Track 10: Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren

Rechtliche Grundlagen – Hindernisse – Chancen

Gregor Schamschula

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 2
2. Die Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung 2
3. Die Aarhus Konvention 3
3.1 Der Zugang zu Umweltinformationen 3
3.2 Die Beteiligung in Umweltverfahren 4
3.3 Der Zugang zu Gerichten 4
3.4 Die Öffentlichkeit nach der Aarhus Konvention 5
4. Öffentlichkeitsbeteiligung in anderen Ländern 6
5. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis 7
5.1 Problem: Verfahrenswahl 8
5.2 Problem: Know-How 9
5.3 Problem: Ressourcen 10
5.4 Problem: NIMBYs 10
6. Lösungsansätze 11
6.1 Planungen ernst nehmen 11
6.2 Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nehmen 11

1. Einleitung

Öffentlichkeitsbeteiligung, also Beteiligung an umweltrechtlichen Verfahren ist ein Recht. Sie hat das Ziel, durch die Einbeziehung von potentiell betroffenen Personen die Akzeptanz von Projekten zu steigern und die Verwaltung von gemeinsamen Ressourcen zu demokratisieren. Es zeigen sich jedoch sowohl rechtliche, als auch praktische Hindernisse für diese Beteiligung. Der vorliegende Text geht zuerst auf die rechtlichen Grundlagen ein, auf deren Basis dann Erfahrungen aus der Praxis aufgezeigt werden. Mit anderen Worten: zuerst wie es sein sollte, dann wie es ist. Sowohl die Theorie als auch die Praxis zeigen deutliche Ungleichgewichte, zwischen der Öffentlichkeit auf der einen und den Wirtschaftstreibenden als in die Umwelt eingreifende Akteur*innen auf der anderen Seite. Der Text schließt mit Vorschlägen zur Verbesserung von Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Beseitigung der gröbsten Ungleichheiten im Umweltrecht.

2. Die Grundlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung

1992 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Erklärung über Umwelt und Entwicklung, genannt „Rio Erklärung“[1] zum Schutz der „Unversehrtheit des globalen Umwelt- und Entwicklungssystems“ unter Rücksichtnahme darauf, dass „die Erde, unsere Heimat, ein Ganzes darstellt, dessen Teile miteinander in Wechselbeziehung“ steht. In dieser Erklärung heißt es in Grundsatz 10:

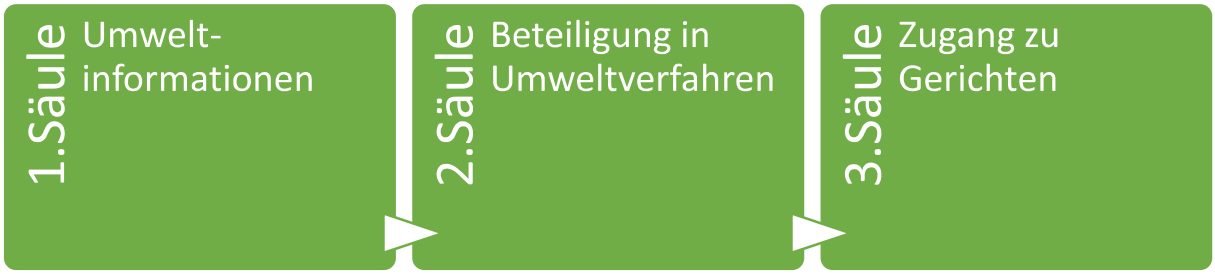
[1] Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992).

> *„Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.“*

Damit ist die Rio-Erklärung der Stein des Anstoßes für umfangreiche Bemühungen, um der Öffentlichkeit in Umweltbelangen einen Platz einzuräumen und der Umwelt eine Stimme zu geben. 1998 folgt im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) die Unterschrift unter das *„Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*“, kurz nach der Stadt, in der es unterschrieben wurde: Aarhus Konvention.[2] Die Aarhus Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der der Öffentlichkeit Rechte im Umweltbereich einräumt. Er wurde von mittlerweile 46 Staaten und der Europäischen Union (EU) selbst ratifiziert, Österreich unterschrieb den Vertrag – wie die EU – bereits 1998, und beide ratifizierten ihn im Jahr 2005. Durch die Erreichung der notwendigen Unterschriften trat die Konvention bereits 2001 in Kraft. Vergleichbare Konventionen wurden und werden auch in anderen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen besprochen, derzeit etwa in Ostasien und Südamerika.

3. Die Aarhus Konvention

Die Aarhus Konvention besteht aus „drei Säulen“ von Rechten, die der Öffentlichkeit zukommen. Die Säulen bauen dabei gedanklich aufeinander auf und bedingen einander. Die erste Säule regelt den Zugang zu Umweltinformationen, die zweite Säule die Beteiligung an Verfahren mit erheblichen Umweltauswirkungen und die dritte Säule den Rechtsschutz im Umweltrecht. Die Logik dahinter: nur wer Informationen hat, kann sich beteiligen und, daran angeknüpft, der Rechtsschutz als Gewähr für effektive Beteiligung.[3]



Die Besonderheit der Aarhus Konvention als völkerrechtlicher Vertrag ist, dass sich durch sie nicht nur Staaten selbst verpflichten, gewisse Regeln oder Umweltstandards einzuhalten, bzw. anzustreben, sondern dass sie Einzelpersonen Rechte verleiht und durch die Demokratisierung von

[2] United Nations, Treaty Series, vol. 2161, p. 447
[3] Letzteres ist nicht ausschließlich, nach der Aarhus Konvention gibt es sowohl Rechtsschutz nach der Beteiligung, als auch davon losgelöst.

Umweltrecht die Kontrolle staatlichen und privaten Handels auch in die Hände der Öffentlichkeit legt. Das direkte Ansprechen dieser Öffentlichkeit ist ein absolutes Alleinstellungsmerkmal eines derartigen Abkommens. Kofi Annan, zum Zeitpunkt der Entstehung der Konvention UNO-Generalsekretär, sagte über die Aarhus Konvention:

> *"The Aarhus Convention is the most ambitious venture in environmental democracy undertaken under the auspices of the United Nations. Its adoption was a remarkable step forward in the development of international law as it relates to participatory democracy and citizens' environmental rights."*[4]

3.1 Der Zugang zu Umweltinformationen

Die erste Säule der Aarhus Konvention beschreibt den freien Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit. Jede Person hat das Recht, vom Staat Informationen über die Umwelt und ihre Bestandteile, also etwa den Zustand von Luft, Wasser, Boden, Land und Landschaft sowie Lebensräume und Wirkungen auf Organismen und dergleichen zu erhalten. Die Definition, was Umweltinformationen sein können, ist sehr weit gefasst und umfasst sogar Pläne, Programme, Gutachten bis hin zu Bescheiden und behördlichen Entscheidungen, die die Umwelt und ihre Bestandteile betreffen.

Geregelt ist der Zugang zu Umweltinformationen in Artikel 4 der Aarhus Konvention, umgesetzt durch die Umweltinformationsrichtlinie[5] der EU und in Österreich implementiert durch das Umweltinformationsgesetz des Bundes[6], sowie Gesetze in allen österreichischen Bundesländern.[7] Die Regelungen sind großteils wortident und umfassen das Recht, formlose Anfragen an öffentliche Stellen zu stellen und so Umweltinformationen kostenlos zu erhalten.[8] Ein Nachweis, dass die Informationen aus rechtlichen oder praktischen Gründen für die anfragende Person relevant sind, ist nicht erforderlich, das Recht kommt der breit definierten „Öffentlichkeit" zu.

Mit dem Recht auf Umweltinformationen geht auch die Pflicht des Staates einher, diese Informationen aktiv zu sammeln und sie für die Öffentlichkeit aufzubereiten. Ein Beispiel dafür sind etwa Luftgütedaten, die an den Messstellen erhoben werden und jederzeit auf den Webseiten der Behörden abrufbar sind.[9]

3.2 Die Beteiligung in Umweltverfahren

Artikel 6 der Aarhus Konvention betrifft die Beteiligung an Verfahren mit potentiell erheblichen Umweltauswirkungen. Die Konvention garantiert, dass die „betroffene Öffentlichkeit" frühzeitig und effektiv an Verfahren beteiligt wird, wenn es um die Bewilligung großer Projekte wie etwa Flughäfen(ausbauten), Autobahnen, Großkraftwerken und dergleichen geht. Anders als das Recht auf den Zugang zu Umweltinformationen zielt das Recht zur Beteiligung nur auf jene Öffentlichkeit ab, die von den Projekten auch tatsächlich in ihren Rechten betroffen sein kann, also etwa dadurch, dass Verkehrslärm steigt oder die persönliche Wassernutzung eingeschränkt werden würde. Zusätzlich

---

[4] https://www.unece.org/env/pp/statements.05.11.html (11.7.2018).
[5] Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ABl. EG 1990, Nr. L 158, S. 56.
[6] Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt, BGBl 495/1993.
[7] Bspw Wien: Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt, Wr LGBl 15/2001; Oberösterreich: OÖ Umweltschutzgesetz, OÖ LGBl 84/1996.
[8] Hintergründe zu Umweltinformationen, Musteranträge und Rechtsmittel vgl auch http://www.oekobuero.at/infotext-umweltinformationsgesetz (11.7.2018).
[9] Für Wien etwa abrufbar unter https://www.wien.gv.at/ma22-lgb/luftgi.htm (11.7.2018).

normiert die Aarhus Konvention, dass Umweltschutzorganisationen jedenfalls "betroffen" sind und an den Verfahren teilnehmen dürfen.

In Österreich ist diese Beteiligung vor allem im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) vorgesehen. Das sind Verfahren zu Projekten, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, wie etwa eine Mindestzahl an Parkplätzen bei neuen Einkaufszentren,[10] bestimmte Kapazität für Stromerzeugung bei Kraftwerken,[11] eine bestimmte Anzahl an Tieren für landwirtschaftliche Großbetriebe[12] oder Straßen ab einer bestimmten Länge.[13] Pro Jahr gibt es etwa 30 dieser UVP-Verfahren in Österreich, sie stellen die größten und komplexesten Genehmigungsverfahren im Verwaltungsrecht dar.

3.3 Der Zugang zu Gerichten

Die dritte Säule beschreibt den Zugang zu Gerichten, und zwar bezogen auf Probleme bei Anträgen auf Umweltinformationen, für Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und auch darüber hinaus. Artikel 9 beschreibt das Recht, gegen die Nicht-Herausgabe von Umweltinformationen v (Absatz 1), gegen Verstöße in Bewilligungen großer Projekte mit potentiell erheblichen Umweltauswirkungen (Absatz 2), als auch gegen sonstige Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen des Staates oder sogar Privater (Absatz 3) vorgehen zu können. „Zugang zu Gerichten" bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Rechtsschutz gewährt wird, der effektiv ist, also eine inhaltliche Überprüfung durch eine unabhängige Stelle, die ihre Entscheidung auch durchsetzen kann. In Österreich wird diese Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte von Bund und Ländern vollzogen. Wie auch bei der Beteiligung steht der Zugang zu Gerichten nicht der ganzen Öffentlichkeit zu, sondern nur der „betroffenen Öffentlichkeit", also Personen die in ihren Rechten verletzt werden, und jedenfalls anerkannten Umweltorganisationen.

Die Umsetzung der dritten Säule erfolgte in Österreich bis dato nur bruchstückhaft. Es gibt Zugang zu Gerichten bei Verletzungen des Rechtes auf Umweltinformationen, sowie gegen Entscheidungen in UVP-Verfahren. Nicht umgesetzt wurde Artikel 9 Absatz 3 der Konvention, also Rechtsschutz gegen alle sonstigen Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen. Daher konnten Umweltschutzorganisationen so gut wie gar nicht und Privatpersonen nur in ihrer Funktion als Nachbar*innen rechtlich gegen Verstöße vorgehen.[14] Das führte dazu, dass 2010 beim Einhaltungsausschuss der Aarhus Konvention (ACCC) Beschwerde gegen Österreich erhoben wurde und die Nicht-Einhaltung 2014 von diesem und der Vertragsstaatenkonferenz festgestellt wurde.[15] 2014 eröffnete darüber hinaus die EU-Kommission, ebenfalls nach einer Beschwerde durch eine Umweltschutzorganisation, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich wegen Nicht-Umsetzung der dritten Säule der Aarhus Konvention.[16] Der Verstoß Österreichs wurde 2017 von der Vertragsstaatenkonferenz bestätigt, das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission ist nach wie vor anhängig.

2016 gab es erneut[17] richtungsweisende Entscheide des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in Sachen Zugang zu Gerichten, indem er in Fall C-243/15 entschied, dass Umweltorganisationen bei

[10] Etwa 1.000 Stellplätze gem Anhang 1 Z 19 lit a UVP-G.
[11] Etwa 15 MW Engpassleistung gem Anhang 1 Z 30 lit a UVP-G.
[12] Etwa 48.000 Hühner gem Anhang 1 Z 43 lit a UVP-G.
[13] Etwa 10 km Neubau von Schnellstraßen gem Anh 1 Z 9 lit a UVP-G.
[14] Als Nachbar*in hat jede Person das Recht, nicht durch Immissionen gestört zu werden, vgl § 364 ABGB.
[15] ACCC/C/2010/48 (Österreich), ECE/MP.PP/C.1/2012/.
[16] Nr. 2014/4111.
[17] Nach etwa EuGH 19.11.2014, C-404/13 Client Earth.

Naturverträglichkeitsprüfungen, also Prüfungen über Eingriffe in Europaschutzgebiete, Partei sein müssen. Alle einschlägigen EuGH-Urteile wurden von der EU-Kommission in einem Leitfaden zusammengefasst.[18] Im Dezember 2017 entschied der EuGH in Fall C-664/15 schließlich über die Vorlagefrage des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes und sah Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus Konvention als durch das Unionsrecht wirksam und daher direkt verbindlich an.[19] Durch die Urteile des EuGH[20] war plötzlich klargestellt, dass Umweltorganisationen jedenfalls Parteistellung in Verfahren nach Wasserrecht, Luftgüte, Abfallwirtschaftsrecht und Naturschutz zukommen muss. Der so verstärkte Druck führte zur ersten gesetzlichen Umsetzung des Zugangs zu Gerichten nach Artikel 9 Absatz 3 ins österreichische Recht durch das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018[21], das im Herbst dieses Jahres im Nationalrat beschlossen werden soll.[22]

Wird das Aarhus Beteiligungsgesetz wie geplant beschlossen, dürfte das den Rechtsschutz für die „betroffene Öffentlichkeit", also anerkannte Umweltorganisationen und auch Privatpersonen, die von einem Projekt unmittelbar in ihren Rechten betroffen sind, wesentlich verbessern. Dennoch gibt es weiterhin massive Lücken, wie die Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen, das Vorgehen gegen Unterlassungen und zahlreiche Rechtsmaterien, die bislang aus dem Rechtsschutz ausgenommen sind, wie etwa Naturschutzgesetze, Jagd, Fischerei, Forstrecht, Strafrecht und viele weitere.

3.4 Die Öffentlichkeit nach der Aarhus Konvention

Was unter *Öffentlichkeit* und auch den ihr zustehenden Rechten verstanden wird, ist unterschiedlich und hängt davon ab, um welche Rechte es geht. Das Recht auf Umweltinformationen steht jeder juristischen und natürlichen Person zu, es ist nicht einmal eine Begründung notwendig. Anders ist dies bei Beteiligung und Zugang zu Gerichten, dort muss eine Betroffenheit nachgewiesen werden. Für Umweltschutzorganisationen gilt diese Betroffenheit automatisch, denn für sie wird angenommen, dass sie als Stimme der Umwelt in Verfahren deren Interessen wahren. Für Privatpersonen, Vereine und Bürger*inneninitiativen muss die Betroffenheit nachgewiesen werden.

In Österreich erfolgt dieser Nachweis nach den Prinzipien der *Schutznormtheorie*: Nur wenn eine rechtliche Norm den Zweck hat, das Recht einer Person zu schützen und dieses Recht potentiell verletzt ist, hat die Person ein rechtliches Interesse an dem Verfahren und ist als Partei beizuziehen. Beispielsweise sieht § 74 Gewerbeordnung in seinem Absatz 2 vor, dass Nachbar*innen nicht durch Geruch, Lärm, Rauch, Staub, Erschütterung oder in anderer Weise belästigt werden dürfen. Diese Regel dient direkt dem Schutz von konkreten Personen, hier: Nachbar*innen, also allen Personen, die sich regelmäßig im Einflussbereich einer gewerblichen Anlage befinden. Sie sind potentiell betroffen und haben daher das Recht, in Verfahren gehört zu werden und Partei zu sein. Anders ist dies bei den meisten anderen Umweltmaterien, wie beispielsweise den Naturschutzgesetzen der Bundesländer: Hier dienen die rechtlichen Vorschriften dem Schutz der Natur, nicht dem Schutz konkreter

[18] C(2017) 2616 final, http://www.oekobuero.at/images/doku/notice_accesstojustice1.pdf (25.7.2018).
[19] Gestützt auf Artikel 47 der Grundrechtecharta über das Recht auf ein faires Verfahren, mehr Details dazu: http://www.oekobuero.at/1eugh-gibt-umweltorganisationen-rechtsschutz-im-wasserrecht-relevanz-fuer-andere-umweltmaterien (25.7.2018).
[20] Und die Umsetzungsentscheidungen dazu des VwGH, VwGH 28.3.2018 Ra 2015/07/0055-8.
[21] Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert wird (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018), 61/ME.
[22] Das Gesetz wird als nicht ausreichend für Unions- und Völkerrecht kritisiert, vgl. Stellungnahme von ÖKOBÜRO vom 24.7.2018 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_01621/index.shtml (25.7.2018).

Personen. Obwohl also Einzelpersonen durchaus ein – auch inhaltlich gerechtfertigtes – Interesse an einer intakten Natur ohne Störungen, Verschmutzungen und Zerstörungen haben, können sie diese Normen nicht in Verfahren geltend machen, weil der Schutzzweck der Norm sie nicht direkt anspricht. Umso wichtiger ist es auch, dass die Stimme der Natur bzw. der Umwelt in Verfahren gehört wird und eine Vertretung erhält, wie die Aarhus Konvention es vorsieht.

4. Öffentlichkeitsbeteiligung in anderen Ländern

Anders als Österreich (und Deutschland) setzen die meisten europäischen Länder auf andere Lösungen zu Beteiligung der Öffentlichkeit. In Frankreich etwa darf jede Person unabhängig von einem persönlichen Interesse oder oder einer persönlichen Betroffenheit auf die Einhaltung von Rechtsvorschriften pochen. Dieses Modell der *Actio Popularis* (dt. Popularklage) ist teilweise auch in Spanien vorhanden. So gut wie alle Länder Europas sind Vertragsparteien der Aarhus Konvention[23] und ihr daher auch verpflichtet. Während der Zugang zu Gerichten in keinem anderen Land der EU derart schwach ausgeprägt ist wie in Österreich, finden sich dort oft andere praktische Probleme, die eine Teilnahme der Öffentlichkeit an Umweltverfahren behindern. Großbritannien wurde beispielsweise mehrmals von der Aarhus Vertragsstaatenkonferenz wegen ungebührlich hoher Verfahrenskosten gerügt. Dort können Klagen aufgrund des britischen Rechtsschutzsystems schnell mehrere tausend Pfund kosten, was im Effekt die Öffentlichkeit davon abschreckt, Verfahren zu führen.[24]

In manchen Ländern Europas und darüber hinaus kämpfen Umweltschützer*innen außerdem mit weiteren Problemen, wie etwa „SLAPP-Suits“[25], also strategisch begonnene Verfahren gegen die Öffentlichkeit, um ihre Beteiligung zu verhindern.[26] Ziel ist es, durch oft teure und langwierige Verfahrensführung Vertreter*innen der Öffentlichkeit einzuschüchtern und davon abzuhalten, sich für die Umwelt einzusetzen. Auch wenn diese Verfahren oft aussichtslos für die Klagenden sind, ist das Ziel, durch für Einzelpersonen unleistbare Gerichtsprozesse deren Aktivismus zu stoppen. Während die „berühmtesten“ solchen SLAPP-Suits aus dem Common Law-Bereich, also den USA, Kanada und Australien stammen, gibt es auch derartige Verfahren in Europa, wie etwa in Estland und Frankreich.

Und schließlich laufen Umweltaktivist*innen weltweit auch Gefahr, führ ihr Engagement körperlich bedroht, angegriffen und sogar getötet zu werden. Allein 2017 wurden über 200 Umweltaktivist*innen wegen ihrer Arbeit umgebracht.[27] Vor allem in Südamerika ist der Einsatz für eine gesunde Umwelt lebensgefährlich: 2017 starben in Brasilien 57 Umweltschützer*innen, in Kolumbien 24, in Peru 8 und in Argentinien 2. Die Zahl der verletzten Personen liegt noch deutlich höher.

[23] Die EU Mitgliedsstaaten sind darüber hinaus indirekt zusätzlich verpflichtet, da auch die EU Vertragspartei ist.
[24] Vgl die Entscheidungen des ACCC zu den Fällen Großbritanniens: ACCC/C/2008/27; ACCC/C/2008/33.
[25] Strategic lawsuit agains public participation.
[26] Vgl etwa die Datenbank des internationalen Umweltrechtsnetzwerkes ELAW: https://www.elaw.org/category/resource-topic/slapp-suits und des Public Participation Project: https://anti-slapp.org/what-is-a-slapp/ (25.7.2018).
[27] https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-annual-report/ (25.7.2018).

5. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis

In der Praxis ist Öffentlichkeitsbeteiligung stark davon abhängig, wer diese betreibt, wer sich wie beteiligt und ob sie ernst genommen wird. Nach medialer Kritik durch die organisierte Wirtschaft, namentlich Wirtschaftskammer (WKÖ) und Industriellenvereinigung (IV) haben die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Aarhus Konvention einen sehr schlechten Ruf: Die Beteiligung der Öffentlichkeit ziehe Verfahren unendlich in die Länge, nichts könne mehr gebaut werden, die Investitionsquote implodiere, die Kosten würden explodieren, nichts werde mehr genehmigt und die Wirtschaft sandle ab, so die Argumente. An dieser öffentlichkeitswirksamen Argumentationslinie ändern auch anderslautende Fakten, wie eine im EU Vergleich ungewöhnlich hohe Investitionsquote[28], die sinkende durchschnittliche Verfahrensdauer,[29] eine sinkende Ablehnungsquote von gerade einmal 2%[30] der Verfahren und die Tatsache dass nur in den allerwenigsten Verfahren die Öffentlichkeit teilnimmt oder ein Rechtsmittel einbringt[31], nichts.

Auf Seiten des Umweltschutzes wird auch Kritik an der Öffentlichkeitsbeteiligung laut, jedoch anders: Sie werde zu selten durchgeführt, bei der Durchführung werde nicht auf sachliche Argumente eingegangen und oft erfolge die Einbeziehung der Öffentlichkeit erst, wenn eigentlich schon alles geklärt ist und die Beteiligung als bloßes Feigenblatt herhalten muss. Dieser Kritik könnte faktisch schon begegnet werden, es gibt auch bereits Beispiele für gut durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligungen, wie etwa jene zum Wiener Abfallwirtschaftsplan.[32]

Eine wesentliche Rolle im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung spielen in Österreich die Umweltanwaltschaften. Diese sind öffentliche Stellen, die jedes Bundesland einrichtet und die auf die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften in Verfahren und Prozessen achten sollen. Die Landesumweltanwaltschaften sind staatlich finanziert, unabhängig und dienen als Ombuds- und Vermittlungsstelle zwischen der Öffentlichkeit und Wirtschaft bzw. Behörden. Sie nehmen direkt an Verfahren teil und haben in diesen die Stellung einer Formalpartei. Dabei sind sie jedoch auf Naturschutz- und UVP-Verfahren beschränkt, an anderen Verfahren, wie etwa im Forst- oder Wasserrecht, dürfen sie nicht teilnehmen. Nach Forderung der WKÖ sollen künftig weitere, ähnliche Institutionen für deren Interessen geschaffen werden: sogenannte Standortanwält*innen. Die aktuelle Novelle zum UVP-G berücksichtigt diese bereits. Die Begründung lautet, dass es zu einen „Ungleichgewicht“ zulasten der Projektwerbenden komme, indem es viele Parteien gegen ein Projekt (d.h. die Anrainer*innen, Umweltschutzorganisationen, Umweltanwaltschaften etc., also die Öffentlichkeitsbeteiligung) und nur eine (d.h. der*die Antragsteller*in) dafür gibt. Die Standortanwält*innen sollen jedoch vor der Behörde nicht frei agieren, sondern nur Argumente für das Projekt vorbringen dürfen, auch wenn dieses negative Auswirkungen für den Standort haben würde. Der rechtliche Zweck dieser Einrichtung erschließt sich nicht ganz, da die Projektwerbenden ja bereits jetzt alle Argumente aus Standortsicht vorbringen dürfen. Zudem darf die Behörde Argumente nicht stärker gewichten, nur weil sie von mehreren Parteien kommen. Politisch gesehen ist die Message aber klar: Weniger Umweltschutz, mehr Wirtschaft.

[28] https://derstandard.at/2000079693910/Investitionen-Oesterreich-2007-2017-mit-zweithoechstem-Anstieg-in-EU (25.7.2018).
[29] Bei UVP Verfahren sank die Dauer der Verfahren von 2015 bis 2018 von 8 auf 7 Monate ab Vollständigkeit der Unterlagen.
[30] Nur 2% aller UVP Anträge werden negativ erledigt, vgl. UVP-Bericht.
[31] Nur etwa 2 Rechtsmittel pro Jahr.
[32] www.partizipation.at/235.html (15.7.2018).

5.1 Problem: Verfahrenswahl

Ein häufiges Problem in der Praxis für Einwendungen der Öffentlichkeit ist die Wahl des Verfahrens: Nur wenige Verfahren lassen eine Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt zu und dann oft auch nur die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit. Schwerpunkt für Verfahrensbeteiligung sind jedenfalls die Verfahren nach UVP-G: Umweltverträglichkeitsprüfungen. Dort haben Nachbar*innen, Umweltschutzorganisationen und Bürger*inneninitiativen Parteistellung[33] und können ihre Einwendungen einbringen. Nachbar*innen können auch hier nur vorbringen, was sie in ihren Rechten verletzt, also etwa Rauch oder Lärm. Umweltschutzorganisationen und Bürger*inneninitiativen dürfen die Einhaltung aller Normen vorbringen, die dem Umweltschutz dienen. Umweltschutzorganisationen müssen für die Teilnahme an UVP-Verfahren nach § 19 Abs 7 UVP-G anerkannt sein, d.h. sie müssen die Kriterien der Gemeinnützigkeit, des zumindest dreijährigen Bestandes und des satzungsgemäßen Umweltschutzes (??) nachweisen. Die Erstellung einer Bürger*inneninitiative ist immer nur ad-hoc für ein konkretes UVP Verfahren möglich und sehr komplex.[34]

Für die Öffentlichkeit und v.a. für Einzelpersonen ist die Teilnahme an UVP-Verfahren oft frustrierend und sehr aufwändig[35], da nur sehr konkrete und auf ihre eigenen Rechte bezogene Themen von der Behörde zu würdigen sind. Nicht relevant sind etwa Vorbringen über alternative Lösungen, also wie das Projektziel mit weniger Eingriffen erreichbar wäre (z.B. Erdkabel statt Freiluft-Leitungen; Solaranlagen statt Windräder, Windräder statt Wasser- oder Kohlekraftwerke; Anschluss ans Bahnnetz statt Ausbau der Parkplätze; Förderung des Radverkehrs statt Bau einer neuen Autospur; Batterienetze statt Speicherkraftwerke durch Talsperren). UVP-Verfahren dienen also weder als Verhinderungsinstrumente[36], noch zur Verzögerung oder gar Umplanung der Projekte. Strategische Fragen, wie Projektidentität und auch Standort des Projektes stehen nicht mehr zur Diskussion und werden daher, rechtlich korrekt, von den Behörden nicht als Argument akzeptiert.

Auf einer abstrakteren Planungsebene gibt es die Strategische Umweltprüfung (SUP). Diese Prüfung basiert auf der SUP-Richtlinie der EU[37] und dient dazu, Pläne und Programme auf einer abstrakteren Ebene als die UVP für konkrete Projekte auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfen. Beispiele für solche Pläne und Programme, die einer SUP unterzogen werden müssen, sind Flächenwidmungspläne,[38] Abfallwirtschaftspläne[39] und wasserwirtschaftliche Rahmenpläne[40]. Die gesetzliche verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung sieht nur eine Konsultation vor, also die Möglichkeit, zu aufgelegten Plänen eine Stellungnahme abzugeben. Diese Stellungnahmen haben

---

[33] Im vereinfachten Verfahren, also Verfahren mit geringeren Schwellenwerten haben Bürger*inneninitiativen nur Beteiligtenstellungen, also eingeschränkte Rechte im Verfahren und keine Möglichkeit zur Erhebung von Rechtsmitteln.

[34] Es benötigt 200 Unterschriften von wahlberechtigten Personen mit Wohnsitz im Einzugsgebiet unter eine Liste in der bereits abstrakt Vorbringen stehen, sowie die Angabe der*des Zustellungsbevollmächtigten innerhalb einer konkreten Frist und eine darauf aufbauende rechtliche Stellungnahme, der VwGH nimmt diese Anforderungen sehr genau; vgl http://www.oekobuero.at/infotext-zu-den-voraussetzungen-fuer-die-parteistellung-von-buergerinitiativen-im-uvp-verfahren (25.7.2018).

[35] siehe dazu unten 4.2, 4.3.

[36] Vgl FN 27.

[37] Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmte Pläne und Programme.

[38] Flächenwidmungspläne sind Pläne, die Gemeinden festlegen und damit regeln, welche Verwendung auf welchen Grundstücken zulässig ist, etwa durch Industriegebiete, Grünland, Bauland, etc.

[39] Abfallwirtschaftspläne regeln dem Umgang von Gemeinden mit dem dort anfallenden Müll.

[40] Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sind Pläne, in denen Personen dem Ministerium die Nutzung bestimmter Gewässerflächen vorschlagen, also beispielsweise eine Zonierung in verbaubare und freizuhaltende Gewässerabschnitte.

zwar keine Formvorschriften, können jedoch über weite Strecken ignoriert werden, wenn die Behörde nicht geneigt ist, darauf einzugehen. Gleichzeitig bietet die SUP aber auch die Möglichkeit, in ihrem Rahmen ausführlich die Öffentlichkeit zu beteiligen, indem Gespräche am Runden Tisch abgehalten werden, verschiedene Lösungsszenarien erarbeitet werden und gemeinsam entschieden wird, welche dieser Lösungen am sinnvollsten ist. Eine solche SUP wurde beispielsweise für die Verkehrsplanung im Nordosten Wiens ab 2004 gemacht. Die von den Teilnehmenden ausgesuchte Lösungsvariante wurde jedoch später wieder verworfen – zugunsten des Lobautunnels.[41]

Dieses Beispiel zeigt auch gleich eine der größten Frustrationsquellen solcher Prozesse: mangelnde Verbindlichkeit. Ob sich Projektwerber*innen und v.a. die Politik an das Ergebnis von SUP-Prozessen halten, liegt bei ihnen, eine rechtliche Verbindlichkeit gibt es selten. Nur mit viel *good will* können solche Prozesse sinnvoll mit erfolgreicher Beiziehung der Öffentlichkeit durchgeführt werden.

Zusätzlich ist ein Problem der SUPs, dass derzeit idR keine Rechtsmittel möglich sind. Werden daher Einwendungen im SUP-Prozess nicht berücksichtigt, ist kein Anrufen von Verwaltungsgerichten möglich. Dies stellt einen Verstoß gegen die Aarhus Konvention dar, wurde jedoch rechtlich noch nicht angefochten. Anstöße zur Durchsetzung des Rechtsmittels in solchen Fragen finden sich in Folge eines VwGH-Erkenntnisses aus 2018 im Fall „Ökobüro Salzburg Luft“[42], bzw. im Immissionsschutzgesetz-Luft.

Zusammenfassend: Wo SUPs gemacht werden, mangelt es ihnen oft an *commitment* der Teilnehmenden und an rechtlicher Verbindlichkeit für nachfolgende Prozesse. Wo UVPs gemacht werden, sind aber oft genau jene Entscheidungen, für die eine SUP sinnvoll wäre, wie etwa Energieraumplanung (wo gehört welche Art von Kraftwerk hin) und Verkehrsnetzplanung, nicht mehr Gegenstand der Verhandlung und das UVP Verfahren ist nur noch der Feinschliff für ein Projekt. Die Wahl der Verfahrensart ist daher relevant dafür, welche Form der Beteiligung möglich ist. Sinnvoll wäre auch ein zweistufiges Verfahren, wie es in vielen Ländern gemacht wird: erst die grobe Planung durch SUP Prozesse und darauf aufbauend konkrete UVP Verfahren.

5.2 Problem: Know-How

Wer sich beteiligen will, muss wissen, worum es geht. Was so trivial klingt, ist in der Praxis oft überaus diffizil. Einerseits geht es darum, fachlich das Wissen aufzubringen, das für das Verständnis eines unter Umständen komplexen Projekts benötigt. Andererseits kommt neben diesem fachlichen Verständnis auch die Anforderung daran, ein Verfahren rechtlich zu verstehen, den Ablauf zu kennen und auch inhaltlich rechtlich Entgegnungen machen zu können. Und schließlich ist es oft auch eine Zeitfrage, die Informationen überhaupt erst erarbeiten zu können.

Der Umfang eines Verfahrens variiert natürlich ganz enorm, je nachdem was für ein Projekt umgesetzt werden soll. Da aber volle Öffentlichkeitsbeteiligung derzeit nur in UVP-Verfahren vorgesehen ist, beziehe ich mich hier nur auf solche Verfahren. Die Projektunterlagen in einem solchen UVP-Verfahren bestehen vor allem aus der *Umweltverträglichkeitserklärung* (UVE) der Projektwerber*innen. In diesem Schriftstück wird dargelegt, warum das Projekt aus Sicht der Einreichenden umweltverträglich und damit zu genehmigen ist. Dazu werden alle Umweltauswirkungen untersucht und durch eingeschlossene oder angehängte Gutachten belegt. Solche UVE umfassen typischerweise ein paar hundert Seiten. Dazu kommen noch zahlreiche

[41] https://www.lobau.org/index.php?mode=4 (25.7.2018).
[42] VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

Gutachten und ergänzende Pläne, Beschreibungen und technische Spezifikationen. Der gesamte Umfang von UVP-Unterlagen kann so leicht mehrere tausend Seiten umfassen.

Auch wenn die Aufforderung besteht, dass die Unterlagen leicht verständlich sein sollen, bedarf es doch technischen, rechtlichen und fachlichen Verständnisses, um die Angaben auch richtig zu verstehen. Noch mehr Know-How bedarf es dann, um Probleme und Fehler zu finden, die im rechtlichen Verfahren aufgegriffen werden können. Und schließlich haben Mitglieder der Öffentlichkeit in der Regel nur 4-8 Wochen Zeit, in denen sie von einem Verfahren erfahren, die Unterlagen von der Behörde organisieren, sie ordnen, lesen und verstehen müssen und schließlich auch bereits eine inhaltlich fertige Entgegnung verfassen müssen. Die Kundmachung erfolgt idR per Edikt, also online und in zwei Tageszeitungen, sowie als Aushang bei der Behörde. Die 4-8 Wochen sind daher noch dazu in der optimistischen Annahme, dass die betroffenen Personen bereits am ersten Tag davon erfahren und sofort aktiv werden. Umweltschutzorganisationen werden aus Ressourcengründen meist durch Einzelpersonen auf Verfahren aufmerksam gemacht und erfahren so oft erst nach Wochen, wenn überhaupt, von laufenden Verfahren.

Zur Entwicklung eines Projektes haben Projektwerbende natürlich unbeschränkt Zeit, sie können sich Jahre, Jahrzehnte nehmen, um Ideen zu entwickeln, Unterlagen zu sammeln und Expertise aufzubauen. Dabei stehen im Zuge des Vorverfahrens auch die Behörden zur Seite, um sie anzuweisen, welche Unterlagen benötigt werden. Wird der Antrag dann bei der Landesregierung eingebracht, werden die Einreichungen auf Vollständigkeit geprüft und idR Verbesserungsaufträge erteilt, damit noch fehlende Angaben und Gutachten nachgereicht werden können. Erst wenn der Antrag und alle Unterlagen vollständig sind, informiert die Behörde die Öffentlichkeit. Eine frühere Einbeziehung der Öffentlichkeit ist möglich und hätte durch die Projektwerbenden selbst, etwa durch Inserate und Informationsveranstaltungen, sowie per Internet zu erfolgen. Solche Informationen sind nicht in allen Bereichen üblich, werden aber gerade von Gebietskörperschaften durchaus gemacht, wie etwa von der Stadt Wien bei der Planung der Seestadt Aspern. Durch die oft erst spätest mögliche Einbindung der Öffentlichkeit entsteht natürlich ein starkes Ungleichgewicht zwischen den professionellen, hauptberuflichen Projektwerbenden, die das Projekt seit Jahren kennen, und der Öffentlichkeit, die nur wenige Wochen Zeit hat, sich einzulesen.

Aus der Praxis ist anzumerken, dass sich motivierte und engagierte Bürger*inneninitiativen oft binnen kürzester Zeit beachtliches inhaltliches wie rechtliches Wissen aufbauen. Erfolgsfaktoren für diese Initiativen sind eine frühe Beteiligung, ein engagiertes Team, das arbeitsteilige Vorgehen nach Fachbereichen, die Vernetzung mit erfahrenen Personen, sowie das Wissen um die Möglichkeiten und auch Unmöglichkeiten von UVP-Verfahren. Anwaltliche Unterstützung ist in der Regel jedenfalls hilfreich, jedoch finanziell meist nicht leistbar. Anderweitige rechtliche Unterstützung gibt es kostenlos, etwa durch das Rechtsservice von ÖKOBÜRO, wobei auch dort aufgrund von Ressourcenknappheit nur strukturelle Hilfe, nicht aber breite inhaltliche Unterstützung möglich ist. Viele Initiativen haben daher eine steile Lernkurve, die durch learn-as-you-go stark von den Personen abhängt, die sich einbringen.

Umweltorganisationen können oft auf mehr inhaltliche Expertise zurückgreifen, die die Bewertung von Unterlagen einfacher macht. Gleichzeitig arbeiten nur bei wenigen Umweltschutzorganisationen auch umweltrechtlich versierte Personen, sondern sie beziehen diese über die Dachverbände extern, was wiederum eine Ressourcenfrage darstellt, dazu unten.

Zur inhaltlichen Expertise kommt allerdings ein weiteres Problem in Gestalt der ständigen Rechtsprechung des VwGH.[43] Um Behauptungen der Parteien in Verfahren zu unterlegen, werden in

[43] Statt vieler: VwGH 26.02.2016, Ro 2014/03/0004, mwN.

der Regel Gutachten von amtlich anerkannten Sachverständigen vorgelegt. Zwar handeln Behörden nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung, d.h. sie selbst entscheiden, welchen Argumenten und Vorbringen sie folgen, aber Behauptungen in Verfahren sind durch Beweismittel zu stärken. Solche Beweismittel sind in Verfahren in der Regel Sachverständigengutachten. Je nach Fachbereich und Fragestellung sind Gutachten zwischen wenigen Seiten bis mehrere hundert Seiten dick.

Nach der erwähnten Rechtsprechung des VwGH ist es nun der Fall, dass Aussagen aus Gutachten nur mit widersprechenden Gutachten entgegengetreten werden kann, oder wie Behörden dies in der Regel ausdrücken: „auf gleicher fachlicher Ebene“. Diese Judikatur bevorzugt natürlich stark die Projektwerbenden, sowohl aus Ressourcengründen als auch prozessual. Die Kosten für ein Gutachten beginnen in der Regel bei 2.000,- bis 3.000,- € und sind nach oben hin nahezu unbegrenzt; je komplexer und umfangreicher, desto höher. Neben diese Ressourcenfrage treten praktische Probleme für die Öffentlichkeit, wenn sie Gutachten erbringen wollen, um auf gleicher fachlicher Ebene zu entgegnen: Das Finden von Sachverständigen und die Zeitfrage. Da der „Markt“ für Gutachten in Österreich sehr klein ist, ist es nicht leicht, Sachverständiger aller Fachrichtungen[44] zu finden, die auch bereit sind, für die Öffentlichkeit (also Umweltorganisationen, BIs, Einzelpersonen) Gutachten zu erstellen. Grund dafür ist, dass die Sachverständigen häufig in ihrer Auftragslage von den Projektwerbenden abhängig sind und daher der Druck groß ist, in anderen Verfahren nicht „gegen“ diese aufzutreten. Dazu kommt die zeitliche Komponente. Das Erstellen von Gutachten braucht Zeit, ebenso zuerst das Identifizieren von Fachbereichen, in denen Gutachten benötigt werden und die Zeit, Sachverständige zu finden. Angesichts der oft sehr engen Fristen für die Öffentlichkeit, in Verfahren Einwendungen zu erheben, ist das durchaus ein praktisches und sehr relevantes Problem.

Die zeitliche Frage ist umso mehr relevanter, da in der öffentlichen Debatte durch Projektwerbende, Wirtschaft, Industrie und Anwält*innen immer wieder betont wird, wie lange Verfahren durch Verschleppung dauern. Gemeint sind damit nicht die durchschnittlich 9-12 Monate, die Projektwerbende nach Einreichen des Antrages benötigen, um alle Unterlagen vollständig einzureichen, sondern die Zeit, in denen das Verfahren bereits läuft und die Öffentlichkeit Einwendungen erheben kann. Derzeit können im laufenden Verfahren von den Parteien weitere Vorbringen gemacht werden, sofern sie in der ersten Stellungnahme inhaltlich erwähnt wurden, oder sie entscheidungsrelevant sind. In der Regel schließt daher die Behörde erst nach der mündlichen Verhandlung, wenn überhaupt, das Verfahren für weitere Vorbringen. Nach dem Entwurf zur UVP-G Novelle ist dieser Schluss des Verfahrens noch einmal deutlich vorverlegt worden, wodurch Zeit für Vorbringen deutlich eingeschränkt würde. Damit wird im schlechtesten Fall die Öffentlichkeitsbeteiligung derart beschnitten, dass sinnvolle Entgegnungen oft nicht mehr möglich sein werden.

5.3 Problem: Ressourcen

Das Problem der Ressourcen ist das augenscheinlichste Ungleichgewicht in Umweltverfahren. Wo auf der einen Seite internationale Großkonzerne mit Milliardenumsatz stehen, sind auf der anderen Seite oft juristisch und fachlich nicht oder nur wenig ausgebildete Privatpersonen, bzw. Umweltschutzorganisationen unter massivem Geld- und Personaldruck.

[44] In großen Umweltverfahren sind oft viele Fachbereiche angesprochen, beispielsweise Gewässerökologie, Limnologie (Wasserökosysteme mit Schwerpunkt auf Stoffhaushalt der Gewässer), Naturschutz, Landschaftsbild, Bodenschutz, Landwirtschaft, Ornitologie (Vogelkunde), Glaziologie (Gletscherkunde), Bergbau, Bausachverständige, Humanmedizin, Lärmtechnik, Verkehr, Klima, Raumplanung, Energietechnik, Physik, Chemie, diverse Bautechnischen Bereiche, usw.

Das Führen von Verwaltungsverfahren auf Seite der Umwelt kostet in Österreich derzeit vor Erstbehörden und den Verwaltungsgerichten nicht viel. So liegen Beschwerdegebühren gegen Bescheide bei € 30,-, dazu können noch Kopierkosten für Akteneinsicht kommen. Der Gang vor Höchstgerichte, also VwGH und VfGH, sowie im Fall der Vorlage einer Rechtsfrage an den EuGH, sind jedoch mit enormen Kosten verbunden, denn neben Gebühren von ein paar hundert Euro treten die Kosten für die dort verpflichtende anwaltliche Vertretung. Für das Führen eines solchen Verfahrens sind noch einmal zwischen 4.000,- und 20.000,- € zu rechnen, je nachdem ob das Verfahren gewonnen wird, oder ob nach einer Niederlage die Kosten der Gegenseite ebenfalls zu übernehmen sind. Im Bereich der Umwelthaftung können die Kosten bereits im Erstverfahren 4.000,- € überschreiten, wenn die Sachverständigenkosten übergewälzt werden.[45]

Dazu kommen die bereits erwähnten Kosten für Sachverständige, die zum erfolgreichen Einbringen der Interessen der Öffentlichkeit in Verfahren unerlässlich sind. Bis 2017 gab es zumindest den durch den Parlamentsklub der GRÜNEN finanzierten Verein BIV (Grün-Alternativer Verein zur Unterstützung von Bürgerinitiativen)[46], der Verfahren für Umweltverfahren und LGBTQI* Gleichstellung finanziell und strukturell unterstützte, durchaus mit beachtenswerten Erfolgen. Durch das Ausscheiden der GRÜNEN aus dem Nationalrat 2017 wird der BIV zwar weitergeführt, aber kann nicht mehr von den Abgeordneten dotiert werden. Noch mehr als zuvor sind daher die Kosten von Einzelpersonen, Bürger*inneninitiativen und Umweltschutzorganisationen selbst zu tragen.

Das bereits erwähnte Thema knapper Zeitressourcen trifft abgesehen von kurzen Fristen auch zusätzlich auf die Öffentlichkeit zu. Nicht nur haben sie oft wenig Zeit, sich in enorm komplexe Verfahren und Projekte, oft ohne Vorerfahrung, einzuarbeiten, in der Regel sind die Personen auch berufstätig, haben familiäre oder andere Verpflichtungen und sind anders als die Angestellten der Projektwerbenden nicht in der Lage, Vollzeit an dererlei Verfahren zu arbeiten. Mit anderen Worten: Engagement muss mensch sich auch erstmal leisten können.

Schließlich umfasst das Thema Ressourcen und Ungleichgewicht dabei auch die Kontakt- und Medienebene. Anliegen des Umweltschutzes sind in der medialen und politischen Debatte weit weniger prioritär/präsent/relevant als jene der Wirtschaft, beispielhalber sei nur das Verfahren um die dritte Piste des Flughafens Wien erwähnt. Von schwarz über blau, pink bis rot war die Aussage klar: Wir brauchen die dritte Piste des Flughafens, weil „Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum“. Ein ähnliches Bild zeigte sich dementsprechend in den Medien und wurde erst ein wenig relativiert, als die unabhängigen Richter (sic) des Bundesverwaltungsgerichtes persönlich für ihr Erkenntnis gegen den Bau politisch angegriffen wurden und die Debatte in Richtung Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit ging. Und auch auf lokaler Ebene ist es für Umweltschützer*innen nicht leicht, Fuß zu fassen. Zu schnell stehen sie als fortschrittsfeindliche Verhinderer*innen da, die Arbeitsplätze vernichten wollen. Die Lokalpolitik, die nicht ganz zu Unrecht auf Arbeitsplätze und Standortpolitik fokussiert, gibt daher selten diesen Bedenken nach und stellt sich meist mehr oder weniger unverhohlen auf Seite der Projektwerbenden. Und mit ihnen auch die Kontakte in der

[45] Umwelthaftung ist ein eigenes Regime nach der Umwelthaftungsrichtlinie, bzw. dem österreichischen B-UHG. In diesen Verfahren kann Behörden ein Umweltschaden an Boden, Wasser und Biodiversität angezeigt werden, woraufhin die Behörde den Verursacher zu erforschen hat und diesen zur Sanierung des Schadens anhalten muss. Beispiele für solche Verfahren war etwa die durch zu kühle Verbrennung von Kalkschlamm im Görschitztal verursachten Schäden durch HCB. (vgl https://de.wikipedia.org/wiki/HCB-Skandal_im_G%C3%B6rtschitztal). Es kam dabei zu keiner „Verurteilung“. Problematisch zeigt sich hier jedoch die österreichische Verwaltungspraxis, nach der der Schaden nicht nur „angezeigt“, sondern Schaden und Schädiger nachgewiesen werden müssen und sich so die Beweislast zulasten der anzeigenden Personen oder Organisationen umdreht. Aufgrund dieser Praxis und der Kostenüberwälzung von Gutachten auf die Anzeigenden ist die Umwelthaftung in Österreich derzeit de facto totes Recht.

[46] http://www.buergerinitiativen.at/ (25.7.2018).

regionalen bzw. überregionalen Politik. Dieses Ungleichgewicht auszugleichen ist für Umweltschutzorganisationen, Einzelpersonen und Bürger*inneninitativen, die gleichzeitig auch noch ein Verfahren zu führen haben, eine große Herausforderung.

5.4 Problem: NIMBYs

NIMBY ist die englische Abkürzung für „not in my backyard". Gemeint sind damit Personen, die sich nur dann Problemen anzunehmen scheinen, wenn sie persönlich und unmittelbar von diesen betroffen sind. In der Debatte umschreibt „NIMBYs" meist Gruppierungen, die sich vehement gegen Projekte einsetzen, die aufgrund örtlicher Nähe stören, für die sie aber prinzipiell wären. Klassisches Beispiel: „Windkraft ist toll und wichtig für die Energiewende, aber wehe, ich sehe ein Windrad von meinem Haus aus. Der implizite Vorwurf: unter dem Deckmantel des Umweltschutzes kampagnisieren Gruppierungen gegen Projekte, die ihre privaten Grundstücke oder allgemeiner, ihre Eigeninteressen und ihr Eigentum, beeinträchtigen würden. Damit soll den Personen ihre Position für Umweltschutz abgesprochen werden.

Das Phänomen „NIMBYs" ist ein zweischneidiges Schwert: einerseits gibt es natürlich Personen, die Projekte prinzipiell befürworten, solange es sie nicht betrifft. Das betrifft jede Form der Infrastruktur: Wir alle wollen Strom, Gas, Müllabfuhr und ein funktionierendes Verkehrsnetz, aber niemand wohnt gerne neben einem Kohlekraftwerk, Gas-Silo, einer Müllhalde oder direkt neben Hochgeschwindigkeits-Zugstrecken. Diese Position wird als opportunistisch gedeutet und ist es bis zu einem gewissen Grad natürlich auch. Andererseits ist diese Position natürlich auch berechtigt, niemand sollte gezwungen sein in durch Lärm oder Gestank gesundheitsschädlichen Umständen zu leben. Das umweltrechtliche Verfahren dient gerade dazu, diese Beeinträchtigungen hintan zu halten und für einen Interessensausgleich zu sorgen. Auch können die betroffenen Personen ohnehin nur Dinge vorbringen, die sie persönlich betreffen. Bürger*inneninitiativen sind hier ein Sonderfall, da sie sowohl lokal verwurzelt sein müssen, als auch das Recht haben, allgemeinen Umweltschutz vorzubringen. Aber werden die Argumente wirklich weniger Wert, wenn sie mit anderer Motivation gebracht werden? Ist ein Vogel wirklich deshalb nicht schützenswert, weil die Person die den Schutz vorbringt in Wirklichkeit ein Windkraftwerk verhindern will und nur wenig Interesse an dem Vogel hat? Noch dazu schwingt damit immer eine nicht beweisbare Unterstellung eines unredlichen Motivs mit. „Denen geht es doch gar nicht um die Umwelt." Ein Vorurteil, das gerade in der rechtspolitischen Debatte zu Umweltfragen nicht wegzubekommen ist.

Nicht zu vernachlässigen ist auch der Klassenaspekt: Wer genug Geld, bzw. Ressourcen hat, kann es „sich richten", kann von einem unliebsamen Projekt wegziehen, oder andere Schritte ergreifen, die die negativen Auswirkungen mindern. Personen, die am meisten gesundheitsschädlichen Umweltproblemen ausgesetzt sind, sind eben jene Personen mit geringen finanziellen Ressourcen. Die günstigsten Wohnungen Wiens liegen an den Hauptverkehrsadern des Autoverkehrs, an den Einfallsstraßen für die meist besser situierten Pendler*innen, an Schnell- bzw. Durchzugsstraßen, an Autobahnen, nahe an Industriegebieten. Sie sind die Hauptbetroffenen von Luftverschmutzung, von gesundheitsschädlichem Lärm, von Unfallgefahr und gerade sie haben eben nicht die Möglichkeit, dem zu entgegnen.

6. Lösungsansätze

Umweltverfahren sind Kristallisationspunkte für Konflikte. Einerseits sind sie oft unvermittelt die unmittelbarsten, konkretesten Konfrontationen mit Projekten mit potentiell erheblichen

Umweltauswirkungen, andererseits finden Planungen und Politiken auf höher Abstraktionsebene jenseits der üblichen Debatte und mit wesentlich anderen Zeithorizonten statt. Jede*r merkt, wenn vor der eigenen Haustür eine Autobahn gebaut wird, aber nur wenige haben zehn Jahre zuvor den Prozess für einen Masterplan Verkehr im Kopf. Dazu kommt, dass sich die Politik, allen voran die des Bundes, durch fehlende Verbindlichkeit der oder überhaupt durch das Fehlen jeglicher Planung von Umweltaspekten aus der Affäre zieht. Die aktuelle Energie- und Klimastrategie ist, wie auch die der vorhergehenden Regierungen, nicht geeignet, die Klimaziele Österreichs zu erreichen.[47] Auch in Bereichen der Energieraumplanung, der überregionalen Verkehrsplanung mit Schwerpunkt Zugverkehr und dergleichen fehlen verbindliche Instrumente. Umso mehr treten dann systemische Probleme erst in laufenden Verfahren auf, die dort weder gelöst werden können, noch Aufgabe der Projektwerbenden sind. Der ASFINAG etwa in einem UVP-Verfahren vorzuwerfen, unnötige Straßen zu bauen, mag bezüglich des Bedarfs stimmen, ist aber nicht Gegenstand der Frage, ob die konkrete Planung Umweltgüter verletzt.

Die Lösungen müssen daher auf mehreren Ebenen ansetzen: es braucht verbindliche und umfassende Planungen, sowie ernst genommene Öffentlichkeitsbeteiligung bereits auf dieser Ebene.

6.1 Planungen ernst nehmen

Unter Planung ernst nehmen sollte verstanden werden, dass erstens überregionale Planungen überhaupt erfolgen, und zweitens diese Planungen auf die darunter liegenden Ebenen verbindlich wirken. Es braucht weltweite, europaweite, nationale, regionale und lokale Planungen, die einander ergänzen und konkretisieren. Wenn weltweite Strategien wie etwa das Klimaabkommen von Paris oder UNO-Konventionen zum Artenschutz nie auf lokaler Ebene ankommen, werden sie unbrauchbar. Gleichzeitig können weltweite Abkommen nie komplett die Planung übernehmen und müssen durch untere Ebenen konkretisiert werden. Die Verbindlichkeit dieser Unternehmungen muss nicht notwendigerweise mit durchsetzbaren Sanktionen versehen sein, sofern sie befolgt werden. In der Realität zeigt sich jedoch, dass fehlende Sanktionsmechanismen etwa im Völkerrecht zur Missachtung durch viele Staaten führen.

Planungen müssen darüber hinaus umfassend sein. Die Auslagerung bestimmter Bereiche, etwa auf die Selbstregulierung des Marktes kann verheerend sein, wie etwa am Flugverkehr und Flug-CO2 zu spüren ist. Die dortige Selbstregulierung von Emissionszertifikaten funktioniert nicht, der Anteil von Flugverkehr am globalen Ausstoß ist massiv. Gleichzeitig verwehrt das Abschieben dieser Verantwortung an den Markt die Geltendmachung etwa bei der Planung von Flughäfen. Laut VfGH sind etwa CO2 Emissionen von Flugzeugen beim Bau von Flughäfen diesen nicht zuzurechnen, weil ein privatrechtliches Regulierungssystem dafür besteht.

6.2 Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nehmen

Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, an Verfahren teilzunehmen, die sie betreffen. Sie hat ein Interesse am Umweltschutz und sollte dieses auch in Umweltverfahren umsetzen können. Das gilt auch für abstraktere Planungsverfahren für Pläne, Strategien und Programme. Darüber hinaus hat die Öffentlichkeit, vor allem in Form von Umweltschutzorganisationen, eine wichtige Watchdog-Funktion, also die Aufgabe, Verstöße gegen Umweltrecht in der Praxis zu sehen und dagegen vorzugehen.

[47] Vgl WWF Schwarzbuch Klima, Analyse der Klima- und Energiestrategie der Österreichischen Bundesregierung 2018, https://www.wwf.at/de/klima-und-energiestrategie-2018/ (25.7.2018).

Track 10: Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltverfahren

Rechtliche Grundlagen – Hindernisse – Chancen

Öffentlichkeitsbeteiligung ernst zu nehmen bedeutet eine, wie rechtlich vorgesehen, frühzeitige und effektive Einbindung. Also in einem Stadium, in dem noch Änderungen möglich sind, sowie in einer Art, in der Einwendungen Berücksichtigung finden. Diese Beteiligung muss breit verstanden und gelebt werden, pro-forma Beteiligung ist kontraproduktiv. Das Verständnis für die Wichtigkeit und auch die positiven Auswirkungen von Beteiligung muss breiter werden. Beteiligung schafft öffentliche Akzeptanz, kann Verfahren verbessern und nachgelagerte Konflikte ausschalten. Wichtig sind ebenfalls geeignete Rahmenbedingungen, um Ungleichgewichte zwischen Wirtschaft und Öffentlichkeit zu beseitigen bzw. zumindest abzubauen.

Genauso wichtig ist der Rechtsschutz, also die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung von Bewilligungen, Handlungen und Unterlassungen. Gerade Österreich ist in diesem Zusammenhang, aber auch was die Beteiligung bei Planungen, Strategien und Programmen, noch stark im Verzug.

Paper zur internen Verwendung bei MOMENTUM 2018

Der Autor Gregor Schamschula arbeitet bei der Umweltschutzorganisation ÖKOBÜRO.