

1. Umweltrecht Allgemeiner Teil

Bernhard Raschauer / Daniel Ennöckl

Gliederung

- I. Grundlagen des Umweltrechts
 - A. Einleitung
 - B. Zum Begriff „Umweltrecht“
 - C. Zwecke und Prinzipien
 - D. Das Umweltrecht und seine „Instrumente“
 - E. Umweltrechtswissenschaft
- II. Umweltpolitik
- III. Verfassung und Umweltrecht
 - A. Kompetenzverteilung
 - B. Staatsaufgabe Umweltschutz
 - C. Grundrechte
 - D. Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips
 - E. Entscheidungen im Konflikt

I. Grundlagen des Umweltrechts

A. Einleitung¹

Dass unsere Umwelt beeinträchtigt ist und des Schutzes bedarf, entspricht alltäglicher subjektiver Erfahrung jedes Einzelnen. Jede der periodischen Mikrozensus-Umwelt-Erhebungen der Statistik Austria bestätigt aufs Neue, dass sich die Wohnbevölkerung ganz dominierend durch **Lärm**, abgeschlagen an zweiter Stelle durch Gestank beeinträchtigt fühlt.

Gegenstand der Besorgnis, wenngleich für den Einzelnen nicht in gleicher Weise greifbar, sind aber auch die Chemisierung von immer mehr Lebensbereichen und damit im Zusammenhang einerseits die Angst vor schleichender alltäglicher Vergiftung und andererseits das unabschätzbare Gefahrenpotenzial von Großunfällen. Weiters sind der Einsatz neuer Technologien (Gentechnik, Nanotechnologie)², die zunehmende Belastung der Umgebung durch elektromagnetische Felder (Elektrosmog) und das bedrückende Gefahrenpotenzial **ionisierender Strahlung**, insb bei Fehlfunktionen von Kernkraftwerken, anzuführen.

Als Medienkonsumenten erfahren wir täglich von den Beeinträchtigungen der Umweltmedien: Die Luftbelastungen durch Schwefeloxide und flüchtige organische Verbindungen (VOC) sind im Lauf der letzten Jahre zwar zurückgegangen,

¹ Vgl die Angaben in Umweltbundesamt (Hrsg), Elfter Umweltkontrollbericht – Umweltsituation in Österreich (2016); vgl auch www.umweltbundesamt.at und die Umweltschutzberichte einzelner Ämter der Landesregierungen; weiters verschiedene Einzelberichte, zB die periodisch herausgegebenen Gewässerschutzberichte des BMNT (Wassergüte in Österreich – Jahresbericht [2013–2015]) und die Abfallwirtschaftspläne des Bundes (Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2017) und der Länder.

² Vgl dazu *I. Eisenberger*, Innovation im Recht (2016).

jene durch Kohlen- und Stickoxide sind jedoch noch immer auf (zu) hohem Niveau. Zudem geben in den letzten Jahren die auf Verbrennungsprozesse zurückgehenden Feinstaubbelastungen (PM₁₀ und PM_{2,5}) Anlass zur Besorgnis.

Den Erfolgen bei der Wiederherstellung guter **Wasserqualität** der Seen und der fließenden Gewässer steht das ungelöste Problem der Verunreinigung von Grundwasserkörpern – nicht zuletzt durch landwirtschaftliche Aktivitäten, aber auch durch Abwässer aller Art – gegenüber. Hochwasserereignisse lenken verstärkt den Blick auf verschiedene bauliche Eingriffe in den Wasserhaushalt.

Durch Bautätigkeiten (Gebäude, Verkehrsanlagen) verlieren wir im Durchschnitt 12,9 ha pro Tag an bislang unverbauten Flächen. Schadstoffgehalte in Lebensmitteln weisen auf die zunehmende Belastung der **Böden** hin.

Beim natürlichen Lauf der Dinge hinterlassen wir den nächsten Generationen weniger **Tier- und Pflanzenarten**, als wir selbst noch vorgefunden haben; die Nutzorientierung für den Menschen nimmt zu, die Biodiversität nimmt drastisch ab. Baumaßnahmen verschiedener Art, Materialgewinnungen sowie die Agrarindustrie bewirken erhebliche Eingriffe in das innere Gefüge des Naturhaushalts, in Feuchtbiotope, Moore, Trockenrasen und andere schutzwürdige Gebiete. Immer weniger Flächen können noch als Gebiete mit weitgehender Ursprünglichkeit, als ökologisch wertvoll oder wenigstens als naturnah und unverbaut qualifiziert werden. **Naturschutz** ist zum punktuellen Schutz kleiner Reservate geworden.

Der globale Klimawandel, der auf nach wie vor steigende Emissionen von Treibhausgasen – vor allem CO₂ aus Verbrennungsprozessen aller Art, aber auch Methan aus Landwirtschaft und Deponien – zurückzuführen ist, und die partielle Zerstörung der Ozonschicht in der Atmosphäre haben bereits das Erfordernis eines weltweiten Vorgehens sichtbar gemacht.

Wirtschaftliche Aktivitäten – Gewerbe und Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Tourismus –, aber auch die Lebensführung der Privathaushalte sind auf Expansion und Wachstum ausgerichtet, und zwar – bei allem Gewinn an Optionen und an Lebensqualität, die frühere Generationen nicht vorgefunden haben – in vielfältiger Weise doch auch zu Lasten unserer Lebensgrundlagen.

Umweltschutz hat mit Verlusten zu tun, mit dem Verlust von Lebensräumen, von (landschaftlicher) Schönheit und von biologischer Vielfalt. Er hat, vor allem in technisierten Bereichen, überdies mit Einwirkungen zu tun,

- mit **Emissionen**, wenn wir sie vom Standpunkt der emittierenden Anlage oder Maschine aus betrachten, bzw
- mit **Immissionen**, wenn wir sie vom Schutzgut aus betrachten, auf das eingewirkt wird.

Vor allem im Bereich der Luftreinhaltung sind auch Transmissionen von Bedeutung, insb die oft großräumige Beförderung von Schadstoffen. So konnten in Österreich Luftschadstoffe nachgewiesen werden, die aus britischen Industrieanlagen stammen. Auch die Gewässerreinhaltung ist mit dem Problem konfrontiert, dass der Ort der Einwirkung und der Ort des Schadenseintritts auseinanderfallen können.

Immissionen können **Gefahren** darstellen, wenn sie Schäden besorgen lassen, insbesondere Gefahren für das Leben oder die Gesundheit von Menschen. Zumeist

erreichen Immissionen jedoch kein gesundheitsgefährdendes Niveau, sondern lassen „nur“ **Belästigungen** gewärtigen. In diesen Fällen geht es um die umweltpolitische Entscheidung und um die fachliche Beurteilung, welches Maß an Belästigung **zumutbar** oder unzumutbar ist.

Mitunter sind Belästigungen nicht evident und Gefahren wissenschaftlich nicht gesichert nachweisbar. In solchen Konstellationen – man denke nur an die Verwendung neuer Chemikalien, an Maßnahmen der Gentechnik oder an Phänomene von der Art des Elektrosmogs – stellt sich die Frage, ob Vorsorge und staatliche Regulierung gerechtfertigt sind. Es handelt sich letztlich um gesellschaftspolitische Entscheidungen, die mit Gesichtspunkten des „wirtschaftlichen Fortschritts“ und der Globalisierung konfrontiert sind.

Ein verwandter Aspekt wurde insb in den Debatten über die Nutzung der Kernenergie mit dem Begriff **Restrisiko** bezeichnet. Gefahrenabwehr und Belästigungsschutz zielen auf das Vermeiden der nach fachlicher Voraussicht zu gewärtigenden Beeinträchtigungen ab. Immer geht es um einen bestimmten Grad an Wahrscheinlichkeit; jede Produktzulassung und jede Anlagenbewilligung nimmt in Kauf, dass der Eintritt eines Produktfehlers bzw eines Störfalls nicht ganz ausgeschlossen werden kann.³ Bei besonders gefährlichen Tätigkeiten kann eine Vorsorge aber auch hinsichtlich wenig wahrscheinlicher Konstellationen als erforderlich angesehen werden.

Da wir nicht in idealen physikalischen Räumen leben, geht es häufig nicht um einzelne Emissionen und deren Immissionswirkungen, sondern um **summative Effekte**. Auf der einen Seite tritt eine neue Emissionsquelle zumeist zu einer bestehenden **Grundbelastung** hinzu, sodass in Frage steht, inwieweit die zusätzliche Belastung (noch) akzeptabel ist. Auf der anderen Seite macht erst der Summationseffekt verständlich, warum der individuelle Kfz-Verkehr in Bezug auf Lärm, Luftverunreinigung und Bodenverbrauch ein höchststrangiges Umweltproblem darstellt und warum es günstiger ist, wenn die Heizungsanlagen privater Haushalte durch ein entsprechend ausgerüstetes Fernwärmewerk ersetzt werden.

Emissionen – schwieriger auch Immissionen – können durch entsprechende Messeinrichtungen gemessen werden. Lärmgutachten auf der Basis der A-bewerteten (logarithmischen) Berechnungen in der Einheit Dezibel haben heute ein hohes Maß an technischer Raffinesse erreicht. Sie kontrastieren eigenartig – um das andere Extrem anzusprechen – zu den „olfaktometrischen“ Methoden (Geruchswahrnehmungstests), wenn es um komplexe Luftinhaltsstoffe („üble Gerüche“), etwa in der Nachbarschaft einer Schweinemast, geht. Emissionen kann mit verschiedenen Maßnahmen begegnet werden, mit **Primärmaßnahmen**, die das Entstehen von Schadstoffen reduzieren, oder aber mit **Sekundärmaßnahmen**, die Emissionen verringern (zB Filter, Reinigungsanlagen). Jedenfalls ist Umweltrecht

³ Vgl *Wimmer*, Risikoentscheidungen: Begriffsklärung und Problematik aus naturwissenschaftlicher Sicht, in Hauer (Hrsg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 17, der Risikoentscheidungen als Erkenntnisproblem und als ethisches Entscheidungsproblem erörtert. Vgl auch *Hauer*, Risikoentscheidungen im Umweltrecht, in Hauer (Hrsg), Risikoentscheidungen im Umweltrecht (2009) 45, zum rechtlichen Rahmen.

zu einem erheblichen Teil Technikrecht, sodass der Jurist von der Beurteilung durch Sachverständige abhängig ist. Und zwar oft von den Gutachten einer Mehrzahl von **Sachverständigen** unterschiedlicher Fachrichtungen.

Der Begriff der **synergetischen Wirkungen** ist im Umweltrecht negativ besetzt, bringt er doch den Umstand zum Ausdruck, dass bestimmte Emissionen, die für sich akzeptabel wären, dann nicht hingenommen werden können, wenn sie auf bestimmte andere Substanzen stoßen, etwa wenn der (ungefährliche) Stoff A auf den (ungefährlichen) Stoff B stößt und mit diesem in schädliche Reaktion tritt. Umweltschutz erfordert daher auch die entsprechende Vorausschau in komplexen Zusammenhängen.

Im Interesse erleichterter und einheitlicher Beurteilung werden von verschiedenen Organisationen technische Standards und **Richtlinien** (zB ÖNORMEN) entwickelt; sie dienen in erster Linie der Orientierung für Projektanten und Sachverständige. Zum Teil werden Standards auch mit Gesetz oder Verordnung – und damit verbindlich – festgelegt, insb als (Emissions- oder Immissions-) **Grenzwerte**.⁴ Grenzwerte haben den Vorteil der Beurteilungssicherheit. Umweltpolitisch nachteilig ist, dass sie zur Ausschöpfung des Grenzwerts auch in Fällen einladen, in denen im Einzelfall nach dem (zwischenzeitlich oft weiterentwickelten) Stand der Technik ein Mehr an Vermeidung möglich wäre.

In vielfältigen Konstellationen können Umweltziele zueinander in **Konflikt** treten: Die Lärmschutzwand und die Windenergieanlage zerstören das Landschaftsbild, der Arbeitnehmerschutz mindert die Möglichkeiten des Nachbarnschutzes (zB Belüftung einer Industriehalle), die Abfallverbrennung dient dem Umweltschutz und ist gleichzeitig selbst ein Umweltproblem.

Das als gesellschaftlich akzeptabel bestimmte Maß an Einwirkungen auf die Umwelt ist oft auch ein Problem der **Verteilungsgerechtigkeit**.⁵ Soll der Verkehr aus dem Ortskern auf eine Umfahrungsstraße verlagert werden, kommt es zur Belastung bisher unbelasteter Gebiete zugunsten der derzeit belasteten Gebiete. Wenn man sich zur Abfallverbrennung bekennt, dann muss es an mindestens einem Standort pro Bundesland eine Abfallverbrennungsanlage geben. Es treffen sodann die Argumente aufeinander, ob man die Anlage in einem Gebiet errichten soll, das ohnedies bereits belastet ist, oder ob man gerade dieser Bevölkerung nicht noch weitere Belastungen aufbürden darf. Bei der Raumordnung stehen in diesem Sinn Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zentral im Vordergrund.

Heute geht es oft nicht mehr um gesamthafte Aussagen über Umweltbelastungen. Die zunehmend dichteren Messnetze erlauben immer präzisere lokale Beurteilungen (zB der Feinstaubbelastung in Graz). Die dann erforderlichen gegensteuernden Maßnahmen (Verkehrsbeschränkungen, Verbot der Errichtung neuer Emitenten) stoßen oft auf Unverständnis: Maßnahmen zur Bewahrung der Lebensgrund-

⁴ Vgl *Hauer* in *Hauer* (FN 3) 75.

⁵ Siehe *Schulev-Steindl*, *Umweltrecht – eine Disziplin im Zeichen globaler Ressourcenknappheit*, RdU 2010, 4.

lagen werden als **Einschränkungen der Lebensqualität** (Mobilität, Arbeitsplätze) empfunden.⁶

Bemühungen um Umweltschutz sind häufig nicht mit der sachgemäßen Bewältigung neuer Einwirkungen konfrontiert, sondern mit „**Sünden der Vergangenheit**“: Ein Gewässer ist aufgrund bestehender Einleitungsrechte verunreinigt, ein aufgelassenes Betriebsareal oder eine Deponie stellt sich als „Altlast“ dar.

Vor allem in diesen Fällen wird sichtbar, was aber letztlich ganz allgemein gilt: Umweltschutz ist immer auch eine Frage der **Finanzierungsgerechtigkeit**.

B. Zum Begriff „Umweltrecht“

Umweltschutz zielt auf die Bewahrung von Lebensräumen und Lebensgrundlagen ab. Umweltrecht zielt in einem ersten, engsten Kreis auf die Bewahrung des **Einzelnen** vor Gefahren und Belästigungen ab, etwa vor jenen durch Lärm, Erschütterungen und Gestank. Dies erklärt, warum sich eine wesentliche Komponente des zivilrechtlichen Umweltrechts im Nachbarrecht (§§ 364 ff ABGB) findet. Und dies erklärt weiters, warum der Schutz des Privatlebens und der Wohnung (Art 8 EMRK) im Vordergrund der Grundrechtsbestimmungen auf dem Gebiet des Umweltrechts stehen (vgl unten III.C.).

In einem weiteren Kreis ist der Schutz der natürlich lebenden Lebewesen sowie die Bewahrung der **Lebensgrundlagen** des Menschen und der anderen Lebewesen zu sehen, etwa die Luftreinhaltung, der Schutz der Gewässer, der Bodenschutz oder der Naturschutz einschließlich der Walderhaltung. Dies ist sowohl in quantitativer Hinsicht (zB Wasserhaushalt, Grünlandausstattung) als auch in qualitativer Hinsicht (zB Luft- und Gewässerreinhaltung, Artenvielfalt) von Bedeutung.

Manche Maßnahmen dienen sowohl dem Schutz bestimmter einzelner Personen als auch dem Schutz der Allgemeinheit, wenn man sich etwa Fragen des Schutzes vor radioaktiver Strahlung oder vor elektromagnetischen Feldern vor Augen hält.

In einem dritten Kreis sind die **globalen** Probleme zu sehen, etwa der Abbau der atmosphärischen Ozonschicht, die schon spürbare Klimaerwärmung oder die Verunreinigung der Weltmeere. Es liegt auf der Hand, dass es zur Bewältigung dieser Probleme der Kooperation zwischen den Staaten sowie internationaler Vereinbarungen bedarf.

Als **Umweltrecht** kann man Rechtsvorschriften bezeichnen, die direkt oder indirekt solchen als nachteilig beurteilten Effekten entgegenwirken sollen.⁷

⁶ Siehe auch *Schulev-Steindl*, Ökonomie und Ökologie – Perspektiven einer Zielkonkurrenz am Beispiel des Umweltrechts, in Ennöckl/N. Raschauer/Schulev-Steindl/Wessely (Hrsg), *Über Struktur und Vielfalt im öffentlichen Recht – Festgabe für Bernhard Raschauer* (2008) 249.

⁷ Vgl *Schnedl*, *Umweltrecht im Überblick*² (2014) 29; *Hauer*, *Allgemeine Lehren des Umweltverwaltungsrechts*, in: Hauer (Hrsg), *Umweltrecht*² (2015) 96 ff.

In Österreich gibt es kein „Umweltschutzgesetz“ im Sinn einer Kodifikation. Ebenso wenig gibt es eine „Umweltbehörde“ im Sinn einer gesamtzuständigen Behörde. Dies erklärt sich daraus, dass es Bestimmungen zum Schutz der Umwelt schon in vielfältiger Weise in den Rechtsvorschriften gab, als Umweltschutz noch gar kein gesellschaftspolitisches Thema war. Die Rechtsordnung ist historisch nach anderen Ordnungsgesichtspunkten gewachsen. Daher findet man Umweltrecht in einer Vielzahl bundes- und landesgesetzlicher Vorschriften. Umweltbehörden sind dementsprechend die zur Vollziehung dieser Gesetze berufenen Behörden.

Angesichts der traditionell nach anderen Gesichtspunkten gewachsenen Strukturen der Rechtsordnung erklärt es sich – mehr oder minder kraft Konvention –, dass für Zwecke einer systematischen Darstellung⁸ zB **nicht** zum Umweltrecht gezählt werden:

- der Arbeitnehmerschutz, obwohl große Teile des Umweltrechts dem Schutz der Menschen dienen; beim Arbeitnehmerschutz stehen der besondere betriebliche Kontext und jene Abhängigkeit im Vordergrund, die zu einer besonderen Rechtsdurchsetzung (Arbeitsinspektorat) Anlass gegeben haben; im konkreten Einzelfall können Arbeitnehmerschutz und Umweltschutz zueinander in Konflikt treten, etwa wenn der Lärmschutz der Nachbarn geschlossene Tore und Fenster erfordert, der Arbeitnehmerschutz jedoch Licht- und Luftzugang;
- der Tierschutz, obwohl insb der Artenschutz einen wesentlichen Schwerpunkt des Naturschutzrechts bildet; dies erklärt sich daraus, dass sich der Tierschutz primär als Schutz jener Tiere entwickelt hat, die mit dem Menschen in Haus- und Hofgemeinschaft leben, mögen seine Regelungen auch heute darüber hinausgehen;
- der Denkmalschutz, obwohl der Naturdenkmalschutz und der (ästhetische) Landschaftsschutz (Schutz des Landschaftsbildes) heute Teile der Gesetze auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes bilden; dies hat vor allem kompetenzrechtliche Gründe (s u); im Einzelfall können Denkmalschutz und Naturschutz zueinander in Konflikt treten, da etwa der gepflegte Schlossgarten das Gegenteil dessen ist, was Naturschutz bedeutet;
- viele Bestimmungen auf dem Gebiet des „Produktrechts“, wie etwa das Lebensmittelrecht oder das Arzneimittelrecht, obwohl etwa das Chemikalienrecht oder das Gentechnikrecht im Allgemeinen in Darstellungen des Umweltrechts einbezogen werden; dies basiert auf der unterschiedlichen historischen Entwicklung dieser Gebiete.

⁸ Soweit in Rechtsvorschriften von „Umweltschutzvorschriften“ die Rede ist (zB § 19 Abs 10 UVP-G 2000), ist die Bedeutung dieses Rechtsbegriffs aus dem jeweiligen systematischen Zusammenhang zu ermitteln. Vgl zB *Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler*, UVP-G³ (2013) § 19 Rz 14. Vgl auch *Schnedl*, Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext, in FS Brünner (2007) 511; *Schulev-Steindl*, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Abs 3) (2009) 31.

Andererseits könnte man das Abfallwirtschaftsrecht heutiger Prägung durchaus dem öffentlichen Wirtschaftsrecht zuzählen. Es wird jedoch im Allgemeinen dem Umweltrecht zugerechnet, da es sich aus dem „Recht der Müllabfuhr“, aus Bestimmungen zur Vermeidung von hygienischen Missständen und von Umweltverschmutzungen, entwickelt hat.

C. Zwecke und Prinzipien

Umweltrechtliche Rechtsvorschriften können verschiedene Zwecke verfolgen. Soweit sie darauf abzielen, den Menschen und seine Lebensumwelt zu schützen, spricht man vom **anthropozentrischen** Ansatz. Für solche Bestimmungen gilt, dass sie Phänomene nur erfassen, soweit sie für den Menschen nützlich sind. Bei Rechtsvorschriften, die natürliche Phänomene um ihrer selbst willen schützen, spricht man vom **ökozentrischen** (bzw biozentrischen) Ansatz.

Seit die deutsche Bundesregierung im Jahr 1971 in ihrem Umweltprogramm das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip als Grundsätze des Umweltrechts angegeben hat, nehmen die sogenannten „**Prinzipien**“ in Darstellungen des Umweltrechts oft großen Raum ein.⁹ Es handelt sich dabei – entgegen dem üblichen Sprachgebrauch – weder um im Weg der Abstraktion gewonnene allgemeine Grundsätze noch um Leitlinien für die Gesetzgebung. Vielmehr gibt es in der großen Vielfalt von umweltrechtlichen Rechtsvorschriften einzelne Bestimmungen, die auf einer bestimmten Konzeption beruhen und in diesem Sinn als Ausdruck eines bestimmten „Prinzips“ gesehen werden, mag es auch viele anders konzipierte Bestimmungen (auch im selben Gesetz) geben.

Im Kern des Umweltrechts stehen Bestimmungen, die dem Vermeiden (von Beeinträchtigungen) und dem Bewahren (des Schützenswerten) dienen. Bestimmte Beeinträchtigungen sind verboten, bestimmte Immissionen können untersagt werden, bestimmte Gebiete oder Naturgebilde werden unter Schutz gestellt. Man kann in diesem Zusammenhang vom **Schutzprinzip** sprechen. Von ihrer Konzeption her betrachtet sind solche Regelungen zumeist nicht anders zu sehen als viele andere Vorschriften im Bereich des Verwaltungs- und Privatrechts.

Greifen Regelungen weiter in das Vorfeld von nachteiligen Entwicklungen, sollen also auch mögliche Ursachen von Beeinträchtigungen (im Sinn einer abstrakten Gefahr) hintangehalten werden, spricht man vom **Vorsorgeprinzip**: „Vermeide das Vermeidbare“. Solche Bestimmungen stellen tatbestandsmäßig häufig auf den „Stand der Technik“ in einem bestimmten Bereich ab, treten also nicht erst konkreten Gefahren entgegen. Vermieden werden sollen nachteilige Auswirkungen, die nach dem fortschrittlichen internationalen Stand der Technik für Maßnahmen und Anlagen der betreffenden Art vermieden werden können.

Aufgrund des Unionsrechts wird die Formel „Stand der Technik“ zunehmend durch die Formel „*best available techniques*“ (BAT) ersetzt, in deren Rahmen auch

⁹ Vgl insb Kloepfer, Umweltrecht⁴ (2016) 170 ff; Schmedl (FN 7) 53 ff; Hauer, Allgemeine Lehren des Umweltverwaltungsrechts, in: Hauer (FN 7) 103 ff.

die Kosten-Nutzen-Relation zu berücksichtigen ist (vgl die Übernahme in § 12a WRG), womit die Vorsorgewirkung abgeschwächt wird. Relevant für die Bestimmung des Stands der Technik sind vor allem die vom EIPPC-Büro in Sevilla erstellten BAT Dokumente, die *best available techniques* branchenspezifisch festlegen.¹⁰

In höherem Maß als in anderen Rechtsbereichen ist die „**Reparatur**“ einer der bestimmenden Zwecke des Umweltrechts. Wurde etwas Schützenswertes durch rechtswidrige Maßnahmen beeinträchtigt, ist der erhaltenswerte Zustand bestmöglich wiederherzustellen: Das ausgelaufene Öl ist abzupumpen, das verunreinigte Erdreich ist auszuheben und zu entsorgen, Drainagen sind zu entfernen, die gerodete Waldfläche ist zu bepflanzen. Das prominenteste Beispiel eines so verstandenen Reparaturprinzips ist wohl das Regime der Altlastensanierung. Es führt uns anschaulich die „Sünden der Vergangenheit“ vor Augen: Umweltschädigendes Verhalten einer Generation kann zu beträchtlichen finanziellen Belastungen der folgenden Generationen führen. Aber auch Rückwidmungen im Bereich der Flächenwidmung oder Rückbauten bei Straßen oder Gewässerbauten dienen oft der Behebung früherer Sünden.

Die modernste Akzentsetzung bildet das sogenannte Prinzip der **Nachhaltigkeit** (*sustainability*). Entwickelt von der UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro 1992, auf Basis des sogenannten *Brundtland-Reports* aus dem Jahr 1987),¹¹ stipuliert es das Anliegen der Befriedigung der Bedürfnisse der Gegenwart, ohne die Möglichkeit nachfolgender Generationen einzuschränken, ihrerseits ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Zu diesem Zweck soll ein Ausgleich von ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen angestrebt werden. Vereinzelt hat dieses Prinzip – in seiner modernen komplexen und abwägungsorientierten Konzeption¹² – Eingang in österreichische Rechtsvorschriften gefunden (zB § 1 Abs 3 ForstG), in erster Linie handelt es sich jedoch um eine rechtspolitische Konzeption. Als solche ist sie ambivalent zu sehen: In manchen Rechtsbereichen, etwa im Eisenbahn- und Luftfahrtrecht, könnte ein Fortschritt erzielt werden, wenn die betreffenden Rechtsvorschriften wenigstens auf das Niveau der Nachhaltigkeit gehoben, wenn also ökologische Ziele relevant würden. In jenen Rechtsbereichen, die heute schon vom Vorsorgeprinzip gekennzeichnet sind,¹³ kann Nachhaltigkeit dagegen nur einen Rückschritt bedeuten.

¹⁰ Siehe Saria (Hrsg), Der „Stand der Technik“ – Rechtliche und technische Aspekte der „Technikklauseln“ (2007); Köhler, Der „Stand der Technik“ in der Umwelthaftung, RdU-U&T 2008, 50; Forster, Der „Stand der Technik“ als Instrument des Umweltrechts (2015).

¹¹ „Our Common Future“, Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (1987).

¹² Das klassische Konzept der Nachhaltigkeit – nutze Ressourcen nur so, dass eine gleichartige Nutzung auch in Zukunft möglich sein wird – ist schon seit 1852 Inhalt des österreichischen Forstrechts; ökonomische Aspekte sind hierbei nicht von Belang.

¹³ Mauerhofer, Zur rechtlichen Umsetzung der Nachhaltigkeit in Österreich, RdU 2004, 84, 130.

Bestimmungen, die dem Vermeiden von Beeinträchtigungen und dem Bewahren des Schützenswerten dienen, knüpfen in erster Linie an den „Störer“ an: Betreiber bestimmter Anlagen sollen unzumutbare Belästigungen der Nachbarn unterlassen. Jedermann soll die zur Vermeidung von Gewässerverunreinigungen erforderliche Sorgfalt an den Tag legen (§ 31 Abs 1 WRG). Tritt dennoch eine Beeinträchtigung ein, soll der Störer selbst die erforderliche Reparatur vornehmen oder wenigstens die Kosten der Reparatur tragen (§ 31 Abs 3 WRG; vgl. weiters das B-UHG). Dies entspricht auch dem Anliegen der „ökosozialen Marktwirtschaft“: Umweltkosten sollen nicht auf die Allgemeinheit abgewälzt werden, sondern „internalisiert“ werden, also Eingang in die betrieblichen Kosten finden. In diesem Sinn sind große Teile des Umweltrechts vom **Verursacherprinzip** geprägt.

Allerdings gibt es auch viele gegenläufige Regelungen. Beispielsweise sind Emissionen mitunter „frei“, wenn sie geringfügig sind (§ 32 Abs 1 WRG) oder wenn bestimmte Grenzwerte (Abluft, Lärm) nicht erreicht werden; teilweise werden sie auch aus politischen Gründen für zulässig erklärt (§ 33g WRG). Jeder Einzelne macht beim Einschalten seiner Heizungsanlage oder beim Betrieb eines Kfz von solchen Rechten Gebrauch. Jede behördliche Genehmigung für emittierende Anlagen bewirkt – da es in Österreich keinen „Wasserzins“ und keinen „Luftzins“ gibt – eine Kollektivierung von Umweltkosten. Jedes Hinausschieben der Einhaltung von als erforderlich erachteten Vorkehrungen¹⁴ bedeutet eine Begünstigung des Emittenten zu Lasten der Allgemeinheit. Jede Förderung von Filtern und Reinigungseinrichtungen aus öffentlichen Mitteln bedeutet gleichfalls eine Kollektivierung von Umweltkosten. Und schließlich kann es aus verschiedenen rechtlichen und tatsächlichen Gründen dazu kommen, dass dem Verursacher die Kosten für bestimmte Reinigungsarbeiten nicht auferlegt werden können. Soweit die Freiheit des einen nicht nur zu Lasten bestimmter anderer geht – wie vor allem bei den als zumutbar beurteilten Emissionen im Nachbarschaftsverhältnis –, soweit es also um die Kollektivierung von Lasten geht, kann man vom **Gemeinlastprinzip** sprechen.

D. Das Umweltrecht und seine Instrumente

Kann Recht die Umwelt schützen? Je nachdem, ob man diese Frage Architekten, Verfahrenstechnikern oder Ökologen oder aber Juristen und Politikern stellt, wird die Antwort unterschiedlich ausfallen: Recht ist ein Instrument zur Steuerung menschlichen Verhaltens in der Gesellschaft; als solches wirkt es, wenn es beachtet wird und/oder wenn es durchgesetzt wird. Die Chance, dass Rechtsvorschriften im Interesse des Umweltschutzes wirken, ist umso größer, je angemessener die Regelungstechnik für die zu bewältigende Problemlage ist.

¹⁴ Vgl. etwa § 77 Abs 1 letzter Halbsatz GewO.

Dementsprechend unterschiedlich sind die **Instrumente** und **Regelungstechniken**, derer sich die Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Umweltrechts bedienen.¹⁵ Im Kern stehen die klassischen Formen:

- Die elementarste und älteste Regelungstechnik ist die der **Verhaltensvorschrift**: „*Jede Waldverwüstung ist verboten.*“ Diese Anordnung in § 16 Abs 1 ForstG dürfte vermutlich die kürzeste umweltrechtliche Vorschrift sein. Zumeist sind Verhaltensvorschriften tatbestandsmäßig komplizierter strukturiert. Es soll aber nicht unbeachtet bleiben, dass auch Maßnahmen des globalen Umweltschutzes in der nationalen Rechtsordnung letztlich in der Form von Verhaltensvorschriften ihren Niederschlag finden, etwa wenn die Verwendung bestimmter für Treibhausgase verantwortlicher Substanzen untersagt wird. Im Interesse der Wirksamkeit sind für den Fall der Nichtbeachtung solcher Verhaltensvorschriften Rechtsfolgen vorgesehen, insb Verwaltungsstrafen.
- Bestimmte *besonders gravierende* Umweltbeeinträchtigungen werden im StGB (§§ 180 ff) mit gerichtlichen Strafen bedroht. In der modernen entwickelten Rechtsordnung treffen diese Justizdelikte im Allgemeinen keine eigenständigen Regelungen, sodass sich zumeist die Frage des Verhältnisses dieser (strafrechtlichen) Tatbestände zu den speziellen (im öffentlichen Recht verwurzelten) Regelungen und Bewilligungen für die betreffenden Verhaltensweisen stellt („*Verwaltungsakzessorietät*“).¹⁶
- In unterschiedlicher Weise sind die Verhaltensvorschriften der Verwaltungsgesetze durch Formen der **behördlichen Aufsicht** ergänzt: Bestimmte Kontrollen durch staatliche Organe sind zu dulden und durch verwaltungsbehördlichen Auftrag im Einzelfall (zB Entfernung- und Wiederherstellungsauftrag) soll der rechtmäßige Zustand (wieder-)hergestellt werden.¹⁷ Im Interesse der Verwaltungsentlastung ist immer häufiger angeordnet, dass die Betroffenen auf ihre Kosten Bestätigungen durch unabhängige Sachverständige einzuholen haben: vom Rauchfangkehrerbefund bei privaten Heizungsanlagen über den Prüfbericht des TÜV als Kesselprüfstelle bis hin zum Betriebsbericht eines Zivilingenieurs bei der Deponiekontrolle.¹⁸
- Viele menschliche Maßnahmen können nicht mit bloßen Verhaltensvorschriften und Aufsichtsregelungen adäquat erfasst werden, sie werden einem „**Be-willigungsvorbehalt**“ unterworfen. Solche Maßnahmen dürfen erst dann verwirklicht werden, wenn sie aufgrund einer verwaltungsbehördlichen Kontrolle im Einzelfall mit Bescheid „bewilligt“ oder „genehmigt“ werden. Im Bescheid werden die mitunter umfangreichen „Vorschreibungen“ (Nebenbestimmungen,

¹⁵ *Schnedl* (FN 7) 97 ff; *Hauer*, Allgemeine Lehren des Umweltverwaltungsrechts, in: *Hauer* (FN 7) 97 ff.

¹⁶ *Frisch*, Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht (1993).

¹⁷ Vgl exemplarisch *Köhler*, Öffentlich-rechtliche Umwelthaftung (2008).

¹⁸ Vgl *Ennöckl*, Sachverstand im Umweltrecht, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg), Sachverstand im Wirtschaftsrecht (2013) 211.

insb **Bescheidaufgaben**) getroffen. Dies kann das Inverkehrbringen von bestimmten Produkten ebenso betreffen wie die Errichtung und den Betrieb von bestimmten Maschinen und Anlagen. Im Zeitalter der Verwaltungsreform werden Bewilligungsvorbehalte mitunter durch „Anzeigenvorbehalte“ ersetzt: Solche Maßnahmen dürfen dann verwirklicht werden, wenn sie der Behörde angezeigt und von dieser nicht (innerhalb einer bestimmten Frist) untersagt wurden.¹⁹ Noch weiter ist die Verwaltungsentlastung vorangetrieben, wenn vorgesehen ist, dass die Maßnahme verwirklicht werden darf, wenn der Betreffende zB eine entsprechende Qualitätszertifizierung einer akkreditierten Stelle eingeholt hat (zB § 44 GWG). Wer die betreffende Maßnahme ohne die erforderliche Zulassung oder entgegen den darin vorgesehenen Festlegungen (zB Auflagen) durchführt, begeht im Allgemeinen eine Verwaltungsübertretung und/oder kann mit verwaltungsbehördlichem Auftrag zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands verhalten werden.

- Zum Teil ist die Rechtsverfolgung auch den Einwohnern des Staates „unter sich“ überlassen, etwa wenn § 364 ABGB das Recht einräumt, dem Nachbarn bestimmte übermäßige Immissionen zu untersagen und/oder ihn auf Schadenersatz zu klagen. Auch Unternehmen können ihre Konkurrenten auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch nehmen, wenn sich diese durch die Nichteinhaltung von Umweltvorschriften einen Wettbewerbsvorteil verschaffen (§ 1 UWG).

Die vorstehend genannten Regelungsmodelle sprechen Standardformen rechtlicher Regelungen an. Sie werden wirksam, soweit sie in einer staatlichen Gemeinschaft aufgrund verbreiteter Überzeugung im Großen und Ganzen befolgt werden (Moralität). Und sie werden wirksam, soweit eine ausreichende staatliche Aufsicht und Rechtsdurchsetzung besteht (Legalität). Die Möglichkeiten der staatlichen Aufsicht und der Rechtsdurchsetzung hängen von den personellen und sachlichen Ressourcen (zB Messgeräte) der Verwaltung ab, aber auch vom „Amtsstil“. Zum einen sind etwa Modelle einer mobilisierten, rasch einschreitenden „Umweltpolizei“ praktisch nur in städtischen Verhältnissen verwirklichtbar. Zum anderen können „administrative Toleranzen“ und „flexible Vorgangsweisen“ – nicht zuletzt im Interesse der (wirtschaftlichen) Standortsicherung – Teile der Verwaltungskultur sein. Beispielsweise wenn sich die Verwaltung auf stichprobenweise oder gelegentliche Kontrollen beschränkt, wenn auf Missstände mit formlosen Ermahnungen (vgl § 360 Abs 1 GewO) und nicht mit verwaltungspolizeilichen Maßnahmen und Strafverfahren reagiert wird, wenn mit Anlagenbetreibern Paketlösungen aus Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen vereinbart werden usw.

Die genannten rechtlichen Standardinstrumente werden im Bereich des Umweltrechts durch verschiedene spezielle **Instrumente** ergänzt. Zu nennen sind etwa:

- Die **Umweltplanung**: Vor allem die überörtliche Raumplanung (Regionalplanung, zB für Materialgewinnungsstätten und Verkehrswege) und die örtliche Raumplanung (Flächenwidmung) können bereits im Vorfeld wesentliche Beiträge zur Bestimmung geeigneter Standorte und zur Verhinderung von Nutzungs-

¹⁹ Siehe § 17a ForstG.

- konflikten erbringen. Die im WRG vorgesehene „Planungskaskade“ (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan, Regionalprogramme, Maßnahmenpläne) soll überdies zugleich der Sanierung von nicht den Planungszielen entsprechenden quantitativen und qualitativen Zuständen dienen. Weniger ambitiös sind die vergleichbaren Ansätze im Bereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung (Aktionspläne).
- Mit dieser Forcierung der Umweltplanung geht auch eine Akzentverlagerung von den emissionsorientierten Regelungen des traditionellen Anlagenrechts mit ihren Grenzwerten hin zu immissionsorientierten Regelungen, die mit gebietsbezogenen **Umweltqualitätszielen**²⁰ arbeiten, einher.
 - Die **Umweltinformation**: Die an keine Voraussetzungen gebundenen Informationsansprüche der Allgemeinheit nach den UIG des Bundes²¹ und der Länder gehen in Bezug auf Umweltdaten über das traditionelle Auskunftsregime (Art 20 Abs 4 B-VG) hinaus und überwinden im Interesse der Transparenz zum Teil die Schranken von Amtsgeheimnis und limitierter Akteneinsicht.
 - Die **Öffentlichkeitsbeteiligung**: Sowohl im Bereich der Umweltplanung als auch in Bewilligungsverfahren ist die Umweltverwaltung zT mit Projekten von überlokaler Bedeutung konfrontiert. Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll der über die Nachbarschaft hinausgehenden Allgemeinheit ermöglichen, sich von Vorhaben zu unterrichten und dazu Stellung zu nehmen. Auf diese Weise wird zum einen die Transparenz der Projekte und der Verwaltung erhöht und kann zum anderen die Information der Entscheidungsträger verbessert werden.²²
 - Die **Verträglichkeitsprüfungen**: Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-G 2000, aber auch die Raumverträglichkeitsprüfungen und die Naturverträglichkeitsprüfungen nach den ROG und NSchG der Länder²³ erweitern den Gegenstand von Vorhabensprüfungen, damit auch summative Effekte, Wechselwirkungen und Folgewirkungen von Vorhaben – über den Rahmen der traditionellen Anlagenbewilligungsregime hinaus – besser beurteilt werden können. Die in mehreren Gesetzen vorgesehene „Strategische Umweltprüfung“ soll in ähnlicher Weise bereits umweltbezogene Planungen (zB Flächenwidmungen oder Verkehrswege) auf ihre Umweltverträglichkeit hin untersuchen.²⁴
 - Die **Umweltanwaltschaften**: Da es im Wesentlichen nur in Nachbarschaftsfällen „mitbeteiligte Parteien“ gibt, sollen in anderen Bereichen – insb in Angelegenheiten des Naturschutzes und der UVP (vgl § 2 Abs 4 UVP-G 2000) –

²⁰ Vgl B. Raschauer/Ennöckl, Umweltqualitätsziele – Chancen und Risiken am Beispiel Luft, Wasser und Naturschutz, in Institut für Umweltrecht (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2005 (2005) 75.

²¹ Ennöckl/Maitz, Umweltinformationsgesetz² (2011).

²² Siehe dazu Forster, Die Rechtsmittellegitimation der (betroffenen) Öffentlichkeit, in Ennöckl/Niederhuber (Hrsg), Jahrbuch Umweltrecht 2016 (2016), 182 ff.

²³ Aufgrund eines Ministerratsbeschlusses vom 10.7.2008 sind bei Regelungsvorhaben des Bundes auch „Klimaverträglichkeitsprüfungen“ vorgesehen.

²⁴ Bußjäger, Strategische Umweltprüfung in Österreich - eine Bilanz, RdU 2016, 5.

die in den Bundesländern eingerichteten Umweltschutzämtern als Amtsparteien (insoweit vergleichbar den Arbeitsinspektoraten in den Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes) in den entsprechenden verwaltungsbehördlichen Verfahren die Anliegen des Umweltschutzes zur Sprache bringen.²⁵

- Die Beziehung der **NGOs** (non-governmental organisations): Die Gesetzgebung sieht – entsprechend völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben – in Verfahren über bestimmte Großprojekte auch die Einbeziehung von Umweltorganisationen vor, die vom Umweltministerium (im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium) zugelassen wurden.²⁶ Sie sind mit Bescheid zuzulassen, wenn sie gemeinnützig sind und seit wenigstens drei Jahren mit dem satzungsmäßigen Zweck des Schutzes der Umwelt bestehen (§ 19 Abs 6 UVP-G 2000; andere Gesetze knüpfen an diese Zulassung an). Im Wesentlichen nur in Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G 2000 kommen auch Bürgerinitiativen Mitwirkungsrechte zu (§ 19 Abs 4 UVP-G 2000); sie werden gebildet, indem eine Stellungnahme von mindestens 200 in der Gemeinde oder einer Nachbargemeinde wahlberechtigten Personen mit Unterschrift unterstützt wird.²⁷
- Der **Vertragsschutz**: Da manche Schutzanliegen bei realistischer Betrachtung mit den Mitteln der Hoheitsverwaltung nicht entsprechend verwirklicht werden können, sehen einzelne Gesetze – im Interesse der Flexibilität und oft auch der flexibleren finanziellen Entschädigung – privatrechtliche Vorgangsweisen vor (Vertragsraumordnung,²⁸ Vertragsnaturschutz,²⁹ Vertragsgewässerschutz).

²⁵ Vgl dazu *Meyer*, Die Landesumweltschutzämter, RdU 2003, 4; *Raschhofer*, Die Rechtsstellung des Umweltschutzamtes am Beispiel des UVP-G 2000, RdU 2004, 90; *Randl*, Der Umweltschutz im UVP-Verfahren, in Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat (2008) 147.

²⁶ Vgl dazu *Schulev-Steindl*, Subjektive Rechte im öffentlichen Interesse? Anmerkungen zur Aarhus-Konvention, JRP 2004, 128; *C. Baumgartner*, Parteistellungen im UVP-G nach der Nov 2004, *ecolox* 2005, 275; *Berger*, UVP – Parteistellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in Institut für Umweltrecht (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2006 (2006) 105; *Meyer*, UVP – Parteistellung für NGOs, in Institut für Umweltrecht (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2006 (2006) 139; *Grabenwarter*, Die Beteiligung von Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Gebietskörperschaften am Verwaltungsverfahren, in FS Brünner (2007) 385; *Berger*, Parteistellung und Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Verfahren, in Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat (2008) 81; *Merl*, Die Umweltorganisationen, in Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat (2008) 181; *Alge*, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtliche Kontrolle – Aarhus und seine Konsequenzen, in Institut für Umweltrecht (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2017 (2017) 169.

²⁷ Vgl *Pürgy*, Die Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren, in Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat (2008) 121; *Bußjäger*, Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Feststellungsverfahren, *ecolox* 2015, 910; *Bußjäger/Lampert*, Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren (2016).

²⁸ *Kleewein*, Vertragsraumordnung (2003).

- Die **Umweltförderung**: Ergänzend zu den Instrumenten der Hoheitsverwaltung sind verschiedene Förderungsmaßnahmen vorgesehen. Im Zentrum steht das UmweltförderungsG des Bundes (insb kommunale Abwasserentsorgung, betriebliche Abluftreinigung und Altlastensanierung).³⁰ Daneben bestehen zahlreiche weitere Regime der Wirtschaftsförderung und der Landwirtschaftsförderung des Bundes und der Wasserwirtschafts-, Wohnbau- (Energieeffizienz) und Naturschutzförderung der Länder. Während diese Maßnahmen aus den öffentlichen Haushalten finanziert werden, wird die Ökostromerzeugung mittels erhöhter Strompreise von den Stromkunden „gefördert“. Eine indirekte Förderung ergibt sich auch aus begünstigenden Tatbeständen von Abgabenvorschriften.
- **Umweltabgaben**: Eine Verhaltenssteuerung kann nicht nur durch vermögenswirksame Begünstigung, sondern auch durch vermögenswirksame Belastung erfolgen. Manche Abgabengesetze des Bundes (zB KohleabgabeG, StraßenbenützungabgabeG) und der Länder (zB Naturschutzabgaben) zielen weniger auf Einnahmen für Gebietskörperschaften denn auf umweltpolitische „Lenkung“ ab.³¹ Überdies kann auch die entsprechende Gestaltung von Gebühren und Tarifen (zB Wasser, Abwasser, Abfall) eine entsprechende verhaltenssteuernde Wirkung haben.
- **Ökonomische Instrumente**: Im weiteren Sinn handelt es sich auch bei Umweltförderungen und Umweltabgaben um ökonomische Instrumente des Umweltrechts, da sie nicht auf ordnungspolitische Verhaltenspflichten, sondern auf betriebliche Optimierungen abstellen. Im engeren Sinn wird heute das – durch das Unionsrecht vorgegebene – Zertifikatmodell des EZG³² unter dieser Bezeichnung angesprochen: Unabhängig von den luftreinhaltrechtlichen und nachbarrechtlichen Vorschriften wurden danach bestimmten CO₂-Emittenten bestimmte Mengen an Zertifikaten zugeteilt, die jährlich abgegeben werden müssen und seit 2008 reduziert werden. Der Emittent, der mit den ihm zugeteilten Zertifikaten nicht das Auslangen findet, ist damit vor die Entscheidung gestellt, technische Maßnahmen zur Emissionsverringerung zu treffen, allenfalls seine Anlage stillzulegen oder aber eine entsprechende Menge von Zertifikaten auf dem Markt zuzukaufen.
- **Sonstige Instrumente**: Die Verleihung von staatlichen „Umweltzeichen“³³ stellt die Anerkennung der Einhaltung (fortschrittlicher) produktspezifischer Umweltqualitätsstandards dar. Aufgrund der EG-EMAS-Verordnung können (freiwillig) umweltgeprüfte Anlagen („Standorte“) die Befugnis zur Führung des

²⁹ Vgl *Penker*, Vertragsnaturschutz in Österreich (2001); *Penker/Wytrzens/Kornfeld*, Natur unter Vertrag – Naturschutz für das 21. Jahrhundert (2004).

³⁰ Vgl *Amerstorfer*, Das Instrument der Umweltförderungen, RdU 2006, 180.

³¹ Siehe zB *Moritz*, Umweltabgaben in Österreich (1999).

³² Zuletzt *Gorbach*, Emissionszertifikaterecht, in Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht³ (2013) 1131; *Kohlbach/Wollansky*, EZG (2012) 2.

³³ Vgl *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007) 392.

EU-Umweltzeichens erlangen; daran sind im UMG einzelne verwaltungsrechtliche Begünstigungen geknüpft.³⁴ Staatliche Warnungen und Informationen spielen im österreichischen Umweltrecht eine geringere Rolle.³⁵ Ebenso sind sogenannte „Umweltvereinbarungen“ (Branchenvereinbarungen zwischen einem Ministerium und der zuständigen Organisation der Wirtschaftskammer über die – regelungsersetzende – freiwillige Einhaltung von Standards) heute nicht von Bedeutung; zu frisch sind noch die negativen Erfahrungen mit den Vereinbarungen über Recyclingquoten für Getränkegebinde in Erinnerung.³⁶ Dagegen kann das umweltpolitische Potenzial gar nicht hoch genug eingeschätzt werden, das öffentlichen Auftraggebern als Nachfragern durch die entsprechende Berücksichtigung von ökologischen Auswahl-, Beurteilungs- und Zuschlagskriterien im Rahmen von Vergabeverfahren³⁷ offensteht.

II. Umweltpolitik

Staatliche Umweltpolitik zielt auf Maßnahmen ab, die im Rahmen der staatlichen Gemeinschaft die Verwirklichung eines jeweils als erforderlich erachteten Schutzes des Lebensstandards und der Lebensqualität der Menschen anstreben: durch die Erlassung von Gesetzen, durch das Schnüren von „Förderungspaketen“, durch Maßnahmen der staatlichen Leistungsverwaltung, durch Appelle sowie durch Informationen. Dabei gibt es kein feststehendes „Maß“, keinen „Umweltschutzstandard“, sondern die Umweltpolitik wird – wie Politik im Allgemeinen – durch Zeitgeisteströmungen und aktuelle Rahmenbedingungen bestimmt. In der Bedürfnishierarchie der Menschen nehmen individuelle Gesundheit, Wohnraum und Einkommen (Arbeitsplatz) einen sehr hohen Rang ein. Daher kann im Allgemeinen in wirtschaftlich günstigen Zeiten eine Intensivierung umweltpolitischer Aktivitäten beobachtet werden, während es in ökonomisch angespannten Phasen – im Interesse der Förderung von Investitionen – auch zu Relativierungen von bereits erreichten ökologischen Standards (zB durch Ausnahme- oder Beschleunigungsregelungen) oder zur Einschränkung von Mitwirkungsrechten der Betroffenen (zB durch vereinfachte Verfahren) kommt.

Im Rahmen einer Darstellung des *Umweltrechts* sind nicht derartige Aspekte, sondern **rechtliche Vorgaben** – Determinanten und Schranken der Umweltrechtssetzung – zu beleuchten. Hinsichtlich der praktisch-politischen Bedeutung steht heute die **Europäische Union** ganz dominierend im Vordergrund. Auf der einen Seite gestaltet das unionsrechtliche Sekundärrecht in zunehmender Dichte verschiedene Bereiche des Umweltrechts der Mitgliedstaaten: Sei dies durch unmittel-

³⁴ Kerschner (Hrsg), EMAS-V II und Umweltmanagementgesetz (2002).

³⁵ Vgl N. Raschauer, Staatliche Warnungen – rechtsstaatliche Grenzgänger? in Lienbacher/Wielinger (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009), 271.

³⁶ Vgl VfSlg 16.674/2002.

³⁷ Vgl *Trettnak-Hahnl*, Vergaberecht, in B. Raschauer (Hrsg), Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts³ (2010) Rz 728 mwN.

telbar anwendbare Rechtsakte (EU-Verordnungen), die in den Mitgliedstaaten Gesetzesgleich wirken und autonome nationale Regelungen (weitgehend) ausschließen, wie dies zB beim Chemikalienrecht zu beobachten ist; sei dies durch umsetzungsbedürftige Rechtsakte (EU-Richtlinien). Wird im Rahmen der Union etwa eine EmissionshandelsRL oder eine UmwelthaftungsRL beschlossen, steht Österreich nicht nur vor der Frage, durch welche bundes- und landesrechtlichen Regelungen die Umsetzung erfolgen soll, sondern auch vor der Frage, wie die oft nach ganz anderen Ordnungsgesichtspunkten konzipierten Bestimmungen der RL in das bereits bestehende österreichische Recht eingefügt werden können.³⁸ Dabei können unionsrechtliche Rechtsakte gemessen am bestehenden österreichischen Recht Rückschritte bewirken. In der Vergangenheit hatte Österreich aber auch wiederholt Schwierigkeiten, unionsrechtliche Vorgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, etwa im Bereich der Maßnahmen zum Klimaschutz, der Einhaltung der Luftgrenzwerte oder der Umsetzung des Natura 2000-Netzwerks.

Zum anderen bildet das Unionsrecht aber auch eine erhebliche Schranke für die nationale Umweltpolitik: Nicht selten kollidieren nationale politische Anliegen mit dem Primärrecht (insb der Warenverkehrsfreiheit) oder dem Sekundärrecht der Union, wenn man etwa an Beschränkungen für den Lkw-Transitverkehr, an das Anliegen gentechnikfreier Zonen oder die Vermeidung grenznaher Kernkraftwerke denkt.

Weitere Vorgaben ergeben sich darüber hinaus auch aus dem **Völkerrecht**, insb aus multilateralen Staatsverträgen. Der Grund, warum das Völkerrecht hier erst an zweiter Stelle genannt wird, liegt darin, dass in vielen Fällen völkerrechtliche Vorgaben zunächst durch die Europäische Union in Unionsrecht übernommen und erst auf diesem indirekten Weg für die Mitgliedstaaten verbindlich werden. Beispielsweise wurde das Washingtoner Artenschutzabkommen in eine EG-Verordnung übernommen und auf diesem Weg für die Mitgliedstaaten verbindlich. Vor allem im Rahmen der WTO – die immerhin eine Wirtschaftsorganisation und keine Umweltorganisation ist – ist es die Union, die am ehesten Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, die international als „Handelshemmnisse“ kritisiert werden (zB das Verbot der Verwendung von asbesthaltigen Produkten), als im Interesse des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt durchzusetzen vermag.³⁹

Damit soll aber nicht die umweltrechtspolitische Bedeutung von völkerrechtlichen Abkommen in Abrede gestellt werden, die außerhalb der Union abgeschlossen und umgesetzt werden. Mag auch vielen Abkommen der Charakter von „soft law“ oder von bloßen Regelungen über einen Informationsaustausch und dgl zukommen, lässt sich am Beispiel der Alpenkonvention eine wesentliche Unterscheidung veranschaulichen: Die Alpenkonvention selbst ist ein eher allgemein gehaltenes Dokument, das die Umweltpolitik der Vertragsparteien nicht erheblich determiniert oder beschränkt. Auf seiner Grundlage wurden jedoch konkreter gefasste Pro-

³⁸ Vgl *Ranacher/Frischhut*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009); *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁶ (2017) 117 ff.

³⁹ Vgl *Zleptnig*, Non-Economic Objectives in WTO Law (2010).

tokolle vereinbart, aus denen sich klare Verpflichtungen der Vertragsparteien ergeben. Einzelne Regelungen dieser Protokolle sind so bestimmt gefasst, dass sie in der nationalen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar (*self-executing*) sind. Das bedeutet, dass sie für die Verwaltungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden – zB im Bereich der Raumordnung – in gleicher Weise wirken und in gerichtlich überprüfbarer Weise verbindlich sind wie Bestimmungen der nationalen Gesetze.⁴⁰

Im Hinblick auf das Völkerrecht stellt sich in weiterer Folge oftmals die Frage, wer in der österreichischen bundesstaatlich und administrativ zerklüfteten Zuständigkeitsordnung für die Bewirkung des völkerrechtlich gebotenen Effekts verantwortlich ist; dies gilt etwa für den Bereich des Klimaschutzes, in welchem dem Bund eine bloß eingeschränkte Zuständigkeit zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen von Paris zukommt.

Da das Unionsrecht und das Völkerrecht Gegenstände eigener Abschnitte des vorliegenden Bandes sind, soll an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden. Wohl aber gilt es in der Folge das österreichische **Verfassungsrecht** als Determinante und Schranke für die nationale Umweltpolitik darzustellen.

III. Verfassung und Umweltrecht⁴¹

A. Kompetenzverteilung

Österreich ist als Bundesstaat eingerichtet, und dementsprechend sind die Zuständigkeiten zu Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern – im Wesentlichen⁴² in Art 10 bis 15 B-VG – geteilt.

Wenn man von der tatbestandsmäßigen Anführung der „gefährlichen Belastungen der Umwelt“ in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG und vom (geteilten) Kompetenztatbestand „Umweltverträglichkeitsprüfung“ (Art 10 Abs 1 Z 9 und Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) absieht, kommen „Umweltschutz“ und „Umweltrecht“ in den Kompetenzartikeln nicht vor. Das bedeutet bekanntlich nicht, dass Umweltrecht deshalb gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in die Zuständigkeit der Länder fiele; dem stehen schon die unzweifelhaften Bundeszuständigkeiten im Bereich des Gewerberechts, des Wasserrechts, des Forstwesens oder der Luftreinhaltung entgegen. Aus demselben Grund konnte sich auch die nach 1970 entwickelte Deutung, dass das

⁴⁰ Siehe dazu Essl/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention (2016); Essl/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention (2018).

⁴¹ Vgl schon die Übersicht bei *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, 553.

⁴² „Fugitive“ Kompetenztatbestände (zB *Mayer*, B-VG⁴ [2007] 24 f) sind im Umweltrecht nicht von Bedeutung. Erwähnt seien jedoch das BVG über ein atomfreies Österreich, BGBl I 1999/149, sowie die besondere Kompetenzgrundlage in den Verfassungsbestimmungen des § 1 ÖkostromG und des § 1 KWK-G.

Umweltrecht dem „Gesundheitswesen“ (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) zuzuordnen sei, nicht durchsetzen. Vielmehr gilt auch für das Umweltrecht, dass die Zuständigkeitsverteilung in kasuistischer Weise zerklüftet ist. Man spricht von einer „Querschnittsmaterie“. Die Kompetenzfeststellungserkenntnisse VfSlg 2674/1954 – Raumordnung, 6262/1970 – Baulärm und 7792/1976 – Sonderabfall bilden „klassische“ Beispiele dafür.

Im Rahmen der B-VG-Novelle 1988 sollten wenigstens bezüglich der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft einheitliche Bundeskompetenzen eingeführt werden; erzielt wurde jedoch nur eine Teilübertragung (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG idF BGBl 1988/685). Daher ist unverändert der alte Kalauer gültig, dass kompetenzrechtlich zwischen Bundeslärm und Landeslärm, Bundesluft und Landesluft usw zu unterscheiden ist. Im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien, die naturgemäß nicht auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs Bedacht nehmen, erweist sich diese veraltete Kompetenzverteilung stets aufs Neue als Problem. Die sogenannte 1+9-Umsetzung von Richtlinien (also ein Bundes- und neun Landesgesetze) stellt eine häufig vorkommende Form der Implementierung von EU-Richtlinien dar.

Überblicksweise sollen folgende Kompetenztatbestände beleuchtet werden:⁴³

- Art 10 Abs 1 Z 2, Staatsverträge: Völkerrechtliche Vereinbarungen sind vom Bund abzuschließen, und zwar auch dann, wenn sie Landeszuständigkeiten (vgl Art 10 Abs 3 B-VG) berühren, wie zB das Washingtoner Artenschutzabkommen oder die Alpenkonvention.⁴⁴
- Art 10 Abs 1 Z 6, Zivilrechtswesen: Der Tatbestand bildet die Grundlage für Bestimmungen über das zivilrechtliche Nachbarrecht und das Schadenersatzrecht, weiters für verschiedene Haftungsregelungen (zB AtomhaftungsG, GentechnikG), nicht jedoch für das neue B-UHG, da dieses nicht zivilrechtliche, sondern verwaltungspolizeiliche Bestimmungen enthält.
- Art 10 Abs 1 Z 6, Strafrechtswesen: Es handelt sich – vereinfacht formuliert – um eine Formalkompetenz, der zufolge der Bund auch (erhebliche) Eingriffe in Schutzgüter, die dem Landesrecht unterliegen (zB Jagd, Fischerei), mit gerichtlicher Strafe bedrohen darf.
- Art 10 Abs 1 Z 8, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie: Der Tatbestand ist umweltrechtlich von größter Bedeutung, da die Mehrzahl der Emitenten (die in Deutschland vom BundesimmissionsschutzG erfasst werden) in Österreich dem Betriebsanlagenrecht der GewO unterliegen. Neue EU-UmweltRL sind daher immer wieder auch durch Novellierungen der GewO umzusetzen. Allerdings müssen die mithilfe der Versteinerungstheorie zu ermittelnden Grenzen berücksichtigt werden: Beispielsweise können Emissio-

⁴³ Vgl auch die themenorientierte Übersicht bei *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, ZfV 1990, 553, 557 f.

⁴⁴ Vgl *A. Müller*, Unmittelbare und mittelbare Anwendung und Wirkung des Energieprotokolls der Alpenkonvention, in *Essl/Schmid* (Hrsg), Das Protokoll „Energie“ der Alpenkonvention (2016) 7 ff.

nen landwirtschaftlicher Betriebe nicht auf dieser Grundlage geregelt werden (zB VfSlg 14.187/1995).⁴⁵

- Art 10 Abs 1 Z 9, Verkehrswesen: Der Bund ist – ua unter Ausschluss der Landes-Raumordnung – zur umfassenden Regelung der Trassenführung, der Anlagen und der Emissionen der Verkehrsträger befugt; unberührt bleiben letztlich nur die (kumulativen) Naturschutzkompetenzen der Länder (VfSlg 15.552/1999). Beachte bezüglich der Schifffahrt Art 11 Abs 1 Z 6.
- Art 10 Abs 1 Z 9, UVP für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken: Auf diesen Tatbestand stützen sich die §§ 24 ff UVP-G 2000; im Übrigen ist für die UVP Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG maßgeblich.⁴⁶
- Art 10 Abs 1 Z 10, Bergwesen, Forstwesen, Wasserrecht: Diese Tatbestände haben dem Bund umfassende Kodifikationen im MinroG, ForstG und WRG ermöglicht.
- Art 10 Abs 1 Z 12, Gesundheitswesen: Da dieser Tatbestand allgemeine Maßnahmen zum Schutz der Volksgesundheit erfasst (VfSlg 3650/1959), konnten auf seiner Grundlage das StrahlenschutzG (Schutz vor radioaktiven Strahlen), das ChemG und das GentechnikG⁴⁷ erlassen werden.
- Art 10 Abs 1 Z 12, Immissionsschutz: Der mit der B-VG-Nov 1983 eingefügte Kompetenztatbestand sollte einheitliche Regelungen für Smogalarm ermöglichen.⁴⁸ Beachte in diesem Zusammenhang Art II der Nov BGBl 1983/175, wonach die Inanspruchnahme dieses Kompetenztatbestands die Einigung auf eine Art 15a-Vereinbarung voraussetzt, und die daraufhin abgeschlossene Vereinbarung BGBl 1987/443. Vgl heute die Bestimmungen im IG-L.
- Art 10 Abs 1 Z 12, Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen: Soweit es nicht Emissionen aus Hausbrand betrifft, darf der Bund einheitliche Vorschriften zur Luftreinhaltung erlassen,⁴⁹ und zwar auch für Maßnahmen und Anlagen (zB Tierstallungen; vgl VwGH 23.2.1990, 89/18/0160), die als solche der Regelungskompetenz der Länder unterliegen. Auch das EZG wurde auf diesen Tatbestand gestützt.

⁴⁵ Vgl *N. Raschauer* in Ennöckl/N. Raschauer/Wessely (Hrsg), GewO – Bd 1 (2015) Vor § 1.

⁴⁶ Beachte die Darstellung bei *Ennöckl*, Kompetenzrechtliche Grundlagen des UVP-G, in Ennöckl/N. Raschauer (Hrsg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsekat (2008) 19 ff.

⁴⁷ Vgl allerdings näher differenzierend *Wagner* in Kerschner ua (Hrsg), Gentechnikgesetz (2007) Einl § 1 Rz 6 ff.

⁴⁸ Vgl *Rill*, Der "Immissionsgrenzwerte"-Kompetenztatbestand in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG idF der B-VGN 1983 BGBl 175, ZfV 1984, 225; *Stolzlechner*, Die neue Umweltschutz-Kompetenz des Bundes (1985) und *Funk*, Die Zuständigkeit des Bundes zur Abwehr von gefährlichen Umweltbelastungen: Verfassungsrechtliche Konstruktionsschwächen im Umweltschutzrecht, ZfV 1986, 525.

⁴⁹ Einschränkung allerdings *Bußjäger*, Was bedeutet „Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“? ZfV 1996, 521, 526.

- Art 10 Abs 1 Z 12, Abfallwirtschaft: Es handelt sich um einen geteilten Tatbestand (VfSlg 15.637/1999).⁵⁰ Regelungen bezüglich gefährlicher Abfälle sind exklusiv dem Bund zugewiesen, gleichgültig, ob sie zB in privaten Haushalten anfallen (Problemstoffe). Im Übrigen ist für eine Zuständigkeit des Bundes entscheidend, inwieweit nachweislich ein Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen gegeben ist (VfSlg 13.019/1992). Im AWG 2002 hat der Bund von dieser Bedarfskompetenz in großem Umfang Gebrauch gemacht und den Ländern praktisch nur noch Regelungsraum im Bereich der kommunalen Müllabfuhr belassen.
- Art 11 Abs 1 Z 7, Umweltverträglichkeitsprüfung: Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt dürfen durch Bundesgesetz, das von den Ländern zu vollziehen ist, einem eigenständigen Genehmigungs- und Kontrollregime unterworfen werden.⁵¹ Der Tatbestand wird so verstanden, dass das für das betreffende Vorhaben maßgebliche Landesrecht „mitanzuwenden“ ist und nicht vom Bund spezifisch neu geregelt werden soll. Vgl daher § 17 UVP-G 2000. Beachte auch den Sondertatbestand des Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG (Bundesstraßen, Hochleistungsstrecken).
- Art 12 Abs 1 Z 3, Bodenreform: Dies umfasst auch die in den Ausführungsgesetzen der Länder vorgesehenen größeren Erdbewegungen, Meliorationen und dgl. Beachte dazu Art 12 Abs 2.
- Art 12 Abs 1 Z 4, Pflanzenschutz: Dieser Tatbestand machte es erforderlich, im ChemG bezüglich des Einsatzes von Giften in der Landwirtschaft nur eine grundsatzgesetzliche Regelung zu treffen (§ 49 ChemG).
- Art 12 Abs 1 Z 5, Elektrizitätswesen: Bestimmungen über Stromerzeugungsanlagen sowie über Starkstromwege (Hochspannungsleitungen), welche Bundesländergrenzen nicht überschreiten (vgl nämlich Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG), sind bezüglich der Ausführungsgesetzgebung und der Vollziehung Landessache.⁵²
- Art 13, Bundes- und Landesfinanzen: Die Zuständigkeiten bezüglich der (Umwelt-)Abgaben sind in einem eigenen BVG, dem F-VG, geregelt, auf das hier nur hingewiesen werden kann.⁵³
- Art 15 Abs 1, Generalklausel zugunsten der Länder: Kraft dieser Bestimmung sind die Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung zuständig, ua bezüglich
 - Naturschutz,⁵⁴

⁵⁰ Vgl *B. Raschauer*, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in Bergthaler/Wolfslehner (Hrsg), Das Recht der Abfallwirtschaft² (2004) 19, 20 f; *Piska*, Das Recht des Abfallmanagements I (2007) 187 ff.

⁵¹ Vgl wiederum *Ennöckl* in Ennöckl/N. Raschauer (FN 46).

⁵² Vgl *B. Raschauer*, Energierecht (2006) 30.

⁵³ Vgl *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, ZfV 1990, 553, 563; *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Bedenken zu geplanten Gemeindeabgaben auf Wasser, Abwasser und Müll, in FS Stoll (1990) 205; *Moritz* (FN 31).

⁵⁴ Vgl *B. Raschauer*, Naturschutzrecht und Verfassung, in Potacs (Hrsg), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 1; vgl auch schon *Bußjäger*, Die Naturschutzkompe-

- Bodenschutz,
- Baurecht,
- Raumordnung,
- (Landes-)Straßenwesen,
- Landwirtschaft,
- Jagd- und Fischereirecht,
- örtliche Sicherheitspolizei (zB Verbot von Lärmerregung).

In diesem Zusammenhang ist hinzuzufügen, dass eine Länderzuständigkeit in diesen Fällen nur gegeben ist, sofern nicht in Teilen eine spezielle Bundeszuständigkeit gemäß Art 10, 11 oder 12 besteht. Dies ist nicht immer leicht zu ermitteln. Beispielsweise fällt das Bauwesen grundsätzlich in die Länderzuständigkeit; „Bau-führungen“ im Zusammenhang mit Verkehrsanlagen (Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG) oder Bergbauanlagen (Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG) sind jedoch der Baurechtskompetenz der Länder entzogen, ebenso der Raumordnungskompetenz der Länder.⁵⁵ Für den Bodenschutz im Rahmen des B-UHG wurden überwiegend diese besonderen Kompetenzen des Bundes als einschlägig erachtet.⁵⁶

Die Naturschutzkompetenz der Länder wiederum wird in der Praxis des VwGH durch die (vom VfGH entwickelte: vgl VfSlg 10.292/1984, 15.552/1999) Rücksichtnahmepflicht in ihrer Wirkungsweise wesentlich beschränkt. In einem nicht klar bestimmten Umfang verlangt der VwGH nämlich, dass sich die Vollziehung des Naturschutzrechts bei Vorhaben, die auch irgendwie von bundesrechtlichen Bestimmungen berührt sind, abwägend mit den Interessen des Bundes auseinandersetzen habe.⁵⁷

- Art 17, Bund und Länder als Träger von Privatrechten: Nach herrschender Lehre bildet diese Bestimmung ganz allgemein die verfassungsrechtliche Grundlage für Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, wie zB nicht-hoheitliche Maßnahmen der Umweltförderung.

Die Konsequenz dieser kasuistisch zersplitterten Kompetenzverteilung besteht darin, dass Regelungsvorhaben immer öfter durch mehrere – im günstigsten Fall – koordinierte Gesetzgebungsakte verwirklicht werden müssen. Als die IPPC-RL umzusetzen war, ergab die verfassungsrechtliche Beurteilung, dass sowohl Anlagen, die Bundeszuständigkeiten unterliegen (zB gewerbliche Betriebsanlagen, Abfallbehandlungsanlagen), als auch Anlagen, die der Länderzuständigkeit unterliegen (zB Stromerzeugungsanlagen, Massentierhaltungen), berührt sind. Dementsprechend finden sich heute „IPPC-Bestimmungen“ in einer großen Zahl von Gesetzen. Als das Recht auf Umweltinformation geregelt werden sollte, gelangte man

tenzen der Länder (1995) und *ders.*, Österreichisches Naturschutzrecht (2001); *Köhler*, Naturschutzrecht² (2016); *Kraemmer/Onz*, Handbuch Österreichisches Naturschutzrecht (2018).

⁵⁵ Zur kompetenzrechtlichen Beurteilung der Regelung von Einkaufszentren VfSlg 17.057/2003.

⁵⁶ Vgl *B. Raschauer*, Kompetenzverteilung, in *Hinteregger/Kerschner* (Hrsg), B-UHG (2011).

⁵⁷ Insb VwGH 16.4.2004, 2001/10/0156 – *Semmeringbasistunnel*.

zu der Einschätzung, dass sowohl Angelegenheiten aus dem Vollzugsbereich des Bundes als auch Angelegenheiten aus dem Vollzugsbereich der Länder berührt waren. Dementsprechend gibt es heute das UIG des Bundes und parallele gesetzliche Bestimmungen der Länder. Als die SUP-RL umzusetzen war, ergab die verfassungsrechtliche Beurteilung, dass Planungen des Bundes und Planungen der Länder betroffen waren. Dementsprechend finden sich heute Bestimmungen über die Strategische Umweltprüfung sowohl im AWG 2002 und in besonderen verkehrsrechtlichen Gesetzen des Bundes als auch in den ROG der Länder.

Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern nach **Art 15a B-VG** sind im Umweltrecht nicht von Bedeutung. Soweit solche Vereinbarungen bestehen, wie zB über bestimmte Immissionsgrenzwerte (BGBl 1987/443) oder über Maßnahmen zum Energiesparen (BGBl 1995/388), koordinieren sie die Maßnahmen, die von den Gebietskörperschaften in deren Wirkungsbereichen getroffen werden sollen. Sie vermögen jedenfalls nicht die Kompetenzverteilung selbst zu ändern.

Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle die allgemeine Befugnis der Gemeinden bleiben, in den gesetzlich nicht geregelten Bereichen gemäß Art 118 Abs 6 B-VG **ortspolizeiliche Verordnungen** zur Abwehr bzw zur Beseitigung von das Gemeinschaftsleben störenden Missständen zu erlassen.⁵⁸ In der Praxis finden sich zB Lärmschutzverordnungen (etwa Beschränkung des Rasenmähens an Wochenenden) und Reinhaltungsverordnungen.

Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung präformiert auch die Zuständigkeiten zur hoheitlichen **Vollziehung**. Soweit Angelegenheiten Art 10 B-VG unterliegen, ist – wenn man hier von den Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte absieht – praktisch durchgängig die Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung (Art 102 Abs 1 B-VG) vorgesehen. Selbst in den Angelegenheiten, die gemäß Art 102 Abs 2 B-VG bundeseigenen Behörden zugewiesen werden dürften (zB Verkehrs- und Bergwesen), hat der Bundesgesetzgeber in Fragen des Umweltrechts davon keinen Gebrauch gemacht. Da und dort finden sich allerdings erstinstanzliche Zuständigkeiten eines Bundesministers. Soweit Angelegenheiten Art 11, 12 und 15 B-VG zugewiesen sind, finden sich – wenn man von den Zuständigkeiten von Gemeindeorganen (örtliche Baupolizei, örtliche Raumordnung) absieht – Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden, zum Teil auch erstinstanzliche Zuständigkeiten der Landesregierungen.

Die zentrale österreichische Umweltschutzbehörde ist daher die Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaft bzw Magistrat in Statutarstädten) – sei dies in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (dh als Gewerbebehörde, als Forstbehörde, als Wasserrechtsbehörde, als Abfallrechtsbehörde usw), sei dies in den Angelegenheiten der Landesvollziehung (insb als Naturschutzbehörde).

Als Rechtsmittelbehörden fungieren das Bundesverwaltungsgericht (BVwG), das Bundesfinanzgericht (BFG) sowie in jedem Land das jeweilige Landesverwaltungsgericht (LVwG). Der Großteil der umweltrechtlichen Angelegenheiten

⁵⁸ VfSlg 10.614/1985, 14.384/1995.

fällt in die Zuständigkeit der LVwG, denen der Rechtsschutz im Bereich der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung obliegt. Darunter fallen etwa das Naturschutz-, das Gewerbe-, das Abfallwirtschafts- und das Wasserrecht.

Das BVwG ist zuständig für Rechtsmittel in Rechtsachen, die in die Vollziehungskompetenz des Bundes fallen und in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden. Dies betrifft Teile des MinroG sowie das Umweltinformationsrecht, sofern es von Bundesorganen vollzogen wird. Kraft ausdrücklicher Anordnung in Art 131 Abs 4 Z 2 lit a B-VG fallen darüber hinaus auch die Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-G 2000) in die Kompetenz des BVwG.

Gegen Beschlüsse und Erkenntnisse der VwG kann Revision an den VwGH und/oder Beschwerde an den VfGH erhoben werden.

B. Staatsaufgabe Umweltschutz

Im Jahr 1984 wurde mit BGBl 1984/491 das BVG über den umfassenden Umweltschutz⁵⁹ erlassen. Darin bekannte sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zum umfassenden Umweltschutz. Dieser wurde definiert als *„die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“*.

Das offenkundig anthropozentrisch konzipierte BVG über den umfassenden Umweltschutz (*„als Lebensgrundlage des Menschen“*) war – neben der Schaffung der NÖ Umwelthanwaltschaft und der Einfügung des Tatbestands der „ökologischen Funktionsfähigkeit“ im WRG⁶⁰ – eine der spontanen politischen Reaktionen auf die Protestaktionen gegen das damals geplante Donaukraftwerk in Hainburg.

Rund dreißig Jahre später erfuhr das BVG über den umfassenden Umweltschutz eine wesentliche Umgestaltung. Es wurde 2013 durch das BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung⁶¹ ersetzt⁶², in welchem die Bestimmungen des BVG über den umfassenden Umweltschutz aufgegangen sind.⁶³ Das BVG Nachhaltigkeit enthält Bekenntnisse der Republik Österreich zu

⁵⁹ Vgl dazu Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996); *Gutknecht* in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht – Bd IV/2, zum BVG Umwelt mwN; *B. Raschauer*, Anlagenrecht und Nachbarschutz aus verfassungsrechtlicher Sicht, ZfV 1999, 506, 507; *Weber*, Grundrecht auf Umweltschutz, in Heißl (Hrsg), Handbuch Menschenrechte (2009) 496, 497; *Hauer* in Hauer (FN 3) 51.

⁶⁰ Der Tatbestand wurde im Zug der WRG-Novelle 2003 wieder aufgehoben.

⁶¹ BGBl I 2013/111.

⁶² § 8 BVG Nachhaltigkeit sieht vor, dass gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des BVG Nachhaltigkeit das Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz, BGBl 1984/491, außer Kraft tritt.

⁶³ §§ 1 und 2 des BVG über dem umfassenden Umweltschutz entsprechen §§ 3 und 7 des BVG Nachhaltigkeit.

insgesamt sechs Themenbereichen; wie schon im BVG über den umfassenden Umweltschutz beziehen sich diese Bekenntnisse ausdrücklich sowohl auf Bund, Länder und Gemeinden. Es handelt sich dabei um

- das Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen (§ 1);
- den Tierschutz (§ 2);
- den umfassenden Umweltschutz (§ 3);
- die Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge (§ 4);
- die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit hochqualitativen Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs auch aus heimischer Produktion sowie der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit (§ 5);
- die Bedeutung der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung (§ 6).

Das BVG Nachhaltigkeit wird (wie zuvor das BVG über den umfassenden Umweltschutz) in den Lehrbüchern des Verfassungsrechts üblicherweise als „Staatszielbestimmung“ bezeichnet. Mit einer solchen Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass das BVG „schwächer“ wirkt als andere verfassungsrechtliche Bestimmungen. Negativ lässt sich Folgendes festhalten:⁶⁴

- Das BVG ist kein verfassungsrechtliches „Grundprinzip“ im Sinn von Art 44 Abs 3 B-VG.
- Das BVG ist keine Kompetenzbestimmung; es ist für jeden Kompetenzträger nach Maßgabe seines Wirkungsbereichs relevant.
- Es begründet kein „Grundrecht auf Umweltschutz“; es ist (bloß) objektiv-rechtlicher Natur.
- Es schafft kein unmittelbar anwendbares Recht: Weder begründet es Verhaltenspflichten für die Rechtsunterworfenen, sich „umweltgerecht“ zu verhalten, noch ist es eine im Sinn des Legalitätsprinzips geeignete Grundlage für gerichtliche Entscheidungen oder für verwaltungsbehördliche Verordnungen oder Bescheide. Private können aus ihm alleine keine Ansprüche ableiten, insb werden keine subjektiven-öffentlichen Rechte verankert.

Positiv formuliert enthält das BVG Nachhaltigkeit „**Determinanten**“, also verfassungsrechtliche Wertentscheidungen, die bei allem – hoheitlichen und nicht-hoheitlichen – Handeln der Organe der Gebietskörperschaften maßgeblich sind.⁶⁵ Die praktische Wirkungsweise wurde in den ersten einschlägigen Entscheidungen des VfGH⁶⁶ (zum BVG über den umfassenden Umweltschutz) sichtbar:

⁶⁴ Siehe auch *Sander/Schlatter*, Das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, in G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 235 ff.

⁶⁵ Näher *B. Raschauer*, Umfassender Umweltschutz und Verwaltungsrecht, in Kerschner (Hrsg), Staatsziel Umweltschutz (1996) 57.

⁶⁶ Vgl die Nachweise bei *Gutknecht* in Korinek/Holoubek et al (FN 59) Rz 10.

- Das Verbot des Befahrens eines Sees mit Motorbooten ist ein Eingriff in die Erwerbsfreiheit der Veranstalter. Das BVG konstituiert jedoch ein öffentliches Interesse, das den Eingriff – und zwar sogar in der weitreichenden Form eines Totalverbots – zu rechtfertigen vermag (VfSlg 12.009/1984).
- Der Berechnung der Kanalgebühren dürfen nur die notwendigen Kosten zugrunde gelegt werden. In Anbetracht des BVG ist es jedoch gerechtfertigt, auch entfernt gelegene Streusiedlungen – kostenwirksam – in die Ortskanalisation einzubeziehen (VfSlg 11.291/1987).
- Verwaltungspolizeiliche Regelungen dienen grundsätzlich nur der Gefahrenabwehr. In Anbetracht des BVG ist es jedoch gerechtfertigt, den chemikalienrechtlichen Kennzeichnungspflichten vorsorgliche Sicherheitskalkulationen zugrunde zu legen (VfSlg 13.635/1993).

In diesem Sinn ist das BVG bei Abwägungs- und Planungsentscheidungen sowie bei Ermessensausübungen aller Art von Bedeutung, überdies nach Maßgabe der Möglichkeiten einer verfassungskonformen Interpretation der jeweils maßgeblichen Rechtsvorschriften. Darüber hinausgehend kann man erwägen, inwieweit einer Staatszielbestimmung auch gewisse **Handlungsaufträge**, insb Gesetzgebungsaufträge, entnommen werden können. Die Annahme, das BVG verpflichte zur Ökologisierung der gesamten Rechtsordnung,⁶⁷ hat jedoch keine allgemeine Anerkennung gefunden. Im Erkenntnis zur 3. Piste des Flughafens Wien-Schwechat hat der VfGH einer solchen Auslegung explizit widersprochen und festgehalten, dass ein absoluter Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen von der Verwaltung zu berücksichtigenden Entscheidungsdeterminanten aus dem BVG Nachhaltigkeit nicht ableitbar sei.⁶⁸ Das BVG Nachhaltigkeit normiert somit bloß, dass Menschen „vor schädlichen Einwirkungen“ geschützt werden sollen; dies lässt Parallelen zu grundrechtlichen Gewährleistungspflichten (siehe unten) erkennen. Mit welchen Vorkehrungen der Gesetzgeber den gebotenen Effekt des Hintanhaltens von schädlichen Einwirkungen herbeiführt, unterliegt seiner rechtspolitischen Beurteilung. In Betracht kommen verwaltungspolizeiliche Instrumente ebenso wie strafrechtliche Maßnahmen oder (effektive) zivilrechtliche Abwehransprüche. Das BVG gebietet als solches weder die Einrichtung von bestimmten (präventiven) Genehmigungsverfahren noch zB die Einräumung einer Parteistellung von Nachbarn.⁶⁹

Gutknecht hielt daher zum BVG über den umfassenden Umweltschutz treffend fest: „Eine Gesetzgebung, die wichtige Umweltgesichtspunkte [...] außer Acht lässt oder gar konterkariert, wird allerdings als verfassungswidrig betrachtet werden müssen, ebenso eine solche, die etwa gefährliche oder stark umweltbelasten-

⁶⁷ Vgl *Pernthaler*, Reform der Bundesverfassung im Sinne des ökologischen Prinzips, in Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg), *Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen* (1992) 1; *Welan*, Umweltschutz durch Verfassungsrecht, in *Kerschner* (Hrsg), *Staatsziel Umweltschutz* (1996) 31.

⁶⁸ VfSlg 20.185/2017 uHa VfSlg 16.242/2001.

⁶⁹ Vgl *B. Raschauer*, ZfV 1999, 506, 507 f.