

Mehr Umweltschutz durch die Parteistellung

Wer von Ihnen ist noch nie wegen zu schnellem Fahren gestraft worden? Wie schnell würde auf unseren Straßen gefahren werden, wenn wir alle wüssten, dass nie kontrolliert wird? Wahrscheinlich wäre die Straße ein ziemlich gefährliches Pflaster. Wenn man weiß, dass niemand kontrolliert, ist die Versuchung sehr groß, dass man großzügig mit den Grenzen umgeht, die wir uns als Gesellschaft geben und in Gesetzen verankern.

So ist es auch im Natur- und Umweltrecht. Die besten Gesetze nützen nichts, wenn sie nicht eingehalten werden. Deshalb braucht es die Parteistellung in UVP-Verfahren, und zwar für Einzelpersonen, Bürger*innen-Initiativen und Umweltschutzorganisationen. Auf die Unterschiede dieser drei Gruppen werde ich im Folgenden nur wenig eingehen. Alle drei Gruppen haben ihre Berechtigung und ergänzen sich. Anrainer*innen sind unmittelbar betroffen. In Bürger*innen-Initiativen organisieren sich die Menschen vor Ort, die mit den Auswirkungen eines Projektes leben müssen. Eine Bürger*innen-Initiative „sammelt“ gleichsam die Anliegen vieler Menschen in einer Beschwerde, was die Anzahl Parteien in einem Verfahren beträchtlich reduziert. In Umweltorganisationen organisieren sich die Menschen, die sich für die Interessen von Natur und Umwelt engagieren.

In meinem Vortrag werde ich aufzeigen, weshalb ich die Parteistellung in Umweltverfahren für absolut notwendig halte. Dabei konzentriere ich mich auf folgende Fragestellungen:

- Warum braucht es die Parteistellung?
- Wie wirkt die Parteistellung?
- Was beschleunigt Umwelt-Verfahren?

Ethische Verpflichtung, Schäden zu vermeiden und zu minimieren

„Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem anderen zu.“ ist eine goldene Regel im Umgang miteinander. Mit dem Satz „Die Freiheit besteht darin, alles tun zu dürfen,

was einem anderen nicht schadet“ beginnt Artikel 4 der 1789 in Frankreich verkündeten Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte¹.

Aus dem allgemein gültigen Grundsatz „Du darfst keinen Schaden zufügen“ ergibt sich die Verpflichtung, vor einem Handeln zu prüfen, welche Schäden entstehen können und Maßnahmen zu setzen, damit die Schäden so gering wie möglich bleiben. Dabei gilt, dass wir anderen Menschen auch dann einen Schaden zufügen, wenn wir ihre Umwelt schädigen.

Aus der Verpflichtung, die Auswirkungen von Projekten zu ermitteln, ergibt sich nun aber auch eine Verantwortung. Und zwar gegenüber den Personen, die mit den Schäden leben müssen. Das Wort „Verantwortung“ enthält das Verb „antworten“. Wer Verantwortung trägt, muss also Fragen zu seinem Handeln beantworten. Er muss begründen, weshalb diese Schäden notwendig sind und erklären, wie er sie so klein wie möglich hält. Und akzeptieren, dass die vom Projekt betroffenen Menschen ein Recht darauf haben, sich selbst zu schützen.

Diese Grundgedanken sind in den Umwelt-Prüfverfahren umgesetzt. Zusammengefasst geht es darum, zu ermitteln, welche Auswirkungen Vorhaben oder Projekte haben und wie Schäden verhindert oder minimiert werden. Die Zivilgesellschaft ist an den Entscheidungsverfahren beteiligt, damit sie sich für ihr Recht auf ein Leben in einer ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt selbst einsetzen kann. Wirksam beteiligen kann sich die Zivilgesellschaft aber nur, wenn sie auch umfassenden Zugang zu Umweltinformationen hat und Parteistellung erhält. Nachzulesen ist dies in Art. 1 der Aarhus-Konvention.²

Durch die Parteistellung entstehen Begegnungen auf Augenhöhe

In der Regel sind diejenigen, die ein Projekt planen, finanziell gut ausgestattet und haben sich längere Zeit intensiv mit dem Vorhaben beschäftigt. Sie treffen in den Umweltverfahren auf Menschen und Organisationen, die mit geringen finanziellen Mitteln und wenig Zeit innerhalb

¹ Artikel 4 : Erklärung der Menschenrechte : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

² Präambel 6, Aarhus-Konvention: in der Erkenntnis, dass ein angemessener Schutz der Umwelt für das menschliche Wohlbefinden und die Ausübung grundlegender Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Leben, unabdingbar ist; Präambel 7, Aarhus-Konvention: ferner in der Erkenntnis, dass jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und dass er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern;

Artikel 1 Aarhus-Konvention: Um zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.

kurzer Frist die vorgelegten Unterlagen prüfen und Stellung beziehen müssen. Die Schieflage ist offensichtlich.

Sie wird durch die Parteistellung gemildert. Erst das Recht, eine Entscheidung durch ein Gericht auf Gesetzeskonformität prüfen zu lassen, bringt die Zivilgesellschaft auf Augenhöhe mit den Projektwerbenden. Denn dann ist allen Beteiligten klar, dass Projekt und Verfahren die gesetzlichen Vorgaben auch tatsächlich einhalten müssen. Man kann die Parteistellung also mit einem Damoklesschwert vergleichen, das über den Köpfen der Projektwerbenden schwebt³.

Aufgrund der Parteistellung sind sich alle Beteiligten bewusst, dass es am Ende des Verfahrens zu einem zeitraubenden Gerichtsverfahren kommen könnte. Das Wissen darum kann bewirken, dass Projektwerbende von Beginn an Umweltaspekte korrekt in der Planung berücksichtigen, den Standort sorgfältig evaluieren und frühzeitig betroffene Personen und Umweltorganisationen einbeziehen⁴. Diese präventive Wirkung ist aus meiner Sicht der größte Nutzen der Parteistellung. Das Recht auf Zugang zu Gericht fördert Konsenslösungen. Als Ergebnis der Verfahren sollen Projekte entstehen, die breit akzeptiert sind und bei denen es gar nicht notwendig ist, sie durch ein Gerichtsverfahren weiter zu optimieren.

Als Geschäftsführerin einer Umweltorganisation habe ich UVP-Verfahren erlebt, in denen die Projektwerbenden transparent informierten, Umweltaspekte gut berücksichtigt haben und sogar noch auf Verbesserungsvorschläge eingingen. Diese Verfahren waren schnell abgeschlossen, die Projekte in kurzer Zeit realisiert.

Natur- und Umweltrecht einhalten

Denn ein Gerichtsverfahren ist für Umweltorganisationen und Einzelpersonen oder Bürger*innen-Initiativen extrem aufwendig und wird nur dann eingeleitet, wenn eine hohe Chance besteht, dass es in wichtigen Punkten zu Verbesserungen kommen kann.

Dass es so ist, zeigt die Praxis. In den Umweltorganisationen hat sich ein großes Fachwissen angesammelt. NGOs legen nur selten eine Beschwerde ein, sind damit aber gleichzeitig ungewöhnlich erfolgreich. In der Schweiz haben Beschwerde führende Umweltorganisationen im

³ Vgl. *Flückiger/Morand/Tanquerel*, Evaluation, S. 166

⁴ Vgl. *BUWAL*, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S. 20f, *Flückiger/Morand/Tanquerel*, Evaluation, S. 165f

Jahr 2016 in zwei Drittel aller Fälle mindestens teilweise Recht bekommen.⁵ In Liechtenstein ist es ähnlich. In meiner Zeit als Geschäftsführerin hat die Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz zweimal Beschwerde gegen eine UVP-Entscheidung eingelegt und beide Male Recht bekommen. Eine andere Beschwerde, mit der die Alternativen-Auswahl in einem SUP-Verfahren gerügt wurde, war nicht erfolgreich.

Bei beiden UVP-Beschwerden ging es jeweils darum, die bestehenden Gesetze einzuhalten bzw. korrekt zu vollziehen. Das ist auch das, was man mit einer Beschwerde im UVP-Verfahren erreichen kann. Dort ist es nicht mehr möglich, ein Projekt zu verhindern. Denn es durchlaufen ja nur die Projekte ein UVP-Verfahren, bei denen mit einer Grobprüfung abgeklärt wurde, wie hoch die Umweltauswirkungen sein können. Bei ihnen ist deshalb die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie auch genehmigungsfähig sind. Die UVP-Statistik Österreichs belegt dies: Der weitaus größte Teil der Projekte wird bewilligt. Nur wenige werden zurückgezogen, zurückgewiesen oder nicht bewilligt^{6,7}. In den UVP-Verfahren geht es also nicht darum, Projekte zu verhindern. Es geht um die Frage, ob die Natur- und Umweltgesetze auch tatsächlich eingehalten werden und die Genehmigung zu Recht erteilt wurde.

Das – und nur das – kann eine Partei in einem UVP-Verfahren einwenden. Eine Partei übernimmt damit die Funktion einer „Umwelt-Radarfalle“. Die vorbeugende Wirkung ist wissenschaftlich belegt. Das Schweizerische Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft BU-

⁵ Vgl. *BUWAL*, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S 20: „Die hohe Erfolgsquote der Verbandsbeschwerden bei den Behörden und bei den Gerichten verstärkt diese präventive Wirkung» Bsp: Anteil Verbandsbeschwerden am Bundesgericht: 1 %, Erfolgsquote von Verbandsbeschwerden: 63 %, Erfolgsquote insgesamt: 18 %, Verhältnis Erfolgsquote Verbandsbeschwerden versus Beschwerden insgesamt: 3,5 %

Vgl. *BAFU*, Auswertung der abgeschlossenen Beschwerdefälle der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen für das Jahr 2016: «Fazit: Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Anzahl der eingereichten Beschwerden zurückgegangen. **In über 66 % der Fälle haben die Beschwerdeführer mindestens teilweise Recht bekommen.** In etwas mehr als 2 % der Fälle erwiesen sich die Beschwerden als gegenstandslos, da die Vorhaben zurückgezogen oder geändert wurden. Daraus ergibt sich eine positive Bilanz in Bezug auf die Verwendung des Verbandsbeschwerderechts.»

Vgl. *Umweltministerium*, Anfragebeantwortung vom 2. Juni 2016: «Für den angefragten Zeitraum 2005 bis Ende 2014 wurden 294 UVP-Verfahren beantragt. [...] Diese ungesicherte Datenlage zeigt für den Zeitraum 2005 bis April 2016, dass in 23 Verfahren Rechtsmittel von Umweltorganisationen erhoben wurden.

Vgl. *Ökobiuro*, Positionspapier, Okt. 2015: «In Deutschland nahmen Umweltorganisationen von 2006 bis 2012 demnach in weniger als 2 % der möglichen Fälle Rechtsschutz in Anspruch.»

⁶ Vgl. *BMLFUW*, 6. UVP-Bericht an den Nationalrat 2015, S. 18: Der Verfahrensstatus weist für über zwei Drittel (72 %) aller beantragten UVP-Vorhaben (410 Vorhaben) seit dem Jahr 2000 eine Bewilligung aus. Für ca. ein Fünftel der Vorhaben liegt noch keine abschließende Entscheidung vor.

Abbildung 11: Status bzw. Ergebnis der beantragten UVP-Verfahren seit 2000 relativ: bewilligt 73 %, laufend 18 %, zurückgewiesen 5 %, nicht bewilligt 3 %, zurückgewiesen 1 %

⁷ Vgl. *Ökobiuro*, UVP-Verfahren in Österreich, S. 1: «Wie oft gehen UVP-Verfahren negativ aus? Fast nie. Seit dem Jahr 2000 endeten nur 4 % aller abgeschlossenen UVP-Verfahren (inkl. der vereinfachten Verfahren) mit einem negativen Bewilligungsbescheid. In einem weiteren Prozent der Verfahren wurden die Projekte aus Formalgründen zurückgewiesen. Gleich 89 % der Verfahren endeten hingegen mit einem positiven Bewilligungsbescheid. Die restlichen 6 % wurden von den Projektwerbern zurückgezogen.

WAL schreibt im Jahr 2000 im Bericht ‚Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen?‘: *„Das Recht der Organisationen, umweltrechtliche Verfügungen anzufechten, erhöht die Qualität der Verwaltungsentscheide: **Da immer mit einer Anfechtung zu rechnen ist, erhält die korrekte Anwendung der gesetzlichen Vorgaben Priorität und muss sich nicht den politischen Interessen beugen.** Die Untersuchung zeigt auch, dass der Druck des Verbandsbeschwerderechts einen Lernprozess sowohl bei den Projektierenden wie auch bei der Verwaltung auslöst und die Anwendung des Umweltrechts dadurch beschleunigt wird.“*⁸

Es gibt noch weitere positive Wirkungen der Parteistellung, zum Beispiel, dass wichtige offene Rechtsfragen geklärt werden, dass das Fachwissen der Umweltorganisationen und der Menschen vor Ort berücksichtigt werden kann. Oder dass diese Art der Gesetzeskontrolle kostengünstig ist. Der Staat spart Kosten für Überwachungs- und Kontrollaufgaben⁹. Aus Zeitgründen gehe ich darauf hier nicht ein.

Die Parteistellung in Umweltverfahren hat in der Gesamtbetrachtung also positive Auswirkungen. Trotzdem steht sie regelmäßig unter Beschuss. Kritisiert wird vor allem, dass Umweltorganisationen und Bürger*innen-Initiativen Projekte verzögern oder blockieren.

Was beschleunigt Umweltverfahren? ^{10,11}

Daher möchte ich auf die Frage eingehen, was UVP-Verfahren beschleunigen könnte. Dabei beschränke ich mich auf die Aspekte, die ich für besonders wichtig halte:

⁸ BUWAL, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S 21: «... Für manche Verwaltungen kann es andererseits auch bequemer sein, wenn die Umweltschutzorganisationen intervenieren, als selbst ein Projekt in Frage stellen zu müssen. Mitunter kann dies auch zu einer abwartenden Haltung der Verwaltung führen oder dazu, dass Behörden ihre eigenen Umweltschutzaufgaben nicht im geforderten Mass wahrnehmen.»

⁹ Vgl. BUWAL, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S. 28: «Wie die Untersuchungen gezeigt haben, unterstützt das Verbandsbeschwerderecht die Umsetzung der umweltrechtlichen Vorschriften bei Planungs- und Bauprojekten in direkter und indirekter Weise. Dank dieser Wirkung kann der Staat Kosten für Überwachungs- und Kontrollaufgaben einsparen. [...] Es ist offensichtlich, dass der Aufbau eines anderen, aber ebenso wirksamen Kontrollsystems wesentlich teurer zu stehen käme als die heutige Lösung. Angesichts der tiefen Kosten sowie der hohen Wirksamkeit für die Umsetzung der Umweltschutzgesetzgebung erweist sich das Verbandsbeschwerderecht als sehr effizient. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu einer vollständigen Verstaatlichung der Kontrolle.»

¹⁰ Vgl. BUWAL, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S 27f: Als wirkliche Gründe für lange Verfahren erscheinen – neben ungenügender Vorbereitung der Projekte durch die Investoren – vor allem unzulängliche raumplanerische Grundlagen, komplizierte, ungeeignete und/oder schlecht koordinierte erstinstanzliche Bewilligungsverfahren sowie die Überlastung der Gerichte, die ihrerseits wieder verschiedene Ursachen aufweist. Im Gegenteil zeigt die Untersuchung, dass bei frühzeitigem Dialog durchaus schnelle Lösungen möglich sind. Werden komplexe Projekte vorbereitet, müssen in jedem Fall die massgeblichen planungs- und umweltrechtlichen Aspekte geklärt werden. Es ist wichtig, diese Abklärungen frühzeitig durchzuführen und bei der Projektierung laufend zu berücksichtigen.

¹¹ Vgl. *Ökobüro*, UVP-Verfahren in Österreich, S. 2: Nach Ansicht des Rechnungshofes verzögert neben der Vervollständigung von Unterlagen vor allem die komplexe Struktur der sog. Teilkonzentrierten UVP-Verfahren deren Abschluss. Bei diesen müssen mehrere Behörden zusammenarbeiten. Darüber hinaus haben folgende Aspekte Einfluss auf die reine Verfahrensdauer:

Gutes Gesprächsklima¹², Vertrauen und Transparenz

Aus meiner Sicht braucht es ein vertrauensvolles Miteinander zwischen Projektwerbenden und der Zivilgesellschaft sowie die Bereitschaft zu Kompromissen. Wenn die Projektwerbenden sämtliche Probleme offen ansprechen und in den Unterlagen nachvollziehbar darstellen, wie sie gelöst werden, ist bereits viel gewonnen.

Ich habe erlebt, dass Projektwerbende vor einem UVP-Verfahren das Gespräch mit den Umweltorganisationen gesucht haben, um frühzeitig abzuklären, welche Lösungsvariante gut sein könnte. So ein Vorgehen führt zu Akzeptanz.

Es kann aber auch komplett anders ablaufen. Beispielsweise wollte ein Projektwerber auf einer Deponie Inertstoffe in einem Kompartiment ablagern. Die Fragen rund um das Sickerwasser waren dabei besonders wichtig, weil Sickerwasser aus der Deponie in einen für das Trinkwasser wichtigen Grundwasserkörper gelangen könnte. Genau diese Fragen wurden aber über eine Auflage in ein Bewilligungs-Verfahren verlagert, in dem Umweltorganisationen keine Parteistellung haben. Das UVP-Verfahren endete vor Gericht und dauerte lange. Der EFTA-Gerichtshof gab der Umweltorganisation Recht. Es sei nicht zulässig, die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen in nachgelagerte Bewilligungsverfahren zu verlagern, in denen Nichtregierungsorganisationen keinen Zugang zu Gericht haben¹³.

Vollständige Projektunterlagen in einer hohen Qualität

Der Versuch, kritische Aspekte zu verstecken und zu hoffen, dass sie von den Umweltorganisationen nicht entdeckt werden, scheitert in der Regel und zieht ein Verfahren nur unnötig in die Länge. Damit sind wir beim zweiten Aspekt. Wichtig ist es, transparent zu informieren und vollständige, sorgfältig ausgearbeitete Projektunterlagen vorzulegen. Das *Ökobiuro* hat

-
- die Qualität und Vollständigkeit der eingebrachten Projektunterlagen (auch während des Verfahrens kann sich die Unvollständigkeit von Unterlagen herausstellen)
 - die Anzahl der Beteiligten und deren eingebrachten Einwendungen
 - die Dauer der Arbeit der Sachverständigen
 - allfällige Änderungen des Projekts durch den Projektwerber während des laufenden Genehmigungsverfahrens.

¹² Vgl. *BUWAL*, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S 23: Ob ein Projekt nach Abschluss einer Vereinbarung reibungslos abgewickelt werden kann, ist daher auch oft vom herrschenden Verhandlungsklima abhängig. Werden die Verhandlungen im gegenseitigen Vertrauen geführt, können sich beide Verhandlungspartner darauf verlassen, dass sich jeder seinerseits für die Umsetzung der vereinbarten Lösung engagiert. In diesem Fall kann ein Projekt sehr schnell abgewickelt werden.

¹³ Vgl. EFTA-Court, Urteil vom 2. Oktober 2015 in der [Rechtssache E-03/15](#): Es ist nicht mit Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU vereinbar, im Zuge eines Umweltverträglichkeitsprüfverfahren die Klärung entscheidungswesentlicher Fragen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Projekts, wie der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 2011/92/EU angeführten, in nachgelagerte Bewilligungsverfahren zu verlagern, in denen Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, keinen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung haben.

berechnet, dass unvollständige Unterlagen der Projektwerber UVP-Verfahren im Schnitt um neun Monate verzögern. Bei den vereinfachten UVP-Verfahren sind es acht Monate¹⁴.

Partizipation als Chance begreifen

Positiv wirkt sich auf die Verfahrenszeit auch aus, wenn Projektwerbende nicht nur das absolut Notwendige tun, um Umweltbelastungen zu reduzieren oder auszugleichen. Wer hier eher großzügig ist und ernsthaft versucht, Natur- und Umweltbelastungen so gering wie möglich zu halten, beschleunigt sein Verfahren. Wer aber versucht, Umweltauswirkungen schön zu rechnen oder bei entlastenden Maßnahmen zu sparen, der riskiert ein Gerichtsverfahren und damit eine lange Verfahrensdauer.

Aus Alternativen die nachhaltigste Variante auswählen

Die wichtigste Entscheidung überhaupt fällt nicht in der Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern davor in der Strategischen Umweltprüfung. Dort werden Alternativen geprüft und dort wird entschieden, welches Projekt umgesetzt werden soll. Die Art und Weise, wie eine SUP durchgeführt wird und wie die Menschen vor Ort in die Entscheidung eingebunden werden, stellt die Weichen in Richtung friedliches oder strittiges Verfahren.

Sinn und Zweck einer Strategischen Umweltprüfung ist es ja, **vor** der Entscheidung für ein konkretes Projekt die wesentlichsten Umweltauswirkungen grob zu ermitteln und diese bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Wer die SUP zu einer Alibi-Übung verkommen lässt und sich danach auch noch wider besseren Wissens für eine wenig umweltfreundliche und wenig nachhaltige Variante entscheidet, der geht naturgemäß ein hohes Risiko ein, dass das UVP-Verfahren mit einem langen Gerichtsverfahren endet.

Sinnvoller ist es aus meiner Sicht, wenn die Strategische Umweltprüfung als Chance gesehen würde, eine große Mehrheit der Menschen von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit des Projektes zu überzeugen. Wer aufzeigen kann, dass man sich in einer Gesamtbetrachtung tatsächlich für das Projekt mit dem größtmöglichen Nutzen und den geringsten negativen Auswirkungen entschieden hat, erhöht die Chance, dass das Projekt breit akzeptiert wird.

¹⁴ Vgl. *Ökobüro*, UVP-Verfahren in Österreich, S. 2f: Unvollständige Unterlagen der Projektwerber verzögerten die UVP-Verfahren im Schnitt um neun Monate, die vereinfachten Verfahren um acht Monate. Bis zur Ausstellung eines Bescheides durch die Behörde dauerte es damit in UVP-Verfahren im Schnitt insgesamt 21 Monate, in vereinfachten Verfahren 15 Monate, bis die Behörde einen Bescheid erlassen konnte.

Wie ich bereits aufgezeigt habe, wirkt die Parteistellung präventiv und trägt wesentlich dazu bei, dass das Umweltrecht eingehalten wird und Verfahren korrekt ablaufen. Deshalb befürworte ich es, dass der Zivilgesellschaft das Recht eingeräumt wird, am Ende einer Strategischen Umweltprüfung durch ein unabhängiges Gericht prüfen zu lassen, ob das Verfahren korrekt abgelaufen ist und bei der Entscheidung für ein konkretes Projekt alle gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden. Das Recht würde präventiv wirken und dazu beitragen, dass vernünftige Alternativen geprüft werden und der Minimierung der Umweltschäden bei der Entscheidung mehr Gewicht zukommt.

Standortentwicklungsgesetz¹⁵

Nicht beschleunigen lassen sich Verfahren übrigens dadurch, dass den Umweltorganisationen und Bürger*innen-Initiativen die Parteistellung genommen wird. Weil Nachbarn und Nachbarinnen trotzdem Parteistellung haben und froh darüber sind, wenn ihnen die Umweltorganisationen mit ihrem Fachwissen unter die Arme greifen.

Ein Ausschluss der Parteistellung für Umweltorganisationen nur für bestimmte Projekte, die ein Auswahlverfahren durchlaufen, wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht mit der Aarhus-Konvention kompatibel.

Ein derartiger Vorschlag wurde bereits in der Schweiz geprüft. Dort wurde im Jahr 2008 über die Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz“¹⁶ abgestimmt. Zwei Drittel lehnten den Vorschlag ab, das Verbandsbeschwerderecht dann auszuschließen, wenn Vorhaben auf Volksabstimmungen oder Entscheidungen der Parlamente oder Gemeinden beruhen.

Im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft prüfte Frau *Keller* die Initiative in zwei Gutachten. Sie kam hinsichtlich der Kompatibilität mit der Aarhus-Konvention zum Ergebnis,

¹⁵ Vgl. *BMDW*, 15/7 Vortrag an den Ministerrat am 24.4.2018: Standortentwicklungsgesetz: Mit dem Standortentwicklungsgesetz soll daher festgeschrieben werden, dass die Bundesregierung einzelnen Projekten, die der Entwicklung bzw. der Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreichs in außerordentlichem Maße dienen, das besondere Interesse der Republik bestätigen kann, um daran besondere verfahrensbeschleunigende Maßnahmen in anderen Materiengesetzen knüpfen zu können.

¹⁶ Vgl. *Bundeskanzlei*, Schweizerische Eidgenossenschaft, [Eidgenössische Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!»](#), abgerufen am 17.06.2018

das Übereinkommen sehe ein Verbandsbeschwerderecht unabhängig davon vor, ob im konkreten Fall ein demokratischer Entscheid vorliegt oder nicht¹⁷. Der von den Initianten angestrebte Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts bei Vorliegen eines demokratischen Entscheides stehe in klarem Widerspruch zur UVP- und IVU-Richtlinie wie zur Aarhus-Konvention.¹⁸ In der Schweiz habe die Aarhus-Konvention aufgrund ihrer Nähe zu menschenrechtlichen Übereinkommen sogar Vorrang vor divergierendem Verfassungsrecht¹⁹. *Keller* sieht auch Probleme im Bereich des innerstaatlichen schweizerischen Rechts.²⁰

Wann ist ein Projekt sinnvoll?

Abschließend möchte ich auf einen Aspekt eingehen, der aus meiner Sicht in den Diskussionen zur Parteistellung und zur Verfahrensbeschleunigung immer mitschwingt.

Es gibt Projekte, die komplett in Frage gestellt werden. Nicht, weil irgendwo irgendein Umweltgesetz nicht eingehalten wird, sondern weil das Projekt selbst als nicht sinnvoll erachtet wird. Ein konkretes Beispiel aus meiner Heimat ist der Bau eines neuen Wasserkraftwerks im Rhein. Das saubere Grundwasser wäre in Gefahr. Die Auswirkungen wären schwerwiegend,

¹⁷ Vgl. *Keller*, Zusatzgutachten, S. 6 und 22; Rz 32: Sollte die Initiative zu Stande kommen und von Volk und Ständen angenommen werden, würde insofern ein Widerspruch zur Aarhus-Konvention entstehen, als bestimmte Entscheide, die einen mehr oder weniger engen Konnex zu demokratischen Verfahren aufweisen, vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommen würden, während die Aarhus-Konvention bei den in Anhang I aufgelisteten Verwaltungsakten unabhängig von der entscheidenden Behörde eine Beschwerdemöglichkeit der Verbände vorsieht. Der von den Initianten angestrebte Vorbehalt für demokratische Entscheide steht in klarem Widerspruch zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention, wobei das Ausmass des Widerspruchs letztlich davon abhängt, ob der Initiativtext in einem weiteren oder in einem engeren Sinn ausgelegt wird. Je grösser der Kreis der vom Verbandsbeschwerderecht ausgenommenen Entscheidungen ist, desto grösser wird im Falle des Zustandekommens der Volksinitiative und ihrer Annahme durch Volk und Stände auch die Inkompatibilität zwischen der Aarhus-Konvention und dem schweizerischen Recht sein.

¹⁸ Vgl. *Keller*, Zusatzgutachten, S. 7 und 29, Rz 46: Da die UVP- sowie die IVU-Richtlinie die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinsichtlich des Verbandsbeschwerderechts umsetzen, ist die Volksinitiative zur Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts dazu im selben Masse inkompatibel wie sie es auch im Verhältnis zur Aarhus-Konvention ist. Auch auf europarechtlicher Ebene unterliegen Projekt mit erheblichen Umwelteinwirkungen unabhängig davon, ob sie auf einem demokratischen Entscheid beruhen, dem Verbandsbeschwerderecht.

¹⁹ Vgl. *Keller*, Gutachten S. 25f, Rz 40: Im vorliegenden Fall ist insbesondere zu beachten, dass die Aarhus-Konvention eine gewisse Nähe zu menschenrechtlichen Übereinkommen aufweist, da sie in für das Umweltvölkerrecht neuartiger Weise unmittelbar Rechte des Einzelnen statuiert. Internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte – insbesondere bei der EMRK – räumt das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung eine privilegierte Position ein. Diese Umstände sprechen für einen Vorrang der Aarhus-Konvention vor divergierendem Verfassungsrecht im Sinne des Initiativbegehrens. Die rechtsanwendenden Behörden wären im Falle einer vorbehaltlosen Ratifikation daher gehalten, den Vorgaben der Aarhus-Konvention trotz davon abweichendem Verfassungsrecht Geltung zu verschaffen.

²⁰ Vgl. *Keller*, Gutachten, S. 6, Rz 9: Die Ungleichbehandlung von Entscheiden gleicher materieller Tragweite in Bezug auf die Unterstellung unter das Verbandsbeschwerderecht entbehrt sachlicher und vernünftiger Gründe und verstösst daher gegen das Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtssetzung (Art. 8 Abs. 1 BV). Demgegenüber ist die Ungleichbehandlung der Umweltschutzorganisationen gegenüber den anderen Beschwerdeberechtigten in Bezug auf Entscheide, die auf Volksabstimmungen beruhen, unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit unproblematisch, da die verschiedenen Kategorien von Beschwerdelegitimierten nicht als «gleich» i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BV betrachtet werden können. Kritisch zu beurteilen ist diese Unterscheidung allerdings unter Willkürgesichtspunkten (Art. 9 BV), da das Begehren kaum zur Verhinderung von Verfahrensverzögerungen beizutragen vermag.

sodass das Wasserkraftwerk von den Umweltorganisationen und einem großen Teil der Bevölkerung strikt abgelehnt wird. Bei solchen Projekten setzen sich die Organisationen und die Bürger*innen-Initiativen natürlich das Ziel, das Projekt zu verhindern. In der Schweiz und in Liechtenstein können sie über eine Initiative oder ein Referendum das Projekt den Bürger*innen zur Abstimmung vorlegen. Das Ergebnis wird in der Regel breit akzeptiert.

Unabhängig von dieser Möglichkeit stellt sich aber auch hier die Frage, ob es die Verfahren beschleunigen würde, wenn es in diesen Fällen keine Parteistellung gäbe. Eher nicht. Denn das würde nur politischen Widerstand hervorrufen.²¹ Erinnern Sie sich an das fertig gebaute Atomkraftwerk Zwentendorf, das nach einer Volksabstimmung 1978 nicht in Betrieb genommen wurde? Oder an das Donaukraftwerk Hainburg, das nach der Besetzung der Hainburger Au im Winter 1984/85 aufgegeben werden musste?

Zusammenfassend hat sich die Parteistellung von Umweltorganisationen, Bürger*innen-Initiativen und Privatpersonen bewährt und bewirkt, dass Natur- und Umweltgesetze besser vollzogen werden. Das Beschwerderecht wirkt präventiv und folgt dem Gedanken, dass sich Probleme schneller miteinander als gegeneinander lösen lassen. Und dass Konflikte effizienter durch Kompromisse als durch Konfrontation gelöst werden.

Deshalb spreche ich mich klar gegen Reformvorhaben aus, die aufbauend auf der Grundhaltung „Wirtschaft first“ die Rechte der Zivilgesellschaft einschränken. Wer mit den Belastungen, die ein Projekt verursacht, leben muss, hat ein Recht darauf, sich selbst direkt im Verfahren zu beteiligen oder sich von Bürger*innen-Initiativen oder Umweltorganisationen vertreten zu lassen.

²¹ Vgl. *BUWAL*, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? S 27: Die ersatzlose Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts würde den Gesetzesvollzug im Umweltrecht schwächen, weil sowohl die direkte als auch die präventive Wirkung aufgehoben würden. Eine wesentliche Beschleunigung der Verfahren wäre aufgrund der genannten Gründe nicht zu erwarten, ebenso wenige eine Lösung der übrigen Probleme. Die Reaktionen der Umweltschutzorganisationen zeigen zudem, dass sie auf Alternativen wie den politischen Widerstand in all seinen Spielarten zurückgreifen würden. In verschiedenen Fällen würden private Beschwerdeführer in die Lücke springen. Gewiss ist, dass sich das politische Klima verhärten würde und die auf Konsenslösungen ausgerichteten Beziehungen zwischen den Organisationen und den Bauwilligen gefährdet oder zerstört würden. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Abschaffung der Verbandsbeschwerde als wenig durchdachte Lösung mit unsicheren Nebenwirkungen.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Umwelt BAFU, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Auswertung der abgeschlossenen Beschwerdefälle der schwerdeberechtigten Umweltorganisationen für das Jahr 2016, Bern, Juni 2017

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft BUWAL, Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? Kurzfassung der Evaluation von Alexandre Flückiger, Charles-A. Morand, Thierry Tanquerel, Uni. Genf, Bearbeitung: Urs Steiger. Bern, 2000

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft BMLFUW, 6. UVP-Bericht an den Nationalrat 2015, Wien, 2015

Flückiger, Alexandre/Morang, Charles A./Tanquerel, Thierry, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Berne : Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 2000

Keller, Helen, Gutachten zur Volksinitiative « Verbandsbeschwerderecht : Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz !», Zürich, 2005

Keller, Helen, Zusatzgutachten zur Volksinitiative « Verbandsbeschwerderecht : Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz !», Zürich, 2006

Matt, Andrea, Die Stellung der Bürgerinitiativen in österreichischen UVP-Verfahren, Diplomarbeit Institut für Europarecht, Johannes-Kepler-Universität Linz, Mauren, 2015

Ökobiuro, UVP-Verfahren in Österreich, Fragen und Antworten zu Anzahl, Dauer und Beschwerden, 2018, abgerufen am 15.06.2018

UNECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, Second edition 2014, abgerufen am 13.06.2018