

# 1. Einleitung und Problemstellung

---

Der Begriff der Bürgerinitiative (BI) ist vieldeutig und umfasst im allgemeinen Sprachgebrauch eine Vielzahl von Erscheinungsformen der Zivilgesellschaft. BI bilden sich, um gemeinsame Anliegen, sei es bei konkreten Infrastrukturprojekten oder in gesellschaftlichen Fragen, durchzusetzen.

Im UVP-Verfahren treten BI zumeist in der Hoffnung auf, ein Projekt verhindern zu können oder zumindest bestimmte Interessen in der Genehmigung des Projekts durchzusetzen. Freilich kann es auch BI geben, die konkrete Vorhaben durchsetzen wollen, wenngleich diese eindeutig in der Minderzahl sind.

Die vorliegende Publikation behandelt Rechtsfragen, die sich in Zusammenhang mit dem Auftreten von BI in UVP-Verfahren ergeben: Welche für die BI maßgeblichen Rechtsgrundlagen gibt es? Was ist eine BI und wie wird sie konstituiert? Welche Rechte hat die BI? Wer handelt für sie und welche Verantwortlichkeiten bestehen? Diese und andere Rechtsfragen sollen aufgeworfen und beantwortet werden.



## 2. Rechtsgrundlagen

---

### 2.1 Historische Aspekte

Die Ereignisse rund um das seinerzeit geplante Donaukraftwerk **Hainburg** 1984/85<sup>1</sup> gaben sicherlich den ersten Anstoß – zumindest auf ministerieller Ebene –, Regelungen über eine Bürgerbeteiligung in Verwaltungsverfahren zu schaffen. Die ersten Arbeitsergebnisse äußerten sich ua in Form einer Regierungsvorlage zu einer Nov zum AVG<sup>2</sup>, die dem Nationalrat in der folgenden Gesetzesperiode in modifizierter Fassung ein zweites Mal<sup>3</sup> unterbreitet wurde.<sup>4</sup> Beide Regierungsvorlagen schlugen vor, das AVG um (verfahrensrechtliche) Regelungen eines **Bürgerbeteiligungsverfahrens** zu ergänzen, wobei die Entscheidung für oder gegen die Durchführung einer Bürgerbeteiligung dem jeweiligen Materiengesetzgeber überlassen werden sollte.<sup>5</sup>

Parallel zu den beiden (oben erwähnten) Regierungsvorlagen wurde auch an Konzepten zu einem UVP-Verfahren gearbeitet. Bereits die ersten frühen Entwürfe enthielten Überlegungen zur Bürgerbeteiligung. Zum Ausdruck kam dieses Konzept in der Regierungsvorlage<sup>6</sup> des Jahres 1991 zum UVP-G. Darin wurde die Idee der Bürgerbeteiligung aufgegriffen und sogleich mit den §§ 8 und 13 der Regierungsvorlage<sup>7</sup> umgesetzt. Gleichzeitig zu die-

---

1 Aufgrund der Erklärung zum „bevorzugten Wasserbau“ nach den damals in Geltung stehenden Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes war im Jahr 1984 das geplante Donaukraftwerk Hainburg bewilligt worden. Im Dezember 1984 kam es zu Protesten in der Stopfenreuther Au, nachdem dort mit den ersten Bauarbeiten begonnen worden war. Die nachfolgende Besetzung der Au durch die Demonstranten führte im Ergebnis dazu, dass auf den Bau des Kraftwerks verzichtet wurde. Für die Umweltbewegung in Österreich war der Erfolg von Hainburg von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

2 841 BlgNR 16. GP.

3 240 BlgNR 17. GP.

4 Vgl *Hauer in Berghaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 2 mwN.

5 Vgl *Hauer in Berghaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 2 mwN.

6 269 BlgNR 18. GP.

7 269 BlgNR 18. GP.

ser Regierungsvorlage haben Initiativanträge<sup>8</sup> die Wiederaufnahme der Arbeiten zu einem „Bürgerbeteiligungsgesetz“ ausgelöst. Das UVP-G ist einerseits auf diese (soeben erwähnte) Regierungsvorlage<sup>9</sup> und andererseits auf diese Initiativanträge für ein Bürgerbeteiligungsgesetz<sup>10</sup> zurückzuführen. Beide Entwürfe wurden im Zuge der parlamentarischen Beratungen zum nunmehrigen UVP-G „zusammengeführt“ und grundlegend überarbeitet.<sup>11</sup> Dabei wurden auch entsprechende verfassungsrechtliche Grundlagen für das UVP-G geschaffen. In Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG wurde eine Bundeskompetenz zur Gesetzgebung bei Vollziehung der Länder („Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben.“) verankert. In Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG wurde die gesonderte Bundeskompetenz „Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist und für welche die Verwaltungsvorschriften eine Trassenfestlegung durch Verordnung vorsehen“, eingeführt.

Art 11 B-VG erhielt außerdem einen Abs 6 mit einer Bedarfskompetenz des Bundes zur Regelung des Bürgerbeteiligungsverfahrens.<sup>12</sup>

Im Ergebnis enthielt die Stammfassung des UVP-G, auf diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen aufbauend, zwei grundlegend voneinander zu unterscheidende Verfahrenstypen:<sup>13</sup>

- Ein Verfahren für besonders umweltbedeutsame Vorhaben; Umweltverträglichkeitsprüfungen mit Parteistellung von BI (sog „**unselbstständige Bürgerbeteiligung**“<sup>14</sup>), Gemeinden und Umweltschutzwärtern.<sup>15</sup> Die Bürgerbeteiligung erfolgte dabei nach dem 2. Abschnitt des UVP-G StF.
- Ein Verfahren für „minder bedeutsame“ Vorhaben im Hinblick auf die Umweltauswirkungen. Dabei handelte es sich um ein Bürgerbeteili-

---

8 208/A, 209/A, 210/A, 211/A 18. GP.

9 269 BlgNR 18. GP.

10 210/A, II-2735 BlgNR 18. GP; s auch die begleitenden Initiativanträge zu AVG, B-VG und VwGG: 208, 209 und 211/A, II-2733, 2734 und 2736 BlgNR 18. GP.

11 Vgl AB 1179 BlgNR 18. GP, 2 f; *Schmelz*, *ecolex* 1994, 723.

12 *Bußjäger*, *JBl* 1995, 690 (690).

13 *Schmelz*, *ecolex* 1994, 723.

14 *Hauer in Bergthaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 6.

15 2. Abschnitt des UVP-G; der dritte Abschnitt betreffend UVP für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken soll im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht bleiben.

gungsverfahren mit **bloßer Beteiligtenstellung** von BI (sog „**selbstständige Bürgerbeteiligung**“<sup>16</sup>), Gemeinden und Umweltanwalt (UA).<sup>17</sup> Die Bürgerbeteiligung erfolgte dabei nach dem 5. Abschnitt des UVP-G StF.

Im Unterschied zur Bürgerbeteiligung nach dem 2. Abschnitt, die in das UVP-Verfahren integriert ist, fand die Bürgerbeteiligung nach dem 5. Abschnitt nicht in einem konzentrierten Verfahren, sondern als „Annex“ zu einem Hauptverfahren („Leitverfahren“) statt.<sup>18</sup>

Nicht zuletzt aufgrund dieser komplexen Entstehungsgeschichte enthalten weder die Regierungsvorlage zur Stammfassung des UVP-G<sup>19</sup> noch der einschlägige Ausschussbericht<sup>20</sup> spezifische und befriedigende Erläuterungen zur Bürgerbeteiligung, insb zur Bürgerbeteiligung iSd 5. Abschnitts der Stammfassung des UVP-G.<sup>21</sup>

Nichtsdestotrotz war der Gedanke, Bürger an Verwaltungsentscheidungen partizipieren zu lassen, bereits vor der Entstehung des UVP-G Gegenstand von Überlegungen des Gesetzgebers und wurde in den verschiedensten Formen kritisch diskutiert und teilweise verwirklicht.<sup>22</sup>

## 2.2 Internationales Recht

Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit internationales Recht Vorschriften über die Beteiligung von BI in Verwaltungsverfahren vorsieht.

### 2.2.1 Aarhus-Konvention<sup>23</sup>

Das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde am 25.06.1998 von Österreich unterzeichnet. Die Ratifikation durch Österreich erfolgte dagegen erst am 17.01.2005.<sup>24</sup> Das Übereinkommen ist gem Art 20 Abs 1 Aarhus-Konven-

16 *Hauer in Bergthaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 6 f mwN.

17 5. Abschnitt des UVP-G StF.

18 *Hauer in Bergthaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 8 f mwN; vgl *Schmelz*, *ecolex* 1994, 723.

19 269 BlgNR 18. GP.

20 1179 BlgNR 18. GP.

21 *Hauer in Bergthaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 3 mwN.

22 Vgl *Hauer in Bergthaler/Weber/Wimmer*, UVP, Kap XIV Rz 1 ff mwN.

23 Die folgenden Ausführungen stützen sich maßgeblich auf *Bußjäger/Larch*, RdU 2006, 52. Siehe aber auch *Bergthaler*, RdU-UT 2015, 86.

24 BGBl III 2005/88; siehe *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit 19 mwN.

tion bereits am 30.10.2001 in Kraft getreten.<sup>25</sup> Für Österreich ist der Vertrag aber gem Art 20 Abs 3 erst am 17.04.2005 wirksam geworden.

Die sog Aarhus-Konvention ruht auf drei Säulen:

- **1. Säule:** Gewährleistung des Zugangs zu Umweltinformationen
- **2. Säule:** Partizipation der Öffentlichkeit an bestimmten umweltrelevanten Entscheidungsverfahren
- **3. Säule:** Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Materielle Vorschriften für die Genehmigung bestimmter Vorhaben werden nicht aufgestellt. Es ist offensichtlich, dass Regelungen über BI maßgeblich in der 2. Säule zu suchen sind.

Gem Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention ist sicherzustellen, dass Mitglieder der **betroffenen Öffentlichkeit**, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen, auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Art 6 Aarhus-Konvention Anwendung findet. Das Interesse von NGO gilt als ausreichendes Interesse iSd Art 9 Abs 2 lit a Aarhus-Konvention.

Weiters ist nach der nicht ganz klaren Formulierung des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention zu garantieren, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Offensichtlich muss das Instrument nach Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention ein *aliud* gegenüber den sonstigen Überprüfungsverfahren nach Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention sein. Aus der Bestimmung geht ebenso hervor, dass die Vertragsstaaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum bei der Festlegung der Kriterien haben, die festlegen, welche verwaltungsbehördlichen Entscheidungen und Unterlassungen angefochten werden können.

---

25 Dies war der neunzigste Tag nach dem Tag der Hinterlegung der sechszehnten Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitragssurkunde; siehe dazu *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit 19 mwN.

Die Aarhus-Konvention ist durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen.<sup>26</sup> Da auch die Europäische Union Vertragspartner ist, wurden ihre Inhalte bereits weitgehend in Europäisches Recht umgesetzt. Die hier interessierenden Punkte finden sich in der RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (sog „Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie“)<sup>27</sup>.

Man wird wohl davon ausgehen können, dass der nationale Gesetzgeber bei der Festlegung von Kriterien für die Einräumung von Parteistellung für „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ zwar weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten, aber keine völlige Freiheit besitzt. Im Hinblick auf das Ziel des Übereinkommens, das bereits in der Präambel die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung betont, und das bei der Interpretation völkerrechtlicher Verträge von besonderer Bedeutung ist,<sup>28</sup> wird man wohl neben einer allgemeinen Verpflichtung des Gesetzgebers zur Erlassung sachlich begründeter Regelungen auch die Überlegung gelten lassen müssen, eine bessere Teilhabe der Betroffenen sicherzustellen.<sup>29</sup>

### 2.2.2 Espoo-Konvention<sup>30</sup>

Das am 25.02.1991 unterzeichnete Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen samt Anhängen und Erklärung (sog „Espoo-Konvention“) wurde von Österreich im Juli 1994 ratifiziert und im BGBl III 1997/201 kundgemacht. Das Übereinkommen ist am 10.09.1997<sup>31</sup> in Kraft getreten.<sup>32</sup> Die Konvention ist ein völkerrechtliches Übereinkommen der United Nations Economic Commission

26 Siehe auch *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit 32 f mwN.

27 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, ABl L 2003/156, 17.

28 Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge *Binder/Zemanek* in *Reinisch* (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I<sup>5</sup> 72 f.

29 Die Judikatur wendet die bestehende einfachgesetzliche Rechtslage zunehmend im Sinne einer extensiven Interpretation der Aarhus-Konvention an (vgl *Bergthaler*, RdU-UT 2015, 86 (89 f)). Siehe auch die Kritik von *Donat et al*, RdU 2013, 196 (197 f) an der österreichischen Rechtslage.

30 Die folgenden Ausführungen stützen sich maßgeblich auf *Bußjäger/Larch*, RdU 2006, 104.

31 BGBl III 1997/201.

32 *Bachl*, Die (betroffene) Öffentlichkeit 102 mwN.

for Europe (UNECE) zur Beteiligung betroffener Staaten und deren Öffentlichkeit an UVP-Verfahren in anderen Staaten für Vorhaben, die erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben können.

Das Übereinkommen ist einer unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich nicht zugänglich:<sup>33</sup> Der Nationalrat hat anlässlich der Genehmigung dieses Staatsvertrags beschlossen, dass dieser durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist;<sup>34</sup> dieser Erfüllungsvorbehalt enthält daher die Anordnung, den Inhalt des Staatsvertrags in Durchführungsgesetze umzuformen und schließt gleichzeitig die unmittelbare Anwendung der Konvention aus.<sup>35</sup>

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien grundsätzlich zur Ergreifung aller zweckmäßigen und wirksamen Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und Überwachung erheblicher, grenzüberschreitender nachteiliger Auswirkungen eines geplanten Projekts.<sup>36</sup> Kernstück des Übereinkommens ist jedoch die Verpflichtung, bei den in Anh I angeführten geplanten Projekten ein Verfahren zur UVP einzuführen, soweit sie erhebliche, **grenzüberschreitende** nachteilige Auswirkungen haben können. Ebenso soll eine **Beteiligung der Öffentlichkeit** sowie die Ausarbeitung der in Anh II angeführten Dokumentation zur UVP ermöglicht werden.<sup>37</sup> Die UVP muss vor der Entscheidung über das betreffende Projekt durchgeführt werden.<sup>38</sup> Weiters gilt eine Informationspflicht der betroffenen (Vertrags-)Parteien.<sup>39</sup> Rechtsfolgen einer solchen Information können die Aufnahme von Gesprächen sein<sup>40</sup>, weiters gilt eine Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>41</sup>

Die UVP ist zumindest auf Projektebene durchzuführen.<sup>42</sup> Eine Anwendung auf Politiken, Pläne und Programme ist erwünscht, aber nicht verpflichtend.<sup>43</sup> Die Abwicklung der UVP wird in weiteren Bestimmungen der Konvention präzisiert.

---

33 Vgl die ErläutRV 1616 BlgNR 18. GP; VwGH 30.06.2006, 2005/04/0195.

34 Vgl BGBl III 1997/201.

35 *Berka*, Verfassungsrecht<sup>5</sup> Rz 270 unter Hinweis auf VfSlg 12.558/1990; siehe auch BVwG 21.04.2015, W193 2012936-1/11E.

36 Vgl § 2 Abs 1 Espoo-Konvention.

37 Vgl Art 2 Abs 2 Espoo-Konvention.

38 Vgl Art 2 Abs 3 Espoo-Konvention.

39 Vgl Art 2 Abs 4 Espoo-Konvention.

40 Vgl Art 2 Abs 5 Espoo-Konvention.

41 Vgl Art 2 Abs 6 Espoo-Konvention.

42 Vgl Art 2 Abs 7 Espoo-Konvention.

43 Vgl Art 2 Abs 7 zweiter Satz Espoo-Konvention.