

*VÖLKERRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN TIROLS
AUS DER AARHUS-KONVENTION*

Rechtsgutachten zum Umsetzungsverfahren und
Umsetzungsmodus für den Tiroler
Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit
eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen
aus Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention

Arno Kahl
Andreas Th. Müller

*VÖLKERRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN TIROLS
AUS DER AARHUS-KONVENTION*

Rechtsgutachten zum Umsetzungsverfahren und
Umsetzungsmodus für den Tiroler
Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit
eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen
aus Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention

Arno Kahl
Andreas Th. Müller

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismus
Adamgasse 17, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94

Wissenschaftliche Leitung:
Institutsdirektor Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

Innsbruck 2020

ISBN-Nr: 978-3-901965-45-6

Vorwort

Der vorliegende Band der FÖDOK-Reihe gibt ein Rechtsgutachten wieder, das wir im Juli 2020 im Auftrag der Tiroler Landesregierung erstattet haben. Gegenstand des Gutachtens sind die sich für den Landesgesetzgeber aus Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention (AK) ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Der Gutachtensauftrag wurde konkret in den beiden folgenden Rechtsfragen formuliert:

1. In welchen landesrechtlichen Angelegenheiten liegt eine über die unionsrechtliche Verpflichtung hinaus eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention vor?
2. Wie kann eine praktikable Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention in Tirol aussehen?

Die AK ist ein sogenanntes „gemischtes Abkommen“, also ein Abkommen, bei dem sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Explizit nicht zu behandeln waren nach dem Gutachtensauftrag sich aus der AK ergebende unionsrechtliche Umsetzungspflichten.

Das erstattete Rechtsgutachten ist hier unverändert abgedruckt. Es würde uns freuen, wenn es als Grundlage für eine breitere Diskussion über den Umsetzungsbedarf des Art 9 Abs 3 AK jenseits unionsrechtlicher Bindungen, also über seine rein völkerrechtliche Dimension, dienen würde.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger* für seine sofortige Bereitschaft, das Gutachten zur Veröffentlichung in der FÖDOK-Schriftenreihe vorzuschlagen und es am Ende so allen Interessierten zugänglich zu machen.

Innsbruck, im November 2020

Arno Kahl

Andreas Th. Müller

Zu den Autoren:

Univ.-Prof. Dr. Arno Kahl, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Andreas Th. Müller, LL.M. (Yale), Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
I. Gutachtensauftrag und Aufbau des Gutachtens	1
II. Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung	2
A. Die AK als völkerrechtlicher Vertrag	2
B. Stellung der AK in der österreichischen Rechtsordnung.....	3
1. Die AK als Staatsvertrag iSd Art 50 B-VG	3
2. Die AK als internationale Übereinkunft iSd Art 216 AEUV.....	3
C. Auslegung der AK.....	4
1. Relevanz von Entscheidungen des ACCC für die Auslegung der AK	7
2. Relevanz des „Aarhus Convention Implementation Guide“ für die Auslegung der AK.....	11
3. Auslegung von gemischten Abkommen	12
D. Rechtswirkungen der AK in der österreichischen Rechtsordnung	14
E. Zwischenfazit	16
III. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 3 AK (Zugang zu Verfahren; „access to justice“).....	18
A. Weiter, Art 9 Abs 1 und 2 ergänzender Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK	18
B. Weiter Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK	21
C. Berechtigte nach Art 9 Abs 3 AK: „Mitglieder der Öffentlichkeit“ als Legitimierte	22
D. Anfechtungsgegenstand nach Art 9 Abs 3 AK.....	26
1. Von Privatpersonen und Behörden vorgenommene	26
2. ... Handlungen und begangene Unterlassungen,... ..	27
3. ... die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen	27
E. Überprüfungsverfahren/Präklusion	30
F. Zwischenfazit	31

IV. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 4 und 5 AK (Ausgestaltung der Verfahren)	33
A. Effektiver Rechtsschutz	33
1. Angemessener und effektiver Rechtsschutz	33
2. Vorläufiger Rechtsschutz.....	35
3. Fairer, gerechter, zügiger und nicht zu teurer Rechtsschutz	36
B. Formale Erfordernisse (Schriftlichkeit und Öffentlichkeit)	37
C. „Flankierende“ Maßnahmen (Art 9 Abs 5 AK)	38
D. Zwischenfazit	38
V. Die betroffenen landesrechtlichen Angelegenheiten	40
A. Vorgehensweise	40
B. Landesrechtliche Angelegenheiten und Umweltbezug iSd AK	41
1. Negativliste	42
2. Positivliste	44
3. Zweifelsfälle.....	49
C. Grad der unionsrechtlichen Determinierung der betreffenden Angelegenheiten.....	50
D. Zwischenfazit	57
VI. „Praktikable“ Vorschläge zur Umsetzung	59
A. „Stellschrauben“	60
1. Überprüfungsrecht versus erstinstanzliche Verfahrensbeteiligung (Beteiligten-/Parteistellung).....	60
2. Als Mitglieder der Öffentlichkeit zu involvierende Personen(gruppen)	61
3. Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens	64
4. Bagatellgrenze	69
5. Illustration	69
B. Bewertung der vier Lösungsszenarien.....	69
1. „Horizontale Lösung plus“	70
2. „Horizontale Lösung light“	72
3. „Materienspezifische Lösung“	72
4. „Nulllösung“	74
5. Vergleichende Bewertung	74
C. Zwischenfazit	75

VII. Gesamtergebnis	78
A. Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung	78
B. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 3 AK (Zugang zu Verfahren; „access to justice“)	78
C. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 4 und 5 AK (Ausgestaltung der Verfahren).....	79
D. Die betroffenen landesrechtlichen Angelegenheiten.....	79
E. „Praktikable Vorschläge zur Umsetzung	80
Literaturverzeichnis.....	84

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt der Europäischen Union
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
Bf	Beschwerdeführer(in)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BlgNR	Beilage(n) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäischen Union
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GP	Gesetzgebungsperiode
LGBl	Landesgesetzblatt für Tirol
LO	(Tiroler) Landesordnung
EU	Europäische Union
IGH	Internationaler Gerichtshof
LReg	Landesregierung
LVwG	Landesverwaltungsgericht
OGH	Oberster Gerichtshof
RL	Richtlinie
Rs	Rechtssache
RV	Regierungsvorlage

Rz	Randzahl
SchIA	Schlussanträge
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UNTS	United Nations Treaty Series
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VwG	Verwaltungsgericht(e)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGVG	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

I. Gutachtensauftrag und Aufbau des Gutachtens

- 1 Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der **Aarhus-Konvention** (AK). Auftraggeberin ist die Tiroler Landesregierung, die folgende Fragen formuliert hat:
 1. In welchen landesrechtlichen Angelegenheiten liegt eine über die unionsrechtliche Verpflichtung hinaus eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention vor?
 2. Wie kann eine praktikable Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention in Tirol aussehen?
- 2 Das vorliegende Gutachten wurde in Abstimmung mit dem Land Tirol erstellt. So fand etwa am 18.2.2020 im Amt der Tiroler Landesregierung eine Arbeitssitzung auf Beamtenebene statt, bei der von den Gutachtern ein Zwischenbericht abgegeben und die weitere Vorgehensweise besprochen wurde. Eine weitere Sitzung war für März vorgesehen, konnte aber wegen der Corona-Pandemie erst am 27.5.2020 realisiert werden.
- 3 Zu prüfen ist ein etwaiger Umsetzungsbedarf des Landes Tirol im Bestand der Tiroler Landesgesetze. Unionsrechtliche Verpflichtungen, die sich aus der AK, die ein „gemischtes Abkommen“ (vgl Rz 41) darstellt, ergeben, sind nach dem Gutachtensauftrag nicht zu untersuchen. Auftragsgegenstand sind nur die sich aus der AK ergebenden **völkerrechtlichen Verpflichtungen**.
- 4 Zu untersuchen ist zunächst und ganz zentral **Art 9 Abs 3 AK**. Dann aber sind auch die **Abs 4 und 5** des zitierten Artikels im Auge zu behalten. Am Ende soll der Rahmen für eine „**praktikable**“ **Umsetzung** der im Gutachten zuvor untersuchten Umsetzungsverpflichtungen dargestellt werden. Die Ausformulierung konkreter Gesetzestexte ist explizit nicht Gegenstand des Gutachtens, sondern vielmehr von der Legistik des Landes Tirol nach entsprechenden politischen Einigungen vorzunehmen.
- 5 Vorzugehen ist daher im Folgenden in **fünf Schritten**: Zunächst sind die Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung zu untersuchen, insbesondere um daraus den für die Auslegung der AK relevanten Rahmen zu gewinnen (II.). Darauf aufbauend sind die Verpflichtungen aus Art 9 Abs 3 AK (III.) sowie aus Art 9 Abs 4 und 5 AK zu erarbeiten (IV.). Im Anschluss daran müssen jene Materien im Bestand der Tiroler Landesgesetze identifiziert werden, die konkret einen eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsbedarf nach Art 9 Abs 3 AK auslösen (V.). Abschließend ist der mögliche Rahmen einer „praktikablen Umsetzung“ des Art 9 Abs 3 AK in den einschlägigen Landesgesetzen darzustellen (VI.).

II. Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung

A. Die AK als völkerrechtlicher Vertrag

- 6 Das „Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung“ (die sog. „**Aarhus-Konvention**“ – AK) wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe* – UNECE) ausgearbeitet. Die AK wurde am 25.6.1998 im dänischen Aarhus angenommen und trat am 30.10.2001 in Kraft.¹
- 7 Die AK hat gegenwärtig **47 Parteien**², darunter alle EU-Mitgliedstaaten sowie die Europäische Union (EU) selbst (vgl. Rz 12 ff).
- 8 Wie sich schon aus ihrem Titel ergibt, beruht die AK auf **drei Pfeilern**.³ Nach der
- **Präambel** und
 - den **allgemeinen, bereichsübergreifenden Bestimmungen** (Ziel – Art 1 AK; Begriffsbestimmungen – Art 2 AK; Allgemeine Bestimmungen – Art 3 AK) folgen Regelungen über
 - den „Pfeiler 1“: **Zugang zu Informationen über die Umwelt** (Art 4 und 5 AK),
 - den „Pfeiler 2“: **Öffentlichkeitsbeteiligung an behördlichen Entscheidungen** (Art 6-8 AK),
 - den „Pfeiler 3“: **Zugang zu Gerichten** (Art 9 AK) sowie
 - organisatorische und **Schlussbestimmungen** (Art 10-22 AK).

1 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998, 2161 UNTS 447.

2 Vgl. die Aufstellung unter <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=xxvii-13&chapter=27&lang=en> (24.02.2020).

3 Vgl. RV 654 BlgNR 22. GP, 2; *Epiney et al.*, Aarhus-Konvention (2018) Einführung, Rz 5; *Bunge*, Einleitung, in: Schlacke/Schrade/Bunge (Hg), Aarhus-Handbuch – Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten² (2019) 1, Rz 12; *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Schlacke/Schrade/Bunge (Hg), Aarhus-Handbuch – Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten² (2019) 441, Rz 40.

B. Stellung der AK in der österreichischen Rechtsordnung

1. Die AK als Staatsvertrag iSd Art 50 B-VG

- 9 Die Republik Österreich hat die AK am 25.6.1998, also am erstmöglichen Tag, unterzeichnet und am 17.1.2005 ratifiziert. Gem Art 20 Abs 3 AK ist das Übereinkommen für Österreich **am 17.4.2005 in Kraft** getreten.⁴
- 10 Österreich hat bei Ratifizierung der AK folgende **Erklärung** abgegeben:
- Die Republik Österreich erklärt gemäß Artikel 16 Abs. 2 des Übereinkommens, dass sie beide der in diesem Absatz angeführten Mittel zur Streitbeilegung als verbindlich gegenüber jeder Partei anerkennt, die eine Verpflichtung hinsichtlich eines oder beider dieser Mittel zur Streitbeilegung eingeht.⁵
- 11 Die AK gilt in Österreich als **Staatsvertrag iSd Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG** im einfachen Gesetzesrang.⁶

2. Die AK als internationale Übereinkunft iSd Art 216 AEUV

- 12 Die Europäische Union (EU) hat die AK am 25.6.1998, also am erstmöglichen Tag, unterzeichnet und am 17.2.2005 ratifiziert.⁷
- 13 Die EU hat sowohl bei Unterzeichnung als auch Ratifizierung der AK **Erklärungen** abgegeben. Mangels Relevanz für das vorliegende Gutachten werden sie jedoch nicht im Wortlaut⁸ wiedergegeben (vgl aber noch Rz 44).
- 14 Die AK gilt damit im Rahmen der Unionsrechtsordnung als **internationale Übereinkunft iSd Art 216 AEUV**. Gem Art 216 Abs 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten, also auch Österreich.⁹ Die AK ist damit auch im Wege ihrer unionsrechtlichen Geltung **Teil der österreichischen Rechtsordnung und als Unionsrecht** (dh mit den spezifischen Rechtswirkungen des Unionsrechts wie Vorrang, unmittelbare Wirkung und Pflicht zur unionsrechtskonformen Interpretation) in Österreich **verbindlich**.¹⁰

4 BGBl III 88/2005.

5 BGBl III 88/2005. Die Erklärung lautet in Englisch: „The Republic of Austria declares in accordance with article 16 (2) of the Convention that it accepts both of the means of dispute settlement mentioned in paragraph 2 as compulsory in relation to any party accepting an obligation concerning one or both of these means of dispute settlement.“ (vgl dazu auch <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#EndDec> [24.02.2020]).

6 Zu den Rechtswirkungen derartiger Staatsverträge vgl infra II.D. (Rz 49 ff).

7 Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17.2.2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABl 2005 L 124/1.

8 Vgl dazu ABl 2005 L 124/1 sowie <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#EndDec> (24.02.2020).

9 Vgl etwa *Schmalenbach*, Art 216 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁵ (2016) Rz 26; *Mögele*, Art 216 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV³ (2018) Rz 51.

10 Vgl *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁶ (2017) 12; *Ranacher/Frischhut*, Handbuch der Anwendung des EU-Rechts (2009) 29.

- 15 Da sich das vorliegende Gutachten mit der **völkerrechtlichen** Dimension der Umsetzung der AK beschäftigt (vgl Rz 1), sind die spezifisch unionsrechtlichen Wirkungen der AK in der österreichischen Rechtsordnung jedoch grundsätzlich nicht weiter zu behandeln. Lediglich wo ein **Zusammenhang** zwischen der Geltung der AK als Staatsvertrag iSd Art 50 B-VG und als internationale Übereinkunft iSd Art 216 AEUV (und damit als Teil der Unionsrechtsordnung) besteht, ist darauf im Folgenden an entsprechender Stelle einzugehen (vgl zur Auslegung von gemischten Abkommen Rz 41 ff).

C. Auslegung der AK

- 16 Als Staatsvertrag iSd Art 50 B-VG ist die AK nicht nach den innerstaatlichen, sondern nach den **völkerrechtlichen Auslegungsregeln**, wie sie in Art 31 bis 33 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹¹ statuiert sind, zu interpretieren.¹² Nach der „allgemeinen Auslegungsregel“ des Art 31 Abs 1 WVK gilt:

Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.

- 17 Demnach erfolgt die Vertragsauslegung als Kombination von (a) **Wortauslegung** („gewöhnliche ... Bedeutung“), (b) **systematischer Auslegung** („in ihrem Zusammenhang“) sowie (c) **teleologischer Auslegung** („Ziel und Zweck“).¹³ Dabei ist eine **Gesamtabwägung** erforderlich, in der grundsätzlich alle Elemente gleichberechtigt sind.

In the way in which it is presented in the „general rule“ in Article 31 of the Vienna Convention, the process of interpretation of a treaty is a **unity, a single combined operation**; this rule, closely integrated, places on the **same footing** the various elements enumerated in the four paragraphs of the Article.¹⁴

- 18 In dieser allgemeinen Auslegungsregel manifestieren sich, freilich mit **gewissen Nuancen**, auch die aus dem innerstaatlichen Recht bekannten Auslegungsregeln. Trotz ihrer Ähnlichkeit können die in Bezug auf Staatsverträge relevanten völkerrechtlichen und die (den Vollzugsorganen vertrauenswürdigeren) innerstaatlichen Auslegungsregeln **divergieren**.¹⁵ Als Besonderheiten der völkerrechtlichen Auslegung sind hervorzuheben:

11 BGBl 40/1980.

12 Vgl *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2018) Rz 43, mit Verweis auf VwGH 3.9.1987, 87/16/0071; VfSlg 15.129/1998, 19.750/2013; in diesem Sinne auch *Binder/Zemanek*, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 50 (75).

13 Vgl dazu etwa *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht 72 f; *Villiger*, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (2009) Art 31, Rz 9 ff; *Dörr*, Art 31, in: Dörr/Schmalenbach (Hg), Vienna Convention on the Law of Treaties² (2018) Rz 39 ff.

14 StRsp seit EGMR 21.2.1975, 4451/70, *Golder/UK*, Rz 30 (Hervorhebungen nicht im Original); vgl dazu auch *Villiger*, Commentary Art 31, Rz 29; *Dörr*, Art 31, Rz 38.

15 Vgl *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, Rz 43; vgl auch VfSlg 19.750/2013, 3.3.2.

- 19 (a) Im Rahmen der völkerrechtlichen Auslegung ist bei der systematischen Auslegung gem Art 31 Abs 2 WVK insbesondere die **Präambel** zu berücksichtigen, im vorliegenden Fall also die 24 Präambularabsätze der AK¹⁶, ohne dass die Präambel selbst rechtliche Verpflichtungen schüfe.¹⁷ Die Präambel kann namentlich bei der Präzisierung der Reichweite eines den Vertragsstaaten durch die AK eingeräumten **Gestaltungsspielraums** herangezogen werden.¹⁸
- 20 (b) Im Rahmen der systematischen Auslegung zu berücksichtigen sind darüber hinaus auch **spätere Übereinkünfte oder Übungen (Praxis)** der Vertragsparteien über Auslegung und Anwendung des Vertrags (Art 31 Abs 3 WVK; vgl dazu noch Rz 36).
- 21 (c) Für die **teleologische** Auslegung, also für die Bestimmung von „Ziel und Zweck“ des Vertrages, ist neben der Präambel im gegebenen Fall insbesondere der mit „Ziel“ überschriebene **Art 1 AK** relevant¹⁹:

Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.

- 22 Im Kern zielt die AK auf die Aufstellung von Regelungen über die **Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsverfahren mit Umweltbezug** ab (wobei der Begriff „Entscheidung“ weit und unter Einschluss des Zugangs zu Umweltinformationen und des Rechtsschutzes zu verstehen ist).²⁰ Dabei geht es im Sinne der Idee der „Umweltdemokratie“ um die Schaffung von **echten Individualrechten** unter Einschluss des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz.²¹

16 So auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung Rz 33; Art 1, Rz 3; vgl aus der Praxis etwa ACCC/C/2005/11 Belgien, Rz 34 in Bezug auf Präambularabsatz 18: „mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird“; EuGH 15.7.2010, Rs C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, SchIA GA Sharpston, EU:C:2010:436, Rz 3 zu Präambularabsätzen 6 und 7.

17 Vgl ACCC/C/2009/38 Vereinigtes Königreich, Rz 68: „the preamble, while being an important aid to interpreting the Convention, does not in itself create binding legal obligations“.

18 Vgl ACCC/C/2012/70 Tschechische Republik, Rz 58 f in Bezug auf Art 7 S 3 AK („wobei die Ziele dieses Übereinkommens zu berücksichtigen sind“) und Präambularabsatz 14. *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 1, Rz 3 weisen diesbezüglich darauf hin, dass auch ohne einen ausdrücklichen Hinweis wie in der vorgenannten Bestimmung die in der Präambel statuierten Ziele bei der Auslegung aller Bestimmungen der AK zu beachten sind.

19 Dazu ausführlich *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 1, Rz 4 ff. Vgl auch *United Nations Economic Commission for Europe*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide² (2014) 42, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf> (vgl dazu noch Rz 38 ff), wonach Art 1 AK als Teil des Haupttextes ein höheres Gewicht als die Präambel zukomme. Vgl auch RV 654 B1gNR 22. GP, 1: „Das Übereinkommen hat zum Ziel, den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren und die Rechtsdurchsetzung in Umweltangelegenheiten zu stärken und damit einen Beitrag zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Umweltqualität zu leisten.“

20 Vgl *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 1.

21 Vgl *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 13.

Um **Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken**, verpflichtet die AK die Vertragsstaaten, der Öffentlichkeit, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, Zugang zu Überprüfungsverfahren zu eröffnen, um die Rechtskonformität umweltrelevanter Vorhaben kontrollieren zu lassen. Dadurch kommt es zu einer **Erweiterung des Zugangs** zu Überprüfungsverfahren in Umweltangelegenheiten.²² Dabei stellt Art 1 AK klar, dass die in der AK eingeräumten Rechte **kein Selbstzweck** sind, sondern über das Durchlaufen von Verfahren und die Einräumung gewisser Verfahrensrechte Einzelner soll dem Schutz der Umwelt und des „Rechts jeder ... Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer ... zu-träglichen Umwelt“ (Art 1 AK) Vorschub geleistet werden.²³

- 23 Der teleologischen Auslegung kommt bei der Auslegung von Menschenrechtsverträgen²⁴, aber insbesondere auch von **umweltvölkerrechtlichen** Vorschriften **besondere Bedeutung** zu.²⁵ Dies manifestiert sich in einer Tendenz zur **dynamisch-evolutiven Auslegung** von Vorschriften im Bereich des Umweltvölkerrechts.²⁶
- 24 (d) Art 32 WVK qualifiziert die „vorbereitenden Arbeiten“ (sog *travaux préparatoires*) eines Vertrages – und damit die **historische Auslegung** – als lediglich „ergänzende“, also **bloß subsidiär** anzuwendende Auslegungsmittel.²⁷
- 25 (e) Art 33 WVK enthält besondere Regelungen für die Auslegung von Verträgen mit **mehreren authentischen Sprachfassungen**. Gem Art 22 AK sind die drei authentischen Sprachen der AK Englisch, Französisch und Russisch.²⁸ Deutsch ist mithin keine authentische Sprache der AK. Dementsprechend hat die in BGBl III 88/2005 mit dem Zusatz „Übersetzung“ abgedruckte **deutsche Fassung** der AK **keine normative Relevanz** und stellt nicht den für die innerstaatlichen Gesetzgebungs- und Vollziehungsorgane maßgeblichen Text dar.²⁹ Aus Gründen der **Praktikabilität** und besseren Lesbarkeit nimmt das vorliegende Gutach-

22 Vgl *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 441, Rz 39, 41; ähnlich auch *Bunge*, Einleitung 1, Rz 4.

23 Vgl *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 1, Rz 7; zum ambivalenten Status des in Art 1 AK verankerten „Rechts auf eine gesunde Umwelt“ vgl *ibid*, Rz 5 f.

24 Zum sog „living instrument“-Ansatz vgl insb EGMR 25.4.1978, Tyrer/UK, 5856/72, Rz 31: „*The Court must also recall that the Convention is a living instrument which ... must be interpreted in the light of present-day conditions.*“ Vgl dazu etwa *Bjorge*, Domestic Application of the ECHR. Courts as Faithful Trustees (2015) 131 ff.

25 Vgl *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 32, unter Hinweis auf IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25.9.1997, ICJ Reports 1997, 7, Rz 112: „*Consequently, the Treaty is not static, and is open to adapt to emerging norms of international law.*“

26 Vgl IGH, *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v Nicaragua)*, Judgment, 13.7.2009, ICJ Reports 2009, 213, Rz 66: „*... where the parties have used generic terms in a treaty, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms was likely to evolve over time, ... the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an evolving meaning.*“

27 In Zusammenhang mit der AK vgl hierzu *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 30, 33.

28 Die authentischen Fassungen der AK sind unter <<https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>> abrufbar.

29 Vgl *Binder/Zemanek*, Völkervertragsrecht 70.

ten dennoch vornehmlich auf den Text der deutschen Übersetzung Bezug, kontrastiert diesen an entsprechender Stelle jedoch mit den englischen und französischen authentischen Fassungen.

- 26 Drei Fragen verdienen im gegebenen Zusammenhang darüber hinaus nähere Behandlung, nämlich die Relevanz von (1) Entscheidungen des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) und (2) des sog „Aarhus Convention Implementation Guide“ für die Auslegung der AK sowie (3) die Auslegung von gemischten Abkommen.

1. Relevanz von Entscheidungen des ACCC für die Auslegung der AK

- 27 Art 15 AK normiert:

Die Tagung der Vertragsparteien trifft durch Konsensentscheidung Regelungen über eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultationen beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens. Diese Regelungen lassen eine angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit zu und können die Möglichkeit beinhalten, Stellungnahmen von Mitgliedern der Öffentlichkeit zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen zu prüfen.

- 28 Auf dieser Grundlage schufen die Vertragsparteien durch Entscheidung I/7³⁰ das „**Aarhus Convention Compliance Committee**“ (ACCC) und regeln darin seine Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise.³¹ Das ACCC besteht aus neun unabhängigen Mitgliedern. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere auch die Bearbeitung von Eingaben über die Einhaltung der Konventionsbestimmungen durch Mitglieder der Öffentlichkeit („**communications from the public**“).³² Bislang wurden über 170 derartiger Verfahren eingeleitet³³, darunter sieben gegen Österreich.³⁴ Im Vergleich wurden bislang nur in drei Fällen Untersuchungen durch eine Vertragspartei eingeleitet.³⁵
- 29 Im Falle der Feststellung der Nichteinhaltung der AK kann das ACCC – der auf Freiwilligkeit, Nichtstreitigkeit, Konsultation und Konsens angelegten Natur des Verfahrens entsprechend (Art 15 AK; vgl Rz 27) – Maßnahmen grundsätzlich nur

30 Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7); abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>.

31 Dazu allg *Alge*, Der Aarhus Convention Compliance-Mechanismus. Aufgaben, Funktionen und Bedeutung für das nationale Recht, RdU 2011, 136 ff.

32 Vgl dazu und zu den weiteren Aufgaben des ACCC *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 16, Rz 2 f. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Eingaben durch Mitglieder der Öffentlichkeit vgl Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Annex, Rz 36; abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>, Annex>, Rz 18 ff.

33 Siehe die Aufstellung in <<https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>>.

34 ACCC/C/2008/26; ACCC/C/2009/39; ACCC/C/2010/48; ACCC/C/2011/63; ACCC/C/2013/97; ACCC/C/2017/155; ACCC/C/2019/163.

35 Siehe die Aufstellung in <<https://www.unece.org/submissions.html>> (gegen die Ukraine, Weißrussland und Albanien).

in Absprache mit der jeweils betroffenen Vertragspartei ergreifen.³⁶ Allerdings ist auch die Möglichkeit vorgesehen, dass das ACCC der Tagung der Vertragsparteien mögliche Maßnahmen zur Einhaltung der AK durch die betreffende Vertragspartei empfiehlt. Die Tagung der Vertragsparteien kann dann auch ohne vorherige Absprache mit der Vertragspartei diese Empfehlungen annehmen und gewisse Maßnahmen ergreifen.³⁷

- 30 **Stellungnahmen und Empfehlungen** („findings and recommendations“), die das ACCC in Folge einer Eingabe durch Mitglieder der Öffentlichkeit annimmt, sind für sich genommen jedenfalls **unverbindlich**, wie sich auch im Umkehrschluss aus Art 16 AK ergibt, der ein Streitbelegungsverfahren vorsieht, das zu einer völkerrechtlich verbindlichen Entscheidung der Streitigkeit durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) oder ein *ad hoc*-Schiedsgericht führen kann.³⁸
- 31 Allerdings ist zu beachten, dass bislang **alle** „findings and recommendations“ des ACCC von der Tagung der Vertragsparteien **angenommen** wurden.³⁹ Dadurch werden die „findings and recommendations“ des ACCC aber nicht selbst völkerrechtlich verbindlich, sondern allenfalls die Feststellung der „*non-compliance*“⁴⁰ durch die Tagung der Vertragsparteien.⁴¹ Im Übrigen sieht die Entscheidung I/7 nur beschränkt die Möglichkeit einer verbindlichen Beschlussfassung durch die Tagung der Vertragsparteien vor. Vielmehr haben die von ihr zu ergreifenden Maßnahmen – der Natur von Art 15 AK entsprechend – typischerweise Empfehlungs-⁴², im Ausnahmefall aber auch Sanktionscharakter.⁴³
- 32 Für die Bewertung der „findings and recommendations“ heißt dies, dass sie (auch nach Annahme durch die Tagung der Vertragsparteien) selbst **nicht rechtlich verbindlich** sind.⁴⁴ Sie können aber als **völkerrechtliches soft law**, das zwar

36 Vgl Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Annex, Rz 36; abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>.

37 Vgl dazu im Einzelnen *ibid*, Annex, Rz 37 sowie *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 16, Rz 7.

38 So auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 34.

39 Vgl insb *ibid*, Einführung, Rz 36; *Bunge*, Einleitung 1, Rz 41; *Alge*, RdU 2011, 139; *Weichsel-Goby*, Völker- und unionsrechtliche Anforderungen an einen Zugang zu Gerichten – Rechtswissenschaftliche Studie zu Artikel 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention (2018) 16 (<https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Eigene-Publikationen/Aarhus-Ergaenzungsstudie-2018.pdf>; [10.01.2020]); *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie zur Aarhus Konvention – Umweltanwaltschaften als Instrument der Umsetzung fairer, rechtssicherer und effektiver Umweltverfahren (2017) 28 (<https://www.oee-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/Aarhus%20Grundlagenstudie.pdf>; 15.01.2020).

40 Vgl Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Annex, Rz 37, lit e; abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>.

41 Insoweit richtig *Alge*, RdU 2011, 140; unklar *Weichsel-Goby*, Anforderungen 17.

42 Vgl zB Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Annex, Rz 37, lit a-d, f und h; abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>.

43 Vgl zB *ibid*, Annex, Rz 37, lit g, wonach es uU auch zu einer Suspendierung von Rechten der betreffenden Vertragspartei kommen kann.

44 AM wohl *Weichsel-Goby*, Anforderungen 17.

als solches nicht verbindlich ist, aber dennoch mehr als nur politische oder moralische Wirkung besitzt⁴⁵, **Autorität bei der Auslegung** der AK beanspruchen.

33 Ausmaß oder **Grad** dieser Autorität hängt von einer **Reihe von Faktoren** ab, die in jedem Fall gesondert untersucht und bewertet werden müssen.⁴⁶ Angesichts

- a) der dem ACCC durch die Entscheidung I/7 eingeräumten Befugnisse, namentlich einer ausdrücklichen Befugnis zur Überwachung der AK⁴⁷,
- b) der Unabhängigkeit der Mitglieder des ACCC⁴⁸,
- c) des grundsätzlich obligatorischen Charakters des Eingabemechanismus⁴⁹,
- d) des strukturierten⁵⁰ und
- e) auf Öffentlichkeit⁵¹ angelegten Verfahrens, in dem die „findings and recommendations“ zustandekommen,
- f) der ausführlichen Begründung der „findings“ des ACCC⁵²,
- g) des Umstandes, dass diese bislang alle von der Tagung der Vertragsparteien angenommen wurden (vgl Rz 31), sowie
- h) des Umstandes, dass sich daran ein ausführliches Compliance-Verfahren anschließt⁵³,

ist diesen „findings and recommendations“ **maßgebliche Autorität** für die Auslegung der AK zuzugestehen.

34 In ähnlicher Weise zieht der IGH trotz ihres an sich unverbindlichen Charakters die Stellungnahmen des UN-Menschenrechtsausschusses („*Human Rights Committee*“), des Vertragsorgans des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte⁵⁴, heran und gibt diesen **„großes Gewicht“** bei der Auslegung dieses Vertrages, da es sich um ein unabhängiges Gremium handele, das von den Vertragsparteien spezifisch mit der Überwachung der Vertragsanwen-

45 Dazu allg *Schroeder/Karl*, Sonstige Quellen, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 114 (118); *Thürer*, Soft Law, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (March 2009), abrufbar unter <<http://opil.ouplaw.com/home/epil>>.

46 Vgl *Schroeder/Schreuer*, Beschlüsse internationaler Organisationen, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 99 (103).

47 Vgl Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Rz 1 („[e]stablishes the Compliance Committee for the review of compliance by the Parties with their obligations under the Convention“); abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>.

48 Vgl *ibid*, Annex, Rz 1 („shall serve in their personal capacity“).

49 Vgl *ibid*, Annex, Rz 18.

50 Vgl *ibid*, Annex, Rz 19 ff, 36 f. *Bunge*, Einleitung 1, Rz 41 spricht diesbezüglich sogar von einem „gerichtsähnlichen Verfahren“. Ein Überblick über die Verfahrensstufen findet sich in *Alge*, RdU 2011, 138 f.

51 Vgl Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 1st session (Lucca, 21-23 October 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8 (decision I/7), Annex, Rz 26; abrufbar unter <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>>; vgl dazu auch *Alge*, RdU 2011, 138.

52 Vgl *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 441, Rz 42; *Alge*, RdU 2011, 139.

53 Vgl *Bunge*, Einleitung 1, Rz 42.

54 BGBl 591/1978.

dung betraut wurde, und da die Berücksichtigung der Standpunkte des UN-Menschenrechtsausschusses auch im Sinne der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geboten sei.

Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe **great weight** to the interpretation adopted by this **independent** body that was **established specifically to supervise** the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary **clarity** and the essential **consistency** of international law, as well as **legal security**, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.⁵⁵

Eine vergleichbare Ansicht findet sich auch in der österreichischen Rsp.⁵⁶

- 35 Diese Überlegungen lassen sich auch auf die AK und **auf das ACCC übertragen**.⁵⁷ Dementsprechend sind die „findings and recommendations“ des ACCC bei der Auslegung der AK „in ihrem Zusammenhang“ (Art 31 Abs 1 WVK; vgl Rz 17), also als Aspekt der **systematischen Interpretation** (vgl Rz 20) zu berücksichtigen.
- 36 Konkreter Anknüpfungspunkt dafür ist die Vorschrift in Art 31 Abs 3 WVK, dass in gleicher Weise wie der Zusammenhang auch „jede **spätere Übereinkunft** zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen“ (lit a) sowie „jede **spätere Übung** bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“ (lit b) zu berücksichtigen seien.⁵⁸ Dabei kann dahingestellt bleiben, welchem Typus die „findings and recommendations“ des ACCC unter Berücksichtigung ihrer Annahme durch die Tagung der Vertragsparteien (vgl Rz 31) eher zuzurechnen sind⁵⁹, da sie im einen wie im anderen Fall

55 IGH, *Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v Democratic Republic of the Congo)*, Judgment, 30.11.2010, ICJ Reports 2010, 639, Rz 66 (Hervorhebungen nicht im Original).

56 Vgl etwa OGH 6.5.2008, 1 Ob 8/08w: „Die ‚views‘ des [Menschenrechtsausschusses] sind damit rechtlich nicht verbindlich. Staaten, die ihnen bisher entsprachen, bestritten nie den autoritativen Charakter der Feststellung einer Paktverletzung.“ Siehe in diesem Zusammenhang auch VfSlg 14.050/1995, 5.2.5. Vgl dazu und zu dem auf Grundlage des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl III 155/2008, eingesetzten Ausschuss *Eccher et al*, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014) Rz 52 ff, 63 f; abrufbar unter <<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>>. Vgl aber auch, indes in Zusammenhang mit der Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit der AK, zurückhaltend gegenüber der Spruchpraxis des ACCC VwGH 28.10.2015, 2012/10/0137; 30.6.2016, Ro 2014/07/0028.

57 Vgl in diesem Sinne auch EuGH 23.5.2019, Rs C-280/18, *Alain Flausch*, SchIA GA Kokott, EU:C:2019:449, Rz 30 („die von den Vertragsparteien, einschließlich der Union, gebilligte Spruchpraxis des Komitees zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus“) sowie die in FN 8 genannten Hinweise. Siehe auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 35.

58 Vgl *Villiger*, Commentary Art 31, Rz 72 ff.

59 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 36-38 tendieren (entgegen *Treves*, *The Settlement of Disputes and Non-Compliance Procedures*, in: *Treves et al* [Hg], *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* [2009] 499, 509) zu einer Qualifizierung als „spätere Übung“, gestehen aber zugleich zu, dass die Unterscheidung zwischen diesen beiden Handlungsformen nicht immer eindeutig getroffen wird; vgl IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, 25.9.1997, ICJ Reports 1997, 7, Rz 138; aber

als **gewichtiges Element** („great weight“; vgl Rz 34) in den Auslegungsprozess einbezogen werden müssen, das aus den oben genannten Gründen (vgl Rz 33) **maßgebliche Autorität** für sich beanspruchen kann.⁶⁰

- 37 Um eine **authentische Interpretation** der AK handelt es sich bei den „findings and recommendations“ aber **nicht**.⁶¹ Dafür bedürfte es eines Willensaktes der Vertragsstaaten selbst, nicht der bloßen Billigung der Schlussfolgerungen des ACCC durch die Tagung der Vertragsparteien.⁶²

2. Relevanz des „Aarhus Convention Implementation Guide“ für die Auslegung der AK

- 38 Die UNECE, im Rahmen derer die AK verhandelt wurde (vgl Rz 6), veröffentlichte im Jahr 2000 die erste Auflage des „Aarhus Convention Implementation Guide“ (Implementation Guide). Nach entsprechender Anregung durch die Tagung der Vertragsparteien (Art 10 AK)⁶³ wurde der Implementation Guide im Jahr 2014 in zweiter, aktualisierter Auflage herausgegeben.⁶⁴ Verfasst wurde er von einer Reihe von unabhängigen Expert(inn)en aus dem Sekretariat der AK.⁶⁵
- 39 Auch wenn der Implementation Guide von der Tagung der Vertragsparteien der AK ins Arbeitsprogramm aufgenommen und im Schoße der AK-Sekretariats erarbeitet wurde, ist er **nicht rechtsverbindlich** und beinhaltet keine bindende Auslegung der Bestimmungen der AK. Dies hat im Kontext des Unionsrechts auch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bestätigt, wenn er feststellt, dass „dieser Leitfaden das Übereinkommen von Aarhus nicht verbindlich auslegen kann“.⁶⁶

differenzierend IGH, *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, Judgment, 13.12.1999, ICJ Reports 1999, 1045, Rz 63.

60 So auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 38 („maßgebliche Bedeutung“), Rz 44 („bedeutendes Element für die Auslegung der Konvention“); Art 15, Rz 7 („quasi verbindlich“); *Alge*, RdU 2011, 140: „erhebliche rechtliche Bedeutung“; vgl auch *Jendroska*, Citizen’s Rights in European Environmental Law, Journal for European Environmental & Planning Law 2012, 71 (75); *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 441, Rz 42.

61 So aber *Bunge*, Einleitung 1, Rz 42, wobei dies sogleich durch den Zusatz relativiert wird, die „findings and recommendations“ gäben „wichtige Hinweise“ für die Umsetzung der Vorschriften der AK im Recht der Vertragsparteien.

62 In diesem Sinne auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Einführung, Rz 37; zu den (eher anspruchsvollen) Voraussetzungen der authentischen Interpretation im Völkerrecht vgl *Villiger*, Commentary Art 31, Rz 74.

63 Aarhus Convention, Meeting of the Parties, 3rd session (Riga, 13-15 June 2008), ECE/MP.PP/2008/2/Add.17 (decision III/9), annex I, nr III; abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/min/DAM/env/pp/mop3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_17_e_WP.pdf>.

64 *United Nations Economic Commission for Europe*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide² (2014), abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

65 Vgl *ibid*, 4.

66 EuGH 14.2.2012, Rs C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH*, EU:C:2012:71, Rz 36; ebenso EuGH 16.2.2012, Rs C-182/10, *Solvay ua*, EU:C:2012:82, Rz 27 f; vgl auch *ibid*, Rz 26: „Dem Leitfaden und insbesondere den Erläuterungen unter der Überschrift ‚Anleitung zur Verwendung dieses Leitfadens‘ ist zu entnehmen, dass dieses von internationalen Experten verfasste Dokument nur dazu dient, das Übereinkommen von Aarhus zu analysieren, um den Lesern ‚eine Idee davon zu geben, was das Übereinkommen ist und was es in der Praxis bedeuten kann.‘“ In diesem Sinne auch Mitteilung der

- 40 Dennoch kann der Implementation Guide bei der Auslegung der AK als **Hilfestellung** herangezogen werden⁶⁷ und wird deshalb auch im vorliegenden Gutachten an entsprechender Stelle berücksichtigt.

3. Auslegung von gemischten Abkommen

- 41 Unter gemischten Abkommen versteht man völkerrechtliche Verträge, denen sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten als Parteien angehören.⁶⁸ Die **AK ist ein derartiges gemischtes Abkommen** (vgl Rz 7). Abhängig von der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten fallen Bereiche derartiger Abkommen in die Kompetenz der Union, die anderen verbleiben in jenem der Mitgliedstaaten (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung; Art 5 Abs 2 EUV).
- 42 Der EuGH anerkennt, dass die Mitgliedstaaten in jenen Bereichen eines Abkommens, die **in ihre Zuständigkeit fallen**, für die Regelung der Rechtswirkungen des Abkommens **zuständig bleiben**. In diesem Zusammenhang hat er insbesondere entschieden, dass das Unionsrecht es in Bezug auf den mitgliedstaatlichen Teil eines Abkommens

nicht [gebietet], schließt es aber auch nicht aus, dass die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats dem Einzelnen das Recht zuerkennt, sich unmittelbar auf eine Bestimmung des TRIPS-Übereinkommens zu berufen, oder die Gerichte verpflichtet [sind], diese Bestimmung von Amts wegen anzuwenden,⁶⁹ [und dass es deshalb] den Mitgliedstaaten, da Art 33 des TRIPS-Übereinkommens in einen Bereich fällt, in dem diese im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich zuständig bleiben, freisteht, dieser Bestimmung unmittelbare Wirkung zuzuerkennen oder nicht.⁷⁰

- 43 Zugleich beansprucht der EuGH die Zuständigkeit, über die **Auslegung** von von der Union abgeschlossenen Abkommen, die integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind, zu befinden.⁷¹ Nach der Rsp unterliegt dem Unionsrecht und damit der Letztauslegungskompetenz des EuGH aber auch die Fallkonstellation, bei der eine spezielle Frage, zu der **noch keine Vorschriften** der Union ergangen sind, in einem gemischten Abkommen geregelt wird und einen **weitgehend vom Unionsrecht erfassten** Bereich betrifft.⁷²

Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 28.4.2017, C(2017) 2616 endg, Rz 26.

67 In diesem Sinne auch EuGH 16.2.2012, Rs C-182/10, *Solvay ua*, EU:C:2012:82, Rz 27 f; 16.4.2015, Rs C-570/13, *Gruber*, EU:C:2015:231, Rz 35.

68 Vgl allg *Schmalenbach*, Art 216 AEUV Rz 5.

69 EuGH 11.9.2007, Rs C-431/05, *Merck Genéricos*, EU:C:2007:496, Rz 34 (unter Verweis auf EuGH 14.12.2000, verb Rs C-300/98 und C-392/98, *Dior ua*, EU:C:2000:688, Rz 48).

70 EuGH 11.9.2007, Rs C-431/05, *Merck Genéricos*, EU:C:2007:496, Rz 47; vgl ebenso in Zusammenhang mit Art 9 Abs 3 AK EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 32.

71 StRsp; vgl etwa EuGH 30.4.1974, Rs 181/73, *Haegemann*, EU:C:1974:41, Rz 4 ff; 30.9.1987, Rs 12/86, *Demirel*, EU:C:1987:400, Rz 7.

72 Vgl EuGH 7.10.2004, Rs C-239/03, *Kommission/Frankreich*, EU:C:2004:598, Rz 29 ff; 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 36.

- 44 Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die Union in ihrer Erklärung nach Art 19 Abs 5 AK (vgl Rz 13) insbesondere festgehalten hat,

dass die Umsetzung der aus **Artikel 9 Absatz 3** des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen **nicht in vollem Umfang unter die geltenden Rechtsakte** fällt, da diese sich auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und von den Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d, bei denen es sich nicht um die Organe der Europäischen Gemeinschaft handelt, vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden, und dass demzufolge ihre **Mitgliedstaaten** für die Erfüllung dieser Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft **zuständig** sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass – bzw. bis – die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt.⁷³

- 45 Im obzitierten *Slowakischen Braunbär*-Fall hat der EuGH jedoch gleichzeitig betont, dass sich daraus

indessen nicht ableiten [lässt], dass der Ausgangsrechtsstreit nicht dem Unionsrecht unterliegt, da eine spezielle Frage, zu der noch keine Rechtsvorschriften der Union ergangen sind, entsprechend den Ausführungen in Randnr. 36 des [*Slowakischen Braunbär*-Falles] dem Unionsrecht unterliegen kann, wenn sie einen **weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich** betrifft.⁷⁴

- 46 Grund dafür ist das Interesse an einer **einheitlichen Auslegung** der im Unionsrecht verwendeten Begriffe.

Wenn eine Vorschrift sowohl auf Sachverhalte, die dem innerstaatlichen Recht unterliegen, als auch auf Sachverhalte, die dem Unionsrecht unterliegen, Anwendung finden kann, besteht nämlich ein klares Interesse daran, dass diese Vorschrift unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden soll, **einheitlich ausgelegt** wird, um in der Zukunft voneinander **abweichende Auslegungen zu verhindern**.⁷⁵

- 47 Der EuGH hat – ungeachtet der obzitierten Erklärung der EU (vgl Rz 44) – gefolgert, dass der dem *Slowakischen Braunbär*-Fall zugrundeliegende Sachverhalt **dem Unionsrecht unterliegt** und dass er daher „zuständig ist, die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus auszulegen und insbesondere darüber zu befinden, ob sie unmittelbare Wirkung haben“⁷⁶. Die **unmit-**

73 ABI 2005 L 124/1 (Hervorhebungen nicht im Original).

74 EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 40 (Hervorhebung nicht im Original); vgl zu diesem Problemkreis insb *Schmalenbach*, Art 216 AEUV Rz 43; *Mögele*, Art 216 AEUV Rz 77; *Klamert*, Dark Matter-Competence, Jurisdiction and „the Area Largely Covered by EU Law“: Comment on *Lesoochranárske*, 37 ELRev (2012) 340 (345 ff); vgl auch *Vranes*, Die EU-Außenkompetenzen im Schnittpunkt von Europarecht, Völkerrecht und nationalem Recht, JBI 2011, 11 (15).

75 EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 42 (Hervorhebungen nicht im Original) mit Hinweis auf die Vorjudikatur und speziell im Blick auf Art 9 Abs 3 AK; vgl dazu auch *Zehetner*, Zur innergemeinschaftlichen und innerstaatlichen Umsetzung von gemischten multilateralen völkerrechtlichen Verträgen (2014) 16 ff; *Mögele*, Art 216 AEUV Rz 77.

76 EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 43.

telbare Wirkung von Art 9 Abs 3 AK hat der EuGH **verneint**, da die Bestimmung keine klare und präzise Verpflichtung enthalte, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könnte, und da Durchführung und Wirkungen der Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsaktes abhingen.⁷⁷

- 48 Demgegenüber besteht – soweit es um einen Unionsrecht unterliegenden Bereich geht – die Pflicht zur **unionsrechtskonformen**, dh *in casu* **AK-konformen Interpretation** des nationalen Rechts.⁷⁸ Soweit und solange die Union in diesem Bereich nicht selbst tätig wird,

ist es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht, hier der Habitatrichtlinie, erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte im Einzelfall verantwortlich sind.⁷⁹

D. Rechtswirkungen der AK in der österreichischen Rechtsordnung

- 49 Die innerstaatlichen Rechtswirkungen eines völkerrechtlichen Vertrags bestimmen sich grundsätzlich nach **innerstaatlichem (Verfassungs-)Recht**.⁸⁰ Das Völkerrecht normiert lediglich, dass ein Vertrag die Parteien bindet und von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen ist (***pacta sunt servanda*-Grundsatz**; Art 26 WVK). Das bedeutet insbesondere, dass sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (Art 27 WVK). Führen Vorgaben des innerstaatlichen Rechts dazu, dass Vertragsverpflichtungen verletzt werden, wird die Vertragspartei völkerrechtlich verantwortlich (**Staatenverantwortlichkeit**).
- 50 Sofern der Nationalrat bei Genehmigung eines Staatsvertrages keinen Erfüllungsvorbehalt iSd Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG⁸¹ anbringt, sind die Bestimmungen des Staatsvertrages **unmittelbar anwendbar**, dh sie werden zur Quelle von Rechten und/oder Pflichten von Privatpersonen, insoweit sie hinreichend bestimmt sind. Als Maßstab ist dabei der von Art 18 B-VG geforderte Determinierungsgrad heranzuziehen.⁸² Die **AK wurde ohne Erfüllungsvorbehalt** genehmigt.⁸³
- 51 Da der Gutachtensauftrag (vgl Rz 1) auf die Identifizierung von – den Gesetzgeber treffenden – völkerrechtlichen **Umsetzungsverpflichtungen** der AK gerichtet ist und da die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit auf Vollziehungsebene (Gerichte, Verwaltungsbehörden) angesiedelt ist, ist es in Hinblick auf den Gutachtensauftrag **nicht erforderlich**, im Einzelnen zu prüfen, welche Vorschriften

77 Vgl EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 45.

78 Vgl EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 50 f.

79 EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 47 (Hervorhebungen nicht im Original).

80 Vgl statt aller *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*³ (1984) 539 f.

81 Vgl dazu näher *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, Rz 103 ff.

82 Vgl *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, Rz 97 ff.

83 BGBl III 88/2005.

der AK hinreichend bestimmt sind, um unmittelbar angewendet zu werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Materialien die Eignung der AK zur unmittelbaren Anwendung (indes ohne weitere Begründung) pauschal in Abrede stellen⁸⁴ und dass dies in der Rsp akzeptiert wird.⁸⁵ Dazu kommt, dass auch der EuGH – freilich aus der Perspektive des Unionsrechts⁸⁶ – konkret die unmittelbare Wirkung von Art 9 Abs 3 AK verneint hat (vgl Rz 47).⁸⁷

- 52 Unabhängig von ihrer Eignung zur unmittelbaren Anwendung sind **alle Vorschriften** eines Staatsvertrages, also auch jene der AK, im Rahmen der völkerrechtskonformen Interpretation relevant.⁸⁸ Unter dem Gebot der **völkerrechtskonformen** oder **harmonisierenden Interpretation** versteht man den Grundsatz, dass staatliche Regelungen im Einklang mit den vertraglich festgelegten Verpflichtungen Österreichs auszulegen ist. Demzufolge ist im Zweifel nicht anzunehmen, dass eine gesetzliche Regelung einem Staatsvertrag widersprechen will.⁸⁹
- 53 Dieses Gebot verpflichtet in erster Linie die – mit der Auslegung des innerstaatlichen Rechts betrauten – Vollzugsorgane (Gerichte, Verwaltungsbehörden). Der dahinter stehende, sich aus den oberwähnten Art 26 f WVK ergebende Grundsatz (vgl Rz 49), wonach sich die Republik Österreich bei der innerstaatlichen Umsetzung und Anwendung eines Staatsvertrages nicht ohne Not den von ihr eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen entziehen soll⁹⁰, um eine sonst drohende Staatenverantwortlichkeit Österreichs zu vermeiden, ist aber **auch für den (Bundes- und Landes-)Gesetzgeber relevant**.
- 54 Der Umsetzungsgesetzgeber ist demnach gehalten, neben den **verfassungs- und unionsrechtlichen** Vorgaben auch einschlägige **völkerrechtliche** Verpflichtungen bei der Umsetzung und Durchführung von Staatsverträgen zu beachten und all diese Vorgaben nach Möglichkeit **gemeinsam zu verwirklichen**. Zu diesem Zweck sind auch bundesverfassungsrechtliche – zB das Staatsziel

84 RV 654 BlgNR 22. GP, 2, wonach die AK „der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich“ ist, „von einem Beschluss des Nationalrats gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG ... aber abgesehen [wurde], da das Abkommen als gemischtes Abkommen teilweise in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt“. Zur diesbezüglichen Praxis vgl *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, Rz 87, FN 224.

85 VwGH 27.4.2012, 2009/02/0239; 22.4.2015, 2012/10/0016; 30.6.2016, Ro 2014/07/0028.

86 Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Regeln für die unmittelbare Anwendung von Staatsverträgen nach österreichischem Recht jenen über die unmittelbare Wirkung von Unionsrecht (einschließlich internationalen Übereinkünften der Union) zwar ähneln, sich mit diesen aber nicht decken.

87 Vgl EuGH 8.3.2011, Rs C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, Rz 45; 13.1.2015, verb Rs C-401/12 P bis C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, Rz 55; vgl auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 36, FN 125.

88 Auf die – in Zusammenhang mit der AK ebenso relevante (vgl Rz 48) – unionsrechtskonforme Interpretation ist hier nicht weiter einzugehen, da der Gutachtensauftrag (vgl Rz 1) allein auf die sich aus der AK ergebenden *völkerrechtlichen* Verpflichtungen abstellt.

89 Vgl *Öhlinger/Müller*, Art 50 B-VG, Rz 57 mwN; *Gamper*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 240 f.

90 Vgl etwa für Deutschland *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen (2017) I, Rz 81: „Die nationalen Gesetze, einschließlich des Grundgesetzes, sind nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.“; *Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III¹² (2020) Rz 237 ff.

des umfassenden Umweltschutzes⁹¹ – oder landesverfassungsrechtliche Vorschriften – zB die in die Art 7 LO eingeführten Zielbestimmungen des „Schutzes und [der] Pflege der Umwelt“ und der „freien Entfaltung der Wirtschaft“⁹² – so weit wie möglich im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs zu verstehen.⁹³

55 Darüber hinaus besteht für den Landesgesetzgeber bei Durchführung von Staatsverträgen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gem Art 16 Abs 4 und 5 B-VG ein besonderes (hier nicht weiter zu vertiefendes) **Überwachungsregime durch den Bund**⁹⁴:

(4) Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

(5) Ebenso hat der Bund bei Durchführung von Staatsverträgen das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Hierbei stehen dem Bund die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zu wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art.102).

E. Zwischenfazit

56 Als Zwischenfazit lässt sich hinsichtlich Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung festhalten:

- Die AK ist ein völkerrechtlicher Vertrag und in Österreich in **doppelter** Weise verbindlich, nämlich sowohl (1) als **Staatsvertrag** im (einfachen) Gesetzesrang iSd Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG als auch (2) als eine **internationale Übereinkunft der Union** iSd Art 216 AEUV.
- Die aus (2) folgenden Rechtswirkungen (zB fehlende unmittelbare Wirkung von Art 9 Abs 3 AK, Pflicht zur unionsrechtskonformen Interpretation) sind für das vorliegende Gutachten nicht relevant, da es hier bloß um die

91 § 3 Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl I 111/2013 idF BGBl I 82/2019.

92 Art 7 Abs 3 und 4 LO, LGBl 61/1988 idF LGBl 133/2019.

93 Siehe zum Thema jüngst *T. Weber*, Zur völkerrechtskonformen Auslegung von Verfassungsrecht, in: FS Thaler (2019) 429 ff; vgl auch BVerfGE 111, 307 (318) sowie die Nachweise in *supra* FN 90 zur völkerrechtskonformen Auslegung des Grundgesetzes.

94 Vgl dazu weiterführend *Hammer*, Art 16 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 70 ff; *T. Weber*, Art 16 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Rz 64 ff mwN.

aus der AK für Österreich (Tirol) entstehenden **völkerrechtlichen** Pflichten geht (1).

- Die AK ist nach den **völkerrechtlichen Regeln auszulegen**, wie sie in Art 31-33 WVK normiert sind. Diese können von den aus dem innerstaatlichen Recht bekannten Auslegungsregeln **divergieren**.
- Im Rahmen dessen kommt vor allem der **teleologischen** Interpretation besonderes Gewicht zu, aus der sich eine Tendenz zur **dynamisch-evolutiven** Auslegung von Vorschriften im Bereich des Umweltvölkerrechts ergibt. Ziel der AK ist die **Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsverfahren mit Umweltbezug, insbesondere um **Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken** (vgl Präambel, Art 1 AK).
- Von erheblicher Auslegungsrelevanz sind auch **spätere Übereinkünfte oder Übungen (Praxis)** der Vertragsparteien über Auslegung und Anwendung der AK (Art 31 Abs 3 WVK).
- In diesem Zusammenhang ist insbesondere den (von der Tagung der Vertragsparteien angenommenen) **Entscheidungen** („findings and recommendations“) **des ACCC** maßgebliche Autorität für die Auslegung der AK zuzugestehen. Um eine **authentische Interpretation** der AK handelt es sich dabei aber **nicht**.
- Der **Aarhus Convention Implementation Guide** kann bei der Auslegung der AK als Hilfestellung herangezogen werden.
- Der **historischen** Auslegung kommt bei der Auslegung der AK lediglich **subsidiär** Bedeutung zu (Art 32 WVK).
- Im Hinblick auf die **Mehrsprachigkeit** der AK ist – insb in Zweifelsfällen – auf die englische, französische und russische authentische Sprachfassungen zu rekurrieren. Die im BGBl III veröffentlichte **deutsche Fassung** ist lediglich eine Übersetzung und hat **keine normative Relevanz**.
- Der Umsetzungsgesetzgeber ist gehalten, neben den **verfassungs- und unionsrechtlichen** Vorgaben auch einschlägige **völkerrechtliche** Verpflichtungen bei der Umsetzung und Durchführung von Staatsverträgen zu beachten und all diese Vorgaben nach Möglichkeit **gemeinsam zu verwirklichen**.

III. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 3 AK (Zugang zu Verfahren; „access to justice“)

A. Weiter, Art 9 Abs 1 und 2 ergänzender Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK

57 Art 9 Abs 3 AK lautet:

Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

58 Während Art 9 Abs 1 und 2 AK spezifische, auf die Konvention zugeschnittene Rechtsschutzmöglichkeiten („Überprüfungsverfahren“) enthalten, verbürgt Art 9 Abs 3 AK ein **allgemeines**⁹⁵ **Zugangsrecht** zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren in Umweltangelegenheiten. Abs 3 hat vor allem deshalb einen sehr **weiten Anwendungsbereich**, weil es sich zum einen bei „umweltbezogenen Bestimmungen“ nicht nur um „das Umweltrecht“ im engeren Sinne handelt. Dazu kommt, zum anderen, dass sein Regelungsgegenstand die Kontrolle von „Handlungen und Unterlassungen“ umfasst. So erweisen sich die Überprüfungsgegenstände aber als kaum begrenzt.⁹⁶ Daher betont auch die Europäische Kommission, dass Art 9 Abs 3 AK den Zugang zu gerichtlichen Verfahren fordert, „die nicht unter Artikel 9 Absätze 1 oder 2 des Aarhus-Übereinkommens fallen“.⁹⁷

59 Damit aber zeigt sich das auch⁹⁸ für die österreichische Rechtsdogmatik **unge-
wohnte Konzept des Art 9 Abs 3 AK**, weil er nicht nur dem individuellen Rechtsschutz dient, sondern darüber hinausgehend allgemein die Kontrolle vorschreibt, ob „Privatpersonen und Behörden“ umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts beachtet und korrekt angewendet haben. Das bezieht sich auch auf die Kontrolle der Anwendung umweltbezogener Bestimmungen mit **objektivem Charakter**. Damit geht es bei Art 9 Abs 3 AK – das ist ebenso wichtig wie unbestreitbar – nicht nur um die Verletzung von Rechten, die in der Konvention selbst niedergelegt sind.⁹⁹ Vielmehr betrifft Art 9 Abs 3 AK den Rechtsschutz in Bereichen, die jenseits der materiellrechtlichen Verpflichtungen der Konvention

95 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 10; *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 441, Rz 52.

96 Auch deshalb entfaltet Art 9 Abs 3 AK im Bereich unionsrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen seiner Effektivierung durch den EuGH eine so treibende Kraft bei der Weiterentwicklung des Umweltverfahrensrechts. Der unionsrechtlich geprägte Bereich ist freilich nicht das Thema des vorliegenden Rechtsgutachtens (vgl Rz 1).

97 Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten C(2017) 2616 endg, Rz 118.

98 Die gleiche Feststellung trifft *Bunge*, Einleitung 1, Rz 37 für Deutschland.

99 Vgl *Calliess*, Europarechtliche Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch, NuR 2006, 601 (614).

gelegen sind.¹⁰⁰ Auch der Kreis potentieller Rechtsschutzwerber ist – vorbehaltlich der innerstaatlich festgelegten Kriterien – weiter gefasst als in Art 9 Abs 2 AK.

- 60 Das ACCC¹⁰¹ hat betont, dass das Erfordernis der Verletzung in eigenen Rechten in vielen Fällen bedeutet, dass einer Nichtregierungsorganisation per se kein Zugang zum Verfahren eingeräumt wird. Ein ausschließlich enges Verständnis wie jenes in (Deutschland und) Österreich im Sinne der „**Schutznormtheorie**“¹⁰² **widerspricht somit der Konvention**.¹⁰³ In diesem Sinne hat das ACCC auch den sehr engen Zugang zum Rechtsschutz als mit der Konvention nicht vereinbar erachtet,¹⁰⁴ der nach Art 263 AEUV (Nichtigkeitsklage) eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit verlangt.¹⁰⁵
- 61 Aus dem – vorstehend kurz angedeuteten – Umstand, dass Art 9 Abs 2 AK einerseits und Abs 3 andererseits unterschiedliche Verpflichtungen festlegen, ergibt sich, dass es einer **Abgrenzung** zwischen dem Erfordernis des Zugangs zu einem „Überprüfungsverfahren“ nach Art 9 Abs 2 AK und einer – „zusätzlich“ zum Rechtsschutz nach Abs 1 und 2 eingeräumten – Kontrolle nach dessen Abs 3 bedarf. Dabei ist Richtschnur, dass **Art 9 Abs 2 AK** für jene Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen einschlägig ist, die zu einer **Zulassung spezifischer Aktivitäten** die Beteiligung der Öffentlichkeit erfordern und so in den Anwendungsbereich des Art 6 AK fallen.¹⁰⁶ Abs 3 ist für alle anderen Handlungen und Unterlassungen einschlägig. Weil Art 9 Abs 2 AK spezifischere Vorgaben enthält, erübrigt sich ein Rückgriff auf Abs 3 AK dann, wenn Abs 2 zur Anwendung gelangt.

Es versteht sich von selbst, dass bei der dergestalt vorzunehmenden Abgrenzung innerstaatliche Kategorien unbeachtlich sind. Ob eine konkrete Tätigkeit zu einer Bewilligung im Sinne des Abs 2 – also des Art 6 AK, auf den Art 9 Abs 2 AK bezogen ist – führt, ist vielmehr nach der Funktion und Wirkung der Entscheidung¹⁰⁷ zu beurteilen. Bei einem entsprechenden Bewilligungsverfahren ist Art 9

100 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 35.

101 ACCC/C/2008/31 Deutschland.

102 Im Sinne der Schutznormtheorie ist eine Norm nur dann drittschützend, wenn sie – neben dem Schutz öffentlicher Interessen – zumindest auch dazu bestimmt ist, dem Interesse einzelner Personen oder Personengruppen zu dienen.

103 Daher erwähnen auch *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 443, Rz 2, dass dem deutschen subjektiven Rechtssystem „*weitgehend Ausnahmecharakter*“ zukomme (Gleiches gilt für das österreichische) und in der Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU das „Gegenmodell“, die „Interessentenklage“, gelte.

104 Ist in einem Dachverband vereinigten Verbänden der Zugang zu Umweltverfahren eingeräumt, darf ein Konventionsstaat dem Dachverband einen solchen Zugang aber verwehren. ACCC/C/2005/11 Belgien.

105 ACCC/C/2008/32 Part II Europäische Gemeinschaften.

106 ACCC/C/2005/11 Belgien, Rz 26 f. *Holzer*, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK, ÖZW 2017, 33 (38) spricht davon „dass individuelle Rechtsakte wie behördliche Vorhabensgenehmigungen (außerhalb eines Verfahrens nach Art 6 Aarhus) vom Anfechtungsrecht des Art 6 Abs 3 Aarhus nicht umfasst sind“.

107 Zutreffend *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 35.

Abs 2 AK betroffen.¹⁰⁸ Im Zweifel rekuriert das ACCC freilich auf beide Bestimmungen.¹⁰⁹

- 62 Der EuGH hat in der Rs *Protect*¹¹⁰ den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 2 AK im Verhältnis zu dessen Abs 3 „erweitert“ bzw die Grenze zwischen den beiden Bestimmungen insofern zugunsten des Abs 2 verschoben, als die zuständige Behörde in einem ersten Schritt zu prüfen hat, ob das Vorhaben Art 6 Abs 1 AK unterliegt und so Art 9 Abs 2 AK zur Anwendung kommt. Dann hat die betroffene Öffentlichkeit nach hA Parteistellung im behördlichen Verfahren und ein gerichtliches Überprüfungsrecht. Im konkreten Fall wäre, weil das Vorhaben keine der nach Anhang I beschriebenen Tätigkeiten darstellte (lit a), zu prüfen gewesen, ob das Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann (lit b). Wenn das vorlegende Gericht nach dieser Überprüfung erhebliche negative Auswirkungen auf den Zustand der betreffenden Gewässer ausschließen kann, wäre für die Frage, ob im vorliegenden Fall eine Umweltorganisation wie *Protect* das Recht hat, einen im Verfahren ergehenden Bewilligungsbescheid anzufechten, Art 9 Abs 3 AK maßgeblich. Auch Vorhaben erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt, die nicht unter Anhang I fallen, unterfallen also nach dieser Ansicht – im unionsrechtlich determinierten Bereich – Art 9 Abs 2 AK.¹¹¹ In *Protect* ist jedoch offen geblieben, ob Art 9 Abs 3 AK nur in Verfahren zum Tragen kommt, in denen unionsrechtlich vorgezeichnete, umweltrechtliche Prüfverfahren berührt sind oder ob die darin festgelegte Mindestgarantie eines Überprüfungsrechts in sämtlichen umweltrelevanten Materien zusteht.¹¹²

Der EuGH hielt weiters fest, dass Art 9 Abs 3 AK als solcher die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, ein Recht auf Beteiligung – als Partei des Verfahrens – an einem entsprechenden Bewilligungsverfahren zu gewähren. Bei Vorhaben, bei denen erhebliche Auswirkungen nicht zu erwarten sind, stünde ein **bloßes Überprüfungsrecht** nach Art 9 Abs 3 AK zu, ohne Beteiligung im vorhergehenden Verwaltungsverfahren.

Diese Entwicklung zeigt, dass der ohnehin weite unionsrechtliche Bereich durch die judikative Aufwertung von Art 6 iVm Art 9 Abs 2 AK durch den EuGH noch breiter geworden ist, sodass für eigenständige völkerrechtliche Verpflichtungen hinsichtlich Art 9 Abs 2 AK kaum Raum bleibt.

- 63 **Art 9 Abs 3 AK** erweist sich als komplementär und **ergänzend zu Abs 1 und 2**. Er ist „**unbeschadet und zusätzlich**“ zu den Abs 1 und 2 umzusetzen. Es müssen also zu den Garantien nach den Abs 1 und 2 hinzutretende Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden.

108 ACCC/C/2010/50 Tschechien Rz 86.

109 ACCC/C/2005/11 Belgien Rz 32.

110 EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15, *Protect*, EU:C:2017:987.

111 Vgl auch *K. Holzinger*, Die Anforderungen der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung, in: *Irresberger/Steiner/Uebe* (Red), *Linzer Legistik-Gespräche 2018* (2019) 105 (109 f).

112 So *Altenburger*, Die Aarhus Konvention, in: *Ennöckl/N. Raschauer/Wessely* (Hg), *Handbuch Umweltrecht*³ (2019) 379 (397).

B. Weiter Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK

- 64 Ausgangspunkt bei der Analyse der die Vertragsstaaten treffenden Verpflichtungen bei der Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK ist die Feststellung eines überaus weiten Gestaltungsspielraums des nationalen Gesetzgebers.¹¹³ Dieser ergibt sich vor allem aus dem in der Konvention niedergelegten **doppelten Ausgestaltungsvorbehalt**. Einerseits ist nämlich Mitgliedern der Öffentlichkeit nur Zugang zu Gerichten zu gewähren, „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, andererseits gelten Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen von natürlichen oder juristischen Personen nur „in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis“ (Art 2 Z 4 AK) als Mitglieder der Öffentlichkeit.
- 65 In der Literatur wird diesbezüglich zutreffend hervorgehoben, dass die Konvention **keine Vorgaben betreffend die konkrete prozedurale Ausgestaltung, vor allem hinsichtlich der Aktivlegitimation**, enthält. Lediglich eine grundsätzliche Pflicht ist der Konvention zu entnehmen, Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden zu bekämpfen, die gegen innerstaatliche umweltbezogene Bestimmungen verstoßen.¹¹⁴ Voraussetzungen und Modalitäten der nach Art 9 Abs 3 AK einzuräumenden Kontrolle richten sich nach innerstaatlichem Recht, der **Gestaltungsspielraum der Konventionsstaaten** fällt damit „**ausgesprochen weit**“¹¹⁵ aus. Wenn nämlich schon in Art 9 Abs 2 AK bei Klagen Einzelner im Grundsatz die im nationalen Recht vorgesehenen Zugangsbeschränkungen aufrechterhalten werden können, erschiene es aus systematischer Sicht nicht schlüssig, bei Art 9 Abs 3 AK, der den Zugang zum Verfahren ja nur ganz allgemein im Zusammenhang mit innerstaatlichen umweltbezogenen Vorschriften betrifft, von strengeren Vorgaben auszugehen. Insbesondere die Statuierung der Verfahrenslegitimation bleibt den Verfahrensstaaten nach dem Wortlaut überlassen. Es sprechen gute Gründe dafür, dass sich zunächst weder aus dem Sinn und Zweck noch aus der Systematik der AK Grenzen für den Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten ergeben.¹¹⁶

113 ZB *Altenburger*, Aarhus Konvention 387.

114 *Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts 2000, 217 (246); *Seelig/Gündling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht – Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033 (1040; im Anschluss an *Scheyli*); *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR Sonderheft 2003, 176 (179 f unter Hinweis auf die aA von *Butt*); *von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272 (276).

115 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 36, 38.

116 So *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 441, Rz 54.

- 66 Vor allem aber kann nicht davon ausgegangen werden, dass Art 9 Abs 3 AK unausgesprochen die in seinem Abs 2 verankerten Vorgaben enthalten würde,¹¹⁷ weil er – wie sich aus dem Wortlaut („Zusätzlich und unbeschadet“) ergibt – Abs 1 und 2 ergänzt.
- 67 Nach Art 9 Abs 3 AK müssen die klagebefugten „Mitglieder der Öffentlichkeit“ im innerstaatlichen Recht allenfalls festgelegte Kriterien erfüllen. Daher geht auch das ACCC¹¹⁸ zutreffend davon aus, dass das innerstaatliche Recht zB auch ein **rechtlich geschütztes Interesse** festlegen darf.
- 68 Das Dargestellte bedeutet jedoch nicht, dass Art 9 Abs 3 AK gar keine eigenständige Bedeutung zukäme. So können einerseits seine Vorgaben – vor allem in Bezug auf Verbandsklagen – natürlich auch im hier interessierenden Bereich, also jenseits unionsrechtlicher Verpflichtungen – durchaus konkretisiert werden. Andererseits entfalten auch Art 9 Abs 4 und 5 AK – subsidiär¹¹⁹ – ihre Wirkung in Bezug auf das Erfordernis eines effektiven Rechtsschutzes.
- 69 Anders als zur Zeit der Ratifikation der AK durch Österreich im Jahr 2005 ist es mittlerweile unstrittig, dass auf Art 9 Abs 3 AK umsetzende nationale Regelungen nicht verzichtet werden kann.¹²⁰ Allerdings ist der genaue Umfang der sich aus Art 9 Abs 3 AK ergebenden Pflichten aufgrund der sehr „vage gehaltenen“¹²¹ Formulierungen seit jeher heftig umstritten. Auf den durch sie gebotenen Rahmen in Bezug auf die Anfechtungsberechtigten, den Anfechtungsgegenstand und das Anfechtungsverfahren wird im Folgenden eingegangen.

C. Berechtigte nach Art 9 Abs 3 AK: „Mitglieder der Öffentlichkeit“ als Legitimierte

- 70 Die in Art 9 Abs 3 AK niedergelegten Anfechtungsrechte sind „**Mitgliedern der Öffentlichkeit**“ einzuräumen. Diese sind also als potentielle „Kläger“ rechtsschutzlegitimiert. Da im Rahmen des Anwendungsbereichs des Art 9 Abs 2 AK Rechtsschutzmöglichkeiten (nur) für die „betroffene“ Öffentlichkeit, also nur einen

117 So aber *SRU*, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar (2005) Rz 21 f.

118 ACCC/C/2006/18 Dänemark, Rz 30 f.

119 Unten Pkt IV.

120 Vgl dazu *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 83: „Diese Fehleinschätzung [Anm: des Gesetzgebers] führt dazu, dass noch immer keine konventionskonforme Öffentlichkeitsbeteiligung (vor allem hinsichtlich anerkannter Umweltorganisationen) außerhalb von UVP-, IPPC- und Umwelthaftungsverfahren existiert. Formalrechtlich haben die angesprochenen Umweltorganisationen somit keinen Zugang zur gerichtlichen Überprüfung beim Großteil der Umweltverfahren. Das Gleiche muss hinsichtlich der Beteiligung Einzelner festgestellt werden.“ Vgl auch die Wiedergabe der Studie der Kommission aus dem Jahr 2007 bei *Schulev-Steindl/Goby*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Abs 3) (2009) 17 (file:///C:/Users/c30929/Downloads/Endb-AarhusKV-BOKU%20Studie.pdf; 14.01.2020).

121 Erläuterungen anlässlich der Kundmachung der Konvention in BGBl III 88/2005 (654 BlgNR 22. GP, 7). Vor allem der *access to justice* war in der Verhandlungsphase zur Konvention äußerst umstritten, was dessen zT unklaren Formulierungen erklärt. *Weichsel-Goby*, Aarhus-Konvention: Quo vadis?, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 149 (152 f) unter Bezugnahme auf die Grundlagenstudie von *Fellner Wratzfeld & Partner*.

Teil der gesamten Öffentlichkeit, hergestellt werden muss, geht die entsprechende Verpflichtung nach Abs 3 weiter.¹²²

- 71 Nach Art 2 Z 4 AK bedeutet **Öffentlichkeit** „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Damit folgt die Konvention in Bezug auf Art 9 Abs 3 dem **any person-principle-approach**, dem Jedermann-Prinzip. Der Begriff der Öffentlichkeit ist für sich genommen an keine (weiteren) Bedingungen oder Restriktionen gebunden. Vor allem ist es nicht erforderlich, dass die Person irgendwie betroffen ist oder ein Interesse an der Sache hat.¹²³ (Ad hoc) Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit fallen ebenso unter den Begriff wie ausländische oder internationale Umweltorganisationen. Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit müssen allenfalls bestehende innerstaatliche Rechtsvorschriften erfüllen.

Dass **Umweltorganisationen den Begriff der Öffentlichkeit erfüllen**, ist durch die ständige Rechtsprechung des ACCC geklärt.¹²⁴ Der Ausgestaltungsvorbehalt in Art 9 Abs 3 AK, wonach nur Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu Gerichten haben müssen, die „etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, kann sich somit nicht auf eine autonome Definition der Regelung eines rechtlichen Interesses für Umweltorganisationen durch eine Vertragspartei beziehen.

Der Kreis der durch Art 9 Abs 3 AK grundsätzlich Legitimierten ist also denkbar weit.

- 72 Die AK verfolgt ganz grundsätzlich den Ansatz, umweltbezogenen Bestimmungen durch eine enge Kooperation von Gesellschaft und Staat zum Durchbruch zu verhelfen. Weil es nicht ihr Ziel ist, objektivrechtliche Regelungen in der gesamten nationalen Rechtsordnung zu effektuieren, steht im Mittelpunkt, „vorrang-

122 Darauf, dass sich ein Rückgriff auf Art 9 Abs 3 AK dann erübrigen wird, wenn der Anwendungsbereich des Abs 2 eröffnet ist, wurde bereits hingewiesen (vgl Rz 61).

123 Siehe dazu *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 55, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>: „The definition of ‚public‘ should be interpreted as applying the ‚any person‘ principle The term ‚public‘ in article 2, paragraph 4, is not in itself subject to any conditions or restrictions. Thus, where the Convention conveys rights on ‚the public‘ without expressly adding any further qualifications on who of the public may enjoy those rights, the public are entitled to exercise those rights irrespective of whether they personally are ‚affected‘ or otherwise have an interest. Articles 4, 5, 6, paragraph 7 and 9, and article 8 are examples of provisions which follow this approach.“

124 Umweltorganisationen zählen kraft Fiktion nach Art 2 Z 5 AK zum Kreis der „betroffenen Öffentlichkeit“ und so auch zum weiteren Kreis der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK. Vgl auch ACCC/C/2004/3 Ukraine. *Weichsel-Goby*, Aarhus-Konvention 151 und 163. Vgl auch *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 79. Vgl auch Mitteilung der Kommission über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, C(2017) 2616 endg, Rz 91.

gig“ Verstöße gegen öffentlichrechtliche – im Rahmen der diesem Gutachten zugrundeliegenden Fragestellung landesrechtliche – Umweltvorschriften zu sanktionieren.¹²⁵

- 73 Auch in Bezug auf Überprüfungsmöglichkeiten nach Art 9 Abs 3 AK ist an diesen kooperativen, innovativen Zugang der Konvention zu erinnern (vgl auch Rz 22); dies vor dem Hintergrund, dass beim Umweltschutz eine individuelle Betroffenheit typischerweise häufig nicht besteht. Das erwähnte zwischen Staat und Öffentlichkeit bestehende Kooperationsprinzip ist im Sinne eines *private enforcement* zu verstehen, also einer Mobilisierung der **Zivilgesellschaft** im Dienste des Umweltschutzes.¹²⁶
- 74 Daher umfasst der Begriff Öffentlichkeit in Art 2 Z 4 AK öffentlichrechtliche, staatsnahe juristische Personen – wie etwa Gemeinden – nicht,¹²⁷ und schottische Gemeinschaftsräte stellen – trotz ihrer grundsätzlich staatsnahen Position – nur deshalb Mitglieder der Öffentlichkeit dar, weil sie ihre Aufgaben freiwillig, ehrenamtlich und im Interesse der Allgemeinheit bei entsprechenden Planungen wahrnehmen. Entscheidungsfunktionen kommen ihnen nicht zu.¹²⁸
- 75 Aus dem Vorstehenden lässt sich ableiten, dass die österreichischen **Landesumweltschutzanwaltschaften** angesichts ihrer gesetzlichen Grundlagen und Befugnisse¹²⁹ nicht Mitglieder der Öffentlichkeit im Sinne des Art 9 Abs 3 AK sind.¹³⁰ Sie sind dem staatlichen Bereich zuzuschlagen.¹³¹ Auch die Europäische Kommission qualifiziert die (österreichischen) Umweltschutzanwaltschaften als nicht ausreichendes Instrument für eine effektive Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK.¹³²
- 76 Als gewisses Gegengewicht zum überaus weiten Kreis der nach Art 9 Abs 3 iVm Art 2 Z 4 AK zur Anfechtung Legitimierten räumt Art 9 Abs 3 AK den Vertragsstaaten das Recht ein, bezüglich des Zugangs von Mitgliedern der Öffentlichkeit zu Verfahren mit Umweltbezug die **Erfüllung im nationalen Recht aufgestellter Kriterien** zu verlangen.

125 Zutreffend *Schulev-Steindl/Goby*, Optionen 39.

126 *Bunge*, Einleitung 1, Rz 4.

127 ACCC/C/2015/125 Deutschland mit der Begründung, die Gemeinde Altrip sei kein Mitglied der Öffentlichkeit.

128 ACCC/C/2012/68 Großbritannien.

129 S für Tirol § 36 TNSchG. In Tirol hat der Landesumweltschutzanwalt bei der Ausübung seiner Parteienrechte auch auf andere öffentliche Interessen, sogar auch auf wirtschaftliche Interessen, Bedacht zu nehmen.

130 *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 21 bezeichnen die Umweltschutzanwaltschaften als janusköpfig und möchten diese nicht als „rein staatliches Organ“ sehen. Auch sie halten aber fest, dass diese richtigerweise nicht unter den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit fallen. So ohne Zweifel zB auch *Schulev-Steindl*, Das Aarhus-Beteiligungsgesetz – Ende gut, alles gut? ÖZW 2019, 14 (16); *Scharler*, Präklusion im Umweltrecht: Österreichs Werk und Europas Beitrag, RdU 2019, 225 (229; auch in Bezug auf Arbeitsinspektorate).

131 In ACCC/C/2010/48 hielt das ACCC fest, dass die österreichischen Landesumweltschutzanwaltschaften die mangelhafte Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK in Bezug auf den Zugang zum Gericht für Umweltorganisationen nicht kompensieren können, weil sie nicht in allen bezüglichen Verfahren Parteistellung haben und es in ihrem Ermessen liegt, einen Fall gerichtlich anhängig zu machen.

132 Mahnschreiben vom 10.7.2014, C(2014) 4883 endg, 10.

- 77 Daraus ergibt sich zunächst einmal, dass eine **Popularklage** zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK **nicht** gefordert ist.¹³³
- 78 Bei der Festlegung entsprechender Kriterien besteht durchaus ein **weiter Gestaltungsspielraum** des nationalen Gesetzgebers.¹³⁴ Zulässig ist es, wenn Mitgliedstaaten im Wege von Zugangskriterien (Aktivlegitimation) vorsehen, dass der Kläger von der beanstandeten Handlung oder Unterlassung **betroffen** ist oder ein **Interesse** daran hat.¹³⁵ Die Konvention hindert nicht daran, dass die Vertragsstaaten **generelle Kriterien eines rechtlichen Interesses oder des Nachweises eines substantiellen individuellen Interesses** festlegen.¹³⁶ Das darf aber nicht dazu führen, dass (beinahe) alle Mitglieder der Öffentlichkeit davon ausgeschlossen werden, umweltbezogene Maßnahmen anzufechten. So sind – um ein Beispiel aus der Praxis zu erwähnen – etwa räumliche Kriterien natürlich grundsätzlich zulässig, ein zu restriktiver Rahmen (1,5km Abstand zur Turbine eines Windrades [in Schweden]) verstößt aber gegen Art 9 Abs 3 AK.¹³⁷ Auch ist es zulässig vorzusehen, dass eine Umweltorganisation dartun muss, dass die bekämpfte Handlung oder Unterlassung ihren **satzungsgemäßen Aufgabenbereich** (Förderung des Umweltschutzes) **berührt**.¹³⁸ Allerdings dürfen solche Kriterien nicht so streng sein, dass sie alle oder fast alle Umweltorganisationen oder anderen Mitglieder der Öffentlichkeit vom Zugang zu den Gerichts- oder behördlichen Verfahren ausschließen. Auch an das im Verfahren zur Erlassung umweltbezogener Planungen eingeräumte Recht zur Stellungnahme kann ein späteres Überprüfungsrecht einschränkend gekoppelt werden.¹³⁹
- 79 Im Unterschied zu Umweltorganisationen, bei denen sich der Ausgestaltungsvorbehalt in Art 9 Abs 3 AK nicht auf eine mitgliedstaatliche Regelung eines rechtlichen Interesses, sondern nur mehr auf die Voraussetzungen beziehen kann, nach denen diese im innerstaatlichen Recht anerkannt werden, ist es nach dem Wortlaut zunächst zulässig, dass die Vertragsstaaten hinsichtlich einer **Anfechtungsbefugnis von Einzelnen restriktiv** vorgehen. So ist es nicht nur zulässig, die Anfechtungsbefugnis an gewisse Kriterien zu knüpfen, sondern diese – bei

133 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 198, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>; *Leitich*, Saubere Luft in Salzburg: Programme, Anträge, Verfahren – Möglichkeiten und Grenzen, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), *Das Recht auf saubere Luft* (2016) 121 (132). ZB ACCC//2005/11 Belgien.

134 Siehe unter Bezugnahme auf ACCC/C/2005/11 Belgien den *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 198, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf> („a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice“).

135 Vgl ACCC/C/2013/81 Schweden.

136 ACCC/C/2006/18 Dänemark; ACCC/C/2005/11 Belgien.

137 ACCC/C/2013/81 Schweden.

138 Unter Bezugnahme auf ACCC/C/2008/31 zu Deutschland *Bunge*, Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht, NuR 2014, 605 (613). Diese Bezugnahme darf freilich nicht zu einer faktischen Umgehung der erweiterten Rügebefugnis führen. Umweltbezogene Maßnahmen müssen einer uneingeschränkt-objektiven Rechtskontrolle unterliegen. Zutreffend *Schlacke/Römling*, Rechtsbehelfe 506, Rz 142.

139 *Holzer*, ÖZW 2017, 39.

insgesamt effektiver Ausgestaltung des Überprüfungsrechts (vgl Rz 199) – auch „auf Repräsentanten der Zivilgesellschaft, wie Umweltorganisationen ..., zu beschränken“.¹⁴⁰ Für alle anderen außer Umweltorganisationen gilt auch nach Ansicht *Scharlers*, „dass der Gesetzgeber regeln kann, wem er in welchem Ausmaß in umweltbezogenen Genehmigungsverfahren nach Art 9 Abs 3 AarhK ein Anfechtungsrecht zugesteht“.¹⁴¹ Aber auch hier ist zu beachten, dass der Rechtsschutz **insgesamt effektiv** ist.¹⁴²

- 80 Wegen des **Ziels** der Konvention (vgl Rz 21 ff), einen **effektiven Zugang zu gewährleisten**, müssen die **Rechtsbehelfsmöglichkeiten (*access to justice*) jedenfalls die Regel** und dürfen nicht die Ausnahme sein.¹⁴³ Ausschlaggebend ist eine entsprechende **Gesamtschau**, die die nationale Rechtsprechungspraxis mitumfasst.
- 81 Art 9 Abs 3 AK verlangt, wie erwähnt, **nicht zwingend die Einräumung einer Parteistellung**, weil es um Kooperation und Partizipation und nicht um die Verteidigung subjektiver Rechte geht. Im Gegensatz zu Art 9 Abs 2 AK fordert Abs 3 nur ein **bloßes Überprüfungsrecht**, ohne Beteiligung im vorangehenden behördlichen Verfahren.¹⁴⁴

D. Anfechtungsgegenstand nach Art 9 Abs 3 AK

1. Von Privatpersonen und Behörden vorgenommene...

- 82 Die nach Art 9 Abs 3 AK einer Anfechtung zu unterwerfenden Verstöße gegen innerstaatliche umweltbezogene Bestimmungen können – anders als nach Art 9 Abs 2 AK – von **Privaten** oder von **Behörden** begangen werden. Auch hier kommt der weite Ansatz der AK zum Ausdruck.

Vom Behördenbegriff sind – im Wesentlichen – nach Art 2 Z 2 AK Stellen der öffentlichen Verwaltung, natürliche oder juristische Personen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, und sonstige natürliche oder juristische Personen erfasst, die unter der Kontrolle einer dieser Stellen oder Personen umweltbezogene öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Ausgenommen sind Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln.

140 *Schulev-Steindl*, ÖZW 2019, 15 unter Verweis auf *Bachl und Goby*. Auch bei *Schulev-Steindl*, Aarhus reloaded – neue Perspektiven beim Zugang zu Gerichten in Umweltsachen, in: *Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer* (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 39 (44).

141 *Scharler*, RdU 2019, 229.

142 Vgl unten Pkt VI.A.2.

143 Mit zahlreichen Nachweisen zur Praxis der Konventionsorgane *Bunge*, NuR 2014, 612. Interpretationsmaßstab ist besonders auch der Zweck der Konvention, einen breiten Zugang der Öffentlichkeit zu effektiven gerichtlichen Maßnahmen zu gewährleisten (vgl Präambel). Vgl ACCC/C/2006/18 Dänemark.

144 *Altenburger*, Aarhus Konvention 386.

2. ...Handlungen und begangene Unterlassungen,...

- 83 Nach Art 9 Abs 3 AK müssen umweltbezogene „Handlungen und (begangene) Unterlassungen“ angefochten werden können.¹⁴⁵ Da es – wie bereits erwähnt (vgl Rz 61) – einer Abgrenzung des Art 9 Abs 3 AK zu Art 9 Abs 2 AK bedarf und weil dort von der Überprüfung von „Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen“ die Rede ist, ist vor allem zu klären, in welchem Verhältnis der Begriff „Entscheidung“ zu jenem der „Handlung“ steht.¹⁴⁶ Wie ebenfalls bereits erwähnt, kommt es dabei nicht auf innerstaatliche Kategorien, sondern auf die Funktion und Wirkung einer Entscheidung an. Ist damit die Bewilligung einer spezifischen Tätigkeit, Aktivität oder eines konkreten Vorhabens verbunden, die bzw das erhebliche Umweltauswirkungen zeitigen kann und so die Beteiligung der Öffentlichkeit erfordert (Art 6 AK), kommt Art 9 Abs 2 AK zur Anwendung (s auch Art 6 AK). Ist dies nicht der Fall, ist Art 9 Abs 3 AK einschlägig.¹⁴⁷
- 84 Gute Beispiele zur Illustration dieser Grenze finden sich in der Spruchpraxis des ACCC.¹⁴⁸ So fallen Flächenwidmungspläne nach belgischem¹⁴⁹ und Raumordnungspläne sowie die diese betreffenden Strategischen Umweltprüfungen nach bulgarischem¹⁵⁰ Recht unter Art 9 Abs 3 AK. Die Genehmigung für ein Atomkraftwerk unterfällt jedoch Art 9 Abs 2 AK¹⁵¹, und auch bei Stadtplanungsbewilligungen nach wallonischem Recht¹⁵² kommt es darauf an, ob diese auf die Genehmigung entsprechender Aktivitäten hinauslaufen.
- 85 Unter einer **Unterlassung** kann man ein Nichttätigwerden einer Behörde verstehen, obwohl sie nach umweltbezogenen Bestimmungen zu einem Tätigwerden verpflichtet wäre.

3. ...die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen

- 86 Im Mittelpunkt der Abgrenzung des Anfechtungsgegenstands und somit auch der Beantwortung der ersten Gutachtensfrage steht die Frage nach dem Umfang des Begriffs „**umweltbezogene Bestimmungen**“. Zwar enthält die Konvention diesbezüglich keine Begriffsbestimmung, es ist jedoch allgemein und in der Praxis des ACCC anerkannt, zur Bestimmung des Umweltbegriffs Art 2 Z 3 AK in den Blick zu nehmen, der den Begriff „Informationen für die Umwelt“ (engl: „environmental information“, franz: „information sur l’environnement“) definiert.
- 87 Daraus ergibt sich zunächst, dass die Konvention von einem Umweltbegriff getragen ist, der sowohl **Umweltbestandteile** (zB Luft und Atmosphäre, Wasser,

145 Vgl VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

146 Vgl dazu *Holzer*, ÖZW 2017, 33 ff.

147 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 35 mwN. ACCC/C/2005/11 Belgien.

148 *Weichsel-Goby*, Anforderungen 31 f.

149 ACCC/C/2005/11 Belgien.

150 ACCC/C/2011/58 Bulgarien.

151 ACCC/C/2010/50 Tschechische Republik.

152 ACCC/C/2005/11 Belgien.

Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen) als auch **Umweltfaktoren** (zB Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Tätigkeiten oder Maßnahmen, einschließlich Verwaltungsmaßnahmen, Umweltvereinbarungen, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, die sich auf die Umweltbestandteile [wahrscheinlich] auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden) umfasst.

- 88 Der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke fallen hingegen nur in dem Maße in den Umweltbegriff der Konvention, in dem diese vom Zustand der Umweltbestandteile oder – auf dem Weg über diese Bestandteile – von den Umweltfaktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen sind oder betroffen sein können. Der **Mensch**, Kulturstätten und Bauwerke fallen also **nur indirekt in den diesbezüglichen Schutzbereich** der Konvention.¹⁵³ Im Ergebnis geht das ACCC von einem **weiten Verständnis** des Begriffs „**Umwelt**“ in Art 9 Abs 3 AK aus.¹⁵⁴
- 89 Dieses weite Verständnis setzt sich auch in dem Umstand fort, dass im Implementation Guide unter Verweis auf die Praxis des ACCC mit Nachdruck festgehalten wird, dass unter „umweltbezogenen Bestimmungen“ nicht etwa nur das nationale „Umweltrecht“ – allenfalls noch einem rein nationalen Verständnis folgend – zu verstehen ist. Auch diesbezüglich ist ein umfängliches Verständnis erforderlich, wonach alle innerstaatlichen Vorschriften darunterfallen, die die Umwelt betreffen bzw **die sich auf die Umwelt beziehen** („national law relating to the environment“).¹⁵⁵ Zu diesen Regelungen können beispielsweise auch Normen des Planungs-, Verkehrs-, Landwirtschafts-, Chemikalien-, Abfallwirtschafts-, Energie- oder Steuerrechts gehören, die sich auf die Umwelt beziehen.¹⁵⁶ Auch artenschutzrechtliche Regelungen zählen dazu.¹⁵⁷ Eine Beschränkung auf bestimmte Verwaltungsakte besteht nicht.
- 90 Somit kommen als Sachbereiche für die Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK zB Gewässer-, Lärm- und Bodenschutz, Luftreinhaltung, Bodennutzung (zB Flächenwidmungspläne), Erhalt der Natur, Schutz der biologischen Vielfalt, Abfallwirtschaft, Chemikalien (Schädlingsbekämpfung) oder auch sonstige Emissionen in die Umwelt in Betracht.

153 *Schnedl*, Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext, in: FS Brünner (2007) 511 (516). ACCC/C/2011/63 Österreich.

154 ACCC/C/2013/86 Vereinigtes Königreich.

155 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide² (2014) 197, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>, unter Verweis auf ACCC/C/2006/18 Dänemark; *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 37 („mit der Umwelt beschäftigten“); *Schlacke/Römmling*, Rechtsbehelfe 468, Rz 53 („irgendeine Berührung mit dem Umweltrecht“).

156 ACCC/C/2005/11 Belgien; ACCC/C/2011/58 Bulgarien.

157 Vgl *Schnedl*, FS Brünner 517.

Nicht zu den umweltbezogenen Bestimmungen zählen etwa Normen des ArbeitnehmerInnenschutzes, des im Sinne der Gefahrenabwehr „menschenbezogenen“ Produktrechts sowie spezifische, nicht auf den allgemeinen Artenschutz bezogene Tierschutzregelungen. Regelungen über Tierquälerei fallen somit nicht, solche über Handel mit toten Tieren oder den Schutz von Wildtieren dagegen sehr wohl in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK.

- 91 Der Begriff „**innerstaatliches Recht**“ in Art 9 Abs 3 AK umfasst im vorliegenden Zusammenhang nicht nur Landesgesetze (auch zur Umsetzung von Richtlinien) und Verordnungen von Landes- und von Gemeindebehörden, sondern schließt die in Tirol unmittelbar wirksamen umweltrechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts (zB Unionsverordnungen; nicht fristgerecht oder ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinien,¹⁵⁸ die unmittelbar wirksam sind; unmittelbar wirksame internationale Übereinkünfte der Union) mit ein.
- 92 Sowohl die materiellrechtliche als auch die verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit müssen überprüfbar sein.¹⁵⁹ Auch diesbezüglich besteht ein weiterer Anfechtungsgegenstand.
- 93 Art 9 Abs 3 AK unterscheidet nicht zwischen öffentlichen und privaten Interessen oder objektiven und subjektiven Rechten. Vielmehr bezieht er sich auf **sämtliche Verstöße gegen innerstaatliches Recht mit Umweltbezug**.
- 94 Der in diesem Zusammenhang weit angelegte Zugang zum Recht bedeutet jedoch nicht, dass eine Anfechtung auch aufgrund jeder noch so geringfügigen Pflichtwidrigkeit möglich sein muss. Es lässt sich nämlich nach hM auf der Ebene des Anfechtungsinstrumentariums eine gewisse **Bagatellgrenze** dergestalt festlegen, dass Mitgliedern der Öffentlichkeit Zugang zu Gerichten nur eingeräumt ist, wenn es sich um Rechtsverstöße handelt, die zu **erheblichen Umweltbeeinträchtigungen** führen oder geführt haben.¹⁶⁰ Dabei ist klarzustellen, dass es hier nicht um Erheblichkeitsgrenzen iSd Unionsrechts (Sekundärrechts) oder des Art 6 AK geht. Keine genauen Vorgaben bestehen für den Gesetzgeber dahingehend, wie die Erheblichkeitsschwelle genau geregelt werden muss. Ihm kommt hier ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Insbesondere wird er – abgestimmt auf die jeweiligen Materiengesetze und im Sinne der Rechtssicherheit – Relevanzschwellen festlegen können. Aus Gründen der Verfahrensökonomie wird das Erfordernis einer Glaubhaftmachung des Einschreiters sachadäquat sein. Ein Feststellungsverfahren betreffend das Überschreiten der Bagatellgrenze wäre zulässig.

158 Daher muss auch eine fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien anfechtbar sein.

159 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 198, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>; *Altenburger*, Aarhus Konvention 387; *Bunge*, NuR 2014, 612 f.

160 *Schulev-Steindl*, Aarhus 43. Zur näheren, auf einen Wertungswiderspruch zu Art 9 Abs 2 AK (Legitimation nur der „betroffenen Öffentlichkeit“) gestützten Begründung für die Zulässigkeit einer Bagatellgrenze *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 94.

- 95 **Verstöße von Privaten**, die nach Art 9 Abs 3 AK einer Anfechtung zu unterwerfen sind, können sich zB ergeben aus:¹⁶¹ Zerstörungs- und Eingriffsverboten, Schutz-, Vorsorge- und Überwachungspflichten, Informations- und Meldepflichten, Errichtung, Betrieb und Änderung von Betriebsanlagen, Inverkehrbringen umweltbeeinträchtigender Produkte, Eingriffen in Umweltmedien, umweltgefährdenden Tätigkeiten.
- 96 Entsprechende **Verstöße von Behörden** können sich zB ergeben aus:¹⁶² Kontrollpflichten, Datenerhebungs-, Berichts- und Informationspflichten, Planungspflichten, Erlaubnissen und Zulassungen, beim Inverkehrbringen umweltbeeinträchtigender Produkte, Schutz- und Vorsorgepflichten oder auch bei Aufträgen zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustands.

E. Überprüfungsverfahren/Präklusion

- 97 Der in Art 9 Abs 3 AK geforderte Zugang zu Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren zur Überprüfung der Einhaltung umweltbezogener Bestimmungen deckt vom Grundsatz her einen weiten Bereich von Bürgerbeteiligungsverfahren ab. Es kann sich dabei um einen Zugang zum Gericht dergestalt handeln, dass für Mitglieder der Öffentlichkeit eine entsprechende Verfahrensbeteiligung gewährt wird, die Vorgabe des Art 9 Abs 3 AK kann aber etwa auch dadurch erfüllt werden, dass die Mitglieder der Öffentlichkeit Verwaltungs- oder Strafverfahren einleiten können. Grundsätzlich fordert Art 9 Abs 3 AK, wie erwähnt (vgl Rz 62), ein **bloßes Überprüfungsrecht ohne Beteiligung im vorangehenden behördlichen Verfahren**. Bei der Festlegung solcher Formen des Zugangs zum Verfahren haben die Vertragsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum.
- 98 Auf Grund der Formulierung „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ können – wie erwähnt (vgl Rz 79) – im nationalen Recht vorgesehene Zugangsbeschränkungen bei Klagen Einzelner zulässig sein. Nach der Entscheidung des EuGH im Fall *Protect*¹⁶³ ist im Rahmen des Art 9 Abs 3 AK wohl auch eine „**Präklusionsregelung**“,¹⁶⁴ wie in der österreichischen Rechtsordnung vorgesehen, zulässig.¹⁶⁵ Mit einer (ähnlichen) Regelung wie dem § 42 AVG können, so der EuGH, unter Umständen die streitigen Punkte schneller identifiziert und gegebenenfalls bereits im Verwaltungsverfahren gelöst werden. Eine solche Ausschlussregelung könne auf diese Weise zur Verwirklichung des Ziels von Art 9 Abs 3 AK beitragen, wirkungsvolle gerichtliche Mechanismen zu schaffen.¹⁶⁶ Sie kann auch missbräuchliches Vorgehen verhindern.

161 *Schulev-Steindl/Goby*, Optionen 44 f. Ihnen folgend *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 21.

162 *Schulev-Steindl/Goby*, Optionen 48 ff.

163 EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15, *Protect*, EU:C:2017:987.

164 Zur genauen Begrifflichkeit im vorliegenden Zusammenhang *Hacksteiner*, Ansätze für eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention im Landesrecht, insbesondere in den Bereichen Natura 2000-Gebiete und Artenschutz, in: *Irresberger/Steiner/Uebe* (Red), *Linzer Legistik-Gespräche* 2018 (2019) 129 (132, FN 6).

165 Explizit gegenteilig zu Art 9 Abs 2 AK noch EuGH 15.10.2015, C-137/14, *Kommission/Deutschland*, EU:C:2015: 683.

166 *Schulev-Steindl*, *ÖZW* 2019, 19.

Daher sehen überzeugende Stimmen in der Literatur die Frage nach der Zulässigkeit der Präklusion im Rahmen des Art 9 Abs 3 AK als durch den EuGH in der Rs *Protect* „klar“ positiv beantwortet.¹⁶⁷

- 99 Allerdings darf die – insoweit verhältnismäßige (Art 52 Abs 1 GRC) – Präklusion nicht zur Aushöhlung des Rechtsschutzes führen. Dies ist aber dann der Fall, wenn das Beschwerderecht an die Beteiligung im Verfahren vor der Behörde anknüpft, gleichzeitig aber der Öffentlichkeit von vornherein ein Beteiligungsrecht im behördlichen Verfahren verweigert wurde, sie also nicht einmal abstrakt die Möglichkeit hatte, den Eintritt der Präklusion zu verhindern.¹⁶⁸

Diese dem Unionsrecht entstammenden Überlegungen lassen sich auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen übertragen.

- 100 In dem Fall, dass der nationale Gesetzgeber nach Art 9 Abs 3 AK nur ein nach der Konvention erforderliches Anfechtungsrecht einräumt, stellt sich die Frage nach der Präklusion nicht, weil es keine Beteiligung im behördlichen Verfahren gibt.¹⁶⁹

Diese Ausführungen zur Präklusion leiten über zu den verfahrensrechtlichen Verpflichtungen der Art 9 Abs 4 und 5 AK.

F. Zwischenfazit

- 101 Als zusammenfassendes Zwischenfazit lässt sich hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben des Art 9 Abs 3 AK festhalten:

- Art 9 Abs 3 AK sichert ein **allgemeines Zugangsrecht** zu verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Anfechtungsverfahren.
- Auch umweltbezogene Bestimmungen mit **objektivrechtlichem Charakter** müssen der Kontrolle unterworfen werden. Ein durchgängig enges Verständnis im Sinne der in Österreich üblichen Schutznormtheorie widerspricht somit der AK.
- Art 9 Abs 3 AK folgt dem **Jedermannprinzip**.

167 ZB K. Holzinger, Die Anforderungen der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung, in Irresberger/Steiner/Uebe (Red), Linzer Legistik-Gespräche 2018 (2019) 105 (112 f); Hacksteiner, Ansätze 133.

168 Altenburger, Aarhus Konvention 388.

169 In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass bei einem Schweigen des Gesetzgebers zur Beteiligung im behördlichen Verfahren und zur Anfechtungsbefugnis Parteistellung kraft Unionsrechts einzuräumen sei. Dann aber würde die Präklusion nach *Protect* greifen und auch Teilpräklusion zulässig sein (Scharler, RdU 2019, [229]). Im vorliegenden Rechtsgutachten sind aber gerade jene Fälle zu behandeln, die außerhalb unionsrechtlicher Implikationen gelegen sind. Insgesamt ist die Thematik derzeit umstritten. Vgl *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 37; *Schlacke/Römling*, Rechtsbeihilfe 441, Rz 57. Instrukтив für Österreich *Wagner/Fasching*, Grundlagenstudie 48 ff; *Weichsel-Goby*, Anforderungen 31, 81 f und 89.

- Vor allem hinsichtlich der Ausgestaltung der **Aktivlegitimation** besteht ein **weiter Ausgestaltungsspielraum** für den nationalen Gesetzgeber, so dass das innerstaatliche Recht auch das Erfordernis eines (substantiellen) rechtlich geschützten Interesses als Kriterium festlegen darf. Daher ist die Einführung einer **Popularklage nicht erforderlich**.
- **Umweltorganisationen** gehören zur Öffentlichkeit, ihr **rechtliches Interesse** ist **jedenfalls** gegeben.
- Die **Anfechtungsbefugnis Einzelner** darf auch restriktiv geregelt werden. Sie darf unter bestimmten Voraussetzungen auch auf **Repräsentanten der Zivilgesellschaft, wie Umweltorganisationen, beschränkt** werden, sofern der Rechtsschutz insgesamt effektiv ausgestaltet ist.
- Der **effektive Zugang** zu einem Anfechtungsverfahren muss die **Regel** und darf nicht die Ausnahme sein.
- Ein **bloßes Überprüfungsrecht** ist ausreichend, die Beteiligung im behördlichen Verfahren nicht erforderlich.
- **Umweltbezogene** Bestimmungen sind solche, die sich **in einem weiten Sinn** auf die Umwelt beziehen. Der Mensch, Kulturstätten und Bauwerke fallen nur indirekt in den Schutzbereich der Konvention, also nur dann, wenn sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren betroffen sind.
- Es ist zulässig, beim Anfechtungsinstrumentarium eine gewisse **Bagatellgrenze** dergestalt vorzusehen, dass nur erhebliche Umweltbeeinträchtigungen anfechtbar sind. Diese Erheblichkeit müsste im Sinne der Rechtsicherheit vom Gesetzgeber in den Materiengesetzen je und je sachadäquat – zB durch Schwellenwerte – näher bestimmt werden. Der Einschreiter sollte die Erheblichkeit glaubhaft machen müssen.

IV. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 4 und 5 AK (Ausgestaltung der Verfahren)

102 Art 9 Abs 4 und 5 AK lauten:

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

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

103 Abs 4 (und 5) des Art 9 AK enthalten Konkretisierungen für die in Art 9 normierten Verpflichtungen. Verfahren, die nach Art 9 AK erforderlich sind, müssen nach Art 9 Abs 4 AK – zusätzlich und unbeschadet des Abs 1 – angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicherstellen. Diese Verfahren haben fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer zu sein. Entscheidungen nach Art 9 AK sind in Schriftform zu treffen oder festzuhalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich zu machen.

Art 9 Abs 4 und 5 AK behandeln somit folgende **drei Themenfelder**:

- Effektivität des Rechtsschutzes,
- formale Erfordernisse und
- „flankierende“ Maßnahmen (nach Abs 5).

A. Effektiver Rechtsschutz

1. Angemessener und effektiver Rechtsschutz

104 Kernelement eines jeden Rechtsschutzes ist die Sicherstellung seiner **Funktion** im Sinne seiner **tatsächlichen, faktischen Wirksamkeit**, also dessen Effektivität. Damit ist im Bereich des Umweltschutzes – auch als „angemessener“ Rechtsschutz – vor allem gemeint, dass zukünftige **Schädigungen** vermieden und entstandene Schäden wiedergutmacht werden, sowie der ehemalige Zustand allenfalls wiederhergestellt wird.¹⁷⁰ Daher zählt auch die Einräumung vorläufigen

170 Vgl. *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 200, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

Rechtsschutzes (zB aufschiebende Wirkung¹⁷¹, einstweilige Verfügung) zur Effektivität und Angemessenheit im Sinne des vorliegenden Zusammenhangs. Behörden oder Gerichte müssen über die Kompetenz verfügen, ihre Entscheidungen tatsächlich durchzusetzen.

- 105 Bei der Umsetzung des Art 9 Abs 4 AK kommt den Vertragsstaaten ein **sehr weiter Gestaltungsspielraum** zu, der aber durch **Mindestanforderungen** der AK beschränkt ist. Das bedeutet, dass zu den im Folgenden dargestellten, in der Praxis des ACCC bereits ausgeformten Möglichkeiten auch andere Instrumente, wie etwa Bußgelder, Kompensationszahlungen oder Ausgleichsmaßnahmen¹⁷² in Betracht gezogen werden können.
- 106 Im Sinne des erwähnten Gestaltungsspielraums darf das innerstaatliche Recht hinsichtlich der **Aktivlegitimation** vorschreiben, dass der Beschwerdeführer ein **Interesse** an der Anfechtung hat.¹⁷³ Freilich dürfen an ein solches Interesse nicht so hohe Anforderungen gestellt werden, dass es in gewissen Bereichen praktisch unmöglich ist, an entsprechenden Verfahren teilzunehmen.¹⁷⁴
- 107 In einem Fall, in dem eine Umweltorganisation behauptet hatte, die Hürden für eine Unterlassungsklage seien zu hoch angesetzt, weil der Nachweis eines irreparablen Schadens erforderlich sei, der allenfalls in Ausnahmefällen gelänge, war das ACCC der Ansicht, der Beschwerdeführer habe in seiner Beschwerde zu wenig Rechtsprechung zitieren können, um sein Vorbringen tatsächlich zu unterstützen.¹⁷⁵ Hier mag man eine gewisse Zurückhaltung des ACCC erkennen.
- 108 Im Lichte des Gebots eines effektiven und angemessenen Rechtsschutzes wird auch gefordert, dass dieser zu einem (möglichst) **frühen Zeitpunkt** eingeräumt wird. Es muss eine **reelle und effektive Möglichkeit zur Überprüfung** bestehen, die auch durchgesetzt werden kann. Zwar darf keine Beschränkung der einschlägigen gerichtlichen Kognitionsbefugnis bestehen, es ist aber auch nicht per se unzulässig, die Beurteilung bestimmter tatsächlicher Fragen durch das Gericht auszuschließen.¹⁷⁶

Wird der Antrag auf Aufhebung eines Parzellierungsplans einmal als zu früh (weil mit dem Plan deshalb noch keine irreversiblen Einflüsse auf die Umwelt verbunden sind, weil für das konkrete Bauen ohnehin eine weitere Bewilligung erforderlich sei) und das andere Mal als zu spät (dann beim konkreten Bauverfahren)

171 Vgl EuGH, C-416/10, *Krizan*, EU:C:2013:8.

172 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide² (2014) 200 f, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>, unter Verweis auf den *Clean Water Act* in den USA.

173 ACCC/C/2004/4 Ungarn. Wie bereits erwähnt (vgl Rz 77), verpflichtet die Konvention nicht zur Einführung einer Popularklage.

174 ACCC/C/2005/11 Belgien.

175 ACCC/C/2010/50 Tschechien.

176 Wenngleich diese Aussage vom EuGH und in Bezug auf Art 5 Abs 2 RL 2003/4 (C-71/14, *Fipa Group*, EU:C:2015:140) erfolgt ist, kann sie hier als Konkretisierung der ACCC-Praxis als Maßstab angeführt werden.

qualifiziert, verstößt dies gegen das Gebot der Effektivität und Angemessenheit in Art 9 Abs 4 AK. Rechtsschutz ist so nur theoretisch gesetzlich verbrieft, nicht jedoch faktisch wirksam.¹⁷⁷ Auch im Lichte des Art 9 Abs 4 AK darf es nicht so sein, dass (beinahe) alle Umweltorganisationen von der Bekämpfung einer städtebaulichen Bewilligung und von Flächenwidmungsplänen ausgeschlossen werden.¹⁷⁸

- 109 Unzulässig ist es natürlich auch, wenn Behörden in der Praxis Beschwerden im Anwendungsbereich der Art 9 Abs 1 bis 3 AK systematisch zurückweisen, weil sie offensichtlich unbegründet oder nicht zulässig seien, da sie von geringerer Bedeutung seien.¹⁷⁹

2. Vorläufiger Rechtsschutz

- 110 Die Aufgabe des **vorläufigen Rechtsschutzes** ist gerade im Umweltbereich deshalb von besonderem Gewicht, weil dort unmittelbar eintretende, irreversible Schäden drohen. Maßstab ist hier der status quo.¹⁸⁰ Nach Art 9 Abs 4 AK ist vorläufiger Rechtsschutz nur einzuräumen, soweit dies „angemessen“ ist. Auch hier besteht ein weiter Gestaltungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber.
- 111 Grundsätzlich muss einstweiliger Rechtsschutz aber bestehen. In der Regel kommt hier das System der **aufschiebenden Wirkung von Beschwerden bzw Anfechtungen** zum Tragen.¹⁸¹ Ein Verstoß gegen das Gebot (auch) des vorläufigen Rechtsschutzes wäre es freilich etwa, wenn über die (Zuerkennung) der aufschiebenden Wirkung erst nach acht Monaten, und so erst dann entschieden werden würde, wenn mit der Realisierung des Vorhabens schon längere Zeit begonnen worden ist.¹⁸²
- 112 Dort, wo für die Sicherung entsprechender Umweltinteressen **einstweilige Anordnungen** erforderlich sein sollten, stellt dies eine erhebliche Herausforderung für das österreichische Verwaltungsverfahren dar, weil einstweilige Verfügungen hier grundsätzlich nicht vorgesehen sind. Das Unionsrecht als (unmittelbare) Grundlage für die Erlassung einer solchen Anordnung kommt im Rahmen der völkerrechtlich gebotenen Umsetzung der Aarhus-Konvention jedenfalls nicht in Betracht.

177 ACCC/C/2008/24 Spanien.

178 ACCC/C/2005/11 Belgien.

179 ACCC/C/2008/31 Deutschland.

180 Vgl. *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 210, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

181 Die aufschiebende Wirkung von Beschwerden greift allerdings va bei Bewilligungen, die in der Regel unter Art 9 Abs 2 AK fallen.

182 ACCC/C/2008/24 Spanien.

3. Fairer, gerechter, zügiger und nicht zu teurer Rechtsschutz

- 113 Dem Grundsatz nach bedeutet **fair und gerecht**, dass die entscheidende Stelle unabhängig, unparteiisch und ohne eigene Interessen entscheidet.¹⁸³ Im Blick sind natürlich vor allem die Anspruchsberechtigten und die Beschwerdeführer.¹⁸⁴
- 114 Nicht fair ist es, wenn der Beginn einer Anhörung nur unzureichend kommuniziert oder die Entscheidung dem Beschwerdeführer nicht mitgeteilt wurde.¹⁸⁵ Gleiches gilt für eine **zu kurze Rechtsmittel- bzw Rechtsbehelfsfrist**. Freilich ist eine dreimonatige Frist grundsätzlich nicht zu beanstanden, unzulässig wäre aber ein erheblicher Ermessensspielraum des Gerichts, diese Frist zu verkürzen. Auch muss der Beginn der Frist klar zu bestimmen sein.¹⁸⁶ Gerechte Verfahren sind solche, in denen das Recht nicht in einer unnötig harten und technischen Art und Weise verstanden wird.¹⁸⁷
- 115 In Bezug auf die Auferlegung bzw auch Aufteilung der **Verfahrenskosten** ist – unter anderem – zu berücksichtigen, dass es sich bei der Beteiligung der Öffentlichkeit auch um ein öffentliches Interesse handelt.¹⁸⁸ Es ist nicht per se unzulässig, Privatpersonen einerseits und Umweltorganisationen andererseits Kosten in unterschiedlicher Höhe vorzuschreiben.¹⁸⁹ Nicht fair und gerecht ist es aber etwa, kleinen Umweltorganisationen Kosten in einer Höhe aufzuerlegen, die im Ergebnis erhebliche Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung des Rechtsschutzes verursachen. Hier ist auch die Frage nach dem grundsätzlich möglichen Zugang zur Rechtshilfe zu berücksichtigen.¹⁹⁰
- 116 Das Kriterium der **Zügigkeit** bezieht sich auf das Überprüfungsverfahren.¹⁹¹ Dieses darf nicht – etwa durch eine unangemessen lange Frist für die Zustellung der Entscheidung – ungebührlich in die Länge gezogen werden.
- 117 Auch hier ist der grundsätzlich weite Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers durch Mindestanforderungen der Konvention begrenzt. Maßgeblich ist immer der Einzelfall, pauschale Aussagen – etwa in Form einer absoluten Höchstdauer eines Überprüfungsverfahrens – können nicht getroffen werden.¹⁹²
- 118 Gleiches gilt für die Frage, ob die Anfechtung **übermäßig teuer** ist. Das Spannungsverhältnis besteht vor allem auch in den Zielen, weiten gerichtlichen

183 ACCC/C/2008/33 Vereinigtes Königreich.

184 *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 42.

185 ACCC/C/2004/6 Kasachstan.

186 ACCC/C/2008/33 Vereinigtes Königreich.

187 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 201, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

188 ACCC/C2008/23 Vereinigtes Königreich.

189 ACCC/C/2011/57 Dänemark.

190 ACCC/C/2009/36 Spanien.

191 Die Beschwerde- oder Klagefrist ist im Zusammenhang mit den Kriterien „fair“ und „gerecht“ zu beurteilen.

192 Vgl auch Art 6 EMRK. Weiters *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 42 mwN.

Rechtsschutz einzuräumen, einerseits und der Befugnis, missbräuchliches Vorgehen auch auf der Kostenschiene zu verhindern, andererseits. Ausschlaggebend ist auch hier der Einzelfall. Gerade dieser Umstand wird in der Literatur auch dafür ins Treffen geführt, dass auch ein angemessenes System der Prozesskostenhilfe bestehen müsse.¹⁹³

- 119 Wenn in Entscheidungen des ACCC über die Höhe ganz konkreter Verfahrenskosten befunden wurde, dann hat das Committee diese Höhe immer in einer **Gesamtschau** beurteilt und auf den Einzelfall¹⁹⁴ im System mitgliedstaatlicher Kostenstrukturen abgestellt. Zwar sind übermäßig hohe Kosten zu vermeiden, den Vertragsstaaten kommt aber ein doch erheblicher Gestaltungsspielraum zu.
- 120 Ob die Bevölkerung eines Staats zu den einkommensstarken zählt, ist hinsichtlich der von Umweltorganisationen zu übernehmenden Kosten nicht ausschlaggebend, weil diese Aspekte (Haushaltseinkommen/finanzielle Stellung von NGO) nicht zusammenhängen. Das ACCC untersucht auch, welche Kosten in welchen Bereichen von Verfahren bestehen, und setzt den strittigen Fall damit in Beziehung. Gemeint ist damit etwa, dass in wettbewerbs-, patent- oder markenschutzrechtlichen Verfahren teurere Verfahren bestehen können als dies in Verfahren der Fall ist, in denen auch öffentliche oder konsumentenrechtliche Interessen eine Rolle spielen. Sind die Kosten im letzteren Bereich niedriger, dienen diese Kosten als Vergleichsmaßstab für Kosten in umweltrelevanten Verfahren.¹⁹⁵

B. Formale Erfordernisse (Schriftlichkeit und Öffentlichkeit)

- 121 Nach dem letzten Satz des Art 9 Abs 4 AK werden Entscheidungen nach diesem Artikel in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich. Damit müssen Gerichtsentscheidungen öffentlich zugänglich sein, andere, vor allem behördliche Entscheidungen, müssen dies „whenever possible“, also nach Möglichkeit, sein. Damit ist gemeint, dass allfällige Geheimhaltungsinteressen in einer Interessenabwägung berücksichtigt werden könnten. Werden Entscheidungen aus datenschutzrechtlichen Gründen nur auszugsweise veröffentlicht, sieht das ACCC dies zutreffend als zulässig an.¹⁹⁶

Die weitestgehend mögliche Veröffentlichung von Entscheidungen liegt ganz auf der Linie der Transparenz und der möglichst umfänglichen Beteiligung und Information der Öffentlichkeit.

- 122 Ungeregelt ist das Erfordernis einer schriftlichen Zustellung an die Verfahrensparteien, wobei die Zustellung grundsätzlich an den Kriterien eines fairen, gerechten und zügigen Verfahrens zu messen ist.

193 So ibid, Art 9, Rz 42, die diese Ansicht auch mit dem Effektivitätsprinzip untermauern.

194 Vgl dazu ACCC/C/2008/23 Vereinigtes Königreich.

195 ACCC/C/2011/57 Dänemark.

196 ACCC/C/2010/51 Rumänien.

C. „Flankierende“ Maßnahmen (Art 9 Abs 5 AK)

- 123 In Anknüpfung an das Effektivitätsprinzip stellt nach Art 9 Abs 5 AK jede Vertragspartei sicher, dass der Öffentlichkeit Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt werden; ferner prüft jede Vertragspartei die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern.
- 124 Es muss an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden, dass die erste Verpflichtung dieses Absatzes – **Zurverfügungstellung von Informationen über den Zugang zu Überprüfungsverfahren** – in Zusammenhang mit mehreren anderen Bestimmungen der Konvention steht (zB Art 3 Abs 3 oder Art 4 Abs 7 AK). Zwar kommt Art 9 Abs 5 AK neben den anderen Bestimmungen des Art 9 AK („Um die Effektivität dieses Artikels zu fördern ...“) zur Anwendung. Ein konkreter, über diese Bestimmungen hinausgehender Inhalt lässt sich ihm aber wohl nicht entnehmen. Dazu ist er allzu allgemein gefasst.¹⁹⁷
- 125 Ähnliches lässt sich in Bezug auf die zweite Verpflichtung des Abs 5 – **Prüfung der Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um Hindernisse finanzieller und anderer Art für den Zugang zu Gerichten zu beseitigen oder zu verringern** – sagen. Auch diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit anderen Regelungen der Konvention. Vor allem fällt diesbezüglich der oben behandelte Art 9 Abs 4 AK ins Auge, der zahlreiche der „Hindernisse finanzieller und anderer Art“ konkreter adressiert.
- 126 So **spielt Art 9 Abs 5 AK in der Praxis denn auch keine wirkliche Rolle**. Erwähnt werden könnte, dass die Versagung der Möglichkeit einer Befreiung von Prozesskosten für Umweltorganisationen, die mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, deshalb gegen diese Bestimmung verstößt, weil es bei dieser diesbezüglich um eine Hilfe aller finanziell Schwacher geht.¹⁹⁸
- 127 Im Ergebnis lässt sich Art 9 Abs 5 AK keine konkrete, über an anderen Stellen in der Konvention detaillierter dargelegte Verpflichtungen hinausgehende Pflicht zur Beseitigung der angesprochenen Hindernisse auf dem Weg zum Rechtsschutz entnehmen.¹⁹⁹

D. Zwischenfazit

- 128 Als zusammenfassendes Zwischenfazit lässt sich zu den verfahrensrechtlichen Vorgaben der Art 9 Abs 4 und 5 AK Folgendes festhalten:

- **Effektiver Rechtsschutz** dient der Vermeidung von Schädigungen der Umwelt und der Wiedergutmachung eingetretener Schäden. Er muss zu

197 So auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 46.

198 ACCC/C/2009/36 Spanien.

199 In diesem Sinn auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 9, Rz 47.

einem Zeitpunkt möglich sein, zu dem noch eine wirksame Möglichkeit besteht, allfällige Schäden zu verhindern.

- Auch **einstweiliger Rechtsschutz** ist zu gewähren, wobei die Einräumung einstweiliger Anordnungen im einschlägigen öffentlichrechtlichen Verfahrensrecht derzeit nicht vorgesehen ist.
- **Anfechtungsfristen** müssen ausreichend, Verfahrenskosten, die auch missbräuchliches Vorgehen verhindern können, angemessen sein.
- Überprüfungsverfahren dürfen **nicht übermäßig lange** dauern.
- Entscheidungen müssen **schriftlich** ergehen und in aller Regel **öffentlich** zugänglich sein.
- **Art 9 Abs 5 AK** enthält allgemein gehaltene Verpflichtungen, die alle an anderen Stellen in der Konvention detaillierter normiert sind. Er ist **in der Praxis nicht von Bedeutung**.

V. Die betroffenen landesrechtlichen Angelegenheiten

A. Vorgehensweise

- 129 Die Beantwortung der ersten Gutachtensfrage erfordert die Klärung, in welchen landesrechtlichen Angelegenheiten (Materien) eine – über die unionsrechtliche Verpflichtung hinaus eingegangene – völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der AK vorliegt (vgl Rz 1).
- 130 Zu diesem Zweck ist in einem ersten Schritt (B.; Rz 136 ff) zu untersuchen, welche durch Landesrecht geregelten Angelegenheiten überhaupt Umsetzungs-pflichten nach der AK auslösen können und in diesem ganz grundsätzlichen Sinne „AK-relevant“ sind. Wie oben herausgearbeitet wurde (vgl Rz 86 ff), stellt Art 9 Abs 3 AK dabei vor allem darauf ab, ob es um Verstöße gegen „**umwelt-bezogene Bestimmungen**“ des innerstaatlichen Rechts geht.
- 131 Für die so identifizierten landesrechtlichen Angelegenheiten mit Umweltbezug iSd AK ist in einem zweiten Schritt (C.; Rz 175 ff) zu klären, in welchem Maße sie **unionsrechtlich determiniert** sind. Wie dargestellt wurde, ist die AK nicht nur ein Staatsvertrag iSd Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG (vgl Rz 9), sondern kraft Ratifizierung durch die EU auch eine internationale Übereinkunft iSd Art 216 AEUV (vgl Rz 14), also ein sog **gemischtes Abkommen** (vgl Rz 41).
- 132 Die gutachtensrelevanten Bereiche fallen aus Sicht der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in die sog **geteilte Zuständigkeit** (vgl Rz 180), dh sowohl Union als auch Mitgliedstaaten können gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit jedoch nur wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art 2 Abs 2 AEUV). Sie sind des Weiteren gem Art 216 Abs 2 AEUV an internationale Übereinkünfte der Union (als Teil der Unionsrechtsordnung) gebunden. Soweit die Union in den von der AK erfassten Bereichen gesetzgeberisch tätig geworden ist und soweit die Mitgliedstaaten darüber hinaus aus der Geltung der AK als internationale Übereinkunft der Union zur Setzung von Umsetzungsakten verpflichtet sind,²⁰⁰ treffen die Mitgliedstaaten daher **unionsrechtliche** Umsetzungspflichten.
- 133 Die unionsrechtlichen Umsetzungspflichten **überlagern** die völkerrechtlichen Umsetzungspflichten Österreichs (Tirols), die grundsätzlich den gesamten Anwendungsbereich der AK (für Tirol: die landesrelevanten Teile desselben) betreffen, hat die Republik Österreich ihren Vertragspartnern doch die Einhaltung der gesamten Konvention zugesagt (vgl Rz 9). Insofern die unionsrechtlichen Umsetzungspflichten aus der AK **inhaltlich und verfahrensmäßig nicht hinter die**

200 Diese zweite Konstellation ist Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens Nr 2014/4111; vgl Mahnschreiben vom 10.7.2014, C(2014) 4883 endg.

völkerrechtlichen zurückfallen (und angesichts der Eigenheiten des Unionsrechts teilweise noch über die völkerrechtlichen Verpflichtungen hinausgehen; vgl etwa Rz 62, 222), bestehen in den von unionsrechtlichen Umsetzungspflichten erfassten Bereichen **keine eigenständigen**, sondern mit dem Unionsrecht kombinierte und von diesem überlagerte – und im Extremfall sogar vom Unionsrecht verdrängte (wofür es jedoch gegenwärtig keine praktischen Anwendungsfälle gibt) – **völkerrechtliche** Umsetzungspflichten Österreichs (Tirols).

134 Diese **unionsrechtlich determinierten** Materien sind damit **nicht Gegenstand** des vorliegenden Gutachtens. Dazu gehören auch Materien, die nicht vollständig, aber im obgenannten Sinne (*Slowakische Braunbär*-Rechtsprechung des EuGH; vgl Rz 43 ff) „weitgehend“ vom Unionsrecht erfasst sind. Jene Materien, die **nicht ganz oder** (in diesem Sinne der genannten Judikatur) **weitgehend vom Unionsrecht erfasst** sind, verbleiben dagegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Insoweit sich hinsichtlich derartiger Materien aus der AK Umsetzungspflichten ergeben, treffen diese die Mitgliedstaaten (also auch Österreich) mithin nicht als EU-Mitglied, sondern ausschließlich aufgrund ihrer eigenen Ratifikation der AK. In diesen Materien bestehen somit **eigenständige völkerrechtliche Umsetzungspflichten Österreichs (Tirols)**. Diese Materien gilt es zur Beantwortung der ersten Gutachtensfrage (vgl Rz 1) zu identifizieren.

135 Auf beiden Ebenen (B. und C.) kann lediglich eine **exemplarische Prüfung** erfolgen. Eine detaillierte Untersuchung jedes einzelnen der beinahe 200 Landesgesetze hinsichtlich des Vorliegens eines Umweltbezugs iSd Art 9 Abs 3 AK und des unionsrechtlichen Determinierungsgrades würde den Rahmen des vorliegenden Gutachtens sprengen. Diese Vorgehensweise wurde bei den Besprechungen am 18.2.2020 sowie am 27.5.2020 im Tiroler Landhaus (vgl Rz 2) für die am besten geeignete befunden und vereinbart.

B. Landesrechtliche Angelegenheiten und Umweltbezug iSd AK

136 In der Besprechung mit Vertretern des Landes Tirol (Beamtenebene) vom 18.2.2020 wurde nach der Erörterung verschiedener Möglichkeiten folgende Vorgehensweise als die für die **Beantwortung der ersten Gutachtensfrage** zielführendste festgelegt:

- Es soll – unter Prüfung sämtlicher Tiroler Landesgesetze – eine „**Negativliste**“ erstellt werden, die Materien enthält, die sicher keine „umweltbezogenen Bestimmungen des inländischen Rechts“ im hier einschlägigen Sinn behandeln (vgl Rz 137 ff). Diese Materien sind in weiterer Folge unbeachtlich.
- Ebenso soll eine „**Positivliste**“ erarbeitet werden, die Materien umfasst, die solche Bestimmungen sicher enthalten (vgl Rz 148 ff).
- Verbleibende **Zweifelsfälle** werden in einer dritten Liste erwähnt (vgl Rz 172 ff).

Die jeweiligen Materien sollen beispielhaft dargestellt und die argumentativ je und je zu Buche schlagenden Kriterien offengelegt werden. So ist eine Umlegung auf andere Materien möglich.

1. Negativliste

- 137 Im Folgenden werden Materien aus den Landesgesetzen dargestellt, die jedenfalls keine „umweltbezogenen Bestimmungen“ enthalten. Dabei wird darauf verzichtet, Gesetze zu erwähnen, bei denen schon evidentermaßen kein Umweltbezug besteht, wie zB das Tiroler Antidiskriminierungsgesetz, Arbeitnehmerförderungsgesetz, Berufsschulorganisationsgesetz, Feuerpolizeiordnung, Gebrauchsabgabengesetz oder auch Landesverwaltungsgerichtsgesetz. In Bezug auf solche Gesetze ist deren Qualifikation offensichtlich, Handlungsbedarf besteht in Bezug auf Art 9 Abs 3 AK ganz klar keiner.

Beispielhaft und hinsichtlich des methodischen Vorgehens fruchtbar sind aber folgende Beispiele:

- 138 **Abfallgebührengesetz:** Das Gesetz beschäftigt sich zwar mit der Abfallwirtschaft, behandelt jedoch lediglich die Arten und die Höhe der Abfallgebühren und legt die Grundsätze der Gebührenberechnung fest, wie das Kostendeckungs- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Diese Abfallgebühren stellen aber keine umweltrelevanten Steuern dar, wie sie der Implementation Guide erwähnt.²⁰¹ Sie dienen lediglich der Kostendeckung des Systems. Umweltbezogene Bestimmungen in Bezug auf Umweltbestandteile oder -faktoren enthält das lediglich auf Gebühren abstellende Gesetz somit keine, wenngleich es auf die Abfallbewirtschaftung bezogen ist.
- 139 **Bauproduktengesetz:** Das Gesetz dient der Sicherheit von Bauprodukten. Die Sicherheit von Menschen als solche fällt nicht in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).
- 140 **Bedienstetenschutzgesetz:** Der Schutz von Bediensteten fällt nicht in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).
- 141 **Gemeindesanitätsdienstgesetz:** Die gesetzlichen Regelungen betreffen zunächst (mittelbar) die Gesundheit von Menschen (Vorsorge durch Gemeinden für Sprengelärzte). Diese wird aber nicht etwa über den Umweg von Umweltfaktoren oder Umweltbestandteilen gefährdet, sondern nur potentiell im Wege einer zu geringen Versorgung mit Ärzten. Ein weiterer Teil des Gesetzes beschäftigt sich mit dem Leichen- und Bestattungswesen. Umweltrechtliche Bezüge sind diesbezüglich nur im Zusammenhang mit einer behördlichen Ausnahmebewilligung für

201 Vgl *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*² (2014) 197, abrufbar unter <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

die Beerdigung einer Aschenurne außerhalb eines Friedhofs zu finden. Der Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK kann als nicht eröffnet angesehen werden (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).

142 **Güter- und Seilwege-Landesgesetz:** Das Gesetz enthält zwar in § 2 Abs 2 Bezüge zum Forstrecht, allerdings nur in Form einer Zuständigkeitsbestimmung. Ansonsten stellt das Gesetz nur auf Sicherheitserfordernisse ab. Es enthält keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).

143 **Heilvorkommen- und Kurortegesetz 2004:** Wenngleich Art 9 Abs 3 AK auch auf „Kultur/Landschaft“ bezogen ist, sind Heilquellen, Moore etc im bezogenen Gesetz nur wegen ihrer gesundheitsfördernden Wirkung auf Menschen Regelungsgegenstand (Nachweis der Wirkung, Anerkennung, Nutzungs- und Vertriebsbewilligung etc). Daher ist der Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK wohl nicht eröffnet (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).

Es könnte allerdings auch die Ansicht vertreten werden, dass der Zustand der menschlichen Gesundheit im Umweg über Umweltbestandteile (Quellen, Moore) Inhalt des Gesetzes sei (vgl Rz 88). Allerdings spricht die Zielsetzung des Gesetzes für dessen medizinisch-therapeutische Ausrichtung. Es geht nicht wirklich – außerhalb dieser Zielsetzung – um die Wirkung von Umweltbestandteilen im Umweltbereich. Daher ist die Regelung mit guten Gründen nicht umweltbezogen. Vielmehr können dort, wo Moore, Heilquellen etc vorkommen, diese als Heilvorkommen anerkannt und dann medizinisch eingesetzt werden. Die Regelung ist nach diesem Verständnis auch nicht mittelbar umweltbezogen, sondern medizinbezogen. Der Mensch wird nicht durch (die Schädigung von) Umweltbestandteile(n) negativ beeinträchtigt, sondern dort, wo entsprechende Bestandteile vorkommen, können diese medizinisch zu dessen Gunsten eingesetzt werden. Das Gesetz enthält keine Bestimmungen über den Schutz von Mooren etc, der dann (bei Nichtbefolgung negative) Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen hätte. Die Gesundheit ist im vorliegenden Zusammenhang nicht vom Zustand der Umweltbestandteile oder – auf dem Weg über diese Bestandteile – von Umweltfaktoren, Tätigkeiten oder Maßnahmen betroffen. In diese Richtung weisen auch die Gesetzesmaterialien: *„In Tirol gibt es derzeit einen Bäderkurort (Bad Häring) und einen Luftkurort (Galtür) sowie ca. 10 anerkannte Heilvorkommen, die in unterschiedlicher Form genutzt werden. Die Qualitätsstandards werden regelmäßig durch die Amtsärzte überprüft. Die Verletzung der nach diesem Gesetz einzuhaltenen Normen kann zur Zurücknahme der Anerkennung bzw. Bewilligung führen. Der Landessanitätsdirektion kommt in diesem Bereich auch weiterhin die fachliche Steuerungsfunktion gegenüber den Amtsärzten der Bezirksverwaltungsbehörden zu, die die Überwachung vor Ort vornehmen.“*

144 **Katastrophenmanagementgesetz:** Das Gesetz hat keinen einschlägigen Umweltbezug, sondern greift, wenn eine Katastrophe eingetreten ist, bzw betrifft die Erstellung von Notfallplänen. Es enthält keine „umweltbezogenen Bestimmungen“.

- 145 **Landwirtschaftliches Siedlungsgesetz:** Es geht im Gesetz nicht um die Umweltbezogenheit im Sinne von Art 9 Abs 3 AK, sondern um die Verbesserung der Agrarstruktur zur Erhaltung bäuerlicher Betriebe. Daher fällt das Gesetz nicht in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“), auch wenn Kulturlandschaften grundsätzlich Regelungsgegenstand des Art 9 Abs 3 AK sind.
- 146 **Landwirtschaftsgesetz:** Das Landwirtschaftsgesetz ist ein Selbstbindungsgesetz, das die nichthoheitliche Förderung der Tiroler Landwirtschaft regelt. Es hat zwar Bezüge zum Umweltrecht (zB „Pflege der Umwelt“ als ein Förderziel), seine Verletzung führt aber nicht (unmittelbar) zu einer Umweltverschmutzung oder Ähnlichem. Daher enthält es keine „umweltbezogenen Bestimmungen“.
- 147 **Tierzuchtgesetz:** Ziel des Gesetzes ist es, die Leistungsfähigkeit der Tiere unter Berücksichtigung der Tiergesundheit und des Tierschutzes zu erhalten und zu verbessern, die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Erzeugung unter besonderer Berücksichtigung der Nachhaltigkeit zu verbessern, zu gewährleisten, dass die von den Tieren gewonnenen Erzeugnisse den an sie gestellten qualitativen Anforderungen entsprechen, sowie die genetische Qualität und Vielfalt zu erhalten bzw zu fördern. Tiergesundheit und Tierschutz fallen – wenn sie wie hier nicht den Artenschutz betreffen – nicht unter den Begriff der umweltbezogenen Bestimmungen. Der Begriff der Nachhaltigkeit bezieht sich im Gesetz nicht auf Umweltbelange, sondern auf die Struktur der (kleineren) Zuchtbetriebe. Die Sicherung einer hohen Qualität der von den Tieren gewonnenen Erzeugnisse bezieht sich nicht auf die Umwelt, sondern geht – freilich nur sehr grob gesagt – in Richtung „Produktsicherheit“, die aber nicht unter Art 9 Abs 3 AK fällt (vgl Rz 90). Schließlich geht es auch nicht um gentechnisch veränderte Organismen im Sinne dieser Bestimmung. Daher enthält das Gesetz keine umweltbezogenen Bestimmungen im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.

2. Positivliste

- 148 Im Folgenden werden Materien dargestellt, die jedenfalls „umweltbezogene Bestimmungen“ enthalten.
- 149 **Abfallwirtschaftsgesetz:** Es ist evident, dass das Abfallwirtschaftsgesetz umweltbezogene Bestimmungen im Sinne des Art 9 Abs 3 AK enthält.
- 150 **Almschutzgesetz:** Das Almschutzgesetz stellt nicht nur eine leistungsfähige, sondern vor allem auch eine „nachhaltige“ Bewirtschaftung sicher. Es betont schon im Rahmen seiner Ziele (§ 1) die Erhaltung der Almen sowie ihre Pflege als Teil der Kultur- und Erholungslandschaft und spricht explizit die möglichst unbeeinträchtigte Natur und Landschaft sowie die Interessen der Landeskultur an. „Kultur(landschaft)“ in diesem Sinne fällt aber in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK als „umweltbezogene Bestimmung“. Dabei ist möglichst ein funktionierender Almbetrieb sicherzustellen. Dieser ist möglichst schonend und unter

Bedachtnahme auf die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung sowie die Vorschriften des Forstgesetzes, der Tiroler Waldordnung sowie des Tiroler Naturschutzgesetzes auszuüben. Diesbezüglich sind auch die behördlichen Überwachungsverpflichtungen (§ 7) einschlägig. Der Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK ist eröffnet („umweltbezogene Bestimmungen“).

Die Verhaltensweisen auf Almen (§ 5 leg cit) beziehen sich hingegen auf das Hintanhalten von Störungen, Beunruhigungen und Reizungen von Weidevieh und somit nicht auf den Artenschutz, der unter Art 9 Abs 3 AK fallen würde, sondern auf das „Quälen“ von Tieren im Sinne des Dargestellten (vgl Rz 89 f). Das ist aber vom Schutzbereich des Art 9 Abs 3 AK nicht umfasst (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).

- 151 **Bienenwirtschaftsgesetz:** Das Gesetz hat ausweislich der Materialien folgende Zielsetzung: „Eine nachhaltige Bienenzucht hat unschätzbare positive Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Umwelt. Der überwiegende Teil der heimischen Pflanzen (fast 90 Prozent der Blütenpflanzen) sind in ihrer Vermehrung mehr oder weniger stark von Insekten als Bestäuber abhängig, darunter auch viele unserer Nutzpflanzen.“ Damit ist der Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK eröffnet („umweltbezogene Bestimmungen“).
- 152 **Campinggesetz:** Das Campinggesetz hat zwei große Regelungsbereiche: Einerseits verbietet es grundsätzlich Camping außerhalb von Campingplätzen, andererseits legt es die Voraussetzungen fest, die für die Errichtung eines Campingplatzes zu erfüllen sind. Das Gesetz verfolgt ausweislich der Materialien aus dem Jahr 2001 unter anderem das Ziel eines Qualitätstourismus, der darauf abzielt, „die Ursprünglichkeit und Schönheit des Landes zu präsentieren und den Tourismus darin raum- und naturverträglich zu integrieren.“ In der Folge erwähnen die Materialien ausdrücklich den Bezug des „Campingwesens“ unter anderem zum Wasser-, Forst-, Raumordnungs-, Naturschutz-, Kanalisations-, Abfall- und zum Agrarrecht. Schließlich wird auch die Sicherstellung der Hygiene, des Umweltschutzes, der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung sowie der Abfallwirtschaft in Bezug auf Campingplätze erwähnt. Hinsichtlich des Verbots des wilden Campierens problematisieren die Materialien das wahllose Wegwerfen von Speiseresten und Abfällen aller Art, die Verrichtung der Notdurft sowie die Entleerung von Camping-WCs. All dies zeigt, dass auch das Campinggesetz umweltbezogene Bestimmungen im Sinne des Art 9 Abs 3 AK enthält.
- 153 **Elektrizitätsgesetz:** Das Tiroler Elektrizitätsgesetz ist ein Ausführungsgesetz²⁰² und beinhaltet mehrfach Umweltbezüge. Diese finden sich zB in § 5 Abs 1 Z 2

202 Wenn das Grundsatzgesetz völkerrechtswidrig Regelungen vermissen lässt, die für eine korrekte Umsetzung der Konvention erforderlich wären, hat der Bund diesbezüglich keine Grundsätze aufgestellt. Das Land ist diesbezüglich frei (Art 15 Abs 6 B-VG) und muss den völkerrechtlichen Verpflichtungen von sich aus nachkommen; dies freilich nur insoweit als dem nicht irgendwelche anderen grundsatzgesetzlichen Regelungen entgegenstehen (vgl Rz 54).

(allgemeine Erfordernisse für bewilligungspflichtige und anzeigepflichtige Anlagen) in Bezug auf Immissionen (Lärm, Geruch, Rauch, Erschütterung, Wärme, Lichteinwirkung, Schwingungen) gegenüber Menschen und in Bezug auf die Beeinträchtigung der Natur. § 5 Abs 3 normiert dann im Sinne der Industrieemissionsrichtlinie mehrere Umweltbezüge (erhebliche Umweltverschmutzung, Abfälle etc). § 5 Abs 4 stellt Erfordernisse für Seveso II-Anlagen auf. Das Ansuchen hat nach § 8 Abs 2 Angaben über die Auswirkungen nach § 5 zu enthalten. Auch nachträgliche Vorschreibungen sind im Sinne des § 5 zulässig (§ 16). Es finden sich auch weitere Bezugnahmen auf § 5. Die §§ 29 ff betreffen die weitere Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie. Daher enthält das Gesetz „umweltbezogene Bestimmungen“.

- 154 **Feldschutzgesetz:** In Bezug auf das Feldschutzgesetz ist festzuhalten, dass auch die Erhaltung und der Schutz der Kulturlandschaft in den Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK fallen. Deren Störung (Feldfrevell) regelt das Gesetz ebenso wie zB das Verbot des Ausbringens von Klärschlamm. Dieses Verbot geht ausweislich der Materialien auf die Klärschlammrichtlinie zurück und ist somit unionsrechtlich determiniert. Die Materialien zu den ursprünglichen (Jahr 2000) Abs 3 und 4 des § 8 betonen jedoch auch, dass diese Regelungen „über die Bestimmungen der Klärschlammrichtlinie hinausgehend“ bewirken, dass durch die Behandlung des Klärschlammes alle möglichen Nachteile, die durch seine Verwendung entstehen können, weitestgehend verhindert werden müssen. Sollte das Gesetz auch heute noch über Unionsrecht hinausgehend dem Umweltschutz dienen, läge ein spezifischer Handlungsbedarf nach Art 9 Abs 3 AK nahe.
- 155 **Fischereigesetz:** Das Gesetz beschäftigt sich unter anderem mit dem Artenschutz, dem Naturhaushalt, der Landeskultur oder auch der Nichtbeeinträchtigung von Fischwässern durch Fischzuchtbetriebe. Es enthält „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.
- 156 **Gas-, Heizungs- und Klimaanlagegesetz:** Das Gesetz regelt unter anderem die ordnungsmäßige Festlegung von Emissionsgrenzwerten durch die LReg, die Einhaltung der Grenzwerte, die entsprechende Überprüfung von Gas- und Heizungsanlagen (§§ 1, 3 [ausdrücklicher Bezug zu Umweltschutz, Emissionsgrenzwerten und Gesamtenergieeffizienz bei allgemeinen technischen Erfordernissen]). Man könnte argumentieren, dass die zuletzt genannten Kriterien lediglich unspezifische, allgemeine technische Vorgaben sind. Allerdings bilden diese die rechtliche Grundlage für die Erteilung einer Errichtungsbewilligung (§ 7). § 14 enthält Sonderbestimmungen (Fristverlängerung) für „emissionstechnische Mängel“. Nach § 15 sind CO₂- und Schadstoffmessungen vorzunehmen und bei Überschreitung von Grenzwerten droht die Außerbetriebnahme. Das alles zeigt, dass das Gesetz klima- und damit auch „umweltbezogene Bestimmungen“ enthält.

- 157 **Gentechnik-Vorsorgegesetz:** Gentechnisch veränderte Organismen zählen zu den Umweltbestandteilen (vgl Rz 87). Das Gesetz enthält somit „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.
- 158 **Jagdgesetz:** Das Gesetz hat zum Ziel, durch weidgerechte Jagd als Teil der Landeskultur einen artenreichen, gesunden, geschlechtlich ausgewogenen und den Lebensraumverhältnissen angemessenen Wildbestand in Tirol zu erhalten und zu fördern. Zu den sonstigen Interessen der Landeskultur im Sinne dieses Gesetzes zählen unter anderem die Erhaltung der frei lebenden Tierwelt und der natürlichen, standortgerechten Pflanzenwelt, jeweils in ihrer Vielfalt, als wesentliche Bestandteile der heimischen Natur und des natürlichen Wirkungsgefüges, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Wildes, die Erhaltung stabiler und artgerechter Alters- und Sozialstrukturen des Wildes, die Erhaltung der Wildgesundheit unbeschadet veterinärrechtlicher Vorschriften, die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Wirkungen des Waldes, insbesondere durch den Schutz vor waldgefährdenden Wildschäden, und die Vermeidung von Beeinträchtigungen der ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung von Grundflächen. Nicht nur Artenschutz, sondern (ua) auch Umweltschutz sind daher Regelungsgegenstände des Gesetzes. Das Gesetz enthält „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.
- 159 **Kanalisationsgesetz:** Das Kanalisationsgesetz beschäftigt sich mit der Beseitigung von Abwässern im Sinne des Schutzes des Wassers und der Umwelt. Es enthält „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.
- 160 Gesetz über die integrierte Vermeidung der **Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung:** Das Gesetz setzt die RL 2010/75/EU über Industrieemissionen um. Es ist vollständig unionsrechtlich determiniert, enthält aber – der hier maßgeblichen (ersten) Prüfungsstufe entsprechend – „umweltbezogene Bestimmungen“.
- 161 **Nationalparkgesetz Hohe Tauern:** Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, um explizit zu zeigen, dass das Gesetz umweltbezogene Bestimmungen enthält. Hingewiesen sei auf die Verordnungen zur Konkretisierung der Erhaltungsziele für das „Natura 2000-Gebiet Nationalpark Hohe Tauern“.
- 162 **Naturschutzgesetz:** Auch das Naturschutzgesetz enthält evident „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK.
- 163 **Pflanzengesundheitsgesetz:** Das Gesetz enthält begleitende Maßnahmen für die Durchführung unionaler Verordnungen. Es dient dem Schutz der Pflanzen und ihrer Erzeugnisse durch die Bekämpfung von Schädlingen.
- 164 **Pflanzenschutzmittelgesetz:** Das Gesetz enthält Maßnahmen zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zum Schutz der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen unter Berücksichtigung der allgemeinen

Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, der guten Pflanzenschutzpraxis und des Vorsorgeprinzips. Es hat die Verminderung der Auswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die Verminderung der damit verbundenen Risiken sowie die Förderung des integrierten Pflanzenschutzes und alternativer, insbesondere nichtchemischer Methoden und Verfahren zum Ziel. So enthält es beispielsweise in Bezug auf Bienen auch artenschutzrechtliche Regelungen. Es enthält „umweltbezogene Bestimmungen“.

- 165 **Raumordnungsgesetz:** Flächenwidmungspläne und Raumordnungspläne fallen nach Ansicht des ACCC unter Art 9 Abs 3 AK (vgl Rz 84, 90, 108). Wenngleich es die Spruchpraxis des ACCC auch mit Bewilligungen nach Art 9 Abs 2 AK zu tun gehabt hat, ist an dieser Stelle zunächst nur festzuhalten, dass das Raumordnungsgesetz „umweltbezogene Bestimmungen“ im Sinne des Art 9 Abs 3 AK enthält.
- 166 **Starkstromwegegesetz:** Nach § 7 des Gesetzes hat vor der Erteilung der Bewilligung eine Abstimmung unter anderem mit den Erfordernissen der Landeskultur, des Forstwesens, der Raumplanung, des Naturschutzes und des Wasserrechtes zu erfolgen. § 12 beschränkt Ausüstungen auf den unumgänglich notwendigen Umfang. Das Gesetz enthält also „umweltbezogene Bestimmungen“.
- 167 **Straßengesetz:** Das Gesetz enthält zB Bestimmungen über die Vermeidung (übermäßiger) Beeinträchtigungen der angrenzenden Grundstücke durch den Bestand der Straße sowie Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Nachbarn durch den Verkehr auf der Straße oder durch Erhaltungsarbeiten an der Straße. Die ursprünglichen Materialien sagen dazu: „... so durchzuführen (oder durchführen zu lassen), daß ... unzumutbare Belästigungen der Nachbarn, insbesondere durch Lärm, Staub und Erschütterungen, vermieden werden, soweit dies mit einem im Verhältnis zum erzielbaren Erfolg wirtschaftlich vertretbaren Aufwand möglich ist (vgl. § 45 Abs. 1). Mit dieser Bestimmung wird erstmals in einem österreichischen Straßengesetz eine Regelung zur Hintanhaltung von Beeinträchtigungen der Umwelt durch Straßenbauarbeiten geschaffen.“ Auch die Regelungen zur Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm stellen „umweltbezogene Bestimmungen“ dar.
- 168 **Umwelthaftungsgesetz:** Das Gesetz enthält klar umweltbezogene Bestimmungen.
- 169 **Umweltinformationsgesetz:** Das Gesetz enthält klar umweltbezogene Bestimmungen.
- 170 **Umweltprüfungsgesetz:** Das Gesetz enthält klar umweltbezogene Bestimmungen.

- 171 **Waldordnung:** Mehrere Bestimmungen der Waldordnung dienen dem Schutz der Wälder (zB § 35 Fällungen, § 37 Weideverbot). Daher sind dort „umweltbezogene Bestimmungen“ enthalten.

3. Zweifelsfälle

- 172 **Bauordnung:** Das Gesetz enthält ein Gebot bodensparender Bebauung, Vorschriften über die Gesamtenergieeffizienz, die Energieeinsparung und den Wärmeschutz als „allgemeine bautechnische Erfordernisse“ sowie Bestimmungen zur Sicherstellung der Gesamtenergieeffizienz (§ 21). Gegen die Qualifikation dieser Bestimmungen als umweltbezogene könnte sprechen, dass ihre Verletzung nicht unmittelbar zu (erheblichen) Umweltschäden im dargestellten Sinn führt. Die Bezugnahme auf „Umweltschadstoffe“ in § 18 (allgemeine bautechnische Bestimmungen) zielt nicht auf eine Belastung der Umwelt, sondern ist auf deren Einwirkung auf die dort erwähnten Bauteile bezogen (keine „umweltbezogenen Bestimmungen“).
- 173 **Biomasseförderungsgesetz:** Das Gesetz stellt ein Ausführungsgesetz zum Biomasseförderungs-Grundsatzgesetz des Bundes dar. Zudem ist das Gesetz nur für die befristete, einmalige „Verlängerung“ einzelner Förderungen in Kraft. Da das Gesetz allerdings auch nach seinen Materialien klar den wirtschaftlichen Weiterbestand von umweltschonenden Biomasseanlagen zum Gegenstand hat, die Materialien weiters deren Beitrag zur Dekarbonisierung hervorheben und da zB auch die beihilferechtliche Genehmigung der Kommission im Licht der Gewährung von Ökobeihilfen erteilt wurde, ist von einem Gesetz mit umweltbezogenen Bestimmungen auszugehen, wenngleich der unmittelbare Zweck zunächst in der Regelung der Zuteilung von Förderungen besteht. Diesbezüglich sind jedoch auch die Erreichung des Brennstoffnutzungsgrads gutachterlich zu belegen oder etwa der Einsatz der Primärenergieträger zu dokumentieren (zB § 8 Rechte und Pflichten der Anlagenbetreiber). Auch Überwachungspflichten bestehen. Daher wird das Gesetz der Gruppe der Zweifelsfälle zugeordnet. Eine (vordringliche) Behandlung drängt sich für den Gesetzgeber angesichts der Befristung nicht auf.
- 174 **Wald- und Weideservitutengesetz:** Das Gesetz zielt auf die Regulierung der Wald- und Weideservituten. Jedoch finden sich – allerdings nur vereinzelt, im Zusammenhang mit dieser Regulierung – auch umweltbezogene Bestimmungen. Dies ist zB in § 6 beim Schutz der Forstkulturen der Fall (Schutz der Forstkulturen vor Weidevieh). Vergleichbares gilt bei § 13 (Regulierung von Weiderechten), wonach sich diese Regulierung unter anderem auch auf die „Anlage, Änderung, Vergrößerung, Verlegung und Erhaltung von Gebäuden, Hägen, Wegen, Wasserleitungen, Be- und Entwässerungen, Seilwegen sowie auf sonstige Verbesserungen des Weidebetriebes sowie die Förderung des Graswuchses während der

Forstbetriebsruhe bei Kahlschlägen“ erstreckt. Aber auch hier scheint der Umweltbezug deutlich rudimentär. Die Schaffung von Reinweideflächen durch Rodung unterliegt wiederum einer UVP (§ 38a).

C. Grad der unionsrechtlichen Determinierung der betreffenden Angelegenheiten

- 175 Zur Beantwortung der ersten Gutachtensfrage ist auf Grundlage des Katalogs der Landesgesetze mit Bestimmungen, die als umweltbezogen iSd Art 9 Abs 3 AK anzusehen sind – das sind jedenfalls die Gesetze aus der Positivliste (vgl Rz 148 ff), aber zu Prüfungszwecken auch die als Zweifelsfälle genannten (vgl Rz 172 ff) –, zu untersuchen, ob diese im obgenannten Sinne (vgl Rz 134) **vollständig oder weitgehend unionsrechtlich determiniert** sind. Dies hängt wiederum davon ab, inwieweit in dem betreffenden Bereich unionsrechtliche Rechtsetzung stattgefunden hat und ob darüber hinaus im Hinblick auf die Geltung der AK als internationale Übereinkunft der Union eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Setzung von Umsetzungsakten besteht. Liegt keine vollständige oder weitgehende unionsrechtliche Determinierung einer landesgesetzlichen Regelung im beschriebenen Sinne vor und ist daher der für das vorliegende Gutachten relevante Residualbereich eröffnet, bestehen aus landesrechtlicher Sicht **eigenständige völkerrechtliche Verpflichtungen** zur Umsetzung der AK (vgl Rz 132 ff).
- 176 Zu diesem Zwecke ist zunächst darzustellen, nach welchen Gesichtspunkten zu prüfen ist, ob eine vollständige oder weitgehende unionsrechtliche Determinierung einer landesgesetzlichen Regelung vorliegt. Sodann ist dies für einzelne Landesgesetze **exemplarisch** (vgl Rz 135) zu veranschaulichen. Eine genauere Analyse des Grades der unionsrechtlichen Determinierung müsste für jedes Gesetz und letztlich für jede seiner – umweltbezogenen – Bestimmungen in einer **Einzelprüfung** vor dem Hintergrund der einschlägigen **sekundärrechtlichen** Vorgaben und unter Berücksichtigung der relevanten **EuGH-Judikatur** erfolgen. Dabei wäre auch dem **dynamischen** Charakter des Unionsrechts Rechnung zu tragen. Damit ist der Umstand angesprochen, dass durch den Unionsgesetzgeber, aber auch durch die Rechtsprechung eine Fortentwicklung des Unionsrechts und damit des Umfangs der Determinierung des nationalen Rechts durch das Unionsrecht (Stichwort: geteilte Zuständigkeit) erfolgt. Diese Einzelprüfung kann nach Absprache mit der Auftraggeberin (vgl Rz 135) im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht geleistet werden.
- 177 Ein wichtiger Indikator, wo in den entsprechenden landesrechtlich geregelten Bereichen bereits relevante Rechtsetzung seitens der Union existiert, sind die in zahlreichen Landesgesetzen enthaltenen Klauseln betreffend die „**Umsetzung von Unionsrecht**“. In Bezug auf die als Positiv- oder Zweifelsfälle genannten Gesetze (vgl Rz 148 ff, 172 ff) finden sich derartige Klauseln namentlich in
- § 21a Abfallwirtschaftsgesetz;

- § 72 Abs 4 Bauordnung;
- § 86 Elektrizitätsgesetz;
- § 12a Feldschutzgesetz;
- § 64 Abs 2 Fischereigesetz;
- § 44 Gas-, Heizungs- und Klimaanlageengesetz;
- § 14 Gentechnik-Vorsorgegesetz;
- § 73 Jagdgesetz;
- § 1 Abs 2 Kanalisationsgesetz;
- § 3 Abs 2 Gesetz über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung;
- § 47 Naturschutzgesetz;
- § 14 Pflanzengesundheitsgesetz;
- § 26 Pflanzenschutzmittelgesetz;
- § 122 Abs 2 Raumordnungsgesetz;
- § 76a Straßengesetz;
- § 16 Abs 3 Umwelthaftungsgesetz;
- § 13 Abs 1 Umweltinformationsgesetz;
- § 13 Abs 4 Umweltprüfungsgesetz;
- § 73 Waldordnung;
- § 57 Abs 3 Wald- und Weideservitutsgesetz.

178 Ausweislich dieser Klauseln werden mit diesen Landesgesetzen insbesondere folgende **Sekundärrechtsakte** der EU umgesetzt²⁰³:

- Richtlinie 86/278/EWG des Rates über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. 1986 Nr. L 181, S. 6;
- Richtlinie 91/271/EWG des Rates betreffend die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991, Nr. L 135, S. 40;

203 Ohne Rücksichtnahme darauf, ob und inwieweit diese noch in der angeführten Form in Geltung stehen.

- Richtlinie 92/42/EWG des Rates über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln, ABl. 1992 Nr. L 167, S. 17;
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 Nr. L 206, S. 7;
- Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997 Nr. L 10, S. 13 (Seveso II-Richtlinie);
- Richtlinie 2000/29/EG des Rates über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, ABl. 2000 Nr. L 169, S. 1;
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 Nr. L 327, S. 1 (Wasser-Rahmenrichtlinie);
- Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates, ABl. 2001 Nr. L 106, S. 1;
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 Nr. L 197, S. 30;
- Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. 2002 Nr. L 189, S. 12;
- Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. 2003, Nr. L 41, S. 26;
- Richtlinie 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG, ABl. 2004 Nr. L 52, S. 50 (KWK-Richtlinie);
- Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004 Nr. L 143, S. 56;

- Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, ABl. 2006 Nr. L 102, S. 15;
- Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. 2007 Nr. L 108, S. 1;
- Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. 2008 Nr. L 312, S. 3;
- Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. 2009 Nr. L 140, S. 16;
- Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, ABl. Nr. L 140, S. 114;
- Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. 2009 Nr. L 211, S. 55;
- Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. 2009 Nr. L 309, S. 1;
- Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, ABl. 2009 Nr. L 309, S. 71;
- Richtlinie 2009/142/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Gasverbrauchseinrichtungen, ABl. 2009 Nr. L 330, S. 10;
- Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010 Nr. L 20, S. 7;
- Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. 2010 Nr. L 153, S. 13;
- Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 Nr. L 334, S. 17;

- Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 Nr. L 26, S. 1;
- Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABl. 2012 Nr. L 197, S. 1 (Seveso III-Richtlinie);
- Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/15/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. 2012 Nr. L 315, S. 1;
- Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation, ABl. 2014 Nr. L 155, S. 1;
- Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, ABl. 2014 Nr. L 307, S. 1;
- Richtlinie 2015/996/EU der Europäischen Kommission zur Festlegung gemeinsamer Lärmbewertungsmethoden gemäß der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2015 Nr. L 168, S. 1;
- Richtlinie 2015/2193/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Schadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen in die Luft, ABl. 2015 Nr. L 313, S. 3;
- Richtlinie (EU) 2016/802 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe, ABl. 2016 Nr. L 132, S. 58;
- Verordnung (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen, ABl. 2016 Nr. L 317/4, S. 4;
- Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. 2018 Nr. L 156, S. 75.

Nicht berücksichtigt werden im vorliegenden Zusammenhang durch die betreffenden Landesgesetze darüber hinaus umgesetzte Sekundärrechtsakte im Bereich der Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit, im Raum der

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oder auch im Datenschutz, da diese keinen Umweltbezug iSd Art 9 Abs 3 AK aufweisen.

179 Die angeführten Rechtsakte wurden vornehmlich im Rahmen der folgenden **Unionspolitiken** angenommen:

- Verkehr (Art 91 AEUV);
- Rechtsangleichung/Harmonisierung (Art 114 AEUV);
- Gesundheit in Bezug auf Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben (Art 168 Abs 4 lit b AEUV);
- Umwelt (Art 192 AEUV);
- Energie (Art 194 AEUV).

180 Alle diese Politiken sind gem Art 4 Abs 2 AEUV dem Typus der zwischen Union und Mitgliedstaaten **geteilten Zuständigkeit** zuzuordnen.²⁰⁴ Das bedeutet, dass sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen dürfen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art 2 Abs 2 AEUV).

181 Verschiedene der genannten Landesgesetze sind in ihrem Anwendungsbereich durch die von der Union gesetzten Rechtsakte **völlig oder sehr weitgehend determiniert**, sodass sich hier angesichts der Überlagerung durch das Unionsrecht **keine eigenständigen völkerrechtlichen Pflichten zur Umsetzung der AK** im obgenannten Sinne (vgl Rz 133 f) festmachen lassen.²⁰⁵ Dies gilt – insbesondere ausweislich der Gesetzesmaterialien²⁰⁶ – etwa für das

- Abfallwirtschaftsgesetz;
- Gentechnik-Vorsorgegesetz;
- Gesetz über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung;
- Pflanzengesundheitsgesetz;
- Pflanzenschutzmittelgesetz;

204 Gem Art 6 lit a AEUV iVm Art 2 Abs 5 AEUV sind Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit grundsätzlich den Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenzen zuzuordnen. Art 168 Abs 4 AEUV normiert aber diesbezüglich eine Ausnahme.

205 Davon ist aber die Frage zu unterscheiden, ob über den von den betreffenden Gesetzen gewählten Anwendungsbereich hinaus eigenständige völkerrechtliche Pflichten zur Umsetzung der AK bestehen; vgl dazu noch Rz 229.

206 Vgl insb auch die dortigen Hinweise auf die das Landesrecht in diesen Bereichen determinierenden Unionsrechtsakte.

- Umwelthaftungsgesetz;
- Umweltinformationsgesetz;
- Umweltprüfungsgesetz.

182 Eine signifikante Determinierung des Landesrechts durch Unionsrecht wird auch in den Bereichen sichtbar, in denen jüngst mit dem **Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019**, LGBl 163/2019, Art 9 Abs 3 AK sowie Art 6 iVm Art 9 Abs 2 AK umgesetzt wurden, namentlich um die Verfahrensbeteiligung und den Zugang zum Gericht in Angelegenheiten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG und der Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG zu gewährleisten.²⁰⁷ Dies betrifft das **Naturschutzgesetz**, das **Jagdgesetz** sowie das **Fischereigesetz**.

183 Damit ist indes nicht gesagt, dass alle in diesen Gesetzen enthaltenen Regelungen ganz oder weitgehend (vgl Rz 184) durch das Unionsrecht determiniert sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die genannten Gesetze, aber etwa auch das Tiroler **Nationalparkgesetz Hohe Tauern**, auch jenseits der vom Unionsrecht determinierten Bereiche „umweltbezogene Bestimmungen“ iSd Art 9 Abs 3 AK enthalten, zB in Bezug auf das TNSchG im Gewässer-, Auwald- oder Landschaftsbildschutz oder – wie im Folgenden noch illustriert werden soll (vgl Rz 215) – hinsichtlich des Schutzes von Naturdenkmälern gem § 27 TNSchG.²⁰⁸ Insofern ist ein je nach Gesetz unterschiedlich großer nicht unionsrechtsdeterminierter Bereich gegeben, in dem sich für das Land Tirol aus der AK eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen im obgenannten Sinne (vgl Rz 133) ergeben können.

184 Weitere landesgesetzliche Regelungen sind weder vollständig noch ganz weitgehend vom Unionsrecht determiniert, aber von diesem **beeinflusst**. Auch hier können – vorbehaltlich einer Einzelfalluntersuchung (vgl Rz 176) – jenseits des unionsrechtlich bestimmten Bereiches für das Land Tirol eigenständige völkerrechtliche Umsetzungspflichten aus der AK bestehen. Nennen lassen sich in diesem Zusammenhang etwa

- das **Feldschutzgesetz**, das die Klärschlamm-Richtlinie 86/278/EWG umsetzt;
- das **Kanalisationsgesetz**, das die Richtlinie 91/271/EWG betreffend die Behandlung von kommunalem Abwasser umsetzt;
- oder auch – soweit hier umweltbezogene Bestimmungen vorliegen (Rz 172) – die **Bauordnung**, die unter anderem die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG, die Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie 2010/31/EU,

207 Vgl die Erläuternden Bemerkungen 588/19 zum Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 sowie FN 200.

208 Siehe auch *Holzer*, ÖZW 2017, 41 mit weiteren Beispielen zum Wiener NSchG: Maßnahmen im Grünland, in Landschaftsschutzgebieten und in Geschützten Landschaftsteilen.

die Seveso-III-Richtlinie 2012/18/EU und die Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe umsetzt.

- 185 In diese Fallgruppe gehört auch das **Raumordnungsgesetz**, das gem § 122 Abs 2 unter anderem der Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)-Richtlinie 2001/42/EG sowie der Seveso-III-Richtlinie 2012/18/EU dient, aber weit darüber hinaus gehende Regelungen enthält. Insofern Flächenwidmungspläne und Raumordnungspläne unter Art 9 Abs 3 AK fallen (vgl Rz 84, 90, 108), existiert hier jenseits unionsrechtlicher Determinierung ein Bereich, in dem für das Land Tirol eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen aus Art 9 Abs 3 AK bestehen können.
- 186 Wieder andere Landesgesetze weisen von vornherein keine oder kaum Bezüge zum Unionsrecht auf, zB das **Almschutzgesetz**, das **Bienenwirtschaftsgesetz**, das **Campinggesetz** oder die **Waldordnung**. Insoweit sie umweltbezogene Bestimmungen iSd Art 9 Abs 3 AK enthalten, können eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen aus der AK bestehen.
- 187 In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die Landesgesetze, die umweltbezogene Bestimmungen enthalten (V.B.), vielfach **ganz oder sehr weitgehend unionsrechtlich determiniert** sind (V.C.). Das gilt insbesondere für jene Gesetze, die einen besonders ausgeprägten Umweltbezug aufweisen. In diesen Bereichen bestehen angesichts der Überlagerung durch das Unionsrecht **keine eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen** des Landes Tirol zur Umsetzung der AK im obgenannten Sinne (vgl Rz 133).
- 188 Daneben gibt es aber auch Landesgesetze mit umweltbezogenen Bestimmungen iSd Art 9 Abs 3 AK, die entweder von vornherein keine oder kaum Bezüge zum Unionsrecht aufweisen oder vom Unionsrecht zwar erheblich beeinflusst sind, aber signifikante, nicht unionsrechtlich determinierte Regelungsbereiche enthalten. In diesen Bereichen können für das Land Tirol **eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen aus der AK** im obgenannten Sinne bestehen. Wie ausgeführt (vgl Rz 176), hängt der genaue Umfang dieser Umsetzungsverpflichtungen im Einzelnen von einer **spezifischen Prüfung des jeweiligen Gesetzes** ab.

D. Zwischenfazit

- 189 Als Zwischenfazit und Beantwortung der ersten Gutachtensfrage (vgl Rz 1) nach eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen des Landes Tirol aus Art 9 Abs 3 AK lässt sich das Nachfolgende festhalten. Dabei wurde die Beantwortung der ersten Gutachtensfrage, so wie in den Besprechungen zum vorliegenden Gutachten mit der Auftraggeberin festgelegt, in der Art eines **stufenweisen Prüfrasters** gestaltet.

- Den Ausgangspunkt stellen die nach einer Analyse des gesamten Tiroler Gesetzesrechts erstellte **Positivliste** sowie – ergänzend – die Liste der **Zweifelsfälle** dar, die jene Gesetze enthalten, die (allenfalls) einen Umweltbezug iSd Art 9 Abs 3 AK aufweisen. In Bezug auf die wenigen Zweifelsfälle sind die möglichen Argumentationen offengelegt; hier sind politische Entscheidungen in Richtung Positiv- oder Negativliste, also dahingehend zu treffen, ob diese Gesetze einen Umweltbezug iSd Art 9 Abs 3 AK aufweisen oder nicht.
- Bei Gesetzen im Sinne der **Positivliste**, die **völlig oder sehr weitgehend durch das Unionsrecht determiniert** sind, kann mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass keine eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen des Landes Tirol aus Art 9 Abs 3 AK bestehen.

Beispiele sind: das Abfallwirtschaftsgesetz, das Gentechnik-Vorsorgegesetz, das Gesetz über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung, das Pflanzengesundheitsgesetz, das Pflanzenschutzmittelgesetz, das Umwelthaftungsgesetz, das Umweltinformationsgesetz und das Umweltprüfungsgesetz. Dazu können auch die unionsrechtlich determinierten Bereiche des Naturschutzgesetzes, des Jagdgesetzes und des Fischereigesetzes gezählt werden, die durch das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 geregelt wurden.

Nachschärfend ist hier freilich zu untersuchen, inwieweit diese Gesetze jenseits der vom Unionsrecht determinierten Bereiche umweltbezogene Bestimmungen iSd Art 9 Abs 3 AK enthalten. In solchen in die nationale Zuständigkeit fallenden Bereichen kann eine eigenständige völkerrechtliche Pflicht zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK gegeben sein.

- Dann bestehen Landesgesetze mit umweltbezogenen Bestimmungen iSd Art 9 Abs 3 AK, die zwar **unionsrechtlich beeinflusst** sind, aber relevante nicht unionsrechtlich determinierte Regelungsbereiche enthalten, in denen eigenständige Umsetzungsverpflichtungen des Landes Tirol aus Art 9 Abs 3 AK bestehen können.

Beispiele für diese Gruppe sind: das Feldschutzgesetz, das Kanalisationsgesetz sowie auch das Raumordnungsgesetz.

- Und schließlich ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Umsetzungsbedarf aus Art 9 Abs 3 AK in der Gruppe jener umweltbezogenen Gesetze am deutlichsten, die **keinen oder kaum einen Bezug zum Unionsrecht** haben.

Beispiele sind: das Almschutzgesetz, das Bienenwirtschaftsgesetz, das Campinggesetz und die Waldordnung.

VI. „Praktikable“ Vorschläge zur Umsetzung

- 190 Die zweite Gutachtensfrage lautet: „Wie kann eine praktikable Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention in Tirol aussehen?“ Welcher Weg beschritten werden soll, ist – im hier aufgezeigten Rahmen – letztlich eine politische Entscheidung. Aufgabe dieses Gutachtens ist es, die **Vor- und Nachteile** verschiedener möglicher Varianten aufzuzeigen. Vorschläge für konkrete Gesetzestexte sollen – auftragsgemäß – nicht erarbeitet werden (vgl Rz 4).
- 191 Vor dem Hintergrund der vorstehenden Untersuchungen ist für die Beantwortung der zweiten Gutachtensfrage einerseits bedeutsam, ob und inwieweit in die „Umsetzung“ **nur eigenständige völkerrechtliche oder auch unionsrechtliche** Umsetzungsverpflichtungen aus der AK einbezogen werden. Andererseits ist relevant, ob eine Umsetzung in Gestalt einer einheitlichen, dh **horizontalen** Lösung für alle betroffenen Materien oder eine **materienspezifische** Lösung verwirklicht werden soll.
- 192 Im Hinblick auf diese beiden Analyseachsen (Einbeziehung auch der unionsrechtlichen oder nur der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen; horizontale vs materienspezifische Lösung) ergeben sich für die „Umsetzung“ der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der AK für den Tiroler Landesgesetzgeber im Wesentlichen **vier Szenarien** (zu Konstellationen, die die Beteiligung des Bundes[verfassungs]gesetzgebers erfordern, vgl noch Rz 206 ff), die im Folgenden (VI.B.) hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile und vor allem, dem Gutachtensauftrag entsprechend, hinsichtlich ihrer Praktikabilität geprüft werden sollen. Diese sind:
1. **„Horizontale Lösung plus“**: Regelung aller völker- und unionsrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in einem materienübergreifenden „Umfassenden Aarhus-Beteiligungsgesetz“ (vgl Rz 217 ff);
 2. **„Horizontale Lösung light“**: Regelung nur der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in einem materienübergreifenden „Aarhus-Völkerrechts-Beteiligungsgesetz“ (vgl Rz 223 ff);
 3. **„Materienspezifische Lösung“**: Regelung der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in den jeweils betroffenen Materiengesetzen (vgl Rz 227 ff);
 4. **„Nulllösung“**: keine Aktivität (vgl Rz 231).
- 193 Diese Szenarien können nicht abstrakt miteinander verglichen werden, denn ihre **relativen Vor- und Nachteile** hängen stark von ihrer jeweiligen konkreten Ausgestaltung ab. Daher sind im Vorfeld jene Faktoren zu identifizieren, die bei der

konkreten Verwirklichung der Szenarien zu berücksichtigen sind und die dem Gesetzgeber damit gleichsam als „**Stellschrauben**“ bei der Umsetzung der Verpflichtungen Tirols aus der AK dienen (VI.A.). An diesen Stellschrauben kann – bildlich gesprochen – gedreht werden. Je nachdem, in welche Richtung dies geschieht, ergeben sich nicht nur eindimensionale Folgewirkungen, sondern daraus allenfalls wiederum das Erfordernis, an einer weiteren Stellschraube zu drehen. Im Ergebnis bestehen so verschiedene Wege, unter Wahrnehmung eines gewissen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums am Ende zu einer völkerrechtskonformen Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK zu gelangen.

A. „Stellschrauben“

1. Überprüfungsrecht versus erstinstanzliche Verfahrensbeteiligung (Beteiligten-/Parteistellung)

- 194 Art 9 Abs 3 AK erfordert, wie dargestellt (vgl Rz 81), nicht die Einräumung von Verfahrensrechten bereits im behördlichen Verfahren (Beteiligten- oder Parteirechte), sondern lediglich ein Überprüfungsrecht für Mitglieder der Öffentlichkeit iSe Überprüfungs- bzw Anfechtungsverfahrens („Zugang zu Gericht“). Bei der politischen Entscheidung darüber, welcher Weg beschritten werden soll,²⁰⁹ stehen sich – grob gesagt – die Beteiligung der Öffentlichkeit über das von der AK geforderte Maß hinaus auf der einen Seite und das Hintanhaltenden allenfalls verzögernder Vorgehensweisen iSe straffen Verwaltungsverfahren auf der anderen Seite gegenüber.
- 195 Fällt die Entscheidung auf das Modell der Einräumung einer erstinstanzlichen Verfahrensbeteiligung, ist in jedem Fall auch eine – einen gewissen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum eröffnende – „Präklusionsregelung“ vorzusehen, die allzu verfahrensverschleppenden Vorgehensweisen „der Öffentlichkeit“ entgegenwirkt. Entsprechende Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Präklusionsproblematik zu Art 9 Abs 3 AK in der Judikatur könnten durch die Einräumung eines bloßen Anfechtungsrechts, wie es die AK vorsieht, ausgeschlossen werden.

209 Vgl dazu *Petek*, Rechtsbehelfe zur Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention – legislative Reformpläne, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), *Das Recht auf saubere Luft* (2016) 165 (175), die den Vorteil der Parteistellung im behördlichen Verfahren in der frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit und der Möglichkeit der Behandlung von Einwendungen im Zuge des Verfahrens sowie der Vorhersehbarkeit, damit aber auch mehr Komplexität und Verfahrensaufwand sieht. Ein Überprüfungsantrag im Nachhinein (nach dem Modell des UVP-Feststellungsbescheids) könne demgegenüber später zu Ermittlungsaufwand und so zu Verzögerungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen.

2. Als Mitglieder der Öffentlichkeit zu involvierende Personen(gruppen)

- 196 Zentral für die Realisierung einer praktikablen Lösung bei der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK ist die adäquate Festlegung des Kreises jener „Mitglieder der Öffentlichkeit“, dem Überprüfungsrechte iSd Art 9 Abs 3 AK eingeräumt werden sollen.
- 197 Die Möglichkeit einer **Popularklage** (vgl Rz 77), also einer „Jedermannsklage“, hält weder die AK noch das ACCC noch – soweit ersichtlich – irgendeine Stimme in der Literatur für erforderlich oder für sinnvoll. Dementsprechend scheidet diese für die hier zu diskutierenden praktikablen Lösungen aus.
- 198 **Anerkannten Umweltorganisationen** ist ein Überprüfungsrecht iSd Art 9 Abs 3 AK jedenfalls einzuräumen (vgl Rz 71). Solche NGO müssen im innerstaatlichen Recht allenfalls aufgestellten (verhältnismäßigen) Kriterien entsprechen und gelten nur „in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis“ (Art 2 Z 4 AK) als Mitglieder der Öffentlichkeit (doppelter Ausgestaltungsvorbehalt, Rz 64).

Das bedeutet, es ist zulässig und auch sinnvoll vorzusehen, dass eine Umweltorganisation zB dartun muss, dass die bekämpfte Handlung oder Unterlassung ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich (Förderung des Umweltschutzes) berührt. Das Kriterium, eine bestimmte Mitgliederzahl nachweisen zu müssen, ist (nur) dann kritisch zu sehen, wenn diese Zahl eine unverhältnismäßige Bürde für die Umweltorganisation darstellt (vgl Rz 78). Gleiches gilt – mutatis mutandis – für das Erfordernis, bereits eine gewisse Zeit lang (in Tirol) als Umweltorganisation tätig gewesen zu sein, um ein Anfechtungsrecht geltend machen zu können. Auf § 19 Abs 6 ff UVP-G wird verwiesen.

- 199 Hinsichtlich der Frage nach dem erforderlichen Ausmaß des Zugangs zu Überprüfungsverfahren für **einzelne natürliche Personen** (mit einem „qualifizierten Interesse“) findet sich in der Literatur die Meinung, dass dies „weitgehend als **Frage der rechtspolitischen Diskussion**“, also nicht einer sich aus der AK ergebenden rechtlichen Pflicht anzusehen sei (vgl Rz 79).²¹⁰

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass eine **Nichtberücksichtigung einzelner Privater** hinsichtlich des Zugangs zum Gericht – **grundsätzlich – zulässig** sein wird, dies aber wohl nur dann, wenn vor allem auch der Rechtsschutz für anerkannte Umweltorganisationen ausreichend effektiv ausgestaltet und so „die Regel ist“ (zu Bürgerinitiativen sogleich bei Rz 202). Art 9 Abs 3 AK gibt **keinen bestimmten „Mix“** der Rechte verschiedener Beteiligengruppen vor. Vielmehr verlangt er allgemeiner und **insgesamt** (arg „stellt ... sicher“) ein **effektives Überprüfungsrecht** für Mitglieder der Öffentlichkeit, bei dessen Ausgestaltung ein **erheblicher Gestaltungsspielraum** der Mitgliedstaaten besteht (vgl Rz 78).

210 Schulev-Steindl/Goby, Optionen 64 f.

Ob ein für die Zwecke des Art 9 Abs 3 AK ausreichend effektiver Zugang zum Gericht besteht, ist – auch aus Sicht des diese Frage ggf nachprüfenden ACCC – Gegenstand einer **Gesamtbetrachtung**, für die sich das Bild der kommunizierenden Gefäße anbietet: Das bedeutet, dass je eher durch liberale Regeln hinsichtlich der Beteiligung anerkannter Umweltorganisationen (namentlich in Bezug auf die Voraussetzungen, die hinsichtlich der Beteiligung verlangt werden, zB Satzungsbezug, Mitgliederzahl, Mindesttätigkeitsdauer) bereits ein derartiges effektives Überprüfungsrecht geschaffen wird, desto mehr verliert die Beteiligungsmöglichkeit von Bürgerinitiativen und Einzelnen an Bedeutung.

Dass die ausschließliche Beschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten auf anerkannte Umweltorganisationen unter dem Gesichtspunkt des effektiven Zugangs problematisch sein kann, hat das ACCC in Hinblick auf die Aarhus-Verordnung der EU²¹¹ moniert: „The Committee notes that article 9, paragraph 3 may not be used to effectively bar almost all members of the public from challenging acts and omissions (see findings on communication ACCC/C/2006/18 [Denmark], paras. 30-31). The term ‘members of the public’ in the Convention includes NGOs, but is not limited to NGOs. It follows that, by barring all members of the public except NGOs meeting the criteria of its Article 11, the Aarhus Regulation fails to correctly implement article 9, paragraph 3.“²¹²

200 Eine Variante, private Einzelne verfahrenstechnisch „ins Spiel zu bringen“, könnte dabei auch darin bestehen, ihnen das Recht zuzugestehen, eine Art Beschwerde gegen erhebliche Umweltbeeinträchtigungen („**Umweltbeschwerde**“²¹³) beim Landesumweltanwalt einzubringen. In diesem Fall bedürfte es freilich näher zu bestimmender verfahrensrechtlicher Regelungen der Antragsbefugnis und der gebotenen Vorgehensweise des Landesumweltanwalts iSd Durchführung eines „Vorverfahrens“ und einer Einspeisung der Bedenken im Falle einer Bestätigung der in der Beschwerde geschilderten Gefahren etwa durch den Umweltanwalt. Diese kurzen Ausführungen sollen vor allem auch zeigen, dass entsprechende politische Entscheidungen (auch) mit einem gewissen **Umbau im institutionellen Gefüge** verbunden wären. Betont sei noch einmal (vgl Rz 75), dass der Umweltanwalt in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht als Bestandteil der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK, also der Zivilgesellschaft, angesehen werden kann. Die ihm derzeit zukommenden Befugnisse stellen also jedenfalls keine ausreichende Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK dar. Zugleich ist ein Modell der „Umweltbeschwerde“ natürlich nur ein fakultativer Weg, der in der anzustellenden Gesamtbetrachtung „einzupreisen“ wäre. Eine Art 9 Abs 3 AK-

211 Verordnung (EG) Nr 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABI 2006 L 264/13.

212 ACCC/C/2008/32(EU), Part II, 17.3.2017, Rz 94.

213 Vgl dazu zB § 11 B-UHG.

konforme Umsetzung kann auch ohne diese auskommen, solange, wie oben dargestellt, anderweitig ein ausreichend effektives Überprüfungsrecht für Mitglieder der Öffentlichkeit besteht.

- 201 Im hier vorliegenden Zusammenhang zwischen privaten Einzelnen einerseits und anerkannten Umweltorganisationen andererseits kommen **Bürgerinitiativen** zu liegen. Sie sind nicht – wie Umweltorganisationen – bloß ideell betroffen, gleichzeitig aber auch nicht so stark wie unmittelbare Nachbarn. Dennoch bestimmen sich Bürgerinitiativen nach einem gewissen räumlichen Naheverhältnis (etwa zum Projekt) und somit nach einer gewissen tatsächlichen Betroffenheit.

Solchen *ad hoc*-Gruppen ohne Rechtspersönlichkeit kann nach Art 2 Z 4 AK „die Erfüllung innerstaatlicher Rechtsvorschriften“ vorgeschrieben werden. In Frage kommen Kriterien wie eine gewisse örtliche Nähe, eine tatsächliche Betroffenheit, die Zahl der Mitglieder oder auch die Bedeutung einer Angelegenheit für die Umwelt. Auf § 19 Abs 1 Z 6 UVP-G wird verwiesen.

Auch die rechtliche Stellung von Bürgerinitiativen, die als anlassbezogenes Sammelbecken für einzelne Private fungieren, wäre bei der Gesamtbeurteilung der Rechtskonformität der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK iSd angesprochenen Bilds der kommunizierenden Gefäße zu berücksichtigen. Grundsätzlich **ermöglicht es die Konvention** aber – im Rahmen eines insgesamt iSd Art 9 Abs 3 AK effektiven Systems –, generelle Kriterien eines **rechtlichen Interesses** oder des Nachweises eines engen **substantiellen individuellen Interesses von Privaten** (zB Leben, Gesundheit, Eigentum) für deren Überprüfungsrecht vorzusehen.

- 202 Stellt man eine Gesamtbetrachtung an, so erscheint etwa folgender Weg für die Umsetzung der eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art 9 Abs 3 AK denkbar, aber keineswegs zwingend: **Anerkannten Umweltorganisationen**, die laut ihrer Satzung und somit nachweislich Ziele des Umweltschutzes verfolgen und die die sonstigen, national festgelegten (verhältnismäßigen) Kriterien erfüllen, wird ein effektives Überprüfungsrecht bei erheblichen (zur Bagatellgrenze vgl Rz 214) Umweltbeeinträchtigungen eingeräumt. Würde auch **Bürgerinitiativen** ein solches Überprüfungsrecht gewährt, erhöhte dies die Zugangsmöglichkeiten der „Öffentlichkeit“ zum Gericht und verstärkte damit die Effektivität des Rechtsschutzes, wobei durch den Gesetzgeber restriktive Kriterien im dargestellten Sinn festgelegt werden können. Für beide Fälle finden sich in der bestehenden Rechtsordnung (vgl namentlich § 16 Abs 1 Z 6, Abs 6 ff UVP-G) bereits Anknüpfungspunkte. Da und insofern auf diese Weise ein Vorbringen bündelndes Sammelbecken für einzelne Private geschaffen ist und dadurch bereits effektive Beteiligungsmöglichkeiten für Mitglieder der Öffentlichkeit bestehen, ist es nach Art 9 Abs 3 AK **nicht erforderlich, auch einzelnen Privaten für sich genommen Überprüfungsrechte einzuräumen**. Für eine Konzentration des Überprüfungsrechts bei Umweltorganisationen (und allenfalls auch bei Bürgerinitiativen) spricht, dass bei Umweltorganisationen in aller Regel der erforder-

liche Sachverstand vermehrt vorhanden sein wird (was freilich auch bei Bürgerinitiativen der Fall sein kann) und die Gefahr von Verfahrensverschleppungen durch nicht gebündelte Vorbringen zahlreicher Einzelner tendenziell verringert wird.

Maßstab für den gewählten Mix an Überprüfungsrechten ist aber immer, dass **insgesamt** eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK ermöglicht wird (vgl Rz 199). Apodiktische Aussagen lassen sich daher an dieser Stelle weder in die eine (Zwang zur Berücksichtigung jedenfalls auch von Bürgerinitiativen) noch in die andere (Berücksichtigung von Umweltorganisationen genügt auch bei deren restriktiver Behandlung) Richtung machen.

3. Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens

- 203 Wie im Abschnitt über den Regelungsgehalt des Art 9 Abs 3 AK ausgearbeitet (vgl Rz 83 ff), ist im Bereich von innerstaatlichen Gesetzen, die einen entsprechenden Umweltbezug aufweisen, Rechtsschutz sowohl **gegen Handlungen als auch gegen Unterlassungen** geboten. Unabhängig davon, wie es zu (erheblichen) negativen Umwelteinflüssen kommen kann, ist den Aktivlegitimierten ein – je nach Sachverhalt und Materie – effektiver Zugang zu Gerichten (Überprüfungsverfahren) einzuräumen.
- 204 Dass eine Beschwerde an das LVwG dem in Art 9 Abs 3 AK geforderten Zugang zum Gericht entspricht, ist evident. Auch ein bloßes Überprüfungsrecht iS einer „erweiterten Beteiligtenstellung“ erfüllt die entsprechenden Vorgaben, wenn es im mehrfach angesprochenen Sinn effektiv ist. In diesem Zusammenhang sollen auch die spezifischen Beschwerdemöglichkeiten nach Art 130 Abs 2 Z 1 („Verhaltensbeschwerde“) und 4 (Beschwerde in „sonstigen“ Angelegenheiten) B-VG erwähnt werden.
- 205 Problematisch ist die Situation für den Tiroler Gesetzgeber freilich dort, wo **einstweiliger Rechtsschutz** eingeräumt werden müsste. Ein solcher besteht zunächst in der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde, die auch für einen bloßen Überprüfungsantrag festgelegt werden kann.

Darüber hinausgehend (positive einstweilige Anordnung) findet sich im (auch) für die Landesebene einschlägigen öffentlichrechtlichen Verfahrensrecht keine rechtliche Grundlage für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Auch Überlegungen in Bezug auf das VwGVG haben diesbezüglich seinerzeit zu keiner rechtlichen Grundlage für einstweilige Verfügungen geführt. Vielmehr hat sich der Bundesverfahrensgesetzgeber bewusst dagegen entschieden. Daher kann mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass der Ball für die Schaffung normativer Grundlagen für einen positiven einstweiligen Rechtsschutz (systematisch) beim **Bundesgesetzgeber** liegt.²¹⁴ Dies verschärfend vor dem Hinter-

214 Dem Landesgesetzgeber käme hier eine Kompetenz nach Art 11 Abs 2 (Verwaltungsverfahren) und Art 136 Abs 2 B-VG (verwaltungsgerichtliches Verfahren) nur dann zu, wenn die Erlassung einer

grund, dass das Unionsrecht als allenfalls unmittelbare Grundlage für die Erlassung einer solchen Anordnung im Rahmen der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungspflichten aus Art 9 Abs 3 AK nicht in Betracht kommt.

- 206 In Bezug auf (erhebliche) Umweltbeeinträchtigungen durch **Unterlassungen** (durch Private oder Behörden) ist an das Konzept der Umweltbeschwerde zu erinnern (Antragsrecht, Pflicht der Behörde zur bescheidmäßigen Entscheidung, bei Ablehnungsbescheid Beschwerderecht) bzw an eine Aufforderung an die säumige Behörde zu denken, tätig zu werden.²¹⁵ In diesem Zusammenhang ist auf den Aspekt hinzuweisen, dass eine solche Aufforderung für sich genommen noch keine Anfechtung iSd Überprüfung darstellt. Das ACCC²¹⁶ ist nämlich der Ansicht, dass die Öffentlichkeit in der Lage sein muss, sich aktiv an der Überprüfung der Handlungen oder Unterlassungen zu beteiligen, deren Rechtmäßigkeit in Frage steht.²¹⁷

Bleibt die Behörde säumig, könnte auch eine Art Devolution angedacht werden, die bei obersten Organen (LReg) freilich an (auch) bundesverfassungsrechtliche Grenzen stößt. Auch die Übertragung entsprechender Befugnisse etwa an ein VwG ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern derzeit auch grundlegend systematisch nicht möglich, weshalb ein Devolutionsregime an sehr enge Grenzen stieße und wenig geeignet erscheint. In rein theoretischer Hinsicht kann eine – nicht nur auf Bescheiderlassung gemünzte – Säumnisbeschwerde an den VwGH angedacht werden, dem aber – wiederum systemkonform – wohl nur eine feststellende Kognitionsbefugnis zukommen könnte.

Diese zuletzt genannten Instrumente würden einen größeren Umbau vor allem auch auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene bedeuten. Der Tiroler (Verfassungs-)Gesetzgeber stößt hier an seine Grenzen und kann wohl nicht sämtliche Fälle der Unterlassung im hier gegenständlichen Sinn behandeln. Selbst der Bundesverfassungsgesetzgeber würde mit einem systematischen Einpassen in die österreichische Rechtsordnung durchaus Probleme haben. So könnte eine Behörde ja sowohl in Bezug auf eine Bescheid- als auch eine Verordnungserlassung oder die Setzung verfahrensfreier Verwaltungs- oder auch bloß faktischer Akte säumig sein. Die angedachten Instrumente werden hier aber deshalb erwähnt, um die Breite der durch Art 9 Abs 3 AK grundsätzlich geforderten Umsetzung und auch die diesbezüglichen **Grenzen des Tiroler Landes(verfassungs)gesetzgebers** aufzuzeigen.

entsprechenden Regelung (des einstweiligen Rechtsschutzes) in den Materiengesetzen zur Regelung des Gegenstandes „durch besondere Umstände“ erforderlich oder „unerlässlich“ wäre (zB VfSlg 15.218/1998, 20.272/2018). Die für abweichende Regelungen in einem Materiengesetz erforderliche Unerlässlichkeit kann sich aus besonderen Umständen oder aus dem Regelungszusammenhang mit den materiellen Vorschriften ergeben (VfSlg 19.969/2015, 20.008/2015, 20.238/2018). Dies muss im Einzelfall geprüft werden.

215 Vgl dazu *Petek*, Rechtsbehelfe 175 mit ihrer Bezugnahme zur Umweltbeschwerde iSd B-UHG.

216 ACCC/C/2013/86 Vereinigtes Königreich.

217 Unterlässt es eine Behörde, bei Verletzung einer Genehmigung auftretende umweltbezogene Störungen abzustellen, ist eine diesbezügliche rechtliche Überprüfungsmöglichkeit deshalb nicht ausreichend, weil im Fall einer solchen Überprüfung nicht die Umweltstörung an sich, sondern (nur) die behördliche Untätigkeit Verfahrensgegenstand wäre. Zu diesem Problemkreis ACCC/C/2013/86 Vereinigtes Königreich.

- 207 Weiters ist diesbezüglich auch zu beachten, dass dem **Tiroler Gesetzgeber** genuin **strafrechtliche oder zivilrechtliche** Materien – grundsätzlich – entzogen sind. Art 9 Abs 3 AK kann aber auch auf private Störungen im zivilrechtlichen Umweltrecht anwendbar sein. Dabei ist an Immissionen, wie zB Lärm, Staub, Rauch, Erschütterungen oder Geruch, zu denken.
- 208 Auch **kann** der Landesgesetzgeber **keine** zusätzlichen **Anfechtungsmöglichkeiten vor den Höchstgerichten** normieren. In diesem Zusammenhang ist noch einmal festzuhalten, dass ein Verstoß gegen Art 9 Abs 3 AK erst dann vorliegt, wenn in der anzustellenden Gesamtbetrachtung keine (effektiven) Überprüfungsverfahren zur Verfügung stehen. Es bedarf also keiner „Verdoppelung“ von Anfechtungsbefugnissen. So bewirkt etwa die fehlende Möglichkeit, ein (gerichtliches oder verwaltungsstrafrechtliches) Strafverfahren einzuleiten oder etwa im gemeindeaufsichtsbehördlichen Verfahren mitzuwirken, für sich genommen noch keine mangelhafte Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK, wenn andere Möglichkeiten bestehen, Verstöße gegen umweltbezogene Bestimmungen anzufechten (**Subsidiarität des Strafverfahrens**).²¹⁸ Die **Existenz eines der Konvention entsprechenden, effektiven Verfahrens** – siehe dazu auch Art 9 Abs 4 AK – ist **ausreichend**.²¹⁹
- 209 Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Land Tirol in einem gewissen Maß die Möglichkeit haben kann, die Lösung der „Anfechtungsproblematik“ mit auch rechtlich guten Gründen an den Bund auszulagern (zivilrechtliche Lösung, Verwaltungsprüfung durch den VfGH) oder – umgekehrt – eine solche Auslagerung bewusst zu vermeiden und so einen eigenen Gestaltungsspielraum zu behaupten. Aus völkerrechtlicher Sicht ist entscheidend, dass der Gesamtstaat Österreich seine staatsvertraglichen Verpflichtungen aus Art 9 Abs 3 AK erfüllt (vgl Rz 49).
- 210 In Bezug auf die angesprochene **Verordnungsprüfung durch eine Umweltorganisation (Flächenwidmungsplan)** ist zunächst auf einen Beschluss des **VfGH**²²⁰ hinzuweisen, in dem er Folgendes festgehalten hat:

Bei der antragstellenden Partei handelt es sich um ein Mitglied der Öffentlichkeit iSd Art 2 Z 4 AK. Der Umstand, dass die Antragstellerin auch den Begriff der betroffenen Öffentlichkeit iSd Art 2 Z 5 AK erfüllt, begründet noch nicht ihre Parteistellung iSd Art 9 Abs 3 AK, der spezifische innerstaatliche Kriterien erfordert. Unbestrittenermaßen ist die antragstellende Umweltorganisation selbst in keiner Weise Adressatin der von ihr bekämpften Normen (Umwidmungen von Grünflächen in Bauland im Flächenwidmungsplan der Gemeinde Forchtenstein). Eine Zuständigkeit von Mitgliedern der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK, Verordnungen vor dem VfGH zu bekämpfen, **könnte nur durch eine Verfassungsbestimmung bewirkt werden**, eine solche existiert jedoch nicht. Die bestehenden Vorschriften des Art 139 B-VG lassen sich auch im Lichte des Art 9 Abs 3 AK nicht

218 ACCC/C/2006/18 Dänemark.

219 So kann auch der Zivilrechtsweg auf Bereiche beschränkt werden, in denen eine im öffentlichrechtlichen Bereich defizitäre Umsetzung erfolgt ist. *Schulev-Steindl*, Aarhus 43.

220 VfGH 14.12.2016, V 87/2014 (Hervorhebung nicht im Original).

in der Weise auslegen, dass Umweltschutzorganisationen, die nicht in subjektiven Rechten unmittelbar betroffen sind, umweltrelevante Vorschriften im Verordnungsrang bekämpfen könnten; dies unabhängig davon, ob sie unter das Umweltrecht der EU fallen oder im von den Mitgliedstaaten selbständig umzusetzenden Bereich der Verpflichtungen der erwähnten europäischen Verträge zum Schutz der Umwelt liegen.

- 211 Im vorliegenden Zusammenhang ist weiters auch auf eine jüngst ergangene Entscheidung des oberösterreichischen **LVwG** hinzuweisen.²²¹ Darin hat das Gericht infolge der Beschwerde einer anerkannten Umweltorganisation Folgendes festgehalten:

Die Bf übersieht mit ihren Ausführungen zu Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention (allenfalls in Verbindung mit der Entscheidung des EuGH vom 8. März 2011, C-240/09 [Slowakischer Braunbär]), dass die Aarhus-Konvention den Mitgliedstaaten gerade nicht vorschreibt, welches nationale Gericht für die Überprüfung einer Flächenwidmung (Verordnung) zuständig sein soll. Vielmehr wird auch vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung den Mitgliedstaaten die Art und Weise der Ausgestaltung des verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens freigestellt. Im Übrigen übersieht die Bf auch, dass eine Änderung des Flächenwidmungsplanes keine Beeinträchtigung von Umweltschutzvorschriften bewirkt. Allfällige konkrete Beeinträchtigungen sind vielmehr in einem Projektgenehmigungsverfahren anhand eines tatsächlich geplanten Eingriffs zu prüfen. Eine mit der Flächenwidmung lediglich eröffnete abstrakte Eingriffsmöglichkeit kann nicht als gegenwärtiger Eingriff in vermeintlich bestehende Rechte qualifiziert werden (vgl. VfGH 14.12.2016, V87/2014).

Klar ist, dass ein VwG nicht zur Verwaltungsprüfung berufen ist. Richtig ist auch, dass der VfGH – wie dargestellt – eine unmittelbare Betroffenheit einer Umweltorganisation iSd Anfechtungsbefugnis nach Art 139 Abs 1 Z 3 B-VG verneint hat. Vorsichtig muss man aber mit dem Schluss sein, dass durch die Erlassung eines Flächenwidmungsplans niemals eine unmittelbare iSe konkreten Umweltbeeinträchtigung iSd AK verbunden sein kann. Unmittelbare Betroffenheit iSd Art 139 Abs 1 Z 3 B-VG einerseits und unmittelbare (konkrete) Umweltbeeinträchtigung iSd Konvention müssen voneinander unterschieden werden. In diesem Zusammenhang ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass es unzulässig wäre, die Überprüfung eines Flächenwidmungsplans zunächst mit der Begründung nicht zuzulassen, es sei ja noch keine konkrete Beeinträchtigung der Umwelt geschehen, weil diese erst später durch die Bewilligung eines konkreten Projekts verwirklicht werden würde, und diese später dann mit der Begründung nicht zuzulassen, das Projekt sei ja nur die Folge der schon zuvor ergangenen Änderung des Flächenwidmungsplans (vgl Rz 108).

- 212 Das bedeutet im Ergebnis, dass aus der Sicht der AK (und des ACCC) Handlungsbedarf besteht, dem entweder auf der Ebene des Bundes oder aber der Länder entsprochen werden könnte. Da der Landes(verfassungs)gesetzgeber nicht im hier relevanten Sinn Zugangsrechte zum VfGH festlegen kann, könnte

221 Beschluss vom 23.04.2020, LVwG-152505/6/WP.

bei diesbezüglicher Untätigkeit des Bundes allenfalls auch die **Gemeindeaufsicht** iSd Prüfung von Gemeindeverordnungen auf Rechtmäßigkeit als möglicher Ansatzpunkt gewählt werden. Freilich würde dadurch der Charakter des aufsichtsbehördlichen Verfahrens qualitativ grundlegend verändert. Die staatliche Aufsicht über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde ist nämlich eine seit jeher bundesverfassungsrechtlich ganz bewusst dergestalt begrenzte Aufsicht, dass sie nicht eine unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführte Änderung einer im Rahmen der Selbstverwaltung autonom getroffenen Entscheidung einer Gemeinde umfasst. Ohne hier näher ins Detail gehen zu können, ist die Annahme naheliegend, dass die Öffnung der Gemeindeaufsicht hin zu einem dreiseitigen Verfahren durch den Landesgesetzgeber bundesverfassungsrechtlich unzulässig wäre. Art 119a B-VG statuiert ein geschlossenes, detailliert ausgestaltetes Aufsichtssystem und verbietet sogar explizit die Errichtung von Sonderbehörden zur Aufsichtsführung (Abs 3). Es zählt zu einem Wesenselement der Gemeindeaufsicht, dass auf die Ausübung des Aufsichtsrechts kein subjektives Recht eines Dritten besteht.²²² Ein aufsichtsbehördliches Verfahren, in dem eine Umweltschutzorganisation beteiligt ist, passt in das bundesverfassungsrechtlich vorgesehene System der Gemeindeaufsicht evident nicht. Das zeigt auch die in Art 119a Abs 9 B-VG explizit vorgesehene Rechtsschutzbefugnis einer von der Aufsicht betroffenen Gemeinde, die ein Element des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Selbstverwaltung ist. Ein Dritter ist hier nicht mitgedacht. Vielmehr beaufsichtigen staatliche Behörden jener Gebietskörperschaft, von der die durch die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu erfüllenden Aufgabe stammt (Bund oder Land), die jeweilige Gemeinde. Die Gemeindeaufsichtsbehörden führen von sich aus die entsprechende, im öffentlichen Interesse liegende Aufsicht.

- 213 Auch wäre mit der Öffnung des gemeindeaufsichtsrechtlichen Verfahrens immer noch keine Lösung für generelle Planungsakte der Verwaltung im Gemeinden übergeordneten und überörtlichen Bereich gefunden. Der VfGH wiederum hätte als Prüfungsmaßstab (nur) die Verfassung heranzuziehen, nicht jedoch einfachgesetzliche Regelungen. Eine Regelung alleine durch den Tiroler Gesetzgeber erscheint jedenfalls schwierig, und auch in der Literatur wird vor allem eine Änderung des Art 139 B-VG (Einführung eines abstrakten Verordnungsprüfungsverfahrens) erwogen und darauf verwiesen, dass der Vorschlag, den VwG im Rahmen des Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG die Kompetenz zur Prüfung von (bloß) faktischen Planungsakten (zB Bundes-Abfallwirtschaftsplan, Forstliche Raumpläne, Programme nach § 9a IG-L) einzuräumen, an bundesverfassungsrechtliche Grenzen stößt.²²³

222 Dazu *Kahl*, Art 119a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2015) Rz 8 f mwN.

223 Näher *Petek*, Rechtsbehelfe 175 f; *Holzer*, ÖZW 2017, 39. Vgl nunmehr freilich auch Art 130 Abs 2 Z 4 B-VG.

4. Bagatellgrenze

- 214 Nicht nur nach Art 9 Abs 3 AK zulässig (vgl Rz 94), sondern (auch) in der Hinsicht geboten, die Landesverwaltung nicht quantitativ zu überfordern, ist die Festlegung einer gewissen Bagatellgrenze. Eine solche ist sowohl bei Handlungen oder Unterlassungen als auch bei Umweltbeeinträchtigungen durch Private oder durch Behörden in jedem Fall sinnvoll. Ein Zugang zum Gericht sollte somit nur dann eingeräumt werden, wenn „**erhebliche**“ Umweltbelastungen bzw „erhebliche“ Umweltschädigungen auf dem Spiel stehen, wobei noch einmal daran erinnert wird, dass es sich dabei nicht um eine „Erheblichkeit“ iSd (sekundären) Unionsrechts oder des Art 6 AK handelt.

Diese „Erheblichkeit“ müsste vom Einschreiter glaubhaft gemacht werden, ohne dass die diesem auferlegte Begründungslast ein Maß erreicht, welches in der anzustellenden Gesamtbetrachtung die Effektivität des Zugangs zu Rechtsschutz unterminieren würde (vgl Rz 199). Ein entsprechendes Feststellungsverfahren wäre in adäquaten Fällen zulässig. Mit dieser Maßgabe ist die Einführung einer Bagatellgrenze ein wesentlicher Baustein bei der Realisierung einer praktikablen Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK. Sie ermöglicht eine den einzelnen Materien sachadäquate, allenfalls durch gesetzlich festgelegte Schwellenwerte rechtssicher grundlegende Vorgehensweise im Einzelfall (vgl Rz 94).

5. Illustration

- 215 Als ausgewählte Illustration für Teile des Dargestellten sei folgendes Beispiel betreffend die – unionsrechtlich nicht determinierte – Thematik des **Naturdenkmals** dargestellt. Das kann zB ein bescheidmäßig entsprechend unter Schutz gestellter Baum sein. Da damit keine Bewilligung für eine Aktivität iSd Art 9 Abs 2 AK verbunden ist, fällt der Sachverhalt unter Art 9 Abs 3 AK (vgl Rz 61). Handelt jemand gegen ein entsprechendes Verbot, muss der Gesetzgeber also einen Mechanismus nach Art 9 Abs 3 AK vorsehen.

Dieser kann im Rahmen der Umsetzung der Konvention eine Bagatellgrenze festlegen und nur „erhebliche“ Beeinträchtigungen des Naturdenkmals – durch Tun oder Unterlassen – einer Überprüfung iSd Art 9 Abs 3 AK zugänglich machen. Die Erheblichkeit müsste der Gesetzgeber konkretisieren und der Einschreiter glaubhaft machen. So ist eine Schädigung der „blauen Quelle“ in Erl allenfalls schwerer zu gewichten als das Absägen eines kleinen Astes eines als Naturdenkmal deklarierten Baums. Zwar muss die Behörde auch in letzterem Fall tätig werden, unterlässt sie dies aber, besteht die Pflicht *nach Art 9 Abs 3 AK* erst, wenn der Eingriff als erheblich iSd Art 9 Abs 3 AK zu qualifizieren ist.

B. Bewertung der vier Lösungsszenarien

- 216 Vor diesem Hintergrund können nun die oben angesprochenen vier Lösungsszenarien (vgl Rz 192) diskutiert und einer vergleichenden Bewertung zugeführt werden.

1. „Horizontale Lösung plus“

- 217 „Horizontale Lösung plus“ bedeutet, dass der Tiroler Landesgesetzgeber alle ihn treffenden Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in einem einheitlichen Gesetz regelt, also in einem „umfassenden Aarhus-Beteiligungsgesetz“, unabhängig davon, ob sich diese Verpflichtungen (auch) aus Unionsrecht oder aus eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungspflichten im obgenannten Sinne (vgl Rz 133) ergeben. Ein derartiges Gesetz würde dann auch die Regelungen des Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetzes, LGBl 163/2019, einschließen.
- 218 Offensichtlicher Vorteil dieser Lösung wäre, dass damit auf Landesebene ein **einheitliches Umsetzungsregime** für Verpflichtungen aus der AK geschaffen würde. In diesem Sinne fordert Art 3 Abs 1 AK von den Vertragsparteien ausdrücklich, „einen klaren, transparenten und **einheitlichen** Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens herzustellen und aufrechtzuerhalten“. Bei Schaffung eines kombinierten Umsetzungsgesetzes wäre auf Ebene der Gesetzgebung **keine Unterscheidung** zwischen unions- und völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen erforderlich, wie auch die AK selbst – und auch das ACCC²²⁴ – nicht danach differenziert, ob die umsetzungspflichtige Vertragspartei EU-Mitglied ist oder nicht. Wie sich gezeigt hat (vgl Rz 176), birgt diese Unterscheidung erhebliche **Unsicherheiten** und kann im Einzelfall nur mit großem Prüfaufwand einer Klärung zugeführt werden. Dazu kommt, dass die Grenze zwischen den beiden Bereichen **dynamisch** ist und ein von vornherein beide Bereiche erfassendes Gesetz diesbezüglich für die Zukunft keinen Veränderungs- oder Anpassungsbedarf auslöst. Eine horizontale Lösung dient insofern der Vermeidung von „implementation gaps“²²⁵.
- 219 Gelingt die Schaffung eines einheitlichen Umsetzungsregimes für Verpflichtungen aus der AK auf Landesebene, können sich darüber hinaus positive Effekte hinsichtlich **Rechtssicherheit** und **Verfahrensökonomie** ergeben. Die Behörden hätten dann ein einheitliches Regelwerk an der Hand, nach dem die Beteiligungsrechte verschiedener Gruppen in Zusammenhang mit der AK zu beurteilen wären. Dadurch fielen im Bereich der Vollziehung auch Streitigkeiten darüber weg, ob ein Beteiligungsfall nach Unionsrecht oder nach Völkerrecht vorliegt, wodurch Zeit- und Personalressourcen gespart werden können.
- 220 Für diese Lösung spricht schließlich, dass die bisherige Untersuchung ergeben hat, dass eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen im obgenannten Sinne nur hinsichtlich **relativ weniger Landesgesetze** bestehen und darüber hinaus insb auch Gesetze betreffen, die in gewissen Bereichen in erheb-

224 Vgl dazu etwa ACCC, Second progress review on the implementation of decision VI/8b on compliance by Austria with its obligation under the Convention, Rz 37, 64, wo Österreich seitens des ACCC angefragt wird, ob (und gegebenenfalls weshalb) die Umsetzung der AK auf vom EU-Umweltrecht geregelte Bereiche beschränkt wird.

225 Vgl dazu auch ibid, Rz 34, 36.

lichem Maße unionsrechtlich determiniert sind, aber dennoch Bereiche mit eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aufweisen (vgl Rz 181 ff). Vor diesem Hintergrund erweisen sich die eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen im Vergleich zu den unionsrechtlich determinierten Bereichen als von **eher untergeordneter** Bedeutung. Das lässt einen Lösungsweg attraktiv erscheinen, der die Regelung unions- und völkerrechtlicher Umsetzungsverpflichtungen „aus einem Guss“ ermöglicht.

221 Dem stehen aber auch **relevante Nachteile** gegenüber: Umsetzungsverpflichtungen aus der AK im unionsrechtlich determinierten Bereich betreffen nicht nur Art 9 Abs 3 AK, sondern auch Art 6 iVm Art 9 Abs 2 AK, wie insb das Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz deutlich macht.²²⁶ Vor diesem Hintergrund scheint es nicht angezeigt, diese – nämlich auch aus der Sicht der AK selbst – unterschiedlichen Umsetzungsregime (dazu bereits Rz 61) in einem einheitlichen horizontalen Gesetz zusammenzuführen. Ein solches Gesetz müsste dann nämlich, um eine passgenaue Lösung zu bieten, doch wieder **erhebliche Binnendifferenzierungen** vornehmen, durch die die Vorteile eines nach außen einheitlichen Gesetzes konterkariert werden würden. Im Extremfall könnte dies zur Schaffung eines (nur scheinbar horizontalen) Sammelgesetzes führen, das eine Vielzahl materienspezifischer Spezialregeln enthält und damit im Ergebnis auf Szenario 3 hinausläuft. Jedenfalls ist eine nur vordergründige „Einheitlichkeit“ kein rechtlicher Wert an sich und kann den Weg zu maßgeschneiderten Lösungen auch verstellen.

222 Dazu kommt, dass das Beteiligungsregime in Folge der durch die Eigenheiten des Unionsrechts geprägten Judikatur des EuGH (vgl etwa Rz 62) im unionsrechtlichen Bereich teilweise anspruchsvoller auszugestalten ist als im rein völkerrechtlichen Bereich. Ein einheitliches, beide Bereiche erfassendes Beteiligungsgesetz würde daher bewirken, dass auch im Bereich eigenständiger völkerrechtlicher Umsetzungsverpflichtungen das anspruchsvollere Beteiligungsregime anzuwenden wäre und insofern eine Art „**Goldplating**“ herbeigeführt wird.²²⁷ Das wirft rechtlich keine Bedenken auf – das in Art 3 Abs 5 AK normierte Günstigkeitsprinzip²²⁸ hat diese Konstellation sogar ausdrücklich im Auge – und kann aus gleichheitsrechtlicher Sicht sogar als wünschenswert angesehen werden. Ob ein derartiges über die aus der AK selbst erwachsenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in einzelnen Aspekten hinausgehendes Beteiligungsregime verwirklicht werden soll, ist eine politische Entscheidung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die hier diskutierte Lösung, wie oben aufgezeigt (vgl Rz 218 ff), neben

226 Erläuternde Bemerkungen 588/19 zum Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019.

227 Vgl dazu etwa jüngst *Schroeder*, Die Beseitigung von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Unionsrecht, JRP 2018, 227 (229 ff); in Zusammenhang mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz, BGBl I 73/2018, vgl *Schulev-Steindl*, ÖZW 2019, 20 f.

228 „Dieses Übereinkommen lässt das Recht einer Vertragspartei unberührt, Maßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen, eine umfangreichere Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und einen weitergehenden Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ermöglichen, als dies aufgrund dieses Übereinkommens erforderlich ist.“ Vgl dazu auch *Epiney et al*, Aarhus-Konvention Art 3, Rz 15.

gewissen Vorteilen im Hinblick auf Goldplating-Situationen auch nachteilige Effekte hinsichtlich **Verfahrensökonomie** und Gewährleistung **zügiger Verfahren** generieren kann. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass der Tiroler Landesgesetzgeber mit dem bereits beschlossenen Aarhus-Beteiligungsgesetz – mit guten Gründen – gerade nicht den Weg eines einheitlichen Beteiligungsgesetzes beschritten hat.

2. „Horizontale Lösung light“

- 223 Mit einer „horizontalen Lösung light“ ist gemeint, dass der Tiroler Gesetzgeber materienübergreifend ein einheitliches Gesetz **für alle eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen** aus der AK schafft, etwa in Gestalt eines „Aarhus-Völkerrechts-Beteiligungsgesetzes“.
- 224 Vorteil dieser Lösungsvariante, die Goldplating im dargestellten Sinn vermeiden würde, ist, dass ein in diesem Gesetz geregeltes Beteiligungsregime im Vergleich zum unionsrechtlichen Beteiligungsregime bewusst unterschiedlich ausgestaltet werden könnte. Dieses Gesetz wäre in sich homogener und gleichzeitig mit den oben herausgearbeiteten völkerrechtlichen Vorgaben der AK kompatibel. So würden auch Handlungsspielräume des Gesetzgebers in einem größeren Ausmaß gewahrt.
- 225 Dem Vorteil in Sachen Verfahrensökonomie, der durch die Nichtanwendung des teilweise anspruchsvolleren unionsrechtlichen Beteiligungsregimes im Bereich der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen generiert wird, stehen dann in der Praxis aber womöglich **Effizienzverluste** gegenüber, da sowohl auf Gesetzgebungs- als auch Gesetzesanwendungsebene unterschieden werden muss, welches Beteiligungsregime im jeweiligen Falle zum Zug kommt. Dies kann auch zu Problemen hinsichtlich der **Rechtssicherheit** führen. Schließlich stellt sich die Frage, ob **gleichheitsrechtlich** Probleme entstehen können, wenn in ein und derselben Materie unterschiedliche Beteiligungsregime anzuwenden sind, je nachdem ob es um den unionsrechtlich determinierten Bereich oder den eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungspflichten unterliegenden Bereich geht.
- 226 Schließlich ist im Hinblick auf die im Vergleich zum unionsrechtlichen Bereich **eher untergeordnete** Bedeutung eigenständiger völkerrechtlicher Umsetzungspflichten (vgl Rz 220) anzuzweifeln, ob diese die Schaffung eines besonderen horizontalen Gesetzes rechtfertigen können, zumal zusätzlich zu bedenken ist, dass die Unterschiedlichkeit der erfassten Materien sogar in diesem beschränkten Regelungsbereich eine gewisse **Binnendifferenzierung** nötig machen wird.

3. „Materienspezifische Lösung“

- 227 Die „Materienspezifische Lösung“ würde auf eine horizontale Regelung verzichten und, wo immer sich eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen

aus der AK ergeben, entsprechende Adaptionen in den betroffenen Materiengesetzen vornehmen.

- 228 Dieses Szenario hat den Vorteil, dass dadurch **maßgeschneiderte Lösungen** möglich sind. Von allen diskutierten Szenarien (abgesehen von dem, indes nicht überzeugenden, Nullszenario; vgl Rz 231) belässt es den **größten politischen bzw gesetzgeberischen Handlungsspielraum**. Dadurch lassen sich Goldplating-Situationen, also die unerwünschte Übertragung großzügigerer Beteiligungsregeln aus dem Unionsrecht auf den völkerrechtlichen Bereich, vermeiden oder – wenn doch da und dort gewünscht – vereinzelt verwirklichen. Vor allem ermöglicht es aber eine auf das jeweilige Materiengesetz und seine Besonderheiten abgestimmte Regelung. Das betrifft sowohl die Berücksichtigung der für das jeweilige Gesetz spezifischen Gemengelage zwischen unionsrechtlicher Determinierung und völkerrechtlichem Residualbereich als auch eine materiengesetzabhängige Festlegung, welchen Beteiligungsgruppen in welchem Umfang und in welcher Form ein Überprüfungsrecht iSd Art 9 Abs 3 AK zukommen soll. So werden **sachgerechte Lösungen innerhalb der verschiedenen Materien** befördert.
- 229 Positiv an diesem Lösungsweg ist auch zu werten, dass der vom Landesgesetzgeber im Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz, LGBl 163/2019, **bereits eingeschlagene** materiengesetzbezogene **Weg** dadurch fortgeführt würde. Überdies scheint aufgrund der gegenüber unionsrechtlichen eher untergeordneten Bedeutung eigenständiger völkerrechtlicher Umsetzungsverpflichtungen (vgl Rz 220) der diesbezüglich bestehende **Handlungsbedarf insgesamt überschaubar** zu sein. Freilich ist dabei zu beachten, dass neben den Landesgesetzen, die jenseits unionsrechtlicher Determinierung Bereiche regeln, in denen eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen aus der AK bestehen (vgl Rz 183 ff), auch jene Landesgesetze zu berücksichtigen sind, deren Anwendungsbereich auf unionsrechtlich determinierte Fallkonstellationen beschränkt ist (vgl Rz 181).²²⁹ Im Lichte des Anspruchs des Art 9 Abs 3 AK, einen in Gesamtbetrachtung effektiven Zugang der Öffentlichkeit zu Rechtsschutz zu gewährleisten, kann sich gegebenenfalls auch hier ein Handlungsbedarf ergeben.
- 230 Die „Materiengesetz-Lösung“ weist aber – wie alle anderen Lösungen – auch Schwächen auf, die sich im Zusammenwirken mit dem im unionsrechtlichen Bereich gleichermaßen gewählten Ansatz noch verstärken können. Gerade weil das materiengesetzspezifische Vorgehen (jedenfalls potenziell) eine Vielzahl ähnlicher, aber leicht variierender Beteiligungsregelungen zur Folge hat, droht eine **Zersplitterung** der Rechtslage²³⁰, was zu **Rechtsunsicherheit** sowohl bei den

229 Vgl etwa § 2 iVm den Begriffsbestimmungen des § 4 des Umwelthaftungsgesetzes.

230 Mit dieser Kritik etwa auch *Schulev-Steindl/Goby*, Optionen 87; zu den Risiken von mit einem materienspezifischen Vorgehen womöglich verbundenen punktuellen Lösungen auch *Schulev-Steindl*, ÖZW 2019, 25.

anwendenden Behörden als auch bei den beteiligungswilligen Mitgliedern der Öffentlichkeit und dementsprechend zu **Effizienzverlusten** führen kann. Darüber hinaus kann die Entscheidung des Gesetzgebers für materiengesetzabhängig verschiedene Beteiligungsregime auch **gleichheitsrechtliche Bedenken** hervorrufen.

4. „Nulllösung“

- 231 „Nulllösung“ würde bedeuten, dass der Landesgesetzgeber die mit dem Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz, LGBl 163/2019, geschaffene Rechtslage unverändert lässt.
- 232 Da die durchgeführte Untersuchung ergeben hat, dass jenseits der mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz geregelten unionsrechtlichen Verpflichtungen durchaus, wenn auch beschränkte, eigenständige völkerrechtliche Umsetzungsverpflichtungen aus der AK bestehen, stellt die Nulllösung **keinen rechtlich adäquaten Lösungsweg** dar und würde auch den Gutachtensauftrag konterkarieren.

5. Vergleichende Bewertung

- 233 In einer vergleichenden Bewertung kommen wir zu folgendem Ergebnis:
- 234 Horizontale Lösungen haben *prima vista* den Vorteil der Einheitlichkeit. Sie suggerieren zunächst den Anschein „einfacher“, geschlossener Lösungen. Gleichzeitig vermindern sie aber passgenaue und detailliert-sachadäquate Zugänge des Gesetzgebers innerhalb der jeweils betroffenen Materie. Gerade im Hinblick auf die differenzierte Rechtslage im Zusammenhang mit Art 9 AK erscheint dies als doch bedeutender Nachteil horizontaler Ansätze, weil die tatsächliche inhaltliche Qualität der Regelung Vorrang vor scheinbarer Geschlossenheit haben sollte. Neben diesem im Regelungsdetail liegenden qualitativen Kriterium liegt ein weiterer deutlicher Nachteil in der Preisgabe möglichen (politischen) Handlungsspielraums im Hinblick auf die konkreten Bedürfnisse in den jeweiligen Materien. Dazu kommt, dass der Tiroler Gesetzgeber mit dem bereits beschlossenen Aarhus-Beteiligungsgesetz den Weg der materienspezifischen Regelung bereits eingeschlagen hat.
- 235 Was die Handlungsspielräume des Gesetzgebers bei der Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK betrifft, hat die Variante „Horizontale Lösung light“ Vorzüge gegenüber der Variante „Horizontale Lösung plus“. Aber auch hier ginge die Verwirklichung einer horizontalen Lösung zu Lasten einer differenzierte(re)n Vorgehensweise, die Besonderheiten der jeweiligen Regelungsgegenstände berücksichtigen würde.
- 236 Im Ergebnis ist uE daher einer **materienspezifischen Lösung der Vorzug zu geben**. Hier treffen sich möglichst großer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und möglichst sachadäquate Regelungsmöglichkeit. Auch würde jener Weg

weiterhin beschränkt, den der Tiroler Gesetzgeber im unionsrechtlich veranlassenen Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 bereits eingeschlagen hat, was insofern ein kohärentes Vorgehen bedeuten würde. Auf der Kostenseite dieser Variante schlägt allenfalls eine zusätzliche Zersplitterung der Rechtslage zu Buche. Allerdings sollte diesbezüglich einer möglichst sachadäquaten Regelung (smöglichkeit) der Vorzug gegeben werden, denn in jedem Fall und unabhängig vom gewählten Umsetzungsszenario wird die Umsetzungsgesetzgebung einer sehr differenzierten Sach- und Rechtslage gerecht werden müssen. Diesbezüglich ist in Erinnerung zu rufen, dass in jedem Fall eine gleichheitsrechtlich korrekte Umsetzung der eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfolgen hat.

C. Zwischenfazit

237 Hinsichtlich einer „praktikablen Umsetzung“ und der hiezu zur Verfügung stehenden „Stellschrauben“ im dargestellten Sinn lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

- Für den Tiroler Gesetzgeber ergeben sich grundsätzlich **vier mögliche Umsetzungsszenarien**: (1) **Horizontale Lösung plus** (Regelung aller völker- und unionsrechtlicher Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in einem umfassenden Aarhus-Beteiligungsgesetz); (2) **Horizontale Lösung light** (Regelung nur der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen der AK in einem Aarhus-Völkerrechts-Beteiligungsgesetz); (3) **Materienspezifische Lösung** (Regelung der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in den betroffenen Materiengesetzen); (4) **Nulllösung** (keine Aktivität).
- Der Vergleich dieser Szenarien hängt von „**Stellschrauben**“ ab, mit denen der Zugang zum Gericht reguliert werden kann. So ergeben sich unterschiedliche Wege zu einer völkerrechtskonformen Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK.
- Art 9 Abs 3 AK erfordert **lediglich ein Überprüfungsrecht** iSe Überprüfungs- bzw Anfechtungsverfahrens. Fällt die Entscheidung zugunsten der Einräumung einer bereits erstinstanzlichen Verfahrensbeteiligung aus, ist in jedem Fall auch eine „Präklusionsregelung“ vorzusehen.
- Die Einführung einer **Popularklage** kommt nicht in Betracht.
- **Anerkannten Umweltorganisationen** ist ein Überprüfungsrecht einzuräumen. Es ist zulässig und sinnvoll vorzusehen, dass diese zB dartin müssen, dass die bekämpfte Handlung oder Unterlassung ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt. Das Kriterium, eine bestimmte Mitgliederzahl nachweisen zu müssen, ist (nur) dann kritisch zu sehen, wenn diese Zahl eine unverhältnismäßige Bürde für die Umweltorganisation darstellt. Gleiches gilt – mutatis mutandis – für das Erfordernis, bereits eine

gewisse Zeit lang (in Tirol) als Umweltorganisation tätig gewesen zu sein. Solche Kriterien dürfen vorgesehen werden, solange sie einen effektiven Zugang zum Gericht nicht verhindern.

- Ob ein ausreichend effektiver Zugang zum Gericht besteht, ist in einer **Gesamtbetrachtung** zu bestimmen: Je eher durch eine umfassende Beteiligung von Umweltorganisationen ein effektives Überprüfungsrecht besteht, desto mehr verliert die Beteiligungsmöglichkeit von Bürgerinitiativen und Einzelnen an Bedeutung (Bild der kommunizierenden Gefäße).
- Privaten Einzelnen das Recht zuzugestehen, eine Art Beschwerde gegen Umweltbeeinträchtigungen („**Umweltbeschwerde**“) beim Landesumweltanwalt einzubringen, bedürfte eines **Umbaus des institutionellen Gefüges**, zumal der Umweltschutz nicht Teil der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK ist, sondern die Beschwerden als Teil „des Staats“ nur verfahrensrechtlich verarbeiten könnte.
- Auch die rechtliche Stellung von **Bürgerinitiativen** ist bei der Gesamtbewertung der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK zu berücksichtigen (kommunizierende Gefäße). Auch diesen darf die Erfüllung bestimmter Kriterien vorgeschrieben werden (zB gewisse örtliche Nähe, tatsächliche Betroffenheit, Zahl der Mitglieder, Bedeutung für die Umwelt).
- Die Konvention ermöglicht es, im Rahmen eines insgesamt iSd Art 9 Abs 3 AK effektiven Systems generelle Kriterien eines **rechtlichen Interesses** oder des Nachweises eines engen **substantiellen individuellen Interesses von Privaten** (zB Leben, Gesundheit, Eigentum) für deren Überprüfungsrecht vorzusehen.
- ISe Gesamtbetrachtung erscheint folgender Weg denkbar (aber nicht zwingend): **Anerkannten Umweltorganisationen**, die die (verhältnismäßigen) Kriterien erfüllen, wird ein effektives Überprüfungsrecht bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen eingeräumt. Auch **Bürgerinitiativen** wird ggf ein solches Überprüfungsrecht gewährt. Einschlägige restriktive Kriterien dürfen festgelegt werden, solange der Rechtsschutz insgesamt effektiv ausgestaltet ist. Da und insofern auf diese Weise effektive Beteiligungsmöglichkeiten für Mitglieder der Öffentlichkeit bestehen, ist es **nicht mehr erforderlich, auch einzelnen Privaten für sich genommen Überprüfungsrechte einzuräumen**. Maßstab für den gewählten Mix an Überprüfungsrechten ist immer, dass insgesamt eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK ermöglicht wird. **Apodiktische Aussagen lassen sich daher weder in die eine** (Zwang zur Berücksichtigung jedenfalls auch von Bürgerinitiativen) **noch in die andere** (Berücksichtigung von Umweltorganisationen genügt auch bei deren restriktiver Behandlung) **Richtung machen**.

- In Bezug auf das **Überprüfungsverfahren** kommt je nach konkreter Lage (Rechtsschutz sowohl gegen Handlungen als auch gegen Unterlassungen) zB eine Beschwerde an das LVwG oder auch ein bloßes Überprüfungsrecht iS einer „erweiterten Beteiligtenstellung“ in Frage. Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG ermöglicht weiters die gesetzliche Normierung einer „Verhaltensbeschwerde“ und Z 4 einer Beschwerde in „sonstigen“ Angelegenheiten.
- In Bezug auf die Gewährung **einstweiligen Rechtsschutzes** iSv positiven Anordnungen kann mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass der Ball für die Schaffung einer entsprechend systematischen normativen Grundlage beim **Bundsgesetzgeber** liegt.
- In Bezug auf (erhebliche) Umweltbeeinträchtigungen durch **Unterlassungen** ist an eine Aufforderung an die säumige Behörde zu denken, tätig zu werden. Die Öffentlichkeit muss dann in der Lage sein, sich aktiv an der Überprüfung zu beteiligen. Devolutionen, die Übertragung entsprechender Befugnisse an ein VwG sowie die Normierung einer – nicht nur auf Bescheiderlassung gemünzten – Säumnisbeschwerde an den VwGH zeigen die **Grenzen des Landesgesetzgebers** bei der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK auf. Selbst der Bundesverfassungsgesetzgeber würde mit einem systematischen Einpassen dieser Instrumente in die Rechtsordnung Probleme haben. Dem Tiroler Gesetzgeber sind zudem straf- und zivilrechtliche Materien grundsätzlich entzogen. Auch Anfechtungsmöglichkeiten vor den Höchstgerichten (zB Bekämpfung von Flächenwidmungsplänen) kann der Landesgesetzgeber nicht normieren.
- Ein Zugang zum Gericht sollte nur dann eingeräumt werden, wenn „erhebliche“ Umweltbelastungen drohen (**Bagatellgrenze**), wobei es sich dabei nicht um eine Erheblichkeit iSd Unionsrechts oder des Art 6 AK handelt. Die Erheblichkeit wäre vom Gesetzgeber in den Materiengesetzen – etwa durch Schwellenwerte – je und je näher zu bestimmen und vom Einschreiter glaubhaft zu machen. Ein entsprechendes Feststellungsverfahren bei adäquaten Fällen wäre zulässig. Die Einführung einer Bagatellgrenze ist ein wesentlicher Baustein für eine praktikable Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK und ermöglicht eine adäquate Vorgehensweise in den verschiedenen Materien.
- Im Ergebnis ist der **materienspezifischen Lösung** der **Vorzug** zu geben. Hier treffen sich möglichst großer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und möglichst sachadäquate Regelungsmöglichkeit. Zudem würde der Tiroler Gesetzgeber den mit dem unionsrechtlich veranlassten Aarhus-Beteiligungsgesetz eingeschlagenen Weg weiterverfolgen.

VII. Gesamtergebnis

A. Stellung und Wirkung der AK in der österreichischen Rechtsordnung

- Die AK ist als völkerrechtlicher Vertrag in Österreich sowohl (1) als **Staatsvertrag** im (einfachen) Gesetzesrang (Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG) als auch (2) als **internationale Übereinkunft der Union** (Art 216 Abs 2 AEUV) verbindlich. Im vorliegenden Gutachten geht es nur um die sich aus (1) ergebenden Pflichten.
- Die AK ist nach den **völkerrechtlichen Regeln auszulegen** (Art 31-33 WVK). Dabei kommt der **teleologischen** Interpretation besonderes Gewicht zu. Aus ihr ergibt sich eine Tendenz zur **dynamisch-evolutiven** Auslegung des Umweltvölkerrechts. Ziel der AK ist die **Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsverfahren mit Umweltbezug, insbesondere um **Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken**.
- Von **erheblicher Relevanz** für die Auslegung der AK sind auch spätere Übereinkünfte oder Übungen (Praxis) der Vertragsparteien. Insbesondere den **Entscheidungen des ACCC** kommt maßgebliche Autorität für die Auslegung der AK zu. Der Aarhus Convention Implementation Guide kann bei der Auslegung der AK als Hilfestellung herangezogen werden. In Zweifelsfällen ist auf die englische, französische und russische **authentischen Sprachfassungen** zu rekurrieren.

B. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 3 AK (Zugang zu Verfahren; „access to justice“)

- Art 9 Abs 3 AK sichert ein **allgemeines Zugangsrecht** zu Anfechtungsverfahren. Auch umweltbezogene Bestimmungen mit **objektivrechtlichem Charakter** müssen dieser Kontrolle unterworfen werden. Ein enges Verständnis im Sinne der in Österreich üblichen Schutznormtheorie widerspricht somit der AK; Art 9 Abs 3 AK folgt dem **Jedermannprinzip**.
- Vor allem hinsichtlich der Ausgestaltung der **Aktivlegitimation** besteht ein **weiter Ausgestaltungsspielraum** für den nationalen Gesetzgeber, sodass das innerstaatliche Recht auch das Erfordernis eines (substantiellen) rechtlich geschützten Interesses als Kriterium festlegen darf.
- Die Einführung einer **Popularklage ist nicht erforderlich**.
- **Umweltorganisationen** gehören zur Öffentlichkeit, ihr **rechtliches Interesse** ist **jedenfalls** gegeben.

- Die **Anfechtungsbefugnis Einzelner** darf unter bestimmten Voraussetzungen auf **Repräsentanten der Zivilgesellschaft, wie Umweltorganisationen, beschränkt** werden, sofern der Rechtsschutz insgesamt effektiv ausgestaltet ist.
- Der **effektive Zugang** zu einem Anfechtungsverfahren muss die **Regel** und darf nicht die Ausnahme sein.
- Ein **bloßes Überprüfungsrecht** ist ausreichend, die Beteiligung im behördlichen Verfahren nicht erforderlich.
- **Umweltbezogene Bestimmungen** sind solche, die sich **in einem weiten Verständnis** auf die Umwelt beziehen. Der Mensch, Kulturstätten und Bauwerke fallen nur in den Schutzbereich der Konvention, wenn sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren betroffen sind.
- Es ist zulässig, eine **Bagatellgrenze** vorzusehen, sodass nur „erhebliche“ Umweltbeeinträchtigungen anfechtbar sind. Dabei handelt es sich nicht um eine Erheblichkeit iSd Unionsrechts oder des Art 6 AK.

C. Die Verpflichtungen nach Art 9 Abs 4 und 5 AK (Ausgestaltung der Verfahren)

- **Effektiver Rechtsschutz** dient der Vermeidung von Schädigungen der Umwelt und der Wiedergutmachung eingetretener Schäden. Er muss zu einem Zeitpunkt möglich sein, zu dem noch eine wirksame Möglichkeit besteht, allfällige Schäden zu verhindern.
- Auch **einstweiliger Rechtsschutz** ist zu gewähren, wobei die Einräumung einstweiliger Anordnungen im einschlägigen öffentlichrechtlichen Verfahrensrecht derzeit nicht vorgesehen ist.
- **Anfechtungsfristen** müssen ausreichend, Verfahrenskosten, die auch missbräuchliches Vorgehen verhindern können, angemessen sein. Überprüfungsverfahren dürfen **nicht übermäßig lange** dauern. Entscheidungen müssen **schriftlich** ergehen und in aller Regel **öffentlich** zugänglich sein.
- **Art 9 Abs 5 AK** ist in der Praxis **nicht von Bedeutung**.

D. Die betroffenen landesrechtlichen Angelegenheiten

- Ausgangspunkt bei der Beantwortung der ersten Gutachtensfrage ist eine nach einer Analyse des gesamten Tiroler Gesetzesrechts erstellte **Positivliste** sowie – ergänzend – eine Liste der **Zweifelsfälle**, die jene Gesetze enthalten, die (allenfalls) einen Umweltbezug iSd Art 9 Abs 3 AK aufweisen.

- Bei Gesetzen der **Positivliste**, die **völlig oder sehr weitgehend durch das Unionsrecht determiniert** sind, kann mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass keine eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen des Landes Tirol aus Art 9 Abs 3 AK bestehen. Beispiele sind: das Abfallwirtschaftsgesetz, das Gentechnik-Vorsorgegesetz, das Gesetz über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung, das Pflanzengesundheitsgesetz, das Pflanzenschutzmittelgesetz, das Umwelthaftungsgesetz, das Umweltinformationsgesetz und das Umweltprüfungsgesetz. Dazu können auch die unionsrechtlich determinierten Bereiche des Naturschutzgesetzes, des Jagdgesetzes und des Fischereigesetzes gezählt werden, die durch das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 geregelt wurden.

Nachschärfend ist hier zu untersuchen, inwieweit diese Gesetze jenseits der vom Unionsrecht determinierten Bereiche umweltbezogene Bestimmungen iSd Art 9 Abs 3 AK enthalten. In solchen Bereichen kann eine eigenständige völkerrechtliche Pflicht zur Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK bestehen.

- Dann bestehen Landesgesetze mit umweltbezogenen Bestimmungen, die zwar **unionsrechtlich beeinflusst** sind, aber relevante nicht unionsrechtlich determinierte Regelungsbereiche enthalten, in denen eigenständige Umsetzungsverpflichtungen des Landes Tirol aus Art 9 Abs 3 AK bestehen können. Beispiele sind: das Feldschutzgesetz, das Kanalisationsgesetz sowie auch das Raumordnungsgesetz.
- Schließlich ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Umsetzungsbedarf aus Art 9 Abs 3 AK in der Gruppe jener umweltbezogenen Gesetze am deutlichsten, die **keinen oder kaum einen Bezug zum Unionsrecht** haben. Beispiele sind: das Almschutzgesetz, das Bienenwirtschaftsgesetz, das Campinggesetz und die Waldordnung.

E. „Praktikable“ Vorschläge zur Umsetzung

- In Bezug auf die Beantwortung der zweiten Gutachtensfrage ergeben sich für den Tiroler Gesetzgeber vier mögliche Umsetzungsszenarien: (1) **Horizontale Lösung plus** (Regelung aller völker- und unionsrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in einem umfassenden Aarhus-Beteiligungsgesetz); (2) **Horizontale Lösung light** (Regelung nur der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen der AK in einem Aarhus-Völkerrechts-Beteiligungsgesetz); (3) **Materienspezifische Lösung** (Regelung der eigenständigen völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen aus der AK in den betroffenen Materiengesetzen); (4) **Nulllösung** (keine Aktivität).

- Der Vergleich dieser Szenarien hängt von „**Stellschrauben**“ ab, mit denen der Zugang zum Gericht reguliert werden kann. So ergeben sich unterschiedliche Wege zu einer völkerrechtskonformen Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK.
- Art 9 Abs 3 AK erfordert **lediglich ein Überprüfungs- bzw Anfechtungsverfahren**. Fällt die Entscheidung aber zugunsten der Einräumung einer bereits erstinstanzlichen Verfahrensbeteiligung aus, ist in jedem Fall auch eine „Präklusionsregelung“ vorzusehen.
- Die Einführung einer **Popularklage** kommt nicht in Betracht.
- **Anerkannten Umweltorganisationen** ist ein Überprüfungsrecht einzuräumen. Es ist zulässig und sinnvoll vorzusehen, dass diese zB dartun müssen, dass die bekämpfte Handlung oder Unterlassung ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt. Das Kriterium, eine bestimmte Mitgliederzahl nachweisen zu müssen, ist (nur) dann kritisch zu sehen, wenn diese Zahl eine unverhältnismäßige Bürde für die Umweltorganisation darstellt. Gleiches gilt – mutatis mutandis – für das Erfordernis, bereits eine gewisse Zeit lang (in Tirol) als Umweltorganisation tätig gewesen zu sein. Solche und ähnliche Kriterien dürfen vorgesehen werden, solange sie einen effektiven Zugang zum Gericht nicht verhindern.
- Ob ein ausreichend effektiver Zugang zum Gericht besteht, ist in einer **Gesamtbeurteilung** zu bestimmen: Je eher durch eine umfassende Beteiligung von Umweltorganisationen ein effektives Überprüfungsrecht besteht, desto mehr verliert die Beteiligungsmöglichkeit von Bürgerinitiativen und Einzelnen an Bedeutung (Bild der kommunizierenden Gefäße).
- Privaten Einzelnen das Recht zuzugestehen, eine Art Beschwerde gegen Umweltbeeinträchtigungen („**Umweltbeschwerde**“) beim Landesumweltanwalt einzubringen, bedürfte eines **Umbaus des institutionellen Gefüges**, zumal der Umweltschutz nicht Teil der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK ist, sondern die Beschwerden als Teil „des Staats“ nur verfahrensrechtlich verarbeiten könnte.
- Auch die rechtliche Stellung von **Bürgerinitiativen** ist bei der Gesamtbeurteilung der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK zu berücksichtigen (kommunizierende Gefäße). Auch diesen darf die Erfüllung bestimmter Kriterien vorgeschrieben werden (zB gewisse örtliche Nähe, tatsächliche Betroffenheit, Zahl der Mitglieder, Bedeutung für die Umwelt).
- Die Konvention ermöglicht es, im Rahmen eines insgesamt iSd Art 9 Abs 3 AK effektiven Systems generelle Kriterien eines **rechtlichen Interesses** oder des Nachweises eines engen **substantiellen individuellen Interesses von Privaten** (zB Leben, Gesundheit, Eigentum) für deren Überprüfungsrecht vorzusehen.

- ISe Gesamtbetrachtung erscheint folgender Weg denkbar (aber nicht zwingend): **Anerkannten Umweltorganisationen**, die die (verhältnismäßigen) Kriterien erfüllen, wird ein effektives Überprüfungsrecht bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen eingeräumt. Auch **Bürgerinitiativen** wird ggf ein solches Überprüfungsrecht gewährt. Einschlägige restriktive Kriterien werden festgelegt, solange der Rechtsschutz effektiv ausgestaltet ist. Da und insofern auf diese Weise insgesamt effektive Beteiligungsmöglichkeiten für Mitglieder der Öffentlichkeit bestehen, ist es **nicht erforderlich, auch einzelnen Privaten für sich genommen Überprüfungsrechte einzuräumen**. Maßstab für den gewählten Mix an Überprüfungsrechten ist immer, dass insgesamt eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit iSd Art 9 Abs 3 AK ermöglicht wird. **Apodiktische Aussagen lassen sich daher weder in die eine** (Zwang zur Berücksichtigung jedenfalls auch von Bürgerinitiativen) **noch in die andere** (Berücksichtigung von Umweltorganisationen genügt auch bei deren restriktiver Behandlung) **Richtung machen**.
- In Bezug auf das **Überprüfungsverfahren** kommt je nach konkreter Lage (Rechtsschutz sowohl gegen Handlungen als auch gegen Unterlassungen) zB eine Beschwerde an das LVwG oder auch ein bloßes Überprüfungsrecht iS einer „erweiterten Beteiligtenstellung“ in Frage. Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG ermöglicht weiters die gesetzliche Normierung einer „Verhaltensbeschwerde“ und Z 4 einer Beschwerde in „sonstigen“ Angelegenheiten.
- In Bezug auf **einstweiligen Rechtsschutz** iSv positiven Anordnungen liegt der Ball für die Schaffung einer systematischen normativen Grundlage beim **Bundesgesetzgeber**.
- In Bezug auf (erhebliche) Umweltbeeinträchtigungen durch **Unterlassungen** ist an eine Aufforderung an die säumige Behörde zu denken, tätig zu werden. Die Öffentlichkeit muss in der Folge in der Lage sein, sich aktiv an der Überprüfung zu beteiligen. Devolutionen, die Übertragung entsprechender Befugnisse an ein VwG sowie die Normierung einer – nicht nur auf Bescheiderlassung gemünzten – Säumnisbeschwerde an den VwGH zeigen die **Grenzen des Landesgesetzgebers** bei der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK auf. Selbst der Bundesverfassungsgesetzgeber würde mit einem systematischen Einpassen dieser Instrumente in die Rechtsordnung Probleme haben. Dem Tiroler Gesetzgeber sind zudem straf- und zivilrechtliche Materien grundsätzlich entzogen. Auch Anfechtungsmöglichkeiten vor den Höchstgerichten (zB Bekämpfung von Flächenwidmungsplänen) kann der Landesgesetzgeber nicht normieren.
- Sinnvoll ist jedenfalls eine **Bagatellgrenze**. Ein Zugang zum Gericht sollte nur dann eingeräumt werden, wenn „erhebliche“ Umweltbelastungen drohen, wobei es sich dabei nicht um eine Erheblichkeit iSd Unionsrechts oder des

Art 6 AK handelt. Die Erheblichkeit wäre vom Gesetzgeber in den Materien-gesetzen – etwa durch Schwellenwerte – je und je näher zu bestimmen und vom Einschreiter glaubhaft zu machen. Ein entsprechendes Feststellungsverfahren bei adäquaten Fallkonstellationen wäre zulässig. Die Bagatellgrenze ist wesentlicher Baustein einer praktikablen Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK und ermöglicht eine sachgerechte Vorgehensweise in den verschiedenen umweltbezogenen Materien.

- Nach einem Vergleich der vier Möglichkeiten des Gesetzgebers ist der **materienspezifischen Lösung der Vorzug zu geben**. Hier treffen sich möglichst großer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und erhöhte sachadäquate Regelungsmöglichkeit. Zudem würde der Landesgesetzgeber den mit dem unionsrechtlich veranlassten Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019 eingeschlagenen Weg weiterverfolgen.

Literaturverzeichnis

Alge, Der Aarhus Convention Compliance-Mechanismus. Aufgaben, Funktionen und Bedeutung für das nationale Recht, RdU 2011, 136.

Altenburger, Die Aarhus Konvention, in: Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hg), Handbuch Umweltrecht³ (2019) 379.

Binder/Zemanek, Das Völkervertragsrecht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 50.

Bjorge, Domestic Application of the ECHR. Courts as Faithful Trustees (2015).

Bunge, Einleitung, in: Schlacke/Schrade/Bunge (Hg), Aarhus-Handbuch – Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten² (2019) 1.

Bunge, Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht, NuR 2014, 605.

Calliess, Europarechtliche Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch, NuR 2006, 601.

von Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272.

Dörr, Art 31, in: Dörr/Schmalenbach (Hg), Vienna Convention on the Law of Treaties² (2018).

Eccher et al, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014) <<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>>.

Epiney, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR Sonderheft 2003, 176.

Epiney et al, Aarhus-Konvention (2018).

Hacksteiner, Ansätze für eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention im Landesrecht, insbesondere in den Bereichen Natura 2000-Gebiete und Artenschutz, in: Irresberger/Steiner/Uebe (Red), Linzer Legistik-Gespräche 2018 (2019) 129.

Hammer, Art 16 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999).

Holzer, Der sachliche Anwendungsbereich des Art 9 Abs 3 AK, ÖZW 2017, 33.

K. Holzinger, Die Anforderungen der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung, in: Irresberger/Steiner/Uebe (Red), Linzer Legistik-Gespräche 2018 (2019) 105.

Jendroska, Citizen's Rights in European Environmental Law, Journal for European Environmental & Planning Law 2012, 71.

Kahl, Art 119a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2015).

Klamert, Dark Matter-Competence, Jurisdiction and „the Area Largely Covered by EU Law“: Comment on Lesoochranárske, 37 ELRev (2012), 340.

Leitich, Saubere Luft in Salzburg: Programme, Anträge, Verfahren – Möglichkeiten und Grenzen, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 121.

Mögele, Art 216 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV³ (2018).

Öhlinger/Müller, Art 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2018).

Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht⁶ (2017).

Petek, Rechtsbehelfe zur Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention – legislative Reformpläne, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 165.

Ranacher/Frischhut, Handbuch der Anwendung des EU-Rechts (2009).

Scharler, Präklusion im Umweltrecht: Österreichs Werk und Europas Beitrag, RdU 2019, 225.

Scheyli, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts 2000, 217.

Schlacke/Römling, Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Schlacke/Schrade/Bunge (Hg), Aarhus-Handbuch – Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten² (2019) 441.

Schmalenbach, Art 216 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV⁵ (2016).

Schnedl, Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext, in FS Brünner (2007) 511.

Schorkopf, Staatsrecht der internationalen Beziehungen (2017).

Schroeder, Die Beseitigung von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Unionsrecht, JRP 2018, 227.

Schroeder/Karl, Sonstige Quellen, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 114.

Schroeder/Schreuer, Beschlüsse internationaler Organisationen, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I⁵ (2013) 99.

Schulev-Steindl, Aarhus reloaded – neue Perspektiven beim Zugang zu Gerichten in Umweltsachen, in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 39.

Schulev-Steindl, Das Aarhus-Beteiligungsgesetz – Ende gut, alles gut? ÖZW 2019, 14.

Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Abs 3) (2009) 17 <file:///C:/Users/c30929/Downloads/Endb-AarhusKV-BOKU%20Studie.pdf> (14.01.2020).

Schweitzer/Dederer, Staatsrecht III¹² (2020).

Seelig/Gündling, Die Verbandsklage im Umweltrecht – Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033.

SRU, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar (2005).

Thürer, Soft Law, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2009) <<http://opil.ouplaw.com/home/epil>> (10.02.2020).

United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide² (2014) <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

Verdroß/Simma, Universelles Völkerrecht³ (1984).

Villiger, Art 31, in: Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (2009).

Vranes, Die EU-Außenkompetenzen im Schnittpunkt von Europarecht, Völkerrecht und nationalem Recht, JBI 2011, 11.

Wagner/Fasching, Grundlagenstudie zur Aarhus Konvention – Umweltschutz als Instrument der Umsetzung fairer, rechtssicherer und effektiver Umweltverfahren (2017) <<https://www.ooe-umweltschutz.at/Mediendateien/Aarhus%20Grundlagenstudie.pdf>> (15.01.2020).

T. Weber, Zur völkerrechtskonformen Auslegung von Verfassungsrecht, in FS Thaler (2019) 429.

T. Weber, Art 16 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017).

Weichsel-Goby, Aarhus-Konvention: Quo vadis? in: Schulev-Steindl/Schnedl/Meyer (Hg), Das Recht auf saubere Luft (2016) 149.

Weichsel-Goby, Völker- und unionsrechtliche Anforderungen an einen Zugang zu Gerichten – Rechtswissenschaftliche Studie zu Artikel 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention (2018) <<https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Eigene-Publikationen/Aarhus-Ergaenzungsstudie-2018.pdf>> (10.01.2020).

Zehetner, Zur innergemeinschaftlichen und innerstaatlichen Umsetzung von gemischten multilateralen völkerrechtlichen Verträgen (2014).