

RECHT **RdU** DER UMWELT

Wasser-
Fußabdruck
U&T 130

Schriftleitung + Redaktion **Ferdinand Kerschner**

Redaktion **Wilhelm Bergthaler**, **Eva Schulev-Steindl**

Ständige Mitarbeiter **W. Berger**, **M. Bydlinski**, **D. Ennöckl**, **B.-C. Funk**, **D. Hinterwirth**,

W. Hochreiter, **P. Jabornegg**, **V. Madner**, **F. Oberleitner**, **B. Raschauer**,

N. Raschauer, **P. Sander**, **J. Stabentheiner**, **E. Wagner**, **R. Weiß**

August 2016

04

133 – 176

Schwerpunkt Wasserrecht: Schwarze Sulm

EuGH und VwGH zu Ausnahmen vom wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot (Schwarze Sulm)

Chiara Rockenschaub (EuGH) und Eva Schulev-Steindl (VwGH) ➔ 160

EuGH und VwGH beenden die Odyssee durch WRG und WRRL

Georg Eisenberger, Christina Hofmann und Kathrin Bayer ➔ U&T 122

Beiträge

Schutz zukünftiger Generationen

Konrad Lachmayer ➔ 137

Bindung der Zivilgerichte an rechtskräftige Bescheide nach Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit *Erika Wagner* ➔ 143

Aktuelles Umweltrecht

EU: Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung Änderung Saatgut-VO ➔ 150

Leitsätze

Schwerpunkt UVP und Baurecht ➔ 155

Rechtsprechung

OGH: Keine nachbarrechtliche Unterlassungsklage wegen Sperrwirkung der Bewilligung trotz anhängiger VwGH-Beschwerde ➔ 169

Bericht

Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Teresa Habjan und Miriam Karl ➔ U&T 131

Der Schutz zukünftiger Generationen in Österreich

Möglichkeiten der Institutionalisierung

Der Schutz zukünftiger Generationen ist als Staatsziel in der österr Verfassung verankert. Der rechtsvergleichende Blick über die Grenzen zeigt, dass zwecks Institutionalisierung dieses Schutzes Handlungsbedarf in Österreich besteht. Der Beitrag untersucht die unterschiedlichen Möglichkeiten, den Schutz zukünftiger Generationen auch institutionell zu verankern.

Von Konrad Lachmayer

Inhaltsübersicht:

- A. Schutz zukünftiger Generationen als Staatsziel
- B. Zum Konzept „Zukünftige Generationen“
 - 1. „Zukünftige Generationen“ ernst genommen
 - 2. Nachhaltigkeit
 - 3. Abgrenzungen und Angleichungen im BVG Nachhaltigkeit
 - 4. Zwischenresümee
- C. Das Ombudsmann-Modell
 - 1. Das Ungarisch-Walisische Modell
 - 2. Umweltschutzkommissionen
 - 3. Volksanwaltschaft
- D. Das Parlamentsmodell
 - 1. Das Deutsch-Finnische Modell
 - 2. Ausschussvariante
 - 3. Audit-Variante (Kanadisches Modell)
- E. Rechte zukünftiger Generationen?
- F. Schlussfolgerungen und Ausblick
 - 1. Schlussfolgerungen
 - 2. Ausblick

A. Schutz zukünftiger Generationen als Staatsziel

Im Jahr 2013 wurde das BVG zum umfassenden Umweltschutz¹⁾ in vielfach bemerkenswerter Weise erweitert. Unter den zahlreichen Formulierungen über neue österr Staatsziele befindet sich ua in § 1 leg cit folgende Aussage: „Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen, um auch zukünftigen Generationen bestmögliche Lebensqualität zu gewährleisten.“²⁾ Dem aus den 1980er-Jahren³⁾ stammenden umfassenden Umweltschutz wurde das moderne Konzept der Nachhaltigkeit⁴⁾ vorangestellt.⁵⁾ Die Erläuterung zum Prinzip der Nachhaltigkeit kursiv Stellung und betonen in Hinblick auf den Schutz der natürlichen Ressourcen insb den Wald und die Gewässer.⁶⁾ Insb in Hinblick auf die Waldbewirtschaftung wird die Notwendigkeit zur Vorsorge betont, sodass „Nutzungen den nachfolgenden Generationen vorbehalten bleiben.“⁷⁾ Die Verbindung zwischen zukünftigen Generationen und der Ressource Wald in den Mat ergibt sich weniger aus dem inneren Sachzusammenhang, sondern vielmehr aus formalen

Gründen, konkret aus der Formulierung des § 1 Abs 3 ForstG, der bereits von einer derart gestalteten Vorsorge spricht, sodass „Nutzungen entsprechend der forstlichen Zielsetzung den nachfolgenden Generationen vorbehalten bleiben.“⁸⁾

Die sprachliche Berücksichtigung zukünftiger Generationen in der österr Verfassung im Rahmen der Nachhaltigkeitskonzeption erscheint zufällig, ist aber in Hinblick auf ihre bisherige Nicht-Berücksichtigung in der österr Verfassungslandschaft auffällig.⁹⁾ Auf landesverfassungsrechtlicher Ebene¹⁰⁾ findet sich ausschließlich in Art 7 a Abs 1 K-LVG ein Bezug auf „zukünftige Generationen“.¹¹⁾ Während die österr Verfas-

1) Siehe dazu *Schulev-Steindl*, Umweltrecht – eine Disziplin im Zeichen globaler Ressourcenknappheit, RdU 2010, 4 (6): „Unmittelbar im Hainburg wurde auch ein verfassungsrechtliches Grundrecht auf Umweltschutz diskutiert und gefordert. (FN 35) Letztendlich herausgekommen ist allerdings eine relativ sanfte Staatszielbestimmung, in der sich Österreich zum umfassenden Umweltschutz ‚bekennt‘. Es handelt sich also um kein einklagbares Recht.“ Siehe auch mwN *Gutknecht*, BVG Umwelt, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999), sowie *B. Raschauer*, Umweltrecht Allgemeiner Teil, in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht² (2010) 13 (34–6).

2) BVG Nachhaltigkeit, Tierschutz, umfassender Umweltschutz, Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und Forschung, BGBl I 2013/111; siehe – insb zur Mehrdimensionalität der Staatsziele – *Eisenberger*, Innovation im Recht (im Druck).

3) BGBl 1984/491.

4) Siehe im Jahr 2004 krit zur „eher rudimentären“ Berücksichtigung des Nachhaltigkeitskonzepts in der österr Verfassung *Mauerhofer*, Zur rechtlichen Umsetzung der Nachhaltigkeit in Österreich, RdU 2004, 84, 130.

5) Siehe zum Zusammenhang von Nachhaltigkeit und umfassendem Umweltschutz *Sander/Schlatter*, Das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung. Fragen des öffentlichen Rechts im Jahr 2013, Jahrbuch Öffentliches Recht 2014, 235 (240).

6) Siehe IA 2316/A BlgNR 24. GP 3; idS wortgleich AB 2383 BlgNR 24. GP 1.

7) Ebenda.

8) Aus den Mat zur Änd des ForstG (BGBl I 2002/59) ergibt sich, dass die neu eingeführte Zielformulierung zur Nachhaltigkeit den internationalen Standards zur Nachhaltigkeit entsprechen soll (siehe RV 970 BlgNR 21. GP 28f). Über die internationale Nachhaltigkeitsdiskussion ist somit der Begriff der „nachfolgenden Generationen“ in das ForstG integriert worden und hat der Begriff durch BGBl I 2013/111 ein verfassungsrechtliches Upgrade als „zukünftige Generationen“ erfahren; siehe aber etwa auch § 1 Abs 1 Z 5 AWG.

9) In Hinblick auf die internationale Bedeutung des Konzepts ist die Berücksichtigung in keiner Weise unterzubewerten.

10) Siehe aber zur Nachhaltigkeit etwa Art 4 NÖ LVG; Art 10 OÖ LVG, Art 9 Sbg LVG, Art 7 Tir LandesO, Art 7 Vbg LV.

11) „Das Land und die Gemeinden haben durch Schutz und Pflege der Umwelt die Lebensbedingungen für die gegenwärtigen und die

RdU 2016/88

BVG Nachhaltigkeit
BGBl I 2013/111

Nachhaltigkeit;
Volksanwaltschaft;
Umweltschutz

sung kurz zuvor die Kinder in den Verfassungsrang erhoben hat,¹²⁾ werden nun – sogar über das ungeborene Leben hinaus¹³⁾ – zukünftige Generationen (die also erst in 10, 20 oder 100 Jahren geboren werden) verfassungsgesetzlich berücksichtigt.

Die Einführung des Konzepts „zukünftiger Generationen“ in das österr Verfassungsrecht stellt den Ausgangspunkt für die weiteren Ausführungen dieses Beitrags dar. Ausgehend von der Relevanz des Konzepts setzt sich der Beitrag rechtsvergleichend mit institutionellen und prozeduralen Möglichkeiten, zukünftige Generationen strukturell zu berücksichtigen, auseinander. Die rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen des öffentlichen Rechts in Österreich werden de constitutione lata sowie de constitutione ferenda ausgelotet.

B. Zum Konzept „Zukünftige Generationen“

1. „Zukünftige Generationen“ ernst genommen

Abgesehen von einer in der österr Lehre üblichen Skepsis gegenüber Staatszielbestimmungen im Allgemeinen¹⁴⁾ wirken sich rechtliche Verstärkungen von Staatszielbestimmungen in Österreich grundsätzlich nicht signifikant aus. Die begrenzte rechtliche Relevanz von Staatszielbestimmungen zeigt sich in Literatur und Judikatur gleichermaßen. Die stetig wachsende Anzahl und die damit verbundene Mehrdimensionalität führen vielmehr zu Zielkonflikten,¹⁵⁾ die tendenziell eine rechtliche Relativierung mit sich bringen und damit eine Schwächung des Konzepts bedeuten. Ist daher die Integration von zukünftigen Generationen im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Integration von Nachhaltigkeit bloße Umweltschutzrhetorik?¹⁶⁾

Die folgenden Ausführungen dienen dazu, internationale Umweltrechtskonzepte auch national ernst zu nehmen und Überlegungen anzustellen, inwiefern jenseits bloßer Rhetorik eine breite Berücksichtigung dazu führen kann, dass der Schutz zukünftiger Generationen zum integralen Bestandteil der österr Rechtsordnung werden kann.

2. Nachhaltigkeit

Ausgangspunkt ist dabei das Konzept „zukünftiger Generationen“ als Teil der Nachhaltigkeitsdiskussion. Nachhaltigkeit stellt den Zusammenhang zwischen den Handlungen der heutigen Generation mit den Auswirkungen für die zukünftigen Generationen her.¹⁷⁾ So definiert etwa der dt parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung den Begriff wie folgt:

„Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema, das die Verantwortung für die heute lebenden Menschen mit der Verantwortung für die zukünftigen Generationen verbindet. Denn jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Diese Grundregel wurde bereits 1987 im Bericht ‚Unsere gemeinsame Zukunft‘ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission) festgehalten: ‚Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger

Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.‘ Nur wenn jeder Einzelne aktiv wird, kann dieses Ziel erreicht werden.“¹⁸⁾

Die Perspektive „zukünftiger Generationen“ wird etwa in einem Bericht des UN-Generalsekretärs zur *„Intergenerational solidarity and the needs of future generations“*¹⁹⁾ eingenommen. „Zukünftige Generationen“ werden idZ als politisch machtlos bezeichnet, wobei ihre Interessen durch die gegenwärtigen Generationen begrenzt werden. Das Konzept „zukünftiger Generationen“ verändert den Blick auf die Umwelt vom bloßen Schutzobjekt hin zu einem neuem Schutzsubjekt in Form der „zukünftigen Generationen“. Es kommt zu einer Subjektivierung des Schutzobjekts, woraus ein zutiefst humanistischer Anspruch folgt, die Welt aus dem Blickwinkel des Menschen zu sehen. So wird der Umweltschutz zu einem Schutz „zukünftiger Generationen“.

3. Abgrenzungen und Angleichungen im BVG Nachhaltigkeit

Verfassungsdogmatisch stellen sich in Hinblick auf das BVG Nachhaltigkeit unterschiedliche Abgrenzungsfragen, inwieweit ein spezifischer Gehalt aus § 1 BVG Nachhaltigkeit im Vergleich zu den anderen Bestimmungen des Verfassungsgesetzes abzuleiten ist. Historischer Ausgangspunkt ist der umfassende Umweltschutz gem § 3 BVG Nachhaltigkeit. § 3 Abs 2 leg cit definiert den umfassenden Umweltschutz als *„die Bewahrung der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen vor schädlichen Einwirkungen. Der umfassende Umweltschutz besteht insb in Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens sowie zur Vermeidung von Störungen durch Lärm“*.²⁰⁾ „Umfassender Umweltschutz“ und „Nachhaltigkeit für zukünftige Generationen“ lassen sich nicht eindeutig voneinander trennen; es lassen sich vielmehr Überlagerungen identifizieren.

künftigen Generationen in Kärnten zu sichern.“ Siehe dazu B. Raschauer, Umweltrecht. Allgemeiner Teil, in N. Raschauer/Wessely, Handbuch Umweltrecht² (2010) 36.

- 12) BVG über die Rechte von Kindern BGBl I 2011/4. Die Perspektive der Kinderrechte ist insoweit relevant, als diese konzeptionell auch schon als Teil der zukünftigen Generationen (sodann von Erwachsenen bzw Entscheidungsträgern) verstanden werden können. Art 1 BVG Rechte der Kinder nimmt darauf auch insoweit Bezug, als jedes Kind einen Anspruch *„auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit hat“*. Siehe zur verfassungsgesetzlichen Konzeption und Problematik der Stärkung subjektiver Rechte für Kinder C. Fuchs, Kinderrechte in der Verfassung: Das BVG über die Rechte von Kindern, Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91.
- 13) Siehe mwN Eberhard, Recht auf Leben, in Heißl (Hrsg), Handbuch Menschenrechte (2009) 80 (82).
- 14) Siehe Eisenberger, Innovation im Recht (in Druck); Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 89 ff.
- 15) Ebenda.
- 16) Zu den Vollzugsdefiziten und Problematiken des Umweltrechts siehe Schulev-Steindl, Instrumente des Umweltrechts – Wirksamkeit und Grenzen, in Ennöckl ua (Hrsg), FS für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag (2013) 527.
- 17) Siehe zum Nachhaltigkeitsprinzip Schnedl, Umweltrecht im Überblick² (2014) Rz 84–88.
- 18) www.bundestag.de/bundestag/gremien18/nachhaltigkeit/nachhaltigkeit/248052 (24. 5. 2016).
- 19) Siehe den Report of the Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“, 15. 8. 2013, UN General Assembly A/68/322 – verfügbar unter: www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/10/N1342845.pdf (24. 5. 2016).
- 20) Siehe Gutknecht, BVG Umwelt, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 5 ff.

In Hinblick auf die Nachhaltigkeit besteht die besondere Finalität in der Gewährleistung der „bestmöglichen Lebensqualität“ für die zukünftigen Generationen und nicht in der „bloßen Bewahrung der natürlichen Umwelt“ heutzutage. Es ist also die besondere Perspektive auf „zukünftige Generation“, die im Mittelpunkt steht. Die Wege zur Herstellung des umfassenden Umweltschutzes, etwa in Hinblick auf die „Reinhaltung der Luft, des Wassers und des Bodens“ mögen dieselben sein. Der Zeithorizont in Hinblick auf „zukünftige Generationen“ erscheint aber in § 1 BVG Nachhaltigkeit ein längerer zu sein. Auch das Bekenntnis zur Sicherheit der Wasserversorgung gem § 4 leg cit ist im Kontext nachhaltiger „Nutzung der natürlichen Ressourcen“ ebenso wie § 5 leg cit hinsichtlich „der nachhaltigen Gewinnung natürlicher Rohstoffe in Österreich zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit“ zu verstehen. Mit der Einführung des Konzepts des Schutzes zukünftiger Generationen wird – wie dargestellt – darüber hinaus auch ein neues Schutzsubjekt geschaffen, nämlich jene Menschen, die in Zukunft leben werden. Damit geht § 1 BVG Nachhaltigkeit über die anderen Bestimmungen konzeptionell hinaus.

4. Zwischenresümee

Zusammenfassend zeigt sich daher folgendes Bild: Das BVG Nachhaltigkeit hat mit der Ausrichtung der Nachhaltigkeit auf „zukünftige Generationen“ primär eine neue Perspektive des umfassenden Umweltschutzes eingebracht, die anstatt das „Mauerblümchensein“ bloßer Umweltschutzrhetorik zu fristen auch als rechtliches Argument eingebracht werden kann. Dies allerdings nur, wenn Institutionen und Verfahren bestehen, in denen diese besondere Perspektive Berücksichtigung finden kann.

Die Berücksichtigung zukünftiger Generationen stellt insb Herausforderungen an Demokratie, da die Interessen jener Personen geschützt werden sollen, die noch nicht geboren und damit nicht wahlberechtigt sind. Auf diese demokratischen Anforderungen kann allerdings im Rahmen einer Institutionalisierung reagiert werden.

Der Fokus der weiteren Ausführungen liegt damit nicht auf den materiellen Regelungen der Integration des Konzepts zukünftiger Generationen, sondern auf Institutionen und Verfahren, um den Schutz zukünftiger Generationen um- und durchsetzen zu können. Die bestehenden österr Umsetzungspotentiale werden dabei inspiriert von rechtsvergleichenden Perspektiven und deren Implementationsfähigkeit im österr Rechtssystem überprüft.²¹⁾ Es wird im Folgenden konkret auf drei Herangehensweisen eingegangen:

- 1. Das Ombudsmann-Modell,²²⁾
- 2. das Parlamentsmodell²³⁾ und
- 3. das Modell subjektiver Rechte.²⁴⁾

C. Das Ombudsmann-Modell

1. Das Ungarisch-Walisische Modell

Im Jahr 2008 wurde in Ungarn ein „Parliamentary Commissioner for Future Generations“ eingerichtet. Als eine von vier Ombudspersonen hatte dieser die Aufgabe, das verfassungsgesetzlich gewährleistete

Recht auf eine gesunde Umwelt zu schützen. Der Commissioner hatte breite Untersuchungsrechte, insb Informationen zu erhalten und etwa Grundstücke zu betreten. Darüber hinaus sollte der Commissioner auch Forschungsstudien in Auftrag geben und Berichte zu legislativen Vorhaben verfassen.²⁵⁾ Durch die ungarische Verfassungsreform²⁶⁾ im Jahr 2011²⁷⁾ wurden die unterschiedlichen Ombudspersonen zusammengelegt – im Rahmen der nun einheitlichen Ombudseinrichtung ist nun ein stellvertretender Ombudsmann für diese Agenden zuständig.²⁸⁾

In der walisischen Regierung im Vereinigten Königreich besteht seit 2011 ein „Commissioner for Sustainable Futures“. Der walisische Commissioner ist schwächer ausgeprägt und primär beratend tätig.²⁹⁾ Eine ähnliche Einrichtung ist auch der neuseeländische „Parliamentary Commissioner for the Environment“, der umweltschutzbezogene Untersuchungen vornimmt und weitere Daten sammelt.³⁰⁾ Eine in Israel 2001 eingerichtete Kommission für zukünftige Generationen mit einem Richter als Vorsitzenden wurde durch das Parlament 2007 wieder aufgelöst.³¹⁾

2. Umwelthanwaltschaften

Die institutionelle Berücksichtigung von öffentlichen Interessen des Umweltschutzes findet in Österreich im Rahmen der Umwelthanwaltschaften als unabhängige Einrichtungen der Bundesländer statt.³²⁾ Den Landesumwelthanwaltschaften kommt insb (Formal-)Parteistellung in Behördenverfahren zu,³³⁾ sie sind aber auch in der Bürgerberatung, im Rahmen der Konfliktvermittlung und in der Gesetzesbegutachtung tätig. Eine Bundes-Umwelthanwaltschaft wurde in Österreich nie eingerichtet.³⁴⁾ Die österr Umwelthanwaltschaften könnten iSd § 1 BVG Nachhaltigkeit auch den Schutz zukünftiger Generationen im konkreten Verwaltungs- bzw Gerichtsverfahren geltend machen. Den internationalen Vorbildern entsprechen die Landesumwelthanwaltschaften aber eher weniger. →

21) International bestehen unterschiedliche Umsetzungskonzepte.

22) Siehe Abschnitt 3.

23) Siehe Abschnitt 4.

24) Siehe Abschnitt 5.

25) Siehe den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 12.

26) Zur Problematik der Verfassungsreform an sich siehe etwa *Uitz*, Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary, I.CON 2015, 279 ff; *Jakáb/Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, ZaöRV 2012, 79 ff.

27) Siehe Art 30 Abs 3 Ungarisches Grundgesetz: „Die Stellvertreter wenden sich dem Schutz der Interessen der zukünftigen Generationen und der Rechte der in Ungarn lebenden Nationalitäten zu.“

28) www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/dr.-marcel-szabo (24. 5. 2016).

29) <http://gov.wales/newsroom/people-and-communities/2011/110301appointment/?lang=en> (24. 5. 2016).

30) Siehe www.pce.parliament.nz/ (24. 5. 2016).

31) Siehe den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 12.

32) www.umwelthanwaltschaft.gv.at/de/ (24. 5. 2016).

33) Siehe dazu N. Raschauer/Schlögl, Umweltverträglichkeitsprüfung, in N. Raschauer/W. Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht² (2010) 307 (346 ff); siehe auch *Pointinger/Weber*, Der Umwelthanwaltschaft – das unbekannte Wesen? Zur (Formal-)Parteistellung des Umwelthanwaltschaft im UVP-Verfahren, RdU 2015, 233 ff.

34) Es werden allerdings auch den Landesumwelthanwaltschaften durch den Bundesgesetzgeber Parteistellungen eingeräumt; siehe dazu M. Meyer, Die Landesumwelthanwaltschaften, RdU 2003, 4.

3. Volksanwaltschaft

Diesbezüglich ist in Österreich auf die Volksanwaltschaft zu verweisen, die vielmehr dem internationalen institutionellen Setting entspricht. Art 148 a Abs 1 B-VG beschränkt den Aufgabenbereich der Volksanwaltschaft auf „*behauptete Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, insb wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten*“. Die österr Volksanwaltschaft dient daher insb der Auseinandersetzung mit Problemen von Menschen, die gegenwärtig mit den Problemstellungen der Verwaltung konfrontiert werden. Damit sind zukünftige Generationen grundsätzlich ausgeschlossen. Überdies besteht eine Fokussierung auf die Verwaltung – Entwicklungen in der Gesetzgebung werden ausgeblendet. Eine thematische Fokussierung auf den Schutz zukünftiger Generationen besteht überdies nicht.

In Hinblick auf das Entwicklungspotential stellt allerdings die Volksanwaltschaft eine Institution dar, die auch – ähnlich wie in Ungarn – etwa mit einem spezialisierten Volksanwalt in der Lage wäre, „zukünftige Generationen“ institutionell zu schützen. Die Funktion müsste damit iS der bisherigen Missbrauchskontrolle eine umweltschutzrechtliche Kontrollfunktion sein. Die Ausweitung der Befugnisse der Volksanwaltschaft im Rahmen der innerstaatlichen Durchführung des Fakultativprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT)³⁵ zeigt allerdings einen Funktionswandel der Volksanwaltschaft, auch als einheitliche Anlaufstelle zu dienen, um internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Insoweit zeigt die Volksanwaltschaft ein strukturelles Potential, auch den Schutz „zukünftiger Generationen“ institutionell zu übernehmen. Bei genauerer Betrachtung sind allerdings relevante strukturelle und konzeptionelle Unterschiede auszumachen. So ist es laut dem ungarischen Grundgesetz ausgeschlossen, dass Angehörige politischer Parteien die Funktion einer Ombudsperson übernehmen,³⁶ während iSd Bestellmechanismus gem Art 148 g B-VG und der österr Tradition Volksanwälte typischerweise einer Partei angehören.

D. Das Parlamentsmodell

1. Das Deutsch-Finnische Modell

Seit 2004 besteht im **deutschen Bundestag** ein parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, der die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung begleitet und bewertet, indem er sich gutachterlich am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und konkrete Vorschläge unterbreitet.³⁷ Ziel ist die Verankerung der Idee der Nachhaltigkeit sowohl in der Politik als auch im Grundgesetz.³⁸ Die Situation in Deutschland erscheint konträr zu Österreich. Während in Österreich eine verfassungsrechtliche Verankerung bereits erfolgt ist und es an der institutionellen Verankerung, etwa im Parlament, fehlt, ist in Deutschland die institutionelle Verankerung garantiert, aber die rechtliche Integration im Grundgesetz bisher nicht erfolgt. Es wird überdies

diskutiert, den Beirat in einen parlamentarischen Ausschuss weiterzuentwickeln.

In **Finnland** besteht seit 1993 ein parlamentarischer Ausschuss für die Zukunft („Committee for the Future“), der seit 2000 permanent eingerichtet ist.³⁹ Der Ausschuss besteht aus Abgeordneten des Parlaments und überprüft Entwicklungen für die Zukunft; dabei stehen insb neue Technologien im Mittelpunkt.⁴⁰ Auch wenn der Ausschuss in Hinblick auf konkrete Untersuchungskompetenzen sehr schwach ausgestaltet ist, so ist er in Hinblick auf seine politische Bedeutung hervorzuheben,⁴¹ da er in der Lage ist, konkrete Gesetzesvorhaben zu ändern bzw auch zu stoppen. Überdies vergibt der Ausschuss Forschungsaufträge und basiert seine Entscheidungen auch auf wissenschaftlichen Ergebnissen. Der Ausschuss versteht sich als Think Tank innerhalb des Parlaments.⁴²

2. Ausschussvariante

Betrachtet man die Variante eines parlamentarischen Ausschusses aus österr Perspektive, so wäre diese rechtlich – bei entsprechendem politischen Willen – ohne weiteres umsetzbar. Zurzeit besteht im **Nationalrat** ein **Umweltausschuss**, der sich mit allen Gesetzesvorlagen und Anträgen beschäftigt, die sich „*mit Naturschutz, Klimaschutz und Ökologie befassen*“.⁴³ Auch der bestehende Umweltausschuss wäre in der Lage, die Agenda „zukünftiger Generationen“ stärker zu berücksichtigen. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeit der NRGOG können gem § 98 f NRGOG auch Enqueten zu bestimmten Themen durchgeführt werden oder Enquete-Kommissionen eingerichtet werden. Die Konzeption eines neuen Ausschusskonzepts mit weitergehender Sachverständigenfunktion bedürfte einer gesetzlichen Integration in das Geschäftsordnungsgesetz.

Auf eine andere Besonderheit⁴⁴ im österr **Gesetzgebungsverfahren** ist idZ hinzuweisen: Die wirkungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung.⁴⁵ Österreich hat ein sehr ausdifferenziertes Instrumentarium zur Bewertung von Gesetzesvorschlägen entwickelt. So sieht § 17 Abs 1 BHG vor, dass jedenfalls „*finanzielle, wirtschafts-, umwelt-, konsumentenschutzpolitische sowie Auswirkungen auf Kinder und Jugend [...] zu be-*

35) Siehe dazu *Hiesel*, Die Aufwertung der Volksanwaltschaft, Jahrbuch Öffentliches Recht 2013, 229; siehe auch *Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus“, ÖJZ 2013, 913.

36) Die ungarischen Ombudspersonen stammen dabei vielmehr aus der Wissenschaft.

37) Siehe www.bundestag.de/blob/374814/c920ccd0b7386420bf06e58fe3c4a3c8a/beirat_2004-data.pdf (24. 5. 2016).

38) www.bundestag.de/bundestag/gremien18/nachhaltigkeit/kw21_pa_beirat_nachhaltigkeit/373598 (24. 5. 2016).

39) Siehe www.oeaw.ac.at/ita/fileadmin/epta/countryreport/finland.html (24. 5. 2016).

40) Siehe www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx (24. 5. 2016).

41) Siehe den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 12.

42) Siehe www.oeaw.ac.at/ita/fileadmin/epta/countryreport/finland.html (24. 5. 2016).

43) www.parlament.gv.at/pakt/vhg/xxv/a-um/a-um_00001_00377/index.shtml (24. 5. 2016).

44) Diese ist aber auch auf europäischer Ebene etabliert.

45) Siehe *Lienbacher*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 71 (2012) 7 ff.

rücksichtigen⁴⁶⁾ sind. Auch auf dieser Ebene könnte im Rahmen umweltpolitischer Auswirkungen dem Schutz zukünftiger Generationen auch im bestehenden rechtlichen System besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

3. Audit-Variante (Kanadisches Modell)

Kurz erwähnt werden soll auch das kanadische Audit-Modell. In Kanada wurde ein „Commissioner of the Environment and Sustainable Development“⁴⁷⁾ bereits im Jahr 1995 im Rahmen des kanadischen Rechnungshofs („Office of the Auditor General“) eingerichtet. Der Commissioner ist für Überprüfungen von Regierungsbehörden in Hinblick auf die Einhaltung ihrer Nachhaltigkeitsziele zuständig. Der Commissioner hat aber darüber hinaus auch Ombudsmann-Funktionen und kann auf Antrag von Einzelpersonen tätig werden.⁴⁸⁾ Aus österr Perspektive ist der Rechnungshof auf die Überprüfung gem Art 126 b Abs 5 B-VG (insb „Spar-samkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“) bezogen. Innerhalb der Zweckmäßigkeitskontrolle kann der Rechnungshof auch Umweltschutzfragen und damit auch den Schutz zukünftiger Generationen aufgreifen; eine spezifisch institutionalisierte Überprüfung, wie dies im kanadischen Modell möglich ist, kann das österr Modell aber nicht leisten. Insgesamt erscheint das kanadische Audit-Modell aus österr Perspektive nicht die erste Wahl, sondern tritt gegenüber anderen Varianten in Hinblick auf das Implementationspotential in die österr Rechtsordnung zurück.

E. Rechte zukünftiger Generationen?

All den bisher vorgestellten institutionellen Konzepten gemeinsam war ein spezifisch demokratischer Zugang mit einer mehr oder weniger starken Verbindung zum bzw Verankerung im Parlament. Es übernehmen daher Institutionen die Aufgabe, den Schutz zukünftiger Generationen in Gesetzgebungsverfahren zu integrieren bzw als vom Parlament beauftragte Institutionen die Einhaltung von Nachhaltigkeitszielen (wiederum zum Schutz zukünftiger Generationen) „parlamentarisch“ zu überprüfen. Diesem Konzept gegenüber stehen jene Ansätze, die „zukünftigen Generationen“ subjektive Rechte zusprechen wollen. Über die rechtsvergleichen- den Modelle hinaus finden sich in den internationalen Diskussionen Vorschläge, derartige subjektive Rechte einzuführen.⁴⁹⁾

Ausgangspunkt subjektiver Rechte zukünftiger Generationen sind allerdings subjektive Umweltrechte heutiger Generationen. Die Etablierung eines Grundrechts auf Umwelt befindet sich diesbezüglich (noch immer) in einem Entwicklungsstadium. Drei Ansatzpunkte sollen an dieser Stelle erwähnt werden:

- Erstens die Rspr des EGMR zu Art 8 EMRK (etwa in Hinblick auf Immissionen),⁵⁰⁾
- zweitens Art 37 EU-GRC als Unionszielbestimmungen⁵¹⁾ und
- drittens der Anspruch auf Umweltschutz aus europäischem Sekundärrecht, womit innerstaatlich eine verfassungsgleiche Wirkung subjektiver Rechte er-

zielt werden kann (insb im Konnex zur Aarhus-Konvention).⁵²⁾

Darüber hinaus finden umweltschutzrechtliche Überlegungen im Rahmen menschenrechtlicher Abwägung iZm dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Berücksichtigung.

Insgesamt zeigen sich Elemente eines Grundrechts auf Umweltschutz im europäischen Mehrebenensystem ebenso wie die noch immer bestehenden Problematiken, damit prozedural umzugehen.⁵³⁾ Für den subjektiv-rechtlichen Schutz zukünftiger Generationen werden die bestehenden Problematiken noch komplexer, da diese sich nicht selbst vertreten können, sondern wiederum Personen bzw Institutionen bedürfen, die ihre Rechte einklagen bzw in Verfahren vertreten können. Die rechtliche Konzeption als Gruppenrechte oder Individualrechte, die etwa durch Ombudspersonen oder NGO wahrgenommen werden, ist sodann wiederum sekundär.

Die allgemeine Grundrechtsdebatte in Hinblick auf die Ausweitung von Menschenrechten, sowohl in Hinblick auf den darauf bezogenen Schutzbereich als auch in Hinblick auf die Träger von Menschenrechten (im vorliegenden Fall sodann zukünftige Generationen), ist in Hinblick auf die bestehenden Herausforderungen der Menschenrechte⁵⁴⁾ als wegweisender Zugang mit Skepsis zu betrachten. Das Fehlen sozialer Grundrechte im Allgemeinen und ein Grundrecht auf Umweltschutz im Konkreten lassen zumindest in Hinblick auf die österr Rechtsordnung Bedenken hinsichtlich der Einräumung subjektiver Rechte für zukünftige Generationen als wegweisende Variante zur Etablierung des Schutzes zukünftiger Generationen entstehen.

F. Schlussfolgerungen und Ausblick

1. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt sich eine große Bandbreite der Möglichkeiten, den Schutz zukünftiger Generationen von einer bloßen Umweltschutzrhetorik zu einer rechtlichen Umweltschutzargumentation weiterzuentwickeln. Dabei ist zu allererst zu betonen, dass die bestehenden rechtlichen Institutionen und Verfahren bereits jetzt zahlreiche Möglichkeiten bieten, auf das verfassungsgesetzlich vorgesehene und in den einfachgesetzlichen Umweltschutzbestimmungen zum Ausdruck kommende Konzept der Nachhaltigkeit recht-

46) Hervorhebung durch den Autor.

47) www.oag-bvg.gc.ca/internet/english/cesd_fs_e_921.html (24. 5. 2016).

48) Siehe den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 12.

49) Siehe etwa den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 6.

50) Siehe mwN *Schnedl*, Umweltschutz im Überblick² (2014) Rz 130, sowie *dens*, Grundrechtsschutz gegenüber Umweltbeeinträchtigungen in der Rechtsprechung des EGMR, in FS Brüner (2014) 647.

51) Siehe etwa *Madner*, Art 37 GRC, in *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), GRC (2014) 484; *Wegener*, Art 37 GRC, in *von der Goeben/Hatje/Schwarze* (Hrsg), EUV-/AEUV Kommentar (2015) 714 ff.

52) Ebenda, 718 Rz 12.

53) Siehe dazu etwa *Giera*, Individualrechte im europäischen Umweltrecht und ihre Durchsetzung im nationalen Recht (2015).

54) Siehe *Pöschl*, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure, VVDStRL 74 (2015) 405 ff.

lich abzustellen und dabei dem Schutz zukünftiger Generationen eine entsprechende rechtsdogmatische Bedeutung zukommen zu lassen. Darüber hinaus hat die durch die Rechtsvergleichung inspirierte Perspektive gezeigt, dass unterschiedliche Entwicklungspotentiale in Hinblick auf den Schutz zukünftiger Generationen bestehen. Eine Integration in demokratische Strukturen im Rahmen bzw. im dem Parlament erscheinen auch in Hinblick auf die Ausrichtung auf zukünftige Generationen besonders lohnenswert.

Unterschiedliche institutionelle Möglichkeiten bestehen bereits jetzt in der österr Rechtsordnung, um die Staatszielbestimmung gem § 1 BVG Nachhaltigkeit zu aktivieren. Auch ohne Änderung der Rechtslage kann bei entsprechendem politischem Willen auf den Schutz „zukünftiger Generationen“ eingegangen werden. Man denke etwa an die Gesetzesfolgenabschätzung, die Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofs oder die Rspr der Gerichte.

Um dem internationalen Trend der Institutionalisierung des Schutzes zukünftiger Generationen zu folgen, sind aber über die vorhandenen Potentiale in der österr Rechtsordnung hinaus neue strukturelle Wege zu beschreiten. Die naheliegendste Vorgehensweise wäre die Ausweitung der Kompetenzen der Volksanwaltschaft; die originellere wäre die Entwicklung neuer Ausschusskonzepte für das Parlament. Bei einer möglichst umfassenden Berücksichtigung wären beide in Betracht zu ziehen.

2. Ausblick

Der Trend zum Schutz zukünftiger Generationen lässt sich international, aber auch in Europa verstärkt verfolgen. So bestehen Bestrebungen, einen „UN High Commissioner for Future Generations“ einzurichten.⁵⁵⁾ Auf europäischer Ebene wird die Einrichtung eines

„EU Guardian for Future Generations“, der durch das EP gewählt wird, diskutiert.⁵⁶⁾ Konkret bestehen Bemühungen etwa in den Niederlanden, eine Ombudsperson für zukünftige Generationen zu etablieren.⁵⁷⁾ Es zeigen sich somit auf internationaler, supranationaler und nationaler Ebene in der EU rechtliche Initiativen zur verstärkten Institutionalisierung zukünftiger Generationen.

Es ist daher davon auszugehen, dass auch in Österreich langfristig die strukturelle Implementierung von Institutionen und Verfahren zum Schutz zukünftiger Generationen verstärkt werden wird. Die Erfahrung des österr Umgangs mit internationalen konzeptionellen Entwicklungen mahnt aber in zeitlicher Perspektive zur Vorsicht vor zu hohen Erwartungen an rasche Entwicklungen. Legt man den Maßstab etwa der UN-Kinderrechtskonvention an, die im Jahr 1989 angenommen und 1990 in Kraft getreten ist, so ist zu beachten, dass diese erst im Jahr 2011 in Österreich im Verfassungsrang umgesetzt wurde. Es bestehen also erhebliche Vorlaufzeiten. IdS hofft diese Analyse einen Beitrag zu leisten, eine raschere Umsetzung des bereits bestehenden verfassungsgesetzlichen Konzepts des Schutzes zukünftiger Generationen in institutioneller und prozeduraler Hinsicht zu ermöglichen.

55) Siehe den Report of the UN Secretary-General „Intergenerational solidarity and the needs of future generations“ (2013) 16f; siehe dazu auch www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/perspectives/ENVIRONMENT_PAPERS_DISCUSSION_6.pdf (24. 5. 2016).

56) www.futurejustice.org/blog/event/workshop-in-the-european-parliament-exploring-the-proposal-of-an-eu-guardian-for-future-generations-22nd-april/ (24. 5. 2016).
Siehe auch www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2015/03/EU-Guardian-for-Future-Generations-Open-Concept-Note.pdf (24. 5. 2016).

57) www.worldconnectors.nl/en/themes/ombudsman-voor-toekomstige-generaties/ (24. 5. 2016).

→ In Kürze

Einer Institutionalisierung des Schutzes zukünftiger Generationen in der österr Rechtsordnung stehen – bei rechtsvergleichender Betrachtung – unterschiedliche Möglichkeiten offen. Die naheliegende Vorgehensweise wäre die Ausweitung der Kompetenzen der Volksanwaltschaft; die originellere wäre die Entwicklung neuer Ausschusskonzepte für das Parlament. Bei einer umfassenden Berücksichtigung wären beide in Betracht zu ziehen.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer ist selbständiger Wissenschaftler in Wien. Er lehrt als Privatdozent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und forscht als Research Fellow an der Durham Law School in England sowie als Akademischer Rat an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften.

Kontaktadresse: Meldemannstraße 18/1.03, 1200 Wien

E-Mail: konrad@lachmayer.eu

Internet: www.lachmayer.eu

Vom selben Autor erschienen:

Sachverstand oder Interessenvertretung? Zum relativen Akteurszwang im rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren, ZTR 2012, 74 und 2012, 134;

Der Landeshauptmann als wasserwirtschaftliches Planungsorgan und Behörde, RdU 2012, 5–13;

Anerkennung als Architekt? Überlegungen zur europäischen Berufsankennungsrichtlinie, bbl 2014, 41.

Danksagung:

Dem vorliegenden Beitrag liegt ein Berufungsvortrag an der Universität für Bodenkultur Wien zugrunde. Ich danke Iris Eisenberger für Anregungen und Diskussion.

