

# Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –  
Universitäten und Nachhaltige  
Entwicklungsziele

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



# Förderung der Rechtsstaatlichkeit

## 16\_10

Target 16.3

### **Autorinnen:**

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

### **Reviewer:**

Ao. Univ. Prof. Dr. Wilhelm Guggenberger (*LFU Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Dr. Daniel Wehinger (*LFU Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

## Inhalt

3	16_10.1	Ziele der Option
3	16_10.2	Hintergrund der Option
4	16_10.3	Optionenbeschreibung
4	16_10.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
7	16_10.3.2	Erwartete Wirkweise
7	16_10.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
7	16_10.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
8	16_10.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
8	16_10.3.6	Interaktionen mit anderen Optionen
8	16_10.3.7	Offene Fragestellungen
8		Literatur

## 16\_10.1 Ziele der Option

Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit beruht auf mehreren Fundamenten: 1. der Gewaltenteilung und 2. dem Legalitätsprinzip, d.h. der Bindung der Vollziehung an das von der Legislative geschaffene Recht – das betrifft die Exekutive und die Judikative. Umgekehrt legitimiert das vom Volk geschaffene Recht das Handeln der Vollziehung und schützt vor staatlicher Willkür. Zudem werden 3. durch die Grundrechte dem/der Einzelnen Freiheitsräume zugesichert, zugleich aber auch materielle Positionen gewährleistet.

Sämtliche dieser Bereiche müssen den besonderen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts standhalten. Damit ist die Rechtsstaatlichkeit Fundament und Bedingung jeder gesellschaftlichen Weiterentwicklung. Andersherum sollen diese gesellschaftlichen Weiterentwicklungen so gestaltet sein, dass sie der Rechtsstaatlichkeit bestmöglich Rechnung tragen. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist damit jener Anker, der bestens geeignet ist, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen.

## 16\_10.2 Hintergrund der Option

### Gewaltenteilung/Legalitätsprinzip

Damit die vollziehenden Organe rechtsstaatlich handeln können, bedarf es selbst bei komplexen Sachverhalten verständlicher und hinreichend bestimmter Normen. Bis zu welchem Punkt technokratisches Recht dem entspricht, gilt es im Blick zu behalten.

Das Legalitätsprinzip erfordert die Bestimmtheit von Gesetzen – derzeit sind viele Gesetze lückenhaft, die Rechtsprechung hat dazu Analogien und Konzepte entwickelt, die zum Teil in Hinblick auf das Legalitätsprinzip kritisch gesehen werden. In manchen Fällen wird sogar von der „Verantwortungsdelegation“ des Gesetzgebers an die Gerichte gesprochen. Dies zeigt sich etwa anhand jener Bereiche, in denen Gerichte auf Grund gesetzgeberischen Vakuums Recht schaffen (z.B. „Ehe für alle“, Klimaschutz als [fehlendes?] Genehmigungskriterium etc.). Für die Willensbildung dessen, was rechtens ist, sind demokratische Strukturen entscheidend. Recht gilt, weil der Wille der Gesellschaft über demokratische Institutionen gesetzt wird. Art. 18 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ist Ausdruck dieses Grundprinzips. Normen, die sich auf Grund von Offenheit und Unbestimmtheit inhaltlich darauf reduzieren lassen, der/ die Richter\_in solle „gerecht und billig“ Recht im Einzelfall zusprechen, widersprechen Art. 18 B-VG. Die Gerichte haben in jüngster Zeit Wertungsdilemmata ohne die demokratische Rückbindung entschieden – Stichwort Rechtsprechung zu *wrongful birth* bzw. *wrongful conception* – Stichwort Schock- und Trauerschadensjudikatur etc. Derartig wesentliche gesellschaftliche Entscheidungen müssen vom Volk ausgehen. Sie verlangen Transparenz und sind auf Basis eines breiten gesellschaftlichen Diskurses unter Einbindung von Expert\_innen und Wissenschaft zu erarbeiten. Gesetzlichen „Schnellschüssen“ mangelt es an diesem hinreichend gesicherten Diskurs. „Gefälligkeitsgesetze“ unterlaufen die Demokratie (Wagner & Récsy, 2012, 283ff.).

Transparenz und Information der Bürger\_innen ist einerseits sichernde Komponente staatlichen Handelns, andererseits Voraussetzung, dass diese die ihnen durch demokratische Gesetze eingeräumten Positionen wahrnehmen können.

Für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit muss sichergestellt sein, dass unabhängige Organe zumindest in einem Rechtsgang Entscheidungen treffen. Wichtig ist, dass Verquickungen (die sich zum Teil gar nicht nachweisen lassen) nicht zwingend nachgewiesen werden müssen, da schon der Anschein der Befangenheit genügt. Um das Vertrauen in den Rechtsstaat zu sichern, müssen entscheidende Organe auch unbefangen sein, schon der Anschein der Befangenheit schadet. Wenn Amtssachverständige im Verfahren gutachterliche Beweismittel abgeben, so sind sie auf Grund ihrer Spezialkenntnis de facto entscheidungsetzend. Daher ist die Zulässigkeit des Einsatzes ein und derselben Sachverständigen in unterschiedlichen Stadien der Verfahren zu überdenken, da damit der Rechtsschutz Betroffener in Frage gestellt wird.

#### Sicherung materieller Positionen

Grundrechtlich gesicherte Positionen müssen durch die einfachgesetzliche Ebene gewährleistet werden und bereits dort durchsetzbar sein. Dies ist einfachgesetzlich in Österreich beim Recht auf körperliche Unversehrtheit und Integrität nicht durchgehend der Fall.

Es ist zu überdenken, inwiefern die Negierung eines Grundrechts auf saubere Umwelt zeitgemäß ist.

#### Fehlende Durchsetzbarkeit materieller Positionen

Zum einen fehlt, wie oben erwähnt, dem/der Einzelnen ein Recht auf Durchsetzung des Erhalts der für das menschliche Leben notwendigen Lebensgrundlagen. Zum anderen sind diese Interessen auch als „bloße“ öffentliche Interessen nur ungenügend durchsetzbar. Ihr Vollzug leidet unter einer nicht vorhersehbaren, von politischen Strömungen geprägten Interessenabwägung und von fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten für die zum Vollzug berufenen Umweltanwaltschaften. Einerseits wurde in der Vergangenheit die materielle Position bewusst geschwächt, andererseits wurde die Rechtsdurchsetzung absichtlich beschränkt. Vor dem Hintergrund der drohenden Szenarien der Erderwärmung und deren negativen Auswirkungen muss daher konstatiert werden, dass das geltende materielle Recht sowie das Verfahrensrecht dem Schutz der Umwelt ungenügend Rechnung tragen. Zu fordern ist daher der Umstieg auf das Konzept der Eigenrechtlichkeit der Natur.

### **16\_10.3 Optionenbeschreibung**

#### **16\_10.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen**

Eine Maßnahmenkombination zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit könnte folgendermaßen aussehen:

- Transparenz und Information als sichernde Komponente rechtsstaatlichen Handelns

Bürger\_innen müssen Zugang zu den maßgeblichen Informationen haben, um ihre Rechte zu wahren, Einblick in Geschehnisse nehmen zu können und Missstände aufzugreifen. Die Informationserteilung wird oftmals unter Hinweis auf Geheimnis und Datenschutz anderer Bürger\_innen verweigert. Die Lösung dieses Konflikts durch die Gerichte im Einzelfall ist oft nicht nachvollziehbar. So haben etwa jüngst das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und der VwGH entschieden, dass die Veröffentlichung einer von der Behörde im Wege des Umweltinformationsgesetzes eingeholten Umweltinformation Datenschutzinteressen einer anderen Person zuwiderläuft. Eine derartige Sichtweise ist

der Transparenz abträglich, die gerade im Wege des Umweltinformationsgesetzes hergestellt werden soll. Der/Die Einzelne hat zwar das Recht auf Einholung von Informationen, muss aber damit rechnen, dass die Weitergabe dieser Information seiner-/ihrerseits eine Verletzung des Datenschutzes nach sich zieht. Fehlende Transparenz gibt es auch in anderen Konstellationen, zum Teil beruht sie auch auf Sachverhalten in rechtlichen „Grenzgängen“. Fehlende Transparenz leistet dem Vorschub. (Beispiel: In Zusammenhang mit Massentierhaltungsanlagen könnte die Transparenz sowohl für die Umweltinteressierten als auch für die Endkund\_innen verbessert werden.)

Information des Bürgers/der Bürgerin durch staatliche Organe fördert nicht nur die Fremdkontrolle durch den/die Bürger\_in, sondern auch die Eigenkontrolle des jeweiligen Organs, da Defizite leichter erkennbar werden.

Mancherseits wird sogar die Forderung nach gänzlicher Abschaffung der Amtsverschwiegenheit erhoben, da sie dem Interesse des Bürgers/der Bürgerin nach Transparenz widerspräche. Ob ein derart weitgehender Schritt einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit bildet, kann nur nach einer gründlichen Analyse festgestellt werden.

– Gewährleistung der Unabhängigkeit der entscheidenden Organe

Anerkannt ist, dass zum rechtsstaatlichen Maßstab gehört, dass im Bereich der Justiz, aber auch im Bereich der Kollegialorgane mit richterlichem Einschlag die Unabhängigkeit der entscheidenden Organe gewährleistet sein muss. Unabhängigkeit kennzeichnet sich im nationalen und internationalen Kontext unter anderem durch das Fehlen des Anscheins von Befangenheit aus. Insofern erscheint das den politischen Parteien zukommende Vorschlagsrecht der Höchststrichter problematisch.

Anzustreben wäre die Nominierung durch unabhängige, wissenschaftlich fach einschlägige Kollegien.

– Beseitigung struktureller Abhängigkeiten in allen gerichtlichen und gerichtsnahen Verfahren (z.B. Überarbeitung der Konstruktion des Amtssachverständigen)

Von Seiten der Wissenschaft wird auch seit Jahren Kritik an der Organisation und rechtlichen Ausgestaltung des Amtssachverständigenapparates geübt. Im Fokus der Bedenken steht eine strukturelle Befangenheit, die sich daraus ergibt, dass der/die Amts-Sachverständige (Amts-SV) organisatorisch in den Behördenapparat eingebunden ist. Eine Verbesserung der Unabhängigkeit der Amts-SV, gerade in Hinblick auf die Anscheinsjudikatur der Höchstgerichte, wäre wünschenswert. Zu kritisieren ist auch, dass im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit kein generelles Verbot besteht, Amts-SV, die bereits in der ersten Instanz gegutachtet haben, in zweiter Instanz wiederum als Gutachter\_in zu bestellen. Das schwächt zu Lasten der Rechtsschutzsuchenden die Kontrolle im Rahmen der Erhebung des maßgeblichen Sachverhalts.

– Ausbau des materiellen Rechtsschutzstandards bezüglich Gesundheitsschäden in Umweltcausen

Man möchte meinen, dass im Rechtsstaat das höchste Rechtsgut der Bürger\_innen – die Gesundheit – den bestmöglichen Schutz genießt. Tatsächlich ist es so, dass sämtliche Causen, in denen die Bürger\_innen die Gerichte wegen gesundheitsschädlicher Handlungen anderer, aber auch staatlicher Organe aufsuchen, vielfältigen Hürden im materiellen aber auch im Verfahrensrecht ausgesetzt sind, um die Gesundheitsinteressen effektiv verteidigen zu können. SDG 3 nennt die Gesundheit der Bürger\_innen als Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Zum Recht gehört es, dass diese Gesundheitsinteressen vor den Gerichten auch effektiv durchgesetzt werden können. Eine zentrale Hürde ist hier

der Kausalitätsbeweis, der den Betroffenen den Nachweis zwischen der inkriminierten Handlung und dem Schaden an der eigenen Gesundheit auferlegt. Dieser Kausalitätsbeweis ist angesichts der Unsicherheit zahlreicher Sachverhalte auf wissenschaftlicher und medizinischer Ebene kaum zu erbringen. Paradefälle sind gesundheitliche Beeinträchtigungen aufgrund des Klimawandels, Pestizideinsatzes, Lärmeinwirkungen, schädlicher Luftverunreinigungen (Stickoxide, Feinstaub) etc. Da dieser Kausalitätsbeweis nicht geführt werden kann, begnügen sich die Gerichte mit dem Hinweis der Übersensibilität der Betroffenen, obwohl eine solche gar nicht vorliegt. Damit ist das höchste Rechtsgut nicht effektiv geschützt.

- Staatsziel Nachhaltigkeit – Anerkennung der Gleichrangigkeit der in der Nachhaltigkeit vereinten Ziele in der Gesellschaft und Politik

Staatsziele geben Handlungsmaximen an verantwortliche Organe (Gesetzgebung und Vollziehung) vor, begründen aber kein subjektives Recht der/des Einzelnen.

Erkennend, dass Nachhaltigkeit neben der ökologischen auch die Dimension der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in sich trägt (siehe die entsprechenden SDGs 5, 7, 8, 9, 10, 12 etc.) ist die Forderung in Österreich, das Staatsziel *Nachhaltigkeit* um ein Staatsziel „Wirtschaftswachstum“ bzw. „nachhaltiger Wirtschaftsstandort“ zu ergänzen, rechtlich sinnentleert. Es bedarf der Anerkennung der Gleichrangigkeit der in der Nachhaltigkeit vereinten Ziele in der Gesellschaft und Politik.

Jede in dieser Hinsicht im Rahmen von Entscheidungsprozessen zu treffende Abwägung muss auf nachvollziehbaren Kriterien beruhen und diese offenlegen.

- Explizite gesetzliche Verankerung eines Grundrechts jedes Einzelnen auf saubere Umwelt

Ein Grundrecht jedes/jeder Einzelnen auf saubere Umwelt wird bislang von Lehre und Rechtsprechung abgelehnt. Die Diskussion rund um ein Grundrecht auf saubere Umwelt besteht bereits seit geraumer Zeit und sollte – angesichts der Notwendigkeit einer massiven Trendumkehr in Wirtschaft und Gesellschaft – wieder aufgenommen werden. Derzeit können menschenbezogene Umweltauswirkungen über die Grundrechte auf Leben und körperliche Integrität (Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)) und das Grundrecht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) releviert werden.

Damit bleibt insbesondere in „bloßen“ Belästigungsfällen der gerichtliche Rechtsschutz auf der Strecke. Auch dann, wenn schwere Umweltbeeinträchtigungen unabhängig von Leben und der Privatsphäre des Menschen verursacht werden, ist die Durchsetzung der Sicherung der Lebensgrundlagen sinnvoll. Die Diskussion rund um die Schaffung eines eigenen Grundrechts auf saubere Umwelt erscheint daher jedenfalls wiederaufnehmenswert, dies auch im Kontext der Grundrechtecharta (GRC). Denn zu Art. 37 der GRC (Bekenntnis zum Umweltschutz) wird vertreten, dass diese Bestimmung kein Grundrecht auf saubere Umwelt beinhaltet bzw. lediglich die Union verpflichtet, in ihren Politiken Umweltschutz zu berücksichtigen.

- Verankerung der Eigenrechte bzw. Rechtspersönlichkeit der Natur bzw. gewisser Naturgüter

Wenn von Eigenrechtlichkeit der Natur die Rede ist, so steht dahinter die Überlegung, Teilen der Natur (Ökosystemen, Gewässern, Landschaften) Rechtspersönlichkeit zuzubilligen und diesen dadurch im Wege der Wahrnehmung durch einen Vertretenden effektiven materiell- und formell-rechtlichen Schutz zukommen zu lassen.

Das Konzept der Eigenrechtlichkeit der Natur gehört schnellstmöglich auf normativer Ebene konzipiert, da die Zerstörung der Biodiversität massiv voranschreitet (Europäische Kommission, 2020): Dies zeigt, dass die bisherigen Schutzkonzepte, die auf einer Wahrnehmung ökologischer Interessen behördlicherseits bestehen, das Rechtsgut Biodiversität nicht ausreichend schützen.

Sowohl in materiell-rechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht bedarf es eines Umdenkens des Schutzkonzepts im Sinne einer zu gewährenden Eigenrechtlichkeit, die in manchen anderen Staaten der Welt wie etwa in den USA, Neuseeland und Südamerika bereits besteht oder im Vordringen ist.

– Stärkung der Position der Umweltschutzbehörden

Eine Beschneidung der Kompetenzen der Umweltschutzbehörden wird von der Aarhus-Konvention in keinster Weise gefordert, beruht auf einem Fehlverständnis des sogenannten Postulats des *golden plating* und läuft im Übrigen auf eine Abwertung von Nachhaltigkeitsinteressen im Rahmen staatlicher Institutionen hinaus. Ein solches Signal widerspricht daher dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung, dessen Instrumente insbesondere im rechtlichen Bereich einen hohen Wirkungsgrad haben. Es bedarf des Ausbaus der Kompetenzen der Umweltschutzbehörden, der Zurverfügungstellung entsprechender Ressourcen und der Schaffung einer Clearingstelle in Umweltangelegenheiten bei den Umweltschutzbehörden.

#### **16\_10.3.2 Erwartete Wirkungsweise**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden zu einer stärkeren Bindung der Vollziehung an die Gesetze führen und damit der Rechtsstaatlichkeit zuträglich sein.

#### **16\_10.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen**

Es ist zu konstatieren, dass Österreich sicherlich nicht am unteren Ende der rechtsstaatlichen Staaten anzusiedeln ist. Es besteht aber auch noch „Luft nach oben“. Die am schwersten wiegenden Defizite bestehen in Sachen Bürger\_innenpartizipation und Durchsetzbarkeit materieller Rechte der Bürger\_innen.

Der Ausbau der Rechtsstaatlichkeit hat sich bisher vor allem auf den gerichtlichen Bereich konzentriert, während dies auf Ebene der Verwaltung nicht der Fall war: Durch die gesetzlich mögliche der politische Einflussnahme im Rahmen der Gesetzesvollziehung kann durch das Instrument der Weisung, die politische Entscheidung zum maßgeblichen Faktor werden. Selbst bei gesetzlich vorgesehener Interessenabwägung sind aber die maßgeblichen Interessen den Gesetzen selbst zu entnehmen und decken sich nicht notwendigerweise mit den Wertungen politischer Entscheidungen.

#### **16\_10.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit**

Das Umdenken ist höchst an der Zeit. Um Konzepte entwickeln zu können, bedarf es eines gewissen Zeitrahmens. Da die im Text vorgeschlagenen Maßnahmen gründliche Erwägungen und dogmatisch fundierte Konzepte benötigen, ist bestenfalls mit einer mittelfristigen Wirksamkeit zu rechnen.

### **16\_10.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann**

Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit 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\_10.3.6 Interaktionen mit anderen Optionen**

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

### **16\_10.3.7 Offene Fragestellungen**

Die offenen Forschungsfragen wurden bereits im Fließtext angesprochen.

#### **Literatur**

Europäische Kommission (2020). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Biodiversitäts-*

*strategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben* (EU Dok. COM/2020/380final). Brüssel. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) [26.11.2021].

Kerschner, F. (2019). Klimaschutz aus umweltrechtlicher, insbesondere auch aus völkerrechtskonformer Sicht. *Recht der Umwelt*, (2), 49-52.

Wagner, E., & Récsey, C. (2012). Die Gesellschaftliche Bedeutung des Zivilrechts im

Wandel unserer Zeit. In T. Ehs, S. Gschiegl, K. Ucakar & M. Welan (Hrsg.), *Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft* (S. 283-308). Wien: WUV. ISBN: 978-3-7089-0841-0.