

Zielführende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in umweltrelevanten Entscheidungen?

Angelika Götzl

Juristin, Biologin, eingetragene Mediatorin
Geschäftsführerin der ECONOLOGY GmbH, Ferdinand-Hanusch-Platz 1 / 109a, 5020 Salzburg;
goetzl@economy.at

Schlagworte: Öffentlichkeitsbeteiligung, Projektkostenminimierung, Aarhus-Konvention, UVP, ADR, Raumordnung, Naturschutz

Abstract: *Internationale Vorgaben¹ sehen eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit² in umweltrelevanten³ Entscheidungen, dh in jenen Bereichen, welche Gesundheit und Lebensqualität betreffen, vor. Davon umfasst sind wirtschaftliche, soziale und naturräumliche Belange, welche auch die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung des europäischen Raumes darstellen – es bestehen also nicht nur Bestrebungen zukünftigen Generationen einen intakten Lebensraum zu erhalten, es wird die betroffene Öffentlichkeit in diese, auch für zukünftige Generationen umweltrelevanten Entscheidungen, eingebunden. Österreich hat sich ausdrücklich zu diesem Ziel bekannt und dieses in nationales Recht umgesetzt.⁴ Trotz stärkerer Beteiligung*

¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Aarhus, 25.6.1998, in Kraft seit 30.10.2001 (im Folgenden: Aarhus-Konvention);

RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ABI 2003 L 41/26 (im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie);

RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten ABI 2003 L 156/17 (im Folgenden: Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie).

² Es handelt es sich keineswegs um ein Recht des Einzelnen sich an Verfahren zu beteiligen, sondern von relevanter Zahlen sich betroffen fühlender Bürger, welche sich aufgrund gemeinsamen Interesses zu Einheiten wie Umweltorganisationen oder Bürgerinitiativen vereinigen.

³ Es muss eine Relevanz hinsichtlich Vorhabenstyp und Schwellenwert gegeben sein.

⁴ In wenigen Bereichen ist strittig, ob diese Eingliederung in bestehende Rechtsnormen de facto zur Zielerreichung geeignet ist und daher die Richtlinien hinsichtlich der Wirksamkeit für die Rechtsunterworfenen gehörig umgesetzt sind. Vgl. § 3 Abs 7, 7a BG über die Prüfung der Umweltverträglichkeit BGBl 1993/697 idF zuletzt 2014/14 (im Folgenden: UVP-G 2000) und Forster A, De facto kein Rechtsschutz? Zur Unionsrechtskonformität des UVP-Feststellungsverfahrens RdU 2014/4, S 11ff: im Feststellungsverfahren besteht derzeit keine Parteistellung der betroffenen Öffentlichkeit wie Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen oder der von etwaigen Umweltauswirkungen betroffenen Nachbarn hinsichtlich der Frage ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist. Wird eine UVP-Pflicht verneint kommen materiengesetzliche Normierungen zur Anwendung, in welchen die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in unterschiedlichem Ausmaß verankert ist – Parteien iSd Gewerberechtes sind jene Personen, welche von den

kommt es in Genehmigungsverfahren vor allem in Belangen der (natur-)räumlichen Gestaltung, dh in Bereichen, welche im Zuge von UVP-Verfahren überwiegend die Materien der Raumplanung und des Naturschutzes betreffen, häufig zu massiven Protesten der betroffenen Öffentlichkeit, oftmals unter Einbeziehung der Medien. Dadurch entstehen Projektwerbern und Behörden erhebliche direkte und indirekte Kosten und Schäden für durch Um- und Neuplanungen, Einwendungen/Auflagen, Verfahrensverzögerungen und/oder Rechtsmittelverfahren, durch zusätzliche Datenerhebungen, Kosten für zusätzliche Gutachten, Imageverlust, Besprechungszeiten etc.⁵

Dieser Beitrag beleuchtet vor allem am Beispiel des UVP-G 2000 die Frage, ob die Öffentlichkeit durch bestehenden Normen auch de facto ausreichend, dh wirksam, in Verfahren einbezogen ist und zeigt, dass formal-juristische Regelungen zuweilen nicht das Ziel, nämlich die Akzeptanz von Vorhaben zu erhöhen und Konflikte zu minimieren bzw. zu vermeiden, erreichen. Planungs- und verfahrensergänzende informelle Beteiligungsprozesse bringen bei Auftreten von Interessenskonflikten häufig von allen Beteiligten akzeptierte und daher mitgetragene, konsensuale Lösungen unter Wahrung der Projektplanung und der eigenen Projekt-Interessen. Konfliktkostenstudien⁶ belegen die Effizienz durch Vermeidung und rascher Beilegung von Konflikten bei früher Einbindung aller Beteiligten mittels ergänzender, informeller Informations- und Vermittlungsverfahren. Gerade bei gut geplanten und genehmigungsfähigen Projekten kann meist durch verbesserte Information und informelle Gespräche Widerstand minimiert und dem Anspruch des Genehmigungswerbers auf Genehmigung seines genehmigungsfähigen Projektes, Rechnung getragen werden, sowie Rechtsmittelverfahren und Einwendungen vermieden und Vorhaben ohne zeitliche Verzögerung ressourceneffizient und sozial verträglich umgesetzt werden.

Auswirkungen der Betriebsanlage betroffen sind – in naturschutzrechtlichen Verfahren nach den Materiengesetzen hingegen hat die (betroffene) Öffentlichkeit keine Parteistellung (die Interessen der Öffentlichkeit werden von den Landesumweltanwaltschaften wahrgenommen – vgl dazu: Götzl A, Freiwilligkeit der Parteistellung bei Vertretern öffentlicher Interessen www.econology.at 2014. Je nachdem, welche materiellen Regelungen zur Anwendung gelangen, wird der interessierten Öffentlichkeit die Geltendmachung öffentlicher Rechte in weitem Umfang zugestanden, oder die Mitwirkung am Verfahren völlig verwehrt. Gerade der Schutz der Natur und der Erhalt ihres Erholungswertes ist vielen Menschen ein besonderes Anliegen - wertvoll genug, um sich in Ihrer Freizeit und durch finanzielle Mittel in Naturschutz- und Umweltschutzorganisationen zu engagieren.

⁵ Vgl. Götzl A, Konfliktkostenminimierung im Bau- und Immobilienbereich www.econology.at 2014.

⁶ Vgl. KPMG Konfliktkostenstudie, 2009, 11ff; Weichhaus B et al., Mediation versus Gerichtsverfahren, Spektrum der Mediation, 2010/38, 11ff; Götzl A, Konfliktkostenminimierung im Bau- und Immobilienbereich www.econology.at 2014.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in der Normsetzung und im Genehmigungsverfahren	4
2.1	Beteiligung in der Normsetzung	4
2.2	Beteiligung bei der Entscheidungsfindung im behördlichen Genehmigungsverfahren	5
3.	Erhöhung der Akzeptanz in UVP-Verfahren	5
3.1	Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung von Plänen	6
3.2	Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren von Projekten	6
4.	Verfahrensergänzende, informelle Beteiligung der Öffentlichkeit	9
5.	Konfliktkostenminimierung – Ressourceneffizienz	10
6.	Resumé	11
7.	Literatur	11

1. Einleitung

Durch die Ratifizierung der Aarhus-Konvention, 2005, erfolgte ein klares Bekenntnis Österreichs zur Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen, dh an jenen Entscheidungen durch welche die Öffentlichkeit betroffen ist. Die Konventionsziele wurden 2003 durch die Umweltinformationsrichtlinie und die Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Entscheidungen und den Zugang zu Gerichten in das europäische Unionsrecht integriert. Auch auf dieser Grundlage war daher eine adäquate Umsetzung in nationales Recht, dh eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an der Normsetzung, bei der Entscheidungsfindung im Genehmigungsverfahren⁷ sowie an der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung zu gewährleisten.

Die internationalen Normen selbst definieren das Kriterium der „Umweltrelevanz“ durch ihren Geltungsbereich und führen Vorhaben und Schwellenwerte an, in welchen die Öffentlichkeit bei behördlichen Entscheidungen zu beteiligen ist.⁸ Die Umsetzung ist erfolgt⁹. Die aus diesen internationalen Vorgaben resultierenden

⁷ In Umweltverfahren haben Behörden daher die erforderlichen Informationen bereitzustellen um eine wirksame Möglichkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren zu ermöglichen.

⁸ Vgl. Anhang I RL 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 ABI 2003 L 156/17.

⁹ Vgl. dazu FN 2.

rechtlichen Verpflichtungen sind daher weitgehend erfüllt bzw. zumindest in Diskussion.¹⁰ Dennoch ist die derzeitige Situation häufig für alle Beteiligten (Projektwerber, Öffentlichkeit und Behörde) wenig zufriedenstellend – zwischen Beteiligten auftretende Konflikte eskalieren regelmäßig, die Öffentlichkeit fordert mehr Mitbestimmung¹¹, bedient sich der Medien zur Durchsetzung ihrer Interessen und erhebt regelmäßig Rechtsmittel, was für Vorhabensträger erhebliche Planungs-, Verfahrens- und Umsetzungsverzögerungen, Unsicherheiten und va erhebliche Kosten bedeutet. Der Argumentation von Projektwerbern, Verfahren würden in der Praxis meist lange dauern kann lediglich bedingt gefolgt werden da es wohl zutreffender ist, dass zumeist aufgrund fehlender Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit in frühen Planungsphasen diese ab Kenntnis des eingereichten Projektes, also im Genehmigungsverfahren in der Auflage- und Stellungnahmefrist ihren Anliegen Ausdruck verleihen kann und erst dadurch Projektmodifikationen erforderlich werden oder Projekte zurückgezogen werden müssen. Kostengünstiger und weniger eskalierend wäre es diesen Anliegen bereits in einem frühen Planungsstadium Gehör zu schenken, der betroffenen Öffentlichkeit dadurch auch zu vermitteln, dass ihre Anliegen ernst genommen werden und soweit wirtschaftlich vertretbar und technisch möglich gemeinsam eine bestmögliche Projektgestaltung erfolgen soll.

Dies gibt Anlass nicht nur die rechtliche Umsetzung internationaler Vorgaben, sondern va auch die Praxis zu beleuchten: hat die Öffentlichkeit trotz vermeintlich verbesserter Rechtsstellung de facto wirklich mehr bzw. ausreichend Möglichkeit zur Mitwirkung, oder besteht ihre Beteiligung lediglich auf dem Papier? Va aber:

Bestehen Möglichkeiten eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung zu erreichen?

2. Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in der Normsetzung und im Genehmigungsverfahren

2.1 Beteiligung in der Normsetzung

Gespräche anlässlich der Umsetzung internationaler Vorgaben und der Novellierung nationaler Normen erfolgen regelmäßig unter Beteiligung von Vertretern verschiedener Interessensvertretungen, Umweltorganisationen, der Wirtschaft ua¹² um möglichst viele relevante Perspektiven bereits in der Normsetzung zu berücksichtigen und breite Akzeptanz zu erzeugen. Der Prozess der Normsetzung

¹⁰ Vgl. *Forster A* De facto kein Rechtsschutz? Zur Unionsrechtskonformität des UVP-Feststellungsverfahrens, RdU 2014/4, 11ff.

¹¹ Vgl. jüngst die Forderung nach einem Mediationsverfahren: *Salzburger Landeskorrespondenz*, Verständnis für Wunsch der Gemeinden nach Mediationsverfahren, Arbeitsausschusssitzung der Salzburger Landesregierung, 24. April 2014.

¹² Aktuell bei der Novellierung des Salzburger Naturschutzgesetzes: Vertreter des Österreichischen Naturschutzbundes, der Landesumweltanwaltschaft, der Rechtsanwaltskanzlei Niederhuber & Partner Vertretern des Österreichischen Institutes für Ökologie, ECOLOGY GmbH, ua.

verläuft daher meist sehr konstruktiv und unter weitestgehender Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen, sodass davon auszugehen ist, dass die Normsetzung den Vorgaben der unionsrechtlichen Richtlinien entspricht.

2.2 Beteiligung bei der Entscheidungsfindung im behördlichen Genehmigungsverfahren

Die internationalen Normen zur Öffentlichkeitsbeteiligung waren aufgrund ihrer definierten Vorhaben und Schwellenwerte weitgehend im UVP-G 2000 umzusetzen. Im Zuge der Novellierung des UVP-G im Jahr 2004 wurde die Mitwirkung der betroffenen Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren erweitert und Umweltorganisationen Parteistellung eingeräumt.¹³ Da jene Vorhaben, einschließlich der vorgegebenen Schwellenwerte, in welchen nach internationalen Normen die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen ist, nicht ausschließlich aber überwiegend im UVP-G 2000 geregelt sind und diese Formulierungen weitgehend ident in Vorhabenstyp und -ausmaß in das UVP-G 2000¹⁴ integriert wurden, besteht aus rechtlichen Gesichtspunkten, mit Ausnahme weniger bereits genannter Bereiche, kaum die zwingende Notwendigkeit der Umsetzung einer stärkeren Beteiligung der Öffentlichkeit.¹⁵ Zudem normieren mittlerweile nahezu alle Materienengesetze¹⁶ die Möglichkeit, meist sogar eine behördliche Verpflichtung der Verdinglichung zivilrechtlicher Vereinbarungen durch Aufnahme der wesentlichen Punkte in den behördlichen Genehmigungsbescheid und geben dadurch Vorhabensträgern die Möglichkeit informelle, zivilrechtliche Vereinbarungen mit Betroffenen zu treffen, welche über die vertragsrechtlich vereinbarten individuellen Interessen hinaus durch Entfaltung dinglicher Wirkung von jedermann zu berücksichtigen sind und auch für Rechtsnachfolger Bestand haben.¹⁷

3. Erhöhung durch Akzeptanz Prüfung von Plänen

Intention der europäischen Union durch Erlass der SUP-RL¹⁸ war es, bei der Prüfung von Plänen in einem frühen Planungsstadium eine Vorprüfung vorzunehmen, die Öffentlichkeit zu informieren und dadurch die Transparenz und Akzeptanz von

¹³ § 19 BG über die Prüfung der Umweltverträglichkeit BGBl 1993/697 idF 2000/89 (im Folgenden: UVP-G 2000).

¹⁴ Vgl. Anhang 1 UVP-G 2000

¹⁵ Vgl. diesbezüglich aber Kapitel „Bürgerbeteiligung im Verfahren“: sinnvoll wäre mE eine Verlängerung der Stellungnahmefrist. Eine Überprüfung der formal-juristischer Umsetzung ist nicht Ziel dieses Beitrages und soll in diesem Rahmen nicht erfolgen.

¹⁶ Ausnahme: zB Naturschutzgesetze; vgl. zB Sbg NSchG 1999.

¹⁷ § 357 Gewerbeordnung 1994 BGBl 1994/194 idF zuletzt 2013/212 (im Folgenden: GewO 1994), § 111 Abs 3 Wasserrechtsgesetz 1959 BGBl 1959/215 idF zuletzt 2013/98 (im Folgenden WRG 1959),

§ 19 Abs 7 Forstgesetz BGBl 1975/440 idF zuletzt BGBl 2013/189(im Folgenden Forstgesetz); § 9 Abs 5 Salzburger Baupolizeigesetz 1997 LGBl Nr 40/1997 idF zuletzt LGBl 2013/32 (im Folgenden: Sbg BauPolG), ua.

¹⁸ RL 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl 2001 L 197/30 (im Folgenden: SUP-RL).

Vorhaben zu erhöhen. Dies sollte zudem eine umfassende Alternativenprüfung in einem frühen Planungsstadium gewährleisten, um für Vorhabensträger die Kosten für Planungsmodifikationen zu minimieren und Planungs- und Rechtsicherheit zu gewährleisten.

3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung von Plänen

Die zuweilen vorgebrachte Kritik, die SUP erfolge de facto in unzureichendem Ausmaß ist im Rahmen von Plänen der Raumordnung mE insofern nicht in diesem Ausmaß berechtigt, als gerade in der Raumordnung versucht wurde ein gut strukturiertes, hierarchisch gegliedertes, auf prioritäre Nutzungen Bedacht nehmendes Gesamtkonzept, welches unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und ihrer geäußerten Interessen erstellt wird, zu erstellen.¹⁹ Die Raumordnung ist durch die Erarbeitung regionaler und sachlicher Entwicklungskonzepte und -ziele, der Festlegung von Verkehrsachsen, durch landesweit aufeinander abgestimmte Entwicklungszielen und -perspektiven der Gemeinden, sowie die Festlegung räumlicher Nutzungsvorgaben innerhalb der Gemeinden, gut strukturiert und bietet der Öffentlichkeit im Bereich der örtlichen und überörtlichen Raumplanung umfassende Mitwirkungsmöglichkeit an der Normsetzung und im Genehmigungsverfahren. Der Bereich der Raumordnung stellt ein gutes Beispiel für die positive Wirkung einer möglichst frühen und umfassenden Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit in Normsetzung und Genehmigungsverfahren dar, wenngleich bei der Planung und Genehmigung von Projekten und Bauvorhaben auf Ebene der örtlichen Raumplanung zuweilen mehr Abstimmung und Kooperation mit den umliegenden Gemeinden wünschenswert und in einer zukunftsorientierten Raumplanung dennoch zweckmäßig wäre. Die SUP-RL ist in Bezug auf Pläne der Raumordnung adäquat umgesetzt – die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der räumlichen Gestaltung des Planungsgebietes erfolgt auch tatsächlich und in ausreichendem Ausmaß.

3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren von Projekten

Auf Projektebene ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich.

Zunächst ist festzuhalten, dass grundsätzlich ein Anspruch eines Projektwerbers auf möglichst rasche und damit Ressourcen-schonende Genehmigung eines

¹⁹ Gekennzeichnet durch im Rahmen der überörtlichen Raumordnung erstellten Landesentwicklungskonzepte, Sach- und Regionalprogramme; sowie der örtlichen Raumplanung auf genereller Ebene mit räumlichen (auch: örtlichen) Entwicklungskonzepten (REK), Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen und Kenntnisnahme bzw. Genehmigungsversagungsmöglichkeiten durch die Behörden der überörtlichen Raumordnung im Falle eines Widerspruches zu überörtlichen Konzepten und Programmen, sowie auf individueller Ebene welche durch umfassende Parteienrechte im Rahmen von Bewilligungsverfahren gekennzeichnet ist. Obgleich das REK zuweilen noch nicht jene Bedeutung hat die ihm beigemessen werden sollte ist es mittlerweile in allen Bundesländern als Planungsinstrument zur Festlegung örtlicher Gestaltungs- und Entwicklungsgebiete vorgesehen (bis 2012 keine nicht für alle Gemeinden des Burgenlandes verpflichtend zu erstellen). Spannungsfelder bestehen überwiegend aufgrund kompetenzrechtlicher Tatbestände des Bundes und der Länder sowie unterschiedlicher Nutzungsinteressen aufgrund unterschiedlicher Materien (zB Naturschutz, Baurecht, gewerbliches Betriebsanlagenrecht).

genehmigungsfähigen Projektes besteht und der Projektwerber im Genehmigungsverfahren „Herr seines Projektes“ ist – es daher jederzeit zurückziehen, neu gestalten und neu einreichen kann.²⁰ Inwieweit ein Projekt genehmigungsfähig ist, unterliegt den jeweils geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und einer gegebenenfalls von der entscheidenden Behörde durchzuführenden Interessensabwägung bei widersprüchlichen öffentlichen (Nutzungs-)Interessen im Rahmen des Ermessensspielraumes.²¹

Zuweilen formiert sich dennoch selbst bei genehmigungsfähigen Projekten eine starke Bürgerbewegung, sodass sich Projektbetreiber zuweilen doch knapp vor, während bzw. nach der öffentlichen Verhandlung noch zu informellen Gesprächen bereit erklären um nicht das Projekt letztlich aufgrund des Widerstandes der Öffentlichkeit in seiner Umsetzung zu gefährden und die bereits investierten finanziellen Mittel zu „versenken“.

Dies wirft die Frage auf, worauf die unterschiedlichen Akzeptanz von einerseits Plan- und andererseits Projekt-Gestaltungen beruht und führt zurück zur Intention der SUP-RL: durch eine frühe Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit sollten Akzeptanz und Transparenz erhöht werden.

Betrachtet man die Regelungen des UVP-G 2000,²² zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Projekt-Genehmigungen so stellen va die Normierungen zur Beteiligung von Bürgerinitiativen hinsichtlich vorgesehener Fristen zur Bildung derselben, Akteneinsicht und -bearbeitung sowie deren finanziellen Ausstattung in der Praxis tatsächlich bestehende Hürden für eine wirkungsvolle Beteiligung dar: die Bildung einer Bürgerinitiative verlangt nach der Sichtung, der in UVP-Verfahren zumeist umfangreichen Unterlagen die Verfassung einer fachlich entsprechenden Stellungnahme und das Einholen von zumindest 200, diese Stellungnahme unterstützenden Unterschriften. Die hierfür vorgesehene Frist beträgt sechs Wochen ab Veröffentlichung der Projektunterlagen.²³

Zweifellos hat der Vorhabensbetreiber Anspruch auf rasche Bearbeitung seines Antrages und auf effizienten Verfahrenfortgang – ebenso ist aber der betroffenen

²⁰ Der Projektwerber muss sein Projekt selbst in der Hand haben – ist aber gut beraten die Anliegen einer interessierten und mündigen Öffentlichkeit ernst zu nehmen und diese ehestmöglich und soweit dies in einem vernünftigen Rahmen möglich ist in die Gestaltung einzubeziehen. Geschieht dies nicht zeigt sich immer häufiger, dass sich die Öffentlichkeit auch außerhalb des Verfahrens zu Wort meldet – dies häufig auf einer wenig sachlich geführten Diskussionsebene, wodurch Verfahren durch Druck von außen häufig auch erheblich verzögert werden und enormer Reibungsaufwand, Imageschaden und letztlich auch Kosten entstehen.

²¹ Ein Ermessensspielraum der Behörde liegt lediglich bei widersprüchlichen öffentlichen Interessen vor, wenn keines dieser Interessen die anderen überwiegt. Bei Überwiegen eines öffentlichen Interesses hätte die Behörde dieses in der Entscheidung zu berücksichtigen. Auf prioritäre bzw wechselseitig zu berücksichtigende Nutzungsinteressen wie sie zB im Wasserrecht vorgesehen sind wird hier nicht eingegangen.

²² im Rahmen dieses Beitrages unter Vernachlässigung der ohnehin bereits in wissenschaftlicher Diskussion stehender formal-juristischer Aspekte um die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit im Feststellungsverfahren hinsichtlich einer UVP-Pflicht beantragter Projekte

²³ § 19 Abs 1 Z 7 und Abs 4 iVm § 9 Abs 1 UVP-G 2000.

Öffentlichkeit eine wirksame Beteiligung zu ermöglichen. Die Praxis zeigt, dass es engagierten Bürgern zwar gelingt ihre Interessen als Bürgerinitiativen wahr zu nehmen – dennoch drängt sich angesichts der in Realität gegebenen erheblichen Planungs-, Verfahrens-, und Umsetzungsdauern der meisten Projekte unweigerlich die Frage auf, ob der Zeitpunkt der Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit geeignet ist und ob die Zeit, die man den Bürgern zur Auseinandersetzung mit dem Projekt, zur Konstituierung einer Bürgerinitiative und zum Formulieren einer Stellungnahme gewährt ausreichend ist, oder ob hier nicht ein erhebliches Missverhältnis vorliegt, welches von einer engagierten, betroffenen Öffentlichkeit zwar regelmäßig zu bewältigen ist, aber sich evtl in Form einer umso stärkeren Gegenpositionierung äußern könnte.

Würde man die Öffentlichkeit von Beginn des Planungsstadiums bzw. der Vorgespräche an einbinden und informieren, würde es in den meisten gut geplanten Projekten mE kaum zu Widerstand aus der Bevölkerung kommen sicher aber zuweilen zu geringen Projektänderungen. Zudem könnten leicht zu berücksichtigende Anliegen der Öffentlichkeit in Planungen integriert werden und es würden zusätzliche anderen Perspektiven und Ideen an Projektwerber ohne Verpflichtung zur Umsetzung herangetragen. Selbst bei bestmöglicher Projektgestaltung könnte es einer sich „übergangen“ fühlenden betroffene Öffentlichkeit, zuweilen ein Anliegen sein ein Projekt möglichst (lange) zu verhindern. De facto werden regelmäßig Rechtsmittel erhoben, wodurch, zumeist genehmigungsfähige²⁴ Vorhaben in ihrer Genehmigung und Umsetzung erheblich verzögert, Kosten generiert und Behörden und Gerichte beschäftigt werden. Eine möglichst frühe und über das gesetzliche Ausmaß von Parteistellung und Stellungnahmerechten hinausgehende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit, in jenem Ausmaß als es ihre Angelegenheiten betrifft und von Projektträgern leicht zu berücksichtigen wäre, würde daher mE keine Kosten verursachen, sondern diese sogar erheblich(!) reduzieren und die reelle Chance auf rasche Genehmigung, Umsetzung und „friedliche Koexistenz“ bieten. Es stellt eine Obliegenheit des Projektträgers dar an die Öffentlichkeit mit Information über geplante Vorhaben möglichst schon im Planungsstadium heranzutreten und einem sich evtl formierenden Widerstand den „Wind aus den Segeln“ zu nehmen. Kosten und Verfahrenszeiten sprechen für eine kooperative Vorgehensweise, die sich mittlerweile auch vermehrt durchsetzt!

Im Bereich naturschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren nach materiengesetzlichen Bestimmungen erfolgt derzeit mit Ausnahme der Vertretung öffentlicher Interessen des Umwelt- und daher auch des Naturschutzes durch die Landesumweltanwaltschaften keine Vertretung öffentlicher Interessen durch die betroffene Öffentlichkeit. Dies ist aufgrund internationaler Vorgaben auch nicht erforderlich, würde aber im Bereich des Naturschutzes geradezu eine Notwendigkeit darstellen, um ein möglichst breites Verständnis und damit einhergehend die

²⁴ Dies wird durch die überwiegende Anzahl der Bestätigungen erstinstanzlicher Entscheidungen durch die Berufungs-, bzw. Beschwerdebehörden und –gerichte belegt .

Akzeptanz von Entscheidungen in der Bevölkerung über unterschiedliche Gruppen-, oder Einzelinteressen hinweg zu generieren und eine entsprechende Umsetzung in der Praxis zu gewährleisten.²⁵ Eine erhebliche Verschlechterung oder Zerstörung des Naturraumes ist meist endgültig und nicht zu „beheben“ und stellt insofern eine völlig andere Situation dar, als z.B. die „Korrektur“ von, einem baurechtlichen Genehmigungsbescheid entgegenstehenden Baumaßnahmen. Diese können meist durch (wenngleich erheblichen!) Einsatz finanzieller Mittel bereinigt werden. Die breite Akzeptanz naturschutzrechtlicher Vorgaben in der Bevölkerung ist daher für den Erhalt von Lebensräumen und Arten **die** entscheidende Voraussetzung!

Aus Perspektive des Naturschutzes stellt es daher eine Notwendigkeit dar, dass sich die Öffentlichkeit in Belangen des Naturschutzes betroffen fühlt. Verbesserungswürdig scheint va die Kontrolle der Umsetzung umweltrelevanter Entscheidungen und die Rückmeldung von Behördenseite bei Meldung von Verstößen gegen umweltrelevante Bestimmungen an die Aufsichtsorgane bzw. die den Verstoß gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen meldende Person. Zumindest eine verbesserte Information wäre daher wünschenswert.

4. Verfahrensergänzende, informelle Beteiligung der Öffentlichkeit

Beteiligungsmöglichkeiten bestehen einerseits auf formalrechtlichem Weg zB durch die Einräumung von Parteienrechten im Verfahren, andererseits auf mE immer noch wenig Beachtung findenden informellen Möglichkeiten der Einbeziehung der Öffentlichkeit. Diese umfassen eine vielseitige Palette an gut etablierten Verfahren und Möglichkeiten von Informationsveranstaltungen bis zu Mediationsverfahren und stellen ein breites, aber noch wenig genutztes Anwendungsfeld dar.

In UVP-pflichtigen Verfahren besteht die Möglichkeit auf Antrag des Projektwerbers und häufig auf Wunsch der betroffenen Öffentlichkeit²⁶ ein Mediationsverfahren durchzuführen.²⁷ In diesem Fall unterbricht die Behörde das Verfahren, wodurch die Beteiligten die Chance erhalten, sich außerhalb des behördlichen Verfahrens auf zivilrechtlichem Wege zu einigen. Die ausverhandelten Ergebnisse werden in einem zivilrechtlichen Vertrag, der Mediationsvereinbarung, festgehalten und können soweit sie sich unter die Normen des zwingenden öffentlichen Rechtes einfügen lassen von der Behörde in ihrer Entscheidung berücksichtigt werden. Die Behörde hat ihrerseits die öffentlichen Interessen wahrzunehmen. Sie bleibt jedenfalls einziger

²⁵ Als verbesserungswürdig wird häufig va die Kontrolle der Umsetzung umweltrelevanter Entscheidungen und die Rückmeldung von Behördenseite bei Meldung von Verstößen gegen umweltrelevante Bestimmungen empfunden. Rückmeldungen fachkundiger Aufsichtsorgane an die Behörde wird regelmäßig nicht nachgegangen und es erfolgt kaum Rückmeldung an die Aufsichtsorgane über Stand und Ausgang von Verfahren. Eine mangelnde Kontrolle vor Ort würde dem Negieren von Vorschriften Tür und Tor öffnen, wäre nicht breites Bewusstsein für die Belange des Naturschutzes in der Bevölkerung gegeben. Dies wäre umso fataler als rechtswidrige Eingriffe in den Naturraum, welche eine Verschlechterung des Lebensraumes und/oder der Artenvielfalt zur Folge hätten, weiträumige bzw. weitreichende Auswirkungen hätten.

²⁶ Vgl. *Salzburger Landeskorespondenz*, Verständnis für Wunsch der Gemeinden nach Mediationsverfahren, Arbeitsausschusssitzung der Salzburger Landesregierung, 2014.

²⁷ § 16 Abs 2 UVP-G 2000.

Entscheidungsträger im Verfahren. Auch die meisten materiengesetzlichen Normen sehen eine Dokumentation zivilrechtlicher Parteeinigung im Genehmigungsbescheid bzw. in der Niederschrift vor.²⁸ Werden im Rahmen des behördlichen Genehmigungsverfahrens erhebliche Konflikte ersichtlich besteht mE im Rahmen der behördlichen Manuduktionspflicht nahezu eine Verpflichtung die Parteien auf die Möglichkeit informeller Lösungsversuche – gegebenenfalls unter Vermittlung neutraler Dritter – aufmerksam zu machen.

Die Normierung der Mediation im UVP-Verfahren²⁹ als ergänzende Möglichkeit der Konfliktbewältigung, in jenen Fällen, in welchen sich große Interessenskonflikte zwischen Projektträger und anderen Parteien/Beteiligten zeigen, war ohne Zweifel ein wesentlicher Schritt zur Verankerung einer konsensualen Entscheidungsfindung im behördlichen Genehmigungsverfahren. Der Wortlaut impliziert allerdings, dass diese Konflikte bereits deutlich merkbar sind dh, dass sie bereits offen zu Tage treten und ein erhebliches Eskalationsniveau erreicht haben³⁰ und lässt zumindest gedanklich wenig Platz für den Einsatz der breiten Palette anderer Konsensvermittlungsverfahren, zusammengefasst als ADR-Verfahren, obwohl es selbstverständlich allen Beteiligten frei steht auch andere Wege der Konsensfindung zu beschreiten.³¹ Durch die Verankerung, ausschließlich der Mediation fokussiert das UVP-G aber auf ein, im Vergleich zu anderen Methoden komplexes Verfahren, welches bei einem erheblichen Eskalationsniveau auch erforderlich ist. Der Wortlaut der derzeitigen Normierung vermittelt dem Rechtsanwender nicht die Chancen, welche durch die Bereitschaft in einem möglichst frühen Projektstadium aufeinander zuzugehen gegeben wären und lässt andere Möglichkeiten der Konfliktlösung im Wortlaut und daher zunächst gedanklich unberücksichtigt. Der Gesetzgeber sollte hier längst den Fokus von der ausschließlichen Mediation zu ADR-Verfahren richten und dadurch auch andere Konsensvermittlungsverfahren bereits in einem Vorprüfungsstadium geeignet verankern.

5. Konfliktkostenminimierung – Ressourceneffizienz

Planungs- und verfahrensbegleitende Information und bei Bedarf ergänzende Konfliktbearbeitung durch informelle ADR-Verfahren stellen häufig eine ergänzende, Möglichkeit dar, Interessenskonflikte gar nicht erst entstehen zu lassen bzw. bestehende Konflikte Ressourcen-schonend zu bereinigen. Mit geringem finanziellem und zeitlichem Aufwand können zunächst unverrückbar erscheinende Positionen/Standpunkten durch einfaches Hinterfragen dahinterliegender konkreter

²⁸ § 357 GewO 1994; § 111 Abs 3 WRG 1959; § 19 Abs 7 Forstgesetz; § 9 Abs 5 Sbg BauPolG, ua.

²⁹ UVP-G-Novelle

³⁰ Die Beteiligung der Öffentlichkeit auf informellem Wege wird meist erst in einem sehr späten Verfahrensstadium in Erwägung gezogen – zu einem Zeitpunkt in welchem meist langjährige Planungen erfolgt sind, erhebliche Kosten für alle Beteiligten entstanden sind und starke Proteste die Situation so sehr eskalieren lassen, dass der Vorhabensbetreiber befürchtet, dass der Widerstand das Projekt gefährdet oder mit einem erheblichen Imageschaden für das Unternehmen verbunden ist.

³¹ ADR: alternative dispute resolution

Bedürfnisses verändert werden, ohne dabei die eigenen Gestaltungs-Interessen zu verlassen. Konsensuale Lösungen, werden akzeptiert, mitgetragen und umgesetzt, ohne durch Rechtsmittelverfahren oder zivilgerichtliche Verfahren erhebliche zeitliche Verzögerungen und enormen finanziellen Aufwand zu verursachen. Konfliktkostenstudien belegen die Werthaltigkeit einer Vermeidung bzw rasche Beilegung von Konflikten und umgekehrt die enormen Kosten bei Aufrechterhaltung bzw. gerichtlicher Austragung von Konflikten.³²

6. Resumée

Internationale Vorgaben normieren die Beteiligung der betroffenen³³ Öffentlichkeit in umweltrelevanten Entscheidungen. Diese Vorgaben sind in nationales Recht umgesetzt. Dennoch kommt es häufig zu Interessenskonflikten hinsichtlich der (natur-)räumliche Nutzung, welche sich zuweilen in erheblichem Widerstand gegen Vorhaben äußern. Am Beispiel von Plänen der Raumordnung wird deutlich, dass gut strukturierte und unterschiedliche Nutzungsinteressen berücksichtigende Planung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit kaum zu Konflikten führt. In Anbetracht der beachtlichen Kosten³⁴, die durch Konflikte hervorgerufen werden erscheint eine frühe Information der Bevölkerung und eine bei sich abzeichnenden Konflikten eine Einbindung derselben über das gesetzliche Ausmaß hinaus auch für Vorhabensbetreiber ein zielführender Weg zu einer effektiven Projektumsetzung.

7. Literatur

Forster A, De facto kein Rechtsschutz? Zur Unionsrechtskonformität des UVP-Feststellungsverfahrens, RdU 2014/4

Götzl A, Freiwilligkeit der Parteistellung bei Vertretern öffentlicher Interessen www.econology.at vom 1.8.2014

Götzl A, Konfliktkostenminimierung im Bau- und Immobilienbereich www.econology.at vom 1.8.2014

KPMG Konfliktkostenstudie, 2009

Salzburger Landeskorrespondenz, Verständnis für Wunsch der Gemeinden nach Mediationsverfahren, Arbeitsausschusssitzung der Salzburger Landesregierung, 24.

³² Zu diesen Studien ist folgendes anzumerken. Es existieren derzeit keine Konfliktkostenstudien für den Bereich des behördlichen Genehmigungsverfahrens im öffentlichen Recht. Die für Unternehmen und den zivilrechtlichen Bereich ermittelten Kosten sind aber jedenfalls anzusetzen. Es werden von Behörden derzeit keine Erhebungen hinsichtlich der Anzahl der Rechtsmittelverfahren erhoben, es kann aber angenommen werden, dass va im Fall konfliktgeneigter Vorhaben zumeist Rechtsmittel erhoben werden und die Anzahl der Einwendungen mit denen sich die Behörde und nach Genehmigung der Projektträger in Form von Auflagen auseinanderzusetzen hat erheblich ist. Die vorhandenen Studien für den Bau-Bereich beziehen die Kosten der informellen Streitbeilegung durch Mediation zum Streitwert des zugehörigen gerichtlichen Verfahrens und berücksichtigen daher nur einen Teil der tatsächlichen Kosten: Streitwert und tatsächliche Kosten sind nicht ident

³³ Die betroffene Öffentlichkeit meint nicht den Einzelnen, sondern Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen ua.

³⁴ Vgl. *Götzl A*, Konfliktkosten im Bau- und Immobilienbereich, www.econology.at , 2014

April 2014. http://service.salzburg.gv.at/lkorrij/Index?cmd=detail_ind&nachrid=52705,
abgerufen am 1.8.2014.

Weichhaus B, *Mieth* P, *Bodmann* H-H, *Mediation versus Gerichtsverfahren*,
Spektrum der Mediation, 2010/38.