



Koordinationsstelle österreichischer  
Umweltorganisationen

# **Notwendigkeit einstweiligen Rechtsschutzes für die Gewährleistung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht**

13.02.2013

ÖKOBÜRO

Mag.a Teresa Weber



**ÖKOBÜRO**

Volksgartenstraße 1, A-1010 Wien  
Tel: +43 1 524-93-77, Fax: +43 1 524-93-77-20  
[office@oekobuero.at](mailto:office@oekobuero.at)  
<http://www.oekobuero.at>  
ZVR 873642346

**ÖKOBÜRO** ist die Koordinationsstelle der österreichischen Umweltorganisationen. Wir vertreten Anliegen, die im gemeinsamen Interesse der österreichischen Umweltbewegung und unserer Mitgliedsorganisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, WWF, VIER PFOTEN, VCÖ oder Klimabündnis sind.



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>AUSGANGSLAGE</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>AARHUS-KONVENTION</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>RECHTSPRECHUNG DES EUGH</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>ERGEBNIS</b>	<b>5</b>



## 1 AUSGANGSLAGE

Mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012, BGBl I 51/2012, werden alle administrativen Instanzenzüge abgeschafft und durch die Einführung einer umfassenden erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ersetzt. Diese umfassende Neustrukturierung des Rechtsschutzes in der österreichischen Rechtsordnung macht umfangreiche Anpassungen notwendig. Erst vor kurzem wurde das neue Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz im Nationalrat verabschiedet.<sup>1</sup> Dementsprechend soll mit dem Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz BMVIT<sup>2</sup> die Rechtslage auch im Zuständigkeitsbereich des BMVIT an die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle angepasst werden. In dem Gesetzesvorschlag finden sich Bestimmungen zur Änderung des Bundesstraßengesetzes 1971 (BStG)<sup>3</sup>, mit denen die aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen Genehmigungsentscheidungen weitgehend ausgeschlossen werden soll.<sup>4</sup> Dies entspricht, wie im Folgenden dargelegt wird, jedoch nicht den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen an den Rechtsschutz in diesem Bereich. Relevant für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes sind dabei Art. 9 Abs. 4 Aarhus-Konvention (AK) und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC).

## 2 AARHUS-KONVENTION

Die Aarhus-Konvention wurde von der EU und der Republik Österreich genehmigt bzw. ratifiziert.<sup>5</sup> Die Republik Österreich ist demnach sowohl aus völkerrechtlicher Perspektive als auch aufgrund der bestehenden Bindung an das Unionsrecht verpflichtet, die in der Aarhus-Konvention festgelegten Standards einzuhalten. Art. 9 Abs. 2. und Abs. 3 AK verpflichten die Vertragsparteien zur Einführung von Überprüfungsverfahren hinsichtlich umweltrelevanter Handlungen und Unterlassungen. Die Ausgestaltung dieser Verfahren wird u.a. in Art. 9 Abs. 4 AK geregelt. Art. 9 Abs. 4 AK sieht vor, dass Überprüfungsverfahren in Umweltrechtssachen „*angemessenen und effektiven Rechtsschutz, und soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz*“ gewährleisten müssen. Die Notwendigkeit der Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz, also aufschiebende Wirkung zugunsten von Beschwerden bzw. der Erlass einstweiliger Verfügungen zur Sicherung der mit einer Beschwerde geltend gemachten Interessen wird durch die Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committees und die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 4 AK bestätigt:

Das Aarhus Convention Compliance Committee wurde durch die Vertragsparteien der Aarhus-Konvention eingerichtet um die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsparteien zu überprüfen.<sup>6</sup> Verfahren vor dem Komitee können u.a. durch Beschwerde von Mitgliedern der Öffentlichkeit eingeleitet werden. Zum Erfordernis der Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz hat das Komitee u.a. ausgesprochen, dass Rechtsschutz zu einem Zeitpunkt gewährt werden muss, zu dem eine effektive Anfechtung des fraglichen Projektes noch möglich ist.<sup>7</sup> **Dies ist insb. dann nicht der Fall, wenn Rechtsschutz erst gewährt wird, nachdem ein Projekt bereits verwirklicht wurde, da es dann aus faktischen, insb. wirtschaftlichen Gründen, unwahrscheinlich ist, dass dem Überprüfungsantrag statt gegeben wird.**<sup>8</sup>

## 3 RECHTSPRECHUNG DES EUGH

Auch der EuGH versteht Art. 9 Abs. 4 AK dahingehend, dass Überprüfungsanträgen gegen Entscheidungen im Anwendungsbereich des Art. 9 AK aufschiebende Wirkung zuerkannt werden

<sup>1</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_02009/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02009/index.shtml).

<sup>2</sup> 468 ME XXIV GP, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00468/](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00468/).

<sup>3</sup> [BGBl. Nr. 286/1971](#) zuletzt geändert durch [BGBl. I Nr. 62/2011](#).

<sup>4</sup> § 32b Bundesstraßengesetz 1971 n.F.

<sup>5</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25.06.1998, 2161 UNTS 447; BGBl III 88/2005 bzw. Beschluss des Rates 2005/370/EG, ABl L 124/1 vom 17.05.2005.

<sup>6</sup> S. dazu *Alge*, Der Aarhus Convention Compliance-Mechanismus – Aufgaben, Funktionen und Bedeutung für das nationale Recht, RdU 2011, 136 ff.

<sup>7</sup> ACCC/C/2006/17 (EG), Findings and recommendations vom 02.05.2008. ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, Rz. 56.

<sup>8</sup> ACCC/C/2006/17 (EG), Findings and recommendations vom 02.05.2008. ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, Rz. 56.



muss. Der EuGH befasste sich erst vor Kurzem, nämlich im Jänner 2013, in der Sache *Krizan*<sup>9</sup> mit der Frage nach der Notwendigkeit einstweiligen Rechtsschutzes im Anwendungsbereich der IVU-RL 96/61/EG und der UVP-RL 2011/92/EU. Zusammengefasst liegt dieser Entscheidung folgender Sachverhalt zugrunde:<sup>10</sup> Nach Ablauf eines Verwaltungsverfahrens zur Genehmigung einer Abfalldeponie im Gebiet der slowakischen Stadt Pezinok brachten betroffene BürgerInnen beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage gegen die abschließende Genehmigungsentscheidung der zuständigen Behörde ein. Nach Ansicht der BürgerInnen war die verwaltungsbehördliche Entscheidung mit Rechtswidrigkeit behaftet, da ihnen im Verfahren nicht sämtliche, für die Entscheidung relevante Informationen von Anfang an zur Verfügung gestellt wurden. Schließlich wurde der Oberste Gerichtshof der Slowakei mit der Frage befasst und stellte im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens mehrere Fragen an den EuGH. Der EuGH hatte insb. darüber zu entscheiden, ob Art. 9 Abs. 4 AK und die entsprechenden sekundärrechtlichen Bestimmungen der IVU-RL 96/61/EG verlangen, dass Beschwerden gegen Genehmigungsentscheidungen aufschiebende Wirkung zuerkannt wird bzw. mangels gesetzlicher Grundlage für die Gewährung aufschiebender Wirkung einstweilige Anordnungen erlassen werden, um die Vollziehung der angefochtenen Genehmigung auszusetzen.<sup>11</sup>

Im Ergebnis kam der EuGH zu dem Schluss, **dass Beschwerden gegen Genehmigungsbescheide im Anwendungsbereich der IVU-RL 96/61/EG jedenfalls aufschiebende Wirkung zu zuerkennen ist.** Aufgrund der gleichlautenden Textierung des Art. 11 UVP-RL gilt das Gebot der Notwendigkeit der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes auch im Anwendungsbereich der UVP-RL 2011/92/EU. Wenn die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gesetzlich nicht vorgesehen ist, haben die zuständigen nationalen Gerichte einstweilige Anordnungen zu erlassen, mit denen die Vollziehung der angefochtenen Genehmigungsentscheidung ausgesetzt wird. Nach Ansicht des EuGH können potentielle Umweltverschmutzungen, welche mit der Genehmigung einhergehen, nur so effektiv vermieden werden. Dies ergibt sich nach der Ansicht des EuGH aus den folgenden Überlegungen:

Art. 15a IVU-RL 96/61/EG dient – wie der gleichlautende Art. 11 UVP-RL 2011/92/EU – der Umsetzung des Art. 9 AK. Daher sind die Anforderungen der Aarhus-Konvention bei der Auslegung der genannten Bestimmungen im Sinn einer völkerrechtskonformen Auslegung soweit wie möglich zu berücksichtigen.<sup>12</sup> Relevant ist dabei insb. Art. 9 Abs. 4 AK der, wie oben bereits dargelegt, nach vorläufigem Rechtsschutz verlangt. Den Mitgliedsstaaten kommt zwar bei der Durchführung des Art. 9 AK im Lichte ihrer Verfahrensautonomie ein gewisser Gestaltungsspielraum zu.<sup>13</sup> Dieser Gestaltungsspielraum ist aber durch die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität des mitgliedstaatlichen Vollzugs eingeschränkt.<sup>14</sup> Die Durchsetzung unionsrechtlich garantierter Ansprüche darf daher einerseits nicht ungünstiger ausgestaltet sein als das Verfahren zur Durchsetzung äquivalenter, rein innerstaatlicher Ansprüche;<sup>15</sup> andererseits dürfen auch nicht-diskriminierende Verfahrens- und Organisationsregeln die Durchsetzung eines unionsrechtlichen Anspruchs nicht übermäßig erschweren oder praktisch unmöglich machen.<sup>16</sup> **Insb. in Hinblick auf das Effektivitätsprinzip entspricht es der ständigen Rechtsprechung des EuGH dass ein „mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein (muss), vorläufige Maßnahmen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen“.**<sup>17</sup> Die Notwendigkeit der Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz kann einerseits potentiell rechtswidrige generelle Normen betreffen, die unangewendet zu lassen sind.<sup>18</sup> Aber auch in Hinblick auf individuelle Rechtsakte, wie Genehmigungsentscheidungen, ist vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren, soweit diese potentiell

<sup>9</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*).

<sup>10</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 26 ff.

<sup>11</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 47 (Vorlagefrage 4), Rz. 105.

<sup>12</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 77.

<sup>13</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 106.

<sup>14</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 106.

<sup>15</sup> S. dazu z.B. Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht4 (2011) 114, 138.

<sup>16</sup> S. dazu z.B. Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht4 (2011) 114, 138.

<sup>17</sup> Ständige Rechtsprechung seit EuGH 19.06.1990, Rs C-213/89 (*Factortame*) Rz. 21; dazu z.B. Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht4 (2011) 143 ff; weiters z.B. EuGH 11.01.2001, Rs C-1/99 (*Kofisa Italia*) Rz. 48; EuGH 11.01.2001, Rs C-226/99 (*Siples*) Rz 19; EuGH 13.03.2007, Rs C-432/05 (*Unibet*) Rz. 67; EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (*Krizan*) Rz. 107; vgl. auch *Blanke*, in Calliess/Ruffert (Hg) EUV/AEUV<sup>4</sup> (2011) Art 47 GRC Rz. 8.

<sup>18</sup> EuGH 19.06.1990, Rs C-213/89 (*Factortame*) Rz. 21.



rechtswidrig sind.<sup>19</sup> Dies bedeutet, dass Anträgen auf gerichtliche Überprüfung derartiger Entscheidungen aufschiebende Wirkung zu zuerkennen ist. Selbst wenn es keine gesetzliche Grundlage für die Zuerkennung aufschiebender Wirkung gibt haben nationale Gerichte, die mit einer potentiell unionsrechtswidrigen Entscheidung befasst werden, nach der Rechtsprechung des EuGH entsprechende einstweilige Anordnungen zu erlassen, um den effektiven Vollzug des Unionsrechts zu gewährleisten. Die Befugnis zum Erlass derartiger Anordnungen ergibt sich in diesen Fällen unmittelbar aus dem unionsrechtlichen Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, nunmehr also Art. 47 GRCh.<sup>20</sup>

Freilich sind auch nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz in Mehrparteienverfahren grundsätzlich die widerstreitenden Interessen – einerseits an der effektiven Überprüfung der Entscheidung, andererseits am raschen Abschluss des Verfahrens – zu berücksichtigen. **Für den Bereich des Umweltrechts**, insb. im Anwendungsbereich der IVU-RL 96/61/EG und der UVP-RL 2011/92/EU, **postuliert der EuGH in der Sache Krizan aber einen eindeutigen Vorrang von Umweltschutzinteressen. Diese verlangen nach einer effektiven Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen bereits vor Verwirklichung des beantragten Projekts.** So führt der EuGH zunächst aus, dass das in Art. 15a IVU-RL 96/61/EG gewährte Überprüfungsrecht im Lichte der Zielsetzung der IVU-RL 96/61/EG, somit mit dem Ziel, der „integrierte(n) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung durch Maßnahmen zur Vermeidung oder zur Verminderung von Emissionen aus den in Anhang I der Richtlinie genannten Tätigkeiten in Luft, Wasser und Boden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt zu erreichen“<sup>21</sup> auszulegen ist.

Weiters führt der EuGH aus, dass „*der in Art. 15a der Richtlinie 96/61 vorgesehene Zugang zu einem Überprüfungsverfahren (...) es aber nicht (gestattet), solche Umweltverschmutzungen wirksam zu vermeiden, wenn nicht verhindert werden könnte, dass eine Anlage, die möglicherweise unter Verstoß gegen diese Richtlinie genehmigt worden ist, bis zum Erlass einer Endentscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Genehmigung weiter betrieben werden könnte. Die Garantie der Effektivität des Anspruchs auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren gemäß Art. 15a erfordert folglich, dass die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit das Recht haben, bei dem Gericht oder der anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle den Erlass einstweiliger Anordnungen zu beantragen, die geeignet sind, solchen Umweltverschmutzungen vorzubeugen, was gegebenenfalls die vorübergehende Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Genehmigung einschließen kann.*“<sup>22</sup>. Dementsprechend verlangt Art. 15a IVU-RL 96/61/EG nach zutreffender Ansicht des EuGH dass Überprüfungsanträge gegen Entscheidungen jedenfalls zu einer Aussetzung der zu überprüfenden Entscheidung führen.<sup>23</sup> Ob diese Aussetzung (*ex lege*) durch Anordnung der aufschiebenden Wirkung oder mittels einstweiliger Anordnung des mit der Angelegenheit befassten Gerichts erfolgt, ist unionsrechtlich irrelevant.

## 4 ERGEBNIS

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus der dargelegten Rechtsprechung für die angestrebte Änderung des Bundesstraßengesetzes 1971? Der vorgeschlagene § 32b BStG lautet wie folgt:

„§ 32b. Die §§ 13 Abs. 2 und 22 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (VwGVG), BGBl. I Nr. XXX/XXX, sind mit der Maßgabe anzuwenden, dass die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen einen Bescheid nach diesem Bundesgesetz auch dann ausgeschlossen werden kann, wenn die vorzeitige Vollstreckung aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses geboten ist und nach Abwägung aller berührten Interessen, insbesondere des volkswirtschaftlichen Interesses, mit dem Vollzug oder mit der Ausübung der mit Bescheid eingeräumten

<sup>19</sup> Z.B. EuGH 11.01.2001, Rs C-1/99 (Kofisa Italia) Rz. 48; EuGH 11.01.2001, Rs C-226/99 (Siples) Rz. 19.

<sup>20</sup> Vgl. Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht4 (2011) 146.

<sup>21</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (Krizan) Rz. 108; vgl. auch EuGH 22.01.2009, Rs C-473/07 (Association nationale pour la protection des eaux et rivières) Rz. 25; EuGH 15.12.2011, Rs C-585/10 (Moller) Rz. 29.

<sup>22</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (Krizan) Rz. 109.

<sup>23</sup> EuGH 15.01.2013, Rs C-416/10 (Krizan) Rz. 110.



Berechtigung für die anderen Parteien kein unverhältnismäßiger Nachteil verbunden wäre.“

§ 13 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) sieht vor, dass rechtzeitig eingebrachten Bescheidbeschwerden an die Verwaltungsgerichte grundsätzlich aufschiebende Wirkung zukommt. Die aufschiebende Wirkung kann nach § 13 Abs. 2 VwGVG nur dann ausgeschlossen werden, wenn „nach Abwägung der berührten öffentlichen Interessen und Interessen anderer Parteien der vorzeitige Vollzug des angefochtenen Bescheides oder die Ausübung der durch den angefochtenen Bescheid eingeräumten Berechtigung wegen Gefahr im Verzug dringend geboten ist.“ Im Zusammenhang mit Projekten nach dem BStG wird regelmäßig keine derartige „Gefahr im Verzug“ vorliegen, welche den sofortigen Vollzug eines Genehmigungsbescheids rechtfertigen würde. Die vorgeschlagenen Sonderregelung in § 32b BStG dient daher offenkundig dem Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden bei Genehmigungsverfahren nach dem BStG. So wird auch in den Erläuterungen zu § 32b BStG angeführt:

„Die Regelungen der §§ 13 Abs. 2 und 22 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (VwGVG), wonach die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde nur bei „Gefahr im Verzug“ ausgeschlossen werden kann, führen bei Bundesstraßenprojekten zu einer wesentlichen Verzögerung der Projektsverwirklichung. Mit dem vorgeschlagenen § 32b BStG 1971 soll daher für Bundesstraßenprojekte, an deren Verwirklichung ein großes öffentliches Interesse besteht, die Möglichkeit geschaffen werden, unter Abwägung aller betroffenen Interessen die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde immer dann auszuschließen, wenn das öffentliche Interesse überwiegt.“<sup>24</sup>

Zwar könnte die vorgeschlagene Fassung des § 32b BStG im Sinne der dargelegten Rechtsprechung unionsrechtskonform ausgelegt werden. **Denn soweit die Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz in der österreichischen Rechtsordnung an die Abwägung von widerstreitenden Interessen geknüpft ist, ist in unionsrechtskonformer Auslegung im Interesse des Umweltschutzes regelmäßig vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren.** Jedoch ist offenkundig, dass der Gesetzgeber durch die Einführung dieser Bestimmung eine Beschränkung der Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz im Verhältnis zum sonstigen, „normalen“ Verfahren vor den Verwaltungsgerichten beabsichtigt. **In diesem Zusammenhang ist klar festzuhalten, dass die – vom Gesetzgeber wohl beabsichtigte – Handhabung des vorgeschlagenen § 32b BStG dahingehend, dass einer Beschwerde gegen eine Entscheidung nur im Ausnahmefall aufschiebende Wirkung zuerkannt werden soll einen eindeutigen Verstoß gegen die dargelegten unionsrechtlichen Vorgaben und die Rechtsprechung des EuGH bedeuten würde.** Bereits hinsichtlich der Regelung des § 30 Abs 2 VwGG, wonach einer Beschwerde an den VwGH aufschiebende Wirkung zuerkannt werden kann, soweit dem nicht zwingende öffentliche Interessen entgegen stehen und damit kein unverhältnismäßiger Nachteil für einen Dritten verbunden ist, bestehen aufgrund der restriktiven Handhabung der dort festgelegten Voraussetzungen für die Gewährung aufschiebender Wirkung durch den VwGH Zweifel an der Aarhus- und somit Unionsrechtskonformität.<sup>25</sup>

Der EuGH hat in der Sache *Krizan* klargestellt, dass gerade im Bereich des Umweltrechts – Straßenbauvorhaben fallen regelmäßig auch in den Anwendungsbereich der UVP-RL 2011/92/EU<sup>26</sup> - vorläufiger Rechtsschutz gewährt werden muss, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Genehmigungsentscheidung bestehen. Die Vorschriften des VwGVG sehen die Gewährung aufschiebender Wirkung zugunsten von Beschwerden an die Verwaltungsgerichte vor, und sind somit weitgehend unionsrechtskonform. Gerade im Bereich des BStG eine Sonderregelung hinsichtlich des einstweiligen Rechtsschutzes zu erlassen, welche offenkundig den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bezweckt, stellt einen krassen Verstoß gegen Unionsrecht dar. Die Bestimmung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

<sup>24</sup> Vorblatt 468 ME XXIV GP, S. 7.

<sup>25</sup> Schulev-Steindl, Aarhus-Konvention: A 5 Nord-Autobahn – keine aufschiebende Wirkung vor dem VwGH, Anm. zu VwGH 08.06.2010, AW 2010/06/0001, RdU 2010, 200 (203 f).

<sup>26</sup> Anh 1 Z 7 UVP-RL 2011/92/EU.