

Die Anforderungen der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung

Kerstin Holzinger

1. Einleitung
2. Allgemeines zur Aarhus-Konvention
3. Aarhus-Konvention - Anwendungsbereich
4. Inhaltliche Vorgaben
 - 4.1. Art. 6 Aarhus-Konvention
 - 4.1.1. Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung
 - 4.1.2. „Betroffene Öffentlichkeit“ als zu beteiligende Öffentlichkeit
 - 4.2. Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention
 - 4.2.1. Ausgestaltung des Gerichtszugangs - Präklusion
 - 4.2.2. Einzuräumende Beschwerdelegitimation
5. Unionsrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtszugang
6. Umsetzungsoptionen
 - 6.1. Regelungsregime der Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention
 - 6.2. Regelungsregime des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention
7. Ergebnis

1. Einleitung

Immer wenn sich der EuGH mit Fragen der Aarhus-Konvention¹ beschäftigt, dann sind zumindest intensive Diskussionen und zum Teil weitreichender Änderungsbedarf für die nationale Rechtslage vorprogrammiert.

- 2015 hat uns der EuGH in der **Rs. Karoline Gruber**² wissen lassen, dass Feststellungsentscheidungen nach dem UVP-G gegenüber Nachbarn, die

¹ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

² EuGH, Rs. C-570/13, *Karoline Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231.

am Feststellungsverfahren nicht beteiligt waren, keine Bindungswirkung entfalten dürfen.

- Ende 2015 ist anlässlich einer **EuGH-Entscheidung (Kommission/Deutschland)**³ eine Debatte darüber entbrannt, ob in unionsrechtlich determinierten Verfahren eine Präklusionswirkung überhaupt aufrecht bleiben darf.
- Ende 2017 hat uns der EuGH in der **Rs. Protect**⁴ mitgeteilt, dass die österreichische Rechtslage konkret im WRG nicht den unionsrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention entspricht.

Ausgehend von dieser letztgenannten Entscheidung werden nunmehr in verschiedenen Rechtsbereichen, sowohl auf bundesgesetzlicher als auch auf landesgesetzlicher Ebene die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Aarhus-Konvention überlegt. Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen des vorliegenden Beitrags aufgezeigt werden, welche Anforderungen die Aarhus-Konvention insbesondere im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung statuiert und welche Möglichkeiten der Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht in Betracht kommen.

2. Allgemeines zur Aarhus-Konvention

Bei der Aarhus-Konvention handelt es sich um einen **völkerrechtlichen Vertrag**, der im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen am 25. Juni 1998 in der dänischen Stadt Aarhus unterzeichnet wurde und am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten ist. **Österreich** hat diesen völkerrechtlichen Vertrag **ratifiziert**; die vom Bundespräsidenten unterzeichnete und vom Bundeskanzler gegengezeichnete Ratifikationsurkunde wurde am 17. Jänner 2005 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Das Übereinkommen ist gemäß seinem Art. 20 Abs. 3 für Österreich mit 17. April 2005 in Kraft getreten.⁵ Zwar hat der Nationalrat anlässlich der Genehmigung des Abschlusses der Aarhus-Konvention durch Österreich keinen Erfüllungsvorbehalt beschlossen; man ging allerdings davon aus, dass die Konvention „*der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich [ist]*“⁶, sodass es für ihre Umsetzung der Erlassung von Durchführungsgesetzen bedarf. Allgemein kann somit festgehalten werden, dass die Vorgaben der Aarhus-Konvention innerstaatlich

³ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683.

⁴ EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

⁵ BGBl. III 88/2005.

⁶ Materialien zur Aarhus-Konvention; Erl. 654 BlgNR 22. GP, 2.

keine unmittelbare Wirkung entfalten, sondern eben nur insoweit, als nationale Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung erlassen wurden.

Neben sämtlichen EU-Mitgliedstaaten hat auch die **Europäische Union** die Aarhus-Konvention **ratifiziert**.⁷ Soweit die Aarhus-Konvention daher Bereiche betrifft, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, ist die Aarhus-Konvention Teil des Unionsrechts und wie sonstiges Unionsrecht auch beachtlich, unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar anwendbar bzw. besteht die Verpflichtung, innerstaatliche Rechtsvorschriften „unionsrechtskonform“ auszulegen.

Die angesprochene **Unterscheidung zwischen einer völkerrechtlichen Verpflichtung und einer unionsrechtlichen Verpflichtung** ist gerade vor dem Hintergrund der möglichen Konsequenzen eines Verstoßes maßgeblich. Nur soweit die Aarhus-Konvention für Österreich als Teil des Unionsrechts Umsetzungsverpflichtungen entfaltet, können allfällige Verstöße dagegen vom EuGH als Vertragsverletzungen aufgegriffen werden. In dieser Hinsicht besteht daher ein besonders drängender Umsetzungs- bzw. Handlungsbedarf. Auf den diesbezüglichen Aspekten der Aarhus-Konvention liegt folglich das Hauptaugenmerk der Diskussion, der aktuellen Gesetzesvorhaben und demgemäß auch des vorliegenden Beitrags.

3. Aarhus-Konvention - Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention gliedert sich in drei Bereiche („Säulen“).

Zunächst verlangen die Art. 4 und 5 Aarhus-Konvention, dass der Öffentlichkeit **Zugang zu bestimmten Informationen über die Umwelt** gewährt wird. Die Umsetzung dieser Vorgaben ist als Sonderthema durch die UmweltinformationsRL⁸ auf unionsrechtlicher Ebene und auf nationaler Ebene durch das Umweltinformationsgesetz⁹ bzw. entsprechende Landesgesetze¹⁰ geregelt.

⁷ Vgl. die Auflistung auf der Internetseite der Vereinten Nationen https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en#1 (zuletzt abgerufen ab 12. November 2018).

⁸ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; ABl. 2003 L 41/26.

⁹ BGBl. I 495/1993 idF BGBl. I 74/2018.

¹⁰ Burgenländisches IPPC-Anlagen-, SEVESO III-Betriebe- und Umweltinformationsgesetz (LGBL. 8/2007 idF LGBL. 40/2018); Landes-Umweltinformationsgesetz Vorarlberg (LGBL. 56/2005 idF LGBL. 37/2018); Kärntner Informations- und Statistikgesetz (LGBL. 70/2005 idF LGBL. 71/2018); Wiener Umweltinformationsgesetz (LGBL. 15/2001 idF LGBL. 62/2018); Oö. Umweltschutzgesetz 1996 (LGBL. 84/1996 idF 55/2018); Steiermärkisches Umweltinformationsgesetz (LGBL. 65/2005 idF

Als „zweite Säule“ sieht Art. 6 Aarhus-Konvention eine **Beteiligung der „betroffenen Öffentlichkeit“ an bestimmten umweltrelevanten Entscheidungsverfahren** vor. Dies betrifft gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. a Aarhus-Konvention zunächst Verfahren zur Entscheidung darüber, „*ob die in Anhang I aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden*“. Sieht man sich diesen **Anhang I zur Aarhus-Konvention** an, kann man festhalten, dass dieser weitestgehend durch Anhang I zur IE-Richtlinie¹¹ bzw. Anhang I zur UVP-Richtlinie¹² abgedeckt ist; diese Anhänge sind - wiederum weitestgehend - durch das IPPC-Regime der GewO 1994¹³ und des AWG 2002¹⁴ und durch das UVP-G 2000¹⁵ abgedeckt.

Daneben ordnet Art. 6 Abs. 1 lit. b Aarhus-Konvention eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch für jene Verfahren an, die sich auf Tätigkeiten beziehen, die **erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt** haben können. Welche Verfahren dies sind, ist in den einzelnen Rechtsbereichen gerade Gegenstand intensiver Diskussionen. Besonders bedeutsam ist diese Frage natürlich in jenen Rechtsgebieten, die unionsrechtlich determiniert sind, also etwa dem Wasserrecht, dem Abfallwirtschaftsrecht, aber auch dem Naturschutzrecht. Hier stellen sich wie gesagt die Vorgaben der Aarhus-Konvention nicht bloß als völkerrechtliche, sondern eben als unionsrechtliche Verpflichtungen dar.

Im WRG soll mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018¹⁶ die Frage der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen nicht abstrakt definiert werden. Vielmehr soll darauf abgestellt werden, ob „*erheblich negative Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potential [von Gewässern]*“ zu erwarten sind.¹⁷ Wie die Erläuterungen darüber hinaus klarstellen, soll eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch in jenen Fällen gewährt werden, in denen erst zu klären ist, ob erheblich negative Auswirkungen auf Gewässer gegeben sein können.¹⁸

Als dritte Säule normiert die Aarhus-Konvention schließlich die Notwendigkeit eines **Gerichtszugangs**.

61/2017); Tiroler Umweltinformationsgesetz 2005 (LGBl. 89/2005 idF 12/2017); Salzburger Umweltschutz- und Umweltinformationsgesetz (LGBl. 59/2005 idF 17/2016); NÖ Auskunftsgesetz (LGBl. 0020-0 idF 23/2018).

¹¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industriemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung); ABl. 2010 L 334/17 idF ABl. 2012 L 158/25.

¹² Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten; ABl. 2012 L 26/1 idF ABl. 2014 L 124/1.

¹³ BGBl. 194/1994 idF BGBl. I 45/2018.

¹⁴ BGBl. I 102/2002 idF BGBl. I 73/2018.

¹⁵ BGBl. 697/1993 idF BGBl. I 80/2018.

¹⁶ RV 270 BlgNR 26. GP.

¹⁷ Vgl. den vorgeschlagenen § 102 Abs. 2 letzter Satz WRG idF RV 270 BlgNR 26. GP.

¹⁸ ErlRV 270 BlgNR 26 GP, 8.

Gemäß **Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention** ist dieser Gerichtszugang zunächst im Zusammenhang mit dem durch Art. 4 und 5 Aarhus-Konvention gewährleisteten Rechten auf Umweltinformationen zu gewähren.

Nach **Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention** ist darüber hinaus bestimmten **Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit** in Angelegenheiten des Art. 6 Aarhus-Konvention, also betreffend solche Verfahren, die Tätigkeiten mit „erheblichen Umweltauswirkungen“ zum Gegenstand haben, ein Gerichtszugang einzuräumen.

Schließlich ist ein weitergehender Gerichtszugang durch **Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention** angeordnet. Danach müssen „Mitglieder der Öffentlichkeit“, die allfällige, nach nationalem Recht festgelegte Kriterien erfüllen, die Möglichkeit haben, die gerichtliche Überprüfung von - grob gesprochen - „umweltbezogenen“ Entscheidungen zu erwirken.

Als **Zwischenergebnis** kann festgehalten werden, dass die Aarhus-Konvention **zwei gegenständlich relevante Regelungsregime** kennt:

- Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtszugang nach Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention;
- nur Gerichtszugang nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

Die Abgrenzung dieser beiden Regelungsregime voneinander hat anhand der **Erheblichkeit** der mit der zu genehmigenden Tätigkeit verbundenen Umweltauswirkungen zu erfolgen. Im Hinblick auf die in Anhang I zur Aarhus-Konvention aufgelisteten Tätigkeiten ist diese Erheblichkeit unwiderleglich zu vermuten; im Übrigen kommt es auf die Natur der Tätigkeit und darauf an, ob sie eben „*eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben kann*“.

| Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention | Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Beteiligung der „betroffenen Öffentlichkeit“ am behördlichen Verfahren;• Gerichtszugang für bestimmte Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit. | <ul style="list-style-type: none">• keine Beteiligung am behördlichen Verfahren;• Gerichtszugang für Mitglieder der Öffentlichkeit, soweit sie etwaige Kriterien des nationalen Rechts erfüllen. |

Abgrenzung anhand „Erheblichkeit der Umweltauswirkungen“:

- dem Regime der Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention unterliegen jedenfalls Verfahren zur Zulassung von in Anhang I zur Aarhus-Konvention genannten Tätigkeiten (Art. 6 Abs. 1 lit. a Aarhus-Konvention);
- darüber hinaus unterfallen dem Regelungsregime der Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention sämtliche Verfahren über die Zulassung von Tätigkeiten, die „*erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt*“ haben können (Art. 6 Abs. 1 lit. b Aarhus-Konvention).

4. Inhaltliche Vorgaben

4.1. Art. 6 Aarhus-Konvention

4.1.1. Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

In seinem Anwendungsbereich statuiert Art. 6 Aarhus-Konvention eine Reihe von Vorgaben, wie die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ konkret auszugestalten ist.

Naheliegender Weise muss das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der **Bekanntmachung von Informationen** über die Einleitung eines einschlägigen Verfahrens beginnen.

In **zeitlicher Hinsicht** ist vorgegeben, dass Entscheidungsverfahren im Anwendungsbereich des Art. 6 Aarhus-Konvention so zu strukturieren sind, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um der Öffentlichkeit die notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen und weiters der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird. Darüber hinaus muss die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt erfolgen, „*zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann*“.

Möglichkeit zur Stellungnahme: Ausdrücklich ist weiters vorgesehen, dass der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden muss, „*alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen*“.¹⁹

¹⁹ Insbesondere aus dieser Bestimmung wird deutlich, dass es auch im Anwendungsbereich des Art. 6 Aarhus-Konvention **nicht erforderlich** ist, Umweltorganisationen **volle Parteistellung** einzuräumen (siehe dazu noch unten Punkt 6.1.).

Schließlich muss die Öffentlichkeit, sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, **unverzüglich darüber informiert** werden. Es sind der Wortlaut der Entscheidung sowie die Gründe und Erwägungen, auf die sich diese Entscheidung stützt, zugänglich zu machen. Es muss also eine entsprechende Kundmachung der Entscheidung vorgesehen werden.

4.1.2. „Betroffene Öffentlichkeit“ als zu beteiligende Öffentlichkeit

Nicht weniger bedeutsam als die Frage, **wie** die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Art. 6 Aarhus-Konvention auszugestalten ist, ist darüber hinaus die Frage, **wem** die entsprechenden Rechte einzuräumen sind.

Art. 6 Aarhus-Konvention sieht eine **Verfahrensbeteiligung der „betroffenen Öffentlichkeit“** vor. Die betroffene Öffentlichkeit ist in Art. 2 Z 5 Aarhus-Konvention definiert als *„die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“*. Umweltorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, wird das notwendige Interesse durch Art. 2 Z 5 Aarhus-Konvention ausdrücklich zugesprochen.

Die Frage, welche „Voraussetzungen“ das jeweilige nationale Recht an Umweltorganisationen zulässigerweise stellen darf, wird dabei immer wieder heftig diskutiert - zuletzt etwa im Hinblick auf die Einführung eines zusätzlichen Kriteriums für die Anerkennung von Umweltorganisationen nach § 19 Abs. 7 UVP-G 2000, nämlich eine Mindestanzahl von 100 Vereinsmitgliedern.²⁰

Zur konkreten Frage der Zulässigkeit der **Festlegung einer Mindestanzahl an Vereinsmitgliedern** hat der EuGH in der **Rs. Djurgarden** festgehalten, dass die Festlegung einer Mindestanzahl grundsätzlich sinnvoll sein kann, *„um sicherzustellen, dass [die] Vereinigung tatsächlich existiert und tätig ist“*.²¹ Eine Mindestmitgliederzahl von 2.000 führe allerdings dazu, dass auf lokaler Ebene organisierten Vereinigungen die Möglichkeit des Gerichtszugangs genommen werde.²²

Ob die Forderung nach einer **Mindestmitgliederanzahl von 500** mit den Anforderungen des Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention vereinbar ist, hat das **Aarhus-Convention Compliance Committee**, das über die Einhaltung der Aarhus-Konvention „wacht“, in einer diesbezüglichen Entscheidung **offen**

²⁰ Vgl. dazu den ursprünglichen Regelungsvorschlag in AB 282 BlgNR 26 GP, 6 sowie die in der Folge beschlossene Fassung Beschluss NR 275 BlgNR 26 GP, 6.

²¹ EuGH, Rs. C-263/08, *Djurgarden*, ECLI:EU:C:2009:631, Rz. 47.

²² EuGH, Rs. C-263/08, *Djurgarden*, ECLI:EU:C:2009:631, Rz. 51.

gelassen, da diese Voraussetzung nur für landesweit tätige Umweltorganisationen galt; regional tätige Umweltorganisationen konnten schon ab einer Mitgliederanzahl von fünf registriert werden. Dass gegenüber diesen regional tätigen Umweltorganisationen regionale Beschränkungen ihres Tätigkeitsbereiches durchgesetzt würden, konnte das ACCC nicht finden. Folglich brauchte es über die Frage, ob eine Forderung nach mindestens 500 Mitgliedern zulässig ist, nicht zu entscheiden.²³

Dass die Forderung nach mindestens **100 Mitgliedern** grundsätzlich zulässig sein kann, hat das ACCC bereits im Hinblick auf die **schwedische Rechtslage** festgestellt; die dortige Regelung sah jedoch zusätzlich vor, dass wenn eine Organisation nicht über 100 Mitglieder verfügt, sie auch auf andere Weise nachweisen könne, dass sie die „**Unterstützung der Öffentlichkeit**“ hinter sich habe.²⁴ Mit letzter Sicherheit lässt sich anhand der bisherigen EuGH-Judikatur und der Entscheidungspraxis des ACCC die Frage nach der Zulässigkeit der Forderung einer Mindestmitgliederanzahl von 100 noch nicht beantworten.

Jedenfalls zulässig ist es jedoch, Umweltorganisationen von der Beteiligung an einem konkreten Verfahren auszuschließen, wenn das in Rede stehende Projekt nicht in ihren **satzungsmäßigen Aufgabenbereich** fällt. Eine solche Anforderung ist nach Ansicht des ACCC konventionskonform; dies insbesondere auch deshalb, da der Tätigkeitsbereich einer Umweltorganisation in aller Regel in deren Statuten festgeschrieben ist und daher auch relativ einfach wieder geändert werden kann.²⁵

4.2. Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention

4.2.1. Ausgestaltung des Gerichtszugangs - Präklusion

Zum Gerichtszugang sowohl nach Art. 9 Abs. 2 als auch Abs. 3 Aarhus-Konvention wird inhaltlich lediglich vorgegeben, dass der gewährte Rechtsschutz „*angemessen und effektiv*“ zu sein hat. Weiters ist „*soweit angemessen*“ auch vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren. Allgemein müssen die Verfahren „*fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer [sein]*“. Schließlich müssen Gerichtsentscheidungen öffentlich zugänglich gemacht werden.

Ganz besonders heftig diskutiert wurde im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Gerichtszugangs die Frage, ob es zulässig ist, die Beschwerdelegitimation eines grundsätzlich Beschwerdeberechtigten davon

²³ ACCC/C/2004/05, Turkmenistan.

²⁴ ACCC/C/2013/81, Schweden.

²⁵ ACCC/C/2008/31, Deutschland, Rz. 71 ff.

abhängig zu machen, dass sich dieser an einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren beteiligt hat bzw. ihn darauf zu beschränken, in seiner Beschwerde jene Aspekte anzusprechen, die er schon zuvor im Verwaltungsverfahren (zulässigerweise) geltend gemacht hatte. Mit anderen Worten ging es um die Frage, ob im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention **Präklusionswirkungen** zulässigerweise vorgesehen werden können.

Auslöser der diesbezüglichen Diskussion war eine **Entscheidung des EuGH** aus dem Jahr **2015**.²⁶ In dieser Entscheidung ging es unter anderem um die Frage, ob es zulässig ist, Umweltorganisationen darauf zu beschränken, in einer Beschwerde jene Gründe vorzubringen, die sie bereits im vorangegangenen Verfahren als Einwendungen erhoben haben. Kurz gesagt und in der Diktion des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts ging es um die Frage, ob **Teilpräklusion** im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention zulässig ist. Dies hat der EuGH ausdrücklich **verneint**. Offen gelassen hat er jedoch - zumindest meiner Ansicht nach, es gibt Meinungen, die das anders sehen - ob Präklusion generell unzulässig ist, also ob auch dann keine (Voll-) Präklusion eintreten darf, wenn sich die in Rede stehende Umweltorganisation am Verwaltungsverfahren überhaupt nicht durch Erhebung zulässiger Einwendungen beteiligt hat.²⁷

Klar beantwortet hat der EuGH demgegenüber jüngst in der Rs *Protect*²⁸ die Frage nach der **Zulässigkeit einer (Voll-) Präklusion im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention**. Ausdrücklich hat der Gerichtshof ausgesprochen, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention einer Ausschlussregelung wie der des § 42 AVG, nach der von dem durch die Stellung als Partei begründeten Recht, Einwendungen zur Beachtung der einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften zu erheben, bereits im Stadium des Verwaltungsverfahrens Gebrauch gemacht werden muss, nicht entgegensteht. Nach Ansicht des EuGH könnten mit einer solchen Regelung unter Umständen die streitigen Punkte schneller identifiziert und gegebenenfalls im Verwaltungsverfahren gelöst werden, sodass sich eine Klage erübrigt. Insoweit könne eine solche Ausschlussregelung sogar zur Verwirklichung des Ziels des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, wirkungsvolle gerichtliche Mechanismen zu schaffen, beitragen und entspricht auch dem Gedanken, dass gerichtliche Überprüfungsverfahren „*angemessenen und effektiven*“ Rechtsschutz bieten und „*fair*“ sein müssen.²⁹

²⁶ EuGH, Rs. C-137/14, *Kommission / Deutschland*, ECLI:EU:C:2015:683.

²⁷ Vgl. dazu ausführlich *K. Holzinger*, Die Präklusion ist tot, es lebe die Präklusion, ZVG 206, 24.

²⁸ EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

²⁹ EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rz. 89.

4.2.2. Einzuräumende Beschwerdelegitimation

„Begünstigte“ des auf Grund von **Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention** einzuräumenden Gerichtszugangs sind zunächst die schon in Art. 6 Aarhus-Konvention angesprochenen „*Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit*“. Zusätzlich kann aber der Kreis der antragslegitimierten betroffenen Öffentlichkeit in zweierlei Hinsicht eingeschränkt werden:

- einerseits durch ein „**faktisches Interesse**“ - dieses wird anerkannten Umweltorganisationen ausdrücklich zugesprochen;
- andererseits durch ein „**rechtliches Interesse**“, also die Notwendigkeit der Geltendmachung einer Rechtsverletzung.

Letzteres, also die Abhängigmachung der Beschwerdelegitimation von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung ist dabei der grundsätzlich bekannte Zugang des österreichischen Rechts. Als „Grundregel“ bestimmt Art. 132 Abs. 1 Z 1 B-VG: „*Gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde kann wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben [,] wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet*“.

Durch **Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention** wird darüber hinausgehend noch ein weiterer Gerichtszugang gewährt, nämlich allgemein für „*Mitglieder der Öffentlichkeit*“. Eine besondere Betroffenheit ist hier nicht mehr gefordert. Allerdings kann die Antragslegitimation davon abhängig gemacht werden, dass bestimmte im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllt werden. Gerade durch diese Möglichkeit der Einschränkung des Gerichtszugangs durch im nationalen Recht festgelegte Kriterien wird den Mitgliedstaaten ein sehr weiter Gestaltungsspielraum gewährt.

5. Unionsrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Gerichtszugang

Wie dargelegt³⁰ hat auch die Europäische Union die Aarhus-Konvention ratifiziert, weshalb sich die Vorgaben der Aarhus-Konvention in jenen Bereichen, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, als unionsrechtliche Vorgaben darstellen. Zum Teil wurden diese nochmals durch Sekundärrechtsakte der Europäischen Union „umgesetzt“; hierbei ist jedoch zu bemerken, dass sich diese Umsetzung weitestgehend auf eine wörtliche Wiedergabe der einschlägigen Bestimmungen der Aarhus-Konvention beschränkt.

³⁰ Vgl. dazu oben Punkt 2.

Dies zeigt sich etwa bei der „Umsetzung“ des Art. 6 Aarhus-Konvention, soweit Entscheidungen über Tätigkeiten des **Anhangs I der Aarhus-Konvention** betroffen sind. Dies betrifft in erster Linie die **UVP-RL** und die **IE-RL**, die eben die Vorgaben der Aarhus-Konvention nahezu wortgleich übernehmen.³¹

Unionsrechtliche Regelungen im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention finden sich daneben natürlich in der WRRL, aber etwa auch in der FFH-Richtlinie oder der Vogelschutzrichtlinie. Soweit im Geltungsbereich dieser Richtlinien Tätigkeiten mit „erheblichen Auswirkungen“ auf die Umwelt genehmigt werden können, sind sie als Umsetzungen der Art. 6 (Abs. 1 lit. b) und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention zu verstehen; im Übrigen als Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

6. Umsetzungsoptionen

6.1. Regelungsregime der Art. 6 und 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention

Im Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 lit. a Aarhus-Konvention, also soweit es um Verfahren zur Zulassung von Tätigkeiten geht, die in Anhang I zur Aarhus-Konvention aufgelistet sind, ist die Umsetzung im Wesentlichen mit dem **UVP-G 2000 bzw. dem IPPC-Regime** erfolgt. Bemerkenswerterweise wurde in diesen Regelungsregimen eine **Parteistellung für Umweltorganisationen** vorgesehen,³² obwohl dies nach allgemeiner Auffassung nicht notwendig ist. Auch vor dem Hintergrund des Art. 6 Aarhus-Konvention würde zur hinreichenden Öffentlichkeitsbeteiligung die **Einräumung eines Stellungnahmerechts ausreichen**.

Nach nationalem Verwaltungsverfahrenrecht sichert nämlich auch ein solches Stellungnahmerecht, dass sich die entscheidende Behörde mit dem darin erstatteten Vorbringen auseinandersetzen muss bzw. kann man dies natürlich auch ausdrücklich vorsehen. Im Wesentlichen geht es also darum, dass die Behörden eine sachliche Einbeziehung der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Abwägung vorzunehmen haben, die sich grundsätzlich auch auf das Endergebnis der Genehmigungsentscheidung auswirken können muss. Dafür genügt die Gewährung eines Stellungnahmerechts, die weitergehende Einräumung einer Parteistellung ist nicht erforderlich.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber - aus meiner Sicht richtig - bei der nunmehrigen Neuregelung des **WRG 1959** durch das Aarhus-

³¹ Vgl. Art. 6 UVP-RL (ABl. 2012 L 26/1 idF ABl. 2014 L 124/1) bzw. Art. 24 iVm. Anhang IV IE-RL (ABl. 2010 L 334/17 idF ABl. 2012 L 158/25).

³² Vgl. § 19 Abs. 1 Z 7 UVP-G 2000; § 356b Abs. 7 GewO 1994; § 42 Abs. 1 Z 13 und 14 AWG 2002.

Beteiligungsgesetz 2018 **lediglich eine Beteiligtenstellung für Umweltorganisationen** vorgesehen.³³ Diese sichert die grundsätzliche Beteiligungsmöglichkeit für Umweltorganisationen ab, gibt ihnen also insbesondere die Möglichkeit, *„alle für das Vorhaben als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder während einer mündlichen Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen“*. Ausdrücklich wird auch vorgesehen, dass diese *„bei der Entscheidung der Behörde angemessen zu berücksichtigen [sind]“*.

Beim Gerichtszugang könnten aus meiner Sicht auch im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention **Präklusionswirkungen** für den Fall beibehalten werden, dass im Verwaltungsverfahren keinerlei zulässig Einwendungen erhoben wurden. Der österreichische Gesetzgeber hat sich im UVP-G 2000,³⁴ aber auch in der GewO 1994³⁵ und nunmehr auch dem AWG 2002,³⁶ für eine „Minimalvariante“ der Präklusion entschieden und diese im Wesentlichen auf ein Missbrauchsverbot beschränkt.

6.2. Regelungsregime des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention genügt jedenfalls die Einräumung eines Beschwerderechts. **(Voll-) Präklusion** kann nach der ausdrücklichen Aussage des EuGH insoweit beibehalten werden.³⁷ Das gilt natürlich nur insoweit, als der jeweils Beschwerdeberechtigte die Möglichkeit hatte, sich am vorausgegangenen Verwaltungsverfahren zu beteiligen, was im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention aber wiederum nicht erforderlich ist.

7. Ergebnis

Zusammengefasst kann man festhalten, dass das Bild über die Vorgaben, die die Aarhus-Konvention bzw. auch die einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen machen, langsam klarer wird. Abstrakt erscheinen die Umsetzungsnotwendigkeiten weitestgehend geklärt. Der Teufel liegt aber natürlich auch hier im Detail und in der Frage der Ausgestaltung der konkreten Regelungen zur Umsetzung dieser Vorgaben auch im Einklang auch mit den bestehenden Regelungsregimen.

³³ Vgl. § 102 Abs. 2 WRG 1959 idF RV 270 BlgNR 26. GP.

³⁴ Vgl. § 40 Abs. 1 UVP-G 2000.

³⁵ Vgl. § 77a Abs. 9 GewO 1994.

³⁶ Vgl. § 42 Abs. 1a AWG 2002.

³⁷ EuGH, Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rz. 89.

Zusätzlich ist stets zu bedenken, dass sich die bereits erfolgten und auch - soweit bekannt - geplanten Gesetzesvorhaben auf die Umsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen der Aarhus-Konvention beschränken. Allenfalls kann durch die darüber hinausgehenden rein völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs - insbesondere im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention noch ein zusätzlicher Regelungsbedarf bestehen. In dieser Hinsicht kommt den Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention jedoch ein weitreichender Gestaltungsspielraum bei der gesetzlichen Verankerung des notwendigen Gerichtszugangs zu.