

Lohndumping Sozialbetrug

§ 7 VKrG

Über Groß- und Kleinbanken

Litigation PR bei

Straf- und Zivilverfahren

Schiedsverfahren

Mangelhafte Offenlegung

Sonderrechtsinhaber in

Verschmelzung und Spaltung

UrhG-Nov 2014

Das soll alles sein?

Vereinfachtes UVP-Verfahren

Bürgerinitiativen

Bürgerinitiativen im vereinfachten UVP-Verfahren

Das UVP-G¹⁾ normiert, dass Bürgerinitiativen im vereinfachten UVP-Verfahren Beteiligtenstellung mit dem Recht auf Akteneinsicht zukommt. Der Beitrag untersucht, ob es aus unionsrechtlicher Sicht geboten ist, einer Bürgerinitiative darüber hinaus auch Parteistellung im vereinfachten UVP-Verfahren einzuräumen.

PETER BUßJÄGER / STEFAN LAMPERT

A. Einleitung

Mit Bescheid v 9. 9. 2014, Ib-314–2013/0001, hat die VlbG LReg als UVP-Behörde erster Instanz im derzeit anhängigen vereinfachten UVP-Verfahren „Stadttunnel Feldkirch“ einer Bürgerinitiative (BI) Parteistellung eingeräumt. Die Behörde hat sich in ihrer Bescheidbegründung auf die Aarhus-Konvention, die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (ÖB-RL)²⁾ sowie die UVP-RL³⁾ gestützt. Nach Auffassung der Behörde ergibt sich eine unmittelbar aus dem Unionsrecht erfließende Verpflichtung, BI auch im vereinfachten Verfahren Parteistellung einzuräumen. Der Beitrag zeigt auf, dass es weder völkerrechtlich noch unionsrechtlich geboten ist, einer BI Parteistellung in einem vereinfachten UVP-Verfahren einzuräumen.

B. Keine Parteistellung nach der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa am 25. 6. 1998 in der dänischen Stadt Aarhus von 35 Staaten unterzeichnet wurde.⁴⁾ Die Aarhus-Konvention lässt sich inhaltlich in drei Säulen gliedern. Säule 1 regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt, Säule 2 die Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen und Säule 3 den Zugang zu Gerichten bzw. Tribunalen in Umweltangelegenheiten. Nachdem die Europäische Union die Aarhus-Konvention ratifiziert hatte, wurden deren Inhalte in der ÖB-RL und in der UVP-RL umgesetzt. Im Jahr 2005 ratifizierte Österreich die Aarhus-Konvention und setzte die Regelungsinhalte in § 19 UVP-G um.

In den Erläut der RV zur Genehmigung des Abschlusses des Übereinkommens wurde festgehalten, dass die (gesamte) Aarhus-Konvention der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich ist.⁵⁾ Von einem Beschluss des NR gem Art 50 Abs 2 B-VG („Erfüllungsvorbehalt“ oder „spezielle Transformation“)⁶⁾ wurde abgesehen, weil das Abkommen als gemischtes Abkommen tw in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt.⁷⁾ Die Aarhus Konvention ist demnach nicht direkt anwendbar.^{8), 9)}

In der Rs *Slowakischer Braunbär*¹⁰⁾ stellte der EuGH fest, dass das der Öffentlichkeit zustehende Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren¹¹⁾ vor einem Gericht/einer unparteiischen Stelle vom Erlass weiterer Rechtsakte abhängt. Eine unmittelbare Wirkung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention – Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren – ist daher ausgeschlossen.

Aus den Bestimmungen der Aarhus-Konvention lässt sich somit keine Verpflichtung einer Behörde ableiten, weil keine unmittelbare Anwendbarkeit gegeben ist und das Abkommen keine subjektiven Rechte begründet.

C. Keine Parteistellung nach der UVP-RL

In der UVP-RL wurden die Begriffsbestimmungen „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ aus der Aarhus-Konvention übernommen. Die UVP-RL definiert in Art 1 Abs 2 lit e die „Öffentlichkeit“¹²⁾ als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ sowie „betroffene Öffentlichkeit“¹³⁾ als „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art 2 Abs 2 betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit

Dr. Peter Bußjäger ist Universitätsprofessor an der Universität Innsbruck. Dr. Stefan Lampert ist Rechtsanwaltsanwarter der Schönherr RAe GmbH und war am Verfahren „Stadttunnel Feldkirch“ beteiligt.

- 1) Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl I 2014/14.
- 2) RL 2003/35/EG.
- 3) RL 2011/92/EU.
- 4) Vgl T. Neger, 10 Jahre Aarhus-Konvention – Defizite bei der Umsetzung in das österreichische Recht, RdU 2009/64.
- 5) ErläutRV 654 BlgNR 22. GP.
- 6) Siehe dazu Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰⁾ (2014) Rz 119f mwN.
- 7) BVwG 17. 6. 2014, W113 2006688 – 1/8E, Pkt. 3.3.4 mwN.
- 8) US 22. 6. 2011, 3C/2011/5–8, B 320 Knoten Trautenfels Ps.
- 9) Siehe dazu auch BVwG 17. 6. 2014, W113 2006688 – 1/8E.
- 10) EuGH 8. 3. 2011, C-240/09.
- 11) Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention.
- 12) Art 2 Z 4 Aarhus-Konvention.
- 13) Art 2 Z 5 Aarhus-Konvention.

oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“. BI werden im Gegensatz zu Nichtregierungsorganisationen¹⁴⁾ (NGOs) in der UVP-RL nicht explizit genannt. Damit ist klargestellt, dass NGOs jedenfalls zur betroffenen Öffentlichkeit zählen. Inwieweit andere Gruppen diesen gleichzustellen sind (wie dies im ordentlichen Genehmigungsverfahren auf der Grundlage des UVP-G betreffend BI der Fall ist), ist vom nationalen Gesetzgeber zu entscheiden. Die UVP-RL macht diesbezüglich keine Vorgaben.

Eine Verfahrensbeteiligung einer BI ist daher mit Art 1 Abs 2 lit e UVP-RL nicht zu begründen.¹⁵⁾ Im Gegensatz zu dieser Auffassung ist nach einem Teil der Lehre eine BI dennoch Bestandteil der „betroffenen Öffentlichkeit“.¹⁶⁾ Argumentiert wird damit, dass, wenn der Gesetzgeber einer BI Parteistellung einräumt, wie dies im ordentlichen Genehmigungsverfahren der Fall ist, damit eine „betroffene Öffentlichkeit“ geschaffen werde, die in allen UVP-Verfahren die Rechte aus Art 11 UVP-RL wahrnehmen könne.¹⁷⁾ Dadurch, dass einer BI in einem vereinfachten UVP-Verfahren keine Parteistellung zukomme, werde ihr der unionsrechtlich gebotene Zugang zu einer Überprüfungsentscheidung durch ein unabhängiges Gericht genommen.¹⁸⁾ Dem ist entgegenzuhalten, dass gem Art 11 UVP-RL die MS sicherstellen, dass die „betroffene Öffentlichkeit“, welche ein „ausreichendes Interesse“ hat oder „eine Rechtsverletzung geltend“ macht, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einer unabhängigen Stelle hat, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung in Bezug auf die Umweltverträglichkeit des Projekts anzufechten.¹⁹⁾ Das Interesse der betroffenen NGOs gilt gem Art 11 Abs 3 UVP-RL als derartiges ausreichendes Interesse. BI sind aber gerade keine NGOs iS dieser Bestimmung. Dass dann, wenn der nationale Gesetzgeber im Rahmen seines Umsetzungsspielraums einer BI Parteistellung nur im „ordentlichen“ Genehmigungsverfahren einräumt, dies unionsrechtlich auch für vereinfachte Verfahren geboten sein sollte, ist nicht überzeugend.²⁰⁾

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass BI Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind, könnten sie sich nicht auf Art 11 UVP-RL stützen. Zwar hat der EuGH einzelne Bestimmungen der UVP-RL²¹⁾ für unmittelbar anwendbar erklärt; jedoch scheidet die unmittelbare Anwendbarkeit von Art 11 UVP-RL aus: Nach stRsp des EuGH ist eine RL nämlich nur dann unmittelbar anwendbar, wenn folgende drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:²²⁾

- Die RL muss hinreichend genau formuliert sein, sodass daraus unmittelbar, dh ohne Umsetzungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber, Rechte abgeleitet werden können („self-executing“);
- die in der RL festgesetzte Umsetzungsfrist muss abgelaufen sein, ohne dass die RL vollständig und richtig umgesetzt wurde;
- die unmittelbare Wirkung der RL darf nicht zu einer Verpflichtung eines Bürgers gegenüber dem Staat oder einem anderen Einzelnen führen. Der EuGH hat in der Rs „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen e. V.“ Folgendes ausgesprochen:²³⁾

„Betrachtet man Art 10 a der Richtlinie 85/337 [nunmehr Art 11 UVP-RL] als Ganzen, lässt er den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum sowohl hinsichtlich der Bestimmung dessen, was eine Rechtsverletzung darstellt, als auch hinsichtlich der Festlegung insbesondere der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen und der Stellen, bei denen diese einzulegen sind.“

Daraus ist abzuleiten, dass Art 11 UVP-RL dem nationalen Gesetzgeber einen zu großen Umsetzungsspielraum einräumt, insb was die Festlegung des Kreises der betroffenen Öffentlichkeit betrifft, sodass eine unmittelbare Anwendbarkeit dieser Bestimmung ausscheidet.

D. Keine Parteistellung nach UVP-G

1. Nationale Rechtslage

Das UVP-G unterscheidet zwischen zwei Verfahrensarten. Die eine nennt das UVP-G vereinfachtes Verfahren, beim zweiten unterlässt es eine Namensgebung. In der Praxis wird von einem vereinfachten und einem „ordentlichen“ UVP-Verfahren gesprochen. Beide Verfahrensarten unterscheiden sich im Anwendungsbereich. Das „ordentliche“ Verfahren findet bei Vorhaben des Anh 1 Spalte 1 UVP-G Anwendung und das vereinfachte Verfahren bei Vorhaben des Anh 1 Spalten 2 und 3 UVP-G.

Nach derzeit geltender Rechtslage haben BI im „ordentlichen“ UVP-Verfahren²⁴⁾ Parteistellung. Im vereinfachten UVP-Verfahren²⁵⁾ haben BI jedoch lediglich Beteiligtenstellung und das Recht auf Akteneinsicht.²⁶⁾ Dadurch verfügen BI im vereinfachten UVP-Verfahren gegen den Genehmigungsbescheid über kein Rechtsmittel, außer ihre prozessualen Beteiligungsrechte wurden verletzt.²⁷⁾

14) Das UVP-G spricht von Umweltorganisation.

15) *Berger*, UVP-Verfahren: Vereinbarkeit von Unionsrecht und Präklusion, RdU-U&T 2012/12.

16) *Altenburger/Berger*, UVP-G² § 19 Rz 52; *Altenburger/N. Raschauer*, Was folgt auf „Angerschluft“ und „Brenner-Basistunnel“? RdW 2011/131; *Pürgy*, Die Bürgerinitiative im UVP-Verfahren, in *Ennöckl/N. Raschauer* (Hrsg), UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat (2008) 121 (126).

17) *Berl*, Die Bürgerinitiative, ihre Rechte und das Verhältnis zu ihren Unterstützern, RdU 2014/03, 103 ff (104) mwN.

18) *Pürgy* in *Ennöckl/N. Raschauer*, UVP-Verfahren 121 (138); *Altenburger/Berger*, UVP-G² § 19 Rz 52.

19) *Forster*, De facto kein Rechtsschutz? RdU 2014/4.

20) Vgl *Berl*, Bürgerinitiative 104 FN 20, der diese Frage offen lässt.

21) Im Fall der nicht fristgerechten oder konkreten Umsetzung der RL sind jedenfalls Art 2, 3 und 8 UVP-RL 2011/92 für die in Anh 1 aufgeführten Projekte unmittelbar wirksam; EuGH 11. 8. 1995, C-431/92; 24. 10. 1996, C-72/95; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union³ (2013) Rz 83.

22) *Streinz*, Europarecht⁷ (2005) Rz 451 mwN.

23) EuGH 12. 5. 2011, C-115/09.

24) Anh 1 Spalte 1 angeführte Vorhaben. Siehe auch *Schnedl*, Umweltrecht² (2014) 162.

25) Anh 1 Spalten 2 und 3 sowie Kumulation von Vorhaben nach § 3 Abs 2 und § 3 a Abs 6 UVP-G.

26) § 19 Abs 2 UVP-G.

27) Vgl *Altenburger/Berger*, UVP-G² § 19 Rz 31.

2. Rechtsprechung

Der Umweltsenat (US) hat in der E *LB 100 Drautal Straße* ausgesprochen, dass sich aus Art 1 Abs 2 UVP-RL – anders als bei Umweltorganisationen gem § 19 Abs 1 Z 7 UVP-G (NGOs) – nicht zwingend ergibt, dass BI nach innerstaatlichem Recht in allen Fällen Parteistellung als betroffene Öffentlichkeit einzuräumen wäre.²⁸⁾ Aus unionsrechtlicher Sicht ist es nicht geboten, BI im UVP-G aufzunehmen.²⁹⁾ Neben dem US steht auch der VfGH der in der Lit³⁰⁾ behaupteten unionsrechtlichen Notwendigkeit einer Parteistellung für BI ablehnend gegenüber, wenn er judiziert, dass eine Verletzung in der subjektiven Rechtssphäre einer lediglich zu beteiligenden BI nicht stattfinden kann, „auch wenn das Gemeinschaftsrecht vereinzelt die Beteiligung der Öffentlichkeit (auch in Gestalt von Bürgerinitiativen)“ vorsehe.³¹⁾ Auch der VwGH betont in einer E, dass die UVP-RL „im Wesentlichen prozessualen Charakter“ hat und ihr damit nur verfahrensrechtliche Bedeutung zukommt,³²⁾ während Parteistellung ja mit einem subjektiven Recht auf eine bestimmte inhaltliche Entscheidung verbunden ist.

Die UVP-RL lässt den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei können die MS auch gleichzeitig verschiedene Formen vorsehen, die entweder parallel oder in einem nach Vorhabensarten abgestuften System angeboten werden.³³⁾ Aus Art 291 Abs 1 AEUV ergibt sich, dass die MS die Hauptverantwortung für den Vollzug des Unionsrechts tragen.³⁴⁾

3. Keine Gleichstellung von BI mit NGOs

Für NGOs gelten andere – strengere – Konstituierungsvoraussetzungen als für BI. Schon aus diesem Grund ist eine Differenzierung der verfahrensrechtlichen Stellung von BI und NGOs gerechtfertigt. Würden NGOs mit einer BI gleichgesetzt werden, so wäre dies unsachlich und mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar. § 19 Abs 6 UVP-G legt die umfassend zu erfüllenden Kriterien einer NGO fest:³⁵⁾

- Die Umweltorganisation (die NGO) muss als Verein oder als Stiftung organisiert sein;
- die NGO muss in erster Linie das Ziel haben, die Umwelt zu schützen;
- sie darf nicht gewinnorientiert arbeiten, sondern muss gemeinnützig tätig sein;
- die NGO muss seit mindestens drei Jahren mit dem vorrangigen Zweck des Umweltschutzes bestanden haben.

NGOs müssen zum Zeitpunkt der Erhebung von Einwendungen über einen vom BMLFUW im Einvernehmen mit dem BMWFV erlassenen Anerkennungsbescheid verfügen. Dieser Anerkennungsbescheid ist vorab, also unabhängig von einem Genehmigungsverfahren, zu beantragen. Der Anerkennungsbescheid stellt fest, dass die NGO die in § 19 Abs 6 UVP-G festgelegten Kriterien erfüllt. BI hingegen haben im vereinfachten UVP-Verfahren lediglich die Voraussetzungen des § 19 Abs 4 UVP-G für eine rechtmäßige Konstituierung bei sonstiger Präklusion zu erfüllen: Ihre Stellungnahme³⁶⁾ ist wäh-

rend der Auflagefrist nach § 9 Abs 1 UVP-G von mind 200 in der Standortgemeinde oder einer unmittelbar angrenzenden Gemeinde für Gemeinderatswahlen Wahlberechtigten zu unterstützen.³⁷⁾

Würden nun BI mit NGOs auf nationaler Ebene völlig gleichgestellt, so würde eine unsachliche Differenzierung und somit ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vorliegen: BI würden aufgrund ihrer einfachen Konstituierungsvoraussetzungen unsachlich besser gestellt werden als NGOs. Während BI das Recht haben, den VwGH und den VfGH anzurufen, ist NGOs der Zugang zum VfGH verwehrt. Dies zeigt deutlich, dass der Gesetzgeber von keiner vergleichbaren Stellung der beiden Rechtsinstitute ausging.³⁸⁾ Art 1 Abs 2 UVP-RL erwähnt zudem ausdrücklich nur NGOs und nicht BI. Eine Gleichstellung beider Institute würde auf nationaler Ebene zu einer unsachlichen Differenzierung führen.

28) US 6. 5. 2009, 4B/2008/12–22, *LB 100 Drautal Straße*.

29) *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 22.

30) Vgl *M. Meyer*, Parteistellung für NGOs, in *IUR/ÖWAV* (Hrsg), Jahrbuch Umweltrecht (2006) 141 ff; *Pürgy* in *Ennöckl/N. Raschauer* (Hrsg), UVP-Verfahren 121 (138 f); *Altenburger/Berger*, UVP-G³ § 19 Rz 52; *Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler*, UVP-G³ § 19 Rz 99.

31) Vgl VfSlg 17.808/2006; *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 177.

32) VwGH 30. 6. 2006, 2002/03/0213, Pkt. 3.4.2.

33) Vgl *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G § 19 Rz 22.

34) Vgl *Schusterschitz* in *Mayer/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV (2014) Art 291 AEUV Rz 5.

35) *Merl*, Umweltverträglichkeit neu, RdU 2005/24.

36) Von dieser Stellungnahme sind Einwendungen iSd AVG zu unterscheiden; vgl dazu bereits *Pürgy* in *Ennöckl/N. Raschauer* (Hrsg), UVP-Verfahren 121 (142 f).

37) *Baumgartner*, Parteistellungen im UVP-G nach der Nov 2004, *ecolex* 2005, 275.

38) VfGH 20. 9. 2011, B 898/11; *Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler*, UVP-G³ § 19 Rz 124.

SCHLUSSSTRICH

- *Es ist weder völkerrechtlich noch unionsrechtlich geboten, einer BI Parteistellung in einem vereinfachten UVP-Verfahren einzuräumen.*
- *Eine Gleichstellung von BI mit NGOs würde auf nationaler Ebene zu einer verfassungswidrigen unsachlichen Differenzierung führen.*