

STUDIE ZUR
RECHTSSTELLUNG VON UMWELTORGANISATIONEN IM
VERWALTUNGSRECHT MIT FOKUS AUF DIE FRAGE DER EINRÄUMUNG VON
„FORMALPARTEISTELLUNG“

erstellt von
Priv.-Doz. ^{in.} Dr. ^{in.} Teresa Weber, MSc (Leiden)
Wien, am 08.01.2023

Inhalt

1.	Gutachtensauftrag.....	1
2.	Die Stellung von Umweltorganisationen: Unions- und völkerrechtliche Vorgaben.....	2
2.1.	Aarhus-Konvention und Aarhus Convention Compliance Committee	2
2.1.1.	Anwendungsbereich.....	2
2.1.2.	Rechtsschutzgarantien der AK.....	4
2.1.3.	Pflicht zur klaren und transparenten Umsetzung (Art 3 Abs 1 AK).....	5
2.1.4.	Formalparteistellung im Lichte der Aarhus-Konvention.....	6
2.2.	Unionsrecht.....	8
2.2.1.	Die Aarhus-Konvention als Teil des Unionsrechts	8
2.2.1.1.	Allgemeines	8
2.2.1.2.	Rechtsprechung des EuGH.....	8
2.2.2.	Art 47 EU-GRC – Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes.....	10
2.2.2.1.	Art 47 EU-GRC und Rechte Einzelner	10
2.2.2.2.	Art 47 EU-GRC – Wirksamer Rechtsbehelf bei einem Gericht	11
2.2.2.3.	Einschränkungen des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.....	12
2.2.3.	Formalparteistellung im Lichte der unionsrechtlichen Vorgaben	13
3.	Parteistellung und Rechtsschutz in Österreich– mit und ohne subjektiv-öffentlichen Rechten.....	14
3.1.	Die „echte“ Partei und ihre materiellen subjektiv-öffentlichen Rechte.....	14
3.2.	Die Formalpartei und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten	16
3.3.	Zwischenfazit	17
4.	Sind Umweltorganisationen Formalparteien oder echte Parteien?	18
4.1.	Vorbemerkung: Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich	18
4.2.	Abfallwirtschaftsgesetz	19
4.3.	Immissionsschutzgesetz – Luft	20
4.4.	Forstgesetz	23
4.5.	Oberösterreichisches Jagdgesetz	26
4.6.	Vorarlberger Naturschutzgesetz	28
4.7.	Zwischenfazit: Unterschiedliche Ausgestaltung der Rechtsstellung	28
4.7.1.	Unübersichtlichkeit der Rechtslage(n) und fehlende Leitfunktion des VwGH	28
4.7.2.	Im Ergebnis schwer vereinbare Konzepte: Materielle Berechtigung vs formelle Überprüfungsbefugnis von Umweltorganisationen	29
5.	Entspricht es unions- und völkerrechtlichen Vorgaben, Umweltorganisationen als Formalparteien einzuordnen?	30
5.1.	Aarhus-Konvention	30
5.2.	Unionsrecht.....	31
6.	Zusammenfassung.....	31
7.	Literatur und sonstige Quellen	33
7.1.	Literatur	33
7.2.	Entscheidungen.....	34

1. Gutachtensauftrag

Im Dezember 2022 wurde ich vom BMK mit der Erstellung einer Studie zur Rechtsstellung von Umweltorganisationen im österreichischen Verwaltungsrecht beauftragt. Die im erläuternden Schreiben dazu hervorgehobene und von mir zu untersuchende Fragestellung lautet: Genügt es den Anforderungen der Aarhus Konvention und des Unionsrechts, anerkannte Umweltorganisationen als Formalpartei in Verfahren zu führen?

Diese Frage wird vor dem spezifischen Hintergrund der Rechtsentwicklung in Österreich in den letzten Jahren gestellt, die neben völker- und unionsrechtlichen Vorgaben auch durch die Rechtsprechung der nationalen Höchstgerichte geprägt ist.

Die folgende Studie ist zur Beantwortung dieser Frage wie folgt aufgebaut: Zunächst (2.) werden in einem ersten Schritt allgemeine Überlegungen zur Stellung von Umweltorganisationen im Völkerrecht (Aarhus-Konvention) und dem Unionsrecht (insbesondere: der Rechtsprechung des EuGH) angestellt. In einem zweiten Schritt (3.) wird dargelegt, wie das österreichische öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem funktioniert und welche Rolle dabei materielle subjektiv-öffentliche Rechte spielen. Auf Basis dieser beiden Abschnitte werden exemplarisch einige Materiengesetze herausgegriffen und für diese analysiert, welche Rechtsstellung die österreichischen Gesetzgeber und – basierend auf den bestehenden Gesetzen – die österreichischen Gerichte Umweltorganisationen zusprechen (4.1 bis 4.6). Diese Analyse zeigt einige Bereiche, in denen nationales Recht in Konflikt mit den völker- oder unionsrechtlichen Vorgaben gerät. Diese Bereiche werden abschließend typologisiert (4.7), bevor die Studie mit einer zusammenfassenden Bewertung (5.) und einer Kurzzusammenfassung (6) endet.

2. Die Stellung von Umweltorganisationen: Unions- und völkerrechtliche Vorgaben

2.1. Aarhus-Konvention und Aarhus Convention Compliance Committee

2.1.1. Anwendungsbereich

Die Rechtsstellung von Umweltorganisationen ist maßgeblich durch die Aarhus-Konvention (AK)¹ und die Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)² geprägt. Umweltorganisationen sind nach dem Konzept der AK Teil der Öffentlichkeit iSd Art 2 Abs 4 AK³ und der betroffenen Öffentlichkeit iSd Art 2 Abs 5 AK⁴.

Durch die AK werden auf völkerrechtlicher Ebene Vorgaben für den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung an bestimmten Umweltverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten gemacht. Für die hier zu analysierende Fragestellung ist vor allem der dritte Bereich – Zugang zu Gerichten – relevant, der in Art 9 AK geregelt ist.⁵ Die Garantien der AK beziehen sich auf Behörden („public authorities“) iSd Art 2 Abs 2 AK. Davon erfasst sind Stellen der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen⁶ und sonstige natürliche oder juristische Personen, die Aufgaben der Verwaltung wahrnehmen.⁷ Ausgenommen von dieser Definition sind Stellen, die in gesetzgeberischer oder gerichtlicher Eigenschaft („legislative or judicial capacity“) handeln.⁸

Dieser Ausschluss kann für die im Folgenden diskutierten Fragen relevant sein, weil – wie weiter unten diskutiert wird⁹ – auch die Frage nach dem Bestehen einer Revisionslegitimation von Umweltorganisationen zu analysieren ist. Würde die AK Rechtsschutz auch gegen (bestimmte) gerichtliche Entscheidungen mit Umweltbezug verlangen, dann wäre klar, dass Umweltorganisationen

¹ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung, BGBl III 88/2005 idF BGBl III 128/2022. Zur Integration der AK in das EU-Recht unten bei 2.2.1.

² Art 15 AK ermöglicht die Einrichtung eines Compliance-Mechanismus. Von dieser Möglichkeit wurde von den Vertragsparteien durch Decision 1/7, Review of Compliance, ECE/MP.PP/2/Add.8, 02.04.2005, Gebrauch gemacht. Ausführlich zum ACCC *Zeitner*, Aarhus Convention Compliance Committee (2022).

³ Nach dieser Bestimmung bedeutete Öffentlichkeit „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“.

⁴ Nach dieser Bestimmung bedeutet betroffene Öffentlichkeit „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“.

⁵ Dazu gleich unten bei 2.1.2.

⁶ Art 2 Abs 2 lit a AK: „Government at national, regional and other level“.

⁷ Art 2 Abs 2 lit b AK: „Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment“.

⁸ Die im Implementation Guide genannten Beispiele machen deutlich,

⁹ Ab 3.

aufgrund der AK hinsichtlich dieser Entscheidungen auch eine Revisionslegitimation einzuräumen wäre.

Art 2 Abs 2 AK stellt nicht auf die organisatorische Zuordnung zur Gerichtsbarkeit ab, sondern verlangt nach einer funktionellen Betrachtung:¹⁰ Art 2 Abs 2 lit a AK kann noch als organisatorische Anknüpfung verstanden werden, die nachfolgenden Teile der Bestimmung stellen aber eine funktionelle Erweiterung des organisatorischen Verwaltungsverständnisses dar. Der Ausschluss gesetzgeberischer und richterlicher Tätigkeiten im letzten Unterabsatz ist in diesem Sinn funktionell zu verstehen und kann nicht so verstanden werden, dass Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit im organisatorischen Sinn kategorisch ausgeschlossen werden.¹¹

Bei einer rein organisatorischen Betrachtung sind die Verwaltungsgerichte jedenfalls der Gerichtsbarkeit zuzurechnen.¹² Aus funktioneller Perspektive ist die Einordnung der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte aber wesentlich komplexer, da die Verwaltungsgerichte zumindest in manchen Konstellationen Verwaltung nicht nur kontrollieren, sondern auch selbst führen – nämlich dann wenn reformatorische verwaltungsgerichtliche Entscheidungen an die Stelle der ursprünglichen verwaltungsbehördlichen Entscheidung treten.¹³ *Kneihs/Schmidlechner* resümieren dazu wie folgt:

„In dem Umfang, in dem damit erst die verwaltungsgerichtliche Entscheidung eine (endgültige) Regelung der Verwaltungsrechtssache schafft, haben die Verwaltungsgerichte daher materiell gesehen Anteil an der Führung der Verwaltung im jeweils konkreten Fall, obwohl der Fall formell von einer Verwaltungs- zur Gerichtsangelegenheit wird; in der Summe aller konkreten Fälle und damit potentiell uneingeschränkt haben die Verwaltungsgerichte ganz allgemein materiellen Anteil an der Führung der Verwaltung.“¹⁴

Im Lichte dieser Einordnung der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte ist äußerst fraglich, ob eine Einordnung als „Behörde“ iSd Art 2 Abs 2 (lit b) AK ausschließlich an einer organisatorischen Betrachtung der Verwaltungsgerichte scheitern kann. Soweit ersichtlich hat sich das ACCC mit der Frage der Einordnung von Verwaltungsgerichtsbarkeit noch nicht befasst.

¹⁰ UNECE, The Aarhus Convention: An implementation guide, 2nd edition (2014) 46 ff.

¹¹ Ansonsten wäre den Vertragsparteien auch die Möglichkeit gegeben, durch „Umstetkierung“ von Angelegenheiten als solche der Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit den Anwendungsbereich der Konvention zu schmälern.

¹² *Kneihs/Schmidlechner*, JRP 2016, 10 mwN.

¹³ Vgl dazu ausführlich *Kneihs/Schmidlechner*, JRP 2016, 8 ff.

¹⁴ *Kneihs/Schmidlechner*, JRP 2016, 19.

Die Begrifflichkeiten der AK entsprechen nicht notwendigerweise dem nationalen Begriffsverständnis.¹⁵ Dem Abstellen auf eine funktionelle Betrachtungsweise, die der AK zugrunde liegt, würde am Ehesten entsprechen, im Einzelfall zu beurteilen, ob die konkrete verwaltungsgerichtliche Entscheidung Verwaltungsführung darstellt oder nicht – dies wäre etwa zu bejahen, wenn eine reformatorische Entscheidung einen Genehmigungsbescheid maßgeblich abändert und zu verneinen, wenn die Sache durch kassatorische Entscheidung an die Behörde zurückverwiesen wird. Auch in Säumnisbeschwerdeverfahren¹⁶ können Konstellationen eintreten, in denen Verwaltungsgerichte erstmalig Entscheidungen treffen, die unter „üblichen“ Umständen von einer Verwaltungsbehörde zu treffen wären. Ein Indiz dafür, dass es sich um das Tätigwerden einer „Behörde“ iSd Art 2 Abs 2 AK handelt könnte auch dann vorliegen, wenn es für den Antragssteller keinen Unterschied macht ob die Verwaltungsbehörde oder das Verwaltungsgericht rechtliche Festlegungen (zB Vorschreibung von Auflagen) trifft, wie das regelmäßig bei reformatorischen Entscheidungen und Sachentscheidungen in Säumnisverfahren der Fall ist.

Im Lichte dessen ist aus Perspektive der AK anzumerken, dass Entscheidungen von Verwaltungsgerichten in bestimmten Konstellationen (reformatorische Entscheidung, Sachentscheidung in Säumnisbeschwerdeverfahren) und zumindest teilweise (zB neu vorgeschrieben Auflagen) nicht aufgrund von Art 2 Abs 2 AK vom Anwendungsbereich der AK ausgeschlossen sind.

2.1.2. Rechtsschutzgarantien der AK

Art 9 AK beinhaltet in den ersten drei Absätzen drei unterschiedliche Rechtsschutzgarantien: Art 9 Abs1 AK regelt den Zugang zu Gerichten im Zusammenhang mit Anträgen auf Umweltinformation. Art 9 Abs 2 AK macht Vorgaben für den Gerichtszugang im Zusammenhang mit Umweltverfahren, bei denen die Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Art 9 Abs 3 AK enthält schließlich eine allgemein gehaltene Garantie des Zugangs zu Gerichten in allen Fällen, in denen die Rechtmäßigkeit einer Handlung oder Unterlassung einer privaten oder staatlichen Stelle mit Umwelrelevanz in Frage steht. Der Wortlaut der Bestimmung lautet:

„(3) 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

¹⁵ Vgl etwa ACCC/C/2008/32 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, Rz 71.

¹⁶ Art 130 Abs 1 Z 3 B-VG. Für die Bestimmung des Begriffs nach Art 2 Abs 2 AK kann auch außer Acht bleiben, das Säumnis an sich nach Art 9 Abs 3 AK rechtsschutzbedürftig sein kann.

*Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.*¹⁷

Neben den drei genannten Gerichtszugangsgarantien enthält Art 9 Abs 4 AK außerdem die Vorgabe, dass alle Rechtsschutzverfahren angemessenen Rechtsschutz gewährleisten müssen. Dies inkludiert insbesondere, dass diese Verfahren fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sind.

Die gerade erwähnten völkerrechtlichen Vorgaben lösten erheblichen Anpassungsbedarf in der österreichischen Rechtsordnung aus, dem der Bundes- und die Landesgesetzgeber zunächst nur zögerlich Folge leisteten.¹⁸ Dies führte zu mehreren Compliance-Verfahren vor dem ACCC. Im für die hier interessierende Fragestellung wichtigsten Verfahren ACCC/C/2010/48 führte das ACCC unter anderem aus, dass die AK auch außerhalb des vom UVP-G abgedeckten Bereiches nach Gerichtszugang für Umweltorganisationen verlange.¹⁹ Dabei ging das ACCC nicht im Detail darauf ein, wie der Gerichtszugang auszugestalten sei. Soweit die in Art 9 Abs 4 AK vorgesehenen Garantien des effektiven, fairen und nicht übermäßig teuren Gerichtszugangs eingehalten werden, steht dem nationalen Rechtssetzer hier also ein Umsetzungsspielraum offen.

2.1.3. Pflicht zur klaren und transparenten Umsetzung (Art 3 Abs 1 AK)

Neben den spezifischen Regelungen über den Zugang zu Überprüfungsverfahren enthält die AK auch allgemeine Bestimmungen, die für die hier interessierende Fragestellung von Relevanz sind. Dazu ist in erster Linie die in Art 3 Abs 1 AK normierte Pflicht zur klaren und transparenten Umsetzung der Konventionsgarantien zu nennen. Die Bestimmung lautet:

„(1) Jede Vertragspartei ergreift die erforderlichen Gesetzgebungs-, Regelungs- und sonstigen Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen über Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten, sowie geeignete Maßnahmen zum Vollzug, um einen klaren, transparenten und einheitlichen Rahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens herzustellen und aufrechtzuerhalten.“²⁰

¹⁷ Bzw in der authentischen englischen Fassung: „In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.“

¹⁸ S dazu zB *Schulev-Steindl*, ÖZW 2019, 14 ff.

¹⁹ ACCC/C/2010/48 (Austria) ECE/MP.PP/C.1/2012/4, Rz 67 ff.

²⁰ Bzw in der authentischen englischen Fassung: „Each Party shall take the necessary legislative, regulatory and other measures, including measures to achieve compatibility between the provisions implementing the information, public participation and access-to-justice provisions in this Convention, as well as proper

Auch zu dieser Bestimmung der AK gibt es umfassende Spruchpraxis des ACCC. In dieser wurde unter anderem festgehalten, dass

- es nicht Art 3 Abs 1 AK entspricht, sich bei der Festlegung der Kosten eines Gerichtsverfahrens auf das den Gerichten zustehende Ermessen und eine konventionskonforme Ausübung dieses Ermessens zu verlassen.²¹ Nach Ansicht des ACCC sind alle staatliche Organe berufen, im gemeinsamen Zusammenwirken eine klare und transparente Umsetzung der Konventionsgarantien herbeizuführen;
- es nicht Art 3 Abs 1 AK entspricht, die Konventionskonformität der Rechtslage mit einer etwaigen unmittelbaren Anwendung und dem Vorrang der AK vor nationalem Recht zu begründen.²²

Hervorzuheben ist auch ein Verfahren, in dem das ACCC sich mit der Frage zu befassen hatte, ob das Fehlen einer allgemeinen, umweltbezogenen Gerichtszugangs-Richtlinie auf EU Ebene eine Verletzung von Art 3 Abs 1 AK darstelle.²³ Das ACCC verneinte das, allerdings mit Blick darauf, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten in Art 19 Abs 4 und 5 AK für völkerrechtlich relevant erklärt wurde.²⁴ Dies unterscheidet das genannte Verfahren deutlich von anderen Konstellationen, in denen es um die Frage ging, ob die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung – im Bundesstaat,²⁵ oder auch zwischen den Gewalten²⁶ – einen Mangel an klarer und transparenter Umsetzung rechtfertigen könne. Dort verneinte das ACCC entsprechend der völkerrechtlichen Logik der Unbeachtlichkeit interner Umstände²⁷ die Relevanz dieser internen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und nahm jeweils eine Verletzung von Art 3 Abs 1 AK an.

2.1.4. Formalparteilstellung im Lichte der Aarhus-Konvention

Im Lichte der vorangehenden Ausführungen ist festzuhalten, dass die AK selbst die Einräumung von Formalparteilstellung an Umweltorganisationen weder gebietet noch verbietet. Aus Sicht der Rechtsschutzgarantien der AK ist lediglich relevant, ob der an eine etwaige Formalparteilstellung

enforcement measures, to establish and maintain a clear, transparent and consistent framework to implement the provisions of this Convention.”

²¹ ZB ACCC/C/2008/33 (United Kingdom) ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, Rz 140; ACCC/C/2015/130 (Italy) ECE/MP.PP/C.1/2021/22, Rz 118.

²² ACCC/C/2004/2 (Kazakhstan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, Rz 28; ACCC/C/2004/5 (Turkmenistan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, Rz 22; ACCC/C/2006/17 (EC) ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, Rz 58.

²³ ACCC/C/2014/123 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2017/21. Ähnlich in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligungsvorgaben bei Plänen und Programmen ACCC/C/2014/101 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2017/18, Rz 57.

²⁴ ACCC/C/2014/123 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2017/21, Rz 81 ff.

²⁵ ACCC/C/2005/11 (Belgium) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, Rz 41.

²⁶ ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, Rz 23.

²⁷ Vgl Art 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, BGBl 40/1980. Ausführlich dazu *Weber*, Bundesstaatliche Identitäten und ihre Achtung im Unionsrecht (2022) 66 ff.

anknüpfende Rechtsschutz ausreichend effektiv ausgestaltet ist (Art 9 Abs 3 und 4 AK) und die Rechtsstellung klar und transparent geregelt ist (Art 3 Abs 1 AK). Da, wie unten ausgeführt wird, mit einer Formalparteistellung nicht „automatisch“ Beschwerde- oder Revisionslegitimation verknüpft sind, hängt die Vereinbarkeit des Formalpartei-Modells mit Art 9 AK von der Ausgestaltung im Einzelfall ab, und soll daher erst nach einer Darstellung der spezifischen Rechtslage(n) in Österreich abschließend beurteilt werden. Allein die Einräumung einer Formalparteistellung an Umweltorganisationen – ohne ergänzende Regelungen zu Überprüfungsrechten – genügt der AK nicht.²⁸

²⁸ Jedenfalls soweit man etwaige Möglichkeiten einer völker- und unionsrechtskonformen Umdeutung des Konstrukts der Formalparteistellung zunächst außer Acht lässt.

2.2. Unionsrecht

2.2.1. Die Aarhus-Konvention als Teil des Unionsrechts

2.2.1.1. Allgemeines

Neben der Republik Österreich ist auch die Europäische Union (EU) Vertragspartei der AK.²⁹ Dies hat unter anderem zur Folge, dass die AK in Österreich nicht nur als völkerrechtlicher Vertrag, sondern auch als Bestandteil des EU-Rechts Wirkungen entfaltet.³⁰ Die Nichteinhaltung der AK stellt damit zugleich eine EU-Vertragsverletzung dar.³¹ Eine wichtige Konsequenz der Integration der AK in das EU-Recht ist außerdem, dass der EuGH sich zumindest insoweit für die Auslegung der Bestimmungen der AK als zuständig erachtet, als es sich um eine Angelegenheit handelt, die weitgehend durch Unionsrecht determiniert ist.³² Im Ergebnis verbleiben damit nur wenige Bereiche³³ der AK, die aus Perspektive der österreichischen Rechtsordnung „ausschließlich“ völkerrechtlich zu betrachten sind. Im Lichte dessen ist auch die Rechtsprechung des EuGH zur AK und der durch sie etablierten Rechtsstellung von Umweltorganisationen für die Beantwortung der hier interessierenden Fragestellung von Bedeutung.

2.2.1.2. Rechtsprechung des EuGH

In der Rechtsprechung des EuGH ist für Österreich und die hier interessierende Fragestellung vor allem die Entscheidung in der Rechtssache *Protect*³⁴ bedeutsam. In diesem Vorabentscheidungsersuchen ging es im Wesentlichen um die Frage, ob Umweltorganisationen auch außerhalb des Umweltverträglichkeitsprüfungs-Regimes Zugang zu Gerichten haben müssen, um behördliche Genehmigungsentscheidungen zu bekämpfen. Im Ausgangsverfahren ging es um eine behördliche Entscheidung in einem Verfahren nach dem WRG. Das vorlegende Gericht legte dem EuGH unter anderem die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob die Wasserrahmen-Richtlinie

²⁹ Beschluss des Rates vom 17.02.2005 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, 2005/370/EG, ABl L 124/1 vom 17.05.2005.

³⁰ ZB EuGH 08.03.2011, Rs C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie) ECLI:EU:C:2011:125, Rz 28 ff; dazu auch *Weber*, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 6 ff mwN.

³¹ Dementsprechend hat die Europäische Kommission bereits 2012 ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, vgl etwa *Weinberger*, RdU 2022, 211.

³² EuGH 08.03.2011, Rs C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie) ECLI:EU:C:2011:125, Rz 36 mwN.

³³ Etwa Artenschutzregelungen für Tiere oder Pflanzen, denen nur nationale oder lokale Bedeutung zukommt und die daher ihren Ursprung nicht im EU-Recht haben.

³⁴ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987. Ausführlich dazu *Kittl*, ÖZW 2018, 180 ff.

Umweltorganisationen Rechte einräume und daraus die Notwendigkeit der Eröffnung des Gerichtszugangs folge.³⁵

Der EuGH formulierte diese Frage des vorlegenden Gerichts um und spitzte sie auf die Frage des Gerichtszugangs zu.³⁶ In seinen weiteren Erwägungen kommt der EuGH aber sehr wohl auf den Begriff der „Rechte“ zu sprechen: Er führt zunächst aus, dass Ziel der Wasserrahmen-Richtlinie unter anderem der Schutz der Umwelt sei.³⁷ Daran knüpft er die Überlegung, dass die praktische Wirksamkeit (*effet utile*) der Richtlinie danach verlange, „dass Einzelne oder gegebenenfalls eine ordnungsgemäß gegründete Umweltorganisation sich vor Gericht auf sie berufen und die nationalen Gerichte sie als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen können“³⁸. Darauf folgend erörtert der EuGH, dass die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art 4 Abs 3 EUV) und aufgrund von Art 19 Abs 1 EUV dazu verpflichtet sind, den Schutz der Rechte Einzelner zu gewährleisten und Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen, damit ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet ist.³⁹ In weiterer Folge setzt der EuGH Art 9 Abs 3 AK auch in Verbindung mit Art 47 EU-Grundrechtecharta (EU-GRC):⁴⁰ Er führt aus, dass Art 9 Abs 3 AK zwar selbst keine unmittelbare Wirkung im Unionsrecht habe, aber in Verbindung mit Art 47 EU-GRC eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten bewirke, „wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten“.⁴¹ Im Anschluss daran setzt sich der EuGH noch näher mit der Rechtsstellung von Umweltorganisationen auseinander. Dazu führt er aus:

„Umweltorganisationen darf durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf

³⁵ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 29.

³⁶ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 30.

³⁷ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 33.

³⁸ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 34.

³⁹ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 35.

⁴⁰ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 43 ff.

⁴¹ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 45.

den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des Allgemeininteresses ist“⁴²

Zwar käme den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Art 9 Abs 3 AK ein Gestaltungsspielraum zu, insbesondere was die Festlegung der Kriterien angeht, nach denen Umweltorganisationen im nationalen Recht anerkannt werden.⁴³ Es dürfe aber Umweltorganisationen nicht praktisch unmöglich gemacht werden, Handlungen und Unterlassungen im Sinne des Art 9 Abs 3 AK zu bekämpfen.⁴⁴

In weiterer Folge geht der EuGH kursorisch auf die österreichische Rechtslage und damit auch auf das Erfordernis des Vorliegens subjektiv-öffentlicher Rechte ein.⁴⁵ Entsprechend der Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und nationalen Gerichten ist der EuGH allerdings nicht zuständig dafür, österreichisches Recht auszulegen. Seine Ausführungen können lediglich das nationale Gericht dabei unterstützen, eine unionsrechtskonforme Lösung zu finden, sind hier aber nicht weiter zu erörtern.

2.2.2. Art 47 EU-GRC – Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes

2.2.2.1. Art 47 EU-GRC und Rechte Einzelner

Wie soeben dargelegt, verknüpft der EuGH die Rechtsstellung von Umweltorganisationen nach der Aarhus-Konvention mit dem in seiner Rechtsprechung entwickelten Konzept der „Rechte Einzelner“. Solche „Rechte Einzelner“ ergeben sich nach der Judikatur des EuGH im Wesentlichen immer dann, wenn eine Bestimmung des Unionsrechts bestimmte Ziele verfolgt, die auch den Interessen Einzelner – natürlicher oder juristischer Personen – dienen.⁴⁶ Dabei hat der EuGH anerkannt, dass solche Interessen auch rein ideelle Anliegen, wie etwa ökozentrischer Umweltschutz, sein können.⁴⁷

Die Rechtsprechung des EuGH zu diesem Themenkreis reicht weit vor das Inkrafttreten der EU-GRC zurück und wurde damals mit dem unionsrechtlichen allgemeinen Rechtsgrundsatz des „effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes“ in Verbindung gebracht.⁴⁸ Wo Rechte Einzelner bestehen, muss es für

⁴² EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 47.

⁴³ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 48.

⁴⁴ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 48.

⁴⁵ EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 49.

⁴⁶ Weber, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 72 ff mwN. Vgl aus der Kommentarliteratur zB Jarass, Art 47 GRC, in Jarass (Hg) Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage (2021) Rz 9 f.

⁴⁷ Weber, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 85 ff unter Hinweis auf EuGH 08.03.2011, Rs C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie) ECLI:EU:C:2011:125 und mwN.

⁴⁸ Weber, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 72 ff mwN.

diese daher auch Zugang zu (in der Regel: mitgliedstaatlichen) Gerichten geben.⁴⁹ Inzwischen ist dieser Grundsatz in Art 47 EU-GRC im Rang von EU-Primärrecht verankert. Soweit „Rechte Einzelner“ bestehen, haben diese also einen unionsgrundrechtlich verbrieften Anspruch auf Zugang zu effektivem gerichtlichen Rechtsschutz.

2.2.2.2. Art 47 EU-GRC – Wirksamer Rechtsbehelf bei einem Gericht

Art 47 EU-GRC verlangt danach, dass gegen die Verletzung unionsrechtlich gewährleisteter Rechte ein wirksamer Rechtsbehelf eingelegt werden kann. Die Wirksamkeit eines Rechtsbehelfs muss immer in Bezug zum zugrundeliegenden Recht gesetzt werden.⁵⁰ Im hier interessierenden Fall geht es um das unionsrechtlich gewährleistete Recht von Umweltorganisationen, die Einhaltung des unionalen Umweltrechts sicherzustellen. Bei der Frage, ob durch die Ausgestaltung im nationalen Recht „wirksamer“ Rechtsschutz gewährt wird, ist die Besonderheit dieses Rechtsanspruchs zu berücksichtigen.

Der Anspruch nach Art 47 EU-GRC besteht nach der Literatur grundsätzlich gegenüber allen Staatsgewalten, somit insbesondere auch der Exekutive und der Judikative.⁵¹ Wenn von einer Bindung der Judikative durch Art 47 EU-GRC die Rede ist, wird in erster Linie an die in Abs 2 verankerten Garantien des fairen Verfahrens gedacht. Auch Art 47 Abs 1 EU-GRC kann aber gegenüber Gerichten relevant werden:

Das vom EuGH in seiner Rsp entwickelte Recht von Umweltorganisationen auf Einhaltung des EU-Umweltrechts wurde bisher nicht explizit auf die Einhaltung durch Verwaltungsbehörden beschränkt. Der EuGH liest aber Art 47 EU-GRC im Umweltbereich stets im Zusammenspiel mit Art 9 Abs 3 AK. Dass die Tätigkeit von Gerichten – insb Verwaltungsgerichten nach dem österreichischen Konzept – zum Teil funktionell nicht eindeutig von Verwaltung abgegrenzt werden kann,⁵² ist ein im Lichte der AK relevantes Argument dafür, das Recht auf Einhaltung von unionalem Umweltrecht auf (bestimmte) verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zu erstrecken. Diese Überlegung kann auch auf Art 47 EU-GRC übertragen werden. Dazu kommt die sehr allgemein gehaltene Konzeptualisierung des hier fraglichen Rechts: Dass unionales Umweltrecht auch durch (Verwaltungs-)Gerichte missachtet werden kann, liegt auf der Hand. Auch bei gerichtlichen Missachtungen kann daher grundsätzlich von einer Anwendbarkeit des Art 47 Abs 1 EU-GRC ausgegangen werden. Allerdings ist dieses Recht, wie sogleich erörtert wird, nicht vorbehaltlos gewährt.

⁴⁹ Vgl zB *Blanke*, Art 47 EU-GRC, in Calliess/Ruffert (Hg) EUV/AEUV Kommentar, 6. Auflage (2022) Rz 7.

⁵⁰ Vgl dazu *Kröll*, Art 47 EU-GRC, in Holoubek/Lienbacher (Hg) GRC-Kommentar, 2. Auflage (2019) Rz 34 ff.

⁵¹ *Blanke*, Art 47 EU-GRC, in Calliess/Ruffert (Hg) EUV/AEUV Kommentar, 6. Auflage (2022) Rz 8; *Eser/Kubiciel*, Art 47 GRCh, in Meyer/Hölscheidt (Hg) Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage (2019) Rz 20.

⁵² Dazu schon oben bei 2.1.1.

2.2.2.3. Einschränkungen des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz

Bei Art 47 EU-GRC handelt es sich nicht um ein vorbehaltlos eingeräumtes Grundrecht. Unter den Voraussetzungen des Art 52 EU-GRC darf das Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz beschränkt werden.⁵³ Die Bandbreite an Beschränkungen reicht von Rechtsmittelfristen über Präklusionsregelungen und Beschränkungen der Rechtsmittellegitimation.⁵⁴

Beschränkungen des Art 47 EU-GRC, wie etwa der Ausschluss einer Rechtsmittelmöglichkeit, sind also im Wesentlichen dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.⁵⁵ Dazu muss die fragliche Maßnahme einem öffentlichen Interesse dienen, zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet, erforderlich und adäquat sein.

Fragen wie jene nach der Zulässigkeit der Präklusion oder des Ausschlusses von Umweltorganisationen von der Revision an den VwGH sind daher aus Perspektive des Art 47 EU-GRC im Lichte einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beurteilen. Im Rahmen dieser Beurteilung kann es einen Unterschied machen, ob es sich um die Beschränkung des Gerichtszugangs überhaupt oder nur der Zulassung zum Instanzenzug handelt.

Auch die vom EuGH im Rahmen seiner Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze der Effektivität und Äquivalenz können im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art 47 EU-GRC iVm Art 52 EU-GRC Platz finden.⁵⁶ Der Äquivalenzgrundsatz verbietet, dass die Durchsetzung unionsrechtlich gewährleisteter Rechte ungünstiger ausgestaltet ist als jene rein innerstaatlicher Ansprüche – eine solche Unterscheidung kann regelmäßig als mangelnde Eignung oder Erforderlichkeit einer Beschränkung eingeordnet werden. Der Grundsatz der Effektivität verbietet, dass die Ausübung unionsrechtlich gewährleisteter Rechte praktisch unmöglich gemacht wird – auch dies kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, nämlich spätestens bei der Adäquanz, berücksichtigt werden.

Relevanz kann dies etwa bei der Frage danach haben, ob sich aus dem Unionsrecht auch die Notwendigkeit einer (materiellen) Revisionslegitimation an den VwGH ergibt: Grundsätzlich besteht der Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz auch bei Rechtsverletzungen durch die Judikative. In seiner Rechtsprechung geht der EuGH allerdings davon aus, dass sekundärrechtlich verankerten

⁵³ Vgl dazu *Jarass*, Art 47 GRC, in *Jarass* (Hg) *Charta der Grundrechte der EU*, 4. Auflage (2021) Rz 17 ff mwN.

⁵⁴ Der EuGH prüft dies etwa für die Präklusionsregelungen ausführlich in EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (*Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*) ECLI:EU:C:2017:987, Rz 90 ff.

⁵⁵ Vgl auch *Eser/Kubiciel*, Art 47 GRCh, in *Meyer/Hölscheidt* (Hg) *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Auflage (2019) Rz 31, die mit Blick auf Art 47 Abs 2 EU-GRC für die Notwendigkeit eines Instanzenzugs auf die Intensität des Grundrechtseingriffs abstellen.

⁵⁶ Vgl in diese Richtung auch *Nehl*, Art 47 GRC, in *Pechstein/Nowak/Häde* (Hg) *Frankfurter Kommentar*, 1. Auflage (2017) Rz 4; *Jarass*, Art 47 GRC, in *Jarass* (Hg) *Charta der Grundrechte der EU*, 4. Auflage (2021) Rz 21.

Rechten auf Gerichtszugang grundsätzlich dann Genüge getan wird, wenn eine einzige gerichtliche Instanz angerufen werden kann und verneint, dass sich aus Art 47 EU-GRC die kategorische Notwendigkeit eines gerichtlichen Instanzenzuges ergibt.⁵⁷

Diese Betrachtungsweise ist allerdings inkonsequent, da ja auch ein Gericht durch Missachtung rechtlicher Vorgaben eine Rechtsverletzung bewirken kann. Insofern ist es offensichtlich, dass auch in dieser Konstellation grundsätzlich ein Anspruch auf (weiteren) effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nach Art 47 EU-GRC besteht. Zu prüfen wäre in dem vom EuGH entschiedenen Fällen gewesen, ob der Ausschluss eines weitergehenden Instanzenzugs verhältnismäßig war.⁵⁸ In einer der zitierten Entscheidungen setzt sich der EuGH zwar nicht explizit mit der Verhältnismäßigkeit des Ausschlusses eines gerichtlichen Instanzenzuges auseinander, erörtert aber, dass der Ausschluss des gerichtlichen Instanzenzugs für (nur) eine der Prozessparteien den Effektivitätsgrundsatz und das Recht auf ein faires Verfahren verletzen können.⁵⁹ Insgesamt kann daher auch die Rsp des EuGH so gedeutet werden, dass die Notwendigkeit eines gerichtlichen Instanzenzugs durch Art 47 EU-GRC zwar nicht kategorisch geboten ist, die zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten aber im Einzelfall und gesamthaft einer Würdigung im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu unterziehen sind.

2.2.3. Formalparteistellung im Lichte der unionsrechtlichen Vorgaben

Mit Blick auf die gerade skizzierten unionsrechtlichen Vorgaben ist festzuhalten, dass sich der EuGH aus Perspektive der AK grundsätzlich indifferent gegenüber der Frage verhält, ob Umweltorganisationen Formalparteistellung eingeräumt werden darf. Insbesondere ist der vom EuGH verwendete Begriff der „Rechte Einzelner“ nicht notwendigerweise mit subjektiv-öffentlichen Rechten im Sinne des österreichischen Verwaltungsrechts gleichzusetzen. Der EuGH verwendet den Begriff der „Rechte Einzelner“ einerseits weitreichender und verfolgt dabei – wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt – ein Konzept des Interessenschutzes.⁶⁰ Dies hat auch eine Privilegierung von Umweltorganisationen zur Folge. Andererseits besteht nach dem EuGH im Sinne der mitgliedstaatlichen Verfahrenautonomie eine Bandbreite an Möglichkeiten, diese „Rechte Einzelner“ im mitgliedstaatlichen Recht durchsetzbar zu machen. Formale Gesichtspunkten, wie etwa der

⁵⁷ ZB EuGH 28.07.2011, Rs C-69/10 (Samba Diouf) ECLI:EU:C:2011:524, Rz 69; EuGH 17.07.2014, Rs C-169/14 (Sánchez Morcillo und Abril García) ECLI:EU:C:2014:2099, Rz 36; EuGH 11.03.2015, Rs C-464/13 (Oberto und O’Leary) ECLI:EU:C:2015:163, Rz 73; EuGH 19.06.2018, Rs C-181/16 (Gnandi) ECLI:EU:C:2018:465, Rz 57. Weitere Nachweise bei *Kröll*, Art 47 EU-GRC, in Holoubek/Lienbacher (Hg) GRC-Kommentar, 2. Auflage (2019) Rz 15; *Jarass*, Art 47 GRC, in Jarass (Hg) Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage (2021) Rz 36; *Alber*, Art 47 GRCh, in Stern/Sachs (Hg) Europäische Grundrechte-Charta: GRCh, 1. Auflage (2016) Rz 50 f.

⁵⁸ Vgl auch *Eser/Kubiciel*, Art 47 GRCh, in Meyer/Hölscheidt (Hg) Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage (2019) Rz 31, die mit Blick auf Art 47 Abs 2 EU-GRC für die Notwendigkeit eines Instanzenzuges auf die Intensität des Grundrechtseingriffs abstellen.

⁵⁹ EuGH 17.07.2014, Rs C-169/14 (Sánchez Morcillo und Abril García) ECLI:EU:C:2014:2099, Rz 37 ff.

⁶⁰ *Weber*, Umweltschutz durch Rechtsschutz (2015) 72 ff mwN.

Bezeichnung als „Recht“, spielen dabei für die Unionsrechtskonformität des gewählten Modells nur eine untergeordnete Rolle. Für den EuGH ist vorrangig maßgeblich, ob die durch das Unionsrecht gewährten Rechte (auch) von Umweltorganisationen wirksam vor Gerichten geltend gemacht werden können. Etwaige Einschränkungen dieses Rechts müssen einer grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.

Da, wie unten ausgeführt wird, mit einer Formalparteistellung nicht „automatisch“ Beschwerde- oder Revisionslegitimation verknüpft sind,⁶¹ hängt es von der Ausgestaltung im Einzelfall ab, ob die Einräumung von Formalparteistellung in Verbindung mit gesetzlichen Regelungen über die Rechtsmittelbefugnisse von Umweltorganisationen dem Unionsrecht entspricht. Dies kann daher erst nach einer Darstellung der spezifischen Rechtslage(n) in Österreich abschließend beurteilt werden. Allein die Einräumung einer Formalparteistellung an Umweltorganisationen – ohne ergänzende Regelungen zu Überprüfungsrechten – genügt dem vom EuGH aufgestellten Anforderungen nicht.

3. Parteistellung und Rechtsschutz in Österreich– mit und ohne subjektiv-öffentlichen Rechten

3.1. Die „echte“ Partei und ihre materiellen subjektiv-öffentlichen Rechte

Nach dem Konzept des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts kommt grundsätzlich jenen Personen Parteistellung in einem Verwaltungsverfahren zu, die durch den Verfahrensgegenstand in ihren sogenannten „subjektiv-öffentlichen Rechten“, also ihren durch das öffentliche Recht geschützten materiellen Rechtspositionen, berührt werden könnten. Dies ergibt sich aus der – inzwischen ständige Rechtsprechung und herrschende Lehre darstellenden – Auslegung von § 8 AVG, wonach all jene Personen Parteien eines Verfahrens sind, die sich „vermöge eines Rechtsanspruchs oder rechtlichen Interesses“ an Verfahren beteiligen.⁶²

Ob ein solches subjektiv-öffentliches Recht vorliegt, ist im Einzelnen eine Frage der Auslegung des materiellen (Verwaltungs-)Rechts.⁶³ Subjektiv-öffentliche Rechte können dabei entweder explizit⁶⁴ oder implizit eingeräumt werden, wobei es wesentlich häufiger vorkommt, dass sich subjektiv-öffentliche Rechte „nur“ implizit aus dem materiellen Recht ergeben. Dieses ist zur Feststellung des Vorliegens subjektiv-öffentlicher Rechte nach der herrschenden Lehre und Rechtsprechung anhand der Schutznormtheorie daraufhin zu untersuchen, ob eine Rechtsnorm den Zweck spezifischer Einzelinteressen bezweckt (dann räumt sie subjektiv-öffentliche Interessen an die Träger:innen dieser

⁶¹ Unten bei 3.

⁶² Statt aller *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht, 6. Auflage (2018) Rz 89 ff mwN; aus der Rsp zB VwGH 22.10.2013, 2013/01/0165.

⁶³ *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht, 6. Auflage (2018) Rz 92.

⁶⁴ ZB § 25a Abs 4 Salzburger Bebauungsgrundlagengesetz, LGBl 69/1968 idF LGBl 1/2016: „Hinsichtlich der Einhaltung des Abstandes von 3 m von den Grenzen des Bauplatzes kommt dem Nachbarn ein subjektiv öffentliches Recht zu.“

Interessen ein) oder im Allgemeininteresse liegt (dann räumt sie keine subjektiv-öffentlichen Rechte ein).⁶⁵

Bei der Einräumung der Parteistellung an sogenannte „echte“ Parteien wird also auf das Vorliegen materieller, subjektiv-öffentlicher Rechte abgestellt, obwohl sich dies aus dem Text des § 8 AVG nicht klar erschließt.

Anders ist dies im Zusammenhang mit der Beschwerdebefugnis an die Verwaltungsgerichte (VwG) und der Revisionslegitimation zum Verwaltungsgerichtshof (VwGH). Für beide Verfahren ist die Beschwerde- bzw Revisionslegitimation schon auf Ebene des Verfassungsrechts geregelt, und zwar jeweils unter Bezugnahme auf (subjektive) Rechte: Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG normiert, dass Bescheidbeschwerde von einer Person erhoben werden kann, die durch den Bescheid in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet. Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG sieht vor, dass eine Person gegen das Erkenntnis eines VwG Revision an den VwGH erheben kann, wenn sie behauptet, durch das Erkenntnis in ihren Rechten verletzt worden zu sein. Im Zusammenhang mit beiden Bestimmungen wird der Begriff „Rechte“ so verstanden, dass darunter subjektive Rechte zu verstehen sind,⁶⁶ was jedenfalls auch materielle, subjektiv-öffentliche Rechte beinhaltet.⁶⁷

Daraus folgt, dass eine Person, die über materielle subjektiv-öffentliche Rechte verfügt, grundsätzlich Parteistellung in Verwaltungsverfahren hat und über die Legitimation verfügt, Beschwerde an die VwG und in weiterer Folge Revision an den VwGH zu erheben. Das materielle subjektiv-öffentliche Recht eröffnet also weitgehende Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten.

Inwieweit von diesen Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch gemacht werden kann, ist im Detail vom Gang des Verfahrens und der vorangehenden Beteiligung der Betroffenen abhängig. Die Regelungen über die Präklusion verlangen von Inhaber:innen materieller subjektiv-öffentlicher Rechte eine frühzeitige Beteiligung am Verfahren, um (auch) die Rechtsmittellegitimation zu „behalten“.⁶⁸

⁶⁵ *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 6. Auflage (2018) Rz 92 mwN; aus der Rsp zB VwGH 22.10.2013, 2013/01/0165.

⁶⁶ ZB *Kneihs*, Art 132 B-VG in *Kneihs/Lienbacher* (Hg) *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 24. Lfg (2020) Rz 3; *Muzak*, B-VG, 6. Auflage (2020) Art 132 B-VG Rz 3 und Art 133 B-VG Rz 20; *Pürgy*, Art 133 B-VG in *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hg) *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte* (2021) Rz 29 ff; *Leitl-Staudinger* in *Fischer/Pabel/Raschauer* (Hg) *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 2. Auflage (2019) 319 (Rz 3, 7 ff).

⁶⁷ Explizit von „subjektiv-öffentlichen (einfach- oder verfassungsgesetzlich gewährleisteten) Rechten“ spricht *Rosenkranz*, Art 132 B-VG in *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hg) *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte* (2021) Rz 6. *Leitl-Staudinger* in *Fischer/Pabel/Raschauer* (Hg) *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 2. Auflage (2019) Rz 8 nimmt auf die Schutznormtheorie Bezug.

⁶⁸ ZB VwGH 28.03.2018, Ra 2015/07/0055. Das verwaltungsverfahrenrechtliche Instrument soll auch auf den verfassungsrechtlichen Begriff der Behauptung einer Verletzung in Rechten (Art 132 B-VG) durchschlagen, *Rosenkranz*, Art 132 B-VG in *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hg) *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte* (2021) Rz 8. Maßgeblich dafür ist wohl die Übernahme des Konzepts der Beschwerdelegitimation aus der Rsp des VwGH vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle, vgl dazu *Leitl-Staudinger* in

Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung des VwGH bei Personen, die ein Rechtsmittel kraft subjektiv-öffentlicher Rechte erheben, die Voraussetzung des „Rechtsschutzinteresses“, dessen Wegfall die Zulässigkeit eines Rechtsmittels ausschließen kann. Macht es für die Rechtsstellung der rechtsmittelerhebenden Person keinen Unterschied mehr, ob das Bescheid bzw die Entscheidung des VwG behoben oder geändert wird, so fehlt es an diesem Rechtsschutzinteresse.⁶⁹

3.2. Die Formalpartei und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten

Im Gegensatz zu den gerade erörterten „echten“ Parteien beteiligen sich sogenannte⁷⁰ Formalparteien nicht kraft materieller subjektiv-öffentlicher Rechte an einem Verwaltungsverfahren.⁷¹ Formalparteien müssen vom Gesetzgeber (dementsprechend) explizit gesetzlich vorgesehen werden. Im jeweiligen Gesetz ist festzulegen, welche „öffentlichen Interessen“ die Formalpartei im Verfahren wahrnehmen kann. Nach ständiger Rechtsprechung des VwGH handelt es sich dann bei der Wahrnehmung dieser Interessen nicht um die Ausübung materieller Rechte, sondern um die Ausübung von Kompetenzen.

Dies hat Konsequenzen für die weitere verfahrensrechtliche Stellung von Formalparteien: Mangels materieller subjektiv-öffentlicher Rechte kommt ihnen mit Blick auf Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG und Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG zur Wahrung der von ihnen im Verfahren geltend gemachten öffentlichen Interessen weder Bescheidbeschwerde- noch Revisionslegitimation zu.⁷² Möchte der Gesetzgeber den Formalparteien den Gang zu den VwG und auch zum VwGH ermöglichen, so muss er dies explizit gesetzlich anordnen.⁷³ Anders als „echte“ Parteien, die sich kraft materieller subjektiv-öffentlicher Rechte am Verwaltungsverfahren beteiligen, können Formalparteien aber grundsätzlich⁷⁴ nicht präkludieren.⁷⁵ Ist ihnen gesetzlich eine Bescheidbeschwerdebefugnis eingeräumt, dann besteht diese

Fischer/Pabel/Raschauer (Hg) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage (2019) Rz 7 und 10 (mwN aus der Rsp des VwGH).

⁶⁹ Vgl für die Bescheidbeschwerde, wo sie dies unter dem Titel der Möglichkeit der Rechtsverletzung bespricht *Leitl-Staudinger* in Fischer/Pabel/Raschauer (Hg) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage (2019) Rz 11.

⁷⁰ Der Begriff „Formalpartei“ ist ein rechtswissenschaftlicher Begriff, kein Rechtsbegriff. Zur Unterscheidung *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, 6. Auflage (2018) Rz 1.

⁷¹ Zum Begriff der Formalpartei ausführlich *Aichleiter*, *ZfV* 1993, 333 ff; weiters zB *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, 6. Auflage (2018) Rz 96.

⁷² Vgl zur hier nicht näher analysierten mangelnden Säumnisbeschwerdebefugnis *Leitl-Staudinger* in Fischer/Pabel/Raschauer (Hg) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage (2019) Rz 30, 33.

⁷³ Entsprechende Ermächtigungen des jeweils zuständigen Materiengesetzgebers finden sich in Art 130 Abs 4 B-VG für die Bescheidbeschwerde und in Art 133 Abs 8 B-VG für die Revision.

⁷⁴ Zur nach Ansicht des VwGH besonderen Konstellation des Umweltschutzes im UVP-Verfahren, der trotz Formalparteistellung präkludieren kann *Pointinger/Weber*, *RdU-UT* 2015, 233 ff.

⁷⁵ *Schulev-Steindl*, *Verwaltungsverfahrensrecht*, 6. Auflage (2018) Rz 190 und Fn 557 mwN.

somit unabhängig davon, ob die Formalpartei sich vorangehend am Verwaltungsverfahren beteiligt hat; Äquivalentes gilt mit Blick auf eine gesetzlich eingeräumte Revisionslegitimation.⁷⁶

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass auch Formalparteien bestimmte Rechtspositionen als subjektiv-öffentliche Rechte wahrnehmen können: Dies betrifft die ihnen qua Parteistellung zustehenden Verfahrensrechte.⁷⁷ Werden diese Verfahrensrechte verletzt, so besteht auch ohne explizite gesetzlich festgelegte Rechtsmittellegitimation eine (auf diese verfahrensrechtlichen Belange beschränkte) Rechtsmittellegitimation, die sich dann aus Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG bzw Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG ergibt.

Während bei den „echten“ Parteien, die sich kraft materieller subjektiv-öffentlicher Rechte an einem Verfahren beteiligen und kraft dieser Rechte auch Rechtsmittel erheben können, der subjektive Rechtsstaatlichkeitsgedanke im Vordergrund steht, sollen Formalparteien vor allem die objektive Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung überprüfen können und damit auch sicherstellen.

3.3. Zwischenfazit

„Echte“ Parteien beteiligen sich kraft materieller subjektiv-öffentlicher Rechte am Verwaltungsverfahren. Gestützt auf diese materiellen subjektiven Rechte können sie überdies Beschwerde an die VwGH und Revision an den VwGH erheben, was sich für diese Parteien unmittelbar aus dem Verfassungsrecht ergibt.

Im Gegensatz dazu sind Formalparteien „nur“ dazu befugt, explizit im Gesetz genannte öffentliche Interessen in einem Verwaltungsverfahren mit den Mitteln der Parteistellung geltend zu machen. Sowohl eine (Bescheid-)Beschwerdebefugnis zu den VwGH wie auch eine Revisionslegitimation an den VwGH muss, wenn die Formalpartei mit diesen Rechtsmitteln materielle Rechtswidrigkeiten geltend machen soll, ausdrücklich gesetzlich vorgesehen sein. Mit Blick auf die an die Formalparteistellung geknüpften Parteienrechte – verfahrensrechtliche subjektiv-öffentliche Rechte – besteht bereits aufgrund des Verfassungsrechts eine Rechtsmittelbefugnis.

Dem jeweils zuständigen Materiengesetzgeber – Bundesgesetzgeber oder Landesgesetzgeber – kommt ein Gestaltungsspielraum dahingehend zu, ob er Betroffene mit materiellen subjektiv-öffentlichen Rechten ausstattet oder andere Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet.

Beschränkt wird dieser Gestaltungsspielraum durch verfassungsrechtliche, insbesondere grundrechtliche, Vorgaben; in manchen Fällen auch durch EU-Recht oder Völkerrecht. Grundrechtliche

⁷⁶ Pürgy, Art 133 B-VG in Kahl/Khazkadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 34.

⁷⁷ So schon Aichleiter, ZfV 1993, 337; Rosenkranz, Art 132 B-VG in Kahl/Khazkadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 10.

Positionen sind mit Blick auf Umweltorganisationen – abgesehen vom sonderlich zu besprechenden Art 47 EU-GRC – nicht unmittelbar einschlägig. Allerdings könnten die im Folgenden angestellten Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit spezifischer Konstellationen in denen Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltorganisationen ausgeschlossen oder beschränkt werden auch im Lichte des Gleichheitssatzes (Art 7 Abs 1 B-VG) angestellt werden.

Aus dem Unionsrecht und dem Völkerrecht (AK) ergibt sich keine klare Determinierung der Frage, ob Umweltorganisationen „echte“ Parteistellung samt subjektiv-öffentlicher Rechte einzuräumen ist, oder ob Formalparteistellung ausreichend sein kann, wenn entsprechende Rechtsschutzwege eröffnet werden. Die Beurteilung der EU-Rechtskonformität und Vereinbarkeit mit der AK ist vielmehr im Detail davon abhängig, wie die jeweiligen Gesetze die Rechtsstellung von Umweltorganisationen ausgestalten. Dies wird daher im Folgenden exemplarisch anhand einiger Beispiele untersucht.

4. Sind Umweltorganisationen Formalparteien oder echte Parteien?

4.1. Vorbemerkung: Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich

In den folgenden Abschnitten werden exemplarisch einige Varianten vorgestellt, wie die Rechtsstellung von Umweltorganisationen im österreichischen Umweltverwaltungsrecht ausgestaltet ist. Das Variantenreichtum ist dabei vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Umsetzung der Aarhus-Konvention nur langsam und schrittweise voranging.⁷⁸

Nach der Ratifikation durch Österreich wurde zunächst davon ausgegangen, dass die Garantien der AK durch das österreichische öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem im Großen und Ganzen erfüllt wurden. Insbesondere mit Blick auf Art 9 Abs 3 AK wurde kein Anpassungsbedarf gesehen. Dies änderte sich durch die oben bereits diskutierten Entscheidungen des ACCC einerseits und des EuGH andererseits. Gerade auch die Integration der AK in das Unionsrecht und damit die Möglichkeit, wegen der Nichtumsetzung der AK ein EU-Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, erzeugten offenbar den notwendigen Druck für Umsetzungsschritte.

Allerdings wurde auch im Zuge dieser Umsetzungsschritte keine einheitliche Vorgehensweise gewählt. Dies ist nur zum Teil der Tatsache geschuldet, dass im österreichischen Bundesstaat insgesamt zehn Gesetzgeber (neun Länder und der Bund) für die Umsetzung der AK zuständig sind – denn auch der Bundesgesetzgeber selbst wählte in seinem Aarhus-Beteiligungs-Gesetz⁷⁹ keinen einheitlichen Ansatz für die Ausgestaltung der Rechtsstellung von Umweltorganisationen. Zu der Vielfalt an Rechtssetzern trat außerdem eine Vielfalt an Rechtsansichten darüber, wozu die AK und das Unionsrecht eigentlich

⁷⁸ Vgl dazu *Schulev-Steindl*, ÖZW 2019, 14 ff; *Goby*, ZfV 2021, 259; *Schamschula*, Juridikum 2017, 354 f.

⁷⁹ Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002, das Immissionsschutzgesetz – Luft und das Wasserrechtsgesetz 1959 geändert werden (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018), BGBl I 73/2018.

verpflichten. Insbesondere an der Frage, ob ausschließlich ein (nachträgliches) Beschwerderecht an die VwG ausreiche oder es erforderlich sei, Umweltorganisationen schon vorab die Beteiligung am Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, sowie in Hinblick auf die Zulässigkeit von Präklusionsregelungen schieden sich die Geister.⁸⁰ Die Frage der Notwendigkeit einer Revisionslegitimation war weniger im Zentrum der Aufmerksamkeit. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist sie aber untrennbar mit der Frage nach der grundsätzlichen Rechtsstellung von Umweltorganisationen im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystem verknüpft.

In den folgenden Abschnitten werden daher für ausgewählte Materien und die in ihnen erfassten, von Art 9 Abs 3 AK abgedeckten Konstellationen folgende Fragen behandelt:

- Haben Umweltorganisationen Parteistellung? Wenn ja: Auf Basis subjektiv-öffentlicher Rechte oder aufgrund der Einräumung einer Formalparteistellung?
- Haben Umweltorganisationen das Recht, Beschwerde an die VwG zu erheben?
- Haben Umweltorganisationen das Recht, Revision an den VwGH zu erheben?
- Wird die Rechtsstellung von Umweltorganisationen im konkreten Fall maßgeblich durch das Gesetz oder durch die Rechtsprechung determiniert?

4.2. Abfallwirtschaftsgesetz

Im AWG⁸¹ finden sich Regelungen hinsichtlich der Rechtsstellung von Umweltorganisationen in verschiedenen Bestimmungen. Dabei bezieht sich der Großteil davon vor allem auf Verfahren betreffend IPPC-Anlagen,⁸² die unter das besondere Regime des Art 9 Abs 2 AK fallen und daher hier nicht näher erörtert werden sollen.

Für nicht unter dieses Regime fallende Genehmigungsverfahren für sonstige Behandlungsanlagen sieht das AWG keine besondere Öffentlichkeitsbeteiligung und insb auch keine Parteistellung von Umweltorganisationen vor. Hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten ist § 42 Abs 3 AWG relevant:

„Umweltorganisationen, die gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G 2000 anerkannt sind, sind jeweils im Rahmen ihrer örtlichen Anerkennung berechtigt, gegen Bescheide, die den Kundmachungsvorschriften des § 40a Abs. 1 unterliegen, Rechtsmittel aufgrund von Rechtswidrigkeit wegen der Verletzung von unionsrechtlich bedingten Umweltschutzvorschriften zu ergreifen.“

⁸⁰ Vgl zB Schmelz/Cudlik/Holzer, *ecolex* 2018, 567 ff; Scharler, RdU 2019, 225 ff; Kittl, *ÖZW* 2018, 180 ff.

⁸¹ Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002) BGBl I 102/2002 idF BGBl I 200/2021.

⁸² Insb §§ 40, 42 Abs 1 Z 13 und Abs 1a AWG. Vgl dazu Wagner-Reitinger, *ÖJZ* 2019, 249 f.

Aufgrund der Formulierung – „Rechtsmittel“ – ist hier fraglich, ob Umweltorganisationen auch eine (materielle) Revisionsbefugnis zukommt. Da ihnen nach Absicht des Gesetzgebers wohl keine materiellen subjektiv-öffentlichen Rechte zukommen (ansonsten hätten Umweltorganisationen auch Parteistellung im Verwaltungsverfahren), ergibt sich die Revisionsbefugnis nicht bereits aus der Beschwerdebefugnis, sondern muss – vgl dazu Art 132 Abs 4 und Art 133 Abs 8 B-VG – explizit gesetzlich vorgesehen werden. Die Verwendung des Begriffs „Rechtsmittel“ könnte eine solche explizite gesetzliche Einräumung einer Beschwerde- und Revisionsbefugnis darstellen.

In den Erläuterungen zur RV ist ebenfalls von „Rechtsmittelbefugnis“ die Rede, es wird keine explizite Einschränkung auf Bescheidbeschwerden an die VwG vorgenommen.⁸³ Aus systematischer Perspektive ist darauf hinzuweisen, dass im AWG an einer anderen Stelle explizit von „Revision“ gesprochen wird. Allerdings handelt es sich dabei um eine Übergangsbestimmung (§ 78c Abs 3 AWG), die sich aufgrund der zeitlichen Umstände nur auf die vorher genannten IPPC Verfahren beziehen kann und daher für den hier interessierenden Fall nicht unmittelbar einschlägig ist.

Die Formulierung in § 42 Abs 3 AWG ist insoweit nicht eindeutig. Das Recht von Umweltorganisationen auf Einhaltung des (unionalen) Umweltrechts besteht in gewissen Konstellationen auch gegenüber Akten der Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁸⁴ Eine Einschränkung der Revisionsbefugnis bedürfte (auch daher) als Beschränkung von Art 47 EU-GRC einer Rechtfertigung. Da der Gesetzgeber nicht eindeutig zu erkennen gibt, dass er eine solche Beschränkung des in Art 47 EU-GRC vorgesehen Grundrechts vornehmen will⁸⁵ ist im Zweifel nicht davon auszugehen, dass § 42 Abs 3 AWG eine solche Beschränkung anordnet. Der Begriff der „Rechtsmittelbefugnis“ in § 42 Abs 3 AWG vermittelt daher bei entsprechend unions- und völkerrechtskonformer Auslegung sowohl eine Beschwerdebefugnis an die VwG wie auch (materielle) Revisionslegitimation zum VwGH.

4.3. Immissionsschutzgesetz – Luft

Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz wurden auch im IG-L⁸⁶ Bestimmungen zur Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK eingeführt. Diese beziehen sich vor allem auf die Beantragung und Überprüfung der im IG-L vorgesehenen Luftreinhalteprogramme und der auf deren Basis zu setzenden Maßnahmen. Hier ergeben sich einige Besonderheiten im Rechtsschutz dadurch, dass es sich bei den hier relevanten Verfahren nicht um klassische Genehmigungsverfahren handelt, die mit Bescheid enden.

⁸³ ErIRV 270 BlgNR XXVI. GP, 3.

⁸⁴ Vgl oben bei 2.1.1 und 2.2.2.2.

⁸⁵ Und daher auch keine Begründung mitliefert, die eine fundierte Verhältnismäßigkeitsprüfung ermöglichen würde; eine nur auf die Beschwerdebefugnis beschränkte Lesart des § 42 Abs 3 AWG steht somit unter dem Verdacht der Unionsrechtswidrigkeit (Verstoß gegen Art 47 EU-GRC).

⁸⁶ Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L) BGBl I 115/1997 idF BGBl I 73/2018.

Dazu wird einerseits vorgesehen, dass betroffene natürliche Personen und Umweltorganisation beim Landeshauptmann (LH) einen Antrag auf Überprüfung eines gerade erlassenen Programms stellen können, über den der LH mit Bescheid zu entscheiden hat.⁸⁷ Derselbe Personenkreis kann beantragen, dass ein solches Programm erlassen oder überarbeitet werde bzw. dass Maßnahmen, die im Programm vorgesehen sind, per Verordnung erlassen werden.⁸⁸ Der LH hat entweder die entsprechenden Schritte zu setzen (Überarbeitung/Erlassung des Programms; Erlassung von Verordnungen) oder über den Antrag abschlägig mit Bescheid abzusprechen.⁸⁹

Wenn aufgrund der gerade erwähnten Anträge ein Bescheid erlassen wird, kann dieser von betroffenen natürlichen Personen und Umweltorganisationen mit Beschwerde beim zuständigen LVwG bekämpft werden. Die entsprechende Bestimmung lautet:

„(12) Natürlichen Personen, die von der Überschreitung eines Grenzwerts gemäß Abs. 1 unmittelbar betroffen sind, sowie nach § 19 Abs. 7 UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisationen im Rahmen ihrer örtlichen Anerkennung steht das Recht zu, gegen Bescheide gemäß Abs. 1a oder 11 eine Beschwerde beim Landesverwaltungsgericht zu erheben.“⁹⁰

Dazu wird in den Erläuterungen zur RV ausgeführt, dass die Bestimmung in Hinblick auf die bereits bundesverfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit der Beschwerde beim LVwG „bloß klarstellende Funktion“⁹¹ hat. Es bleibt unklar, ob sich diese Ausführungen in den Erläuterungen auf die Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts (in Abgrenzung zum BVwG; vgl dazu Art 131 B-VG) oder überhaupt auf das Bestehen einer Rechtsmittelbefugnis (vgl dazu Art 132 B-VG) beziehen.

Davon ausgehend, dass sich die Bemerkung in den Erläuterungen auch auf das Bestehen einer Beschwerdebefugnis nach Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG beziehen könnte man schließen, dass der Gesetzgeber in diesem Fall davon ausgeht, dass sich die Beschwerdebefugnis sowohl der betroffenen natürlichen Personen als auch jene der Umweltorganisationen aus Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG ergeben. In beiden Fällen bestünden also materielle „Rechte“ iSd Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG – denn wenn Umweltorganisationen keine materiellen Rechte hätten, bedürfte es jedenfalls einer expliziten gesetzlichen Einräumung der Beschwerdebefugnis. Eine entsprechende Bestimmung wäre dann nicht nur – wie in den Materialien ausgeführt – klarstellend. Allerdings ist fraglich, ob diese Deutung anhand der vorliegenden wenigen Indizien in den Materialien hier tatsächlich die zutreffende ist.

⁸⁷ § 9a Abs 1a IG-L.

⁸⁸ § 9a Abs 11 IG-L.

⁸⁹ § 9a Abs 11 IG-L.

⁹⁰ § 9a Abs 12 IG-L.

⁹¹ ErlRV 270 BlgNR XXVI. GP, 6.

Man könnte also auch davon ausgehen, dass § 9a Abs 12 IG-L mit Blick auf die Rechte Einzelner und der aus Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG folgenden Beschwerdebefugnis bei der Verletzung dieser Recht rein deklarativ ist, mit Blick auf die Beschwerdebefugnis von Umweltorganisationen allerdings konstitutiv iSd Art 132 Abs 4 B-VG. Die Konsequenz dieser Betrachtungsweise wäre, dass natürliche Personen qua Rechtsverletzung auch revisionslegitimiert wären (Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG), Umweltorganisationen aber mangels expliziter gesetzlicher Revisionslegitimation iSd Art 133 Abs 8 B-VG der Weg zum VwGH nur eingeschränkt zur Durchsetzung verfahrensrechtlicher Belange eröffnet ist.

Wie oben bereits ausgeführt,⁹² handelt es sich beim Ausschluss der Revisionslegitimation von Umweltorganisationen um eine Beschränkung des Art 47 EU-GRC. Diese müsste daher verhältnismäßig ausgestaltet sein. Versteht man § 9a Abs 12 IG-L nun so, dass die Bestimmung Revisionen natürlicher Personen ermöglicht, nicht aber solche von Umweltorganisationen, dann ist zunächst schon einmal nicht klar, was denn das öffentliche Interesse sein soll, dass den Ausschluss der Revisionslegitimation von Umweltorganisationen begründen könnte. Der Gesetzgeber liefert mangels Auseinandersetzung mit dieser Frage auch keine Begründung dafür; einschlägig könnte uU das Ziel sein, rasch Rechtssicherheit zu schaffen, lange Gerichtsverfahren über mehrere Instanzen und eine Überlastung des VwGH zu vermeiden.

Allerdings ist der Ausschluss der Revisionslegitimation von Umweltorganisationen allein nicht dazu geeignet, dieses Ziel zu erreichen, wenn gerade jene Gruppe, die zahlenmäßig in der Regel überwiegen wird (betroffene natürliche Personen), weiterhin revisionslegitimiert sein soll. Außerdem können lange Gerichtswege durch den Ausschluss der (materiellen) Revisionslegitimation nicht zur Gänze vermieden werden, da Umweltorganisationen ja ohnehin eine Revisionslegitimation in verfahrensrechtlichen Belangen zukommt.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass beim österreichischen Revisionsmodell Revisionen ohnehin nur dann zulässig sind, wenn sie Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung betreffen (Art 133 Abs 4 B-VG). Insofern ist bereits verfassungsrechtlich eine Schranke eingezogen worden um eine Überlastung des VwGH zu vermeiden. Ein Ausschluss von Umweltorganisationen von der Revisionslegitimation scheint im Lichte dessen auch nicht erforderlich.

Im Lichte der gerade angestellten Überlegungen wäre eine Auslegung des § 9a Abs 12 IG-L, die betroffenen natürlichen Personen eine Revision ermöglicht, Umweltorganisationen aber nicht, ein Verstoß gegen Art 47 EU-GRC.

⁹² Oben bei 2.2.2.2.

Soweit es möglich ist sind Konflikte zwischen Unionsrecht und nationalem Recht dadurch zu vermeiden, dass nationales Recht unionsrechtskonform ausgelegt wird. Im Fall des IG-L wäre eine solche unionsrechtskonforme Auslegung dahingehend möglich, dass Umweltorganisationen nach dem IG-L materielle subjektiv-öffentliche Rechte zukommen. So wie bei den betroffenen natürlichen Personen ergäbe sich dann die Bescheidbeschwerdebefugnis zu den VwG aus Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG und die Revisionslegitimation aus Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG.

4.4. Forstgesetz

Im ForstG⁹³ findet sich zum derzeitigen Stand keine Regelung betreffend die Rechtsstellung von Umweltorganisationen. Die Aarhus-Konvention wurde in diesem Bereich insoweit nicht umgesetzt. Dass es allerdings sehr wohl Konstellationen geben kann, in denen umweltrelevante Entscheidungen iSd Art 9 Abs 3 AK auf Basis des Forstgesetzes gefällt werden, zeigt eine aktuelle Entscheidung des VwGH.⁹⁴

Ausgangspunkt dieser Entscheidung waren Bescheide der Bezirkshauptmannschaft (BH) Zell am See aus den Jahren 2014 und 2016, mit der die Entnahme von Zirben in der Außenzone des Nationalparks Hohe Tauern genehmigt wurde. Da derartige Maßnahmen im Nationalparkgebiet keiner besonderen Genehmigungspflicht unterlagen und das Salzburger Naturschutzgesetz im Nationalparkgebiet nicht anwendbar war, war in unmittelbare Anwendung der FFH-RL die Verträglichkeitsprüfung nach Art 6 Abs 3 FFH-RL im Verfahren nach dem ForstG (§ 85 ff) durchzuführen.⁹⁵ Gegen die Bescheide erhob eine Umweltorganisation Beschwerde an das LVwG Salzburg, welches diese zunächst mangels Beschwerdelegitimation als unzulässig zurückwies. Der mittels Revision angerufene VwGH führte dazu im Jahr 2019 unter Berufung auf die Rs *Protect* aus:

„Daraus ergibt sich, dass der Revisionswerber daher sowohl im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (für den Fall der Bejahung potentiell erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt) als auch des Abs. 3 leg.cit. (im Fall der Verneinung eines erheblichen Verstoßes gegen umweltbezogene Bestimmungen) - da nach der österreichischen Rechtsordnung eine Verknüpfung zwischen bestehender Parteistellung im verwaltungsbehördlichen Verfahren und dem Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz besteht - grundsätzlich ein Recht auf Teilnahme bereits am behördlichen Verfahren gehabt

⁹³ Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975), BGBl 440/1975 idF BGBl I 56/2016.

⁹⁴ VwGH 28.03.2022, Ra 2020/10/0101. Zu dieser Entscheidung *Weinberger*, VwGH verbietet Einschränkung der Beschwerdelegitimation einer Umweltorganisation in Ableitung von subjektiven Rechten, RdU 2022, 209-211; *Primosch*, Kein Wegfall des Rechtsschutzinteresses bei Umweltorganisationen, *ecolex* 2022, 667.

⁹⁵ Vgl zum Sachverhalt die Darstellung in der vorangehenden Entscheidung des VwGH, VwGH 20.12.2019, Ro 2018/10/0010.

*hätte (vgl. VwGH Ra 2015/07/0055) und das Verwaltungsgericht dessen Beschwerdelegitimation nicht mit der Begründung der mangelnden Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention auf den vorliegenden Fall verneinen hätte dürfen.*⁹⁶

Das LVwG Salzburg hatte daher erneut über die Beschwerde gegen die Fällungsbewilligungsbescheide zu entscheiden. Allerdings wies es die Beschwerde auch im zweiten Rechtsgang zurück. Diese Zurückweisung wurde damit begründet, dass es der beschwerdeführenden Umweltorganisation am erforderlichen Rechtsschutzinteresse fehle, da zum Zeitpunkt der Einbringung der Beschwerde im Jahr 2017 die Fällungsbewilligung bereits konsumiert wurde.⁹⁷ Das LVwG führte dazu laut VwGH aus:

„In einem solchen Fall fehle einer Partei, ‚auch einer Formalpartei‘, allerdings nach der hg. Rechtsprechung das Rechtsschutzinteresse (Hinweis auf VwGH 31.1.2018, Ra 2018/10/0022). Daran ändere auch - entgegen der Auffassung des Revisionswerbers - nichts, dass dieser ein subjektiv-öffentliches Interesse an der Einhaltung von Unionsumweltrecht habe; selbst im Fall einer Antragsabweisung ‚nach der begehrten Naturverträglichkeitsprüfung im Beschwerdeweg, wäre der Vorgang nicht mehr rückabwickelbar‘, sodass die Klärung der aufgeworfenen Frage, welche Auswirkungen die Zirbenfällung auf das in Rede stehende Schutzgebiet habe, nur mehr theoretische Bedeutung für den Revisionswerber besäße (Hinweis auf VfGH 15.3.2017, E 46/2016 = VfSlg. 20.158).“⁹⁸

In seiner Entscheidung aus 2022 entschied der VwGH jedoch, dass Umweltorganisationen aufgrund ihrer besonderen, sich aus der AK und der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Rechtsstellung kein Rechtsschutzinteresse im Sinne der bisherigen Judikatur nachweisen müssten:

„27 2.4. Auch im vorliegenden Fall, in dem der Revisionswerber gestützt auf seine Beschwerdelegitimation als ‚Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit‘ iSd Art. 9 Aarhus-Konvention in seinem gegen die Bescheide der belangten Behörde erhobenen Rechtsmittel die Verletzung von Unionsumweltrecht, namentlich der FFH-RL, geltend macht, verbietet es sich daher, die Beschwerdelegitimation des Revisionswerbers aus Gründen eines aus dessen subjektiven Rechten abgeleiteten Rechtsschutzinteresses einzuschränken; vielmehr ist eine Umweltorganisation in einem derartigen Verfahren unabhängig von der Frage

⁹⁶ VwGH 20.12.2019, Ro 2018/10/0010.

⁹⁷ Die Bewilligung im Jahr 2014 wurde nur befristet erteilt; die Bewilligung aus dem Jahr 2016 wurde zwischen 25.09. und 04.10.2017 und somit vor der Einbringung der Beschwerde durch die Umweltorganisation am 19.10.2017 konsumiert; VwGH 28.03.2022, Ra 2020/10/0101.

⁹⁸ VwGH 28.03.2022, Ra 2020/10/0101 (Wiedergabe der Ausführungen des LVwG Salzburg).

einer Verletzung in subjektiven Rechten befugt, Verstöße gegen das Unionsumweltrecht zu beanstanden.

28 *Insofern unterscheidet sich die Rechtsstellung einer zur Überprüfung der Einhaltung des Unionsumweltrechtes berufenen Umweltorganisation von jener sonstiger Formalparteien, deren Beschwerdelegitimation nicht an subjektive Rechte geknüpft ist und bei denen nach der hg. Rechtsprechung dennoch ein Wegfall des Rechtsschutzinteresses in Betracht kommt (vgl. etwa wiederum VwGH Ra 2018/10/0022, oder 20.12.2017, Ra 2017/10/0139, jeweils mwN).⁹⁹*

Diese Entscheidung des VwGH und die dazu ergangenen Vorentscheidungen setzen konsequent die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben für die Rechtsstellung von Umweltorganisationen für einen Fall um, in dem es – wie im ForstG – keine explizite gesetzliche Regelung dieser Rechtsstellung gibt. Die von der AK und dem EU-Recht geforderte Überprüfungsbefugnis von Umweltorganisationen kann in dieser Konstellation durch eine völker- und unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts bewirkt werden. Der VwGH legt zwar in der Entscheidung aus 2019 nicht eindeutig offen, ob sich die Beschwerdebefugnis der Umweltorganisation aus einer unionsrechtskonformen Auslegung des ForstG, von § 8 AVG oder unmittelbar aus einem unionsrechtskonform verstandenen Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG ergibt. Klar ist für den VwGH aber, dass dann, wenn der Gesetzgeber nicht tätig wird, eine unionsrechtskonforme Auslegung aufgrund der für das österreichische öffentlich-rechtliche Rechtssystem typischen Verknüpfung von Beschwerdebefugnis und materiellen (subjektiven) Rechten nur dadurch erfolgen kann, dass Umweltorganisationen Parteistellung und Beschwerdebefugnis eingeräumt wird. Konsequenterweise ist den Umweltorganisationen dann aber auch Revisionslegitimation einzuräumen, da nur so eine Unionsrechtswidrigkeit¹⁰⁰ vermieden werden kann. Gleichzeitig sind aufgrund der privilegierten Stellung von Umweltorganisationen in der AK alle einschränkenden Kriterien und Regelungen für die Rechtsmittelbefugnis¹⁰¹ kritisch zu beurteilen.

Dies führt im Ergebnis zu einer Rechtsstellung, die weder jener „echter“ Parteien noch jener von klassischen Formalparteien entspricht und in der Literatur als „sui generis“ bezeichnet wird.¹⁰² Die Bezeichnung „sui generis“ bringt dabei zum Ausdruck dass die Rechtsstellung von Umweltorganisationen gesetzlich nicht klar geregelt ist und darüber hinaus kein Vorbild in anderen

⁹⁹ VwGH 28.03.2022, Ra 2020/10/0101.

¹⁰⁰ Siehe dazu gerade oben 4.2 zum Konflikt zwischen dem Ausschluss der Revisionslegitimation und Art 47 EU-GRC.

¹⁰¹ Zu denken ist hier insb an Präklusionsbestimmungen und dem im gegenständlichen Verfahren thematisierten Rechtsschutzinteresse.

¹⁰² ZB *Weinberger*, VwGH verbietet Einschränkung der Beschwerdelegitimation einer Umweltorganisation in Ableitung von subjektiven Rechten, RdU 2022, 211 (Rechtsschutzinteresse sui generis).

rechtsdogmatischen Figuren des österreichischen Verwaltungsrechts hat. Beides ist im Lichte von Art 3 Abs 1 AK problematisch, insbesondere auch aufgrund der von Materie zu Materie unterschiedlichen Ausgestaltung der Rechtsstellung.¹⁰³

4.5. Oberösterreichisches Jagdgesetz

Als weiteres Beispiel für die Umsetzung der Garantien der AK in Österreich kann das OÖ Jagdgesetz¹⁰⁴ dienen. Erstens setzt dieses die Rechtsstellung von Umweltorganisationen ähnlich um wie viele andere Landesgesetze. Zweitens erging zu diesem Gesetz 2021 eine VwGH-Entscheidung,¹⁰⁵ die besondere Relevanz für die Frage der Rechtsstellung von Umweltorganisationen hat.

Das OÖ JagdG sieht bei bestimmten Verfahren – etwa Genehmigungen zum Abschuss von nach der FFH-RL geschützten Arten – ein nachträgliches Überprüfungsrecht von Umweltorganisationen vor.¹⁰⁶ Dazu werden die entsprechenden Bescheide auf einer elektronischen Plattform kundgemacht; Umweltorganisationen ist außerdem auf Verlangen Einsicht in den entsprechenden Verwaltungsakt zu gewähren.¹⁰⁷ Die Beschwerdebefugnis ist in § 91a Abs 3 wie folgt geregelt:

„(3) Berechtigte Umweltorganisationen haben das Recht, gegen Bescheide gemäß § 48 Abs. 5 und 7 sowie § 49 Abs. 3 Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu erheben, und zwar wegen der Verletzung von Vorschriften dieses Landesgesetzes, soweit sie Bestimmungen der Vogelschutz-Richtlinie oder der FFH-Richtlinie umsetzen. (...)“¹⁰⁸

Mit Bescheid der OÖ Landesregierung wurde im Februar 2021 die Bewilligung zur Bejagung von zwei Auerhahnen erteilt. Dagegen erhob eine Umweltorganisation Bescheidbeschwerde an das LVwG OÖ, welches die Beschwerde als unbegründet abwies. In weiterer Folge erhob die Umweltorganisation Revision zum VwGH. Dieser wies allerdings die Revision der Umweltorganisation mangels Revisionslegitimation zurück, und führte dazu aus:

„7 Die Revisionswerberin hatte als anerkannte Umweltorganisation die Parteirechte nach § 91a Abs. 2 OÖ JG und gemäß § 91a Abs. 3 OÖ JG das Recht, gegen den Bewilligungsbescheid nach § 48 Abs. 3 und 5 OÖ JG Beschwerde zu erheben. Diese gesetzlichen Regelungen räumen ihr zwar ein Beschwerderecht an das Verwaltungsgericht, nicht aber die Kompetenz zur Erhebung einer Revision an den Verwaltungsgerichtshof ein.“

¹⁰³ Dazu unten bei 4.7.1.

¹⁰⁴ Gesetz vom 3. April 1964 über die Regelung des Jagdwesens (Oö. Jagdgesetz), LGBl 32/1964 idF LGBl 64/2022.

¹⁰⁵ VwGH 09.08.2021, Ra 2021/03/0128.

¹⁰⁶ § 91a OÖ JagdG.

¹⁰⁷ § 91a Abs 2 OÖ JagdG.

¹⁰⁸ § 91a Abs 3 OÖ JagdG.

8 *Ausgehend davon ist ihre Stellung im Verfahren nach § 48 OÖ JG die einer Formalpartei, der die Erhebung einer Revision an den Verwaltungsgerichtshof lediglich dann offensteht, wenn sie dort die Verletzung ihrer prozessualen Rechte (die für sie subjektive Rechte darstellen) geltend macht. Nur zur Durchsetzung ihrer aus der durch Gesetz eingeräumten Stellung folgenden prozessualen Befugnisse kommt einer Formalpartei auch Revisionslegitimation iSd Art. 133 Abs. 6 Z 1 B-VG zu (vgl. VwGH 26.4.2017, Ro 2017/03/0010, mwN).*

9 *Für eine solche Geltendmachung prozessualer Rechte der revisionswerbenden Partei besteht vorliegend aber kein Anhaltspunkt.¹⁰⁹*

Dem VwGH ist insofern zuzustimmen, als die Einräumung einer „klassischen“ Formalparteistellung nicht „automatisch“ Beschwerde- und Revisionslegitimation nach sich zieht; diese müssen im Fall der Formalpartei wie oben ausgeführt¹¹⁰ gesetzlich explizit vorgesehen werden.

Allerdings ist fraglich, ob Umweltorganisationen nach dem OÖ JagdG überhaupt als „Formalparteien“ einzuordnen sind. Zweifel an dieser Einordnung sind schon deswegen angebracht, weil Umweltorganisationen ja gar keine Parteistellung, sondern „nur“ ein nachträgliches Beschwerderecht eingeräumt wird. Insofern ist die Anknüpfung des VwGH an den (rechtswissenschaftlichen) Begriff der Formalpartei hier fragwürdig.

Zutreffender wäre es, hier von einem „Formalbeschwerderecht“ zu sprechen, wie es üblicherweise Formalparteien eingeräumt wird. Der gängigere Begriff der „Amtsbeschwerde“ oder „Amtsrevision“ passt in diesem Zusammenhang nicht, weil es sich bei Umweltorganisationen nicht um staatliche Stellen handelt. Aus diesen begrifflichen Überlegungen können zwar keine unmittelbaren Rechtsfolgen gezogen werden; sie zeigen aber, dass die Rechtsstellung von Umweltorganisationen nicht ganz in die klassische Typusbildung der „Formalpartei“ passt.

Dennoch bleibt im Lichte der gerade besprochenen Entscheidung des VwGH festzuhalten, dass der VwGH hier davon ausgeht, dass Umweltorganisationen, denen gesetzlich explizit Beschwerdebefugnis eingeräumt wird nur dann eine umfassende Revisionslegitimation zukommt, wenn diese ebenfalls explizit gesetzlich vorgesehen ist. Die Frage der Unions- und Völkerrechtskonformität des dann bestehenden Ausschlusses einer materiellen Revisionslegitimation diskutiert der VwGH nicht.

¹⁰⁹ VwGH 09.08.2021, Ra 2021/03/0128.

¹¹⁰ Bei 3.2.

4.6. Vorarlberger Naturschutzgesetz

Als letztes Beispiel soll hier kurz auf das Vbg NaturschutzG¹¹¹ eingegangen werden. Dieses Gesetz sieht für Umweltorganisationen in § 46b Abs 3 eine qualifizierte Beteiligtenstellung samt Recht auf Akteneinsicht und Stellungnahme vor. Die Stellung der Umweltorganisationen im Verwaltungsverfahren wird in Entsprechung zur in § 46b Abs 2 Vbg NaturschutzG vorgesehenen Rechtsstellung des Naturschutzanwalts ausgestaltet.

§ 46c Vbg NaturschutzG regelt das Beschwerde- und Revisionsrecht von Standortgemeinde, Umweltorganisation und Naturschutzanwalt. Neben der präklusionsähnlichen Bestimmung in § 46c Abs 4 Vbg NaturschutzG ist hervorzuheben, dass Umweltorganisationen nur ein Beschwerderecht, dem Naturschutzanwalt aber auch Revisionslegitimation explizit gesetzlich eingeräumt wird:

„(2) In folgenden Angelegenheiten kommt auch dem Naturschutzanwalt und anerkannten Umweltorganisationen das Recht der Beschwerde (Art. 132 B-VG) gegen Entscheidungen beim Landesverwaltungsgericht und dem Naturschutzanwalt überdies – ausgenommen im Falle der lit. j – das Recht der Revision gegen eine Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts (Art. 133 B-VG) beim Verwaltungsgerichtshof zu: (...)“

Auch hier ergibt sich wieder das Problem, dass Umweltorganisationen dann, wenn man ihre Rechtsstellung als nicht auf subjektiven Rechten gründend versteht, von der Revision ausgeschlossen sind, andere Stellen (Naturschutzanwalt) aber über eine Revisionslegitimation verfügen. Das stellt die Erforderlichkeit der durch den Ausschluss von der Revisionslegitimation bewirkten Beschränkung des Art 47 EU-GRC und damit die Unionsrechtskonformität der Regelung in Frage.

Eine unionsrechtskonforme Auslegung könnte auch hier dahingehen, die Rechtsstellung von Umweltorganisationen als auf subjektiven Rechten iSd Art 132 Abs 1 Z 1 B-VG gründend zu verstehen und ihnen daher unmittelbar aufgrund dieser Bestimmung eine Beschwerdebefugnis an die VwG und in weiterer Folge materielle Revisionslegitimation an den VwGH nach Art 133 Abs 6 Z 1 B-VG einzuräumen.

4.7. Zwischenfazit: Unterschiedliche Ausgestaltung der Rechtsstellung

4.7.1. Unübersichtlichkeit der Rechtslage(n) und fehlende Leitfunktion des VwGH

Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Umsetzung der Rechtsstellung von Umweltorganisationen im österreichischen Verwaltungsrecht je nach Materie sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.

¹¹¹ Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 22/1997 idF LGBl 4/2022.

Inzwischen gibt es in vielen Bereichen explizite gesetzliche Regelungen. Diese unterscheiden sich aber zum Teil konzeptuell,¹¹² zum Teil in relevanten Details. Der VwGH kann sich jeweils nur mit der in einem Einzelfall anwendbaren gesetzlichen Bestimmung und ihrer Auslegung auseinandersetzen. Aussagen, die bspw zur Rechtsstellung von Umweltorganisationen nach dem OÖ Jagdgesetz gemacht werden können nicht ohne weiteres auf äquivalente Bestimmungen in anderen, vom OÖ Landesgesetzgeber geregelten Materien übertragen werden.¹¹³ Noch problematischer ist die Übertragung von Aussagen zu einem Landesgesetz auf in Gesetzen anderer Länder oder des Bundes vorgesehene Regelungen, weil hier die bundesstaatliche Organisation Österreichs eine den Sinn unterschiedlicher Gesetzgebungsakte zusammenführende Auslegung ausschließt.¹¹⁴

Dort, wo es keine explizite gesetzliche Umsetzung der Vorgaben zur Rechtsstellung von Umweltorganisationen gibt sind die bestehenden Rechtsvorschriften soweit wie möglich völker- und unionsrechtskonform auszulegen und anzuwenden. Wie eine solche völker- und unionsrechtskonforme Auslegung funktionieren kann, wurde oben am Beispiel des ForstG und dazu kürzlich ergangener VwGH Entscheidungen illustriert.¹¹⁵

4.7.2. Im Ergebnis schwer vereinbare Konzepte: Materielle Berechtigung vs formelle Überprüfungsbefugnis von Umweltorganisationen

Den bestehenden gesetzlichen Regelungen liegt weitgehend der Gedanken zugrunde, dass es ausreichen würde, Umweltorganisationen Überprüfungsbefugnisse (meist: in Hinblick auf die Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben) einzuräumen, und zwar in Form der Befugnis zur Erhebung einer Beschwerde an die VwG.

Demgegenüber steht das – im Fall zum ForstG auch vom VwGH zum Ausdruck gebrachte – Konzept, wonach Umweltorganisationen ein materielles Recht auf Einhaltung des objektiven Umweltrechts zukommt. Der Ansatz der materiellen Berechtigung zugunsten von Umweltorganisationen wird auch vom EuGH verfolgt.

¹¹² Nämlich bei der Frage danach, ob Umweltorganisationen als Trägerinnen subjektiver Rechte verstanden werden oder – ähnlich den Umweltschutzverbänden – „nur“ öffentliche Interessen durchsetzen können sollen. In der Regel wird das hinter einer Regelung stehende Konzept aber nicht ausreichend deutlich gemacht, bzw könnte wo erforderlich durch unionsrechtskonforme Auslegung umgedeutet werden.

¹¹³ ZB § 46 OÖ Fischereigesetz (Landesgesetz über die Regelung des Fischereiwesens in Oberösterreich, LGBl 41/2020). Sofern Bestimmungen zur Rechtsstellung von Umweltorganisationen im Rahmen einer Sammelnovelle in mehrere Landesgesetze eingefügt wurden, ist allerdings der historische Zusammenhang zu beachten, der eine gleichlautende Auslegung ähnlicher Bestimmungen in unterschiedlichen Landesgesetzen nahelegen kann.

¹¹⁴ Der VwGH schließt eine solche Übertragung zwar nicht grundsätzlich aus; vgl VwGH 22.04.2015, Ro 2014/10/0082. Allerdings muss dann wiederum jeweils gesondert beurteilt werden, ob die Rechtslagen in verschiedenen Bundesländern ausreichend „übereinstimmen“. Das wirft schwierige Rechtsfragen auf, die nicht zur Reduktion der Komplexität beitragen.

¹¹⁵ Oben bei 4.4.

Problematisch ist die andersartige Konzeptualisierung durch die österreichischen Gesetzgeber deswegen, weil an die rein formell ausgerichtete Einräumung von Beschwerdebefugnissen im Vergleich zur Einräumung materieller Berechtigung vor allem der Nachteil anknüpft, dass eine materielle Revisionslegitimation explizit gesetzlich eingeräumt werden muss.¹¹⁶ Anhand der Materialien zu den hier untersuchten Gesetzesbestimmungen scheint es nicht so, als hätten die verschiedenen Gesetzgeber beabsichtigt, die Revisionslegitimation von Umweltorganisationen auszuschließen – daher finden sich auch keine überzeugenden Argumente die rechtfertigen könnten, warum es erforderlich sein soll, für diese spezifische Gruppe den Zugang zum VwGH zu verschließen (etwa im Vergleich zum Naturschutzanwalt in Vorarlberg oder betroffenen natürlichen Personen im IG-L).

5. Entspricht es unions- und völkerrechtlichen Vorgaben, Umweltorganisationen nur als Formalparteien einzuordnen?

5.1. Aarhus-Konvention

Grundsätzlich spricht aus Sicht der Aarhus-Konvention nichts dagegen, Umweltorganisationen in einem ersten Schritt als Formalparteien einzuordnen und ihnen so ein Mitspracherecht in verwaltungsbehördlichen Verfahren zu geben.

Dabei ist in einem zweiten Schritt aber stets zu bedenken, dass Art 9 Abs 3 AK nach einem Überprüfungsrecht zugunsten von Umweltorganisationen verlangt. Ein solches kann dann, wenn man Umweltorganisationen gesetzlich als klassische Formalparteien vorsieht, nur durch eine weitere explizite gesetzliche Festlegung eingeräumt werden.

Aus den entsprechenden gesetzlichen Regelungen die in den vergangenen Jahren auf Bundes- und Landesebene erlassen wurden ergibt sich nicht in jedem Fall klar und transparent, welche Rechte Umweltorganisationen haben. Wie anhand einiger Beispiele aufgezeigt wurde, ist dies in von Gesetz zu Gesetz unterschiedlich und häufig unklar geregelt. Die Rechtsprechung des VwGH kann hier nur eine beschränkte Leitfunktion einnehmen. Das Unionsrecht und die zur Vermeidung von Konflikten mit Art 47 EU-GRC erforderliche unionsrechtskonforme Auslegung erhöhen die Komplexität der Rechtslage enorm.

¹¹⁶ Zur Problematik der fehlenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Einräumung einer Säumnisbeschwerdebefugnis vgl Vgl zur hier nicht näher analysierten mangelnden Säumnisbeschwerdebefugnis *Leitl-Staudinger* in Fischer/Pabel/Raschauer (Hg) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage (2019) Rz 33. Da Art 9 Abs 3 AK auch Rechtsschutz gegen Unterlassungen verlangt, könnte auch im Lichte dessen die Verfolgung eines rein formellen Beschwerdekonzpts problematisch sein.

Insgesamt betrachtet entspricht die Rechtslage in Österreich daher nicht dem Gebot einer klaren und transparenten Umsetzung (Art 3 Abs 1 AK).

5.2. Unionsrecht

Mit Blick auf das Unionsrecht ist vor allem problematisch, dass in vielen der untersuchten Konstellationen zumindest auf den ersten Blick durch die Nichteinräumung von materieller Revisionslegitimation an Umweltorganisationen eine nicht gerechtfertigte Beschränkung von Art 47 EU-GRC im Raum steht. Zwar kann in den meisten Fällen mittels unionsrechtskonformer Auslegung ein Ergebnis erzielt werden, dass die Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Vorgaben sicherstellt. Dies erhöht aber wiederum die Komplexität der Rechtslage und ist auch aus Perspektive der Rechtssicherheit problematisch.

6. Zusammenfassung

Die Aarhus-Konvention und das EU-Recht räumen Umweltorganisationen eine besondere Rechtsstellung ein: Umweltorganisationen haben ein Recht auf Einhaltung des Umweltrechts, das mittels Überprüfungsrecht durchgesetzt werden kann.

Aus Perspektive des Völker- und Unionsrechts ist es grundsätzlich irrelevant, ob dieses Recht auf Überprüfung der Einhaltung des Umweltrechts durch Gewährung materieller (subjektiv-öffentlicher) Rechte oder durch Gewährung „formaler“ Beschwerdebefugnisse verwirklicht wird.

Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Rechtsstellung von Umweltorganisationen klar und transparent geregelt sein muss. Dieses Erfordernis wird derzeit in Österreich nicht erfüllt, was zum Teil auf die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, viel mehr aber noch auf mehrdeutige Regelungen und unterschiedliche konzeptuelle Herangehensweisen der verschiedenen Gesetzgeber und der angerufenen Gerichte zurückzuführen ist. Aus Perspektive der Komplexität der Rechtslage trägt auch die vielfältige Einwirkung des Unionsrechts zur mangelnden Klarheit bei.

Aus Perspektive des Unionsrechts haben Umweltorganisationen ein Recht auf Einhaltung unionaler Umweltschutzvorschriften durch staatliche Stellen – sowohl Verwaltungsbehörden wie auch Gerichte. Dieses Recht darf nur unter den in Art 52 Abs 1 EU-GRC festgelegten Voraussetzungen beschränkt werden. Beschränkende Maßnahmen – etwa die Nichteinräumung einer Revisionslegitimation an Umweltorganisationen – müssen daher einem öffentlichen Interesse dienen und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und adäquat sein. Die vorliegende Studie hat einige Konstellationen aufgezeigt, in denen dies problematisch erscheint. Hinzuweisen ist darauf, dass die als problematisch identifizierten Konstellationen häufig auch einer Gleichheitsprüfung iSd Art 7 Abs 1 B-VG nicht standhalten würden.

Im Lichte der Rechtsentwicklung in Österreich in den vergangenen Jahren ist zu bezweifeln, dass über den bisher gewählten sektoralen Zugang zur Umsetzung der AK (bald und mit ausreichender Rechtsklarheit) ein völker- und unionsrechtskonformer Zustand hergestellt werden kann. Abschließend bleibt an dieser Stelle damit nur ein dringendes Plädoyer dafür, in Österreich zur Umsetzung von Art 9 Abs 3 AK ein einheitliches Gesetz über die Rechtsstellung von Umweltorganisationen zu erlassen.

7. Literatur und sonstige Quellen

7.1. Literatur

Aichreiter, Einwendungen und Formalpartei, ZfV 2005, 490–497.

Aichreiter, Was ist und woran erkennt man eine Formalpartei?, ZfV 1993, 333–339.

Alber, Art 47 GRCh, in Stern/Sachs (Hg) Europäische Grundrechte-Charta: GRCh, 1. Auflage (2016).

Blanke, Art 47 EU-GRC, in Calliess/Ruffert (Hg) EUV/AEUV Kommentar, 6. Auflage (2022).

Eser/Kubiciel, Art 47 GRCh, in Meyer/Hölscheidt (Hg) Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage (2019).

Goby, Rechtsschutzlegitimierte nach der Aarhus-Konvention – Zur Verortung der (Standort-)Gemeinde, ZfV 2021, 258–264.

Jarass, Art 47 GRC, in Jarass (Hg) Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage (2021).

Kittl, Neues zur Beschwerdelegitimation und zur Präklusion – Anmerkungen zu EuGH 20.12.2017, Rs C-664/17, Protect, ÖZW 2018, 180–193.

Kneihls, Art 132 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 24. Lfg (2020).

Kneihls/Schmidlechner, Verwaltungsgerichte für die Bürger/innen, JRP 2016, 8–26,

Kröll, Art 47 EU-GRC, in Holoubek/Lienbacher (Hg) GRC-Kommentar, 2. Auflage (2019).

Leitl-Staudinger, Die Beschwerdelegitimation vor den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem VwGH, in Fischer/Pabel/Raschauer (Hg) Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Auflage (2019) 319–364.

Muzak, B-VG, 6. Auflage (2020).

Nehl, Art 47 GRC, in Pechstein/Nowak/Häde (Hg) Frankfurter Kommentar, 1. Auflage (2017).

Pointinger/Weber, Der Umweltschutzwahlgewinn – das unbekanntes Wesen?, RdU-UT 2015, 233–240.

Primosch, Kein Wegfall des Rechtsschutzinteresses bei Umweltorganisationen, ecolex 2022, 667.

Pürgy, Art 133 B-VG in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021).

Rosenkranz, Art 132 B-VG in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg) Kommentar zum Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021).

Schamschula, Hausgemachte Rechtsunsicherheit im Umweltrecht, juridikum 2017, 345–355.

Scharler, Präklusion im Umweltrecht: Österreichs Werk und Europas Beitrag, RdU 2019, 225–232.

Schmelz/Cudlik/Holzer, Von Aarhus über Luxemburg nach Österreich – eine Orientierung, *ecolex* 2018, 567–572.

Schulev-Steindl, Das Aarhus-Beteiligungsgesetz – Ende gut, alles gut?, *ÖZW* 2019, 14–25.

Schulev-Steindl, *Verwaltungsverfahrenrecht*, 6. Auflage (2018).

UNECE, *The Aarhus Convention: An implementation guide*, 2nd edition (2014).

Wagner-Reitinger, Änderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren nach dem AWG – Was bringt das Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018?, *ÖJZ* 2019, 246–251.

Weber, *Bundesstaatliche Identitäten und ihre Achtung im Unionsrecht* (2022).

Weber, *Umweltschutz durch Rechtsschutz?* (2015).

Weinberger, VwGH verbietet Einschränkung der Beschwerdelegitimation einer Umweltorganisation in Ableitung von subjektiven Rechten, RdU 2022, 209–211.

Zeitner, Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) – Institution, Legitimation, Rezeption (2022).

7.2. Entscheidungen

ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1.

ACCC/C/2004/2 (Kazakhstan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2.

ACCC/C/2004/5 (Turkmenistan) ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5.

ACCC/C/2005/11 (Belgium) ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.

ACCC/C/2006/17 (EC) ECE/MP.PP/2008/5/Add.10.

ACCC/C/2008/32 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1.

ACCC/C/2008/33 (United Kingdom) ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3.

ACCC/C/2010/48 (Austria) ECE/MP.PP/C.1/2012/4.

ACCC/C/2014/101 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2017/18.

ACCC/C/2014/123 (EU) ECE/MP.PP/C.1/2017/21.

ACCC/C/2015/130 (Italy) ECE/MP.PP/C.1/2021/22.

EuGH 08.03.2011, Rs C-240/09 (Lesoochranárske zoskupenie) ECLI:EU:C:2011:125.

EuGH 11.03.2015, Rs C-464/13 (Oberto und O'Leary) ECLI:EU:C:2015:163.

EuGH 17.07.2014, Rs C-169/14 (Sánchez Morcillo und Abril García) ECLI:EU:C:2014:2099.

EuGH 19.06.2018, Rs C-181/16 (Gnandi) ECLI:EU:C:2018:465.

EuGH 20.12.2017, Rs C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation)
ECLI:EU:C:2017:987.

EuGH 28.07.2011, Rs C-69/10 (Samba Diouf) ECLI:EU:C:2011:524.

VwGH 09.08.2021, Ra 2021/03/0128.

VwGH 20.12.2019, Ro 2018/10/0010.

VwGH 22.04.2015, Ro 2014/10/0082.

VwGH 22.10.2013, 2013/01/0165.

VwGH 28.03.2018, Ra 2015/07/0055.

VwGH 28.03.2022, Ra 2020/10/0101.