

Umweltverfahren wirksam gestalten: Nutzen und Erfolgsfaktoren



Inhalt

3

Einleitung

4

Nutzen von
Umweltverfahren

5

Erfolgsfaktoren

8

Öffentlichkeitsbeteiligung
verbessert die
Bescheidqualität

9

Qualität braucht
Struktur: Auch die Form
bedingt den Inhalt

10

Kein Spielverderber:
Öffentlichkeitsbeteiligung
führt nicht zu Abweisungen

11

Unabhängig von
Parteistellung: Argumente
haben Gewicht

Einleitung

Die Einhaltung von Umweltstandards dient dem Schutz der Gesundheit und der Lebensqualität der Menschen, der Tiere sowie der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen. Die Umweltgesetze der letzten Jahrzehnte haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Lebensqualität in Österreich eine der höchsten weltweit ist. In Umweltverfahren, das betrifft insbesondere die Errichtung von Betriebsanlagen, Skiliften, Straßen oder Kraftwerken, wird geprüft, ob Projekte mit den Umweltgesetzen übereinstimmen. Bei größeren Vor-

haben müssen seit einigen Jahren neben Betroffenen wie Nachbar:innen auch Umweltschutzorganisationen rechtlich gehört werden. Dadurch haben sich Konflikte von der Baustelle in gesetzlich strukturierte Genehmigungsverfahren verlagert. Trotz des grundsätzlichen Nutzens von Umweltverfahren für die Gesellschaft kommen Umweltverfahren und die Rechte der Öffentlichkeit in diesen Verfahren immer wieder unter Druck. Beklagt werden lange Verfahrensdauern, zu viele Parteien und zunehmende Genehmigungsvoraussetzungen.

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und die Universität für Bodenkultur Wien (BOKU) haben dieses Spannungsfeld im Rahmen zweier Studien aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet:

1

Qualitative Datenerhebung von Nutzen, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen von Umweltverfahren durch 19 Interviews mit Verfahrensbeteiligten (Behörden, Gerichten, Sachverständigen, Umwelthanwaltschaften, Umweltschutzorganisationen)

2

Vergleichende Analyse der 56 UVP-Genehmigungsbescheide zwischen August 2000 und Oktober 2021 zu vier ausgewählten Vorhabentypen (Schigebiete, Einkaufszentren, Schnellstraßen und sonstige Straßen sowie Anlagen für gefährliche Abfälle)

Nutzen von Umweltverfahren



schaffen Rechts- und Planungssicherheit für Projektwerbende in vielfältigen und komplexen Materien in verhältnismäßig kurzer Zeit



stellen die Wahrung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen und den Schutz vor Willkür sicher



fördern die Akzeptanz der Projekte durch die Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit und das dadurch hergestellte Kräftegleichgewicht (Befriedungsfunktion)



tragen zur Qualitätssicherung (von Verfahren und Projekten) durch die Öffentlichkeitsbeteiligung bei



schützen die Umwelt und stärken die Lebensqualität der Bevölkerung

Erfolgsfaktoren

Ausreichend Ressourcen und fachliche und soziale Kompetenz der Behörde

Aufgrund der Größe und Komplexität der Verfahren brauchen die Behörden ausreichend personelle Ressourcen für die Führung von Umweltverfahren, um das gute Gelingen des Verfahrens sichern zu können. Das beinhaltet auch genügend Amtssachverständige in allen Fachbereichen, die für eine hochwertige Betreuung von Umweltverfahren zur Verfügung stehen.



Fachliche und soziale Kompetenz:
→ gute **Koordination und Kommunikation**
→ **Affinität der Verfahrensleitung zu fachlichen Themen**



**Öffentlichkeitsbeteiligung ist wichtig.
Die Transparenz erhöht auch die Qualität
der Verfahren.**



Gute und frühzeitige Kommunikation, Information und Beteiligung

Eine gute und frühzeitige Kommunikation und Information durch Projektwerbende und Behörden über das geplante Projekt und das durchzuführende Verfahren steht bei allen interviewten Gruppen der Verfahrensbeteiligten im Mittelpunkt. Auch eine klare gesetzliche Verankerung von Beteiligungsrechten in Umweltverfahren ist essentiell, um Planbarkeit für alle Beteiligten zu gewährleisten.



Verfahrensbeteiligung:
→ **Kenntnis von Handlungsoptionen**
→ **Konstruktivität**
→ **Dialogbereitschaft auf allen Seiten**

Gutes Verfahrensmanagement

Bei Umweltverfahren wie der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) koordiniert und verantwortet eine Behörde das gesamte Verfahren (One-stop-Shop). Das ermöglicht nicht nur eine komplexe Gesamtbeurteilung von ineinandergreifenden Materien, sondern erleichtert durch eine Ansprechperson auch den Beteiligungsprozess.



Transparente Verfahrensstruktur:

- gute zeitliche Planung
- klare inhaltliche Vorgaben
- gute Verhandlungsführung
- Nachvollziehbarkeit



Fehlende konzeptive Planung im Vorfeld spart keine Zeit, sondern verlängert Genehmigungsverfahren.



Verbindliche und kohärente strategische Planungen

Strategische Planungen, etwa im Energiebereich oder in der Raumordnung, bieten einen übergeordneten Rahmen, in dem Grundsatzfragen vorab geklärt werden können. Sofern diese Bindungswirkung auf Projektebene entfalten, entlasten sie die Genehmigungsverfahren, verringern die Kosten für etwaige Planänderungen oder Ausgleichsmaßnahmen im Nachhinein und leisten einen Beitrag zur Qualitätssteigerung.

Dabei wird die begleitende Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) als wichtig angesehen. Die SUP zeichnet sich durch eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess, etwa bei Varianten- und Standortprüfungen, aus.



Öffentlichkeitsbeteiligung:

- Würdigung der Stellungnahmen
- Berücksichtigung in Plänen und SUP

Vollständige und qualitativ hochwertige Beurteilungsgrundlagen

Ein durchdachtes und gut abgestimmtes Projekt ist die Grundlage für ein erfolgreiches Umweltverfahren. Hier steht insbesondere die fachlich gute und vollständige Bewertung der Umweltauswirkungen im Vordergrund. Als Voraussetzung dafür ist es wesentlich, dass die für die Beurteilung erforderlichen Umweltdaten möglichst umfassend vorliegen und für die Verfahrensbeteiligten auch zugänglich sind.



Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert die Bescheidqualität

Merkmale für verbesserte Bescheidqualität

- + erhöhte Dichte der Argumente
- + sorgfältiger begründete Abwägungen
- + profundere rechtliche Beurteilung

Eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit sorgt in der Regel für eine umfassendere Beleuchtung bestehender Problemfelder und veranlasst die Behörde zu einer vertieften Begründung ihrer Entscheidung. Das könnte daran liegen, dass einerseits ein gewisser Druck durch öffentliche Aufmerksamkeit zu einer gründlicheren Vorgehensweise animiert und andererseits durch mehr Verfahrensbeteiligte auch Themen angeschnitten werden, die sonst unbeachtet blieben.

Umgekehrt sind Verfahren ohne Beteiligung auch häufig jene mit den schwächsten rechtlichen Bescheidbegründungen. Dabei kaschiert das seitenweise Anführen

von punktuell relevantem Gesetzestext nicht, dass sich die Essenz der rechtlichen Beurteilung mitunter nur auf wenige Sätze beschränkt. Weniger ist nicht immer mehr: Wenn sich die rechtliche Beurteilung in einem 50-seitigen Bescheid auf einen einzigen Satz beschränkt, dann ist entweder der Satz zu lang oder die Begründung zu dünn. Besonders deutlich trennt sich die rechtliche Spreu vom Weizen auch, wenn es um Interessenabwägungen (z. B. im Naturschutz) geht. Bei solchen sollte die Behörde Argumente auf gehaltvolle Art und Weise abwägen. Falls sie das nicht tut, so kann die am Verfahren beteiligte Öffentlichkeit das immerhin aufgreifen.

Qualität braucht Struktur: Auch die Form bedingt den Inhalt

Die inhaltliche Qualität der Bescheidbegründung hängt auch mit der formalen Gestaltung des Bescheides zusammen. Um die integrative Gesamtbewertung aller relevanten Umweltauswirkungen nachvollziehen zu können, müssen die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammengefasst werden. Diesen gesetzlichen Anforderungen (§ 42 Abs 1 UVP-G in Verbindung mit § 60 AVG) werden UVP-Bescheide in der Praxis nicht immer gerecht. So gibt es auch Genehmigungsbescheide, in denen die Subsumtion – formal und inhaltlich – weitgehend losgelöst vom Sachverhalt und seiner Begutachtung

stattfindet und damit zur leeren Worthülse wird. Strukturelle Voraussetzung für eine sorgfältige Subsumtion sind nachvollziehbare Sachverständigengutachten und ihre Erörterung. Dabei ist eine undifferenzierte Aneinanderreihung der meist zahl- und umfangreichen eingeholten Gutachten entbehrlich. Unzureichend ist aber auch die Beschränkung darauf, bloß anzugeben, dass die eingeholten Gutachten in der mündlichen Verhandlung erörtert wurden und das Projekt aus sachverständiger Sicht im Ergebnis als genehmigungsfähig einzustufen ist. **Die goldene Mitte wäre wohl, die maßgeblichen Erwägungen der Gutachten zu erläutern und rechtlich zu bewerten.**



*Anwendung einer Rechtsnorm auf einen Sachverhalt

Kein Spielverderber: Öffentlichkeitsbeteiligung führt nicht zu Abweisungen

Eine Stichprobe von vier der insgesamt vierzehn endgültig nicht bewilligten Vorhaben in der UVP-Datenbank zeigt, dass es nicht unbedingt die Vorhaben mit starker Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren sind, die scheitern. Bei drei der vier nicht bewilligten Vorhaben war die Beteiligung durch die Öffentlichkeit schwach, zweimal war nur der Umweltschützer und einmal waren nur Nachbar:innen beteiligt.

Das verwundert insofern nicht, als Erfolg oder Scheitern eines Projektes letztlich von der Erfüllung der verschiedenen gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der Einhaltung von Umweltstandards, abhängig ist (materielle Genehmigungsfähigkeit). Diese Genehmigungsfähigkeit herzustellen liegt an den Antragstellenden und gelingt in aller Regel durch die Erteilung von Auflagen. Dabei ist im Allgemeinen zwar kein Zusammenhang zwischen der Menge der Auflagen und der Öffentlichkeitsbeteiligung nachweisbar. Im Einzelfall wirken jedoch gerade Umweltschutzverbände und Umweltschutzorganisationen auf hohe Umweltschutzstandards hin und zeichnen dadurch zumindest mitverantwortlich für verstärkte Auflagen, insbesondere im Naturschutz. Öffentlichkeitsbeteiligung sorgt also allenfalls für Auflagen, aber nicht für Abweisungen.

Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation

387

bewilligte Vorhaben

48

laufende
Genehmigungs- bzw.
Rechtsmittelverfahren

14

nicht bewilligte
Vorhaben

Stand: 1. November 2021

Unabhängig von Parteistellung: Argumente haben Gewicht

Die formale Stellung von Beteiligten und die inhaltliche Bearbeitung und Würdigung ihres Vorbringens gehen miteinander auseinander, was eine Behörde eine „vielfach gepflogene Doppelgleisigkeit“ nennt. Die vergleichende Bescheidanalyse bestätigt diese selbstreflexive behördliche Einschätzung. Das ist bemerkenswert, denn gerade die Stellung von Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Nachbar:innen ist oft durchaus umstritten. Insbesondere Bürgerinitiativen hatten einen schweren Stand, ehe ihnen der Verwaltungsgerichtshof 2018 entgegen dem Gesetzeswortlaut auch in vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahren Parteistellung zusprach. Doch schon zuvor wurden auch bei einer formalen Zurückweisung die vorgebrachten

umweltrelevanten Aspekte behandelt. Dieses Vorgehen ist auch bei Einzelnen zu beobachten, wenn es z. B. nach der Feststellung, dass dem Einwendenden keine Parteistellung zukommt, heißt: *„Unabhängig davon hat sich der verkehrstechnische Amtssachverständige mit den Einwendungen des Herrn [Mustermann] fachlich auseinandergesetzt“*. Insgesamt scheint dem Vorbringen der beteiligten Öffentlichkeit unabhängig von der formalen Stellung im Verfahren Gewicht zuzukommen. Wie tiefgehend die Behandlung der Einwendungen und Stellungnahmen erfolgt, steht freilich auf einem anderen Blatt. Teilweise werden die vorgebrachten Argumente akribisch abgearbeitet, in anderen Fällen bloß wortkarg weggewischt.

“

Im Ergebnis führt die Doppelgleisigkeit wohl zu einer umfassenderen Begründung der behördlichen Entscheidung.

“

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung.

Dazu gehören 20 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN, BirdLife oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.



ÖKOBÜRO

ALLIANZ DER UMWELTBEWEGUNG

Neustiftgasse 36/3a, A-1070 Wien

T: +43 1 5249377

E: office@oekobuero.at

www.oekobuero.at

ZVR: 873642346