

JKU

**JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ**

DAS STAATSZIEL DER NACHHALTIGKEIT – AKTUELLE BETRACHTUNGEN



Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Erika Wagner
Vorständin des Instituts für Umweltrecht
Leiterin der Abteilung Umweltprivatrecht
am Institut für Zivilrecht
Johannes Kepler Universität Linz



ÜBERSICHT

I. Einleitung

II. Staatszielbestimmung Nachhaltigkeit

III. Staatsziele Umweltschutz / Nachhaltigkeit in der Judikatur des VfGH

IV. Staatsziele Umweltschutz / Nachhaltigkeit in der Causa 3

V. Quo Vadis

I. EINLEITUNG

1. Problemaufriss

■ B-VG Nachhaltigkeit, BGBl I 111/2013

- § 1 *Die Republik Österreich (Bundesland, Land, Gemeinde) bekennt sich zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten.*

- § 3 Abs 1 *Die Republik Österreich (Bundesland, Land, Gemeinde) bekennt sich zum umfassenden Umweltschutz.*

- § 3 Abs 2 *Umfassender Umweltschutz ist die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm.*

I. EINLEITUNG

1. Problemaufriss

Fragen:

- Welche Wirkungen kommen dem Staatsziel Nachhaltigkeit zu?
- Gibt es Grenzen dieser Wirkungen?
 - These: BVG Nachhaltigkeit steht im Stufenbau der Rechtsordnung an höchster Stelle.
- Können einfachgesetzliche Interessensabwägungen „immer“ offen gegenüber dem BVG Nachhaltigkeit sein -> gibt es „einlassresistente“ Rechte auf einfachgesetzlicher Ebene?
- Welche Folgen hätte ein sogenanntes einlassresistentes Recht in Hinblick auf das BVG Nachhaltigkeit?

I. EINLEITUNG

1. Problemaufriss

Fragen:

- Welche Auswirkungen würde das (vorläufige) verhinderte Staatsziel Wachstum und Standortsicherheit auf umweltrelevante Projektvorhaben nach sich ziehen?
- In welchem Verhältnis stehen Nachhaltigkeitskriterien zu Genehmigungskriterien und welche Lücken gibt es?
- Diskussion– Welche Anforderungen müsste nachhaltiges Genehmigungsrecht entsprechen?

I. EINLEITUNG

2. Zu Staatszielbestimmungen allgemein

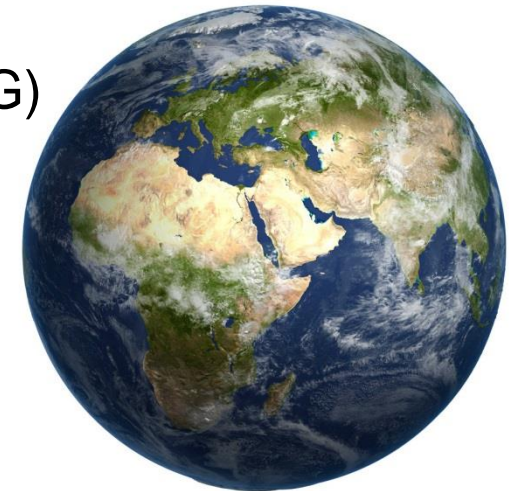
- Ursprünglich Ideologiefreiheit der österreichischen Verfassung („Spielregelverfassung“)
- hin zu einem wertetorientiertem Verfassungsverständnis (*Öhlinger*)



I. EINLEITUNG

3. Beispiele von Staatszielbestimmungen

- Verbot nationalsozialistischer Tätigkeit (Staatsvertrag von Wien)
- Dauernde Neutralität (BVG über die Neutralität Österreichs vom 26.10.1955, BGBl 211/1955)
- Umfassende Landesverteidigung (Art 9a B-VG)
- Rundfunk als öffentliche Aufgabe



I. EINLEITUNG

3. Andere Staatszielbestimmungen

- Sozialpartnerschaft (Art 120a Abs 2 B-VG)
- Bekenntnis zur „gewachsenen sprachlichen Vielfalt“ und Pflicht zu deren Achtung und Förderung (Art 18 B-VG), vgl *Mayer/Kucsko-Stadlmayer*)
- „Bekenntnis“ von Bundesland, Ländern und Gemeinden zur Gewährleistung der Gleichbehandlung behinderter und nicht behinderter Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens (Art 7 Abs 1 Satz 4 B-VG)

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

1. Genese

- BGBl 491/1984, 27.11.1984
- Zu Beginn zum Teil abwertend „inhaltslose Leerformel“
(*Wielinger*) und „verfassungsrechtliches Glaubensbekenntnis“
(*B. Raschauer*)

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

- **BVG Umweltschutz, BGBl 491/1984 vom 27.11.1984**
- Staatszielbestimmungen über Umweltschutz in den Landesverfassungen
- Für die EU-Umweltpolitik:
 - Art 37 GRC: *Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.*
 - Verleiht kein subjektives Recht des Einzelnen, kein „Umweltgrundrecht“ (Blg NR Sten Prot NR 469 XVI GP, 1)

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

1. Genese

a) BVG Umweltschutz 1984, BGBl 491/1984

aa)

§ 1 Abs 1 Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum umfassenden Umweltschutz.

§ 1 Abs 2 Umfassender Umweltschutz ist die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insbesondere in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm.

§ 2 Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

bb) Materialien

Hintergrund: Hainburgbewegung

AB 469 Blg Sten Prot NR XVI. GP 3:

„Der Schutz und die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen ist zu einer zentralen gesellschaftlichen und damit auch politischen Aufgabe geworden. Ihre Bewältigung verlangt vielfältige Anstrengungen, die nicht von einer, sondern nur von allen Gebietskörperschaften gemeinsam und im Zusammenwirken mit den Bürgern selbst erbracht werden können (...) Ziel all dieser Anstrengungen muß es sein, den heute lebenden, aber auch allen künftigen Generationen eine intakte Umwelt in all ihrer Vielfalt zu erhalten.“

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

2. Funktionen des BVG Umweltrecht/des BVG Nachhaltigkeit

- a) Für den Gesetzgeber:
 - Positive Verpflichtung des Gesetzgebers zum Tätigwerden
 - Gibt es eine Rückschrittsbarriere?

- b) Für die Vollziehung
 - Auslegungsmaxime unbestimmter Gesetzesbegriffe
 - Heranziehung bei Ermessensentscheidungen iS einer Miteinbeziehung ökologischer Interessen
 - Heranziehung bei Interessensabwägungen
 - Auslegungsgrundsatz „in dubio pro natura“
 - Kein zwingendes Vorrangverhältnis, wenn kein „dubio“ besteht

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

- **B. Raschauer in Kerschner, Staatsziel Umweltschutz 57,59 f**
„Aus der Perspektive der Verwaltung geht es primär um Aspekte einer verfassungskonformen Interpretation: Den zu vollziehenden Gesetzen ist im Zweifel ein Verstand beizumessen, das sie als mit dem BVG über den umfassenden Umweltschutz vereinbar erscheinen lässt. Wenn man sich überlegt welche Gesetze u.a. von einem solchen Erfordernis einer verfassungskonformen Interpretation betroffen sind, so fällt – überraschend auf, dass jene Gesetze am wenigsten betroffen sind, die „Umwelt“ in ihrem Titel heben (...). Vielmehr geht es in erster Linie um alle anderen Gesetze, um Wirtschaftsgesetze, um die veralteten Verkehrsgesetze (...). In diesem Zusammenhang hat sich der Bedeutungsgehalt von Allgemeintatbeständen – wie insbesondere den öffentlichen-Interessen-Klauseln – seit 1984 kraft veränderter systematischer Interpretation gewiss verschoben“

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

2. Funktionen des BVG Umweltschutz/des BVG Nachhaltigkeit

- c) Bedeutung für die Rechtsprechung
 - Maßstab bei der Prüfung von Gesetzen
 - Zahlreiche Ursachen, in denen der VfGH (und auch der VwGH) unter Heranziehung des BVG Umweltschutz judizierte
 - Auslegung der öffentlichen Interessen in einfachen Gesetzen
 - Auslegung der öffentlichen Interessen iZm dem Eingriffsvorbehalt bei Grundrechten

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

2. Funktionen des BVG Umweltschutz/des BVG Nachhaltigkeit

d) Implementierung der umweltrechtlichen Prinzipien als Staatsziel (mE)

aa) Prinzipien

- Vorsorgeprinzip, Vorbeugeprinzip, Ursprungsprinzip, Verursacherprinzip, Integrationsprinzip, Kooperationsprinzip (hohes Schutzniveau)

bb) Dogmatische Begründung

- Ableitung aus Europarecht?
- In Hinblick auf Umsetzungspflicht und Vollzug von EU-Umweltrecht mE vertretbar
- Ableitung aus dem Begriff „Umweltschutz“ bzw

JYU „Nachhaltigkeit“ und dessen dynamische Fortentwicklung

II. STAATSZIELBESTIMMUNG NACHHALTIGKEIT

e) Europarechtliche Dimension

Art 37 GRC: *Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.*

- Umsetzung von EU Recht durch Mitgliedstaaten im Lichte dieser Maxime
- (gemeinschaftsmittelbarer, mitgliedstaatlicher) Vollzug im Lichte dieser Maxime

III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- BVG Umweltschutz rechtfertigt Ermessensentscheidung über Errichtung einer Kanalanlage, auch wenn das Gebiet nicht dicht verbaut ist (gegen Prinzip der Wirtschaftlichkeit) (VfGH 11.03.1987, G 169/86; V 70/85)
- Bedarfsprüfung bei Erteilung einer Motorbootkonzession auf Grund des öffentlichen Interesses Umweltschutz verfassungskonform (VfGH 09.03.1989, G 220/88)



III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- Nachtfahrverbote sind durch das BVG-Umweltschutz gerechtfertigt - Entlastung ökologisch sensibler Alpenrouten liegt im vorrangigeren öffentlichen Interesse iSd Staatszieles Umweltschutz - Beschränkung der Erwerbsfreiheit zulässig (VfGH 8.10.1990, B 123/90; B 426/90:)
- ABER: Nachtfahrverbot auch für *lärmarme* LKWs verfassungswidrig (Gleichheitsgebot!) (VfGH V 210/91; V 211/91 ua)



III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- Gastgärten I – Keine Aufhebung der „Betriebszeitengarantie“, da die getroffene Regelung im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum liegt, der vom BVG über den umfassenden Umweltschutz zwar begrenzt, nicht aber beseitigt wird
(VfGH 27.06.1996, G 211/94; G 260/94; G 282/94; G 1367/95; G 1368/95; G 22/96)



III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- Kontrahierungszwang für Abfallsammler: Für den Umweltschutz bedeutsam => liegt sohin im durch das BVG Umweltschutz „verfassungsrechtlich verfestigten öffentlichen Interesse“ => zulässige Beschränkung der Erwerbsfreiheit (VfGH 17.6.1992 , G 45/91)
- Mineralölsteuerbefreiung für biogene Kraftstoffe aus überwiegend der Selbstversorgung dienenden Anlagen landwirtschaftlicher Betriebe ist verfassungskonform (VfGH 09.03.1994, B 278/93; B 279/93; B 280/93)



III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- UVP Ausbau der Hochleistungsstrecke Wien – Salzburg: Kein absoluter Vorrang des Umweltschutzes, auch Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Trassenprojektes sind maßgeblich => Genehmigung verfassungskonform (VfGH 28.06.2001, V 51/00)
- Auch Verwaltungsstrafen sind ein taugliches Mittel zur Erfüllung des Staatszieles Umweltschutzes (VfGH 1.12.2005, G 197/04 ua)
- Energierecht – Bevorzugung von Ökostromanlagen für erneuerbare Energie im Rahmen der Ökostromförderung ist in Hinblick auf das BVG-Umweltschutz gerechtfertigt (VfGH 23.09.2009, B 1904/08)

III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

- § 76a GewO Gastgärten – BVG Umweltschutz (bzw Vermeidung von Lärm) im Rahmen der Prüfung des Gleichheitsgrundsatzes zu berücksichtigen – Privilegierung der § 76a GewO Gastgärten daher verfassungswidrig
(VfGH 7.12.2011, G 17/11 ua) => vgl auch VfGH 16.06.2014, G 94/2013-13

- Tierschutz: Erfassung auch von Jagdhunde im Tierschutzgesetz ist verfassungskonform, ua da der Tierschutz im Rahmen des BVG-Nachhaltigkeit verfassungsgesetzlich als Prämisse verankert ist => 'Gebot eines sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit dem Tier als fühlendes Wesen'
(VfGH 04.03.2015 , G 167/2014, V 83/2014 ua,)



III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VWGH

Aus der Judikatur des VwGH:

- BVG Umweltschutz ist bei der Prüfung als Maßstab heranzuziehen, ob bestimmte Strafnormen der GewO, des AWG und des WRG dem Umweltschutz dienen. (VwGH 25.01.1996, 95/07/0230)
- Denkmalschutz vs Photovoltaik: Das BVG-Nachhaltigkeit ist bei der Auslegung des einfachen Rechts (in casu: im Verfahren, ob eine Denkmal baulich verändert werden darf) heranzuziehen. Erneuerbare Energiegewinnung stellt ein hohes öffentliches Interesse dar, das gegen die Beeinträchtigung des äußeren Erscheinungsbildes bzw des „Erhaltungsinteresses“ abzuwägen ist (VwGH 20.01.2017, Ro 2016/09/0010)

III. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VWGH

Klimaschutz im Besonderen beim VwGH:

- Naturschutz vs Klimaschutz: Klimaschutz besonders wichtiges öffentliches Interesse, Naturschutz kann aber dennoch überwiegen => in casu wurde Bewilligung für Windräder mit 110 bis 140m Höhe nicht erteilt. (VwGH 13.12.2010, 2009/10/0020)

- Kleinwasserkraft – Klimaschutz vs Walderhaltung: Klimaschutzinteresse kann (auch bei Kleinwasserkraft) das Interesse an der Walderhaltung überwiegen => Rodungsbewilligung erteilt. (VwGH 24.02.2011, 2009/10/0113)



IV. STAATSZIEL NACHHALTIGKEIT IN DER CAUSA 3

■ 3. Piste Flughafen Wien – BVwG und VfGH:

Wer spricht Recht und wer hat Recht?



Copyright by Hansueli Krapf

IV. STAATSZIEL NACHHALTIGKEIT IN DER CAUSA 3

1. Problemstellung

- **BVwG 2.2.2017, W109 2000 179-1**
 - § 71 LFG: Flughafen darf ua dann bewilligt werden, wenn im öffentlichen Interesse gelegen (1) und sonstige öffentlichen Interessen nicht entgegenstehen (2)
 - Voraussetzung (1) bejaht:
 - als öffentliches Interesse gelegen wegen Verkehrsbedürfnis
 - Voraussetzung (2) verneint:
 - sonstige öffentliche Interessen dürfen nicht entgegenstehen - Aufgrund der österreichischen Bundesverfassung sowie der Niederösterreichischen Landesverfassung wird dem Umweltschutz und dem Klimaschutz ein besonderer Vorrang eingeräumt
 - Bei Auslegung des Begriffs des öffentlichen Interesses sind dem BVG Nachhaltigkeit und Art 4 Z 2 NÖ Landesverfassung besondere Bedeutung beizumessen

IV. STAATSZIEL NACHHALTIGKEIT IN DER CAUSA 3

2. VfGH 29.6.2017, E 875/2017

3. Piste Flughaften

- Aufhebung der Entscheidung des BVwG wegen Verletzung des Gleichheitssatzes durch grobes Verkennen der Rechtslage (Willkür)
- Sonstige öffentliche Interessen iSd § 71 Abs 1 lit d LFG, die in die luftfahrtsrechtliche Interessenabwägung einzubeziehen sind, sind ausschließlich öffentliche Interessen, die nach dem LFG wahrzunehmen sind (nicht „Klimaschutz“, nicht „Bodeninanspruchnahme“)
- Sonstige öffentlichen Interessen iSd § 71 Abs 1 lit d LFG sind im Lichte der Staatszielbestimmungen des § 3 BVG Nachhaltigkeit auszulegen, der umfassende Umweltschutz ist auch bei der nachfolgenden Interessenabwägung zu berücksichtigen
 - all dies jedoch nur, wenn die als maßgeblich festgestellten Interessen einen Bezug zum Umweltschutz aufweisen
 - Kein Erweiterung durch BVG Umweltschutz über den Kreis der nach LFG wahrzunehmenden Interessen hinaus.

IV. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VfGH

■ Beachte VwGH 3.7.1991, GZ 91/03/0064

Genau gegenteilig: Gesichtspunkte des Umweltschutzes als Teil der entgegenstehenden öffentlichen Interessen im LFG!

IV. STAATSZIEL UMWELTSCHUTZ/NACHHALTIGKEIT IN DER JUDIKATUR DES VFGH

■ Änderung des Niederösterreichischen LVG

Art 4: Das Land Niederösterreich hat die Entfaltung der Wirtschaft unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und regionaler Notwendigkeiten zu fördern. Dabei kommen dem Wachstum, der Beschäftigung und einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort besondere Bedeutung zu.

V. QUO VADIS



1. Zustimmung/Bekräftigung des Urteils des VfGH durch Teile der Lehre (*Schmelz, Niederhuber, Sander, Bergthaler...*)
dagegen: *Kerschner, Wagner, Madner, Schulev-Steindl, Mayer, Hutter, Kirchengast...*
2. (Vorläufiger) Stillstand bezüglich der Förderung nach Änderung des BVG Nachhaltigkeit
IA (Dr. Willmann, Mag. Gerstl, Heinzl, Ollenschläger, Kolleginnen und Kollegen)

§ 3 Abs 1 Die Republik Österreich (Bund, Länder, Gemeinden) bekennt sich zum umfassenden Umweltschutz.

V. QUO VADIS



2. Vorschlag § 3a:

Die Republik Österreich bekennt sich zu Wachstum, Beschäftigung und einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort.

Dogmatisch völlig verfehlt:

- Österreich hat ja qua Nachhaltigkeit im BVG jene Form der ökonomischen Entwicklung, die es zu verfolgen gilt: nämlich eine **Nachhaltige!** Beweis: Materialien zum BVG Nachhaltigkeit 2013, IA 2316/A XXIV. GP 3 „Generell ist der Begriff der Nachhaltigkeit im Sinn des anerkannten Drei-Säulen-Modells“ mit den Elementen Ökonomie, Ökologie und Soziales zu verstehn“
- Nachhaltigkeit (Art 1 B-VG) würde erst recht wieder in § 3a hineinwirken => sinnfreier Individualantrag

V. „QUO VADIS“?



3. Weitere Aspekte als „Gefahrenmomente“ für Klimaschutz
 - BVwG 14.4.2015, W113 2014864-1 – (Anif Golfplatz) und BVwG 3.8.2017, W1042134902-1 (Speicherkraftwerk Kühltai): Keine Interessenabwägung nach § 17 Abs 5 UVP-G, wenn bereits eine Interessenabwägung nach den Materiengesetzen vorzunehmen ist
 - Zerlegung des BVG-Nachhaltigkeit: Staatsziel Nachhaltigkeit beinhaltet Klimaschutz – Aufsplitterung in „medienschützende“ Unterkomponenten (VfGH) mE eigenartige Sichtweise

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Univ.-Prof.in Dr.in *Erika Wagner*

Institut für Umweltrecht, JKU Linz

Institut für Zivilrecht, JKU Linz

Altenbergerstr.69, 4040 Linz

erika.wagner@jku.at

