

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Förderung des gleichberechtigten Zugangs aller zur Justiz

16_09

Target 16.3

Autorinnen:

Univ-Prof.in Dr.in Wagner, Erika (*JKU Linz, Institut für Umweltrecht*); Univ.-Ass. Mag.a. Ecker, Daniela (*JKU Linz, Institut für Umweltrecht*)

Reviewer:

Ao. Univ.-Prof. Dr. Dr. Löffler, Winfried (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*); Dr. Campbell, David F. J. (*UAK Wien, Universitäts- und Qualitätsentwicklung*)

Inhalt

3	16_09.1	Ziele der Option
3	16_09.2	Hintergrund der Option
4	16_09.3	Optionenbeschreibung
4	16_09.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
6	16_09.3.2	Erwartete Wirkweise
7	16_09.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
7	16_09.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
7	16_09.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
7	16_09.3.6	Interaktionen mit anderen Optionen
7	16_09.3.7	Offene Fragestellungen
7		Literatur

16_09.1 Ziele der Option

Der gleichberechtigte Zugang aller zur Justiz, wie er in Target 16.3 eingefordert wird, ist ein Anliegen, über dessen Angemessenheit und Bedeutung in der Theorie großer Konsens besteht. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung dieses Ziels an einer Vielzahl von Hürden scheitern kann. Daher scheint es sinnvoll, eine eigene Option „Förderung des gleichberechtigten Zugangs aller zur Justiz“ zu entwickeln, im Rahmen derer es dann zu einer Bündelung von Maßnahmen kommt, die bei den – im österreichischen Kontext – größten Schwierigkeiten ansetzen und diesen entgegenwirken sollen.

16_09.2 Hintergrund der Option

Eine solche Schwierigkeit besteht darin, dass es in Österreich – im Unterschied zu anderen Ländern – in sämtlichen Bereichen der Rechtsordnung (Konsument_innenschutz-, Umweltschutz-, Zivilrecht) an einem echten kollektiven Rechtsschutz fehlt. Zwar gab es zahlreiche Vorstöße von Seiten des Justizressorts, die aber von Seiten der Wirtschaft abgelehnt wurden. Im November 2020 wurde auf europäischer Ebene nach langem Ringen ein Modell des kollektiven Rechtsschutzes erlassen (Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher; Europäische Kommission, 2020). Es wäre daher höchst an der Zeit, dass auch Österreich derartige Modelle des kollektiven Rechtsschutzes (Verbandsklage-, Sammelklagerechte) in weite Bereiche des österreichischen Rechtsordnung aufnimmt. Ins Besondere ist darauf hinzuweisen, dass die nur auf Verbraucher_innenangelegenheiten zugeschnittene Richtlinie gerade hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs (nur Verbraucher_innenangelegenheiten) zu kurz greift und zahlreiche Verletzungen von europäischen Rechtsakten, die nicht im Anhang der Richtlinie genannt sind, nicht als Gegenstand von Verbandsklagen vorsieht. Hier wäre einerseits bei Umsetzung der Richtlinie dringender Ergänzungsbedarf und andererseits auf nationaler Ebene Bedarf nach einem konsistenten, umfassenden Verbandsklagemodell mit weitem Anwendungsbereich, vorhanden.^{1 2 3}

Einen weiteren Stolperstein für einen gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz stellen lange und intransparente Verfahren dar. Aufgrund personeller Unterbesetzung sowohl der Zivil- als auch der Verwaltungsgerichte dauern Verfahren, in denen Betroffene Rechtsschutz suchen, oftmals „überlang“. Gesetzliche Vorgaben, mit denen die Erledigung innerhalb gewisser Entscheidungsfristen festgesetzt wird, lösen das Problem nicht. Vielmehr geht eine derartige Vorgehensweise bei fehlendem Personal tendenziell zu Lasten der Qualität von Entscheidungen, worunter wiederum nicht nur die einzelnen Betroffenen leiden, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit als solche.

Ebenso ist zentraler Bestandteil des Zugangs zu Gericht, dass materielle Positionen schnellst- und bestmöglichen Schutz genießen und daher Entscheidungen über ihren Bestand derart zu treffen sind, dass ein Eingriff in die rechtlich geschützte Position nur von äußerst kurzer Dauer ist.

1 Der Vorschlag eines solchen übersteigt den Rahmen des gegenständlichen Projektes.

2 Juristischer Hintergrund: Richtlinien der EU müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Soweit sie den Verbraucher_innenschutz betreffen, können die Mitgliedstaaten in der Regel zwar strenger sein, so auch bei der Verbandsklagerichtlinie. Die Mitgliedstaaten dürfen aber nicht schwächeren Schutz vorsehen.

3 Anwendungsbereiche, die nicht von der Richtlinie erfasst sind (Großteil des Umweltrechts, Großteil des Tierschutzrechts, Teile des Energierechts, Großteil des Verkehrsrechts) bleiben in Bezug auf Verbandsklagen in der nationalen Rechtsgestaltungsmacht.

Zudem ist der momentane Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nicht ausreichend gewährleistet.

Schließlich wird ein allgemeiner Zugang zur Justiz dadurch erschwert, dass im Bereich der Rechtsberatung, aber auch der Rechtsfürsorge ein Mangel an Beratung und Unterstützung besteht. Bürger_innen, die über ihre Rechte und Handlungsmöglichkeiten nur ungenügend informiert sind, können ihre Optionen auch nicht wahrnehmen und tendieren dazu, sich selbst als ohnmächtig zu erleben, was wiederum einem passiven Verhalten Vorschub leistet und die Qualität der Rechtsstaatlichkeit eines Landes erheblich reduziert.

16_09.3 Optionenbeschreibung

16_09.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Eine Maßnahmenkombination zur Förderung eines gleichberechtigten Zugangs aller zu Justiz könnte folgendermaßen aussehen:

- Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes (Verbandsklagerechte, Sammelklagen, Klagerechte von NGOs (*non-governmental organizations*))

Es bedarf eines vollständigen Neuaufsetzens des kollektiven Rechtsschutzes – sowohl qualitativ, was die Rechtsschutzziele betrifft (Unterlassung, Schadenersatz, Feststellung [Letzteres ist im europäischen Vorschlag nicht enthalten]), als auch quantitativ, demnach hinsichtlich der Art der zu führenden Verfahren (nicht nur wie derzeit lediglich Verbraucher_innenverfahren, sondern auch Verfahren zwischen Unternehmen).

Der vorgesehene Anhang der Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher_innen, der die in Verbandsklageverfahren zu relevierenden Rechtswidrigkeiten aufzählt, ist ungenügend.

Das derzeitige Modell der Sammelklage österreichischer Prägung, das hauptsächlich über den Verein für Konsumenteninformation (VKI) wahrgenommen wird, ist eine Form der Streitgenössischen Einklagung gleichartiger Forderungen in Verbindung mit der Abtretung des Anspruchs an den VKI. Das entspricht nicht den europäischen Forderungen oder gar dem Standard wie etwa dem Verbandsklagemodell in Deutschland. Da in der modernen Gesellschaft in vielen Rechtsstreitigkeiten Rechte, aber auch Interessen mehrerer Personen in gleichartiger Weise betroffen sind (Umweltschutz, Klimaschutz, Tierschutz, Verbraucher_innenschutz – man denke an die Abgasskandale zahlreicher Fahrzeugproduzenten –, Gesundheitsinteressen), handelt es sich hier um ein gravierendes Rechtsschutzdefizit, das zunehmend wächst. Es bedarf daher restitutorischer, vorbeugender und feststellender Verbandsklagemodelle mit einer Mehrheit von Aktivberechtigten, deren Legitimation durch Qualitätskriterien sicherzustellen ist. Zudem sind Finanzierungshilfen zur Abschwächung bzw. Tragung des Kostenrisikos derartiger Sammelklagen erforderlich.

- Schaffung eines dreistufigen Rechtsschutzes für alle Verfahrensbeteiligten

Derzeit ist es so, dass nicht allen Verfahrensbeteiligten der Zugang zu den Höchstgerichten (Verfassungsgerichtshof (VfGH), Verwaltungsgerichtshof (VwGH)) zusteht. Nach der Judikatur des VfGH sind gewisse Formalparteien nicht berechtigt, die Verletzung von wahrzunehmenden subjektiven Rechten vor dem VfGH prüfen zu lassen. Zum Teil ist der Rechtsschutz in den Ma-

terienengesetzen durch den Gesetzgeber für Legalparteien bewusst abgeschnitten. Das führt im Verfahren zu ungleichen Bedingungen, sodass vorgesehene Rechtsschutzinstrumente nicht volle Effektivität entfalten können. So kann etwa der Umweltanwalt nach dem Oberösterreichischen Naturschutzgesetz⁴ weder das Verwaltungsgericht (VwG) noch den VwGH anrufen.

Zu fordern ist ein dreistufiger Instanzenzug für alle Verfahrensbeteiligten. Selbst wenn man die Ansicht vertritt, dass sich der grundrechtliche Standard mit einem zweistufigen Rechtsschutzkonzept begnügt, schafft die unterschiedliche Rechtsmittellegitimation der Beteiligten und Betroffenen Verfahrenungleichheit und erscheint damit in Hinblick auf das Gebot der Waffengleichheit bedenklich. Das geschaffene gesetzliche Interesse (subjektives Recht) wird bewusst beschnitten. Der bloß zweistufige Instanzenzug ist auch insbesondere in Hinblick auf die „strukturelle Befangenheit“ der Amtssachverständigen in Behördenverfahren bedenklich. So hat es der VwGH ausdrücklich für zulässig erachtet, dass ein und derselbe Sachverständige im Behördenverfahren und im Beschwerdeverfahren herangezogen werden – dieser wird sein Gutachten wohl kaum revidieren.

– Sicherstellung von fairen, zügigen und transparenten Verfahren

Da „überlange“ und von den Bürger_innen als intransparent erlebte Verfahren sich negativ auf einen gleichberechtigten, aktiv wahrgenommenen Zugang zur Justiz auswirken, besteht eine zentrale Forderung darin, sämtliche Organe und insbesondere die der Rechtsprechung mit jenen Ressourcen auszustatten, die es zu einer fairen, zügigen und transparenten Erledigung ihrer Entscheidungen braucht. Der Fairness entspricht in erster Linie die „Waffengleichheit“, was bedeutet, dass auch weiterhin an effektiven Modellen der Verfahrenshilfe und Kostentragung gearbeitet werden muss. In zahlreichen Causen wird die „Waffengleichheit“ der Parteien nämlich dadurch verhindert, dass Vorschüsse an Sachverständige zu leisten sind oder von der Rechtsprechung zwingend die Einholung von Privatgutachten gefordert wird, wenn dem Gutachten des Amtssachverständigen auf gleichem wissenschaftlichem Niveau entgegengetreten werden soll. In den meisten Fällen besteht ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen den Parteien, woran die in der Theorie zugestandene bzw. intendierte Fairness in der Praxis dann zu scheitern droht.

– Ausbau des vorläufigen Rechtsschutzes

Damit materielle Positionen schnellst- und bestmöglichen Schutz genießen und Entscheidungen über ihren Bestand derart getroffen werden können, dass ein Eingriff in die rechtlich geschützte Position nur von äußerst kurzer Dauer ist, bedarf es Eilverfahren in allen Bereichen des Rechts (einstweilige Verfügung). Dieses Instrument ist jedoch nicht in allen Bereichen des Rechts (bzw. Umweltrechts) gewährleistet. Als positives Beispiel kann etwa § 122 Wasserrechtsgesetz (WRG)⁵ genannt werden, wonach die Bezirksverwaltungsbehörde bei Gefahr in Verzug – zur Wahrung öffentlicher Interessen von Amts wegen, zum Schutze Dritter auf deren Antrag – die erforderlichen einstweiligen Verfügungen treffen kann.

Der vorläufige Rechtsschutz ist jedenfalls, was die anwendbaren Sachmaterien betrifft, noch auszubauen, aber auch verfahrensrechtlich zu effektuieren. Der vorläufige Rechtsschutz muss qualitativ einen adäquaten

⁴ Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 - Oö. NSchG 2001), LGBl Nr. 129/2001; zuletzt geändert durch LGBl Nr. 109/2019.

⁵W Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG 1959, BGBl Nr. 215/1959; zuletzt geändert durch BGBl I Nr. 97/2013.

Schutz bieten und darf keine unwiederbringlichen Fakten, Zustände oder Positionen schaffen.

- Forcierung des Zugangs zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Entscheidungen in Umweltsachen bedürfen einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gericht, um Alternativen einschließlich der Nullvariante zu diskutieren und so bestmögliche Ergebnisse zu erzielen. Bedauerlicherweise ist die Umsetzung dieser zweiten und dritten Säule in Österreich nicht einmal im mindestens erforderlichen Ausmaß im Sinne der Grundrechte und der Aarhus-Konvention gewährleistet. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Umweltinformation ist die Basis für Entscheidungen im Umweltbereich. Diese sind nach der Aarhus-Konvention ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses für alle gewährleistet und es besteht Rechtsschutz bei deren Verweigerung. Entscheidungen, die lediglich die Akzeptanz einer kleinen Gruppe (Lobbyist_innen, Wirtschaftstreibende, Politiker_innen mit kurzfristiger Perspektive der Wiederwahl) innehaben, widersprechen einer solchen Sichtweise.

Es bedarf daher der Umsetzung (rechtliche Korrektheit) der zweiten und dritten Säule der Aarhus-Konvention, einer (aktiven) Zurverfügungstellung von Umweltinformation nach den Garantien der Aarhus-Konvention, der Gewährleistung von durchgehend transparenten Verfahren sowie einer Sensibilisierung der Bevölkerung für die Wichtigkeit des Zugangs zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

- Ausbau von Beratung und Unterstützung im Bereich der Rechtsfürsorge

Rechtsberatung und Clearingmodelle sind auszubauen. Derzeit besteht etwa seitens der Bezirksgerichte und seitens der Rechtsanwaltskammern Österreichs die Möglichkeit der kostenlosen Rechtsberatung. Bei letzteren ist allerdings nur Erstberatung kostenlos. Beides ist – obwohl begrüßenswert – angesichts der Komplexität der Lebenssachverhalte derzeit ungenügend.

Dies trifft insbesondere vor dem Hintergrund der Bedürfnisse der nicht deutschsprechenden, in Österreich lebenden Menschen, aber auch vor dem Hintergrund der älteren Bevölkerung, die bei zunehmender Digitalisierung mit Schwierigkeiten konfrontiert sind, zu. Strukturelle Faktoren wie das „E-Governance“ (etwa „digitales Amt“, „digitales Gericht“ etc.) dürfen nicht dazu führen, dass diese Bevölkerungsgruppen de facto ihre rechtlichen oder faktischen Positionen nicht aufgreifen können. Angesichts der Komplexität digitaler Abläufe sowie der erforderlichen Voraussetzungen, um digitale Abläufe durchführen zu können, ist es unumgänglich, reale physische Amts- und Behördengänge beizubehalten – ja diese zu erleichtern. Digitalisierung ist gerade für viele Gruppen aus der Bevölkerung oftmals keine Hilfe, sondern vielmehr ein Hindernis.

16_09.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die vorgeschlagenen Maßnahmen / Verbesserungen würden einen massiven Fortschritt sowohl der menschlichen Existenz auf diesem Planeten als auch der Erde in Hinblick auf den Schutz ihrer selbst bedeuten. Die anthropozentrischen als auch ökozentrischen vorgeschlagenen Ansatzpunkte sollen Vorbildfunktion im internationalen Kontext entfalten und dazu führen, dass sich andere Länder hinsichtlich des Rechtsschutzstandards den neuen Konzepten anschließen.

16_09.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Es ist zu konstatieren, dass Österreich weder Vorzugsschüler in Sachen Rechtsschutz noch in Sachen Umweltschutz noch in Sachen umweltrechtlichem Rechtsschutz (siehe die zahlreichen Verurteilungen Österreichs vor dem EuGH wegen fehlender Umsetzung der Aarhus-Konvention) ist.

16_09.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Mittel- und langfristig: Das Umdenken ist höchst an der Zeit. Um Konzepte entwickeln zu können, bedarf es eines gewissen Zeitrahmens. Die im Text vorgeschlagenen Maßnahmen bedürfen gründlicher Erwägungen und dogmatisch fundierter Konzepte.

16_09.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann

Die Förderung des gleichberechtigten Zugangs aller zur Justiz ist ein zentrales Ziel, das mit allen anderen SDGs verwoben ist und in engster Konnexität steht. Ein Vergleich mit anderen Optionen lässt sich im gegebenen Kontext nicht herstellen.

16_09.3.6 Interaktionen mit anderen Optionen

Sämtliche Optionen aller SDGs müssen strikt den rechtsstaatlichen Kriterien entsprechen. Durch die hohe konditionale Verknüpfung und Konnektivität ist der gleichberechtigte Zugang aller zur Justiz Teil jedes SDGs, jeder Option und daher zwingender Bestandteil jedes Optionenbündels.

16_09.3.7 Offene Fragestellungen

Die offenen Forschungsfragen wurden bereits im Fließtext angesprochen.

Literatur

Europäische Kommission (2020). *Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur*

Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020L1828> [26.11.2021].
Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG 1959, BGBl Nr. 215/1959; zuletzt geändert durch BGBl I Nr.

97/2013.
Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 - Oö. NSchG 2001), LGBl Nr. 129/2001; zuletzt geändert durch LGBl Nr. 109/2019.