbar.



Übersicht Modell Kommission

Aufbau und Personalaufwand:

- Geschäftsführung: 1 Person im Ausmaß einer halben Planstelle
- Kommission: 5 Personen

Administration durch:

- Umweltbundesamt

Vorteile:

- Kommission entscheidet selbst

Nachteile:

- Voraussichtlich höherer Personalaufwand
- Einführung eines neuen Gesetzes

7.8. EXKURS: VERFAHRENSHILFE

Abschließend soll auch noch der Diskussion einer Einführung einer Verfahrenshilfe im UVP- bzw IPPC Verfahren Platz gewährt werden. In Österreich besteht generell im Rahmen von Gerichtsverfahren einschließlich der Höchstgerichte die Möglichkeit Verfahrenshilfe zu beantragen. Dieses Instrument soll auch bedürftigen Personen die Führung von Prozessen ermöglichen, indem Kosten wie Gerichtsgebühren, Sachverständigengebühren etc. von der öffentlichen Hand übernommen werden. Anwaltskosten werden dabei aber nur im Falle von herrschender Anwaltpflicht übernommen. Prinzipiell wäre dies aber eine sinnvolle Lösung für die finanziellen Herausforderungen, welche sich Betroffenen im Rahmen von umweltrelevanten Verfahren stellen. Dänemark beispielsweise besitzt ein Verfahrenshilfesystem, welches sowohl natürlichen als auch juristischen Personen im Falle geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit finanzielle Unterstützung bietet. Dies ist allerdings nur im Rahmen von Gerichtsverfahren möglich; Parteien in Verwaltungsverfahren sind von einer entsprechenden Unterstützung ausgeschlossen.

In Österreich ist die Erlangung von staatlicher finanzieller Unterstützung für die Teilnahme an einem Verwaltungsverfahren nur in Bezug auf Verwaltungsstrafverfahren möglich. Die Einführung



eines vergleichbaren Systems auch für „normale“ Verwaltungsverfahren wäre eine Möglichkeit, die auch mit Blick auf die Grundrechtecharta der Europäischen Union interessant erscheint. Art 47 ebendieser garantiert Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, die Bewilligung einer Prozesskostenhilfe, soweit diese erforderlich ist, um den Zugang zu Gerichten wirksam zu gewährleisten. Obwohl die Bestimmung sich ausdrücklich auf justizielle Rechte und damit gerade nicht auf Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren bezieht, erscheint doch auch eine weitergehende Interpretation möglich. Da die Charta ausdrücklich (siehe Art 51) auch auf in den Mitgliedstaaten durchzuführendes Unionsrecht anwendbar ist, kann argumentiert werden, dass die Bestimmung über die Prozesskostenhilfe auch auf Verfahren Anwendung finden sollte, die durch das Recht der Union, zumindest weitgehend, determiniert sind. Dazu gehören unter anderem UVP- und IPPC-Verfahren.

Sollte die Bestimmung allerdings dahingehend interpretiert werden, würde es sich anbieten, Bestimmungen über Verfahrenshilfe nicht lediglich in den Materiengesetzen zu verankern, sondern eine Anpassung des gesamten Verwaltungsverfahrens über eine Novelle des AVG durchzuführen. Auf diese Möglichkeit kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Studie nicht im Detail eingegangen werden.