
AARHUS: PARTEISTELLUNG

RECHTSSICHERHEIT UND KONSTRUKTIVE VERFAHREN

Rechtliche und praktische Argumente für die Parteistellung im Rahmen der Umsetzung von Artikel 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention, April 2016

Zusammenfassung: Parteistellung oder Nachprüfungsrecht?

In diesem Papier erläutert ÖKOBÜRO die wesentlichen Argumente, die bei der Umsetzung von Artikel 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention hinsichtlich der Rechtssicherheit und Verfahrensdauer für die Parteistellung und gegen ein „Nachprüfungsrecht“ sprechen. Zusammengefasst sind dies:

- Präklusion bei Parteistellung außerhalb UVP/IPCC-Verfahren vermutlich möglich.
- Parteistellung ist ein konstruktives Instrument, Nachprüfungsrecht ein destruktives.
- Parteistellung hat keine negativen Auswirkungen auf Verfahrensdauern, das Nachprüfungsrecht wird Verfahren verzögern.
- Parteistellung genügt dem europarechtlichen Grundsatz der Äquivalenz, Nachprüfungsrecht stellt im Vergleich eine wesentliche Einschränkung der Effektivität des Rechtsschutzes dar.
- Parteistellung stützt sich auf bestehende Instrumente und Rechtsprechung, beim Nachprüfungsrecht sind Rechtslücken nach der Einführung wahrscheinlicher.
- Parteistellung entspricht dem rechtlichen Fairness- und Gerechtigkeitsgebot der Aarhus-Konvention, Nachprüfungsrecht erfüllt diese Vorgabe nicht.
- Parteistellung entspricht dem Gleichheitssatz zwischen Umweltorganisation und anderen Parteien, Nachprüfungsrecht stellt hingegen eine sachlich nicht begründbare und damit verfassungsrechtlich bedenkliche Beschränkung dar.
- Parteistellung ist für alle Beteiligten von Vorteil, Nachprüfungsrecht behindert Umweltschutz, Projektwerber und Behörden.

Rechtliche und praktische Lücken

Im Rahmen der nunmehr diskutierten Umsetzung von Artikel 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention ins österreichische Recht wird insb seit dem sog „Präklusionsurteil“ im Verfahren EU-Komm gegen Deutschland (EuGH C-137/14) vermehrt über die Einführung eines bloßen Beschwerderechts (sog „**Nachprüfungsrecht**“ iSd § 3 Abs 7a UVP-G) für Umweltorganisationen gesprochen. Während in den Verfahren des Artikel 6 bzw. 9/2 der Konvention sowie in deren Umsetzung EU-RL 2003/35/EG (UVP- und IPPC-Verfahren) **Beteiligung und Rechtsschutz** gefordert ist, regelt Artikel 9/3 der Aarhus-Konvention lediglich Rechtsschutz. Daher erscheint die Beschränkung auf ein Nachprüfungsrecht auf den ersten Blick passend, bei genauerer Prüfung offenbaren sich jedoch **Lücken und essentielle Nachteile**.

Die „volle“ **Parteistellung** umfasst unter anderem das Recht auf Akteneinsicht, auf Parteigehör, auf Stellungnahme zu Beweisergebnissen, zur Ablehnung von Sachverständigen, auf Zustellung einer Entscheidung sowie auf Erhebung von Rechtsmitteln und zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht. Das Nachprüfungsrecht beinhaltet diese Rechte nicht, sofern sie nicht ausdrücklich im Gesetzestext zugestanden werden. Das **Argument des** dadurch beschleunigten Erstverfahrens durch den **Ausschluss** von Umweltorganisationen erweist sich aber auf den zweiten Blick als **nicht zutreffend**.

Präklusion ist offen

Im Hinblick auf die **Präklusionsfrage** geht ÖKOBÜRO davon aus, dass der EuGH im Vorlageverfahren WWF gegen LH-Tirol (EuGH C-663/15) erkennen wird, dass eine **Präklusion in Verfahren außerhalb UVP/IPPC** möglich sein sollte. Denn die Aarhus-Konvention und die UVP-RL sehen, wie oben bereits ausgeführt, bei Großprojekten sowohl a) ein Beteiligungsrecht als auch b) Rechtsschutz vor, während Artikel 9 Abs 3 nur den Rechtsschutz außerhalb der genannten Projekte regelt. Deshalb war es laut EuGH im Bereich UVP nicht möglich, das Beteiligungsrecht im Behördenverfahren durch Präklusionsregeln an das Beschwerderecht zu koppeln, weil es zwei voneinander unabhängige Ansprüche sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass der EuGH im Hinblick auf die Regelung des Rechtsschutzes den Staaten **mehr Diskretion** geben wird. Wie der EuGH nun im Hinblick auf andere Rechtsbereiche entscheidet, wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

Neue Rechtsunsicherheiten entstehen

ÖKOBÜRO sieht im Nachprüfungsrecht darüber hinaus verschiedene offene Rechtsfragen, welche neue Rechtsunsicherheiten in der Rechtsanwendung mit sich bringen. Diese beziehen sich auf die Aarhus-Konvention selbst, das Unions- sowie das Verfassungsrecht.

1. Parteistellung entlastet Verfahren

Die Intention, ein Nachprüfungsrecht statt der Parteistellung einzuführen, ist wohl jene, die Rechte der Umweltorganisationen soweit wie möglich einzuschränken, um ProjektwerberInnen und Behörden zu entlasten. Demgegenüber muss festgehalten werden, dass **Umweltorganisationen** die **Verfahrensrechte** bereits im Hinblick auf UVP und IPPC-Verfahren, d.h. den größten Umweltverfahren, die es in Österreich gibt, **nur sehr selektiv wahrnehmen** und die Auswirkungen auf die Verfahren in der Masse gering bleiben.¹ Umweltorganisationen gehen nur in **ernsthaften Konfliktfällen** in Verfahren. In diesen wenigen Fällen ist jedoch besser, sich **frühzeitig** mit den Anliegen auseinander zu setzen, weil Verfahren sonst **eher verzögert als beschleunigt** werden.

¹ So führt der 6. UVP-Bericht 2015 aus, dass im Zeitraum 2.8.2012 bis Ende Juli 2015 nur 13 UVP-Feststellungsbescheide von Umweltorganisationen einer Überprüfung zugeführt wurden, bei knapp 300 Verfahren. Die durchschnittliche Dauer der UVP-Genehmigungsverfahren (ab Vollständigkeit der Unterlagen resp deren Auflage) belief sich im Jahre 2014 auf 6,8 Monate (Bericht S 24). Die durchschnittliche Dauer der Rechtsmittelverfahren (für Genehmigungen) betrug 2014 nur 3,6 Monate (Bericht S 34). Von den seit 2000 eingereichten Vorhaben (400) wurden nur 3% nicht bewilligt (Bericht S 18). Eine gesonderte Ausweisung der NGO-Beteiligung in UVP-Genehmigungsverfahren erfolgte nicht. Zu IPPC-Verfahren nach dem Abfallwirtschaftsgesetz, der Gewerbeordnung, dem Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen sowie dem MineralrohstoffG gibt es keine vergleichbaren Vollzugsberichte und Daten, doch gibt es hier kaum bekannte Verfahren mit Beteiligung von Umweltorganisationen. Vgl dazu http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/1/1_08842/index.shtml .

Das **Nachprüfungsrecht** hat zur Folge, dass Umweltorganisationen aus dem Erstverfahren ausgeschlossen und so mit dem Erlass des Bescheides vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Mitsprache und Mitgestaltung im Verfahren sowie die Berücksichtigung von Anliegen sind nicht vorgesehen. Dies führt unweigerlich dazu, dass Konstruktivität im Verfahren weitgehend verunmöglicht und Umweltorganisationen nur ein **destruktives Instrument** gegeben wird.

Das Institut der **Parteistellung** ist in Österreich unter anderem deshalb so bewährt, weil sich ProjektwerberInnen und Behörden frühzeitig mit den Interessen der Betroffenen auseinandersetzen und diesen Rechnung tragen können. Wenn all dies auf den Gerichtsweg ausgelagert wird, wird das die Verfahren aus unserer Sicht verzögern. Denn es wird Misstrauen gesät und die Verfahrensdynamik kann leicht destruktiv werden. Dies widerspricht der „**friedensstiftenden Funktion**“ des Verwaltungsverfahrens. Der Rechtsweg kann diese Funktion nicht kompensieren, ua weil die Möglichkeiten für Änderungen schlicht begrenzt sind.

Zwar ist das Verwaltungsgericht eine erkennende und keine rein kassatorische Behörde und kann sich daher auch inhaltlich mit Projekten auseinandersetzen, es steht ihr aber kein Sachverständigenapparat zur Verfügung und die Verfahrensrechte sind eingeschränkt. Dies erschwert größere Abänderungen von bereits beschiedenen Projekten und macht **Zurückverweisungen** in die erste Instanz wahrscheinlich, insb wenn im Rahmen der „Nachprüfung“ komplexere Erkenntnisfragen vorgebracht werden. Die Gesamtdauer der Verfahren wird dadurch unseres Erachtens verlängert.

Unklar ist auch das Verfahren im Falle des Erfolgs der NGO-Beschwerde. Wird die Umweltorganisation bei einer **Zurückverweisung** an die erste Instanz dann **Partei** in diesem Verfahren im Hinblick auf die Beschwerdegründe oder bleibt sie ausgeschlossen?

Dass eine normale **Beschwerdefrist** von 4 Wochen ausreicht, um komplexe Projekte zu beurteilen und eine ordentlich fundierte Beschwerde zu verfassen, bezweifeln auch führende Wirtschaftsanwälte ausdrücklich². Im Gegenteil sei es daher praktikabler, Umweltorganisationen frühzeitig ins Verfahren einzubinden und so zeit- und ressourcenaufwändige Nachprüfungen unnötig zu machen.

Hinsichtlich des **Fristenlaufes** für das Beschwerderecht müsste auch erst geklärt werden, was hier das fristenauslösende Ereignis ist. Während in Großverfahren die Bescheidzustellung per Edikt möglich ist und somit auch Rechtsmittelfristen auslöst, ist in kleineren Verfahren bislang keine Alternative für die Zustellung geregelt.

² "Dann schießt man mit einer Schrotflinte auf alles, um irgendetwas zu treffen, dann werden die Beschwerden destruktiv", - derstandard.at/2000032458248/Zu-Unrecht-ausgeschlossen , Der Standard, 12.3.2016 .

2. Parteistellung genügt dem Grundsatz der Äquivalenz

Die Parteistellung für Umweltorganisationen genügt jedenfalls dem europarechtlichen **Grundsatz der Äquivalenz**³. Dieser besagt, dass der innerstaatliche Rechtsschutz dem unionsrechtlichen um nichts nachstehen darf. Der EuGH hielt dazu und zur Aarhus Konvention ausdrücklich fest:

*„Schließlich ist noch zu beachten, dass, wenn es mangels unionsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die **Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe** zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, diese Modalitäten nicht **weniger günstig ausgestaltet** sein dürfen als die entsprechender innerstaatlicher Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).“⁴*

Das **Nachprüfungsrecht** stellt im Vergleich mit der Parteistellung eine **wesentliche Einschränkung** dar. Es umfasst nur jene Rechte, die ausdrücklich im Gesetz genannt werden. Wesentlich ist dabei neben der Beteiligung die Frage des Umfangs und Zeitpunktes der Akteneinsicht. So werden Umweltorganisationen bewusst nicht die gleichen Rechte eingeräumt wie Verfahrensparteien, sondern nur ein abgeschwächter Schutz im Verfahren. Ein Rechtsschutz, welcher Umweltorganisationen schwächere Rechte einräumt, als er anderen Parteien des Verfahrens zukommt, steht unter dem Verdacht gegen den Äquivalenzgrundsatz und auch gegen den *effet utile* also dem Recht auf effektiven Rechtsschutz zu verstoßen⁵.

Um das Nachprüfungsrecht unionskonform auszugestalten, müssten die wichtigsten Verfahrensrechte der Parteistellung übernommen und klar geregelt werden, wann, in welchem Umfang und wie diese den Umweltorganisationen zukommen. Anders als bei der Parteistellung kann dabei nicht auf bereits bestehende Instrumente und Rechtsprechung dieses Umfangs aufgebaut werden, sodass **Rechtslücken wahrscheinlicher** sind. Einer der kritischsten Punkte neben dem Umfang der Rechtsmittelbefugnis, stellen jedenfalls die Zustellung/Zur-Kennntnis-Bringung und Akteneinsicht bei entsprechenden Fällen dar. Fraglich ist, ob die Beschwerdefristen beim Nachprüfungsrecht nicht länger sein müssten, da es mehr Zeit braucht, sich in die Akten einzuarbeiten als bei Parteien, die den Fall bereits kennen. Die normale Beschwerdefrist von 4 Wochen kann so Umweltorganisationen gegenüber normalen Verfahrensparteien benachteiligen, ihr Rechtsschutz wäre schwächer.

Um dem Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip zu genügen, ist jedenfalls auch der Zugang zu den **Höchstgerichten** zu gewähren. Auch hier käme es sonst zu einer unverhältnismäßigen Schlechterstellung der Umweltorganisationen im Vergleich zu anderen Parteien.

³ EuGH 1.12.1998, Rs. C - 326/96, Rz 18.

⁴ EuGH 12.5.2011, Rs C-115/09, Rz 43.

⁵ Weber, Vorschläge für eine Aarhus-Umsetzung im Wasserrecht, RdU 2016, 51(53).

3. Parteistellung erfüllt die Vorgaben der Aarhus-Konvention

Die von der Europäischen Union und Österreich⁶ ratifizierte Aarhus-Konvention fordert, dass der im Umweltrecht eingeräumte Rechtsschutz das Fairness- und Gerechtigkeitsgebot des Artikel 9 Abs 4 beachtet. Dieser lautet wie folgt:

„Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer.“

Im Fall der dänischen NGO Birdlife⁷ kam das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) zum Schluss, dass die **speziell für NGOs**, nicht jedoch für andere Verfahrensparteien, eingehobene **Gerichtsgebühr** nicht mit Artikel 9 Abs 4 der Konvention vereinbar war.

Um dem **Fairness- und Gerechtigkeitsgebot** zu entsprechen ist es erforderlich, effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Dazu ist frühzeitige Verständigung und Akteneinsicht, sowie jedenfalls auch der Zugang zu Höchstgerichten notwendig. Dem würde durch die Parteistellung entsprochen, ein reines Nachprüfungsrecht genügt jedoch nicht.

4. Das Nachprüfungsrecht im Konflikt mit Verfassungsrecht

Das Nachprüfungsrecht ist im Gesetz weder eindeutig als Parteistellung, noch als bloße Beteiligtenstellung im Verfahren definiert. Nach § 8 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG), sind betroffene Personen entweder Beteiligte oder Parteien. Beteiligte sind jene Personen, die eine behördliche Tätigkeit in Anspruch nehmen oder sich auf eine solche beziehen, ohne dabei selbst ein rechtliches Interesse zu haben. Dementsprechend sind für bloße Beteiligte die Rechte im Wesentlichen auf Verständigung über, sowie Beteiligung an der mündlichen Verhandlung beschränkt (§ 43 AVG). Da die Einräumung von Rechtsmitteln aber mit der Stellung als Beteiligte nicht vereinbar ist⁸, können Umweltorganisationen nicht als bloße Beteiligte qualifiziert werden. Sie sind wohl vielmehr mit einer auf die Erhebung von Rechtsmitteln **beschränkte Parteistellung** zu bewerten⁹.

Hinsichtlich des Gleichheitssatzes und der sachlichen Begründung¹⁰ für dieses eingeschränkte Recht bestanden und bestehen beim § 3 Abs 7a UVP-G **verfassungsrechtliche Bedenken**, da nicht erkennbar ist, aus welchen sachlichen Gründen es diese Einschränkung gibt. Neue, gleichartige Regelungen würden sich mit ähnlichen Problemen konfrontiert sehen. Das Nachprüfungsrecht ist daher potentiell im Konflikt mit dem Gleichheitssatz und wäre somit verfassungswidrig.

⁶ BGBl. III Nr. 88/2005.

⁷ ACCC/C/2011/57 https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-57/Draft_Findings/C-57DenmarkFindings_unedited_copy.pdf.

⁸ Balthasar, Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren (2010), 44f; VwGH VfSlg 3892/1961; Pürgy, Die Einbindung der Umweltorganisationen in das UVP Feststellungsverfahren durch die UVP-G-Novelle BGBl I 2012/77.

⁹ So auch Pürgy [FN 1].

¹⁰ „[das Nachprüfungsrecht] erweckt darüber hinaus auch noch gleichheitsrechtliche Bedenken. Die abweichende Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Stellung der Umweltorganisationen scheint vor diesem Hintergrund auch sachlich schwer begründbar.“, Pürgy [FN1].

5. Parteistellung als Vorteil für alle Beteiligten

Siehe dazu auch das [ÖKOBÜRO Positionspapier zum Rechtsschutz im Umweltrecht](#)

Im Gegensatz zum Nachprüfungsrecht entspricht die **Parteistellung** den Vorgaben des Unionsrechts, des Verfassungsrechts und der Aarhus-Konvention vollinhaltlich. Sie vermeidet Rechtsunsicherheiten und ermöglicht den **konstruktiven Beitrag der Umweltorganisationen** in schwierigen Fällen bei gleichzeitig effizienterer und friedensstiftender Nutzung des Verfahrensablaufes. Mit dieser kann Österreich daher auch das laufende Vertragsverletzungsverfahren wegen mangelnder Umsetzung des Artikel 9 Absatz 3 abwenden und auch den Aufforderungen des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) und der Aarhus-Vertragsstaatenkonferenz nachkommen.

Kontakt:

ÖKOBÜRO ALLIANZ DER UMWELTBEWEGUNG

A-1070 Wien, Neustiftgasse 36/3a

T: +43 1 524 93 77

F: +43 1 524 93 77-20

E: office@oekobuero.at

www.oekobuero.at

ZVR 873642346