

## UMWELTRECHT

Umwelt- und Naturschutzgesetze der Länder

UVP-G, UMG und AWG

Parteistellung, Umweltverfahren.

# Die Landesumweltschutzanwaltschaften

Im Juli 2002 wurden in Burgenland die Rechtsvorschriften zur Einrichtung einer Landesumweltschutzanwaltschaft verlautbart<sup>1</sup>. Sofern man das Kärntner Modell als Naturschutzanwaltschaft gelten lässt, verfügen damit alle österreichischen Bundesländer über eine Umwelt- bzw Naturschutzanwaltschaft. Aus diesem Anlass soll eine möglichst systematische Darstellung ihrer Rechtspositionen unternommen werden.

Von Marlies Meyer

### Inhaltsübersicht:

|  |    |
|--|----|
| A. Einleitung .....                                      | 1  |
| B. Landesgesetzliche Grundlagen .....                    | 2  |
| 1. Echte und unechte Umweltschutzanwaltschaften .....    | 2  |
| 2. Einräumung der Parteistellung .....                   | 3  |
| a) Generalklausel .....                                  | 3  |
| b) Explizite Einräumung .....                            | 4  |
| 3. Verfahrenstypen .....                                 | 6  |
| a) Genehmigung von Vorhaben .....                        | 6  |
| b) Unterschutzstellungen .....                           | 7  |
| c) Feststellungsverfahren .....                          | 7  |
| d) Einschreiten gegen Missstände .....                   | 8  |
| 4. Zugang zu den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts ..... | 10 |
| 5. Unabhängigkeit und Ausstattung .....                  | 11 |
| C. Durch Bundesgesetze eingeräumte Parteistellung .....  | 12 |
| 1. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz .....            | 12 |
| 2. Umweltmanagementgesetz .....                          | 13 |
| 3. Abfallwirtschaftsgesetz .....                         | 13 |
| D. Resümee .....   | 14 |

## A. Einleitung

Das Jahr 2002 war in zweifacher Hinsicht ein besonderes Jahr für die Institution Umweltschutzanwaltschaft. Zum einen feierte die erste Naturschutzanwaltschaft ihr zwanzigjähriges Jubiläum. Der Vorarlberger „Landschaftsschutzanwalt“ wurde 1982 eingerichtet<sup>2</sup>. Zum anderen verfügen nach der Beschlussfassung in Burgenland alle Bundesländer über Organe, die speziell zur Wahrung der Interessen des Naturschutzes oder des Umweltschutzes eingerichtet sind und diese im

<sup>1</sup> Gesetz über die Burgenländische Landesumweltschutzanwaltschaft (Bgl L-UAG), LGBl Nr 78/2002.

<sup>2</sup> VlbG Landschaftsschutzgesetz 1982, LGBl 1/1982.

Wege der Parteistellung in Verwaltungsverfahren geltend machen dürfen<sup>3</sup>. Trotz der Kontroversen über die Sinnhaftigkeit und die mögliche rechtliche Ausgestaltung der Institution und ihrer Rechte haben sich die Landesumweltschutzanwaltschaften in Österreich etabliert und tragen wesentlich zum Schutz der Umwelt bei<sup>4</sup>. Die jeweils in den Bundesländern gefundenen Lösungen variieren jedoch nicht unbedeutend, insbesondere hinsichtlich der Reichweite der Parteistellung. Aus diesem Grunde wird sich dieser Artikel ausschließlich mit der Parteistellung befassen und das „soft law“ der Umweltschutzanwaltschaften wie zB Anhörungsrechte im Verordnungserlassungsverfahren, Sitz und Stimme in Beiräten oder Beratungsaufgaben gegenüber Bürger/innen völlig beiseite lassen. Ausstattung und Unabhängigkeit werden nur kurz zur Abrundung des Bildes behandelt. Bei einer umfassenden Darstellung der Rechte der Umweltschutzanwaltschaften dürfen die Parteistellungen nach den Bundesgesetzen nicht fehlen. Insbesondere durch das UVP-G wird den Umweltschutzanwaltschaften die Mitsprache bei Großprojekten mit hoher Umweltschutzrelevanz und auch großem Konfliktpotential ermöglicht. Dementsprechend haben sich auch die Arbeitsschwerpunkte der UA seit Geltung des UVP-G 1995 nicht unbedeutend verschoben. Die Darstellung geht von der Rechtslage am 15. September 2002 aus.

## B. Landesgesetzliche Grundlagen

### 1. Echte und unechte Umweltschutzanwaltschaften

Je nachdem ob die Anwaltschaft aufgrund der Landesgesetze bloß zur Wahrung des Naturschutzes eingerichtet ist oder auch zur Wahrung des Umweltschutzes insgesamt spricht man von Naturschutzanwaltschaften oder Umweltschutzanwaltschaften. So ist den in **Vorarlberg** und **Tirol** eingerichteten Anwaltschaften sowie dem Naturschutzbeirat in **Kärnten** nach Landesrecht lediglich die Wahrung des Naturschutzes aufgetragen und können sie auch nur in naturschutzrechtlichen Verfahren mitwirken. Daran ändert bei der Tiroler Anwaltschaft auch die Bezeichnung als „Landesumweltschutzanwalt“<sup>5</sup> nichts.

Erweitert wird dieser enge angestammte Aufgabenbereich nunmehr aufgrund der Neuerungen für Flurbereinigungsprojekte, die aufgrund der geänderten UVP-Richtlinie notwendig wurden und von allen Bundesländern zu beachten sein werden. Die beiden diesbezüglichen Bundesgrundsatzgesetze sehen seit dem Agrarrechtsänderungsgesetz 2000 vor, dass die Umweltschutzanwaltschaft die Einhaltung aller „Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen“, geltend machen können muss<sup>6</sup>. Zu den Landesausführungsgesetzen siehe unten.

Die Bundesländer **Salzburg**, **Steiermark**, **Oberösterreich**, **Niederösterreich**, **Wien** und **Burgenland** tragen der Anwaltschaft die Wahrung des Umweltschutzes auf. Insofern handelt es sich auch schon nach Landesrecht um echte Umweltschutzanwaltschaften. Die Formulierungen sind sehr kurz bis sehr detailliert, wobei im Grunde dasselbe gemeint sein dürfte. So spricht das Wr Umweltschutzgesetz in § 6 kurz von „Interessen des Umweltschutzes“, aus der Auflistung der maßgeblichen Verfahren ergibt sich jedoch, dass jedenfalls der Naturschutz und der Nachbarschaftsschutz inkludiert sind. In den detaillierteren Landesregelungen wird die Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen, die Natur

<sup>3</sup> Auf Vfbg folgten NÖ (1984), Sbg (1987), Stmk und OÖ (1988), Tirol (1990), Wien und Krnt (1993).

<sup>4</sup> Zur theoretischen Debatte und zur Darstellung der einzelnen Regelungen siehe insbesondere *Dolp*, Umweltschutzanwalt – Konkurrenzbürokratie billiger als teure Bürgerbeteiligung, ÖVA 1980, 121; *Mayer*, Ein „Umweltschutzanwalt“ im österreichischen Recht?, JBI 1982, 113; *Bußjäger*, Parteistellung und Organisation von Umweltschutzanwälten in Österreich (Diss 1986); *Kok*, Die Umweltschutzanwaltschaft als Instrument der Umweltpolitik, in: Salzburger Jahrbuch für Politik (1989), 143; *Moosbauer*, Die Rechtsstellung des Landesumweltschutzanwalts, ÖGZ 1989, H12, 2; *Schäfer*, Umweltschutzanwaltschaft und Umweltkontrolle (1993); *Bußjäger*, Österreichisches Naturschutzrecht (2001) 152f.

<sup>5</sup> § 34 Tiroler Naturschutzgesetz 1997.

<sup>6</sup> § 34 b Abs 8 Flurbereinigungs-Grundsatzgesetz 1951 und § 34 b Abs 8 Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten (WWSG), beide BGBl 103/1951 idF BGBl 39/2000.

um ihrer selbst willen (zB die biologische Vielfalt, der Naturhaushalt und die Landschaft) und der Mensch als Schutzgut (zB die Vermeidung von Lärmbelästigungen) erwähnt<sup>7</sup>. Sbg ist insofern ein Sonderfall als es Vorhaben gibt, wo die Umweltschutzbehörde nur den Naturschutz geltend machen kann und Vorhaben, wo sie alle Umweltschutzvorschriften, die in diesem Verfahren zur Anwendung kommen, wahrnehmen kann.

## 2. Einräumung der Parteistellung

Bei Einräumung der Parteistellung sind verschiedene Regelungstechniken zu beobachten. Die Generalklausel gibt der Umweltschutzbehörde (UA) Parteistellung in allen Verfahren nach einem Gesetz oder nach allen Landesrechten, letztere unter der Einschränkung, dass sie umweltrelevant sind. Diese Regelungstechnik hat eine große Reichweite, kann jedoch auch zu Rechtsunsicherheiten führen. Der andere Weg ist die Einräumung der Parteistellung für bestimmte Vorhaben oder Verfahren. Dies bringt Rechtssicherheit, jedoch auch die Notwendigkeit mit sich, dass bei Änderung der Materie oder Auftreten neuer Problemlagen eigene Regelungen für die UA zu schaffen sind oder Lücken im Schutzsystem entstehen. Zum Teil besteht auch die Gefahr, dass in politisch umstrittenen Regelungsbereichen kasuistische oder unsachliche Abgrenzungen getroffen werden. In den meisten Bundesländern sind beide Regelungstechniken anzutreffen oder Mischsysteme. Um die Landesrechtssituation möglichst geschlossen darzustellen, wird im folgenden jedes Bundesland der dort vorherrschenden Regelungstechnik zugeordnet.

### a) Generalklausel

Der UA in **Tirol** wird die Parteistellung „in allen naturschutzrechtlichen Verfahren“ mit Ausnahme des Verwaltungsstrafverfahrens eingeräumt und zwar im Sinne des § 8 AVG.<sup>8</sup>

Die Bundesländer NÖ und Stmk, die in ihren Stammgesetzen 1984 und 1988 noch Generalklauseln zum Schutz der Umwelt verwendeten, haben diese Klauseln zwischenzeitig durch Konkretisierungen ergänzt. Diese Konkretisierungen wurden dort notwendig, wo das betreffende Materiengesetz bereits eine taxative Aufzählung der Parteien vorgenommen hatte. Entsprechend dem Erkenntnis des VwGH zur Zuständigkeit der NÖ UA im Flurbereinigungsverfahren kann eine Generalklausel den im Materiengesetz taxativ festgelegten Parteienkreis nicht erweitern<sup>9</sup>. Es muss daher die UA auch im Parteienkreis nach dem Materiengesetz genannt werden.

**NÖ und Stmk** verwenden eine identische Generalklausel: Die UA hat in behördlichen Verfahren im Vollziehungsbereich des Landes, die auch eine Vermeidung einer erheblichen und dauernden Beeinträchtigung von Menschen und der Umwelt zum Gegenstand haben, Parteistellung im Sinne des § 8 AVG.<sup>10</sup>

Ergänzend hat NÖ die Parteistellung der UA in der Bauordnung 1996, dem Landesstraßengesetz 1999 und dem NÖ Elektrizitätswesengesetz 2001 verankert, dies sind Materien mit taxativen Parteikatalogen<sup>11</sup>. Daneben findet sich im Naturschutzgesetz nochmals eine Generalklausel zugunsten

<sup>7</sup> Aus Anlass einer Beschwerde in einem UVP-Verfahren hat der VwGH klargestellt, dass auch Bestimmungen der Abfallbewirtschaftung zu den Umweltschutzvorschriften zählen. Diese Klarstellung kann auch für den materiellen Gehalt der Parteistellung der echten UA fruchtbar gemacht werden. Der Begriff der Umweltschutzvorschrift nach § 19 Abs 4 UVP-G sei weit zu verstehen und nicht auf Normenbereiche eingeschränkt, die in unmittelbarem Bezug zum Schutz der Umwelt stehen. Er umfasst vielmehr Rechtsvorschriften, die direkt oder indirekt den Schutz der Menschen und der Umwelt vor schädlichen Aus- oder Einwirkungen dienen; darunter fallen auch die Bestimmungen der Abfallbewirtschaftung, die indirekt auf die Schaffung oder Erhaltung einer bestimmten Umweltqualität zielen. Thema der Beschwerde war die Abfallplanung und Standortausweisung nach Art 7 der Abfallrichtlinie 75/442/EWG gewesen. VwGH 18. 10. 2001, 2000/07/0229.

<sup>8</sup> § 34 Abs 8 und § 15 Abs 7 Tir NaturschutzG 1997, LGBl 33/1997 idF 74/2002.

<sup>9</sup> VwGH 13. 12. 1994, 94/07/0160.

<sup>10</sup> § 11 Abs 1 NÖ Umweltschutzgesetz und § 6 Abs 2 Stmk Gesetz über Einrichtungen zum Schutze der Umwelt.

<sup>11</sup> §§ 6 und 21 NÖ BauO, LGBl 129/96 idF 65/02, § 12 Abs 3 NÖ Landesstraßengesetz 1999, LGBl 90/99 idF 70/02 und § 10 Abs 1 NÖ Elektrizitätsgesetz 2001, LGBl 92/01.

der UA für alle naturschutzrechtlichen Verwaltungsverfahren mit Ausnahme des Entschädigungsverfahrens, wohl weil die Parteistellung für die Gemeinde in § 27<sup>12</sup> im Lichte des vorhin erwähnten VwGH-Erkenntnisses Zweifel über die Parteistellung der UA aufkommen lassen könnte.

In der Stmk kommt die Generalklausel offensichtlich für Bau- und Naturschutzverfahren zum Tragen, sodass eine gesonderte Verankerung der UA nur im Genehmigungsverfahren nach dem Stmk Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz 2001 sowie im Stmk Jagdgesetz 1986 für notwendig erachtet wurde<sup>13</sup>. Letztere Bestimmung zeigt, dass gerade in strittigen Zuständigkeitsbereichen eine konkrete Parteistellung im Materiengesetz angezeigt ist, denn die Parteistellung bei Ausnahmegenehmigungsverfahren für die Verwendung von Abzugseisen oder anderen verbotenen Jagdmethoden weist der UA deutlich auch Agenden einer Tieranwaltschaft zu.

## b) Explizite Einräumung

Alle übrigen Bundesländer konkretisieren die Verfahren, in denen die UA Parteistellung hat, von vorn herein näher, sei es durch die Aufzählung der Gesetze und Verfahren, sei es durch Nennung der Vorhaben, bei denen die UA Parteistellung hat.

Das Bgld gewährt der UA in allen Verwaltungsverfahren, die aufgrund der in einem Anhang angeführten Landesgesetze durchgeführt werden und deren Ausgang erhebliche negative und dauernde Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, eine Parteistellung nach § 8 AVG<sup>14</sup>. Im Anhang sind 11 Materiengesetze mit den jeweils ausgewählten Verfahren aufgezählt. Als einziges Bundesland hat Bgld der UA im Raumordnungsverfahren Parteistellung eingeräumt, und zwar in der bescheidmäßigen Genehmigung oder Nichtgenehmigung von Flächenwidmungsplänen durch die Landesregierung<sup>15</sup>. Die Einflussnahme der UA erstreckt sich damit auf alle größeren Widmungsfragen. Maßstab können freilich nur die umweltrelevanten Vorgaben durch das Raumplanungsgesetz selbst sein, doch können damit frühzeitig Fragen der Verkehrserregung oder evidente Nutzungskonflikte der örtlichen Betriebsstandortausweisung thematisiert werden. Im Unterschied zu den meisten übrigen Bundesländern ist die Mitsprache der UA bei Flurbereinigungsprojekten nicht an die Durchführung einer UVP bzw an eine fix formulierte Größenordnung gebunden<sup>16</sup>. In Bauangelegenheiten unterliegen alle Bauten mit Ausnahme von Wohngebäuden der Mitsprache der UA, bei Betriebsanlagen ist eine Schwelle von 300 m<sup>2</sup> Nutzfläche eingezogen<sup>17</sup>. Nach dem Natur- und Landschaftspflegegesetz sind alle Eingriffe in Schutzgebiete und Naturhöhlen erfasst sowie Vorhaben in der freien Natur und Landschaft. Die übrigen Bestimmungen im Anhang beziehen sich auf Abfallbehandlungsanlagen, Elektrizitätserzeugungsanlagen, Starkstromleitungen, Campingplätze, Veranstaltungsstätten, Heilvorkommen und das Halten von Pelztieren und Straußen. Straßen konnten für sich genommen deshalb nicht erfasst werden, weil es kein Bewilligungsverfahren für Straßen gibt<sup>18</sup>. Für Verfahren zur Behebung von Missständen wird eine Generalklausel verwendet. Siehe dazu noch unten.

OÖ verweist bezüglich der Parteistellung der UA auf die „von den jeweiligen Landesgesetzen bezeichneten Verfahren“<sup>19</sup>. So kommt der UA nach der Bauordnung Mitsprache bei allen Bauten mit Ausnahme von Wohngebäuden, auch bei Änderungen des Verwendungszweckes<sup>20</sup> zu, nach dem

<sup>12</sup> § 27 NÖ Naturschutzgesetz 2000, LGBl 87/00 idF 107/01.

<sup>13</sup> § 10 Abs 4 Zif 4 Stmk Elektrizitätswirtschafts- und organisationsgesetz 2001, LGBl 60/2001, § 58 Abs 3 Stmk Jagdgesetz 1986, LGBl 23/1986 idF 58/2000.

<sup>14</sup> § 3 Abs 1 Bgld L-UAG.

<sup>15</sup> Anhang lit B), §§ 14d, 18 Abs 5 bis 9, 18 a und 19 Abs 4 Bgld Raumplanungsgesetz, LGBl 18/1969 idgF.

<sup>16</sup> Anhang lit K), § 17 Flurverfassungs-Landesgesetz, LGBl 40/1970 idgF.

<sup>17</sup> Anhang lit A, Bgld Baugesetz 1997, LGBl 10/1998 idgF.

<sup>18</sup> Bgld Straßenverwaltungsgesetz, LGBl 43/1927.

<sup>19</sup> § 5 Abs 1 Oö Umweltschutzgesetz 1996, LGBl 84/1996 idF 129/2001. OÖ hatte ursprünglich eine Generalklausel zugunsten aller antragsbedürftigen umweltrelevanten Bewilligungsverfahren (§ 5 Abs 1 Oö Umweltschutzgesetz 1988, LGBl 53/1988).

<sup>20</sup> § 32 Abs 2 Oö Bauordnung, LGBl 66/1994 idF 70/1998.

Natur- und Landschaftsschutzgesetz bei der Genehmigung von Vorhaben im Grünland, in geschützten Gebieten und bei wassernahen Eingriffen<sup>21</sup>. Weiters wurde die Parteistellung bei Abfallbehandlungsanlagen<sup>22</sup>, bei Kraftwerken zur Erzeugung von Strom<sup>23</sup> und Leitungsanlagen<sup>24</sup> sowie bei Landes- und Gemeindestraßen<sup>25</sup> eingeräumt. OÖ hat keine allgemeine Erheblichkeitsschwelle für die Involvierung der UA formuliert.

**Wien** hat in einem Katalog alle Vorhaben und Verfahren, in denen die UA volle Parteistellung hat, aufgelistet<sup>26</sup>. Es handelt sich um Verfahren nach dem Naturschutzgesetz, der Bauordnung, dem Jagdgesetz und dem Fischereigesetz. Nach der Bauordnung werden Vorhaben im Wald- und Wiesengürtel oder Parkschutzgebiet erfasst und alle Anlagen, die gesundheitsgefährlich sein können bzw über das örtlich zumutbare Maß belästigen können. Als eine Art Auffangklausel fungiert § 6 Abs 2 Wr Umweltschutzgesetz, wonach bei sonstigen besonders umweltrelevanten Verfahren nur das Recht auf Akteneinsicht, auf Teilnahme an der Verhandlung und Stellungnahme gewährt wird.

**Sbg** nennt im Landesumweltschutzgesetz jene Vorhaben, bei deren Genehmigung nach landesrechtlichen Vorschriften die UA Parteistellung hat<sup>27</sup>, dh die UA kann bei diesen Vorhaben allenfalls sowohl im baurechtlichen als auch im naturschutzrechtlichen oder anderen Verfahren kumulativ Einwendungen erheben. Es handelt sich dabei um Bauten in der freien Landschaft mit Ausnahme land- und forstwirtschaftlicher Bauten. Land- und forstwirtschaftliche Wirtschaftsbauten in und außerhalb von Siedlungsgebieten können erst ab einer bestimmten Größenordnung thematisiert werden. Gewerbliche Betriebsanlagenerrichtungen (im Bauland) können von der Sbg UA nicht generell beeinträchtigt werden. Der taxative Katalog des § 8 Abs 1 Sbg LUA-G nennt ansonsten nämlich nur Campingplätze, Landesstraßen, Güter- und Seilwege, Zusammenlegungs- und Flurbereinigerungsverfahren, Abfallbehandlungsanlagen, Stromerzeugungsanlagen und Veranstaltungsstätten, letztere nur wenn sie mit erheblichen Eingriffen verbunden sind. Für nicht aufgezählte Vorhaben besteht keine Parteistellung im Sinne § 8 AVG, sondern nur das Recht auf Akteneinsicht, Stellungnahme und Teilnahme an der Verhandlung (§ 8 Abs 3 LUA-G). Neben dieser Vorhabensliste im LUA-G ist auch noch die Generalklausel im Sbg Naturschutzgesetz 1999 zu beachten, die für alle naturschutzrechtlichen Verfahren gilt, mit Ausnahme der Baumschutzbestimmungen, der Strafverfahren und des vereinfachten Verfahrens. Dieses vereinfachte Verfahren kann jedoch nur zur Anwendung kommen, wenn die UA keinen Einwand erhebt<sup>28</sup>. Des Weiteren schafft noch das Jagdgesetz eine Parteistellung der UA, und zwar wenn von Schonvorschriften für Federwild und vom Halteverbot von Greifvögeln und Eulen Ausnahmen gemacht werden<sup>29</sup>. Aus dem Veranstaltungsgesetz ergibt sich eine Mitsprachemöglichkeit bei Genehmigung von Zoos.<sup>30</sup>

**Vlbg** gewährt der Anwaltschaft nur bei Erschließung von Schigebieten mit Seilbahnen oder Schleppliften mit einem Flächenverbrauch über 10 ha, bei Errichtung von Wasserkraftanlagen mit mehr als 10 MW Engpassleistung, bei Landes- und Bundesstraßen und Flugplätzen sowie bei Stauraumpülungen Berufungsrecht und das nur im naturschutzrechtlichen Verfahren<sup>31</sup>. In allen sonstigen naturschutzrechtlichen Verfahren (mit Ausnahme des Verwaltungsstrafrechts und des internationalen Artenschutzes) hat die Anwaltschaft nur das Recht auf Akteneinsicht, auf Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhaltes und auf Stellungnahme zur Beweisaufnahme.

<sup>21</sup> § 39 Oö Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, LGBl 129/2001.

<sup>22</sup> § 24 Abs 1 Zif 7 und § 26 Abs 3 Oö Abfallwirtschaftsgesetz 1997, LGBl 86/1997 idF 90/2001.

<sup>23</sup> § 8 Oö Elektrizitätswirtschafts- und organisationsgesetz 2001, LGBl 88/2001.

<sup>24</sup> § 7 Abs 3 Oö Starkstromwegesgesetz 1970, LGBl 1/1971 idF 20/1999

<sup>25</sup> § 31 Abs 3 Zif 6 Oö Straßengesetz 1991, LGBl 84/1991 idF 131/1997.

<sup>26</sup> § 6 Abs 1 Wr Umweltschutzgesetz, LGBl 25/1993 idF 15/2001.

<sup>27</sup> § 8 Abs 1 und 4 Sbg Landesumweltschutz-Gesetz, LGBl 67/1998 idF 46/2001.

<sup>28</sup> §§ 49 und 55 Sbg Naturschutzgesetz 1999, LGBl 73/1999 idF 1/2002.

<sup>29</sup> § 150 Sbg Jagdgesetz 1993, LGBl 100/1993 idF 46/2001.

<sup>30</sup> § 17a Abs 4 Sbg Veranstaltungsgesetz, LGBl 100/1997 idF 62/2002.

<sup>31</sup> § 50 Abs 4 Vlbg Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 22/1997 idF 58/2001.

**Krnt** ermöglicht dem Naturschutzbeirat nur bei ausgewählten Vorhaben eine rechtswirksame Einflussnahme auf das naturschutzrechtliche Verfahren. Dazu zählen die Gewinnung von Schotter, Steinen, Sand und Torf und die Errichtung von Schleppliften, Seilbahnen und Ablagerungsplätzen, für welche § 4 NSG eine generelle naturschutzrechtliche Genehmigungspflicht festlegt. Schitrassen, Sommerrodelbahnen, Golf-, Tennis- und Flugplätze, Motorsportgelände sowie Eingriffe in natürliche oder naturnah erhaltene Fließgewässer gelten als Eingriffe in die freie Landschaft nach § 5 NSG und sind dergestalt der Mitsprache des Naturschutzbeirats zugänglich. Dies gilt auch für Ausnahmegenehmigungen in Alpinregionen und in Bezug auf Gletscher und Feuchtgebiete. In diesen Fällen ist der Naturschutzbeirat im erstinstanzlichen Verfahren zu hören und kann gegen den Genehmigungsbescheid VwGH-Beschwerde erheben, wenn seinen Einwendungen nicht entsprochen wurde<sup>32</sup>. Auffällig ist, dass darüber hinaus bei Ausnahmegenehmigungen für Projekte in verordneten Schutzgebieten dem Naturschutzbeirat keine Mitsprache gewährt wird. Nur nach dem Krnt Nationalparkgesetz darf der Naturschutzbeirat gegen Bescheide, mit denen Ausnahmegenehmigungen in Kernzonen oder Sonderschutzgebieten erteilt werden, VwGH-Beschwerde erheben.<sup>33</sup>

Wie oben schon erwähnt, werden **die Bundesländer** die Neuerungen durch das Agrarrechtsänderungsgesetz 2000 umzusetzen haben. Bisher ist dies in den Bundesländern Tirol<sup>34</sup>, Sbg<sup>35</sup>, Stmk<sup>36</sup>, OÖ<sup>37</sup> und NÖ<sup>38</sup> zT geschehen. Gemäß den Bundesgrundsatzgesetzen sind die UA jedenfalls bei Entwässerungen über 30 ha, Veränderungen des Geländeniveaus ab einer vom Land zu bestimmenden Schwelle, bei Flurbereinigungen in Nationalparks oder in sonstigen Schutzgebieten oder wenn diese Flurbereinigungen nachhaltige Veränderungen der Strukturverhältnisse auslösen, in das Verfahren als Partei einzubinden. Dies gilt auch bei Rodungen zur Schaffung von Weidefläche von mehr als 20 ha<sup>39</sup>.

### 3. Verfahrenstypen

Verwaltungsverfahren, die der UA zugänglich sind, können danach unterschieden werden, ob sie nur auf Antrag von Dritten oder in erster Linie amtswegig einzuleiten sind. Bei letzteren ist von besonderem Interesse, ob sie auch von der UA initiiert werden können. Weiters können diese Verwaltungsakte rechtsgestaltender oder feststellender Natur sein. Es steht die Frage im Raum, ob die UA nur bei Prüfung von natur- und umweltbeeinträchtigenden Projekten oder auch bei Maßnahmen, die mittelbar eine Verbesserung der Umweltsituation zur Folge haben, beizuziehen ist. Und wenn wir an das Vollzugsdefizit im Umweltrecht denken, stellt sich die Frage, was die UA rechtswirksam gegen bestehende Umweltbeeinträchtigungen tun kann.

#### a) Genehmigung von Vorhaben

Nachdem der Genehmigungsvorbehalt für umweltrelevante Vorhaben und Maßnahmen ein wesentliches Instrument des Umweltschutzes ist, ist die Mitwirkung der UA in diesen Genehmigungsverfahren auch eine klassische und unbestrittene Aufgabe der UA. Die Mitwirkung der UA soll eine Verschlechterung der Umweltsituation verhindern bzw nach Maßgabe der Gesetze

<sup>32</sup> §§ 54 und 61 Abs 3 iVm §§ 4 und 5 Krnt Naturschutzgesetz, LGBl 54/1986 idF 12/2002. Kritisch zur eingeschränkten Beschwerdelegitimation äußert sich zu Recht *Hattenberger*, Die naturschutzrechtliche Bewilligung, in Potacs (Hrsg), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 102.

<sup>33</sup> § 18 a Krnt Nationalparkgesetz, LGBl 55/1983 idF 6/1998.

<sup>34</sup> § 74 Abs 4 Tir Flurverfassungslandesgesetz 1996, LGBl 74/1996 idF 55/2001 und § 38 b Abs 7 Tir Wald- und Weideservitutengesetz, LGBl 21/1952 idF 56/2001.

<sup>35</sup> § 50 Abs 8 Sbg Einforstungsrechtgesetz, LGBl 74/1984 idF 14/2002.

<sup>36</sup> § 21 b Abs 8 und § 22 Stmk Zusammenlegungsgesetz 1982, LGBl 82/1982 idF 78/2001; § 24 b Abs 8 Stmk Einforstungs-Landesgesetz 1983, LGBl 1/1983 idF 78/2001.

<sup>37</sup> § 89 Abs 1 Zif 3 Oö Flurverfassungs-Landesgesetz 1979, LGBl 73/1979 idF 86/2001; § 40a Abs 4 Oö Wald- und Weideservitutenlandesgesetz, LGBl 2/1953 idF 86/2001.

<sup>38</sup> § 14 b Abs 8 NÖ Flurverfassungs-Landesgesetz 1975 WVB 100/75 idF 7/02; § 40 b Abs 3 NÖ Wald- und Weideservitutengesetz 1980, LGBl 21/80 idF 5/02.

<sup>39</sup> § 34a Abs 2 und § 34b Abs 8 Flurverfassungs-Grundsatzgesetz sowie § 34a Abs 2 und § 34b Abs 8 WWVG.

beschränken. Beispiele sind die Ausnahmegenehmigung für Projekte in Schutzgebieten nach den Naturschutzgesetzen oder die Betriebsanlagengenehmigung nach dem Abfallrecht. Sie erfolgen auf Antrag eines Dritten.

## b) Unterschutzstellungen

Mit der Unterschutzstellung von Gebieten oder Objekten wird die Erhaltung des Status quo bzw dessen Verbesserung angestrebt. Eine Mitwirkung via Parteistellung kommt nur bei bescheidmäßigen Unterschutzstellungen in Frage. Typischerweise handelt es sich um ein amtswegiges Verfahren. Am deutlichsten hat Wien diese Zuständigkeit der UA geregelt, indem die entsprechenden Unterschutzstellungsverfahren im Umweltschutzgesetz aufgelistet werden. Bei der Verwendung von Generalklauseln wie in der Stmk, NÖ, Sbg und Tirol ist eine solche Zuständigkeit nicht generell ausgeschlossen, jedoch kommt es auf die jeweilige Aufgabendefinition an. So befand der VwGH, dass gemäß der Generalklausel in § 11 NÖ Umweltschutzgesetz der UA auch im Verfahren zur Erweiterung eines Naturdenkmals Parteistellung zukomme. Das Verfahren bezwecke nämlich die Erhaltung, Pflege und Verbesserung der natürlichen Erscheinungsformen.<sup>40</sup> Als die Stmk UA gegen die Aufhebung einer Unterschutzstellung (zugunsten eines Straßenbauvorhabens) nach § 68 Abs 2 AVG Beschwerde einlegte, befand der VwGH hingegen, dass der UA aus der bescheidmäßigen Unterschutzstellung keine Rechte erwachsen seien und daher die Behörde zu Recht die UA nicht eingebunden hätte und § 68 Abs 2 AVG angewandt hätte<sup>41</sup>. Insofern kam der UA kein Rechtsschutz gegen eine Verschlechterung des naturschutzrechtlichen Status eines Gebietes zu. Auch lehnte der VwGH ein Initiativrecht der UA auf Unterschutzstellung nach § 9 NÖ NSchG ab. Die NÖ UA habe kein Recht auf Entscheidung, weil die entsprechende materielle Norm der Behörde nur eine Handlungsermächtigung erteile, sie aber nicht zum Handeln verpflichte<sup>42</sup>.

Nach der bisherigen Judikatur ist die UA – die entsprechende Generalklausel vorausgesetzt – bei bescheidmäßigen Unterschutzstellungen einzubinden. Eine Unterschutzstellung kann sie jedenfalls dann nicht initiieren, wenn, wie dies meistens der Fall ist, die Unterschutzstellung im freien Ermessen der Behörde ist. Wird eine Unterschutzstellung widerrufen, so wäre mE aufgrund einer Generalklausel die UA einzubinden, weil mittelbar eine erhebliche Beeinträchtigung der Umwelt die Folge sein kann. Wien, das mit einem taxativen Katalog arbeitet, hat der UA jedenfalls auch bei Widerruf der Unterschutzstellung Parteistellung eingeräumt<sup>43</sup>.

## c) Feststellungsverfahren

In Zusammenhang mit der UVP für Zusammenlegungen, Flurbereinigungen und Weidelandschaffungen haben eine Reihe von Bundesländern entsprechend den Vorgaben der Bundesgrundsatzgesetze der UA ein Antragsrecht auf Feststellung der UVP-Pflicht zuerkannt<sup>44</sup>. Da die aufgezählten Maßnahmen nicht per se UVP-pflichtig sind, sondern das Erreichen bestimmter Erheblichkeitsschwellen vorausgesetzt ist bzw unbestimmte Rechtsbegriffe zur Abgrenzung verwendet werden, können Zweifelsfälle auftreten, deren Abklärung auch die UA initiieren kann.

<sup>40</sup> VwGH 30. 3. 1992, 91/10/0022.

<sup>41</sup> VwGH 22. 3. 1993, 93/10/0033.

<sup>42</sup> VwGH 24. 10. 1994, 94/10/140. Das Instrument der bescheidmäßigen Erklärung zum Naturdenkmal ist eine bloße Handlungsermächtigung an die Behörde im Rahmen planerischer Gestaltungsfreiheit, § 9 Abs 1 NÖ NSchG ist keine Handlungspflicht der Behörde zu entnehmen.

<sup>43</sup> Widerruf der Erklärung zum Biotop, zur ökologischen Entwicklungsfläche und zum Naturdenkmal, § 6 Abs 1 Zif 1 lit c, o und r Wr UmweltschutzG.

<sup>44</sup> Siehe FN 34 bis 38. § 50a Abs 4 Sbg Einforstungsrechtgesetz und § 24 a Abs 4 Stmk Einforstungs-Landesgesetz sind insofern nicht korrekt, als die UA nicht von allen Projekten der Weidelandschaffung zu informieren ist. Damit wird sie de facto entgegen § 34 a Abs 4 WWSG gerade bei den strittigen Projekten nicht rechtzeitig einen Feststellungsantrag stellen können.

In NÖ ermächtigt § 10 Abs 2 NSchG die UA, die Entscheidung zu beantragen, dass für ein konkretes Projekt keine Naturverträglichkeitsprüfung notwendig ist<sup>45</sup>. Als Übergangsregelung sieht § 38 Abs 6 NSchG vor, dass bis zur definitiven Ausweisung der Europaschutzgebiete die UA den Antrag stellen kann, dass für ein Projekt eine Naturverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird.

Zweifel, ob ein Projekt eine Genehmigung braucht, können natürlich auch in anderen Fällen des Landesrechts auftreten<sup>46</sup>. Wenn, dann könnte sich die UA nur auf die allgemeine Zulässigkeit von Feststellungsbescheiden stützen. Gemäß der Rechtsprechung des VwGH kann die Behörde einen Feststellungsbescheid ohne konkrete gesetzliche Ermächtigung erlassen, wenn dies im öffentlichen Interesse ist und kann auch eine Partei des Verwaltungsverfahrens eine Feststellung begehren, wenn der Bescheid im Einzelfall notwendiges Mittel entsprechender Rechtsverteidigung ist und insofern im Interesse der Partei liegt.<sup>47</sup> Ein rechtliches Interesse wird die UA nur geltend machen können, wenn der Gesetzgeber ihr die Wahrung des Umwelt- oder Naturschutzes als „subjektives Recht“ zuerkannt hat<sup>48</sup>. Dies ist derzeit nach Landesrecht nur bei der Bgld UA der Fall. Davon unabhängig ist zu klären, ob Rechtssicherheit nicht auch durch andere Verfahren erreicht werden kann, zB durch einen Antrag auf Herstellung des gesetzmäßigen Zustands, und ob der Materiengesetzgeber nicht den Parteienkreis eines Feststellungsverfahrens bereits geregelt hat.

#### d) Einschreiten gegen Missstände

Wurden die Umweltschutznormen von Dritten missachtet oder konnte die behördliche Prüfung den Schutz der Umwelt nicht sicherstellen, so sehen die meisten Landesrechte ein Einschreiten der zuständigen Behörden vor<sup>49</sup>. Wurde der UA eine Mitwirkung bei bestimmten Vorhaben oder bei allen Verfahren nach einem bestimmten Gesetz eingeräumt, so ergibt sich daraus auch ein Mitwirkungsrecht bei gesetzlich vorgesehenen Kontrollverfahren. Eine Mitwirkung in der Kontrolle kann sich daher aus den Umweltgeneralklauseln in NÖ und der Stmk ergeben.<sup>50</sup> Weiters begründen die Generalklauseln in Tirol und Sbg eine Parteistellung in Kontrollverfahren nach den Naturschutzgesetzen.<sup>51</sup> Dergestalt ist eine Mitwirkung der UA etwa gesichert bei amtswegig einzuleitenden Verfahren zur Einstellung oder Beseitigung von konsenslosen Vorhaben bzw zur Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustands<sup>52</sup>. Aber auch bei Verfahren zur nachträglichen Auflagenerteilung oder zum Entzug von Genehmigungen kann die UA mitreden, sofern das maßgebliche Materiengesetz der Behörde ein derartiges Einschreiten vorschreibt. Die Mitwirkung bei Verwaltungsstrafverfahren ist in den meisten Ländern explizit ausgeschlossen.

1992 hat der VwGH ausgesprochen, dass die UA derartige Verfahren auch initiieren kann. Hat ein Verfahren auch die Vermeidung einer erheblichen Schädigung der Umwelt zum Gegenstand, liegen

<sup>45</sup> „Die Behörde hat auf Antrag des Projektwerbers oder der NÖ Umwelthanwaltschaft mit Bescheid festzustellen, dass das Projekt weder einzeln noch im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Europaschutzgebietes führen kann.“

<sup>46</sup> Siehe zB VwGH 9. 3. 1998, 98/10/0017. Dieser Entscheidung lag eine unterschiedliche Auffassung zur naturschutzrechtlichen Bewilligungspflicht für Schutz- und Regulierungsmaßnahmen an einem Fließgewässer seitens der Stmk UA und des Projektwerbers bzw der Behörde zugrunde. Zu Recht gestand der VwGH der UA nicht zu, anstelle des Projektwerbers den Antrag auf naturschutzrechtliche Prüfung zu stellen.

<sup>47</sup> VwGH 4.11.1992, 86/17/0162.

<sup>48</sup> Vgl auch VwGH 19. 12. 2000, 2000/05/0221: Der Nachbar kann nach der OÖ BauO 1994 keine Feststellung begehren, weil ihm im baupolizeilichen Verfahren keine Parteistellung eingeräumt ist und er daher keine subjektiv-öffentlichen Rechte besitzt.

<sup>49</sup> Freilich sind zum Teil bei den verwaltungspolizeilichen Instrumenten Regelungslücken festzustellen.

<sup>50</sup> § 11 Abs 1 NÖ UmweltschutzG und § 6 Abs 2 Stmk UmweltschutzG, wobei deren begrenzte Reichweite, wie oben dargelegt, zu beachten ist. Bezüglich NÖ ist auch noch auf die gesonderte Generalklausel in § 27 NSchG zu verweisen.

<sup>51</sup> § 34 Abs 8 Tir NaturschutzG und § 55 Sbg NSchG. § 50 Abs 4 VlbG Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung hingegen gibt der UA nur ein Berufungsrecht hinsichtlich der *Genehmigungsverfahren* für bestimmte Projekte. In allen sonstigen Verfahren ist sie nur anzuhören und hat das Recht auf Zustellung des Bescheids. Daraus lässt sich mE keine vollwertige Parteistellung für die Kontrollverfahren ableiten.

<sup>52</sup> Siehe zB § 46 Sbg NSchG und § 16 Tiroler NaturschutzG, aber auch § 50a Stmk Raumordnungsgesetz, LGBl 127/1974 idF 7/2002.

also die Voraussetzungen nach § 11 Abs 1 NÖ UmweltschutzG für die Parteistellung der NÖ UA vor, „dann hat diese nicht nur das Recht, in amtswegig eingeleiteten Verfahren als Partei beigezogen zu werden, sondern auch das Recht, solche Verfahren zu initiieren“. Die NÖ UA hatte einen Antrag auf Herstellung des gesetzmäßigen Zustands nach § 25 NÖ NSchG gestellt.<sup>53</sup>

In jenen Bundesländern, die mit taxativen Katalogen oder in einzelnen Gesetzesbestimmungen die Zuständigkeit der UA festschreiben, müssen diese auf Mitwirkungsrechte der UA bei Kontrollmaßnahmen untersucht werden. So hat Wien im relevanten Verfahrenskatalog den Auftrag zur Wiederherstellung des früheren oder des bewilligten Zustands nach dem NaturschutzG aufgezählt<sup>54</sup>, jedoch nicht jene Verfahren der Bauordnung, die bei konsenslosen Bauten oder bei Abweichungen vom Konsens amtswegig einzuleiten sind. Bgld hat im Anhang zu § 3 (Mitwirkung in Verwaltungsverfahren) die Nichtigerklärung von Bescheiden wegen Widerspruch zum Flächenwidmungsplan genannt<sup>55</sup>. Die Bgld UA kann daher die Nichtigerklärung eines baurechtlichen Genehmigungsbescheids beantragen. Außerdem ist im Bgld Verfahrenskatalog die nachträgliche Auflagenerteilung nach dem EIWG 2001 erfasst<sup>56</sup>.

In Bgld ist daneben die Besonderheit zu beachten, dass für die Missstandskontrolle eine eigene Bestimmung, und zwar eine Generalklausel geschaffen wurde. „Liegt ein begründeter Verdacht auf Bestehen eines Umweltmissstands vor, so kann die Burgenländische Umwelthanwaltschaft bei der zuständigen Behörde den Antrag auf Behebung des Missstands gemäß den Verwaltungsvorschriften stellen. Die Burgenländische Umwelthanwaltschaft hat das Recht auf Erhebung von ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmitteln gegen die getroffenen Maßnahmen oder gegen die Säumigkeit der Behörde. Dieses Recht gilt insbesondere auch gegenüber der im Rahmen der Gemeindeaufsicht zuständigen Aufsichtsbehörde.“ Als Umweltmissstand wird jede Beeinträchtigung oder Gefährdung der Umwelt entgegen Landesrecht und Verordnungen der Gemeinde angesehen, aber auch die Nichteinhaltung von landesgesetzlichen Bestimmungen, die dem Umweltschutz dienen<sup>57</sup>. Hervorzuheben ist, dass beim Verfahrenstypus Genehmigung (bzw Widerruf der Genehmigung) die Zuständigkeit der UA durch einen taxativen Katalog festgelegt ist, während bei Missstandsbehebungen aufgrund der Generalklausel ohne Erheblichkeitsschwelle alle einschlägigen Bestimmungen herangezogen werden können. In der Sache wird dies, abgesehen von der Erheblichkeitsschwelle keinen allzu großen Unterschied machen, da der Gesetzgeber bemüht war, in den Katalog nach § 3 alle relevanten Vorhaben bzw Verfahren aufzunehmen. Freilich werden mit der Generalklausel auch jene Projekte erfasst, für die kein Genehmigungsvorbehalt wohl aber ein nachträgliches bescheidmäßiges Einschreiten der Behörde vorgesehen ist<sup>58</sup>. Solche Verfahren sind der UA aufgrund der Missstandsklausel zugänglich, sie kann das Einschreiten auch beantragen. Gegenüber den Bundesländern mit Generalklauseln ist die bgld Regelung jedenfalls insofern weitergehend als auch mittelbare Beeinträchtigungen und Gefährdungen der Umwelt erfasst sind. Hier sind vor allem Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Organen zu nennen, die Bescheide erlassen haben, die wesentliche Umweltschutzvorschriften verletzen. So kann die UA in schwerwiegenden Fällen auch die Ergreifung von Maßnahmen der Gemeindeaufsicht beantragen.

---

<sup>53</sup> VwGH 20. 1. 1992, 91/10/0095 sowie später VwGH 20. 3. 1995, 94/10/0147. Zuletzt in Bezug auf die Stmk UA: VwGH 21. 3. 2001, 98/10/076.

<sup>54</sup> § 6 Abs 1 Zif 1 lit s Wr UmweltschutzG.

<sup>55</sup> Anhang zu Bgld L-UAG, lit A, Zif 3.

<sup>56</sup> Anhang zu Bgld L-UAG, lit E, Zif 5.

<sup>57</sup> § 4 Abs 1 und 2 Bgld L-UAG.

<sup>58</sup> So unterliegt die Aufbringung von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen nach dem BodenschutzG direkten gesetzlichen Beschränkungen. Werden von der Behörde bei Bodenuntersuchungen wesentliche Schadstoffgehalte festgestellt, so hat die Behörde dem Eigentümer/der Eigentümerin die Erstellung von Düng- und Bewirtschaftungsplänen zur Beseitigung oder Verminderung der nachhaltigen Bodenbeeinflussung bescheidmäßig aufzutragen (§ 3 Bgld Bodenschutzgesetz, LGBl 87/1990 idF 75/2000).

OÖ hat seiner UA in § 5 Abs 2 UmweltschutzG<sup>59</sup> die Missstandskontrolle ausdrücklich aufgetragen, im Unterschied zu Bgld der UA jedoch kein Recht auf ein Verfahren (bzw eine Entscheidung) eingeräumt. Sie kann daher insbesondere keine Anträge bzw Säumnisanträge aufgrund § 5 Abs 2 UmweltschutzG stellen. Hinsichtlich der Materiengesetze finden sich ähnlich weiche Instrumente zur Erwirkung nachträglicher Auflagen für Abfallbehandlungsanlagen und Stromerzeugungsanlagen<sup>60</sup>. OÖ und Sbg sind damit die einzigen Bundesländer mit „echten“ UA, denen keine Parteistellung in amtswegig eingeleiteten Kontrollverfahren zukommt, geschweige denn dass sie solche initiieren könnten. Für Salzburg ist dies insofern zu relativieren, als zumindest für Naturschutzangelegenheiten die Generalklausel in § 55 Sbg NaturschutzG entsprechende Wirkung entfalten kann. Der taxative Katalog in § 8 Sbg LUA-G spricht hingegen nur von Verfahren zur Errichtung und Änderung von umweltrelevanten Vorhaben.

Die Krnt Regelungen bieten keine Anhaltspunkte für ein Recht des Naturschutzbeirats auf Initiierung oder Beteiligung an Kontrollverfahren.

#### 4. Zugang zu den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts

An dieser Stelle gilt es darzulegen, welche UA Beschwerde an den VwGH bzw VfGH erheben können, in welchen Verfahren sie dies tun können und was sie geltend machen können.

Wie der VwGH schon zur NÖ UA 1988 befand, ergibt sich aus der Einräumung der Parteistellung keine volle Beschwerdelegitimation im Sinne Art 131 Abs 1 Zif 1 B-VG, da die UA keine subjektiv-öffentlichen Rechte besitze, sie daher materiell auch nicht in ihren Rechten verletzt sein könne. Wenn dann könne die Anwaltschaft nur die Einhaltung von Verfahrensvorschriften geltend machen, also insbesondere wenn das Parteiengehör verletzt worden ist<sup>61</sup>. Der Stmk Gesetzgeber verankerte in seinem Gesetz über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt 1988 daraufhin im Sinne Art 131 Abs 2 B-VG ausdrücklich das Recht der UA, „gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben“<sup>62</sup>. Auch dies sollte sich als unzureichend erweisen. Selbst in jenem Fall, wo der UA die Wahrung der Interessen des Umweltschutzes aufgetragen und ihr im behördlichen Verfahren Parteistellung im Sinne des § 8 AVG samt dem Recht zur VwGH-Beschwerde nach Art 131 Abs 2 B-VG eingeräumt war (Stmk UA), gestand der VwGH der UA keine subjektiv-öffentlichen Rechte zu. „Der als Partei fungierende Landesumweltanwalt trägt nicht zur Durchsetzung subjektiver Rechte des Landes, sondern zur Verwirklichung des objektiven Rechtes bei; er übt nur formal `Rechte` aus, inhaltlich nimmt er `Kompetenzen` wahr“<sup>63</sup>.

Dies veranlasste den Bundesgesetzgeber beim UVP-G 1993 die Beschwerdelegitimation der UA (und der Bürgerinitiativen) doppelt abzusichern, einerseits durch die Klarstellung, dass die Parteistellung der Durchsetzung subjektiver Rechte inhaltlicher Natur diene, andererseits durch die explizite Einräumung der Beschwerdelegitimation.<sup>64</sup> Diese Formel hat sich, wie die VwGH-

<sup>59</sup> „Bei begründetem Verdacht auf Nichteinhaltung landesgesetzlicher Bestimmungen, die dem Interesse des Umweltschutzes dienen, hat die zuständige Behörde, nachdem ihr die Missstände von der O.ö. Umweltschutzbehörde angezeigt worden sind, dieser Auskunft zu geben, ob und welche Veranlassungen in der aufgezeigten Angelegenheit getroffen worden sind. Die Behörde ist gegenüber der O.ö. Umweltschutzbehörde verpflichtet, die von ihr gesetzten Schritte bzw deren Unterbleiben zu begründen.“

<sup>60</sup> § 37 Abs 3 Oö AWG und § 14 Oö Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz.

<sup>61</sup> VwGH 29. 2. 1988, 87/10/0011. Siehe vorher schon gleich zum Mühlenfonds nach dem Mühlengesetz 1965, VwGH 2. 7. 1981, 671, 672/80.

<sup>62</sup> § 6 Abs 2 Stmk Umweltschutzgesetz vom 21. 6. 1988, LGBl 78/1988.

<sup>63</sup> VwGH vom 22. 3. 1993, ZI 93/10/0033.

<sup>64</sup> Die UA (und die BI) wurde berechtigt, „die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen, Rechtsmittel zu ergreifen und Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof oder den

Entscheidung zu Beschwerden von Bürgerinitiativen aufgrund § 19 Abs 3 UVP-G zeigen, durchaus bewährt. § 17 Forstgesetz (Rodungen) etwa zählt nach dem VwGH zu den Umweltschutzvorschriften, „deren Einhaltung als subjektives Recht im Verfahren vor dem VwGH geltend gemacht werden kann“<sup>65</sup>. Diese Verdeutlichung in Richtung subjektiver Rechte hat bisher generell nur Bgld übernommen<sup>66</sup>. In den übrigen Bundesländern hat diese Formel nur im Rahmen der Umsetzungen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Flurbereinigungen und Weidelanderschaffungen Eingang gefunden.

Tirol hat der UA als einziges Land nicht explizit das Recht der VwGH-Beschwerde eingeräumt, sodass die Tiroler UA nur die Verletzung von Verfahrensvorschriften im Sinne Art 131 Abs 1 Zif 1 B-VG geltend machen kann<sup>67</sup>. In den übrigen Bundesländern wurde der UA das Recht der VwGH-Beschwerde im Sinne des Art 131 Abs 2 B-VG ausdrücklich eingeräumt, und zwar für jene Verfahren, wo sie volle Parteistellung haben<sup>68</sup>. Siehe dazu oben. Es wurden damit schon inhaltliche Rechtsverletzungen vor dem VwGH erfolgreich geltend gemacht<sup>69</sup>. Der VwGH hat auch den Antrag der UA auf aufschiebende Wirkung der Beschwerde zugelassen, weil die Inanspruchnahme des bekämpften Bescheids einen Nachteil für die von der UA wahrzunehmenden öffentlichen Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes darstellen würde.<sup>70</sup>

Hervorzuheben ist, dass Bgld wie auch der Bundesgesetzgeber im UVP-G (und in den Grundsatzgesetzen zur Flurbereinigung) bei den Genehmigungsverfahren nach § 3 L-UAG der UA ausdrücklich den Rechtszug zum Verfassungsgerichtshof eröffnet hat<sup>71</sup>.

## 5. Unabhängigkeit und Ausstattung

Der VlbG Naturschutzanwalt bzw die VlbG Naturschutzanwältin wird durch Naturschutzvereinigungen, die in VlbG ihren Sitz und Wirkungsraum haben, bestellt. Es entscheidet die Stimmenmehrheit, wobei die Stimmen nach der Zahl der Vereinsmitglieder gewichtet sind<sup>72</sup>. VlbG ist damit das einzige Land, das die Bestellung der UA Nichtregierungsorganisationen überantwortet hat. In allen anderen Ländern erfolgt die Bestellung des Leiters/der Leiterin der UA durch die Landesregierung. Kärnten ist in mehrfacher Hinsicht ein Sonderfall, weil dem Naturschutzbeirat, einem nicht ständigem Kollegialorgan, die Mitwirkung in (vereinzelten) Verwaltungsverfahren zuerkannt wird. Vorsitzende/r des Naturschutzbeirats ist der Landesrat/die Landesrätin für Naturschutz. Die übrigen fünf Mitglieder werden auf Vorschlag von Naturschutzorganisationen im Land bestellt. Generell gilt die Mehrheitsentscheidung, für die Erhebung von VwGH-Beschwerden ist die 2/3-Mehrheit erforderlich, wobei der Landesrat/die Landesrätin kein Stimmrecht hat.<sup>73</sup> Handelt es sich dabei um Ausnahmegenehmigungen für beeinträchtigende Vorhaben in Nationalparkgebieten, so

---

Verfassungsgerichtshof zu erheben“ (§ 19 Abs 3 und 4 Abänderungsantrag der Abg Kohl, Svihalek und Kollegen zur RV für ein UVP-G (269 Bglnr 18. GP) vom 2. 4. 1993).

<sup>65</sup> VwGH 18. 11. 2001, 2000/07/0229.

<sup>66</sup> § 3 Abs 1 2. Satz Bgld L-UAG.

<sup>67</sup> VwGH 29. 6. 1998, 98/10/0146. Die Beschwerde der UA wurde *abgewiesen*, weil die behauptete Verletzung des Parteihörs nicht gegeben war. In der Sache wurde keine Prüfung vorgenommen, weil die UA nicht Träger materieller Rechte sei.

<sup>68</sup> § 50 Abs 5 VlbG Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, § 8 Abs 4 Sbg LUA-G, § 5 Abs 1 Oö UmweltschutzG, § 6 Abs 2 Stmk UmweltschutzG, § 11 Abs 1 NÖ UmweltschutzG, § 6 Abs 1 Wr UmweltschutzG, § 61 Abs 3 K-NSG und §§ 3 Abs 2 und 4 Abs 1 Bgld L-UAG. In § 4 Abs 1 Bgld L-UAG (Missstandskontrolle) ist bloß von Rechtsmitteln die Rede. Für eine Beschwerdelegitimation spricht, dass auch Beschwerden an den VwGH und den VfGH grundsätzlich Rechtsmittel sind (vgl *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1986) 688). Jedenfalls kann hier via Beschwerde die Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden.

<sup>69</sup> Siehe zB VwGH 29. 9. 1993, 93/02/0041.

<sup>70</sup> VwGH 23. 10. 1997, AW 97/10/0036.

<sup>71</sup> Dies kann insbesondere dann relevant werden, wenn die Rechtsverletzung schon auf Verordnungsebene (zB durch gesetzwidrige Standortausweisung oder Grenzwertfestlegungen) erfolgte und die Verordnung für eine Projektgenehmigung präjudiziell ist. Ein Erfolg in der Sache kann dann nur erreicht werden, wenn die generelle Norm aufgehoben wird, was nur dem VfGH zusteht.

<sup>72</sup> § 51 VlbG Naturschutzgesetz.

<sup>73</sup> §§ 61, 62 und 63 Abs 2 K-NSG.

ist jedoch Einstimmigkeit für die Beschlussfassung erforderlich. Die Konstruktion des Naturschutzbeirats, insbesondere die Vorsitzführung durch den Naturschutzlandesrat/die Naturschutzlandesrätin, lassen dessen Rechte eher als Aufsichtsinstrumente der Oberbehörde gegenüber den Unterbehörden erscheinen, denn als eine parallele Rechtskontrolle.<sup>74</sup>

Außer VlbG, Tirol und Krnt, das ohnehin einen Sonderfall darstellt, haben alle Bundesländer ihre UA weisungsfrei gestellt. Mit Ausnahme von Sbg sind die Anwaltschaften beim Amt der Landesregierung eingerichtet. Die Sbg UA besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. In allen Bundesländern mit Ausnahme von NÖ und Stmk ist die Bestattungsdauer gesetzlich befristet. In der Stmk erfolgt die Bestellung ebenfalls befristet, die Bestattungsdauer variierte im Laufe der Jahre.

Die personelle Ausstattung (inkl Leitung und Sekretariat) der UA pendelt zwischen 11 (Wien<sup>75</sup>, OÖ<sup>76</sup>) und 2 (VlbG<sup>77</sup>) Personen. Dazwischen liegen NÖ<sup>78</sup> (10), Stmk<sup>79</sup> (7), Sbg (6)<sup>80</sup>, Tirol (4)<sup>81</sup> und Bgld (3)<sup>82</sup>. Die VlbG Anwaltschaft muss ohne juristische Fachkraft auskommen. Die übrigen Anwaltschaften können keineswegs alle notwendigen Sachverständigenfelder (wie zB Umwelttechnik, Biologie, Umweltmedizin, Kulturtechnik, Raumplanung) durch eigenes Personal abdecken. Die Heranziehung anderer Sachverständige des Landesdienstes stößt jedoch naturgemäß, da es um die Kritik an Sachverständigengutachten des Landesdienstes geht, an Grenzen. In Tirol darf sich die UA in Verfahren vor der BH von ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten vertreten lassen (§ 34 Abs 8 Tir NSchG). Auch in Sbg können in naturschutzrechtlichen Verfahren vor der BH Naturschutzbeauftragte tätig werden (§ 84 Sbg NSchG).

## C. Durch Bundesgesetze eingeräumte Parteistellung

Inzwischen betrauen drei Bundesgesetze die von den Ländern eingerichteten UA mit der Vertretung der Umweltinteressen in Verwaltungsverfahren.

### 1. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz<sup>83</sup>

Die Umweltschutzbehörde kann in allen UVP-Genehmigungsverfahren die Einhaltung der Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht geltend machen, an den Umweltsenat berufen und beide Gerichtshöfe öffentlichen Rechts anrufen<sup>84</sup>. Der Kreis der UVP-pflichtigen Projekte ergibt sich aus dem Anhang 1 zum UVP-G 2000 und umfasst derzeit 88 Vorhabensarten. Zum Schutz besonders sensibler Gebiete sind Projekte in diesen Gebieten ab einer geringeren Größenordnung UVP-pflichtig, wenn die UVP-Behörde dies feststellt. Auch Änderungen von Vorhaben sind nur dann UVP-pflichtig,

<sup>74</sup> In diese Richtung weisen auch die Beschwerden an den VwGH, die sich in den genannten vier Fällen gegen einen Bescheid einer Bezirkshauptmannschaft wandten (VwGH 21. 11. 1994, 94/10/0076; 3. 8. 1995, 92/10/0411; 27. 11. 1995, 90/10/0059 und 28. 4. 1997, 94/10/0105).

<sup>75</sup> [www.magwien.gv.at/wua/team](http://www.magwien.gv.at/wua/team), Abfrage vom 26. 8. 2002.

<sup>76</sup> Auskunft vom 23. 8. 2002. Zwei Dienstposten sind nur teilzeitbesetzt.

<sup>77</sup> Auskunft vom 24. 8. 2002.

<sup>78</sup> Auskunft vom 13. 9. 2002.

<sup>79</sup> Auskunft vom 13. 9. 2002.

<sup>80</sup> Schreiben der Sbg UA vom 3. 9. 2002. Drei der sechs Bediensteten sind Teilzeitkräfte.

<sup>81</sup> Mündliche Auskunft vom 12. 10. 2002. Eine Sekretariatskraft ist nur teilzeitbeschäftigt.

<sup>82</sup> Ins Auge gefasste vorläufige Ausstattung laut Erläuternder Bemerkungen zum Initiativantrag betreffend ein Gesetz über die Burgenländische Landesumweltschutzbehörde der Abg Mag Darabos, Mag Kroyer und Kollegen, Z 18-2, vom 1. 2. 2001 sowie Ausschussbericht und Abänderungsantrag, 346 BlgLT, vom 10. 4. 2002.

<sup>83</sup> Zu UA und UVP-G siehe *Ritter*, Umweltverträglichkeitsprüfung (1995) 179ff; *Bergthaler*, Der Anwendungsbereich des UVP-G und *ders*, Verfahrenskonzentration, mündliche Verhandlung und Parteistellung, in: *Bergthaler/Weber/Wimmer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung (1998), 92 und 428f.; *Madner*, Umweltverträglichkeitsprüfung, in: *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts II (2002), 442 und 458; sowie *Raschauer*, Kommentar zum UVP-G (1995) und *Köhler/Schwarzer*, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (1997).

<sup>84</sup> § 19 Abs 1 und 3 UVP-G.

wenn dies nach einer Einzelfallprüfung festgestellt wird. Führen mehrere Projekte, die einzeln unterhalb der Schwelle liegen, gemeinsam zu einer Umweltbeeinträchtigung, so kann dies nach einer Einzelfallprüfung zur UVP-Pflicht führen. Zu all diesen „Feststellungsverfahren“, die eigentlich rechtsgestaltender Natur sind, hat die UA ein Antragsrecht wie auch zum echten Feststellungsverfahren, in dem geklärt wird, ob die zwingenden Schwellen der UVP-Pflicht vorliegen<sup>85</sup>. Da der UA im Feststellungsverfahren keine Beschwerdelegitimation nach Art 131 Abs 2 B-VG eingeräumt ist, ist ihr der Rechtszug an den VfGH verwehrt<sup>86</sup>. Im Unterschied zu den Bürgerinitiativen hat die UA auch im vereinfachten UVP-Verfahren Parteistellung<sup>87</sup>. Soweit die UVP im Rahmen eines Ordnungsverfahrens erfolgt, kann die UA hier mitwirken und letztlich auch eine Trassen-VO für Straßen- oder Bahnprojekte vor dem VfGH anfechten<sup>88</sup>. Auch in den nachfolgenden (bescheidmäßigen) Genehmigungsverfahren zB nach dem Wasserrechtsgesetz oder Forstgesetz kommt der UA Parteistellung zu<sup>89</sup>. Nach dem UVP-G ist die UA auch in die Kontrolle eingebunden, und zwar als Partei in der Abnahmeprüfung, wo geklärt wird, ob das Vorhaben entsprechend der Genehmigung ausgeführt wurde<sup>90</sup>.

Alle in den Ländern eingerichteten UA erfüllen die Kriterien des § 2 Abs 4 UVP-G<sup>91</sup> und sind daher berechtigt, Anträge auf Feststellung der UVP-Pflicht zu stellen und an den Genehmigungs- und Abnahmeprüfungsverfahren teilzunehmen.

## 2. Umweltmanagementgesetz

Nach dem Umweltmanagementgesetz (UMG) ist die UA zur Qualitäts- und Integritätssicherung der Umweltgutachter/innen als auch zur Sicherung der Rechtmäßigkeit einer Eintragung in das Verzeichnis der umweltgeprüften Betriebe berufen. Zu diesem Zweck kann sie den Widerruf der Zulassung von Umweltgutachter/inne/n beantragen – auch aus Anlass einer fehlerhaften einzelnen Umwelterklärung – und die Eintragung von Betrieben in das Standortregister verhindern bzw die Streichung begehren. Sie ist aber auch amtswegig jedem Eintragungsverfahren (auch Streichungsverfahren) als Partei beizuziehen. Der Rechtszug zum VfGH ist nur in Bezug auf die Zulassung der Umweltgutachter/innen ausdrücklich eröffnet<sup>92</sup>.

## 3. Abfallwirtschaftsgesetz

Das im Februar 2002 vom Nationalrat beschlossene AWG 2002 hat die Bedarfskompetenz des Bundes in Bezug auf die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen ausgeschöpft und die Entscheidungskonzentration auf weitere Materien des Bundes und der Länder ausgedehnt. Zur Wahrung der Naturschutzinteressen im ordentlichen und im vereinfachten Genehmigungsverfahren wurde der UA Parteistellung eingeräumt. In bestimmten, nicht allen, vereinfachten Verfahren darf die UA auch andere, ausgewählte, öffentliche Interessen geltend machen, jedoch kommt ihr hier im Unterschied zum ordentlichen Verfahren das Recht der VfGH-Beschwerde nicht zu. Bei Genehmigung mobiler Anlagen ist sie Partei zur Wahrung der öffentlichen Interessen und hat Beschwerderecht. Die UA kann auch ein Feststellungsverfahren auslösen<sup>93</sup>. Die Mitwirkungsrechte der echten UA wurden bei Abfallbehandlungsanlagen, die bisher dem Landesrecht unterlagen, durch die nur halbherzige Einbindung der UA in das Bundesverfahren geschmälert. Insbesondere, weil im

<sup>85</sup> §§ 3 Abs 2, 4 und 7 sowie § 3 a Abs 1 bis 3 UVP-G.

<sup>86</sup> Vgl VfGH 13. 12. 2000, 2000/04/0163.

<sup>87</sup> Umkehrschluss zu § 19 Abs 2 UVP-G.

<sup>88</sup> § 24 Abs 11 iVm § 19 Abs 3 UVP-G.

<sup>89</sup> § 24 h Abs 5 UVP-G.

<sup>90</sup> § 19 Abs 3 iVm § 20 UVP-G.

<sup>91</sup> Klarstellend insbesondere in Bezug auf die VlbG und Krt UA ist das Rundschreiben des BMLFUW zur Durchführung des UVP-G vom 30. Mai 2001, GZ 11 475/4-I/1U/2001. In Bezug auf die VlbG UA siehe auch die Entscheidung des Umweltsenats, US 23. 12. 1998, US 8/1998/2.

<sup>92</sup> § 13 und § 16 Abs 5 und 6 UMG, BGBl 96/2001.

<sup>93</sup> §§ 6 Abs 6, 42 Abs 7 Z 8, 50 Abs 4 und 52 Abs 3 AWG 2002, BGBl I 102/2002. Siehe auch Wolfslehner/Hochholdingner, Das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, RdU 2000, 44 (48).

ordentlichen Verfahren von den UA nur die Naturschutzinteressen und nicht der allgemeine Umweltschutz bzw Nachbarschaftsschutz geltend gemacht werden kann, sowie im vereinfachten Verfahren der Rechtszug zum VwGH abgeschnitten wurde.

## D. Resümee

Trotz eines gewissen Angleichungsprozesses in der Vergangenheit klaffen die landesrechtlichen Regelungen zur UA noch weit auseinander. Im unteren Teil der Skala sind die Naturschutzanwaltschaften von Krnt, VlbG und Tirol anzusiedeln. Kann VlbG die relativ unabhängige Bestellung für sich als Pluspunkt verbuchen, so sind die Einschränkung der Mitbestimmung auf sehr wenige Vorhaben ein Minuspunkt. Tirol lässt die UA bei allen naturschutzrechtlichen Verfahren mitsprechen, verwehrt ihr jedoch die Weisungsfreiheit und den Rechtszug an den VwGH. Die Tir UA kann daher dort die inhaltliche Rechtswidrigkeit von Bescheiden nicht geltend machen. Krnt hat ein behäbiges Kollegialorgan, dem ein Landesregierungsmitglied vorsitzt. Selbst der Naturschutz kann nicht wirklich wahrgenommen werden, nachdem Ausnahmegenehmigungen in anderen Schutzgebieten als dem Nationalpark ohne Beteiligung des Naturschutzbeirats geprüft werden. Die Personalausstattung ist in allen Fällen auf die Landesaufgaben zugeschnitten und wird in keiner Weise den neuen Aufgabenfeldern aufgrund des UVP-G und des UMG gerecht.

Innerhalb der echten UA lässt sich in einem kursorischen Überblick eine Reihung schwer vornehmen. Sbg schränkt die Mitsprache der UA auf die *Errichtung* von Anlagen ein, eine Mitsprache bei Kontrollverfahren kann daher nur schwer geltend gemacht werden (dies gilt nicht für das Naturschutzverfahren). Eine generelle Zuständigkeit für Betriebsanlagen ist im Rahmen des Baurechts nicht gegeben. Den Regelungen in NÖ und der Stmk sind nach wie vor die großzügigen Generalklauseln zugute zu halten, Wien die definitive Hereinnahme besonders umweltrelevanter Betriebsanlagen und die Beteiligung der UA in Verfahren zur Aufhebung einer Unterschutzstellung. Die oö Regelungen decken die relevanten Vorhaben gut ab und versuchen durch eine eigene Regelung dem Vollzugsdefizit im Umweltrecht etwas entgegenzusetzen. Das Bgld besticht zusätzlich durch die Tatsache, dass die UA die Einhaltung der Raumordnungsvorschriften verfolgen kann und weitgehende, rechtlich durchsetzbare Instrumente gegen die Verletzung von Umweltschutzvorschriften hat. Regelungsbedarf gibt es jedoch gerade angesichts der Verlängerung der Bundesstraßen bei Zulassung von Straßenbauten. Der Aufgabenfülle stehen in Bgld freilich keine hinreichenden Personalreserven gegenüber.

Selbst wenn ein Landesgesetzgeber bemüht ist, alle umweltrelevanten Verfahren der UA zu öffnen, ergeben sich aus der Sicht des Umweltschutzes aufgrund der Kompetenzregelungen Schranken<sup>94</sup>. Schranken, die auch nicht durch die Hereinnahme der UA in Verfahren nach dem UVP-G wettgemacht werden können, da die Schwellen für die UVP-Pflicht großteils sehr hoch sind. Es gibt also noch genug zu tun, will man dem Anspruch, die UA bei allen umweltrelevanten Verfahren einzubinden, Genüge tun. Vordringlich erscheint mir jedoch, dass die Personalausstattung der UA den deutlich gewachsenen Aufgaben angepasst wird.

### → In Kürze

**Die Landesumweltschutzanwaltschaften verfügen in den Landesverfahren nach wie vor über sehr unterschiedliche Reichweiten, die vom bloßen Naturschutz bis zum Umweltschutz in Anlagenrechten gehen. Der Bundesgesetzgeber hat sie bei allen Großprojekten nach dem UVP-G und neuerdings auch bei allen Abfallanlagen nach AWG eingebunden. Die Ausstattung der LUA hat mit dieser Aufgabenerweiterung nicht Schritt gehalten.**

<sup>94</sup> ZB für Schotterabbauten, welche aus Kompetenzgründen vom Baurecht nicht erfasst werden können und wo die naturschutzrechtliche Prüfung angesichts der übrigen Problemfelder naturgemäß zu kurz greift.

**Zum Thema**

**Über die Autorin:**

Dr Marlies Meyer ist Referentin für Umweltrecht im Grünen Parlamentsklub, 1017 Wien-Parlament.

Email: marlies.meyer@gruene.at.

**Vom selben Autor bei MANZ erschienen:**

Meyer (Hrsg), Grundrecht auf Gesundheit (1993)

**MANZ Bestellservice:**

Tel: (01) 531 61-100, Fax: (01) 531 61-455, E-Mail: bestellen@manz.at