

Franz Merli

Rechtspolitik der Zukunft – Umweltrecht

- I. Entwicklungstendenzen
 - A. „Normenflut“
 - B. Internationalisierung
 - C. Exekutivlastigkeit der Rechtsetzung
 - D. Technisierung des Rechts
 - E. Einbeziehung Privater in Rechtsetzung und Kontrolle
 - F. Förderung von freiwilligem umweltschonendem Verhalten
 - G. Komplexere Zielsetzungen
- II. Probleme
- III. Ausgangsbedingungen für Reformen
 - A. Akzeptanz der Entwicklungstendenzen
 - B. Klarere Grundorientierung
- IV. Drei Vorschläge
 - A. Umweltschutz als Grundrechtsschutz
 - B. Demokratisierung der Verordnungsgebung
 - C. Kodifikation des Umweltrechts

Die Entwicklung des Umweltrechts zeigt eine Reihe von Tendenzen (I.), die zwar rechtsstaatliche und demokratische Probleme erzeugen (II.). Sinnvolle Reformen sollten diese Tendenzen aber wegen ihrer Unvermeidlichkeit und ihrer positiven Seiten akzeptieren; eine vernünftiger Umgang mit ihnen ist möglich, wenn man sich Klarheit über Ziele und Schwerpunkte des Umweltrechts verschafft (III.). Auf dieser Grundlage werden drei Vorschläge gemacht (IV.).

I. Entwicklungstendenzen

Am 24. Mai 1996 wurde im Bundesgesetzblatt die Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über Schutzmaßnahmen betreffend Rasenmäher¹ kundgemacht, die Gewerbetreibenden die Erzeugung und den Verkauf von besonders lauten Rasenmähern verbietet und sie im übrigen dazu verpflichtet, zulässige Rasenmäher mit einer Bedienungsanleitung und einem Schild auszustatten, auf dem die Lärmintensität angegeben ist. Die Erlassung der Rasenmäherverordnung war kein dramatisches Ereignis, doch lassen sich schon an diesem kleinen – einfachen und überschaubaren – Beispiel zentrale Tendenzen der Entwicklung des Umweltrechts in den letzten Jahren zeigen.

A. „Normenflut“

Vor der Rasenmäherverordnung hat es, soweit ersichtlich, keine vergleichbaren Vorschriften gegeben. Der Schutz vor Rasenmäherlärm wurde allenfalls durch ortspolizeiliche und tageszeitbezogene Mähverbote geregelt, die nun aber durch die Verordnung weder beseitigt noch überflüssig werden.² Wie in anderen Rechtsbereichen hat auch im Umweltrecht die Zahl an einschlägigen Gesetzen und Verordnungen deutlich zugenommen.³ ZT handelt es sich um Neuregelungen – so aus den letzten beiden Jahren etwa das Immissionschutzgesetz-Luft,⁴ das Tiertransportgesetz-Luft⁵ oder die Wäschetrocknerverbrauchsangaben-Verordnung⁶ –, zT um besonders intensive

¹ BGBl 1996/239; im folgenden: Rasenmäherverordnung.

² Dagegen hat das deutsche Gegenstück – die Rasenmäherlärm-Verordnung BGBl I 1992, 1248 idF I 1993, 512 – Betriebszeitenregelungen einbezogen.

³ Belege muß ich hier schuldig bleiben, doch es reicht zB ein Blick auf die von Wegscheider jährlich herausgegebene Sammlung „Umweltrecht“; vgl auch meinen Bericht zur Entwicklung des Umweltrechts in den Jahren 1996 und 1997 in der Revue européenne de droit de l'environnement (im Druck).

⁴ BGBl I 1997/115.

⁵ BGBl 1996/152.

⁶ BGBl 1996/579.

oder häufige Änderungen von Vorschriften – so zB im Abfall-⁷ und Chemikalienrecht⁸ oder im Wasserrecht⁹ –, und zT um eine Verdichtung von Regelungen im Verordnungsweg – etwa durch die Deponieverordnung,¹⁰ die Abwasseremissionsverordnungen¹¹ und Verordnungen zum Gentechnikgesetz.¹²

B. Internationalisierung

Die Rasenmäherverordnung ist nicht das Ergebnis intensiver innenpolitischer Diskussion über die Befriedigung dringender Bedürfnisse der Gesellschaft, sondern sie wurde erlassen, weil das – in § 1 der Verordnung aufgezählte – Richtlinien der EG verlangen. Auch alle anderen genannten Normen gehen – wie praktisch alle neueren Rechtsakte im Umweltbereich – auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurück. Der Zusammenhang kann dabei sehr intensiv sein: Die 42. Novelle¹³ der Durchführungsverordnung zum Kraftfahrzeuggesetz verweist etwa auf 27 EG-Normen. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben kommen völkerrechtliche Verpflichtungen. So hat das Parlament in den letzten beiden Jahren etwa die Ratifikation der UN-Wüstenkonvention,¹⁴ der Chemiewaffenkonvention,¹⁵ des Übereinkommens betreffend grenzüberschreitende Gewässer,¹⁶ des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen¹⁷ und des

⁷ AWG-Novelle BGBl 1996/434.

⁸ ChemG 1996, BGBl I 1997/53.

⁹ Novellen BGBl 1996/795, 1996/796, I 1997/59 und I 1997/74 zum WRG 1959.

¹⁰ BGBl 1996/649.

¹¹ Allgemeine AbwasseremissionsV BGBl 1996/186; Branchen-AbwasseremissionsVen BGBl 1996/92, 1996/153, 1996/667-672, II 1997/344-350.

¹² SystemV BGBl 1996/116; GenmaisverbotV BGBl II 1997/45; Freisetzungsv BGBl II 1997/49; Anhörungsv BGBl II 1997/61; Gentechnik-Lebensmittel-KennzeichnungsV BGBl II 1997/89.

¹³ BGBl II 1997/80.

¹⁴ BGBl III 1997/139.

¹⁵ BGBl III 1997/38.

¹⁶ BGBl 1996/578.

¹⁷ BGBl III 1997/201.

Protokolls betreffend die Bekämpfung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses¹⁸ (zum Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen), jeweils unter Erfüllungsvorbehalt, genehmigt. Innerstaatliche Umsetzungsregelungen sind also auch hier erforderlich. Zur Chemiewaffenkonvention wurden bereits ein Ausführungsgesetz und eine Durchführungsverordnung erlassen.¹⁹ Das Durchführungsgesetz zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen²⁰ und die Robbenfelleinfuhrverbots-Verordnung²¹ bieten Beispiele für Fälle, in denen völkerrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zugleich zu erfüllen waren. Der Art 15a-Vertrag der Länder²² zur Umsetzung des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen zeigt die föderalen Implikationen.

C. Exekutivlastigkeit der Rechtsetzung

Die Rasenmäherverordnung ist eine Verordnung. Ihre gesetzliche Grundlage – § 69 Abs 1 GewO – ist nicht mehr als eine generelle Ermächtigung zur Vorschreibung von Maßnahmen zur Vermeidung einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit von Menschen oder zur Vermeidung von Belastungen der Umwelt; weitere inhaltliche Maßstäbe enthält sie nicht, so daß die eigentlichen Festlegungen dem zuständigen Minister überlassen blieben. In Wirklichkeit hatte er zwar keine großen Wahlmöglichkeiten, weil er ja das entsprechende EG-Recht umsetzen mußte, doch wird dieses ja ebenfalls sehorgewichtig von Vertretern der Exekutive erzeugt. Diese doppelte Verlagerung der Rechtsetzung auf die Exekutive – über die Internationalisierung des Umweltrechts und die Beschränkung der gesetzlichen Regelungen auf allgemeine Zielvorgaben, die Bereitstellung verschiedener Instrumente und der Entsprechen-

¹⁸ BGBl III 1997/164.

¹⁹ BGBl I 1997/24, II 1997/145.

²⁰ BGBl 1996/179.

²¹ BGBl 1996/248.

²² Zuletzt Bgld LGBl 1996/33.

den Verordnungsermächtigungen – wird immer stärker: Allein das Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung enthält vier Verordnungsermächtigungen zur Konkretisierung von Genehmigungspflicht und -verfahren²³ und sechs zur Festlegung inhaltlicher Anforderungen;²⁴ die Determinanten zu ihrer Inanspruchnahme finden sich zunehmend im Gemeinschaftsrecht.²⁵ Die auf diese Ermächtigungen gestützten Verordnungen sind dann oft sehr umfangreich: ZB umfaßt die (ua) auf § 82 Abs 1 GewO gestützte Verordnung über brennbare Flüssigkeiten²⁶ 131 Paragraphen und 3 Anlagen.

D. Technisierung des Rechts

Die Rasenmäherverordnung enthält zwar nicht mehr als vier kurze Paragraphen, von denen im übrigen der erste nur die umgesetzten EG-Richtlinien aufzählt. Trotzdem umfaßt sie 21 Seiten im Bundesgesetzblatt. Das liegt an ihren Anhängen, die das technische Verfahren zur Ermittlung der relevanten Geräuschemissionen festlegen. Was sich hier im Kleinen zeigt, gilt auch im Großen: Je konkreter Umweltrechtsvorschriften

²³ § 74 Abs 7 – genehmigungsfreie Betriebsanlagen; § 76 Abs 1 – Maschinen, Geräte und Ausstattung, deren Verwendung keine Genehmigungspflicht begründet; § 359b Abs 2 und 3 – Festlegung der Anlagen, die einem vereinfachten Genehmigungsverfahren unterliegen; § 359b Abs 6 – Festlegung der Anlagen, die jedenfalls nicht einem vereinfachten Genehmigungsverfahren unterliegen.

²⁴ § 77 Abs 3 – Begrenzung von Emissionen von Luftschadstoffen nach Verordnung gem § 10 ImmissionschutzG-Luft; § 82 Abs 1 – nähere Vorschriften über Bauart, Betriebsweise, Ausstattung und Emissionsgrenzen; § 82a Abs 1 – Bezeichnung gefahrgeneigter Anlagen und Festlegung von besonderen Pflichten. Weitere, auch für Betriebsanlagen umweltrelevante Ermächtigungen enthält die GewO in § 69 Abs 1 – Schutzmaßnahmen zur Vermeidung einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit von Menschen oder zur Vermeidung von Umweltbelastungen bei der Gewerbeausübung; § 70a – Schutz vor Tierquälerei; § 72 Abs 2 – Verfahren der Feststellung der Lärmemission von Maschinen und Geräten.

²⁵ Das jüngste Beispiel bietet die Richtlinie 96/61/EG des Rates v 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), ABl 1996 L 257/26.

²⁶ BGBl 1991/240.

werden, desto technischer ist idR ihr Inhalt. Das Umweltrecht beruht in weiten Bereichen auf dem Prinzip der Vermeidung von Emissionen nach dem Stand der Technik,²⁷ der durch Grenzwerte operationalisiert werden kann²⁸ – aber nur dann, wenn die Meßgrößen, die Meßverfahren und die Umrechnung der Meßergebnisse in die entscheidenden Werte genau, dh in naturwissenschaftlicher, technischer und mathematischer Fachsprache, geregelt werden.²⁹ Das geschieht idR durch Verordnungen, die aber oft, wie auch unsere Rasenmäherverordnung, auf technische Normen und Regelwerke weiterverweisen.³⁰

E. Einbeziehung Privater in Rechtsetzung und Kontrolle

Die Integration technischer Normen in das Recht bedeutet eine Einbeziehung Privater in die staatliche Rechtsetzung, denn technische Normen sind Standards, die von privaten Institutionen und ihren internationalen Zusammenschlüssen weitgehend nach eigenen Regeln, wenn auch zT in Kooperation mit staatlichen Stellen, erstellt werden.³¹ Im Rasenmäher-

²⁷ ZB §§ 71a, 77 Abs 1 und 3 GewO; § 2 Abs 1 lit a LRG-K.

²⁸ ZB § 82 Abs 1 GewO und Verordnung über die Begrenzung der Emission von luftverunreinigenden Stoffen aus Gießereien, BGBl 1994/447; § 3 Abs 3 LRG-K und § 13 ff LRV-K BGBl 1989/19 zuletzt idF BGBl II 1997/324.

²⁹ Vgl zB Anlage 2 zu § 5 der Verordnung BGBl 1994/447; § 8 Abs 5 LRG-K und §§ 2a ff LRV-K.

³⁰ Anhang 1 Punkt 5.2. und 5.3 Rasenmäherverordnung; weitere Beispiele: § 2a ff LRV-K; Anlage 1 zur Verordnung über die Lagerung von Druckgaspackungen BGBl 1995/666 (darin – Punkt 9 und 10) Verweise auf weitere 48 technische Normen; ähnlich Anhang zur Verordnung für Anlagen zur Zementerzeugung BGBl 1993/63; ähnlich Anhang zu LösungsmittelV 1995 BGBl 1995/872 (Begriffsdefinition „insbesondere“ iS einer bestimmter ÖNORM).

³¹ ZB *Korinek*, Staatsrechtliche Ansätze für eine Deregulierung im Wirtschaftsrecht, JBl 1991, 409; für Deutschland: *Böhm*, Der Normmensch (1996) 51 ff; *Trute*, Wechselseitige Verzahnung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, in: Hofmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen (1996) 167 (199 ff); *Rengeling* (Hrsg), Umweltnormung. Deutsche, europäische und internationale Rechtsfragen (1998).

beispiel wurden die Normen in einer datumsmäßig bestimmten Fassung durch die Verordnung zu verbindlichen Rechtsregeln gemacht; diese Art von Rezeption über Verweisung oder Anerkennung findet sich auch im Gemeinschaftsrecht.³² In weiten Bereichen, etwa beim Nachweis der Übereinstimmung von Produkten mit Harmonisierungsrichtlinien im Rahmen der sogenannten „Neuen Konzeption“ der EG,³³ bei der Bestimmung des Standes der Technik im Anlagenrecht oder bei der Beurteilung von Lärm, haben technische Normen statt dessen oder darüber hinaus – in ihrer jeweils aktuellen Fassung – rechtsnormähnliche Wirkungen, weil ihre Einhaltung aus rechtlichen oder faktischen Gründen die Vermutung der Erfüllung gesetzlicher Anforderungen auslöst. Letztlich wird dann also der konkrete Inhalt des Umweltrechts – zumindest vorläufig und überwiegend – von Privaten bestimmt. Eine ähnliche Einbeziehung Privater in die Rechtsetzung findet „im Kleinen“ statt, wenn zB Anlagenbetreiber Maßnahmenpläne für Störfälle³⁴ oder Sanierungskonzepte³⁵ erstellen, die behördliche Vorschriften ersetzen.

Die Rasenmäherverordnung sieht weiters vor, daß die Erfüllung ihrer Anforderungen durch den Hersteller oder den Einfuhrhändler durch eine Bescheinigung zu bestätigen ist, die sich wiederum auf ein Prüfprotokoll stützt, das von einem staatlich anerkannten privaten oder öffentlichen Labor ausgestellt wird; die direkte staatliche Kontrolle erfolgt nach der Rasenmäherverordnung dagegen „sofern möglich, durch Stichproben“. Nicht nur die Erzeugung der Kontrollmaßstäbe, son-

³² ZB Art 12 Abs 1 lit a Verordnung 1836/93/EWG des Rates v 29. 6. 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Öko-Audit-Verordnung), ABl 1993 L 168/1; und die darauf gestützte Entscheidung der Kommission über die Anerkennung der ISO-NORM 14001 v 16. 4. 1997, ABl 1994 L 104/37; dazu *Waskow*, Normung und Umweltaudit, in: Rengeling (FN 31) 55.

³³ Vgl zB *Griller*, Europäische Normung und Rechtsangleichung (1990); v *Danzwits*, Europarechtliche Beurteilung der Umweltnormung. Kompetenzen – Legitimation – Binnenmarkt, in: Rengeling (FN 31) 187.

³⁴ § 82a GewO und StörfallV BGBl 1991/593.

³⁵ § 79 Abs 3 GewO.

dem auch die Überwachung ihrer Einhaltung wird also Privaten übertragen. Wir finden dieses Muster in vielfältiger Gestalt im neueren Umweltrecht – als Eigen- oder Fremdkontrolle, als beschränkte Mitwirkung an der staatlichen Kontrolle oder als private Vollkontrolle unter staatlicher Oberaufsicht: Zu nennen sind etwa die erweiterte Möglichkeit der Bestellung von nichtamtlichen Sachverständigen im Verwaltungsverfahren³⁶ oder die zT sehr weitgehende Modifizierung des Amtsermittlungsgrundsatzes im Verwaltungsverfahren durch die Übertragung von Pflichten zur Ermittlung, zum Nachweis oder zur Glaubhaftmachung umweltrelevanter Sachverhalte auf die Antragsteller im Rahmen der Umweltverträglichkeiterklärung im UVP-Verfahren,³⁷ auf die Hersteller und Gleichgestellte im Rahmen der Grundprüfung bei der Anmeldung von neuen Stoffen im Chemikalienrecht³⁸ oder auf die Nachbarn im Verfahren zur Vorschreibung nachträglicher Auflagen für gewerbliche Betriebsanlagen.³⁹ Weitere Beispiele bieten die Möglichkeit oder Verpflichtung von Anlagenbetreibern zur Benennung von verantwortlichen Betriebsbeauftragten für bestimmte Umweltschutzgängen,⁴⁰ ihre Verpflichtungen, regelmäßig die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen selbst zu überprüfen oder durch akkreditierte Gutachter, staatlich autorisierte Anstalten, Ziviltechniker, Gewerbetreibende, Sachverständige, geeignete Anstalten und Unternehmungen überprüfen zu lassen,⁴¹ die Erstellung einer Sicherheitsanalyse für Störfälle durch Inhaber gefahrgeneigter Anlagen,⁴² die Nachweispflichten der Unternehmen und Betreiber von Sammel- und

³⁶ §§ 52, 76 AVG idF BGBl 1995/471.

³⁷ § 6 UVP-G.

³⁸ §§ 6 f ChemG und die ChemG-Anmeldungs- und PrüfnachweisV BGBl 1989/40; vgl auch die Nachforschungspflichten nach dem Inverkehrbringen gem § 21 ChemG.

³⁹ § 79a Abs 3 GewO.

⁴⁰ Allgemein: § 9 Abs 2 VStG; konkrete Beispiele: Störfall-Sicherheitsbeauftragter – § 6 Abs 3 StörfallV BGBl 1991/593; Abfallbeauftragter – § 9 Abs 6 AWG; Abwasserbeauftragter – § 33 Abs 3 WRG; Giftbeauftragter – § 44 ChemG; Strahlenschutzbeauftragter – § 7 Abs 4 StrahlenschutzG.

⁴¹ ZB § 82b GewO; § 7 Abs 1 LRG-K; § 134 WRG.

⁴² § 82a GewO und StörfallV BGBl 1991/593.

Verwertungssystemen über die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Verpackungsverordnung,⁴³ die Berichtspflichten von Deponiebetreibern über Art, Menge und Herkunft der abgelagerten Abfälle⁴⁴ und ähnliches. Als Instrumente der Einbeziehung Privater in die Kontrolle des Umweltrechtvollzugs lassen sich schließlich auch jene Vorschriften deuten, die Dritten unabhängig von ihrer rechtlichen Betroffenheit die gerichtliche Geltendmachung von Umweltstandards ermöglichen,⁴⁵ oder ihnen, weil dies rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten durch demokratische Öffentlichkeitskontrolle ergänzt, Informationsmöglichkeiten und -ansprüche einräumen, zB nach den Auskunftspflicht- und Umweltinformationsgesetzen, über die allgemeine Einschbarkeit von Altlastenatlas und Prioritätenklassifizierung und den Auskunftsanspruch über die Aufnahme einer Liegenschaft in Verdachtsflächenkataster,⁴⁶ über Informationspflichten des Staates, zB über Umweltberichte,⁴⁷ und von Unternehmen, etwa über Emissionsdaten⁴⁸ oder im Rahmen des Öko-Audit.⁴⁹ In diesen Fällen wird zwar nicht staatliches Handeln durch privates ersetzt, aber durch die Einräumung von Rechtsmittelbefugnissen und die Information Privater (ua) die Motivation zu staatlichem Handeln erhöht.

F. Förderung von freiwilligem umweltschonendem Verhalten

Die Rasenmäherverordnung verlangt schließlich, wie erwähnt, daß alle Geräte mit einem Schild ausgestattet werden, auf dem ihre Lärmintensität angegeben ist. Darin kann man auch ein Angebot an die Bürger sehen, im Zweifel die leiseren Rasenmäher zu kaufen. In der letzten Zeit ist das Umweltrecht mit einer Reihe von Instrumenten der „Selbststeuerung“ ergänzt wor-

⁴³ §§ 3, 11 VerpackV BGBl II 1997/232.

⁴⁴ § 134 Abs 4 WRG.

⁴⁵ Vgl § 19 Abs 4 UVP-G zu den Rechten von Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren.

⁴⁶ § 13 Abs 2 und 4, § 14 Abs 5 AISAG.

⁴⁷ § 14 UIG.

⁴⁸ § 13 UIG.

⁴⁹ Art 3 lit h Öko-Audit-V (FN 32).

den, die Bürgern und Unternehmen umweltschonendes Verhalten aus Eigeninteresse ermöglichen oder nahelegen sollen. Dazu gehören zB vielfältige Kennzeichnungspflichten,⁵⁰ das Angebot der Umweltbetriebsprüfung nach der Öko-Audit-Verordnung, der Verzicht auf staatliche Anordnungen unter der Voraussetzung der Erfüllung bestimmter Vorgaben wie bei der Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfall,⁵¹ freiwillige Umweltvereinbarungen zwischen Staat und Unternehmen,⁵² staatliche Information und Aufrufe zu bestimmtem Verhalten bei Smog- oder Ozonalarm,⁵³ der von der Qualität des Abfalls und der Deponie abhängige Altlastenbeitrag⁵⁴ und die Normverbrauchsabgabe für Kraftfahrzeuge.⁵⁵

G. Komplexere Zielsetzungen

Oberflächlich betrachtet, dient die Rasenmäherverordnung dem Umweltschutz, doch zeigen die Rechtsgrundlage (Art 100 EGV) und die systematische Stellung der zugrundeliegenden Richtlinie, daß es primär darum geht, Behinderungen des Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt zu beseitigen, indem den Mitgliedstaaten die Möglichkeit von weitergehenden Beschränkungen abgeschnitten wird. Dieser Kompromißcharakter in der Zielsetzung ist vielen umweltrelevanten Vorschriften eigen. Doch auch soweit es nur um den Umweltschutz geht, sind einfache Ziele – wie der Lärmschutz in unserer Rasenmäher-

⁵⁰ ZB Haushaltsgeräte-GeräuschemissionenV BGBl 1996/621; Waschmaschinen-VerbrauchangabenV BGBl 1996/580 idF BGBl II 1997/168; Wäschetrockner-VerbrauchangabenV BGBl 1996/579; KühlgeräteenergieeffizienzV BGBl II 1997/316; Gentechnik-Lebensmittel-KennzeichnungsV BGBl II 1997/89; Kennzeichnungspflicht gem § 8 DüngemittelG und §§ 17 ff DüngemittelV BGBl 1994/1107.

⁵¹ § 8 AWG und VerpackungszieleV BGBl 1992/646, zuletzt idF 1996/649, II 1997/232.

⁵² Vgl *Lauber*, Freiwillige Umweltvereinbarungen in der Europäischen Union und in Österreich: Bestandsaufnahme und Perspektiven, RdU 1997, 107.

⁵³ § 7 Smogalarmgesetz; § 7 Ozongesetz und DurchführungsV BGBl 1993/2.

⁵⁴ § 3 ff ALSAG.

⁵⁵ NormverbrauchsabgabeG BGBl 1991/695, zuletzt idF BGBl I 1998/9,

verordnung – selten geworden. Das BVG über den umfassenden Umweltschutz von 1984 verlangt „insbesondere Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“; nach § 69a GewO und § 2 Abs 1 lit d LRG-K gelten als Belastungen der Umwelt „solche nachteiligen Einwirkungen, die geeignet sind, insbesondere den Boden, den Pflanzenbestand oder den Tierbestand bleibend zu schädigen“; Ziel der forstlichen Raumplanung ist gem § 6 Abs 2 lit e ForstG ua die Wohlfahrtswirkung des Waldes, „das ist insbesondere der Einfluß auf die Umwelt, und zwar insbesondere auf den Ausgleich des Klimas und des Wasserhaushaltes, auf die Reinigung und Erneuerung von Luft und Wasser und auf die Lärminderung“; § 1 AWG erwähnt als Ziele der Abfallwirtschaft auch die Schonung der Rohstoff- und Energiereserven, die Minimierung des Verbrauchs an Deponievolumen und die Vermeidung von Gefährdungspotentialen für nachfolgende Generationen; und Ziel des neuen Immissionsschutzgesetzes-Luft ist ua der dauerhafte Schutz der Gesundheit des Menschen, des Tier- und Pflanzenbestands, ihrer Lebensgemeinschaften, Lebensräume und deren Wechselbeziehungen sowie der Kultur- und Sachgüter. Das sind nur einige Beispiele aus einer Vielzahl von Zielbestimmungen. Die Entwicklung geht zu immer mehr Schutzgütern, zur Einbeziehung der Wechselwirkungen zwischen Schutzgütern und damit zum integrierten Umweltschutz,⁵⁶ der bei der Beurteilung von Vorhaben eine Gesamtbetrachtung und die Abwägung von Umweltschutzziele auch untereinander verlangt – und auf diese Weise wiederum zu einer Stärkung der Exekutive beiträgt.

II. Probleme

Alle diese Entwicklungen zusammen machen das Recht nun sicher nicht einfacher. Wir haben heute einen Zustand erreicht, in dem Erzeugung, Inhalt und Anwendung des Umwelt-

⁵⁶ ZB *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998, 329.

rechts in seiner Gesamtheit auch von Spezialisten kaum mehr zu durchschauen sind.⁵⁷ Das schafft für die Bürger und Unternehmen erhebliche praktische und finanzielle Probleme, für die Vollzugsverantwortlichen Motivationsverluste und Überforderungsgefühle, für die Volkswirtschaft Ressourcenverschwendung und Wettbewerbsnachteile und für die Sozialwissenschaftler Gelegenheit zu neuen Arbeiten über Steuerungsverluste des Rechts.

Das schafft aber auch verfassungsrechtliche Probleme, denn die Durchschaubarkeit der Rechtserzeugung ist auch ein demokratisches und die Durchschaubarkeit des Rechtsinhalts und -vollzugs ist auch ein rechtsstaatliches Erfordernis. Demokratische Defizite treten auf, wenn Internationalisierung und Verlagerung der Rechtsetzung auf Exekutive⁵⁸ und Private dazu führen, daß Öffentlichkeit, Oppositionsbeteiligung und Verantwortungszuordnung, die sonst durch das parlamentarische Verfahren gesichert werden, verlorengehen. Rechtsstaatliche Probleme entstehen ua als Folge der Internationalisierung in Gestalt von Zweifeln an der Vereinbarkeit nationalen Rechts mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und den allfälligen Konsequenzen daraus,⁵⁹ was dann zusätzliche lange Verfahren auslösen kann. Die Einbeziehung Privater kann zu Unsicherheiten über ihre Rechtstellung und die Auswirkungen etwa auf die Staatshaftung führen.⁶⁰ Der Einsatz neuer „selbststeuernder“ Instrumente löst mitunter Unklarheiten über das Verhältnis von Freiheit und Zwang aus;⁶¹ die neuen

⁵⁷ Statt vieler und am Beispiel des Anlagenrechts: *Berka*, Das neue Betriebsanlagenrecht – Materielle rechtliche Bestimmungen, in: Korinek (Hrsg.), *Gewerberecht. Grundfragen der GewO 1994 in Einzelbeiträgen* (1995) 257 (280).

⁵⁸ Kritisch zB *Buttjäger*, Der unaufrichtige Gesetzgeber, *JBl* 1994, 676.

⁵⁹ Vgl zuletzt *Madner*, Stand der Umsetzung und Umsetzungsprobleme des EG-Umweltrechts in Österreichs, in: *Umweltrecht zwischen Gemeinschaftsrecht und Deregulierung* (SehrR des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbandes 116 [1998]) 39.

⁶⁰ Vgl zB *Funk/Kettenbach*, Ziviltechniker als Quasi-Beliehene, *ZfV* 1997, 569; *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1998) Rz 166 ff.

⁶¹ Vgl zB zu Sanierungsplan und behördlichen Vorschreibungen *Berka* (FN 57) 260 ff.

Rechtsangebote können, wie etwa Entscheidungen zum Abfallrecht zeigen, weitere Anordnungen unter bestimmten Umständen ausschließen;⁶² Umweltvereinbarungen mit Industrieverbänden oder Zielvorgaben für ganze Branchen können zu unerwünschten wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen führen;⁶³ und bei Abgaben bereitet die doppelte Zielsetzung – Einnahmenerzielung und Verhaltenslenkung – mitunter kompetenzrechtliche Schwierigkeiten.⁶⁴ Rechtsstaatliche Probleme entstehen auch als Folge komplexerer Zielsetzungen in der Ersetzung von Genehmigungsansprüchen durch umfassende Abwägungsklauseln;⁶⁵ als Folge der Technisierung des Rechts in seiner schlichten Unverständlichkeit für Nichtfachleute;⁶⁶

⁶² VfGH 12.10.1995, V 127/94 = RdU 1996, 25; VfGH 11.6.1996, V 159/95 = RdU 1996, 124: Unvereinbarkeit von abfallwirtschaftsrechtlichen Ziel- und Maßnahmenbestimmungen wegen Subsidiarität letzterer; ähnlich für Deutschland BVerfG 7.5.1998, 2 BvR 1991/95, 2004/95 und 2 BvR 1876/91 ua EuGRZ 1998, 285, 293: kommunale Verpackungssteuer bzw Landesabfallabgabe unvereinbar mit dem – in Zielvorgaben zum Ausdruck kommenden – Kooperationsprinzip des Bundesabfallrechts.

⁶³ ZB OGH 9.12.1996, 16 Ok 5/95 = RdU 1997, 145; zur Situation in Deutschland und zur europarechtlichen Dimension zB *Ehle*, Die Einbeziehung des Umweltschutzes in das europäische Kartellrecht: Eine Untersuchung zu Art 85 EGV unter Berücksichtigung kooperativer abfallrechtlicher Rücknahme- und Verwertungssysteme (1997); *Di Fabio*, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang, *JZ* 1997, 969 ff; *Gravelich*, Umweltschutz durch „Umweltvereinbarungen“ nach nationalem Recht und Europarecht, *DÖV* 1998, 54.

⁶⁴ Vgl zB VfGH 26.9.1996, G 12/95 = RdU 1997, 79.

⁶⁵ ZB § 17 Abs 4 UVP-G; dazu kritisch zB *Ritter*, Umweltverträglichkeitsprüfung (1995) 256 ff.

⁶⁶ Vgl zB *Adam*, Bombensicher. Wiedergelesen: Das vierzigjährige Atomgesetz, *FAZv* 10. 6. 1998, 41: „Gesetzeslektüre ist nicht das, was man von einem gesetzestreuem Bürger erwartet. Um die Vorschriften zu befolgen, muß er sie kennen, aber nicht gelesen haben. Dennoch kann die Lektüre lohnend sein, und zwar auch dann, vielleicht sogar gerade dann, wenn das Verstehen schwerfällt. Das deutsche Atomgesetz ist von dieser Art. Ein Vergleich zwischen der abenteuerlichen Präzision der Paragraphen und dem ziemlich schmutzigen Alltag, der mit ihrer Hilfe geregelt werden soll, ist lehrreich. Er gibt eine Vorstellung von der Vergeblichkeit der Gesetzgebung in einer Zeit, die den Technikern hörig geworden ist. Normalbegabte Bürger werden das Gesetz so lesen wie Thomas Buddenbrook seinen Schopenhauer; auch der verstand beileibe ja nicht alles. Aber er verstand genug, um etwas zu merken.“

und schließlich ganz allgemein und vor allem durch die Vielzahl zerplitterter materieller und verfahrensrechtlicher Vorschriften mit ähnlichem, aber im einzelnen unterschiedlichem Inhalt und einander überlappenden Geltungsbereichen⁶⁷ und durch ihre kumulative Anwendung in konzentrierten Verfahren.

III. Ausgangsbedingungen für Reformen

A. Akzeptanz der Entwicklungstendenzen

Die geschilderten Entwicklungen mögen Probleme nach sich ziehen, doch sind sie zum einen, wie vergleichbare Rechtsordnungen zeigen, unvermeidlich, und zum anderen bis zu einem gewissen Grad auch wünschenswert. Die „Normenflut“ kann durchaus zu größerer Rechtssicherheit und Gleichheit der Rechtsanwendung beitragen; angesichts der Vielzahl unbestimmter Gesetzesbegriffe muß man zB für verordnungsförmige Konkretisierungen geradezu dankbar sein. Die Internationalisierung ist spätestens seit Österreichs Beitritt zur EU rechtlich verbindlich, ökonomisch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich und wegen des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltbeeinträchtigungen auch sachgemessen. Die Exekutivlastigkeit des Umweltrechts ergibt sich zT aus der Internationalisierung in einer exekutivlastigen EG und zT daraus, daß Umweltrechtsetzung mit Alltagserfahrung nicht zu bewältigen ist und besonders große Flexibilität und ständige Adaption erfordert, was ein Parlament nicht leisten kann; im übrigen ersetzen Verordnungen oft nicht gesetzliche Standards, sondern – im österreichischen Rechtssystem nur beschränkt gerichtlich überprüfbare – Einzelentscheidungen untergeordneter Behörden,

⁶⁷ Zu Abgrenzungsstreitigkeiten vgl aus letzter Zeit nur VfGH 21.6.1996, B 2528/94 = RdU 1997, 30 (Eisenbahnrecht und Baumschutzrecht); VwGH 6.5.1996, 91/10/0129 = RdU 1997, 135 (Wasserrecht und Naturschutzrecht); VwGH 25.4.1996, 92/06/0077 = RdU 1997, 135 (Bundesabfallrecht und Baurecht); VwGH 11.9.1997, 96/07/0223 = RdU 1998, 32 (Bundes- und Landesabfallrecht); VfGH 9.10.1997, B 948/94 = JE 1997/2/1651 (Bergrecht und Rohrleitungsrecht).

sodaß sie eher eine Gewichtsverlagerung innerhalb der Verwaltung statt von der Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit auf die Verwaltung bewirken. Ohne Technisierung des Rechts läßt sich die Technik nicht beherrschen und rechtliche Bestimmtheit nicht erreichen; allgemeine Verständlichkeit des Rechts ist auch keine unverzichtbare Qualität von Vorschriften, die sich an einen speziellen Kreis von Adressaten – etwa die Produzenten bestimmter technischer Güter – richten; soweit dies nicht der Fall ist, kann für eine „Übersetzung“ für die Allgemeinheit gesorgt werden.⁶⁸ Die Einbeziehung Privater in Umweltrechtsetzung und -kontrolle ist in vielen Bereichen schon deshalb gerechtfertigt, weil die Alternative dort nicht lautet: staatliche oder private Rechtsetzung und -kontrolle, sondern: private oder gar keine effektive Rechtsetzung und -kontrolle. Die Mobilisierung des Eigeninteresses von Bürgern und Unternehmen ist wohl das beste Mittel, um das notorische Vollzugsdefizit im Umweltrecht an der Wurzel zu packen. Und die Komplexität der Zielsetzungen des Umweltrechts spiegelt schließlich nur die Komplexität der Umwelt selbst.

Wenn das so ist, sollten wir diese Entwicklungen akzeptieren, doch zu einem überlegteren Umgang mit ihnen finden: Sie zwingen weder zu einer Aufgabe von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit noch zu einer permanenten ad-hoc-Gesetzgebung, die von Unübersichtlichkeit, Unklarheiten, Mehrfachregelungen und Widersprüchen gekennzeichnet ist.

B. Klarere Grundorientierung

Dazu sollten wir uns einige Trivialitäten in Erinnerung rufen. Erstens: Das Ziel des Umweltrechts ist der Umweltschutz. Dies scheint in den laufenden Diskussionen über Globalisierung, Standortsicherung, Verfahrensbeschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Selbststeuerung der Gesellschaft und Verschlan-

⁶⁸ Vgl die Pflicht zur allgemeinverständlichen, dh „nichttechnischen“, Zusammenfassung der vom Projektträger im Rahmen der UVP vorzulegenden, notwendigerweise „technischen“ Angaben über das Projekt, die vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen und die voraussichtlichen Umweltauswirkungen gem § 6 UVP-G.

kung des Staates manchmal in Vergessenheit zu geraten. Eine sinnvolle Beurteilung von Reformbedarf und Reformvorschlägen etwa im gewerblichen Betriebsanlagenrecht setzt die Einsicht voraus, daß sein Sinn nicht in der schnellstmöglichen Immunisierung von gewerblichen Aktivitäten gegen privatrechtliche Unterlassungsansprüche um jeden Preis, sondern im Schutz nichtwirtschaftlicher Interessen, darunter jenes an der Umwelt, besteht. Einsichten dieser Art könnten und sollten Auswirkungen auch sonst haben, zB auf die Verteilung staatlicher Zuständigkeiten, die gesetzliche Systematik und die Strukturierung von Verfahren und Entscheidungsbegründungen:

Zuerst einmal müssen die möglichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens, auch eines Gesetzesvorhabens im Umweltrecht, ermittelt, dargestellt und bewertet werden. Erst dann kommt die Abwägung mit anderen Interessen. Insoweit enthält die UVP-Richtlinie⁶⁹ einen richtigen und verallgemeinerungsfähigen Gedanken, und deshalb kann auch die von der EG-Kommission vorgeschlagene „strategische“ oder „Konzept-“UVP⁷⁰ Vorteile bringen.

Zweitens: Herzstück des Umweltrechts bleiben Verbote und Gebote. Bei aller Begeisterung über freiwillige Umweltschonung darf zweierlei nicht übersehen werden. Zum einen setzen entsprechende Instrumente Gebote und Verbote und zugehörige Sanktionen voraus: Für Umweltabgaben braucht man etwa ein Gebot der Zahlung und eine Methode zur Überprüfung der Bemessungsgrundlage. Auch der Handel mit Emissionszertifikaten kann nur funktionieren, wenn die Gesamtsumme der zulässigen Emissionen in einem Gebiet staatlich fixiert und die Feststellung der tatsächlichen Emissionen der einzelnen Marktteilnehmer gesichert wird. Die freiwillige

⁶⁹ Art 3 Richtlinie 85/337/EWG des Rates v 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl 1985 L 175/40 idF der Richtlinie 97/11/EG des Rates v 3. 3. 1997, ABl 1997 L 73/5.

⁷⁰ KOM (96) 511 endg, ABl 1997 C 129; dazu *Platzer*, Strategische Umweltschutzprüfung – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, RdU 1998, 3.

Umweltbetriebsprüfung verlangt staatliche oder unter staatlicher Aufsicht anerkannte Prüfer, dh ein Verbot der Inanspruchnahme anderer Prüfer. Freiwillige Umweltvereinbarungen funktionieren idR nur vor dem Hintergrund staatlicher Anordnungsbefugnis, und um den Umweltschutz über die öffentliche Meinungsbildung und das Konsumentenverhalten zu fördern, müssen dem Staat und den Unternehmen zuerst einmal Informationsgebote auferlegt werden. Zum anderen können die neuen Instrumente das klassische Umweltrecht nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Der Schwerpunkt einer Umweltrechtsreform sollte daher in einer Vereinheitlichung, Konsolidierung und Verbesserung des klassischen Ordnungsrechts liegen.⁷¹

Drittens: Umweltschutz ist und bleibt eine Staatsaufgabe. Das gilt schon deshalb, weil nur der Staat die für das Umweltrecht unverzichtbaren Gebote und Verbote mit Verbindlichkeit ausstatten kann. Aber auch bei ihrer Kontrolle ist keine echte Privatisierung, sondern nur eine Einbeziehung von Privaten unter staatlicher Aufsicht möglich.⁷² Mindestens eine staatliche „Gewährleistungsverantwortung“ ist verfassungsrechtlich – durch das BVG über den umfassenden Umweltschutz, die allgemeinen Regeln über die Verantwortlichkeit der obersten Organe⁷³ und durch die Grundrechte⁷⁴ – zwingend vorgegeben; Umweltschutz ist eben ein Staatsziel. Das bedeutet aber auch, daß der Staat bei der Einbeziehung Privaten

⁷¹ Vgl die ausführliche Liste von Vorschlägen für Deutschland bei *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts. Vollziehbarkeit – Deregulierung – Effizienz (1996).

⁷² Zu den Überlegungen in Deutschland vgl die beiden umfassenden Berichte von *Schmidt-Preuß* und *Di Fabio*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *WVStZ* 56 (1997) 160, 235; weiters zB *Kloepfer/Elsner*, Selbstregulierung im Umwelt- und Technikrecht. Perspektiven einer kooperativen Normsetzung, *DVB* 1996, 964; *Hofmann-Riem/Schweidler* (Hrsg), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht (1996); *Ludwig*, Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz (1998); *Kloepfer* (Hrsg), Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich (1998).

⁷³ Vgl zB die *Austro-Control-Entscheidung* des *ViGH* v 14. 3. 1996, B 2113/94 ua = *JE* 1997/2/1432.

⁷⁴ Dazu gleich unten 370 ff.

ter eine klare Rollenzuweisung vornehmen, Haftungsregeln allenfalls durch Versicherungspflichten ergänzen, die entsprechenden privaten Aktivitäten verfolgen und im Notfall korrigieren und dafür ein Mindestmaß an Sachverstand behalten muß. Deshalb kann er nicht zB privat erzeugte technische Normen auch im Streitfall ungeprüft rezipieren; deshalb muß er etwa die Verlässlichkeit von privaten Umweltgutachtern und Zertifizierungsinstanzen durch geeignete Mittel sicherstellen; und deshalb hat er auch gut daran getan, einen Entfall von staatlichen Kontrollen unter Hinweis auf eine freiwillige Umweltbetriebsprüfung nur zuzulassen, wenn in deren Rahmen auch die Einhaltung der staatlichen Vorschriften geprüft wird,⁷⁵ was ja nicht ganz so sicher ist.⁷⁶

IV. Drei Vorschläge

Im folgenden sollen nun drei Vorschläge unterbreitet werden – ein rechtsstaatlicher, ein demokratischer und ein systematischer.

A. Umweltschutz als Grundrechtsschutz

In Umweltrechtsetzung und -anwendung sollte stärker berücksichtigt werden, daß es dabei in weiten Bereichen um Grundrechtsschutz geht.⁷⁷ Daß Umweltschutznormen in Grundrechte eingreifen, ist bekannt und wird in Gesetzgebung und Praxis im großen und ganzen auch ausreichend beachtet. Daß Umweltschutzrecht aber zugleich Grundrechte schützen soll, erscheint mir in Österreich etwas unterbelichtet. Das liegt zT am antiquierten Grundrechtskatalog und zT an einem beschränkten Grundrechtsverständnis.

⁷⁵ ZB § 82b Abs 5 GewO.

⁷⁶ Zur Diskussion in Deutschland zB *Lübbe-Wolff*, Das Umweltauditgesetz, NuR 1996, 217 (219 mwN).

⁷⁷ Vgl zB *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, 553 (561 ff); *B. Davy*, Gefahrenabwehr im Anlagenrecht (1990) 233 ff.

Was den Grundrechtskatalog angeht, ist die Lage manchmal geradezu paradox: In der einfachen Gesetzgebung und in der Rechtsprechung – etwa bei der Abwägung von Gesundheitsinteressen und wirtschaftlichen Interessen⁷⁸ – geben wir ersteren selbstverständlich den Vorzug, obwohl Eigentum und Erwerbsfreiheit grundrechtlich garantiert sind, ein ausdrückliches Grundrecht auf Gesundheit unserer Verfassung aber fehlt. Zur Erklärung kann man sich zur Not mit einer weiten Auslegung von Art 2, 6 und 8 EMRK behelfen⁷⁹ oder einfach von einem – vom StGG und anderen Normen – verfassungsrechtlich vorausgesetzten Recht auf Gesundheit oder körperliche Integrität ausgehen;⁸⁰ wirklich befriedigend ist dies freilich nicht. Daher sollte ein Grundrecht auf Gesundheit ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden.⁸¹

Ebenso wichtig erscheint mir aber auch ein erweitertes Grundrechtsverständnis. Daß Grundrechte den Staat auch zum Schutz gegen Beeinträchtigungen durch Dritte verpflichten, dürfte mittlerweile zwar auch in Österreich herrschende Theorie sein.⁸² An einer durchgehenden Umsetzung dieser Erkenntnis in Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Wis-

⁷⁸ ZB im Rahmen des § 79 GewO; vgl zB *VwGH 12.12.1989, 89/04/0140*.

⁷⁹ ZB *Funk*, Ein Grundrecht auf Schutz der Gesundheit?, JRP 1994, 68 (72 ff); *Hattenberger*, Der Umweltschutz als Staatsaufgabe (1993) 40 ff; *Holoubek*, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten (1997) 57 f, 284 ff; aus der Rsp des EGMR zB die Fälle *Powell und Rayner*, ÖJZ 1990, 418; *López Ostra*, ÖJZ 1995, 347 = EuGRZ 1995, 530; *Balmer-Schafroth*, RdU 1997, 188; dazu *Kley-Struller*, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995, 507; *Frowein/Pruker*, EMRK-Kommentar² (1996) Rz 29 zu Art 8.

⁸⁰ In diese Richtung zB *Grof*, Einschreitepflicht der Behörde bei Verletzung des Grundrechts auf körperliche Integrität durch Dritte, ÖJZ 1984, 597; *Grof*, Der Anspruch auf behördliches Eingreifen bei Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte, in: *Grof/Reiter/Wolny*, Eingriffsrecht, Ausgleichs- und Eingriffspflicht in Smogsituationen (1984) 59.

⁸¹ Vgl den IA 24/A BlgNR XIX. GP der Grünen zu einem Bundesverfassungsgesetz über das Grundrecht auf Gesundheit; dazu *Meyer* (Hrsg.), Grundrecht auf Gesundheit (1995); und die Beiträge im Themenheft „Recht auf Schutz der Gesundheit?“ JRP 1994, 2.

⁸² ZB *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht¹ (1985) 370; *Öhlinger*, Verfassungsrecht³ (1997) 275 ff; sehr vorsichtig *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts⁸ (1996) Rz 1329; wegen des Rechts-

senschaftspraxis fehlt es jedoch nach wie vor. ZB prüft der VfGH gesetzliche Regelungen der Parteistellung immer noch nur am Gleichheitssatz, nicht aber am Maßstab eines konkreten Grundrechts;⁸³ ein Recht auf Anfechtung behördlicher Genehmigungen und Einschreiten gegen Dritte wird – von einzelnen Ausnahmen abgesehen⁸⁴ – nur nach Maßgabe einfachgesetzlicher Vorschriften anerkannt; bei ihrer Auslegung spielen die Grundrechte idR nicht die entscheidende Rolle.⁸⁵ ME sollte man dagegen von folgendem ausgehen:⁸⁶ Grundrechte schaffen neben Unterlassungspflichten für den Staat auch (verfassungsrechtlich) gute Gründe für die Schaffung und Inanspruchnahme von gesetzlichen Ermächtigungen⁸⁷ zur Einschränkung gegenläufiger Freiheiten. Wie weit der Staat solche Ermächtigungen in Anspruch nimmt, ist verfassungsrechtlich nicht exakt vorgegeben, sondern grundsätzlich dem demokratischen Prozeß überlassen. Das Verfassungsrecht setzt allerdings einen Rahmen: So wie es unverhältnismäßige Eingriffe in Freiheiten Dritter verbietet, gebietet es auch ein Minimum an Schutzvorkehrungen zugunsten der betroffenen Grundrechtsträger. Bei der Erfüllung dieses Minimums hat der Staat idR wiederum mehrere Möglichkeiten;

schutzsystems des BVG könne eine durchsetzbare Gewährleistungspflicht des Staates nur in begrenztem Umfang angenommen werden. Umfassend zum Stand in Lehre und Rechtsprechung *Holoubek* (FN 79).

⁸³ ZB VfSlg 12.240/1989, 12.465/1990, 13.013/1992; VfGH 26.9.1994, B 1607/93; 27.2.1996, B 1709/95 = RdU 1996, 190; 16.6.1996, G 1355/95, V 158/95 = JE 1996/2/1461 = RdU 1996, 185; 12.3.1997, B 809/95, V 47/95 = JE 1997/2/1631; eine Zusammenfassung der RSp und der begleitenden Literatur gibt *Holoubek* (FN 79) 38 f.

⁸⁴ ZB VwSlg 13.237A/1990; VwGH 15.10.1996, 95/05/0137 = RdU 1997, 192.

⁸⁵ Vgl zB VwGH 8.10.1996, 96/04/0147 = RdU 1997, 40; 8.10.1996, 95/04/0194 = RdU 1997, 89.

⁸⁶ Grundsätzlich ähnlich wie hier: *Holoubek* (FN 79) 297 ff, 332 ff; für Ansprüche auf behördliches Einschreiten *Graf*, Einschreitepflicht (FN 80) 597 ff.

⁸⁷ Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei betont, daß es selbstverständlich auch für die Beschränkung von Freiheiten zum Schutz der Grundrechte Dritter einer Ermächtigung bedarf – zum deshalb verfehlten Erkenntnis VfSlg 12.501/1990 *Holoubek* (FN 79) 303 FN 563 und die dort zit. Lit.

aber irgendeine effektive Lösung muß er finden und aufrechterhalten. Die – sich aus den Grundrechten als Schutzgrund und den Eingriffsbefugnissen – ergebende Schutzermächtigung geht also weiter als die Schutzpflicht; soweit es sich aber tatsächlich um eine Schutzpflicht handelt, ist ihre Verletzung ein Grundrechtsverstoß und muß daher auch vom einzelnen bekämpfbar sein. Die gesetzgeberische Freiheit beginnt erst jenseits der Schutzpflicht; und dort ist der Ort, an dem der Gleichheitssatz seine Wirksamkeit entfaltet. Dasselbe gilt für die Vollzugsebene: Jedenfalls soweit die verfassungsrechtliche Schutzpflicht reicht, muß auch ein Anspruch des Grundrechtsträgers auf die Inanspruchnahme von Ermächtigungen zum behördlichen Einschreiten bestehen, soweit zivilrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten nicht gegeben sind oder nicht ausreichen. Ermessen verdickeht sich dann zu einer subjektiv durchsetzbaren Pflicht, und insoweit unklare Gesetzesbestimmungen müssen in solchen Fällen als subjektiv berechtigend gedeutet werden.

Damit hätte man sicher nicht alle Probleme gelöst, aber immerhin einen groben Maßstab gewonnen, der die eine kohärente Bewertung zB von Beschleunigungs-Reformen im Anlagenrecht erlaubt.⁸⁸ Konkret bedeutet dies etwa, daß der Staat zwar keineswegs alle möglicherweise grundrechtsbeeinträchtigenden Aktivitäten einer präventiven Genehmigungspflicht unter Einbeziehung Dritter unterwerfen muß; von vornherein und immer ist eine Verschiebung des Grundrechtsschutzes auf später oder eine Verlagerung ins Privatrecht⁸⁹ nicht verfassungswidrig. Verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist aber zB, Grundrechtsbetroffenen die Parteistellung im Genehmigungsverfahren vorzuenthalten und durch die Genehmigung zugleich privatrechtliche Unterlassungsansprüche

⁸⁸ Auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit der umfangreichen Literatur zu den Reformen des Anlagenrechts und zum Verhältnis von öffentlichem Recht und Privatrecht muß ich allerdings verzichten; hier geht es nur um eine Grundorientierung aus der Sicht verfassungsrechtlicher Schutzpflichten.

⁸⁹ Vgl allgemein zB *Raschauer* (FN 60) Rz 1135; mE in diesem Punkt zu streng *Holoubek* (FN 79) 39 FN 120.

verlieren zu lassen – auch wenn es sich um eine für die Allgemeinheit wichtige Anlage handelt;⁹⁰ unzulässig ist eine Verweisung auf zivilrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten dann, wenn diese – etwa wegen der Beweislastregeln, mangelnder Informationsansprüche und hohen Kostenrisikos – nicht effizient genug sind; verfassungswidrig ist etwa eine Regelung nach dem derzeit so beliebten Prinzip „Erst verschmutzen, dann streiten“ dort, wo es um Anlagen mit vorhersehbar intensiver Beeinträchtigungskapazität geht, wenn und weil vereinfachte Genehmigungsverfahren in der Praxis keinen ausreichenden Schutzstandard gewährleisten⁹¹ und nachträglicher öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Rechtsschutz vorherige wesentliche Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht mehr beseitigen kann; nicht zu rechtfertigen ist es, wenn die Betroffenen weder öffentlich-rechtlich noch zivilrechtlich einen Anspruch auf Durchsetzung der zum Schutz ihrer Grundrechte erlassenen Auflagen haben oder deren Einhaltung privater Kontrolle ohne ausreichende Sicherung ihrer Effizienz durch den Staat zu überlassen wird.⁹² Nicht nur rechtspolitisch verfehlt, sondern muß auch verfassungsrechtlich bedenklich – im übrigen auch im Hinblick auf die Rechte des Genehmigers – war es schließlich, daß Nachbarn zu Einwendungen im Genehmigungsverfahren gezwungen wurden, nur um die Parteilichkeit in möglichen Folgeverfahren nicht zu verlieren.⁹³

⁹⁰ So aber zB bei Straßen OGII 9.11.1995, 6Ob 608/95 = RdU 1996, 200; und allgemein *Wagner*, Die Gewerberechtsnovelle 1997 und deren Folgen für die Nachbarrechte, RdU 1997, 174 (181); *Wagner*, Nachbarnschutz bei Mobilfunkanlagen, RdU 1998, 121 (127).

⁹¹ Für Beispiele vgl die Anm von *Raschauer* zu VwGH 3.9.1996, 95/04/0189 = RdU 1997, 81.

⁹² Vgl *Holoubek* (FN 79) 301 FN 553. Problematisch ist (auch) daher zB die Bestimmung des § 82b Abs 2 GewO, weil sie die wiederkehrende Prüfung der Betriebsanlage auch durch den Betriebsanlageninhaber und Betriebsangehörige, die geeignet und fachkundig sind, zuläßt; kritisch dazu zB *Haller*, Umweltschutz und Betriebsanlagen. Anmerkungen zur Gewerbeordnungsnovelle 1992, in: Eschenbach (Hrsg), Forschung für die Wirtschaft. Im Mittelpunkt: der Mensch (1993) 341 (342 f); *Berka* (FN 57) 276.

⁹³ Vgl *Wiederin*, Nachbarn im Anlagenverfahrensrecht: Wie untauglich ist das AVG?, JRP 1998, 63; jetzt aber die AVG-Nov IA 493/A, AB 1167 XX.GP.

Diese Beispiele sollen die Denkrichtung zeigen. Sie machen deutlich, daß es einer systematischen Durchforstung unserer Umweltrechtsordnung bedarf, die – und das ist besonders wichtig – auch eine realitätsbezogene Analyse der Rechtsschutzbedürfnisse und der Effizienz der verschiedenen Rechtsschutzmöglichkeiten umfassen muß. Daß wir als Rechtsschutzinstanzen letztlich nicht immer neue unabhängige Senate schaffen können, sondern um die Einrichtung einer gegliederten Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht herumkommen, sei noch in Klammern angemerkt.

B. Demokratisierung der Verordnungsgebung

Umweltschutz geht aber natürlich über Grundrechtsschutz hinaus, und hier verwandelt sich die rechtsstaatliche in eine demokratische Fragestellung. Beide – wie gelegentlich diskutiert⁹⁴ – über ein Grundrecht auf eine gesunde, intakte oder sonst gute Umwelt völlig zusammenfallen zu lassen, erscheint mir nicht zielführend. Andererseits sollte die den Vollzug prägende, strikte Unterscheidung zwischen subjektiven Individualrechten und öffentlichen Interessen gerade im Umweltbereich, in dem wegen der oft diffusen und großflächigen Auswirkungen die Abgrenzung besonders Betroffener von der Allgemeinheit besondere Schwierigkeiten bereitet und auch mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht immer friktionsfrei zu vereinbaren ist,⁹⁵ nicht zum Dogma erstarren.⁹⁶

⁹⁴ ZB *Pernthaler/Weber/Wimmer*, Umweltpolitik durch Recht – Möglichkeiten und Grenzen. Rechtliche Strategien zur Umsetzung eines Umweltmanifests (1992); im europäischen Vergleich *Bothe* (Hrsg), The Right to a Healthy Environment in Europe (im Erscheinen).

⁹⁵ Vgl zuletzt *Madner* (FN 59) 75 ff mwN.

⁹⁶ Die bereichsspezifische – und begrenzte – Aufgabe dieser Unterscheidung bereitet natürlich Schwierigkeiten, doch sollte das eine gelassene Auseinandersetzung damit nicht verhindern: zB wird die Qualifikation der Vorschriften über die Rolle der Bürgerinitiative im UVP-Verfahren als „Verhinderungsgesetzgebung“ – so *Buttgiger* (FN 58) – der Situation im Umweltrecht sicher nicht gerecht. Vgl auch die Probleme im prinzipienfesteren Deutschland, die sich etwa an der verspäteten und zT auch das gebotene Minimum unterschreitenden Umsetzung der UVP- und der Umweltinformations-Richtli-

In verschiedenen Bereichen, etwa bei der Parteistellung der Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren und bei den Jedermanns-Informationsrechten,⁹⁷ hat sich dies, zT auch über das EG-rechtlich verpflichtende Minimum hinaus, bereits im österreichischen Recht niedergeschlagen. Reformbedarf besteht hier weniger im Grundsätzlichen als in Einzelheiten: So sollte erwogen werden, neben Bürgerinitiativen als ad-hoc-Verbänden auch echten Verbänden die Durchsetzung „objektiven“ Umweltrechts zu ermöglichen, wie dies der internationalen Entwicklung entspricht.⁹⁸ Dabei wäre auch zu klären, inwieweit eine Erstreckung auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben und Planungen sinnvoll ist, weil die entsprechenden Befugnisse von Umweltschützern und Gemeinden idR zu schwach ausgestal-

nie zeigen, aber auch an grundsätzlichen Bedenken in Teilen der Lehre: vgl zB v Danwitz, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration (1996) 230 ff (zur Ausweitung subjektiver Rechte – „systemstürzend“), 271 ff (zu Informationsansprüchen ohne Rücksicht auf rechtliche Betroffenheit); Reinhardt, Umweltinformation als subjektives Recht, Die Verwaltung 1997, 161; allerdings ist in Deutschland auch die größere gerichtliche Kontrolldichte zu berücksichtigen.

⁹⁷ Vgl oben 361 f.; weiters Stelzer, Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung und Parteistellung im gentechnikrechtlichen Genehmigungsverfahren, ZfV 1996, 17.

⁹⁸ Vgl Grundsatz 10 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung, § 18 der Lugano-Konvention des Europarates über die zivilrechtliche Haftung für Schäden aus umweltgefährdenden Tätigkeiten, § 6 Abs 5 des im Rahmen der Europäischen Wirtschaftskommission erstellten Entwurfs eines Übereinkommens über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Entscheidungsprozessen, das 5. Aktionsprogramm der EG zur Umweltpolitik und einen im Auftrag der Kommission erarbeiteten Richtlinienentwurf über „Access to Justice“; zu alledem Wegener, Ein Silberstreif für die Verbandsklage am Horizont des europäischen Rechts, in: Cremer/Fisahn (Hrsg), Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung – Perspektiven des Umweltrechts (1997) 183. Die Verbandsklage wird auch in § 45 des Entwurfs der Sachverständigenkommission zu einem deutschen Umweltgesetzbuch vorgeschlagen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) (1998) 125, 536 ff. Zur Lugano-Konvention und dem österreichischen Ministerialentwurf eines Gesetzes zu ihrer Umsetzung zuletzt Gimpel-Hinteregger, Umwelthaftung in Österreich, Pfl 1996, 202 mwN.

tet sind⁹⁹ und im übrigen den Staat durch mehr Staat zur Gesetzeskonformität anzuhalten versuchen, statt das Eigeninteresse der Bürger dafür zu instrumentalisieren. Im Bereich der Informationsrechte fehlt es noch an einer konsequenten Umsetzung in der Landesgesetzgebung¹⁰⁰ und einer liberaleren Praxis ohne Versteckspiel mit dem Datenschutz und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen auch in Fällen, in denen für derartige Bedenken gar kein Anlaß besteht.¹⁰¹ Verbesserungsbedürftig sind schließlich die Informationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit über Umweltschutzvereinbarungen zwischen Staat und Unternehmen(sverbänden).¹⁰²

Die demokratische Perspektive verlangt aber von einem Blick auf die Erzeugung von Umweltrecht. In letzter Zeit sind dabei verstärkt die privat erzeugten technischen Normen ins Bewußtsein gerückt. Hier wird vieles beklagt: daß unter dem Deckmantel der Behandlung von technischen Fachfragen politische Entscheidungen – etwa über die Zumutbarkeit von Belastungen – getroffen, Begründungen für Normen aber nicht gegeben werden; daß über die Internationalisierung die Repräsentativität und Öffentlichkeit des nationalen Normerzeugungsverfahrens verloren gehe; daß wirtschaftliche Interessen zu stark vertreten seien uä mehr.¹⁰³ Die Vorwürfe enthalten zwar einen wahren Kern, berücksichtigen jedoch zu wenig, daß Normen nicht von selbst, sondern erst durch staatliche Anerkennung verbindlich werden; sonst begründen sie allen-

⁹⁹ Vgl zB VwSlg 13.798A/1993; VwGH 28.2.1996, 95/07/0098 = RdU 1997, 83 mit Anm Raschauer; auch im UVP-Verfahren selbst gibt es Lücken: vgl zB VwGH 23.10.1995, 95/10/0081 = RdU 1996, 124; 17.1.1997, 96/07/0228 = RdU 1997, 80 jeweils mit Anm Raschauer.

¹⁰⁰ Dazu zB Schmidl, Regelungsdefizite der Länder im Umweltinformationsbereich, RdU 1997, 68;

¹⁰¹ Vgl zB Brümmer/Schmidl, Trinkwasserdaten und Umweltinformationsgesetz, ÖJZ 1996, 654.

¹⁰² Zu entsprechenden Vorstellungen der EG-Kommission Lauber (FN 52).

¹⁰³ Vgl zB die Diskussion aus deutscher Perspektive bei Schulte, Verfassungsrechtliche Beurteilung der Umweltnormung, in: Rengeling (FN 31) 165; Schmidt-Preuß, Private technische Regelwerke – Rechtliche und politische Fragen, in: Klopfer (FN 72) 89.

falls widerlegbare Vermutungen.¹⁰⁴ Was aber va auffällt, ist das Mißverhältnis, in dem diese Vorwürfe zur Hinnahme des Standardrechtserzeugungsverfahrens im Umweltbereich, der Erlassung von Verordnungen, stehen: Dieses bleibt, was Öffentlichkeit und Repräsentativität anbelangt, hinter dem privaten Normerzeugungsverfahren ja zurück. Geht es also um die Verbesserung der demokratischen Qualität der Rechtsetzung, dann ist wohl die Verordnungserlassung der richtige Ansatzpunkt. Angesichts der im Umweltrecht besonders schwachen Determinierungskraft des Gesetzes sollte jedenfalls in wichtigen Fällen das Verfahren der Ordnungsgebung die grundlegenden demokratischen Tugenden der Öffentlichkeits- und damit auch Oppositionsbeteiligung, der Transparenz und der Zuordenbarkeit von Verantwortung sicherstellen.¹⁰⁵ Über Einzelheiten, etwa die konkrete Abgrenzung der Beteiligungspflichtigen Verordnungen oder über die Notwendigkeit, Verordnungen auch zu begründen, läßt sich dabei durchaus streiten. Unverzichtbar ist me aber, daß die Beteiligungsmöglichkeit über einzelne Gruppen hinausreicht und die Einhaltung der Verfahrensregeln auch Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Verordnung wird. Mit einem Beteiligungsrecht nur der gesetzlichen beruflichen Vertretungen¹⁰⁶ oder einer nach wohl herrschender Meinung ohne Folgen für den Bestand der Verordnung ignorierbaren Pflicht zur Anhörung der beteiligten Kreise nach deutschem Muster¹⁰⁷ ist es nicht getan. Selbstverständlich bedeutet dies Zeitverzögerungen;

¹⁰⁴ Vgl zB VwGH 28.1.1996, 95/07/0085 = RdU 1996, 194; 23.5.1996, 96/07/0013 = RdU 1997, 39; OGH 18.12.1996, 7 Ob 2326/96 = RdU 1997, 140; Beispiele für staatlich anerkannte und damit verbindliche Normen bieten dagegen VwGH 27.2.1996, 94/05/0325 = RdU 1997, 39; 28.3.1996, 95/07/0182 = RdU 1997, 39.

¹⁰⁵ Zu ausländischen Vorbildern und Vorschlägen zB *Pinder*, Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland (1995); *Frankenberger*, Umweltschutz durch Rechtsverordnung. Eine rechtsvergleichende Umtersuchung der Beteiligung an der Umweltschutz-Verordnungsgebung in Deutschland und Kanada (1997); § 16 UGB-KomE (FN 98) 116, 480 f.

¹⁰⁶ So zB § 3 Abs 3 LRG-K.

¹⁰⁷ Vgl zB § 51 dt BfmSchG und *Frankenberger* (FN 105) 194 ff mwN.

wenn wir Demokratie aber mindestens so ernst nehmen wie private Normungsvereine, sollten wir sie in Kauf nehmen.

C. Kodifikation des Umweltrechts

Das Umweltrecht ist mittlerweile zu einem im großen und ganzen recht gut abgrenzbaren Rechtsgebiet mit weithin anerkannten Grundprinzipien geworden. Andererseits besteht es aus einer kaum überblickbaren Vielzahl von zersplitterten, einander überlappenden und zT widersprüchlichen Regelungen. Das sind nachgerade klassische Ausgangsbedingungen für eine Kodifikation. Kodifikationsaufufen wird allerdings schnell unterstellt: sie dienen nur der Befriedigung akademischer Bedürfnisse nach Rechtsästhetik. Deshalb seien hier stichwortartig einige praktische Vorteile angeführt, die im übrigen auch aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht wichtig sind:

Kodifikation bedeutet zunächst Deregulierung im unmittelbaren Sinn, also Beseitigung von Regelungen. Wir brauchen nicht eine Vielzahl von Vorschriften etwa zu verschiedenen Typen von Genehmigungsverfahren, zu Parteistellungen, nachträglichen Auflagen und Verhältnismäßigkeit, über Aufsichtsinstrumente und Verantwortlichkeit und vieles andere mehr. Wenn man hier jeweils eine allgemeine Regelung trifft, kann man die anderen streichen.

Kodifikation bedeutet zugleich Beseitigung von Widersprüchen. Daß dies angesichts des heutigen Zustandes des Umweltrechts notwendig ist, bedarf keiner Erläuterung.

Kodifikation bedeutet damit größere Zugänglichkeit und Überschaubarkeit des Rechts. Das verbessert seine Lernbarkeit und erhöht seine Bekanntheit, seine Akzeptanz und seine Vollzugswahrscheinlichkeit. Damit werden auch die Investitionssicherheit der Unternehmen erhöht, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ermöglicht und die Rechtsschutzinstanzen entlastet.

Kodifikation hat disziplinierende Effekte auf Gesetzgebung und Rechtsanwendung, weil beide dann unter Systemzwang stehen, der ein Abweichen vom Allgemeinen sichtbar und da-

mit weniger gut vertretbar macht. Gleichzeitig wird damit ein Bezugsrahmen für Systemgerechtigkeit geschaffen und somit die Normenkontrolle erleichtert.

Kodifikation verbessert schließlich auch die Voraussetzungen für einen sinnvollen Umgang mit internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Entwicklungen. Zum einen wird dann leichter erkennbar, welche Effekte vorgeschlagene oder beschlossene Maßnahmen auf internationaler oder EG-Ebene überhaupt auf das österreichische Recht hätten oder haben; das ist wichtig sowohl für eine angemessene österreichische Verhandlungsposition als auch für die korrekte Umsetzung beschlossener Vorgaben. Zum anderen läßt sich im Rahmen einer Kodifikation auch der „integrative“, medienübergreifende Ansatz des europäischen Umweltrechts besser verwirklichen.

Eine Kodifikation hat also viele Vorteile. Allerdings stellt sie inhaltlich wie politisch, gerade in einem Bundesstaat, außerordentlich anspruchsvolle Aufgaben; sie läßt sich auch wohl kaum in einem Schritt verwirklichen. Doch müßte mit einem solchen Vorhaben auch nicht bei Null begonnen werden. So existieren ja bereits Vorarbeiten zu einem einheitlichen Anlagenrecht,¹⁰⁸ und Kodifikationsbemühungen gibt es auch in anderen Ländern;¹⁰⁹ herausragend sind dabei die Vorschläge zu einem deutschen Umweltgesetzbuch.¹¹⁰ Nichts spricht

¹⁰⁸ ZB *Raschauer*, Für ein einheitliches Umwelanlagenrecht, RdU 1996, 159 mwN; *Wimmer*, Deregulierung im Wirtschaftsrecht (1996); *Wimmer*, Deregulierung im Anlagenrecht, ZfV 1996, 801; Umweltbundesamt (Hrsg), Materialien zum Immissionsschutz im Betriebsanlagenrecht (1997); *Schwarzer* (Hrsg), Die Beschleunigung von Betriebsanlagengenehmigungen (1997); Entwurf des BMWA zu einem BetriebsanlagenG, GZ 15.875/80-Pr/7/97; dazu *Müller*, Der Vorschlag eines Bundesgesetzes, mit dem der Schutz der Umwelt vor Auswirkungen von Betriebsanlagen geregelt wird (Betriebsanlagengesetz), RdU 1998, 159.

¹⁰⁹ Eine Kurzübersicht findet sich im UGB-KomE (FN 98) 77 ff; zu Frankreich *Vigouroux*, Die Kodifikation des Umweltrechts in Frankreich, DÖV 1995, 754.

¹¹⁰ UGB-KomE (FN 98); dieser Entwurf einer Sachverständigenkommission besteht aus 775 Paragraphen, rund 1200 Seiten Erläuterung sowie einer Synopse mit dem geltenden Recht und den Bestimmungen eines Professorenentwurfs zu einem Allgemeinen und Besonderen Teil eines Umweltgesetzbuches: *Kloepfer/Kunig/Rehbinder/Schmidt-Albmann*, Umweltgesetzbuch – Allgemei-

dagegen, daß wir uns die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen zunutze machen – und gleich damit beginnen. Auch in Zeiten einer ökologischen Gegenreformation bleibt im Umweltrecht also genug zu tun.

ner Teil (1996) und *Jurass/Kloepfer ua*, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil (1994), die eine Grundlage des Kommissionsentwurfs bildeten; eine Kurzübersicht gibt *Kloepfer*, Umweltrecht² (1998) RZ 40 ff; zum Entstehungsprozeß und den Motiven vgl die auf S 72 FN 1 des UGB-KomE angegebene Literatur; außerdem zB *Kloepfer/Kunig/Rehbinder/Schmidt-Albmann*, Zur Kodifizierung des allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-AT), DVBl 1991, 339; *Kloepfer*, Zur Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch, DÖV 1995, 745; *A. Schmidt* (Hrsg), Das Umweltrecht der Zukunft. Kritik und Anregungen für ein Umweltgesetzbuch (1996); *Sendler*, Stand der Überlegungen zum Umweltgesetzbuch, NVwZ 1996, 1145; *Sendler*, Umweltgesetzbuch und Umweltschutz, Neue Justiz 1997, 506. Vgl auch *Peine*, Kodifikation des Landesumweltrechts (1996).

Texte zur Rechtspolitik

Band 3

Herausgegeben von
H. Fischer, B.-Ch. Funk, R. Machacek,
R. Miklau, H. Neisser, A. J. Noll,
A. Pelinka und M. Welan

In Zusammenarbeit
mit der Österreichischen
Parlamentarischen Gesellschaft

SpringerWienNewYork

Michael Holoubek
Georg Lienbacher (Hrsg.)

Rechtspolitik der Zukunft –
Zukunft der Rechtspolitik

SpringerWienNewYork

Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek
Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht,
Wirtschaftsuniversität Wien

Ass.-Prof. Dr. Georg Lienbacher
Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht,
Universität Salzburg

Vorwort

Gedruckt mit Unterstützung des *Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr* in Wien, der *Stiftungs- und Förderungsgesellschaft der Paris-Lodron-Universität Salzburg*, des *Evers-Marcic-Fonds* und des *Bundesministeriums für Justiz* in Wien

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 1999 Springer-Verlag/Wien
Printed in Austria

Satz: Composition & Design Services, 220027 Minsk
Druck und Bindearbeiten:
Ferdinand Berger & Söhne Gesellschaft m.b.H., A-3580 Horn
Graphisches Konzept: Eeke Bonk

Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier – TCF
SPIN: 10710712

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rechtspolitik der Zukunft – Zukunft der Rechtspolitik/
Michael Holoubek ; Georg Lienbacher (Hrsg.). – Wien ;
New York : Springer, 1999
(Texte zur Rechtspolitik ; 3)
ISBN 3-211-83265-3

ISBN 3-211-83265-3 Springer-Verlag Wien New York

Fragen der Rechtsgestaltung, nach geeigneten und in der Sache passenden rechtlichen Handlungs- und Organisationsformen oder nach gegenstandsadäquaten Regelungstechniken werden von der Rechtswissenschaft in Österreich nur am Rande aufgegriffen. Dieser Befund kontrastiert in auffälliger Weise mit dem Umstand, daß viele Juristen in rechtsgestaltenden Funktionen tätig und dort tagtäglich mit dem Problem konfrontiert sind, in unterschiedlichsten Sachbereichen für die Umsetzung politischer Regelungsziele die sachadäquaten rechtlichen Umsetzungsmechanismen und -instrumente finden zu müssen. Sie werden dabei von der Rechtswissenschaft, sowohl was ihre Ausbildung, als auch was die wissenschaftliche Unterstützung durch Aufzeigen von Möglichkeiten und Alternativen anlangt, allein gelassen. Dies verwundert um so mehr, als der Innovationsbedarf im Bereich rechtlicher Handlungs- und Organisationsformen und die Notwendigkeit neuer Regelungszugänge allenthalben betont wird.

Die praktisch tätigen Legisten können das Problem allein kaum bewältigen. Gesetzesvorhaben stehen weitgehend unter dem Diktat tagespolitischer Bedürfnisse. Probleme werden anlaßfallbezogen und punktuell gelöst. Der Gesetzgeber läuft oft gesellschaftlichen Entwicklungen hinterher und ist bloß bemüht, allzu unliebsamen Auswirkungen punktuell gegenzusteuern. Damit bekämpft er Symptome, wo Regulierung von Ursachen notwendig wäre. Kongruenz und Geschlossenheit rechtlicher Teilsysteme gehen verloren bzw lösen sich auf. Hinter einer Flut von Einzelfallbestimmungen läßt sich nur mehr mit Mühe die Fiktion eines Regelungszusammenhangs aufrechterhalten. Damit gehen aber auch grundsätzli-