

Umweltverfahren wirksam gestalten: Nutzen und Erfolgsfaktoren

erstellt von


Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M.

Univ.-Ass. Mag. Nikolaus Handig

Mag.a Birgit Schmidhuber, BA

Wien, März 2022

unterstützt vom



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
A. Vorwort	1
B. Ziel des Projekts	1
II. Nutzen, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen von Umweltverfahren	2
A. Forschungsfrage.....	2
B. Definitionen.....	3
C. Methode.....	4
D. Ergebnisse.....	5
E. Zusammenfassung	17
III. Vergleichende Analyse von UVP-Genehmigungsbescheiden zu ausgewählten Vorhabenstypen unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung 19	
A. Gegenstand der Untersuchung	19
B. Methode der vergleichenden Analyse	20
C. Ergebnisse.....	22
1. Schigebiete (Z 12 Anhang 1 UVP-G)	22
2. Einkaufszentren (Z 19 Anhang 1 UVP-G)	29
3. Schnellstraßen und sonstige Straßen (Z 9 Anhang 1 UVP-G).....	35
4. Anlagen für gefährliche Abfälle (Z 1 Anhang 1 UVP-G)	46
D. Zusammenfassung	54
IV. Gemeinsames Fazit	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Genehmigungsbescheide: Schigebiete.....	22
Tabelle 2: Auflagen: Schigebiete	23
Tabelle 3: Öffentlichkeitsbeteiligung: Schigebiete.....	26
Tabelle 4: Rechtsmittelverfahren: Schigebiete.....	28
Tabelle 5: Genehmigungsbescheide: Einkaufszentren.....	29
Tabelle 6: Auflagen: Einkaufszentren	30
Tabelle 7: Öffentlichkeitsbeteiligung: Einkaufszentren.....	32
Tabelle 8: Rechtsmittelverfahren: Einkaufszentren.....	34
Tabelle 9: Genehmigungsbescheide: Schnellstraßen und sonstige Straßen	35
Tabelle 10: Auflagen: Schnellstraßen und sonstige Straßen	37
Tabelle 11: Öffentlichkeitsbeteiligung: Schnellstraßen und sonstige Straßen	40
Tabelle 12: Rechtsmittelverfahren: Schnellstraßen und sonstige Straßen	44
Tabelle 13: Genehmigungsbescheide: Anlagen für gefährliche Abfälle.....	46
Tabelle 14: Auflagen: Anlagen für gefährliche Abfälle	48
Tabelle 15: Öffentlichkeitsbeteiligung: Anlagen für gefährliche Abfälle	49
Tabelle 16: Rechtsmittelverfahren: Anlagen für gefährliche Abfälle	52

I. Einleitung

A. Vorwort

Umweltverträglichkeitsprüfungen sind komplexe Ermittlungs- und Genehmigungsverfahren zu eingriffsintensiven und potenziell umweltbeeinträchtigenden Vorhaben. Sie dienen Umwelt, Rechtsstaat und Wirtschaft – und werden dennoch oft in Frage gestellt und als zu schwerfällig und zeitintensiv angesehen. Zwischen unbestrittenem Mehrwert und berechtigter Kritik ist die Idee zum Projekt „Umweltverfahren wirksam gestalten: Nutzen und Erfolgsfaktoren“ entstanden, das von „ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung“ und dem Institut für Rechtswissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien gemeinsam umgesetzt wurde. Im Rahmen dieses vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) geförderten Projekts wurden zwei Studien durchgeführt:

- Die qualitative Datenerhebung und Analyse von Nutzen, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen von Umweltverfahren durch neunzehn Interviews mit Verfahrensbeteiligten (Behörden, Gerichten, Sachverständigen, Umwelthanwaltschaften, Umweltschutzorganisationen)
- Die vergleichende Analyse von 56 UVP-Genehmigungsbescheiden, die zwischen August 2000 und Oktober 2021 zu vier ausgewählten Vorhabentypen (Schigebiete, Einkaufszentren, Schnellstraßen und sonstige Straßen sowie Anlagen für gefährliche Abfälle) ergangen sind

B. Ziel des Projekts

Ziel der Erhebungen und des Gesamtprojekts ist es, den gesellschaftlichen und ökologischen Mehrwert von Umwelt- und insbesondere UVP-Verfahren unter der Beteiligung der Öffentlichkeit durch Zahlen, Daten und Fakten herauszuarbeiten und zu analysieren. Dabei sollen Nutzen und Erfolgsfaktoren von Umweltverfahren anhand konkreter Beispiele und Indikatoren transparent gemacht werden.

II. Nutzen, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen von Umweltverfahren

Mag.a Birgit Schmidhuber, BA

A. Forschungsfrage

In der öffentlichen Debatte zu Umweltverfahren ist das Narrativ, dass Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung ein Widerspruch sind, noch immer tief verankert. Projektwerbende beklagen zu lange Verfahren, zu viele Parteien und ständig zunehmende Genehmigungsvoraussetzungen. Die Öffentlichkeit beklagt den Mangel an Ergebnisoffenheit und Fairness in den Verfahren. Durch die Umsetzung der Aarhus Konvention mit weitreichenden Rechten für die betroffene Öffentlichkeit verstärkt sich die Befürchtung vor einer Zunahme von Komplexität und Konflikten in Verfahren.

In Österreich trat im Jahr 2019 das Standortentwicklungsgesetz in Kraft, mit dem Ziel, Umweltverfahren für Großprojekte wie Autobahnen und Kraftwerke zu beschleunigen und die Rechte der Öffentlichkeit einzuschränken. Die Gerichtsentscheidung gegen den Ausbau des Wiener Flughafens aus Klimaschutzgründen hat zu einer Debatte über die Legitimität abweisender gerichtlicher Entscheidungen geführt. Eine Staatszielbestimmung zum Schutz des Wirtschaftsstandortes wurde angedacht und (etwa in Niederösterreich) landesverfassungsrechtlich verankert; eine Änderung des Bundesverfassungsgesetzes (BVG) Nachhaltigkeit fand nur knapp nicht die erforderliche 2/3-Mehrheit.

Mittlerweile hat sich in diesem Zusammenhang aber das Narrativ etabliert, welches den Umweltschutz (insbesondere den Bereich des Arten- und Lebensraumschutzes) als Verhinderer der Energiewende darstellen möchte und so Konflikte verschiedener Umweltschutzinteressen (Klimaschutzprojekte versus Biodiversitätsschutz) untereinander aufzeigt, welche in Umweltverfahren kompensiert werden müssen.

Vorgesagtes sollte auf seinen tatsächlichen Gehalt überprüft werden, und es stellt sich die Frage, ob die an Umweltverfahren beteiligten Akteur:innen einen Nutzen in der Führung von Umweltverfahren sehen und worin dieser Nutzen besteht. Aufgrund der vielfach auch öffentlich geäußerten inhaltlichen Kritik an Umweltverfahren ist hier auch zu fragen, woran das gute Gelingen eines solchen Verfahrens festzumachen ist und ob es Hinweise auf eine gute Verfahrenspraxis gibt. Dabei sollte ein Blick auf die wichtigsten Herausforderungen aus Sicht der Verfahrensbeteiligten nicht ausgespart werden.

Folgende Hypothesen leiten die Erhebungen zum Nutzen und den Erfolgsfaktoren an. Diese sollen im Wege der Datenerhebung und Analyse auf ihre Tragfähigkeit hin untersucht werden:

Umweltverfahren schützen die Umwelt und garantieren Lebensqualität: Die Einhaltung von Umweltstandards dient dem Schutz der Gesundheit und der Lebensqualität der Menschen, der Tiere sowie der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen. Die Umweltgesetze, die in den letzten Jahrzehnten in Kraft getreten sind, haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Lebensqualität in Österreich eine der höchsten weltweit ist. Und gerade dort, wo effektive Regulierung fehlt, etwa im Bereich des Klimaschutzes oder beim Schutz der Biodiversität außerhalb von Schutzgebieten und des Flächenverbrauches, spitzen sich die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu.

Umweltverfahren führen zu mehr Akzeptanz: In Umweltverfahren, das betrifft insbesondere die Errichtung von Betriebsanlagen, Skiliften, Straßen oder Kraftwerken, wird geprüft, ob Projekte und Pläne mit den Umweltgesetzen übereinstimmen. Bei größeren Vorhaben müssen seit einigen Jahren neben Betroffenen (wie insbesondere Nachbar:innen) auch Umweltschutzorganisationen rechtlich gehört werden. Dadurch haben sich Konflikte von der Baustelle in gesetzlich strukturierte Genehmigungsverfahren verlagert. Durch das Engagement der Zivilgesellschaft steigt die Qualität der Verfahren und damit das Niveau des Umweltschutzes. Die Ergebnisse von Umweltverfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit genießen grundsätzlich hohe Akzeptanz. Projekte werden nach rechtskräftigen Umweltverfahren politisch oder aktivistisch nur selten bekämpft. Der alte verwaltungsrechtliche Grundsatz der „friedensstiftenden Funktion“ von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist erkennbar.

Umweltverfahren dienen Rechtsstaat und Wirtschaft: Umweltverfahren dienen dazu, einen Interessenausgleich zwischen Projektwerbenden bzw Investor:innen auf der einen Seite und der Allgemeinheit und den Betroffenen auf der anderen Seite zu schaffen. Über die Öffentlichkeitsbeteiligung am Verfahren werden betroffene Interessen gehört und Eingriffe abgemildert. Aufgrund hoheitlicher Genehmigung nach Durchführung eines Umweltverfahrens erhalten Projektwerbende Rechts- und Investitionssicherheit.

B. Definitionen

Unter Umweltverfahren sind im Rahmen dieser Studie Verwaltungsverfahren zu verstehen, in denen Eingriffe mit Umweltauswirkungen unter Anwendung des Umweltrechts behördlich im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens beurteilt werden. Insbesondere fokussiert sich die vorliegende Studie auf die Wahrnehmung von Anlagengenehmigungsverfahren im Rahmen der

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), aber auch nach dem Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) oder der Gewerbeordnung (GewO). Vom Begriff der Umweltverfahren umfasst sind weiters kleinere Verfahren nach den Naturschutzgesetzen, dem Wasserrechtsgesetz (WRG) oder auch dem Forstgesetz (ForstG), weil Verfahrensbeteiligung mittlerweile auch in diesen Verfahren eine Rolle spielt.

C. Methode

Im Rahmen der Studie wurden neunzehn Interviews mit an Umweltverfahren Beteiligten geführt.

Die Verfahrensbeteiligten wurden in vier Gruppen eingeteilt:

- Projektwerbende (5)
- Behörden und Gerichte (5)
- Sachverständige/Gutachter:innen & Umwelthanwaltschaften (4)
- betroffene Öffentlichkeit (5)

Die Interviews wurden als strukturierte Expert:inneninterviews geführt, und über den Frühling des Jahres 2021 verteilt (pandemiebedingt online) gemacht.

Es wurden Fragen zu folgenden Themenbereichen gestellt:

- Hintergrund der Interviewten und Erfahrung mit Umweltverfahren
- Faktoren für erfolgreiche Umweltverfahren
- Herausforderungen für Umweltverfahren
- Auswirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung
- Faktoren, welche die Dauer von Umweltverfahren beeinflussen
- Bedeutung von Umweltverfahren für die Umwelt

Die Interviews wurden im Wege einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dabei werden wesentliche Aussagen zusammengefasst und Kategorien zugeordnet. Die Kategorienbildung erfolgte sowohl induktiv als auch deduktiv. Das heißt, dass Kategorien sowohl vor dem Hintergrund der oben genannten Forschungshypothesen gebildet als auch aus den Interviews selbst gewonnen wurden.

D. Ergebnisse

1. Nutzen von Umweltverfahren

Der Nutzen von Umweltverfahren für Verfahrensbeteiligte, Umwelt und Gesellschaft wird in folgenden fünf Punkten gesehen:

a. Umweltverfahren dienen der Rechts- und Planungssicherheit für Projektwerbende¹

Für die Interviewten war damit insbesondere gemeint, dass das Umweltverfahren den Projektwerbenden den Weg und die Voraussetzungen für das rechtmäßige Betreiben einer Anlage vorgibt: Im Verfahren wird festgestellt, unter welchen Bedingungen eine Anlage/ein Eingriff für welchen Zeitraum betrieben/gesetzt werden darf.² Damit einher geht die Gewährleistung von Investitionssicherheit und die Minimierung von Haftungsrisiken bei konsensgemäßem Betrieb einer Anlage.³

b. Durch Umweltverfahren wird die Wahrung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen sowie der Schutz vor Willkür sichergestellt

Das materielle Umweltrecht gibt vor, welche Eingriffe unter welchen Umständen möglich sind und welche nicht. Verfahrens- und materiellrechtliche Vorgaben binden die Exekutive in ihrem Vorgehen. Die Prüfung eines Vorhabens und seiner Auswirkungen durch einen Dritten (Behörde), der sich eines objektiven Sachverständes bedient, soll willkürliche Entscheidungen und Eingriffe hintanhaltend.⁴ Die Formulierung von Auflagen (Schadensvermeidungs-, Schadensminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen) soll die Einhaltung des materiellen Umweltrechtes im Verfahren sicherstellen. Betont haben die Interviewten die Wichtigkeit, dass Entscheidungen, die im Rahmen von Umweltverfahren getroffen werden, aufgrund der verfahrens- und materiellrechtlichen Determinanten nachvollziehbar sind.⁵

c. Über die Verfahrensbeteiligung und das dadurch hergestellte Kräftegleichgewicht tragen Umweltverfahren zur Akzeptanz bei (Befriedungsfunktion)

Das Mehrparteienverfahren – anstatt eines Einparteienverfahrens, in dem sich nur Behörde und Genehmigungswerbende gegenüberstehen – schafft einen Machtausgleich.⁶ Die Behörde

¹ Interview 1, 2, 3, 6, 7, 14, 15, 17, 19.

² Interview 1, 2, 3, 14, 15 ua.

³ Interview 1, 3, 15.

⁴ Interview 6, 15, 17 ua.

⁵ Interview 5 ua.

⁶ Interview 11 ua.

kann so ihrer Rolle als unabhängige Prüf- und Entscheidungsinstanz gerechter werden.⁷ Akzeptanz für ein Projekt kann geschürt werden durch die im Verfahren stattfindende Kommunikation und Informationsweitergabe zu Bedarf, Standort, technischen Details sowie durch die Erarbeitung von Minderungs- und Kompensationsmaßnahmen.⁸ Insbesondere bei großen Projekten, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, kann über das Genehmigungsverfahren, größtmögliche Transparenz zum Umsetzungsbedarf hergestellt werden.⁹

d. Umweltverfahren und die damit einhergehende Beteiligung tragen zur Qualitätssicherung (von Verfahren und Projekten) bei

Durch die Verfahrensbeteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und der Umweltschutzorganisationen können nicht berücksichtigte Auswirkungen und Themen aufgebracht und untersucht werden.¹⁰ Über das „Sechs-Augen-Prinzip“ wird die Auseinandersetzung mit dem Projekt und seinen Umweltauswirkungen detaillierter. Verfahrensbeteiligung hat auch eine präventive Wirkung. So wird es von einigen Interviewten gesehen: *„Das Bewusstsein, dass NGOs sich beteiligen können, ist Ansporn für eine bessere Vorbereitung von Projekten“*¹¹. Die Verfahrensbeteiligung führt zu einer *„Anspannung der Kompetenz“*.¹²

e. Umweltverfahren tragen zur Wahrung von Umweltschutzinteressen bei

Ein wichtiger Wert von Umweltverfahren für die Gesellschaft ist, dass Projekte unter Berücksichtigung von Umweltbelangen erstellt werden. Über die Wahrung von Umweltschutzvorgaben wird auch die Sicherung der Lebensqualität für die Bevölkerung erreicht.¹³ Die Beteiligung von Umweltschutzorganisationen und Umweltschutzorganisationen erhöht das Augenmerk auf Umweltschutzaspekte im Verfahren.¹⁴

2. Erfolgsfaktoren¹⁵

a. Ausreichend Ressourcen und fachliche und soziale Kompetenz bei der Behörde

Über die einzelnen Gruppen der Verfahrensbeteiligten hinweg waren sich alle einig, dass ausreichend personelle Ressourcen für die Führung von Umweltverfahren bei der Behörde vorhanden sein müssen, um das gute Gelingen des Verfahrens zu sichern. Hiermit ist auch

⁷ Interview 17 ua.

⁸ Interview 2 ua.

⁹ Interview 5.

¹⁰ Interview 10 ua.

¹¹ Interview 15.

¹² Interview 3.

¹³ Interview 11 ua.

¹⁴ Interview 15 ua.

¹⁵ Hier handelt es sich um jene Faktoren für das gute Gelingen von Umweltverfahren, die in jeder der vier interviewten Stakeholder:innengruppen zumindest von einer Person betont wurde.

gemeint, dass **genügend Amtssachverständige** in allen Fachbereichen für eine hochwertige Betreuung von Umweltverfahren zur Verfügung stehen.¹⁶ Es wurde dabei betont, dass Sachverständige, aber auch Gutachter:innen am Stand der Technik, kritisch und unabhängig sein sollten. Die **Kenntnis des rechtlichen Hintergrunds**, um zu wissen, was am Tatbestand zu prüfen ist, ist eine wichtige Grundvoraussetzung für eine hochwertige Betreuung der Verfahren durch Sachverständige.¹⁷

Ebenso wurde die fachliche und soziale Kompetenz in der Verfahrensleitung als wichtig hervorgehoben.¹⁸ Das professionelle Agieren von Behördenvertreter:innen kann durch das Vorhandensein von fachlichem Wissen und Konfliktlösungsfähigkeit gewährleistet werden.¹⁹ Die Verfahrensleitungen sollten die Fähigkeit haben zu vermitteln, und sich darin verstehen, auch dem juristischen Laien Gehör zu verschaffen.²⁰ Betont wurde zudem, dass **gute Koordination und Kommunikation** und eine Affinität der verfahrensführenden Jurist:innen zu den im Verfahren behandelten fachlichen Themen wichtig ist.²¹

b. Gute und frühzeitige Kommunikation, Information und Beteiligung

„Öffentlichkeitsbeteiligung ist wichtig. Die Transparenz erhöht auch die Qualität der Verfahren.“²²

Eine gute und frühzeitige Kommunikation, Information und Öffentlichkeitsbeteiligung²³ wird über alle Gruppen der Verfahrensbeteiligten hinweg als Erfolgsgarant gesehen. Es wurde betont, dass die kontradiktorische Auseinandersetzung eine unterschätzte friedensstiftende Wirkung habe.²⁴ Der **friedensstiftenden Wirkung** kommt in jenen Verfahren, in denen alle Argumente ohne Verweis auf etwaige Unzuständigkeiten zumindest angehört werden, eine wesentliche Bedeutung zu.

Zunächst steht für alle eine gute und frühzeitige Kommunikation und Information durch Projektwerbende und Behörden über das geplante Projekt und das durchzuführende Verfahren im Mittelpunkt.²⁵ Eine vorausschauende **Kommunikationsstrategie** der Projektwerbenden, gepaart mit der Bereitschaft, Informationen zu teilen²⁶ und den richtigen

¹⁶ Interview 1, 2, 3 uva.

¹⁷ Interview 15.

¹⁸ Interview 11 uva.

¹⁹ Interview 8 uva.

²⁰ Interview 3.

²¹ Interview 16.

²² Interview 3.

²³ Darunter wird die Beteiligung von Nachbar:innen, Bürger:inneninitiativen und Umweltorganisationen am Verwaltungsverfahren verstanden.

²⁴ Interview 3.

²⁵ Interview 13 ua.

²⁶ Interview 4, 7, 19.

Kommunikationsmethoden und -kanälen²⁷, wurde von interviewten Projektwerbenden, Sachverständigen und Behördenvertreter:innen als wichtiger Aspekt angesehen. Als beste Kommunikationsmethoden und -kanäle wurden ua Planausstellungen, runde Tische, das Einrichten von Service-Hotlines²⁸ sowie öffentliche Erörterungen²⁹ genannt.

Eine klare **gesetzliche Verankerung von Beteiligungsrechten** an Umweltverfahren wird von allen interviewten Stakeholder:innengruppen als essentiell angesehen, um Planbarkeit für alle Verfahrensparteien zu gewährleisten.³⁰

Wichtige Voraussetzungen für den Erfolg eines Umweltverfahrens und der damit einhergehenden Verfahrensbeteiligung sind die **Kenntnis von Handlungsoptionen**³¹, die **Konstruktivität**³² und die **Dialogbereitschaft**³³ auf allen Seiten.

c. Vollständige und qualitativ hochwertige Beurteilungsgrundlagen

Ein **durchdachtes und gut abgestimmtes Projekt** stellt die Grundlage für ein erfolgreiches Umweltverfahren dar. Hier steht insbesondere die fachlich gute und vollständige Bewertung der Umweltauswirkungen im Vordergrund. Je fokussierter und genauer die Einreichunterlagen sind, desto konfliktfreier können diese beurteilt werden.³⁴ Dazu gehört auch, dass Projektwerbende sich im Vorfeld über Verfahren und Anforderungen informieren und ausreichend Zeit zur Projektplanung veranschlagen.³⁵ Vor allem der **Festlegung des Untersuchungsrahmens** sollte entsprechend Raum gegeben werden.³⁶ Dabei wird der Projektsteuerung, welche die technischen Umweltthemen gut koordiniert, eine wichtige Rolle zugeschrieben.³⁷ Im Rahmen des Verfahrens selbst bekommt die **Vollständigkeitsprüfung durch die Amtssachverständigen**, die für die Detailschärfe und die Vollständigkeit der Unterlagen wesentlich ist, großes Gewicht zugemessen.³⁸

Als Voraussetzung für eine vollständige Bewertung ist es wesentlich, dass die erforderlichen Umweltdaten möglichst umfassend vorliegen und für die Verfahrensbeteiligten zugänglich sind.³⁹

²⁷ Interview 12 ua.

²⁸ Interview 4, 5, 12.

²⁹ Interview 14 ua.

³⁰ Interview 1, 8, 15, 18 ua.

³¹ Interview 8.

³² Interview 6, 7, 12 ua.

³³ Interview 1, 11, 14 ua.

³⁴ Interview 19.

³⁵ Interview 17.

³⁶ Interview 13.

³⁷ Interview 16.

³⁸ Interview 2.

³⁹ Interview 4, 6 ua.

Im Zusammenhang mit der Durchführung einer etwaigen Interessenabwägung im Verfahren sollte die Behörde die relevanten fachliche Grundlagen zur Durchführung der Interessenabwägung vorliegend haben. Gemeint ist damit das Vorliegen von Zahlenmaterial (Daten & Fakten) und eine darauf basierende ausgewogene Darlegung der für und gegen ein Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen.⁴⁰

d. Gutes Verfahrensmanagement⁴¹

Das Verfahren, das über eine Behörde – wie bei einer UVP – koordiniert und verantwortet wird, ist das ‚role model‘ (**One-stop-Shop**) für die Befragten.⁴² Die globale Betrachtungsweise eines Vorhabens unter Einbeziehung aller relevanter Materien durch eine zuständige Behörde, die auch als Ansprechperson für alle Beteiligten fungiert, wird als großer Vorteil gesehen.⁴³ Mitunter wurde die Bedeutung von Feststellungsverfahren (zB in der UVP oder Naturverträglichkeitsprüfung) betont und ein häufigerer Einsatz gefordert.⁴⁴ Das gute Verfahrensmanagement durch die Behörde oder das erkennende Verwaltungsgericht ist wichtig für das Gelingen eines Umweltverfahrens. Allen voran steht für alle Verfahrensbeteiligten die **Planbarkeit und Vorhersehbarkeit** des Verfahrens. Darunter werden insbesondere eine gute und transparente Verfahrensstruktur und zeitliche Planung, klare inhaltliche Vorgaben an Projektwerbende und andere Verfahrensbeteiligte, Transparenz und Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns verstanden. Zur Gewährleistung einer **guten und transparenten Verfahrensstruktur** werden folgende Elemente des Verwaltungsverfahrens als nützlich angesehen:

Es wurde darauf hingewiesen, dass das **fakultative Vorverfahren** in der UVP ein wichtiger Bestandteil für den Erfolg eines Umweltverfahrens sei. „[G]ute Vorbereitung ist das Um und Auf.“⁴⁵

Die **mündliche Verhandlung** wird mitunter als nützlich Instrument angesehen: Es sei besser, sich gut vorbereitet in einem Termin über alle Fakten und Argumente auszutauschen, als dies sehr zeitverzögert im Schriftverfahren zu tun.⁴⁶ Der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung sollte viel Aufmerksamkeit geschenkt werden: Grundsätzliche Fragen sind vorab mit den Sachverständigen zu klären (insbesondere ob alle erforderlichen Daten vorliegen); Grundkonflikte sollen in den Blick gerückt werden; im Beschwerdeverfahren ist zu

⁴⁰ Interview 12.

⁴¹ Qualität, Struktur, Leitung, Verhandlungsführung, Zeitplan etc.

⁴² Interview 2 uva.

⁴³ Interview 12.

⁴⁴ Interview 7.

⁴⁵ Interview 10.

⁴⁶ Interview 2.

eruiieren, ob es für die Klärung der Sache weitere Angaben/Gutachten von Seiten der Parteien braucht; für vorliegende Stellungnahmen sollte vorab **Parteiengehör** eingeräumt werden.⁴⁷ Insbesondere wurde betont, dass bereits einige Zeit vor Durchführung der mündlichen Verhandlung alle relevanten Unterlagen vorliegen sollten und den Parteien ausreichend Zeit zur Vorbereitung eingeräumt werden sollte.⁴⁸

Auch der **Schluss des Ermittlungsverfahrens**, wenn rechtskonform angewendet⁴⁹, wurde weitgehend als positives Instrument begrüßt, weil er das Verfahren strafft und nachträgliche Vorbringen verhindert.⁵⁰ Bei der insbesondere im UVP-G vorgesehenen Möglichkeit, Teilschließungen nach Fachgebieten vorzunehmen, wurde zu bedenken gegeben, dass hier wechselseitige Auswirkungen von Fachbereichen aufeinander nicht außer Acht gelassen werden dürfen.⁵¹

Das Vorliegen eines **regelmäßig aktualisierten Zeitplans** über den Verlauf des Verfahrens⁵² wurde ebenso also wichtiges Element für die Schaffung einer transparenten Verfahrensstruktur gesehen, wie folgende Elemente, die ein gutes Verfahrensmanagement ausmachen:

- Erkennen von Konfliktherden und gute Fokussierung des Verfahrens: „[S]o detailliert wie notwendig, aber auch so einfach wie möglich.“⁵³
- frühzeitige und gute **Abstimmung mit Sachverständigen**/frühzeitige und gute Sachverständigen-Koordination in UVP Verfahren⁵⁴
- gute **Zusammenarbeit zwischen Behörden** bzw den einzelnen Dienststellen innerhalb einer Behörde⁵⁵
- rechtzeitiges Ergreifen der erforderlichen Prüfschritte⁵⁶
- rechtzeitiges Bereitstellen der Unterlagen⁵⁷
- **Festlegung von angemessenen Fristen** bei der Einräumung von Parteiengehör und Beachtung von kundmachungsfreien Zeiten⁵⁸

⁴⁷ Interview 13.

⁴⁸ Interview 9.

⁴⁹ Der Schluss des Ermittlungsverfahrens setzt voraus, dass die Sache im Hinblick auf die Zwecke des Ermittlungsverfahrens zur Entscheidung reif ist, der rechtliche relevante Sachverhalt also zur Gänze ermittelt und den Parteien ausreichend Gelegenheit gegeben worden ist, ihre Rechte und rechtlichen Interessen geltend zu machen (*Hengstschläger/Leeb*, AVG § 39 Rz (Stand: März 2021). Wenn in der Verhandlung für die Beurteilung des Sachverhalts relevante neue Erkenntnisse hervorkommen, ist der Schluss des Ermittlungsverfahrens in der mündlichen Verhandlung nicht zulässig (Interview 15).

⁵⁰ Interview 2.

⁵¹ Interview 9.

⁵² Interview 9.

⁵³ Interview 18.

⁵⁴ Interview 16.

⁵⁵ Interview 2 und 6.

⁵⁶ Interview 9 ua.

⁵⁷ Interview 9 ua.

⁵⁸ Interview 9.

- **gute Verhandlungsführung**⁵⁹
- **zeitnahe Vorlage** von Beschwerden an die Verwaltungsgerichte⁶⁰

e. Vorgelagerte strategische Planungen

Vorgelagerte strategische Planungen dienen der Entlastung für die Genehmigungsverfahren und werden als Beitrag zur Qualitätssteigerung gesehen.⁶¹ „*Fehlende konzeptive Planung im Vorfeld verlängert Genehmigungsverfahren.*“⁶²

Aufgeworfen wurde etwa die Relevanz einer vorausschauenden, **zielgerichteten und kohärenten Vorgehensweise in der allgemeinen Raumplanung** sowie hinsichtlich bestimmter Sektoren (zB Energieraumplanung).⁶³ Wichtig sei es, dass sowohl der **Bedarfsfrage als auch Varianten- und Standortprüfungen** im Rahmen von Planungsprozessen ausreichend Augenmerk gewährt werden, und dass diese auch bereits unter Beteiligung der betroffenen Stakeholder:innen stattfinden.⁶⁴ Dass Planungsprozesse oft mit einer Verordnung beschlossen werden (zB Raumordnung) und dieses Verfahren im Grunde keine Beteiligungsmöglichkeiten kennt, wurde kritisch angemerkt.⁶⁵

Die begleitende Durchführung einer **strategischen Umweltprüfung (SUP)** unter Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit sowie von Umweltstellen und relevanter Fachdienststellen bei Behörden wird als wichtig angesehen.⁶⁶

Die Beteiligung von Öffentlichkeit, Umweltstellen und anderen Behörden am Planungsverfahren sollte dadurch gekennzeichnet sein, dass deren **Stellungnahmen gewürdigt und in der Ausgestaltung des Plans und der SUP berücksichtigt werden.**⁶⁷

3. Herausforderungen

Die Interviewten wurden auch zu den bestehenden Herausforderungen für Umweltverfahren befragt. Aus Sicht der Befragten zählen die folgenden zu den größten Herausforderungen.

⁵⁹ Interview 3 ua.

⁶⁰ Interview 15.

⁶¹ Interview 11.

⁶² Interview 7.

⁶³ Interview 12.

⁶⁴ Interview 5, 9 ua.

⁶⁵ Interview 12.

⁶⁶ Interview 12 ua.

⁶⁷ Interview 6,7, 9, 12 ua.

a. Veränderung von Beurteilungsgrundlagen

Eine große Herausforderung für das gute Gelingen von Umweltverfahren sind die veränderlichen Beurteilungsgrundlagen, mit denen im Laufe des Verfahrens umgegangen werden muss. Damit gemeint sind einerseits **unvollständige Antragsunterlagen und Projektänderungen** während des Verfahrens⁶⁸, aber auch **Änderungen technischer Beurteilungsgrundlagen** (zB Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS) oder andere Leitfäden wie etwa der Leitfaden zur Erhebung der biologischen Qualitätselemente für Erhebungen an Gewässern).⁶⁹ Darüber hinaus stellt auch die **Vervollständigung von Datengrundlagen** erst im Laufe des Verfahrens⁷⁰ Behörden und Verfahrensbeteiligte bei zu langer Verfahrensdauer vor Herausforderungen. Insbesondere die Gerichte haben die Sach- und Rechtslage zum Entscheidungszeitpunkt zu berücksichtigen. Aber auch im Behördenverfahren muss auf Veränderungen, welche sich im Laufe des Verfahrens ergeben, grundsätzlich reagiert werden. Darüber hinaus bergen **unterschiedliche Rechtsgrundlagen** in Umweltverfahren (etwa im Naturschutz) und **verschiedene beurteilende Behörden** die Herausforderung, Anwendungsunterschiede im Zaum zu halten.⁷¹ Hingewiesen wurde etwa auf die Problematik, das im IPPC-Regime⁷² baugleiche Anlagen in unterschiedlichen Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlich bewertet werden.⁷³

b. Europarechtswidrige Gesetzeslage und die sich dazu gebildete dynamische Rechtsprechung

Vor allem im Bereich der Beteiligungsrechte ist die Gesetzeslage auf Bundes- und Länderebene uneinheitlich und zum Teil nicht den europarechtlichen Vorgaben entsprechend.⁷⁴ **Übergangene Parteien** stellen eine große Herausforderung für die Gewährleistung von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit über das Verfahren hinaus dar.⁷⁵ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang etwa auf die **Stellung von Bürgerinitiativen im vereinfachten Verfahren**⁷⁶ und die europarechtswidrigen **Übergangsbestimmungen in den verschiedenen Aarhus-Beteiligungsgesetzen**⁷⁷.

Die Eingrenzung der Beteiligtenstellung auf Unionsrecht ist in der praktischen Handhabung schwierig. Auch widerspricht der **Ausschluss der aufschiebenden Wirkung** im Gesetz (vgl

⁶⁸ Interview 6, 9 ua.

⁶⁹ Interview 15, 16.

⁷⁰ Interview 2, 6.

⁷¹ Interview 12.

⁷² *Integrated Pollution Prevention and Control*: Gemeint sind Anlagen, die in einem integrierten Verfahren in Umsetzung der Industriemissionsrichtlinie – vormals Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IPPC-Richtlinie“) – zu genehmigen sind.

⁷³ Interview 3.

⁷⁴ Interview 3.

⁷⁵ Interview 2, 16 ua.

⁷⁶ Interview 11.

⁷⁷ Interview 1.

etwa die Kärntner Rechtslage) dem Europarecht.⁷⁸ Aber auch die in den Anhängen des UVP-G definierten **Schwellenwerte** entsprechen teils nicht europarechtlichen Vorgaben.⁷⁹ Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf den nicht europarechtskonformen Tatbestand der Städtebauvorhaben im UVP-G.⁸⁰ Die **dynamische Rechtsprechung** des Gerichtshofes der Europäischen Union wird aufgrund der sofortigen Wirkung der Entscheidungen auf laufende Verfahren als weitere Herausforderung gesehen.⁸¹

c. Eingeschränkte Beteiligungsrechte

Die Einführung **nachträglicher Beschwerderechte**⁸² und eines **neuen Beteiligungskonstrukts** für Aarhus-Parteien anstatt einer vollen Parteistellung in verschiedenen Umweltmaterien unterminieren nach Ansicht mehrerer Befragter die friedensstiftende Funktion des Verfahrens, weil sie einen Teil des behördlichen Verfahrens zu den Verwaltungsgerichten verlagern.⁸³ Abgesehen davon generieren diese Konstrukte **Rechtsunsicherheit**.⁸⁴

d. Ressourcen und Verfahrenskompetenz

Personelle und fachliche Ressourcen auf Seiten der Behörden, Projektwerbenden aber auch der betroffenen Öffentlichkeit sind aus Sicht der Befragten zugleich Erfolgsfaktor als auch wesentliche Herausforderung.⁸⁵ Hier wurde als neuer Faktor auch die **Kompetenz und die Ressourcen der betroffenen Öffentlichkeit** in Umweltverfahren eingebracht. Insbesondere die Beteiligung an großen Umweltverfahren (etwa UVPs) erfordert einen **hohen Ressourceneinsatz** auf Seiten der Betroffenen. Das UVP Verfahren wird als Verfahren wahrgenommen, dass insbesondere für Anrainer:innen und Bürgerinitiativen aufgrund seiner Komplexität sehr schwer zu führen ist.⁸⁶ Eine **Verfahrensbeteiligung auf Augenhöhe** ist für die betroffene Öffentlichkeit schwer zu erreichen. Einwendungen müssen auf fachliche Grundlagen gestellt werden, um Bestand zu haben, und das ist angesichts der hohen damit einhergehenden Kosten herausfordernd.⁸⁷ Darüber hinaus hat die am Verfahren beteiligte Öffentlichkeit oft mit **mangelnder Verfahrenspraxis** und damit einhergehend einer **mangelhaften Kenntnis von Handlungsoptionen im Verfahren** zu kämpfen.⁸⁸

⁷⁸ Interview 9 und siehe Rechtsprechung des VwGH und konkret auch des Ktn LVwG.

⁷⁹ Interview 7, 8, 10.

⁸⁰ Interview 11.

⁸¹ Interview 2.

⁸² Interview 2.

⁸³ Interview 1, 2, 3 ua.

⁸⁴ Interview 2, 5.

⁸⁵ Interview 1 bis 19.

⁸⁶ Interview 7.

⁸⁷ Interview 10.

⁸⁸ Interview 7, 8, 9, 10.

e. Auflagenkontrolle

Da die Wahrung von Umweltschutzinteressen nicht mit der Genehmigung eines Vorhabens endet, sondern vielfach erst anfängt, wird es als essenziell angesehen, dass die im Rahmen des Umweltverfahrens zum Schutz der Umwelt formulierten **Auflagen** (insbesondere betreffend Ausgleichsmaßnahmen) in der Folge auch **auf Dauer eingehalten werden**. Ausgleich hat immer im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zum Projekt zu stehen. De facto wird eine Herausforderung darin gesehen, dass Ausgleichsflächen nicht im räumlichen und zeitlichen Nahebereich liegen⁸⁹ und nicht auf Dauer gesichert sind.⁹⁰

⁸⁹ Interview 10.

⁹⁰ Interview 14.

4. Lösungsvorschläge

a. Ad veränderliche Beurteilungsgrundlagen

- gutes Verfahrensmanagement und -struktur (siehe oben unter Erfolgsfaktoren)
- flächendeckende Erfassung von Umweltdaten in Österreich⁹¹
- Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften für Umweltverfahren im AVG⁹²
- Gewährleistung von Vergleichbarkeit der Umweltverfahren durch Oberbehörde und guter Abstimmung der einzelnen Landesbehörden⁹³; Vereinheitlichung des Materienrechts (Stichwort: Föderalismus – zB Naturschutzrecht, Elektrizitätsrecht)⁹⁴

b. Ad nicht europarechtskonforme Gesetzeslage und die sich dazu gebildete dynamische Rechtsprechung

- Um die Behörden von ihrer Anwendungsverpflichtung hinsichtlich des EU-Rechts zu entlasten, wären entsprechende Umsetzungen und gesetzliche Klarstellungen erforderlich.⁹⁵

c. Ad eingeschränkte Beteiligungsrechte

- europarechtskonforme Verfahrensstandards für alle durch AVG-Novelle verankern⁹⁶

d. Ad Ressourcen und fachliche und soziale Kompetenz bei der Behörde⁹⁷

- Personalressourcen bei Behörden aufstocken
- fachliche Kompetenz bei Behörden, Gerichten und Sachverständigen erhöhen
- soziale Kompetenz/Verhandlungsführung bei Behörden erhöhen
- Aufbau von Kompetenz und Wertschätzung für Umweltverfahren am Bundesverwaltungsgericht (BVwG)
- gemeinsame Leitlinien zur Verfahrensführung (für Behörden)

e. Ad Ressourcen und Verfahrenskompetenz auf Seiten der betroffenen Öffentlichkeit

- Dialog und Beteiligungsprozesse früher ansetzen (Stichwort: SUP)⁹⁸
- konkrete und fundierte Einwendungen und regelmäßiger Gebrauch der Akteneinsicht⁹⁹

⁹¹ Interview 4, 6 ua

⁹² Interview 1 ua.

⁹³ Interview 12.

⁹⁴ Interview 1, 12 ua.

⁹⁵ Interview 11.

⁹⁶ Interview 1 ua.

⁹⁷ Interview 1 ua.

⁹⁸ Interview 1 bis 19.

⁹⁹ Interview 15.

- Förderung der Expertise bei Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen (fachliche und rechtliche Unterstützung)¹⁰⁰
- Kompetenzzentrum „Umweltverfahren für betroffene Öffentlichkeit“¹⁰¹
- frühzeitiger Dialog mit Beteiligten (fakultatives Vorverfahren nutzen)¹⁰²
- Expert:innenpool für Verfahrensbeteiligung der betroffenen Öffentlichkeit¹⁰³

f. Ad Auflagenkontrolle

- eigene Überwachungsbehörde: Genehmigung und Überwachung trennen¹⁰⁴
- neben Nachkontrolle eine wissenschaftliche Begleitung bei großen Projekten, um von anderen zu lernen¹⁰⁵
- Ausgleichsflächenkataster¹⁰⁶
- Absicherung von Ausgleichsflächen und Lebensraumvernetzung über die Raumplanung¹⁰⁷
- Best-Practices zu Erfolg und Monitoring von Ausgleichsmaßnahmen (zB zu Wildtierkorridoren, zu bestimmten Ausgleichsflächen) sammeln und verbreiten¹⁰⁸
- Dauer-Monitoring und Reporting (zB „Art 17 FFH-RL-Berichte“, laufendes Brutvögel-Monitoring)¹⁰⁹

¹⁰⁰ Interview 8 ua.

¹⁰¹ Interview 8.

¹⁰² Interview 8, 10.

¹⁰³ Interview 10.

¹⁰⁴ Interview 15.

¹⁰⁵ Interview 15.

¹⁰⁶ Interview 14.

¹⁰⁷ Interview 14.

¹⁰⁸ Interview 3.

¹⁰⁹ Interview 6.

E. Zusammenfassung

Aus den geführten Interviews ergibt sich, dass der Nutzen von Umweltverfahren sehr umfassend gesehen wird. Angefangen von der Gewährleistung rechtsstaatlicher und liberaler Garantien über die Verfahrensbeteiligung von Betroffenen und die Bindung der Verwaltung und Gerichtsbarkeit an die Gesetze bis hin zur Gewährleistung von Planungs- und Investitionssicherheit für Projektwerbende. Die verschiedenen Perspektiven der Verfahrensbeteiligten wurden auch bei der Bewertung des Nutzens von Umweltverfahren klar – sehen Projektwerbende den Mehrwert eher in der Rechts- und Planungssicherheit, so spielt für die betroffene Öffentlichkeit der Umweltschutz und die Gewährleistung rechtsstaatlicher und liberaler Garantien eine größere Rolle. Dem Schutz von Umwelt und Lebensqualität wurde von der Mehrheit der Interviewten eine große Wichtigkeit zugesprochen.

Damit der Mehrwert von Umweltverfahren auch bestmöglich genutzt werden kann, ist es aus Sicht der Interviewten – und zwar über alle Gruppen hinweg – essenziell, dass Behörden mit ausreichend personellen Ressourcen für die Führung von Umweltverfahren ausgestattet sind. Genügend und auch verfügbare Amtssachverständige in allen Fachbereichen werden dabei als vorrangig angesehen. Auch die gute und frühzeitige Kommunikation und Information durch Projektwerbende und Behörden an die betroffene Öffentlichkeit über das geplante Projekt und das durchzuführende Verfahren steht im Mittelpunkt. Voraussetzung dafür ist die klare gesetzliche Verankerung von Beteiligungsrechten. Ein durchdachtes und gut abgestimmtes Projekt wird als Grundlage für ein erfolgreiches Umweltverfahren gesehen. Dabei wird die fachlich gute und vollständige Bewertung der Umweltauswirkungen als zentral angesehen. Um die Vollständigkeit der Auswirkungsbewertung sicherstellen zu können, haben die für die Beurteilung erforderlichen Umweltdaten möglichst umfassend vorzuliegen. Darüber hinaus sind der „One-Stop-Shop“ und ein gutes Verfahrensmanagement zentral für eine gute und rasche Abwicklung von Umweltverfahren. Strategische Planungen, etwa im Energiebereich oder 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 durchaus als wertvoll angesehen.

Zu den wichtigsten Herausforderungen zählen die Interviewten die Veränderung von Beurteilungsgrundlagen, das betrifft sowohl den Antrag und das Projekt (Unvollständigkeit, Änderungen) als auch die Änderung technischer Grundlagen, sowie das (Nicht-)Vorhandensein von Datengrundlagen. Die teilweise nicht europarechtskonforme Gesetzeslage und die dazu

gebildete dynamische Rechtsprechung tragen das ihre dazu bei, dass Beurteilungsgrundlagen nicht geklärt und in den Verfahren damit unterschiedlich umgegangen wird. Eingeschränkte Beteiligungsrechte und entsprechende Konstrukte sui generis (zB die „Beteiligtenstellung plus“, nachträgliche Beschwerderechte) tragen zur Rechtsunsicherheit bei. Als Herausforderung wird nicht nur der Ressourcenmangel und die Kompetenz auf Seiten der Behörden, sondern auch auf Seiten der sich am Verfahren beteiligenden betroffenen Öffentlichkeit gesehen. Das Monitoring und die Kontrolle von Auflagen zum Umweltschutz werden von mehreren Interviewten als wichtige Herausforderung gesehen und in der Folge werden auch einige Vorschläge zu deren Überwindung gemacht. Der Vereinheitlichung von Verfahrensvorschriften für Umweltverfahren im AVG und auch der Aufstockung von Ressourcen für Behörden und der Unterstützung der Öffentlichkeit in Umweltverfahren wurde schlussendlich zur Überwindung der genannten Herausforderungen einiges an Gewicht zugesprochen.

III. Vergleichende Analyse von UVP-Genehmigungsbescheiden zu ausgewählten Vorhabentypen unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Univ.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M. und

Univ.-Ass. Mag. Nikolaus Handig

A. Gegenstand der Untersuchung

Die umfassendste und tiefgreifendste Art des Umweltverfahrens ist die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000¹. Gleichzeitig ist in keinem anderen Umweltverfahren eine derart breite Öffentlichkeitsbeteiligung verankert. Insofern war es naheliegend, für eine vergleichende Analyse von Genehmigungsbescheiden unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Untersuchungsgegenstand UVP-Genehmigungsbescheide heranzuziehen. Ein weiterer Punkt ist die Verfügbarkeit der zu prüfenden Bescheide, die durch eine gesetzlich vorgegebene UVP-Dokumentation gesichert ist: „Die Dokumentation hat insbesondere [...] die wesentlichen Inhalte und Gründe der Entscheidungen“² zu enthalten, was im Ergebnis dazu führt, dass nahezu alle UVP-Genehmigungsbescheide im Internet abrufbar sind.³ In der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation sind freilich Informationen zu mehr als 500 Vorhaben aus den letzten zwei Jahrzehnten veröffentlicht, wobei ein einziger UVP-Genehmigungsbescheid regelmäßig mehrere hundert Seiten umfasst.⁴ Um den Rahmen der Studie nicht zu sprengen, haben sich die Autoren daher dafür entschieden, die Genehmigungsbescheide zu vier verschiedenen Arten von Vorhaben zu untersuchen, die gemäß Anhang 1 UVP-G einer UVP zu unterziehen waren. Es wurden folgende vier Ziffern des Anhang 1 UVP-G ausgewählt:

- Schigebiete (Z 12)
- Einkaufszentren (Z 19)
- Schnellstraßen und sonstige Straßen (Z 9)
- Anlagen für gefährliche Abfälle (Z 1)

Ausschlaggebend für die Wahl dieser vier Ziffern war, dass die vier verschiedenen Typen von Vorhaben in der öffentlichen Wahrnehmung präsent und für die Praxis relevant sind. Dadurch

¹ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit BGBl 1993/697 idgF.

² § 43 Abs 1 UVP-G.

³ <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/uvpsup/uvpoesterreich1/uvp-dokumentation> (zuletzt abgerufen: 11. 11. 2021).

⁴ Mitunter sogar noch wesentlich mehr, vgl zB den Bescheid Oberösterreichische Landesregierung 1. 10. 2007, UR-2006-5242/442-Re/Wa/Rs/Ws, *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6* mit 1866 Seiten.

soll der Erkenntnisgewinn repräsentativ und die Untersuchung anschaulich werden. Insgesamt wurden 56 Genehmigungsbescheide untersucht, womit auch im Hinblick auf die Gesamtzahl der Bescheide in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation – 449 bewilligte, nicht bewilligte oder laufende Verfahren – eine aussagekräftige Stichprobe vorliegt. Die ebenfalls erwogene Kategorie der Anlagen zur Nutzung von Windenergie (Z 6 Anhang 1 UVP-G) schied aufgrund der hohen Anzahl an Verfahren aus: In der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation sind 129 einschlägige Verfahren auffindbar.

Grundlage für die Untersuchung war – wie bereits erläutert – die Datenbank der UVP-Dokumentation des Umweltbundesamtes. Diese ist zwar sehr umfänglich und dokumentiert das UVP-Geschehen sorgfältig, aber auch die beste Datenbank weist einige wenige Lücken auf.⁵ Durch gründliche Recherche haben die Autoren versucht, diese Lücken so gut wie möglich zu schließen. Der Stichtag für online abgerufene Daten (zB das Rechtsinformationssystem des Bundes) und die Aktualität UVP-Datenbank ist der 1. November 2021. Der Untersuchungszeitraum ist festgelegt von August 2000 bis Oktober 2021 und umfasst damit die über zwei Jahrzehnte seit Inkrafttreten des UVP-G 2000.

B. Methode der vergleichenden Analyse

Die Genehmigungsbescheide wurden mit zwei methodischen Zielsetzungen geprüft. Einerseits stand eine statistische Erfassung zu bestimmten Kennzahlen und Faktoren – allgemeine Informationen zum Verfahren und zu seinem Ausgang, zu erteilten Auflagen, zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu Rechtsmittelverfahren – im Mittelpunkt der Untersuchung, wobei die ermittelten Statistiken zwecks optimaler Vermittlung auch grafisch dargestellt werden. Andererseits lag der Fokus auf einer Detailanalyse der Genehmigungsbescheide im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung in den Bescheidbegründungen, wobei Erkenntnisse durch Induktion gewonnen und zur Veranschaulichung durch Beispiele belegt wurden. Gegenstand der Untersuchung waren ausschließlich die verfügbaren Genehmigungsbescheide. Die Studie konnte daher nur Erkenntnisse hervorbringen, die sich aus den UVP-Bescheiden als solchen gewinnen ließen. Dadurch wurde der objektive, nachprüfbare Blick von außen gewahrt – Verfahrensakten oder Kommunikation mit Verfahrensbeteiligten waren keine Erkenntnisquellen.

Der Aufbau der einzelnen Kapitel beginnt jeweils mit der Ebene „Allgemein“, dort wird ein Überblick über die untersuchten Bescheide verschafft, sie werden mit zugehöriger Aktenzahl und in chronologischer Reihenfolge angeführt und es wird angegeben, ob der

⁵ ZB ist beim Vorhaben *Stadtstraße Aspern* (siehe Punkt III. C. 3. a.) zum Stichtag 1. 11. 2021 noch kein Hinweis auf die einschlägigen Judikate VwGH 30. 9. 2021, Ro 2021/06/0009 und VwGH 1. 6. 2021, Ro 2020/06/0011 zu finden.

Genehmigungsbescheid positiv oder negativ war. Im Teil „Auflagen“ wird in einem quantitativen Teil untersucht, wie viele Auflagen im jeweiligen Genehmigungsbescheid erteilt wurden. Befristungen wurden hierbei grundsätzlich nicht mitgezählt. Die angegebenen Zahlen können ob der schiereren Menge an Auflagen und der verschiedenen Systematiken⁶ Unschärfen enthalten, die allerdings als unerheblich einzustufen sind. Die qualitative Untersuchung der Auflagen muss sich auf deren zugrunde liegendes System und allfällige Auffälligkeiten beschränken, zu einer inhaltlichen Bewertung fehlt den Autoren freilich das Sachverständnis.

In einem nächsten Schritt wird unter dem Punkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ jeweils der Frage nachgegangen, ob sich Nachbar:innen, Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen und die jeweilige Umweltschutzorganisation⁷ an den Verfahren beteiligt haben. Dabei ist die Zurechnung von Nachbar:innen,⁸ Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen zum Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend unproblematisch. Umweltschutzorganisationen gehören unterdessen zwar nicht zur sogenannten betroffenen Öffentlichkeit, sind aber dennoch als Mitglieder der Öffentlichkeit zu sehen,⁹ daher wurde ihre Beteiligung – auch unter dem Aspekt eines erhöhten Erkenntnisgewinns der Studie – ebenfalls untersucht. Als Beteiligung gewertet wurden dabei sowohl Einwendungen als auch Stellungnahmen, soweit ein Vorbringen aus dem Genehmigungsbescheid ersichtlich war. Betreffend Bürgerinitiativen wurde eine Beteiligung angenommen, wenn sie sich tatsächlich konstituiert und Einwendungen vorgebracht haben, auch wenn diese im vereinfachten Genehmigungsverfahren nach der älteren Rechtsprechung¹⁰ formal zurückgewiesen wurden, da ihre Einwendungen regelmäßig dennoch inhaltlich behandelt worden sind.

Auf der Ebene „Rechtliche Beurteilung“ wird im Rahmen der Bescheidbegründung die rechtliche Beurteilung der UVP-Behörde analysiert und bewertet, Auffälligkeiten werden aufgezeigt und Muster abstrahiert. Abschließend wird unter der Kategorie „Rechtsmittelverfahren“ untersucht, ob die beteiligte Öffentlichkeit oder die Antragsteller:innen den Genehmigungsbescheid vor dem Umweltsenat, dem Bundesverwaltungsgericht oder dem Verwaltungsgerichtshof

⁶ Bei einem sechsstelligen Ordnungssystem von Zahlen mit Unterkategorien von Buchstaben und weit über 2000 Auflagen (vgl. Oberösterreichische Landesregierung 1. 10. 2007, UR-2006-5242/442-Re/Wa/Rs/Ws, *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6 2 ff*) ist eine exakte Zählung von Auflagen durchaus anspruchsvoll, insb im Hinblick auf den Grundsatz *iudex non calculat*.

⁷ Den Autoren ist bewusst, dass Parteistellung gem § 19 Abs 1 Z 3 UVP-G an sich konkret „*der Umweltschutzorganisation*“ hat. Im Sinne einer geschlechtsneutralen Formulierung ist im Folgenden dennoch nicht von Umweltschutzorganisationen, sondern Umweltschutzorganisationen die Rede.

⁸ Im Sinne einer kompakten Darstellung wurden als Nachbar:innen nicht nur Personen gewertet, die den Tatbestand des § 19 Abs 1 Z 1 UVP-G erfüllen, sondern auch solche Personen, die zwar entsprechende Rechtsverletzungen geltend gemacht haben, im Ergebnis aber gar nicht unter den Nachbarbegriff fallen, vgl etwa die C.P.-Warenhandels-Gesellschaft m.b.H. in Burgenländische Landesregierung 20. 2. 2015, 5/G.UVP10014-27-2015, „Phase 5“ *Designer Outlet Center Parndorf* und BVwG 7. 10. 2015, W225 2106363-1.

⁹ Vgl N. Raschauer in Ennöckl/N. Raschauer/Bergthaler (Hrsg), UVP-G 2000 Kommentar³ (2013) § 19 Rz 46.

¹⁰ Nämlich jene vor dem Erkenntnis VwGH 27. 9. 2018, Ro 2015/06/0008.

bekämpft haben. Nebenschauplätze (zB Feststellungsverfahren betreffend Parteistellungen,¹¹ die Bekämpfung von Abnahmebescheiden¹² oder die Einstellung eines Berufungsverfahrens nach Zurückziehung des Rechtsmittels¹³) und ein allfälliger Gang vor den Verfassungsgerichtshof¹⁴ blieben dabei außer Acht. Den Abschluss jeder Untersuchung eines Vorhabenstyps bildet eine kurze „Conclusio“, in der die Ergebnisse rekapituliert werden.

C. Ergebnisse

1. Schigebiete (Z 12 Anhang 1 UVP-G)

a. Allgemein

Im Beobachtungszeitraum (August 2000 bis Oktober 2021) ergingen für acht Vorhaben, die den Genehmigungstatbestand der Z 12 Anhang 1 UVP-G (Schigebiete) erfüllt haben, verfahrensabschließende Genehmigungsbescheide der UVP-Behörde. Sieben Mal erging durch die UVP-Behörde ein positiver Genehmigungsbescheid, ein Mal wurde das Vorhaben abgewiesen. Nachfolgende Rechtsmittelverfahren werden unter Punkt e. dargestellt, im Ergebnis wurden zwei positive Genehmigungsbescheide im Rechtsgang schließlich doch versagt. Von den behandelten Vorhaben erfüllten drei kumulativ mit der Z 12 auch die Z 46 Anhang 1 UVP-G (Rodungen), eines dieser drei Vorhaben zusätzlich auch die Z 20 Anhang 1 UVP-G (Beherbungsbetrieb). Nachfolgend sind die acht Vorhaben, die den untersuchten Genehmigungsbescheiden zugrunde liegen, mit ihren Kurzbezeichnungen in chronologischer Reihenfolge angeführt:

Tabelle 1: Genehmigungsbescheide: Schigebiete

Vorhaben		ursprünglicher Genehmigungsbescheid
1.	<i>Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum</i> ¹⁵	positiv
2.	<i>Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach</i> ¹⁶	positiv
3.	<i>Looser Erlebniswelt</i> ¹⁷	positiv
4.	<i>Sicherheitsweg Mittelberg (Pitztaler Talabfahrt)</i> ¹⁸	negativ
5.	<i>Schigebietserweiterung Hochsonnberg</i> ¹⁹	positiv

¹¹ Vgl etwa BVwG 12. 12. 2018, W193 2012935-1 rund um den Genehmigungsbescheid Vorarlberger Landesregierung 15. 7. 2015, Ib-314-2013/0001, *Stadttunnel Feldkirch*.

¹² Vgl zB BVwG 23. 2. 2018, W248 2178542-1, im Anschluss an das UVP-Abnahmeverfahren zum Vorhaben *B 309 Steyrer Straße*.

¹³ Vgl etwa US 31. 1. 2008, US 4A/2008/1-7, im Anschluss an den Genehmigungsbescheid Oberösterreichische Landesregierung 5. 11. 2007, UR-2006-733/234-ST/SR, *B 309 Steyrer Straße*.

¹⁴ Dies ist auch praktischen Gründen geschuldet, werden solche Erkenntnisbeschwerden doch häufig abgelehnt und gar nicht veröffentlicht, vgl VfGH 23. 9. 2019, E 2866/2019.

¹⁵ Tiroler Landesregierung 4. 2. 2003, U-5113/650, *Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum*.

¹⁶ Tiroler Landesregierung 20. 1. 2004, U-5121/276, *Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach*.

¹⁷ Steiermärkische Landesregierung 21. 10. 2004, FA13A-11.10-30/2004-65, *Looser Erlebniswelt*.

¹⁸ Tiroler Landesregierung 20. 6. 2006, U-5149/78, *Sicherheitsweg Mittelberg (Pitztaler Talabfahrt)*.

¹⁹ Salzburger Landesregierung 9. 5. 2011, 20625-VU110/115/422-2011, *Schigebietserweiterung Hochsonnberg*.

6.	<i>Schigebietserweiterung Goldeck²⁰</i>	positiv
7.	<i>Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten²¹</i>	positiv
8.	<i>Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton²²</i>	positiv

Außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegen drei weitere Vorhaben, die in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation mit Bezug zur Z 12 Anhang 1 UVP-G aufscheinen. Eines davon ist ein laufendes Verfahren, in dem noch kein positiver oder negativer Genehmigungsbescheid durch die UVP-Behörde ergangen ist; in einem weiteren Verfahren wurde der Genehmigungsantrag noch vor einer behördlichen Entscheidung zurückgezogen; ein anderes Verfahren wurde aufgrund eines nicht erfüllten Mängelbehebungsauftrages gem § 13 Abs 3 AVG zurückgewiesen.

Der vergleichenden Analyse der Genehmigungsbescheide ist voranzustellen, dass auch innerhalb der Tatbestandsgruppe der Z 12 Anhang 1 UVP-G große Unterschiede zwischen den Vorhaben bestehen können. Während etwa im Rahmen der *Erlebniswelt Loser* kein einziger neuer Skilift gebaut wurde, waren bei der *Schigebietserweiterung Hochsonnberg* gleich vier geplant. Das wirkt sich naturgemäß vielfältig auf die Bescheidbeschaffenheit aus, zB bei der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Seilbahngesetzes.²³

b. Auflagen

In einer quantitativen Betrachtung der Auflagen der Genehmigungsbescheide fallen massive Unterschiede von fast 1.000 % auf: Bei der *Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum* wurden von der UVP-Behörde rund 900 Auflagen erteilt, bei der *Loser Erlebniswelt* bloß knapp 100 Auflagen. Mehrere hundert Auflagen sind der Regelfall. Der Median und der Durchschnittswert sind mit rund 480 Auflagen fast exakt der gleiche. Nachstehend sind die einzelnen Vorhaben und die Anzahl der Auflagen, unter denen sie bewilligt wurden, aufgelistet:

Tabelle 2: Auflagen: Schigebiete

Vorhaben	Anzahl der Auflagen
1. <i>Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum</i>	910
2. <i>Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach</i>	370
3. <i>Loser Erlebniswelt</i>	97
4. <i>Sicherheitsweg Mittelberg (Pitztaler Talabfahrt)</i>	
5. <i>Schigebietserweiterung Hochsonnberg</i>	540

²⁰ Kärntner Landesregierung 16. 6. 2011, 7-A-UVP-1192/64-2011, *Schigebietserweiterung Goldeck*.

²¹ Salzburger Landesregierung 17. 9. 2015, 20610-VU110/126/197-2015, *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten*.

²² Tiroler Landesregierung 19. 11. 2015, U-UVP-7/1/2-2015, *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton*.

²³ Bundesgesetz über Seilbahnen BGBl I 2003/103 idgF.

6.	<i>Schigebietserweiterung Goldeck</i>	720
7.	<i>Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten</i>	475
8.	<i>Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton</i>	334

Im Vergleich zeigt sich mitunter zwischen der Anzahl der Auflagen und der Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung (zu dieser Punkt c.) eine Korrelation: Bei umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung wurden 100 Auflagen zum Fachbereich Naturschutz erteilt,²⁴ während bei ausbleibender Öffentlichkeitsbeteiligung bloß 20 Auflagen zum Naturschutz vorgesehen wurden.²⁵

In einer qualitativen Betrachtung der Auflagen werden ebenfalls Unterschiede zwischen den Genehmigungsbescheiden sichtbar. Das ist – wie erwähnt – teilweise auf die Verschiedenheit der Projekte zurückzuführen. Allerdings nicht immer: Beispielsweise ist betreffend dem Einsatz von Schneekanonen im Genehmigungsbescheid *Schigebietserweiterung Goldeck* angeführt, dass diese ab 1.000 m Seehöhe in den Monaten Mai bis September eines jeden Jahres abzubauen sind,²⁶ im Genehmigungsbescheid *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten* dagegen nicht, obwohl ebenfalls Schneekanonen eingesetzt werden. Die sachverständige Rechtfertigung dieses Unterschiedes und zahlreicher anderer entzieht sich der Kenntnis der Autoren, es sei bloß aufzeigend darauf hingewiesen. Grosso modo können drei Typen von Auflagen identifiziert werden, die oft auch kombiniert vorkommen, nämlich

- einfache Auflagen, die insbesondere Handlungspflichten festlegen (zB *„Die Haupt-Wasserrähler sind monatlich abzulesen.“* oder *„Die Anlagen sind projektsgemäß und ordnungsgemäß unter Berücksichtigung allfälliger oben beschriebener Modifikationen zu errichten und zu betreiben.“*);²⁷
- technische Auflagen, die konkrete Messwerte beinhalten (zB *„Die Kaminhöhe muss mindestens 23,5 m Höhe betragen (ab Bodenniveau Zentralgebäude).“*);²⁸
- verweisende Auflagen, die auf Normen Bezug nehmen (zB *„Die Abseilgeräte müssen der ÖNORM EN 341 entsprechen.“*²⁹ oder *„Für Sprengarbeiten sind die Sicherheitspflichten gemäß den Bestimmungen der Bergbau-Sprengverordnung (BGBl II 60/2009) umzusetzen und zu dokumentieren.“*³⁰)

²⁴ Salzburger Landesregierung 9. 5. 2011, 20625-VU110/115/422-2011, *Schigebietserweiterung Hochsonnberg* 56 ff.

²⁵ Tiroler Landesregierung 20. 1. 2004, U-5121/276, *Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach* 43 f.

²⁶ Kärntner Landesregierung 16. 6. 2011, 7-A-UVP-1192/64-2011, *Schigebietserweiterung Goldeck* 43.

²⁷ Salzburger Landesregierung 17. 9. 2015, 20610-VU110/126/197-2015, *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten* 26, 28.

²⁸ Steiermärkische Landesregierung 21. 10. 2004, FA13A-11.10-30/2004-65, *Losser Erlebniswelt* 29.

²⁹ Tiroler Landesregierung 20. 1. 2004, U-5121/276, *Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach* 22.

³⁰ Tiroler Landesregierung 19. 11. 2015, U-UVP-7/1/2-2015, *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton* 14.

Keine eigene Kategorie bilden die (rein juristisch betrachtet) entbehrlichen Auflagen wie die folgende: „Zu beachten ist ferner Arbeitnehmerschutzgesetz BGBl. 450, Arbeitsstättenverordnung BGBl. 368, Arbeitsmittelverordnung BGBl. 164, Elektroschutzverordnung BGBl. 424, jeweils in der gültigen Fassung“.³¹ Dass die Beachtung zB des Arbeitnehmer:innenschutzgesetzes eine bestimmte und vollstreckbare Auflage ist, muss bezweifelt werden.

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

Untersucht wurde, ob sich Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen, Nachbar:innen und auch die jeweilige Umweltschutzbehörde an den Verfahren durch Einwendungen und/oder Stellungnahmen beteiligt haben. Auffallend ist dabei, dass die UVP-Behörde vorgebrachte Argumente vielfach selbst dann ausdrücklich inhaltlich behandelte, wenn die Vorbringenden formal keine Parteistellung hatten. So prüft die Behörde etwa im Rahmen der *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton* über sieben Seiten die Parteistellung einer Bürgerinitiative mit dem Ergebnis, dass sie nicht als Partei beizuziehen ist, um dann hinzuzufügen: „Nichtsdestotrotz wurden die Stellungnahme und die darin erhobenen Einwendungen im Verfahren entsprechend berücksichtigt“.³² Ein ähnliches Beispiel zeigt sich auch bei der *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten*. Hier wies die Behörde eine Einwendung zurück, weil dem Einwender keine Parteistellung als Nachbar zukomme, und dennoch: „Unabhängig davon hat sich der verkehrstechnische Amtssachverständige mit den Einwendungen des Herrn Irausek fachlich auseinandergesetzt und im Umweltverträglichkeitsgutachten ausgeführt, dass die Ausführungen des Einwenders nicht nachvollziehbar sind.“³³

Insgesamt betrachtet fand die Öffentlichkeitsbeteiligung in Maßen statt. In mehr als der Hälfte der Verfahren haben Nachbar:innen Einwendungen erhoben, in einem Viertel der Verfahren taten dies Umweltorganisationen, in einem von acht Verfahren hat eine Bürgerinitiative Einwendungen erhoben (in einem weiteren ist eine Konstituierung gescheitert). Die Umweltschutzbehörde war an drei Viertel der Verfahren durch Einwendungen oder Stellungnahmen beteiligt. Die folgende Tabelle zeigt die Beteiligung durch die jeweiligen Umweltschutzbehörde (UA), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) und Nachbar:innen (N) im Überblick: Ein „+“ bedeutet am Verfahren beteiligt, ein „-“ bedeutet nicht beteiligt.

³¹ Kärntner Landesregierung 16. 6. 2011, 7-A-UVP-1192/64-2011, *Schigebietserweiterung Goldeck* 91.

³² Tiroler Landesregierung 19. 11. 2015, U-UVP-7/1/2-2015, *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton* 254.

³³ Salzburger Landesregierung 17. 9. 2015, 20610-VU110/126/197-2015, *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten* 96.

Tabelle 3: Öffentlichkeitsbeteiligung: Schigebiete

Vorhaben		UA	UO	BI	N
1.	Schigebietserweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum	–	–	–	+
2.	Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach	+	–	–	–
3.	Loser Erlebniswelt	+	–	–	–
4.	Sicherheitsweg Mittelberg (Pitztaler Talabfahrt)	+	–	–	–
5.	Schigebietserweiterung Hochsonnberg	+	+	+	+
6.	Schigebietserweiterung Goldeck	–	–	–	+
7.	Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten	+	–	–	+
8.	Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton	+	+	–	+

Festzuhalten ist, dass insbesondere die Erhebung von Einwendungen zu einer verstärkten Auseinandersetzung der UVP-Behörde mit der vorgebrachten Thematik und damit zu einer umfassenderen Begründung der Entscheidung führt.

d. Rechtliche Beurteilung

In der rechtlichen Beurteilung sind Knackpunkte für Verfahren häufig Interessenabwägungen, in deren Rahmen öffentliche Interessen zB gegen jene des Naturschutzes abzuwägen sind. Eine solche naturschutzrechtliche Interessenabwägung steht etwa auch im Zentrum der ungewöhnlich zahlreichen Entscheidungen rund um die Schigebietserweiterung Hochsonnberg, deren Verfahren seit über einem Jahrzehnt läuft (vgl II. E. Rechtsmittelverfahren). Die Bandbreite bei der Qualität der Abwägungen ist dabei groß. Negativbeispiel wäre etwa eine Behörde, die zwar feststellt, dass eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, dies dann aber nicht oder allenfalls implizit tut.³⁴ Allerdings gibt es auch Musterbeispiele für umfassende Interessenabwägungen, in denen die einzelnen Argumente akribisch abgearbeitet werden. Im Verfahren zur *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton* etwa erläuterte die Behörde ausführlich die opponierenden Interessen und bejahte das Vorliegen der naturschutzrechtlichen Bewilligungskriterien,³⁵ woraufhin allerdings das Bundesverwaltungsgericht im Rechtsmittelverfahren – in einer noch umfangreicheren Interessenabwägung – die Bewilligungsfähigkeit verneinte.³⁶ Auch im Verfahren *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten* prüfte die Behörde

³⁴ Kärntner Landesregierung 16. 6. 2011, 7-A-UVP-1192/64-2011, *Schigebietserweiterung Goldeck* 235 betreffend die Feuchtgebiete.

³⁵ Tiroler Landesregierung 19. 11. 2015, U-UVP-7/1/2-2015, *Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton* 234 ff.

³⁶ BVwG 29. 9. 2019, W155 2120205-1, 46 ff.

sorgfältig über zwei Seiten die entgegenstehenden Interessen und kam dann zu folgendem Ergebnis:

„Die Antragstellerin hat glaubhaft dargetan, dass ohne Verwirklichung des Vorhabens wesentliche Nachteile für den Fremdenverkehr zu befürchten sind, bzw. durch die Projektverwirklichung eine wesentliche Verbesserung für die Belange des Fremdenverkehrs erzielt werden kann. Da somit im gegenständlichen Fall dem öffentlichen Interesse an der Realisierung des Vorhabens gegenüber dem Interesse des Naturschutzes der Vorrang zukommt und die Prüfung von Alternativlösungen in der UVE keine geeignete, die Naturschutzinteressen weniger beeinträchtigende Maßnahmen ergeben hat, waren die durch den Eingriff zu erwartenden Beeinträchtigungen durch entsprechende Ersatzleistungen auszugleichen. Diese Ausgleichsmaßnahmen wurden bescheidmässig vorgeschrieben und somit die Voraussetzungen für eine positive naturschutzrechtliche Bewilligung im Hinblick auf die bewilligungspflichtigen Tatbestände geschaffen.“³⁷

Insgesamt lässt sich ein Trend hin zu einer vertieften Auseinandersetzung beobachten. Erkennbar ist dabei, dass eine starke Öffentlichkeitsbeteiligung die Qualität der Bescheidbegründung steigert: die Dichte der Argumente wird erhöht, Abwägungen werden sorgfältiger begründet und die rechtliche Beurteilung wird ganzheitlich profunder. Demgegenüber ist auffällig, dass eine spärliche rechtliche Begründung oft durch das seitenweise Anführen von nur punktuell relevantem Gesetzestext begleitet wird.

e. Rechtsmittelverfahren

Die Rechtsmittelinstanzen bewerteten die Vorhaben mitunter strenger als die UVP-Behörden: Während die Behörden sieben von acht Vorhaben genehmigten, versagten Umweltsenat und Verwaltungsgerichtshof im Verbund bzw. das Bundesverwaltungsgericht zwei dieser positiven Genehmigungsbescheide im Rechtsgang. Das Verfahren zur *Schigebietserweiterung Hochsonnberg* hat bereits zwei Mal die Instanzen durchlaufen und ist nach wie vor anhängig. Im Folgenden wird dargestellt, ob der ursprüngliche Genehmigungsbescheid nach Abschluss des UVP-Verfahrens positiv oder negativ war, wer gegen den UVP-Bescheid Rechtsmittel erhoben hat – die Antragsteller:innen (ASt) selbst, Nachbar:innen (N), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) oder die jeweils zuständige Umweltschutzbehörde (UA) –, welche Instanzen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens entschieden haben und ob das Vorhaben letztlich genehmigt oder versagt wurde. Am öftesten Rechtsmittel erhoben haben Nachbar:innen und die Antragsteller:innen selbst; Letztere insbesondere, wenn sie ihrer Ansicht nach zu strenge Auflagen bekämpften.

³⁷ Vgl etwa Salzburger Landesregierung 17. 9. 2015, 20610-VU110/126/197-2015, *Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten* 89.

Tabelle 4: Rechtsmittelverfahren: Schigebiete

Vorhaben	Rechtsmittelwerber?	Rechtsmittelinstanzen?	Letztlich genehmigt?
1. Schigebietsenerweiterung Mutterer Alm – Axamer Lizum	ASt, N	US, VwGH	–
2. Schigebietsverbindung Hochfügen – Kaltenbach			+
3. Loser Erlebniswelt			+
4. Sicherheitsweg Mittelberg (Pitztaler Talabfahrt)	ASt	US	–
5. Schigebietsenerweiterung Hochsonnberg	BI, N, UA, UO	US, VwGH, BVwG, VwGH	?
6. Schigebietsenerweiterung Goldeck			+
7. Modernisierung Schlossalmbahnen und Pisten	ASt, N	BVwG	+
8. Schigebietsverbindung Kappl – St. Anton	UA, UO	BVwG	–

f. Conclusio

Die vergleichende Analyse der Genehmigungsbescheide zu Schigebieten (Z 12 Anhang 1 UVP-G) der letzten zwei Jahrzehnte zeigt eine durchaus genehmigungsfreudige Behördenpraxis mit starken Unterschieden in der Erteilung von Auflagen. Die Rechtsmittelinstanzen erfüllten ihre Rolle als kritisches Korrektiv, im Ergebnis wurden vier von sieben abgeschlossenen Verfahren genehmigt. Als Knackpunkte erwiesen sich vielfach Interessenabwägungen, vor allem hinsichtlich der Naturschutzgesetze der Länder. Öffentlichkeitsbeteiligung fand zwar nur in Maßen statt, hatte aber einen positiven Effekt auf die Qualität der Genehmigungsbescheide: Die rechtliche Beurteilung wurde profunder, die Dichte der Argumente höher und die Abwägungen sorgfältiger. Für die Sinnhaftigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit spricht auch der Umstand, dass sich Behörden trotz fehlender Parteistellung mit den vorgebrachten Argumenten auseinandersetzten. Außerdem wurden in Verfahren mit starker Öffentlichkeitsbeteiligung mitunter mehr Auflagen zugunsten des Umweltschutzes, insbesondere des Naturschutzes, erteilt.

2. Einkaufszentren (Z 19 Anhang 1 UVP-G)

a. Allgemein

Im Beobachtungszeitraum (August 2000 bis Oktober 2021) ergingen für zehn Vorhaben, die den Genehmigungstatbestand der Z 19 Anhang 1 UVP-G (Einkaufszentren) erfüllt haben, verfahrensabschließende Genehmigungsbescheide der UVP-Behörde. Stets – also zehn von zehn Mal – erließ die UVP-Behörde einen positiven Genehmigungsbescheid. Untersuchungsgegenstand sind allerdings nur acht der zehn Genehmigungsbescheide, da zwei Bescheide in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation nicht ausgewiesen sind. Rechtsmittelverfahren werden unter Punkt e. dargestellt, im Ergebnis wurden alle bekämpften Genehmigungsbescheide im Rechtsgang bestätigt. Von den behandelten acht Vorhaben erfüllte eines kumulativ mit der Z 19 auch die Z 21 Anhang 1 UVP-G (Öffentlich zugängliche Parkplätze oder Parkgaragen), ein anderes die Z 9 Anhang 1 UVP-G (Schnellstraßen und sonstige Straßen). Nachfolgend sind die acht Vorhaben, die den untersuchten Genehmigungsbescheiden zugrunde liegen, mit ihren Kurzbezeichnungen in chronologischer Reihenfolge angeführt:

Tabelle 5: Genehmigungsbescheide: Einkaufszentren

Vorhaben	ursprünglicher Genehmigungsbescheid
1. <i>IKEA-Einrichtungshaus Salzburg</i> ³⁸	positiv
2. <i>EKZ-Erweiterung EUROPARK II</i> ³⁹	positiv
3. <i>FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage</i> ⁴⁰	positiv
4. <i>IKEA-Einrichtungshaus Haid II</i> ⁴¹	positiv
5. <i>Shopping Center Vöcklabruck</i> ⁴²	positiv
6. <i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i> ⁴³	positiv
7. <i>Plus-City Parkhaus</i> ⁴⁴	positiv
8. <i>„Phase 5“ Designer Outlet Center Parndorf</i> ⁴⁵	positiv

Außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegt – neben jenen beiden Vorhaben, deren Bescheide in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation nicht vorhanden sind – ein weiteres Vorhaben mit Bezug zur Z 19 Anhang 1 UVP-G. Dessen zugrunde liegender Antrag

³⁸ Salzburger Landesregierung 30. 8. 2002, 20502-20.638/161-2002, *IKEA Salzburg*.

³⁹ Salzburger Landesregierung 10. 11. 2003, 20502-20.647/181-2003, *EKZ-Erweiterung EUROPARK II*.

⁴⁰ Steiermärkische Landesregierung 30. 4. 2004, FA13A-11.10-19/2004, *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage*.

⁴¹ Oberösterreichische Landesregierung 5. 7. 2004, UR-380117/101-2004-Se/Hi, *IKEA-Einrichtungshaus Haid II*.

⁴² Oberösterreichische Landesregierung 5. 6. 2007, UR-2006-72/160-WA/RS, *Shopping Center Vöcklabruck*.

⁴³ Niederösterreichische Landesregierung 11. 12. 2007, RU4-U-184/024-2007, *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung*.

⁴⁴ Oberösterreichische Landesregierung 23. 7. 2010, UR-2007-2584/116-Wi, *Plus-City Parkhaus*.

⁴⁵ Burgenländische Landesregierung 20. 2. 2015, 5/G.UVP10014-27-2015, *„Phase 5“ Designer Outlet Center Parndorf*.

wurde zurückgezogen und in erweiterter Form in einem Neuantrag eingebracht – und zwar im Rahmen des Vorhabens *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage*.

Der vergleichenden Analyse der Genehmigungsbescheide ist erneut voranzustellen, dass auch innerhalb der Tatbestandsgruppe der Z 19 Anhang 1 UVP-G große Unterschiede zwischen den Vorhaben bestehen können. Während etwa im Rahmen des Vorhabens *IKEA-Einrichtungshaus Salzburg* ein mehrgeschossiges Gebäude einschließlich Tiefgarage neu errichtet wurde, handelte es sich zB bei der „Phase 5“ *Designer Outlet Center Parndorf* bloß um die Erweiterung bereits bestehender Verkaufsflächen und Parkplätze.

b. Auflagen

In einer quantitativen Betrachtung der Auflagen der Genehmigungsbescheide fallen erhebliche, aber weit nicht so massive Unterschiede wie bei den Schigebieten auf: Als Maximalwert wurden für das *Shopping Center Vöcklabruck* von der UVP-Behörde rund 300 Auflagen erteilt, die wenigsten Auflagen erhielt die „Phase 5“ *Designer Outlet Center Parndorf* mit knapp unter 100 Auflagen. Der Regelfall sind zwischen 100 und 200 Auflagen. Der Median (rund 163) und der Durchschnittswert (rund 180) liegen nahe beieinander. Nachstehend sind die einzelnen Vorhaben und die Anzahl der Auflagen, unter denen sie bewilligt wurden, aufgelistet:

Tabelle 6: Auflagen: Einkaufszentren

Vorhaben	Anzahl der Auflagen
1. <i>IKEA-Einrichtungshaus Salzburg</i>	144
2. <i>EKZ-Erweiterung EUROPARK II</i>	199
3. <i>FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage</i>	181
4. <i>IKEA-Einrichtungshaus Haid II</i>	139
5. <i>Shopping Center Vöcklabruck</i>	302
6. <i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i>	276
7. <i>Plus-City Parkhaus</i>	107
8. „Phase 5“ <i>Designer Outlet Center Parndorf</i>	94

In einer qualitativen Betrachtung der Auflagen werden ebenfalls Unterschiede zwischen den Bescheiden ersichtlich, die wohl auch auf die Verschiedenheit der Projekte zurückzuführen sind. Inwiefern die konkrete Gestaltung der Auflagen fachlich begründet ist, ist allerdings nicht Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen, sondern einer sachverständigen Untersuchung. Festgestellt werden kann jedenfalls, dass auch hier drei Typen von Auflagen (siehe schon Punkt III. C. 1. b.) vorhanden sind und häufig auch kombiniert werden, nämlich

- einfache Auflagen, die insbesondere Handlungspflichten festlegen (zB „Vor Beginn der Abbrucharbeiten sind alle Behälter und Rohrleitungen zu entleeren und zu reinigen.“);⁴⁶
- technische Auflagen, die konkrete Messwerte beinhalten (zB „In die Vöckla dürfen lediglich thermisch belastete Grundwässer in einer Menge von max. 100 l/s und einer Höchsttemperatur von 30°C abgeleitet werden.“);⁴⁷
- verweisende Auflagen, die auf Normen Bezug nehmen (zB „Die automatischen Konzentrationsmessgeräte für CO müssen den Anforderungen der ÖNORM M 9418 entsprechen.“).⁴⁸

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

Untersucht wurde, ob sich Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen, Nachbar:innen und die jeweilige Umweltschutzorganisation an den Verfahren durch Einwendungen und/oder Stellungnahmen beteiligt haben. Besonders hoch war die Beteiligungsquote bei Nachbar:innen, die in sieben von acht Verfahren Einwendungen erhoben haben. Ebenso häufig beteiligte sich die Umweltschutzorganisation. Bürgerinitiativen erhoben in zwei Verfahren Einwendungen. Auffallend gering dagegen war die Beteiligung von Umweltorganisationen: Lediglich in einem Verfahren beteiligte sich eine Umweltorganisation, scheiterte jedoch daran, dass die Einwendungen von einer unbefugten Person eingebracht wurden. In einem Nebensatz merkte die Behörde an, dass auch eine zulässige Einwendung keinen Unterschied gemacht hätte: „Bei einer anderen Sachlage wäre die zitierte Einwendung angesichts des dargelegten Beurteilungsergebnisses als inhaltlich widerlegt anzusehen und infolge abzuweisen.“⁴⁹ Darin ist ein Beleg für die Tendenz ersichtlich, unabhängig von einer Parteistellung auf das Vorbringen der Öffentlichkeit einzugehen. Auch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zum *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung* habe die Behörde „in der fachlichen und rechtlichen Auseinandersetzung alles Vorbringen der am Verfahren Beteiligten, ob Partei oder nicht, entsprechend gewürdigt, geprüft und beurteilt [...]. Insofern kann berechtigterweise davon ausgegangen werden, dass dem erzielten Erhebungsergebnis entgegenstehende Behauptungen nicht zutreffend sind und demnach als unrichtig nicht weiter verfolgt werden müssen bzw. am Beurteilungsergebnis nichts zu ändern vermögen.“⁵⁰

Das Phänomen lässt sich auch bei Bürgerinitiativen beobachten, die in zwei der acht Verfahren Einwendungen erhoben haben. Formal wurden diese zwar jeweils zurückgewiesen, inhaltlich allerdings berücksichtigt, wie die Behörde im Fall *EKZ-Erweiterung EUROPARK II*

⁴⁶ Salzburger Landesregierung 10. 11. 2003, 20502-20.647/181-2003, *EKZ-Erweiterung EUROPARK II* 15.

⁴⁷ Oberösterreichische Landesregierung 5. 6. 2007, UR-2006-72/160-WA/RS, *Shopping Center Vöcklabruck* 27.

⁴⁸ Salzburger Landesregierung 10. 11. 2003, 20502-20.647/181-2003, *EKZ-Erweiterung EUROPARK II* 21.

⁴⁹ Niederösterreichische Landesregierung 11. 12. 2007, RU4-U-184/024-2007, *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung* 68.

⁵⁰ Niederösterreichische Landesregierung 11. 12. 2007, RU4-U-184/024-2007, *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung* 60.

unmissverständlich klarmachte: „Zur rechtlichen Stellung der Bürgerinitiative wird auf die obigen rechtlichen Ausführungen (zur Zurückweisung der Einwendungen, Anm.) verwiesen. Dennoch wird hier auf die eingebrachte Stellungnahme wie folgt eingegangen [...]“.⁵¹ Nicht nur die Argumente der Bürgerinitiativen, auch jene von Anrainer:innen wurden oft selbst dann ausdrücklich inhaltlich behandelt, wenn die Vorbringenden keine Parteistellung hatten. So etwa beim Vorhaben *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage*, dort wurde das Vorbringen „der Bürgerinitiative und betroffener Anrainer insoweit berücksichtigt, dass Ergänzungen und Anpassungen im Projekt erfolgten und in den Fachgutachten gewürdigt wurden.“⁵²

Die folgende Tabelle zeigt die Beteiligung durch die jeweilige Umweltschutzorganisation (UA), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) und Nachbar:innen (N) im Überblick: Ein „+“ bedeutet am Verfahren beteiligt, ein „-“ bedeutet nicht beteiligt.

Tabelle 7: Öffentlichkeitsbeteiligung: Einkaufszentren

Vorhaben		UA	UO	BI	N
1.	<i>IKEA-Einrichtungshaus Salzburg</i>	+	-	+	+
2.	<i>EKZ-Erweiterung EUROPARK II</i>	+	-	-	+
3.	<i>FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage</i>	+	-	+	+
4.	<i>IKEA-Einrichtungshaus Haid II</i>	+	-	-	+
5.	<i>Shopping Center Vöcklabruck</i>	+	-	-	+
6.	<i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i>	-	+	-	+
7.	<i>Plus-City Parkhaus</i>	+	-	-	-
8.	<i>„Phase 5“ Designer Outlet Center Parndorf</i>	+	-	-	+

d. Rechtliche Beurteilung

Im Zentrum der rechtlichen Beurteilung von Vorhaben stehen häufig Interessenabwägungen, in deren Rahmen öffentliche Interessen zB gegen jene des Naturschutzes oder der Walderhaltung abzuwägen sind. Allerdings wurden die untersuchten Einkaufszentren tendenziell in Gewerbegebieten und bereits stark bebauter Umgebung errichtet, also in naturschutzrechtlich

⁵¹ Salzburger Landesregierung 10. 11. 2003, 20502-20.647/181-2003, *EKZ-Erweiterung EUROPARK II* 276.

⁵² Steiermärkische Landesregierung 30. 4. 2004, FA13A-11.10-19/2004, *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage* 70.

nicht besonders schützenswerten Gebieten.⁵³ Teilweise waren dennoch Abwägungen nötig, zB weil Baumschutzvorschriften anzuwenden oder Waldflächen betroffen waren.

Dabei wurden mitunter ausgesprochen sorgfältige Interessenabwägungen vorgenommen, etwa betreffend die Rodung von Waldflächen, wobei die Behörde nach Abwägung der Argumente dem sachverständigen Gutachten folgend zum Ergebnis kam, dass der beantragten Rodung „*unter Abwägung der hohen öffentlichen Interessen unter Berücksichtigung der gegebenen Waldausstattung und der vergleichsweise zum vorhandenen zusammenhängenden Waldbestand geringen projektbedingten Waldflächeninanspruchnahme unter Einhaltung bestimmter Bedingungen und Auflagen (die im Spruch dieses Bescheides übernommen wurden) zugestimmt werden [kann].*“⁵⁴

Auch wenn eine hohe Öffentlichkeitsbeteiligung jedenfalls positiv zu einer umfassenden rechtlichen Beurteilung beiträgt, so ist sie doch keine Garantie: So hat die Behörde etwa im beteiligungsstarken Verfahren zum *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage* die tatsächliche rechtliche Beurteilung auf bloß einer einzigen Seite – der Bescheid hat 94 Seiten – abgehandelt.⁵⁵ Bemerkenswert ist, dass das beteiligungsschwächste Verfahren auch die schwächste rechtliche Beurteilung aufweist, die nämlich im Grunde genommen aus nur einem Satz besteht.⁵⁶ Insgesamt fällt ins Auge, dass der Inhalt teilweise unter der Form leidet, wenn Sachverhalts- und Rechtsfragen vermengt, rechtliche Beurteilungen disloziert vorgenommen und Einwendungen versprengt behandelt werden.

e. Rechtsmittelverfahren

Die Rechtsmittelinstanzen wurden in den Verfahren zur Genehmigung von Einkaufszentren bei vier von acht Verfahren bemüht, dreimal wurde Berufung an den Umweltsenat und einmal Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben. Höchstinstanzliche Entscheidungen blieben aus. Im Ergebnis wurden alle vier bekämpften Genehmigungsbescheide bestätigt. Im Folgenden wird tabellarisch dargestellt, ob der ursprüngliche Genehmigungsbescheid nach Abschluss des UVP-Verfahrens positiv oder negativ war, wer gegen den UVP-Bescheid Rechtsmittel erhoben hat – die Antragsteller:innen (ASt) selbst, Nachbar:innen (N), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) oder die jeweils zuständige Umweltschutzbehörde (UA) –, welche Instanzen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens entschieden haben und ob das Vorhaben letztlich genehmigt oder versagt wurde.

⁵³ Vgl beispielhaft Niederösterreichische Landesregierung 11. 12. 2007, RU4-U-184/024-2007, *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung* 58, wonach das Vorhaben innerhalb eines Ortsbereichs geplant ist und deshalb das NÖ NSchG keine Anwendung findet.

⁵⁴ Oberösterreichische Landesregierung 5. 6. 2007, UR-2006-72/160-WA/RS, *Shopping Center Vöcklabruck* 82.

⁵⁵ Steiermärkische Landesregierung 30. 4. 2004, FA13A-11.10-19/2004, *FMZ Spar Graz-Liebenau und Park & Ride-Anlage* 91 f.

⁵⁶ Oberösterreichische Landesregierung 23. 7. 2010, UR-2007-2584/116-Wi, *Plus-City Parkhaus* 46.

Tabelle 8: Rechtsmittelverfahren: Einkaufszentren

Vorhaben		Rechtsmittelwerber?	Rechtsmittelinstanzen?	Letztlich genehmigt?
1.	<i>IKEA- Einrichtungshaus Salzburg</i>	N	US	+
2.	<i>EKZ-Erweiterung EUROPARK II</i>	/	/	+
3.	<i>FMZ Spar Graz-Liebenau</i>	/	/	+
4.	<i>IKEA-Einrichtungshaus Haid II</i>	/	/	+
5.	<i>Shopping Center Vöcklabruck</i>	UA	US	+
6.	<i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i>	UO	US	+
7.	<i>Plus-City Parkhaus</i>	/	/	+
8.	<i>„Phase 5“ Designer Outlet Center Parndorf</i>	N	BVwG	+

f. Conclusio

Die vergleichende Analyse der Genehmigungsbescheide zu Einkaufszentren (Z 19 Anhang 1 UVP-G) der letzten zwei Jahrzehnte zeichnet ein für Projektwerbende erfreuliches Bild: Alle Vorhaben wurden genehmigt, auch die Rechtsmittelinstanzen sahen keine Gründe zur Versagung. Bei der Erteilung von Auflagen gab es zwar naturgemäß projektabhängige Unterschiede, insgesamt waren Anzahl und Inhalt aber ähnlich. Die Beteiligung der Öffentlichkeit variierte und schien sich dabei auf die Qualität der Genehmigungsbescheide auszuwirken: Am Ende jenes Verfahrens mit der schwächsten Öffentlichkeitsbeteiligung stand jener Bescheid mit der eindeutig dürftigsten rechtlichen Beurteilung. Bemerkenswert ist erneut, dass sich die Behörden unabhängig von der formalen Parteistellung mit den vorgebrachten Argumenten der beteiligten Öffentlichkeit auseinandersetzten.

3. Schnellstraßen und sonstige Straßen (Z 9 Anhang 1 UVP-G)

a. Allgemein

Im Beobachtungszeitraum (August 2000 bis Oktober 2021) ergingen für 27 Vorhaben, die den Genehmigungsstatbestand der Z 9 Anhang 1 UVP-G (Schnellstraßen und sonstige Straßen) erfüllt haben, verfahrensabschließende Genehmigungsbescheide der UVP-Behörde. Stets – also 27 von 27 Mal – erließ die UVP-Behörde einen positiven Genehmigungsbescheid. Anschließende Rechtsmittelverfahren werden unter Punkt e. dargestellt. Von den behandelten 27 Vorhaben erfüllte eines kumulativ mit der Z 9 auch die Z 10 Anhang 1 UVP-G (Eisenbahnstrecken), ein anderes die Z 18 Anhang 1 UVP-G (Städtebauvorhaben) ein weiteres die Z 19 Anhang 1 UVP-G (Einkaufszentren). Nachfolgend sind die 27 Vorhaben, die den untersuchten Genehmigungsbescheiden zugrunde liegen, mit ihren Kurzbezeichnungen in chronologischer Reihenfolge angeführt:

Tabelle 9: Genehmigungsbescheide: Schnellstraßen und sonstige Straßen

Vorhaben		ursprünglicher Genehmigungsbescheid
1.	<i>B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten</i> ⁵⁷	positiv
2.	<i>B 31 City-Tunnel Waidhofen</i> ⁵⁸	positiv
3.	<i>B 309 Steyrer Straße</i> ⁵⁹	positiv
4.	<i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i> ⁶⁰	positiv
5.	<i>B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld</i> ⁶¹	positiv
6.	<i>B 40/B 46 – Umfahrung Mistelbach</i> ⁶²	positiv
7.	<i>Erschließungsstraßen Hauptbahnhof</i> ⁶³	positiv
8.	<i>LB 100 Drautal Straße</i> ⁶⁴	positiv
9.	<i>Hauptstraße B 14 Neu</i> ⁶⁵	positiv
10.	<i>B 25 Umfahrung Wieselburg</i> ⁶⁶	positiv
11.	<i>Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben</i> ⁶⁷	positiv
12.	<i>B 67a Grazer Ringstraße</i> ⁶⁸	positiv

⁵⁷ Steiermärkische Landesregierung 8. 5. 2007, FA18E-80.30 411/02-171, *B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten*.

⁵⁸ Niederösterreichische Landesregierung 18. 9. 2007, RU4-U-209/013-2007, *B 31 City-Tunnel Waidhofen*.

⁵⁹ Oberösterreichische Landesregierung 5. 11. 2007, UR-2006-733/234-ST/SR, *B 309 Steyrer Straße*.

⁶⁰ Niederösterreichische Landesregierung 11. 12. 2007, RU4-U-184/024-2007, *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung*.

⁶¹ Niederösterreichische Landesregierung 26. 2. 2008, RU4-U-211/013-2008, *B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld*.

⁶² Niederösterreichische Landesregierung 8. 7. 2008, RU4-U-200/023-2008, *B 40/B 46 – Umfahrung Mistelbach*.

⁶³ Wiener Landesregierung 16. 9. 2008, Prz 47-2008/0001-GGU, *Erschließungsstraßen Hauptbahnhof Wien*.

⁶⁴ Kärntner Landesregierung, 25. 9. 2008, 7-A-UVP-1142/56-2008, *LB 100 Drautal Straße*.

⁶⁵ Wiener Landesregierung 19. 5. 2009, Prz 01969-2009/0001-GGU, *Hauptstraße B 14 Neu*.

⁶⁶ Niederösterreichische Landesregierung 4. 5. 2010, RU4-U-229/031-2009, *B 25 Umfahrung Wieselburg*.

⁶⁷ Wiener Landesregierung 18. 5. 2010, Prz 01832-2010/0001-GGU, *Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben*.

⁶⁸ Steiermärkische Landesregierung 30. 7. 2010, FA13A-11.10-64/2008-156, *B 67a Grazer Ringstraße*.

13.	<i>Spange Götzendorf/Umfahrung Landesstraße B 60</i> ⁶⁹	positiv
14.	<i>B 38 Umfahrung Zwettl</i> ⁷⁰	positiv
15.	<i>Hauptstraße B 229 – Groß-Jedlersdorferstraße</i> ⁷¹	positiv
16.	<i>Eisenbahnkreuzung Vigaun</i> ⁷²	positiv
17.	<i>Franz-Grill-Straße</i> ⁷³	positiv
18.	<i>B 61a Pullendorfer Straße</i> ⁷⁴	positiv
19.	<i>Stadttunnel Feldkirch</i> ⁷⁵	positiv
20.	<i>B 233 Umfahrung Zwölfaxing</i> ⁷⁶	positiv
21.	<i>Aspern Seestadt Nord</i> ⁷⁷	positiv
22.	<i>Stadtstraße Aspern</i> ⁷⁸	positiv
23.	<i>B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2</i> ⁷⁹	positiv
24.	<i>B 1 Wiener Straße, Teilabschnitt Hörsching</i> ⁸⁰	positiv
25.	<i>Landesstraße L 5181, Spange Wörth</i> ⁸¹	positiv
26.	<i>Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen</i> ⁸²	positiv
27.	<i>Unterführung Josef-Huber-Gasse</i> ⁸³	positiv

Außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegt ein Vorhaben, das in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation zwar unter der Rechtsgrundlage Z 9 Anhang 1 UVP-G angeführt wird, in dessen Bescheid jedoch ausdrücklich festgehalten wird, dass nach diesem Tatbestand keine Genehmigungspflicht besteht.⁸⁴

Dem Vergleich der Genehmigungsbescheide ist abermals voranzustellen, dass auch innerhalb der Tatbestandsgruppe der Z 9 Anhang 1 UVP-G große Unterschiede zwischen den Vorhaben bestehen können und bestanden haben. Während etwa im Rahmen des Vorhabens *Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen* eine rund 9 km lange Landesstraße als Umfahrung einiger

⁶⁹ Niederösterreichische Landesregierung 3. 5. 2011, RU4-U-263/045-2011, *Spange Götzendorf/Umfahrung Landesstraße B 60*.

⁷⁰ Niederösterreichische Landesregierung 22. 5. 2012, RU4-U-376/029-2011, *B 38 Umfahrung Zwettl*.

⁷¹ Wiener Landesregierung 5. 9. 2012, Prz 02082-2012/0001-GGU, *Hauptstraße B 229 – Groß-Jedlersdorferstraße*.

⁷² Salzburger Landesregierung 8. 2. 2013, 20704-07/126/210-2013, *Eisenbahnkreuzung Vigaun*.

⁷³ Wiener Landesregierung 12. 3. 2013, Prz 00724-2013/0001-GGU, *Franz-Grill-Straße*.

⁷⁴ Burgenländische Landesregierung 20. 11. 2013, 5-G-UVP1079/52-2013, *B 61a Pullendorfer Straße*.

⁷⁵ Vorarlberger Landesregierung 15. 7. 2015, Ib-314-2013/0001, *Stadttunnel Feldkirch*.

⁷⁶ Niederösterreichische Landesregierung 9. 5. 2017, RU4-U-418/050-2016, *B 233 Umfahrung Zwölfaxing*.

⁷⁷ Wiener Landesregierung 1. 9. 2017, 656788-2017, *Aspern Seestadt Nord*.

⁷⁸ Wiener Landesregierung 12. 6. 2018, 413616/2018, Ma22-581561-2014, *Stadtstraße Aspern*.

⁷⁹ Niederösterreichische Landesregierung 15. 1. 2019, RU4-U-864/046-2018, *B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2*.

⁸⁰ Oberösterreichische Landesregierung 14. 8. 2019, AUWR-2019-68235/44-St, *B 1 Wiener Straße, Teilabschnitt Hörsching*.

⁸¹ Niederösterreichische Landesregierung 12. 11. 2019, WST1-U-663/045-2019, *Spange Wörth*.

⁸² Niederösterreichische Landesregierung 23. 6. 2020, WST1-UG-2/026-2020, *Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen*.

⁸³ Steiermärkische Landesregierung 25. 8. 2020, ABT13-11.10-418/2016-279, *Unterführung Josef-Huber-Gasse*.

⁸⁴ Niederösterreichische Landesregierung 10. 7. 2012, RU4-U-302/301-2012, *Parallelpiste 11R/29L (Dritte Piste) 337*.

Orte im ländlichen Gebiet errichtet wurde, handelt es sich zB beim *Stadttunnel Feldkirch* um ein Straßenprojekt inklusive Tunnelbau im Stadtgebiet. Dass die notwendigen Auflagen, die Komplexität des Vorhabens und das öffentliche Interesse hier unterschiedlich gelagert sind, verwundert nicht.

b. Auflagen

In einer quantitativen Betrachtung der Auflagen der Genehmigungsbescheide fallen signifikante Unterschiede auf, die im Vergleich zu den Schigebieten und Einkaufszentren aber wohl auch auf die höhere Zahl von Bescheiden zurückzuführen ist. Als Maximalwert wurden für die *B 25 Umfahrung Wieselburg* von der UVP-Behörde über 400 Auflagen erteilt, die wenigsten Auflagen erhielt dagegen das Vorhaben *Erschließungsstraßen Hauptbahnhof* mit nur 17 Auflagen. Der Regelfall sind zwischen 150 und 250 Auflagen. Der Median (169) und der Durchschnittswert (177) sind sehr ähnlich. Nachstehend sind die einzelnen Vorhaben und die Anzahl der Auflagen, unter denen sie bewilligt wurden, aufgelistet:

Tabelle 10: Auflagen: Schnellstraßen und sonstige Straßen

Vorhaben	Anzahl der Auflagen
1. <i>B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten</i>	125
2. <i>B 31 City-Tunnel Waidhofen</i>	190
3. <i>B 309 Steyrer Straße</i>	236
4. <i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i>	295
5. <i>B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld</i>	257
6. <i>B 40/B 46 – Umfahrung Mistelbach</i>	307
7. <i>Erschließungsstraßen Hauptbahnhof</i>	17
8. <i>LB 100 Drautal Straße</i>	241
9. <i>Hauptstraße B 14 Neu</i>	77
10. <i>B 25 Umfahrung Wieselburg</i>	412
11. <i>Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben</i>	62
12. <i>B 67a Grazer Ringstraße</i>	221
13. <i>Spange Götzendorf/Umfahrung Landesstraße B 60</i>	249
14. <i>B 38 Umfahrung Zwettl</i>	170
15. <i>Hauptstraße B 229 – Groß-Jedlersdorferstraße</i>	48
16. <i>Eisenbahnkreuzung Vigaun</i>	235
17. <i>Franz-Grill-Straße</i>	44
18. <i>B 61a Pullendorfer Straße</i>	120
19. <i>Stadttunnel Feldkirch</i>	411
20. <i>B 233 Umfahrung Zwölfaxing</i>	163

21.	<i>Aspern Seestadt Nord</i>	74
22.	<i>Stadtstraße Aspern</i>	169
23.	<i>B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2</i>	158
24.	<i>B 1 Wiener Straße Teilabschnitt Hörsching</i>	154
25.	<i>Landesstraße L 5181, Spange Wörth</i>	149
26.	<i>Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen</i>	172
27.	<i>Unterführung Josef-Huber-Gasse</i>	33

In einer qualitativen Betrachtung der Auflagen werden ebenfalls Unterschiede zwischen den Bescheiden ersichtlich, die wohl auch auf die Verschiedenheit der Projekte zurückzuführen sind. Inwiefern die konkrete Gestaltung der Auflagen fachlich begründet ist, ist allerdings nicht Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen, sondern einer sachverständigen Untersuchung. Auffällig sind mitunter besonders lange Auflagen, die sich etwa über mehr als eine Seite erstrecken.⁸⁵ Festgestellt werden kann jedenfalls, dass auch hier die drei strukturelle Typen von Auflagen auffindbar sind, nämlich

- einfache Auflagen, die insbesondere Handlungspflichten festlegen (zB „*Brombeere (Rubus fruticosus agg.) und Himbeere (Rubus idaeus) sind nicht zu verwenden.*“);⁸⁶
- technische Auflagen, die konkrete Messwerte beinhalten (zB „*Fahrrampen sind mit einer Längsneigung von max. 12 % anzulegen. Die Rampenböschungen sind im Neigungsverhältnis 1:2 bzw. 2:3 bei gewachsenem Material herzustellen.*“);⁸⁷
- verweisende Auflagen, die auf Normen Bezug nehmen (zB „*Die Schächte sind den Verkehrslasten entsprechend mit Abdeckungen nach ÖNORM B 5110 und EN 124 zu versehen.*“).⁸⁸

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

Untersucht wurde, ob sich Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen, Nachbar:innen und die jeweilige Umweltschutzbehörde an den Verfahren durch Einwendungen und/oder Stellungnahmen beteiligt haben. Bemerkenswert hoch war die Beteiligungsquote bei Nachbar:innen, die in rund 90 % der Verfahren Einwendungen erhoben haben, konkret in 24 von 27 Verfahren. Aus 14 Bescheiden ist eine Beteiligung der Umweltschutzbehörde ersichtlich, was der Hälfte der untersuchten Verfahren entspricht. Fast ebenso häufig waren Bürgerinitiativen beteiligt, in zwölf

⁸⁵ Vgl zB Niederösterreichische Landesregierung 15. 1. 2019, RU4-U-864/046-2018, *B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2*, 41 f oder Niederösterreichische Landesregierung 23. 6. 2020, WST1-UG-2/026-2020, *Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen* 40 f.

⁸⁶ Salzburger Landesregierung 8. 2. 2013, 20704-07/126/210-2013, *Eisenbahnkreuzung Vigaun* 28.

⁸⁷ Niederösterreichische Landesregierung 26. 2. 2008, RU4-U-211/013-2008, *B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld* 19.

⁸⁸ Steiermärkische Landesregierung 8. 5. 2007, FA18E-80.30 411/02-171, *B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten* 13.

Verfahren konstituierte sich zumindest eine Bürgerinitiative. Umweltorganisationen erhoben in elf Verfahren Einwendungen. Das bedeutet im Ergebnis insgesamt eine vergleichsweise sehr hohe Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dabei hätte sie noch höher sein können: Wie bereits im Verfahren zum *EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung* scheiterte die erfolgreiche Erhebung von Einwendungen durch eine Umweltorganisation auch beim Vorhaben *B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld* bloß daran, dass die Einwendungen von einer unbefugten Person eingebracht wurden. Eine weitere Parallele ist jedoch, dass die Behörde das Vorbringen der Umweltorganisation – ebenso wie jenes einer Gruppe von Gemeinderäten – dennoch inhaltlich geprüft hat: *„Unter der Annahme, die SPÖ Mandatäre des Eggendorfer Gemeinderates und GLOBAL 2000 könnten eine Parteistellung im anhängigen Verfahren für sich in Anspruch nehmen, wären deren Einwendungen angesichts des dargelegten Beurteilungsergebnisses als inhaltlich widerlegt anzusehen und infolge abzuweisen.“*⁸⁹

Selbst eine mangelhaft konstituierte Bürgerinitiative wurde im Verfahren gehört, wobei die Behörde diesbezüglich beachtlicherweise von einer *„vielfach gepflogenen Doppelgleisigkeit“* spricht: *„Im Sinne der vielfach gepflogenen Doppelgleisigkeit werden auch in diesem Falle die von der Bürgerinitiative vorgebrachten umweltrelevanten Aspekte behandelt bzw. wird auf die an anderer Stelle gemachten juristischen Ausführungen verwiesen.“*⁹⁰ Ein sehr deutlicher Nachweis dafür, dass dem Vorbringen der beteiligten Öffentlichkeit Gewicht zukommt.

Die folgende Tabelle zeigt die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI), Nachbar:innen (N) und die jeweilige Umweltschutzorganisation (UA) im Überblick: Ein „+“ bedeutet „am Verfahren beteiligt“, ein „-“ bedeutet „nicht am Verfahren beteiligt“.

⁸⁹ Niederösterreichische Landesregierung 26. 2. 2008, RU4-U-211/013-2008, *B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld* 71.

⁹⁰ Steiermärkische Landesregierung 30. 7. 2010, FA13A-11.10-64/2008-156, *B 67a Grazer Ringstraße* 75.

Tabelle 11: Öffentlichkeitsbeteiligung: Schnellstraßen und sonstige Straßen

Vorhaben		UA	UO	BI	N
1.	B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten	+	-	-	+
2.	B 31 City-Tunnel Waidhofen	-	-	-	-
3.	B 309 Steyrer Straße	+	-	-	+
4.	EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung	-	+	-	+
5.	B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld	+	+	-	+
6.	B 40/B 46 – Umfahrung Mistelbach	-	+	+	+
7.	Erschließungsstraßen Hauptbahnhof	-	-	+	+
8.	LB 100 Drautal Straße	+	-	+	+
9.	Hauptstraße B 14 Neu	-	-	-	+
10.	B 25 Umfahrung Wieselburg	+	-	+	+
11.	Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben	-	-	+	+
12.	B 67a Grazer Ringstraße	+	+	-	+
13.	Spange Götzendorf/Umfahrung Landesstraße B 60	+	-	+	+
14.	B 38 Umfahrung Zwettl	-	-	+	+
15.	Hauptstraße B 229 – Groß-Jedlersdorferstraße	-	-	-	+
16.	Eisenbahnkreuzung Vigaun	+	-	-	+
17.	Franz-Grill-Straße	-	-	+	+
18.	B 61a Pullendorfer Straße	+	+	-	+
19.	Stadttunnel Feldkirch	+	+	+	+
20.	B 233 Umfahrung Zwölfaxing	-	-	-	+
21.	Aspern Seestadt Nord	+	+	-	+
22.	Stadtstraße Aspern	-	+	+	+

23.	B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2	-	+	+	+
24.	B 1 Wiener Straße Teilabschnitt Hörsching	+	-	-	-
25.	Landesstraße L 5181, Spange Wörth	+	+	+	+
26.	Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen	-	-	-	-
27.	Unterführung Josef-Huber-Gasse	+	+	-	+

Gesamt betrachtet zeichnet sich das Bild einer starken Öffentlichkeitsbeteiligung, die zuletzt – bis auf Ausnahmen – sogar noch leicht zuzunehmen scheint. Verfahren und Bescheiden dürfte dies insofern zuträglich sein, als dadurch der Austausch von Argumenten intensiviert, Vorbringen von verschiedenen Seiten geprüft und der Blick für Probleme geschärft wird. Ein Beispiel hierfür bietet der Genehmigungsbescheid zum *Stadttunnel Feldkirch*, in dem auf über 100 Seiten die Einwendungen und Stellungnahmen akribisch abgearbeitet wurden.⁹¹

d. Rechtliche Beurteilung

Die 27 Genehmigungsbescheide sind im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlichen Ansätzen geprägt. Im Bescheidvergleich wird deutlich, dass die Qualität der rechtlichen Beurteilung auch mit der formalen Gestaltung des Bescheides zusammenhängt. Abträglich ist es insbesondere, wenn die Subsumtion formal und inhaltlich weitgehend losgelöst von Sachverhalt und Sachverständigengutachten stattfindet und dabei in den Nahebereich des substanzlosen Gebrauchs der *verba legalia* gerät. Positiv hervorzuheben sind dagegen klar strukturierte Bescheide mit übersichtlicher Begründung, die direkt anschließend an eine Analyse von Vorbringen, Sachverhalt und Sachverständigengutachten eine explizite Subsumtion vornehmen. So heißt es zB zum Vorbringen einer befürchteten Lärmbelästigung einer Nachbarin im Verfahren zum Vorhaben *Aspern Seestadt Nord*: *„Aus rechtlicher Sicht ist dies eine zulässige Einwendung, da eine Verletzung in konkreten subjektiv öffentlichen Rechten durch Immissionen behauptet wird und dieses Vorbringen innerhalb der Frist von 6 Wochen für die Erhebung von Einwendungen (bis 11. Jänner 2017) der UVP-Behörde übermittelt wurde. Die obgenannte Person hat daher in Bezug auf diese Einwendung ihre Stellung als Partei erhalten.“*⁹² Eine derart deutliche Strukturierung sorgt für Rechtssicherheit und ermöglicht effektiven Rechtsschutz. Als gelungen hervorstreichen sind in diesem Zusammenhang speziell die Bescheide der Wiener Landesregierung als UVP-Behörde.

⁹¹ Vorarlberger Landesregierung 15. 7. 2015, Ib-314-2013/0001, *Stadttunnel Feldkirch* 202 ff.

⁹² Wiener Landesregierung 1. 9. 2017, 656788-2017, *Aspern Seestadt Nord* 105 (Unterstreichungen im Original).

Festzustellen ist weiters, dass zwar einerseits eine undifferenzierte Aneinanderreihung der eingeholten Sachverständigengutachten überflüssig ist. Andererseits aber ist ein gewisses Substrat an sachverständiger Begutachtung nötig, um eine rechtliche Einordnung nachvollziehen zu können.⁹³ Der Bescheid zum *B 31 City-Tunnel Waidhofen* etwa lässt dies nur schwer zu, weil sich der Einblick in die 19 eingeholten Sachverständigengutachten auf Folgendes beschränkt: „Am 03. Und 04.09.2007 wurde weiters eine mündliche Verhandlung anberaumt. Bei dieser wurde das Projekt und die von den beigezogenen Sachverständigen erstellten Gutachten eingehend erörtert, wobei in diesen festgehalten wurde, dass das Projekt aus fachlicher Sicht bei projektspezifischer Ausführung und Einhaltung der vorgeschlagenen Auflagen umweltverträglich und genehmigungsfähig ist.“⁹⁴ Auffällig an diesem Verfahren ist, dass weder die Umweltschutzorganisation noch eine Umweltschutzorganisation oder Bürgerinitiative und auch keine Nachbar:innen beteiligt waren.

Bei einem anderen beteiligungslosen Verfahren entsteht gar der Verdacht, dass Einwendungen und Stellungnahmen mit vorgefertigten Textbausteinen abgetan werden könnten: Im Genehmigungsbescheid *Umfahrung Großgloßnitz – Kleinpöppeln* hat die Behörde mehrfach betont, dass „keine Stellungnahmen abgegeben und gegen das gegenständliche Vorhaben keine Einwendungen erhoben“⁹⁵ wurden, um dann auszuführen: „Die vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen konnten keine Änderung dieser fachlichen Einschätzungen herbeiführen, da die darin geäußerten Bedenken gegen das Vorhaben einerseits durch im Projekt enthaltene Maßnahmen und Ergänzungen und andererseits durch die von den Sachverständigen vorgeschlagenen Auflagen berücksichtigt wurden. Weiters wurden diese Bedenken auch nicht auf einer den beigezogenen Sachverständigen fachlich gleichwertigen Ebene vorgebracht, sodass kein Abgehen von der geäußerten fachlichen Meinung notwendig war.“⁹⁶ Der Grund für diesen Widerspruch könnte sein, dass mit hier Textbausteinen gearbeitet wurde, die dazu gedacht sind, Einwendungen und Stellungnahmen unabhängig von ihrem Inhalt die Relevanz abzusprechen – was freilich bedenklich und wohl als wesentlicher Verfahrensmangel anzusehen wäre.

e. Rechtsmittelverfahren

Rechtsmittel wurden im Anschluss an die Genehmigungsbescheide der Schnellstraßen und sonstigen Straßen in 18 von 27 Fällen erhoben. Ein Mal traf die Behörde eine Beschwerdeentscheidung, bei der es die Rechtsmittelwerber bewenden ließen. Acht Mal entschied der

⁹³ Dies auch im Hinblick auf § 60 AVG: „In der Begründung sind die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen.“

⁹⁴ Niederösterreichische Landesregierung 18. 9. 2007, RU4-U-209/013-2007, *B 31 City-Tunnel Waidhofen* 81 f.

⁹⁵ Niederösterreichische Landesregierung 23. 6. 2020, WST1-UG-2/026-2020, *Umfahrung Großgloßnitz – Kleinpöppeln* 141.

⁹⁶ Niederösterreichische Landesregierung 23. 6. 2020, WST1-UG-2/026-2020, *Umfahrung Großgloßnitz – Kleinpöppeln* 189.

Umweltsenat, sieben Mal wurde das Bundesverwaltungsgericht tätig, wobei ein weiteres Verfahren noch anhängig ist. Eine höchstinstanzliche Entscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof erging bisher nur zwei Mal, ein Revisionsverfahren ist derzeit anhängig. Somit sind insgesamt jedenfalls drei Verfahren zu Genehmigungsbescheiden noch nicht rechtskräftig entschieden. Gegen jüngere Entscheidungen – zum Verfahren *B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2* etwa hat das Bundesverwaltungsgericht erst vor knapp einem Jahr entschieden⁹⁷ – sind möglicherweise noch Rechtsmittel anhängig, die in der UVP-Datenbank nicht aufscheinen und von denen die Öffentlichkeit und damit auch die Studienautoren nichts wissen. Bislang wurden alle bekämpften Genehmigungen durch die Rechtsmittelinstanzen aufrechterhalten, wenn auch teilweise in leicht abgeänderter Form. Hinzuweisen ist darauf, dass im Fall *Spange Götzensdorf/Umfahrung Landesstraße B 60* der positive und durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigte Genehmigungsbescheid erloschen ist, weil das Projekt nicht verwirklicht wurde.

In der folgenden Übersicht wird dargestellt, ob bzw. wer gegen den positiven UVP-Genehmigungsbescheid Rechtsmittel erhoben hat – Antragsteller:innen (ASt), Nachbar:innen (N), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) oder die jeweils zuständige Umweltschutzbehörde (UA) –, welche Instanzen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens entschieden haben bzw. entscheiden werden und ob das Vorhaben letztlich genehmigt oder versagt wurde. Unberücksichtigt bleiben Rechtsmittel, die wieder zurückgezogen⁹⁸ wurden oder die zwar im Zusammenhang mit dem Genehmigungsbescheid erhoben wurden, sich aber nicht konkret auf diesen bezogen (sondern zB auf den Abnahmebescheid⁹⁹). Ebenso nicht angeführt werden andere Rechtsmittelwerber (zB Gemeinden¹⁰⁰) oder Details über den Verfahrensgang (wenn zB der Verwaltungsgerichtshof zu verschiedenen Zeitpunkten über unterschiedliche Beschwerden gegen dasselbe Erkenntnis Beschlüsse¹⁰¹ gefasst hat), weil dies den Rahmen einer kompakten Darstellung sprengen würde. Jene Fälle, in denen zwar bekannt ist, dass ein Rechtsmittelverfahren anhängig ist, aber die Rechtsmittelwerbenden und selbstredend der Ausgang unklar sind, wurden mit einem „?“ versehen.

⁹⁷ BVwG 22. 12. 2020, W104 2216195-1/109E.

⁹⁸ Vgl US 31. 1. 2008, 4A/2008/1-7 betreffend die Einstellung des Verfahrens im Zusammenhang mit dem Genehmigungsbescheid zu Oberösterreichische Landesregierung 5. 11. 2007, UR-2006-733/234-ST/SR, *B 309 Steyrer Straße*.

⁹⁹ Vgl BVwG 23. 2. 2018, W248 2178542-1/5E betreffend den Abnahmebescheid Verfahrens im Zusammenhang mit dem Genehmigungsbescheid zu Oberösterreichische Landesregierung 5. 11. 2007, UR-2006-733/234-ST/SR, *B 309 Steyrer Straße*.

¹⁰⁰ Vgl zB das Erkenntnis BVwG 26. 11. 2014, W102 2000176-1, das betreffend den Bescheid Niederösterreichische Landesregierung 3. 5. 2011, RU4-U-263/045-2011, *Spange Götzensdorf/Umfahrung Landesstraße B 60* auch die Beschwerden von Gemeinden behandelt.

¹⁰¹ So geschehen zB betreffend die *Stadtstraße Aspern* das Erkenntnis BVwG 24. 7. 2020, W270 2204219-1, auf das sich sowohl VwGH 30. 9. 2021, Ro 2021/06/0009 als auch VwGH 1. 6. 2021, Ro 2020/06/0011 beziehen.

Tabelle 12: Rechtsmittelverfahren: Schnellstraßen und sonstige Straßen

Vorhaben		Rechtsmittel- werber?	Rechtsmittel- instanz?	Letztlich genehmigt?
1.	<i>B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten</i>	N	US	+
2.	<i>B 31 City-Tunnel Waidhofen</i>			+
3.	<i>B 309 Steyrer Straße</i>			+
4.	<i>EKZ/FMZ Gerasdorf mit Verkehrsanbindung</i>	UO	US	+
5.	<i>B 17 Umfahrung Sollenau-Theresienfeld</i>	UO	US	+
6.	<i>B 40/B 46 – Umfahrung Mistelbach</i>	BI	US	+
7.	<i>Erschließungsstraßen Hauptbahnhof</i>	N	US	+
8.	<i>LB 100 Drautal Straße</i>	BI, N	US	+
9.	<i>Hauptstraße B 14 Neu</i>			+
10.	<i>B 25 Umfahrung Wieselburg</i>	N	US, VwGH	+
11.	<i>Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben</i>			+
12.	<i>B 67a Grazer Ringstraße</i>	N, UO	US	+
13.	<i>Spange Götzendorf/Umfahr- ung Landesstraße B 60</i>	BI, N	BVwG	+
14.	<i>B 38 Umfahrung Zwettl</i>			+
15.	<i>Hauptstraße B 229 – Groß-Jedlersdorferstraße</i>			+
16.	<i>Eisenbahnkreuzung Vigaun</i>			+
17.	<i>Franz-Grill-Straße</i>			+
18.	<i>B 61a Pullendorfer Straße</i>	N	LReg ¹⁰²	+
19.	<i>Stadttunnel Feldkirch</i>	BI, N, UA, UO	BVwG, VwGH	? ¹⁰³
20.	<i>B 233 Umfahrung Zwölfaxing</i>	N	BVwG	+

¹⁰² Beschwerdeentscheidung durch die Burgenländische Landesregierung 6. 2. 2014, 5-G-UVP1079/59-2014.

¹⁰³ Eine außerordentliche Revision gegen die Bestätigung des Genehmigungsbescheides durch BVwG 19. 6. 2019, W193 2114926-1 ist noch anhängig. Der VwGH hat im Zusammenhang mit der Causa bereits ein Erkenntnis gefällt, allerdings bloß zu einem Feststellungsverfahren zur Parteistellung von Bürgerinitiativen (VwGH 27. 9. 2018, Ro 015/06/0008).

21.	<i>Aspern Seestadt Nord</i>	N, UO	BVwG	+
22.	<i>Stadtstraße Aspern</i>	BI, N, UO	BVwG, VwGH	+
23.	<i>B 17 Umfahrung Wiener Neustadt Ost, Teil 2</i>	BI, N, UO	BVwG	+
24.	<i>B 1 Wiener Straße Teilabschnitt Hörsching</i>	UA	BVwG	+
25.	<i>Landesstraße L 5181, Spange Wörth</i>	?	BVwG	? ¹⁰⁴
26.	<i>Umfahrung Großglobnitz – Kleinpoppen</i>	/	/	+
27.	<i>Unterführung Josef-Huber-Gasse</i>	?	BVwG	?

f. Conclusio

Die vergleichende Analyse der Genehmigungsbescheide zu Schnellstraßen und sonstigen Straßen (Z 9 Anhang 1 UVP-G) der letzten zwei Jahrzehnte fördert ein inhomogenes Bild zutage. Nicht betreffend die Genehmigungsfähigkeit der Vorhaben – alle 27 Vorhaben wurden durch die UVP-Behörde genehmigt, 15 davon wurden auch durch die Instanzen bestätigt, bei drei weiteren sind die Rechtsmittelverfahren anhängig –, sondern hinsichtlich der Nebenbestimmungen, der Qualität der rechtlichen Begründung und der Öffentlichkeitsbeteiligung. So bewegte sich die Zahl der Auflagen zwischen den Extremwerten 17 und 412 und neben zwei Verfahren mit umfassender und vielen mit starker Öffentlichkeitsbeteiligung gab es zwei beteiligungslose Verfahren. Dabei dürfte die Qualität der Bescheide mit der Beteiligung steigen, da die Behörden die vorgebrachten Argumente in der Regel fundiert prüfen und damit die Tiefe der Untersuchung des Vorhabens steigern. Besonders deutlich wurde bezüglich der Qualität der Bescheide, dass Inhalt auch Form erfordert: klar strukturierte Bescheide ermöglichen sorgfältige Subsumtionen. Beachtlich ist zudem die Wertschätzung der umweltrelevanten Argumente der beteiligten Öffentlichkeit durch deren ausdrückliche Einbeziehung unabhängig von einer Parteistellung – „[i]m Sinne der vielfach gepflogenen Doppelgleisigkeit“.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Das Beschwerdeverfahren gegen den Bescheid läuft noch. In einem eng damit zusammenhängenden Verfahren zum Bundesstraßenbauvorhaben S 34 Traisental Schnellstraße waren die Beschwerden jedoch erfolglos, vgl BVwG 6. 4. 2021, W102 2227523-1/193E.

¹⁰⁵ Steiermärkische Landesregierung 30. 7. 2010, FA13A-11.10-64/2008-156, B 67a Grazer Ringstraße 75.

4. Anlagen für gefährliche Abfälle (Z 1 Anhang 1 UVP-G)

a. Allgemein

Im Beobachtungszeitraum (August 2000 bis Oktober 2021) ergingen für 13 Vorhaben, die den Genehmigungsverzeichnis der Z 1 Anhang 1 UVP-G (Anlagen für gefährliche Abfälle) erfüllt haben, verfahrensabschließende Genehmigungsbescheide der UVP-Behörde, die mittels UVP-Dokumentation verfügbar sind. Zwölf Mal erließ die UVP-Behörde dabei einen positiven Genehmigungsbescheid, ein Mal einen negativen. Von den behandelten 13 Vorhaben erfüllten sechs kumulativ mit der Z 1 auch die Z 2 Anhang 1 UVP-G (Anlagen für nicht gefährliche Abfälle), zwei von diesen sechs Vorhaben erfüllten zusätzlich dazu auch noch die Z 74 Anhang 1 UVP-G (Zementanlagen). Ein Vorhaben erfüllte zusätzlich zu den Tatbeständen der Z 1 und 2 Anhang 1 UVP-G auch noch jene der Z 4 (Thermische Kraftwerke uÄ), Z 64 (Integrierte Hüttenwerke uÄ), Z 67 (Anlagen zur Oberflächenbehandlung von Metallen oder Kunststoffen) und die Z 81 (Kokerei uÄ) Anhang 1 UVP-G. Nachfolgend sind die 13 Vorhaben, die den untersuchten Genehmigungsbescheiden zugrunde liegen, mit ihren Kurzbezeichnungen in chronologischer Reihenfolge angeführt:

Tabelle 13: Genehmigungsbescheide: Anlagen für gefährliche Abfälle

Vorhaben		ursprünglicher Genehmigungsbescheid
1.	<i>Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf¹⁰⁶</i>	positiv
2.	<i>Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems¹⁰⁷</i>	positiv
3.	<i>Erweiterung Zementwerk Retznei¹⁰⁸</i>	positiv
4.	<i>voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6¹⁰⁹</i>	positiv
5.	<i>Müllverbrennungsanlage Wels¹¹⁰</i>	positiv
6.	<i>Erweiterung Zementwerk Mannersdorf¹¹¹</i>	positiv
7.	<i>Mikrobiologische Bodenaufbereitungsanlage Neudorf¹¹²</i>	negativ
8.	<i>Erweiterung Entmetallisierungsanlage Mistelbach¹¹³</i>	positiv

¹⁰⁶ Kärntner Landesregierung 15.12. 2003, 8-UVP-1131/120-2003, *Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf*.

¹⁰⁷ Niederösterreichische Landesregierung 13. 1. 2004, RU4-U-098/069, *Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems*.

¹⁰⁸ Steiermärkische Landesregierung 28. 11. 2005, FA13A-11.10-57/2004-156, *Erweiterung Zementwerk Retznei*.

¹⁰⁹ Oberösterreichische Landesregierung 1. 10. 2007, UR-2006-5242/442-Re/Wa/Rs/Ws, *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6*.

¹¹⁰ Oberösterreichische Landesregierung 7. 4. 2008, UR-2006-5214/121-Wi, *Müllverbrennungsanlage Wels*.

¹¹¹ Niederösterreichische Landesregierung 30. 11. 2010, RU4-U-438/034-2010, *Erweiterung Zementwerk Mannersdorf*.

¹¹² Burgenländische Landesregierung 13. 4. 2011, 5-G-UVP1044/17-2011, *Mikrobiologische Bodenaufbereitungsanlage Neudorf*.

¹¹³ Niederösterreichische Landesregierung 21. 6. 2011, RU4-U-468/026-2011, *Erweiterung Anlage Mistelbach*; zu unterscheiden vom im zweiten Verfahrensgang erlassenen Bescheid der Niederösterreichischen Landesregierung 16. 10. 2012, RU4-U-468/056-2012, *Erweiterung Anlage Mistelbach II*.

9.	<i>Energieoptimierung TNV Bau 430i Linz</i> ¹¹⁴	positiv
10.	<i>Altlastensanierung Aluminiumschlackendeponie</i> ¹¹⁵	positiv
11.	<i>Aufbereitungshalle mit CP-Anlage Kemmelbach</i> ¹¹⁶	positiv
12.	<i>Müllverbrennungsanlage Pfaffenau</i> ¹¹⁷	positiv
13.	<i>Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns</i> ¹¹⁸	positiv

Außerhalb des Untersuchungsgegenstandes liegen drei Vorhaben, deren Genehmigungsbescheide in der Genehmigungsdatenbank der UVP-Dokumentation nicht verfügbar sind. Ein weiteres Vorhaben wird dort zwar unter der Rechtsgrundlage Z 1 Anhang 1 UVP-G angeführt, aus dem Genehmigungsbescheid selbst ist jedoch ersichtlich, dass sich die Genehmigungspflicht bloß auf Z 2 Anhang 1 UVP-G stützt.¹¹⁹ Bei einem weiteren Vorhaben, das unter der Rechtsgrundlage Z 1 Anhang 1 UVP-G in der Genehmigungsdatenbank aufscheint, läuft das behördliche Verfahren noch.

Vor der Analyse der Genehmigungsbescheide ist ein weiteres Mal darauf hinzuweisen, dass auch innerhalb der Tatbestandsgruppe der Anlagen für gefährliche Abfälle große Unterschiede zwischen den Vorhaben bestehen können und bestanden haben. Das Projekt *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6* veranschaulicht dies eindrucksvoll, schließlich war die Z 1 nur einer von insgesamt sechs verwirklichten Ziffern des Anhang 1 UVP-G, was auch der Umfang des Bescheides – 1866 Seiten – widerspiegelt. Im Vergleich dazu ist der Bescheid zur Erweiterung der *Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems* mit seinen 14 Seiten – davon vier nur die Zustellverfügung betreffend – durchaus überschaubar.

b. Auflagen

Die quantitative Betrachtung der Auflagen der Genehmigungsbescheide bringt massivere Unterschiede zutage als bei den drei bisher untersuchten Typen von Vorhaben. Als Maximalwert wurden für die *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6* von der UVP-Behörde über 3200 Auflagen erteilt, am anderen Ende der Skala waren es beim Ausbau der *Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems* bloß 8 Auflagen. Der Regelfall sind dennoch zwischen 70 und 200 Auflagen. Der Median (104) und der Durchschnittswert (459) liegen aufgrund der

¹¹⁴ Oberösterreichische Landesregierung 22. 10. 2012, UR-2011-48864/88-St/Rei, *Energieoptimierung TNV Bau 430i Linz*.

¹¹⁵ Niederösterreichische Landesregierung 30. 7. 2013, RU4-U-570/031-2013, *Altlastensanierung Aluminiumschlackendeponie*.

¹¹⁶ Niederösterreichische Landesregierung 21. 6. 2016, RU4-U-786/027-2016, *Aufbereitungshalle mit CP-Anlage Kemmelbach*.

¹¹⁷ Wiener Landesregierung 19. 2. 2019, 108726/2019, *Müllverbrennungsanlage Pfaffenau*.

¹¹⁸ Oberösterreichische Landesregierung 26. 5. 2020, AUWR-2019-16451/158-St, *Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns*.

¹¹⁹ Steiermärkische Landesregierung 4. 11. 2009, FA13A-11.10-29/2008-249, *Deponie Voestalpine 133*.

extremen Ausreißer weit auseinander. Nachstehend sind die einzelnen Vorhaben und die Anzahl der Auflagen, unter denen sie bewilligt wurden, aufgelistet:

Tabelle 14: Auflagen: Anlagen für gefährliche Abfälle

Vorhaben	Anzahl der Auflagen
1. <i>Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf</i>	198
2. <i>Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems</i>	8
3. <i>Erweiterung Zementwerk Retznei</i>	76
4. <i>voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6</i>	3238
5. <i>Müllverbrennungsanlage Wels</i>	183
6. <i>Erweiterung Zementwerk Mannersdorf</i>	95
7. <i>Mikrobiologische Bodenaufbereitungsanlage Neudorf</i>	
8. <i>Erweiterung Entmetallisierungsanlage Mistelbach</i>	56
9. <i>Energieoptimierung TNV Bau 430i Linz</i>	70
10. <i>Altlastensanierung N6 Aluminiumschlackendeponie</i>	120
11. <i>Aufbereitungshalle mit CP-Anlage Kemmelbach</i>	112
12. <i>Müllverbrennungsanlage Pfaffenau</i>	71
13. <i>Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns</i>	1278

Eine qualitative Betrachtung der Auflagen kann sich erneut nur auf die zugrunde liegende Systematik der Auflagen beziehen. Die fachliche Begründetheit der konkreten Gestaltung der Auflagen ist nicht Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen, sondern einer sachverständigen Untersuchung. Zu erwähnen sind die häufig in Tabellenform dargestellten und mitunter sehr umfangreichen Auflagen, va in Bezug auf Emissionsgrenzwerte.¹²⁰ Strukturell sind auch hier die drei bereits bekannten Typen von Auflagen aufzufinden, nämlich

- einfache Auflagen, die insbesondere Handlungspflichten festlegen (zB „Die innerbetrieblichen befestigten Flächen sind durch regelmäßiges Kehren entsprechend sauber zu halten.“);¹²¹
- technische Auflagen, die konkrete Messwerte beinhalten (zB „Für ausgeflossenes Mineralöl ist ein geeignetes Bindemittel in ausreichender Menge, mindestens jedoch 25 kg, bereitzuhalten.“);¹²²

¹²⁰ ZB Steiermärkische Landesregierung 28. 11. 2005, FA13A-11.10-57/2004-156, *Erweiterung Zementwerk Retznei* 5 ff.

¹²¹ Niederösterreichische Landesregierung 30. 7. 2013, RU4-U-570/031-2013, *Altlastensanierung Aluminiumschlackendeponie* 28.

¹²² Kärntner Landesregierung 15.12. 2003, 8-UVP-1131/120-2003, *Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf* 28.

- verweisende Auflagen, die auf Normen Bezug nehmen (zB „*Es ist das Explosionschutzdokument für die betroffenen Bereiche (§ 5 der VEXAT BGBL. Teil II, Nr. 309/2004) zur Einsichtnahme für die Behörde bereit zu halten.*“).¹²³

c. Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde erneut untersucht, ob sich Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen, Nachbar:innen und die jeweilige Umweltschutzbehörde an den Verfahren durch Einwendungen und/oder Stellungnahmen beteiligt haben. Vorwegzunehmen ist dabei, dass im Verfahren zur *Mikrobiologische Bodenaufbereitungsanlage Neudorf* gar keine öffentliche Auflage der Projektunterlagen oder mündliche Verhandlung stattgefunden hat, sondern der Genehmigungsantrag schon in einem frühen Stadium abgewiesen wurde. Daher war in diesem Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durch Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen oder Nachbar:innen gar nicht möglich.

In einer Gesamtschau war die ausbleibende Beteiligung durch Umweltorganisationen auffällig, die sich in keines der Verfahren eingebracht haben. Dagegen gab es ähnlich wie bei den bisher untersuchten Typen von Vorhaben eine hohe Beteiligung durch Nachbar:innen, die in zehn Fällen Einwendungen erhoben haben. Eine Beteiligung der jeweiligen Umweltschutzbehörde ist in rund der Hälfte der Verfahren ersichtlich. Bürgerinitiativen haben sich in fünf Fällen konstituiert und am Genehmigungsprozess beteiligt. Die folgende Tabelle zeigt die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI), Nachbar:innen (N) und die jeweilige Umweltschutzbehörde (UA) im Überblick: Ein „+“ bedeutet „am Verfahren beteiligt“, ein „-“ bedeutet „nicht am Verfahren beteiligt“.

Tabelle 15: Öffentlichkeitsbeteiligung: Anlagen für gefährliche Abfälle

Vorhaben		UA	UO	BI	N
1.	<i>Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf</i>	-	-	-	+
2.	<i>Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems</i>	-	-	-	-
3.	<i>Erweiterung Zementwerk Retznei</i>	+	-	+	+
4.	<i>voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6</i>	+	-	+	+
5.	<i>Müllverbrennungsanlage Wels</i>	+	-	+	+
6.	<i>Erweiterung Zementwerk Mannersdorf</i>	-	-	-	+

¹²³ Niederösterreichische Landesregierung 30. 11. 2010, RU4-U-438/034-2010, *Erweiterung Zementwerk Mannersdorf* 11.

7.	Mikrobiologische Boden-aufbereitungsanlage Neudorf	+	-	-	-
8.	Erweiterung Entmetallisierungs-anlage Mistelbach	-	-	+	+
9.	Energieoptimierung TNV Bau 430i Linz	+	-	-	+
10.	Altlastensanierung N6 Aluminiumschlackendeponie	-	-	-	+
11.	Aufbereitungshalle mit CP-Anlage Kemmelbach	+	-	-	+
12.	Müllverbrennungsanlage Pfaffenau	-	-	-	-
13.	Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns	+	-	+	+

d. Rechtliche Beurteilung

Schon die bisher untersuchten Bescheide haben Unterschiede in der Qualität der rechtlichen Beurteilung gezeigt, die erheblich waren – aber bezüglich der Genehmigungsbescheide zu Anlagen für gefährliche Abfälle sind sie eklatant. Beeindruckend ist etwa die Behandlung der Einwendungen und Stellungnahmen durch die Behörde im Verfahren *Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns*, wo das Vorbringen im Einzelnen – auf rund 170 Seiten – ausführlich abgearbeitet und auf einzelne Punkte in den Einwendungen eingegangen wurde. Zum Vorbringen eines Nachbarn zu einer allfälligen Geruchsproblematik etwa erläutert die Behörde Einschätzungen aus Sicht der Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft und Humanmedizin und erklärt im Ergebnis: „Mit dieser Geruchsstundenhäufigkeit werden mit Abstand die in der als Bewertungsgrundlage heranzuziehenden Vorgaben der GIRL (Geruchsimmissionsrichtlinie) eingehalten, sodass erhebliche Belästigungen oder Gesundheitsgefährdungen durch Geruch nicht ableitbar sind.“¹²⁴ Eine eindeutige Einordnung, die für Klarheit sorgt. Weniger klare Angaben wurden dagegen im Rahmen der Genehmigung für das Vorhaben *Erweiterung Zementwerk Mannersdorf* gemacht, hierbei wurden die getätigten Einwendungen wortkarg – mit einem Satz – weggewischt: „Die eingewendeten Vorbringen sind inhaltlich unrichtig und können die rechtliche Qualifikation des Vorhabens nicht erschüttern.“¹²⁵ Welche Einwendungen es waren und warum sie unrichtig gewesen seien, das erschließt sich aus der Lektüre des Bescheides allerdings nicht.

Die Korrelation zwischen erhöhter Öffentlichkeitsbeteiligung und verbesserter Qualität der rechtlichen Beurteilung ist erneut erkennbar. Eine schillernde Ausnahme bildet hier jedoch der

¹²⁴ Oberösterreichische Landesregierung 26. 5. 2020, AUWR-2019-16451/158-St, *Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns* 245.

¹²⁵ Niederösterreichische Landesregierung 30. 11. 2010, RU4-U-438/034-2010, *Erweiterung Zementwerk Mannersdorf* 59.

Genehmigungsbescheid zur *Müllverbrennungsanlage Pfaffenau*, der eine beispielhaft präzise und umfassende rechtliche Würdigung enthält, die exakte Einordnungen ermöglicht, etwa warum bestimmte Auflagen notwendig sind: „Die Sachverständigen haben zur Wahrung der Voraussetzungen gemäß § 43 Abs. 1 bis 3 AWG 2002 – basierend auf § 43 Abs. 4 AWG 2002 – die Auflagen 1 bis 3, 5 bis 9, 28 bis 30 sowie 34 bis 36 vorgeschrieben (siehe Spruchpunkt II.2)“.¹²⁶ Eine derart präzise Angabe ist unter den Gesichtspunkten des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit zu begrüßen.

Die bereits unter Punkt III. C. 3. d. thematisierte Bedeutung des festgestellten Tatsachensubstrates für die rechtliche Beurteilung unterstreicht auch der Umweltsenat in seiner Aufhebung der Genehmigung zur *Erweiterung Entmetallisierungsanlage Mistelbach*. Dort gibt er vor, dass in der neuerlichen Entscheidung „insgesamt danach zu trachten sein wird, dass im neuerlich zu fassenden Bescheid klargestellt wird, von welchem Sachverhalt die Behörde ausgeht. Dies kann dem angefochtenen Bescheid derzeit nur rudimentär entnommen werden. [...] Die Begründungserfordernisse des § 60 AVG schließen die Verpflichtung der Behörde mit ein, in der Bescheidebegründung in eindeutiger, einer nachprüfenden Kontrolle zugänglicher Weise darzutun, von welchen konkreten Tatsachenfeststellungen die Behörde bei der getroffenen Entscheidung ausgegangen ist“.¹²⁷

e. Rechtsmittelverfahren

Gegen die Genehmigungsbescheide der Anlagen für gefährliche Abfälle wurde in 6 von 13 Fällen Rechtsmittel erhoben. In der Folge entschied der Umweltsenat fünf Mal, drei Mal fälltte im Anschluss auch der Verwaltungsgerichtshof eine Entscheidung. Ein weiteres Verfahren ist derzeit noch vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig. In den abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren wurde die behördliche Entscheidung der Genehmigung bzw. Abweisung letztlich stets bestätigt, auch wenn es dazu im Verfahren *Erweiterung Entmetallisierungsanlage Mistelbach* eines zweiten Verfahrensganges bedurfte.¹²⁸

In der folgenden Übersicht wird dargestellt, ob bzw. wer gegen den positiven UVP-Genehmigungsbescheid Rechtsmittel erhoben hat – die Antragsteller:innen (ASt) selbst, Nachbar:innen (N), Umweltorganisationen (UO), Bürgerinitiativen (BI) oder die jeweils zuständige Umweltschutzorganisation (UA) –, welche Instanzen im Laufe des Rechtsmittelverfahrens entschieden haben bzw. entscheiden werden und ob das Vorhaben letztlich genehmigt oder versagt wurde. Erfasst sind nur Rechtsmittelverfahren gegen den Genehmigungsbescheid als solchen,

¹²⁶ Wiener Landesregierung 19. 2. 2019, 108726/2019, *Müllverbrennungsanlage Pfaffenau* 43.

¹²⁷ Umweltsenat 11. 11. 2011, US 1B/2011/18-14, *Mistelbach ABA*.

¹²⁸ Vgl. Niederösterreichische Landesregierung 21. 6. 2011, RU4-U-468/026-2011, *Erweiterung Anlage Mistelbach*; Umweltsenat 11. 11. 2011, US 1B/2011/18-14, *Mistelbach ABA*; Niederösterreichische Landesregierung 16. 10. 2012, RU4-U-468/056-2012, *Erweiterung Anlage Mistelbach II*; Umweltsenat 17. 6. 2013, US 1B/2011/18-32, *Mistelbach ABA II*; VwGH 24. 5. 2016, 2013/07/0147.

ausgeklammert werden bloß damit im Zusammenhang stehende Beschwerde- und Revisionsverfahren, die sich zB gegen Abnahme-¹²⁹ oder Änderungsbescheide¹³⁰ richten. Jener Fall, in dem zwar bekannt ist, dass ein Rechtsmittelverfahren anhängig ist, aber der oder die Rechtsmittelwerber und selbstredend der Ausgang unklar sind, wurde mit einem „?“ versehen.

Tabelle 16: Rechtsmittelverfahren: Anlagen für gefährliche Abfälle

Vorhaben		Rechtsmittelwerber?	Rechtsmittelinstanz?	Letztlich genehmigt?
1.	<i>Erweiterung Zementproduktion Wietersdorf</i>	N	US, VwGH	+
2.	<i>Abfall- und Altölbehandlungsanlage Krems</i>			+
3.	<i>Erweiterung Zementwerk Retznei</i>	N	US	+
4.	<i>voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6</i>			+
5.	<i>Müllverbrennungsanlage Wels</i>	BI, N	US, VwGH	+
6.	<i>Erweiterung Zementwerk Mannersdorf</i>			+
7.	<i>Mikrobiologische Bodenaufbereitungsanlage Neudorf</i>	ASt	US	-
8.	<i>Erweiterung Entmetallisierungsanlage Mistelbach</i>	BI	US, VwGH	+
9.	<i>Energieoptimierung TNV Bau 430i Linz</i>			+
10.	<i>Altlastensanierung N6 Aluminiumschlackendeponie</i>			+
11.	<i>Aufbereitungshalle mit CP-Anlage Kemmelbach</i>			+
12.	<i>Müllverbrennungsanlage Pfaffenau</i>			+
13.	<i>Erweiterung Bernegger Rohstoffpark Enns</i>	?	BVwG	?

f. Conclusio

Die vergleichende Analyse der Genehmigungsbescheide zu Anlagen für gefährliche Abfälle (Z 1 Anhang 1 UVP-G) der letzten zwei Jahrzehnte komplettiert und bestätigt das bisher entstandene Bild. Von 13 geprüften Vorhaben wurden 12 genehmigt, nur einem wurde die Genehmigung versagt. An diesem Ergebnis änderten auch fünf teils durchaus langwierige Rechtsmittelverfahren nichts. Eklatante Unterschiede gab es bei der Größe der Vorhaben und

¹²⁹ ZB BVwG 5. 9. 2019, W225 2187522-1.

¹³⁰ Im Anschluss an den Genehmigungsbescheid *voestalpine Rohstahlproduktionsausbau Projekt L6* gab es bisher soweit ersichtlich 59 (!) Änderungsgenehmigungen.

entsprechend auch bei der Menge an Auflagen – mit den Extremwerten 8 und rund 3200. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde das Ausbleiben von Einwendungen durch Umweltorganisationen durch eine starke Präsenz von Bürgerinitiativen kompensiert. Bei der Qualität der rechtlichen Beurteilung in den Bescheidbegründungen gab es große Unterschiede, insbesondere die Auseinandersetzung mit Einwendungen variierte zwischen wortkargem Wegwischen und akribischer Aufarbeitung. Dabei entstand – mit einer eindrucksvollen Ausnahme – insgesamt der Eindruck einer Korrelation zwischen vermehrter Öffentlichkeitsbeteiligung und qualitativvoller Bescheidbegründung, auf welche schon die vorhergehenden Vergleichsanalysen schließen ließen.

D. Zusammenfassung

In der Genehmigungsdatenbank der UVP-Datenbank sind zum Stichtag der gegenständlichen Studie 387 bewilligte Vorhaben erfasst, dazu 48 Projekte, in denen das Genehmigungs- bzw. Rechtsmittelverfahren noch läuft und 14 Vorhaben, die endgültig nicht bewilligt wurden. Die 56 untersuchten Genehmigungsbescheide bilden insofern eine durchaus repräsentative Stichprobe. Die vergleichende Analyse der Genehmigungsbescheide zeigte zahlreiche Unterschiede auf: in der Art der Projekte, im Umfang der Entscheidungen, in der Qualität der Begründungen, in der Öffentlichkeitsbeteiligung und vielem mehr. Aber trotz all dieser Verschiedenheiten traten auch Tendenzen und Muster zutage und es ließen sich manche Erkenntnisse gewinnen, von denen einige nachfolgend rekapituliert werden.

Ein wiederkehrender Punkt war, dass eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit eine umfassendere Beleuchtung bestehender Problemfelder nach sich zieht und die UVP-Behörde zu einer vertieften Begründung veranlasst. 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. Die gesteigerte Qualität der rechtlichen Beurteilung in der Bescheidbegründung wird ersichtlich in der erhöhten Dichte der Argumente, den sorgfältiger begründeten Abwägungen und der ganzheitlich profunderen rechtlichen Einschätzung. Umgekehrt ist das Phänomen zu beobachten, dass Verfahren ohne Beteiligung auch häufig jene mit den schwächsten rechtlichen Bescheidbegründungen waren. Das seitenweise Anführen von nur punktuell relevantem Gesetzestext kaschiert dabei nicht, dass sich das Substrat der rechtlichen Beurteilung mitunter auf wenige Sätze beschränkt. Besonders deutlich trennt sich die rechtliche Spreu vom Weizen, wenn es um Interessenabwägungen (zB im Naturschutz oder Forstrecht) geht.

Ein wesentlicher Faktor bei der inhaltlichen Qualität der Bescheidbegründung war auch die formale Gestaltung des Genehmigungsbescheides. Klar strukturierte Bescheide mit übersichtlicher Begründung, in der direkt anschließend an eine Analyse von Vorbringen, Sachverhalt und Sachverständigengutachten eine explizite Subsumtion vorgenommen wird, sorgen für Rechtssicherheit und ermöglichen effektiven Rechtsschutz. Im Gegensatz dazu gibt es allerdings auch Genehmigungsbescheide, in denen die Subsumtion weitgehend losgelöst – formal und inhaltlich – vom Sachverhalt und seiner Begutachtung stattfindet und zur leeren Worthülle verkommt. Dabei würde doch auch § 42 Abs 1 UVP-G iVm § 60 AVG verlangen, dass in der Begründung *„die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen“* ist. Eine undifferenzierte Aneinanderreihung der meist zahl- und

umfangreichen erstatteten Gutachten ist ebenso entbehrlich wie eine allzu beschränkte Angabe der Ermittlungsergebnisse unzureichend.

Insgesamt zeigt sich deutlich: Vorhaben werden in aller Regel genehmigt. Hinter der hohen Genehmigungsquote ist aber nicht unbedingt eine fragwürdige Genehmigungsfreudigkeit zu wähen. Vielmehr sind UVP-pflichtige Projekte kostspielige Angelegenheiten, deren Realisierbarkeit schon im Vorhinein bewertet wird und die bei klar unzureichenden Erfolgsaussichten wohl gar nie in einen Genehmigungsantrag gegossen werden. Von den 14 bereits endgültig versagten Projekten wurden vier im Rahmen der Studie untersucht, also fast ein Drittel der nicht bewilligten Vorhaben. Und diese Stichprobe zeigt: Es sind nicht unbedingt die Vorhaben mit starker Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren, die scheitern. Bei drei der vier nicht bewilligten Vorhaben war die Beteiligung durch die Öffentlichkeit ausgesprochen schwach. Öffentlichkeitsbeteiligung tut (dem Vorhabenserfolg) also nicht weh, könnte man flapsig sagen. Im Ergebnis verwundert das freilich nicht, da Erfolg oder Scheitern eines Vorhabens letztlich von dessen materieller Genehmigungsfähigkeit abhängt – und nicht davon, wer am Verfahren beteiligt ist. Öffentlichkeitsbeteiligung – insbesondere durch Umweltschutzverbände und Umweltorganisationen – sorgt allenfalls für mehr Auflagen, aber nicht für häufigere Abweisungen.

Eine interessante Erkenntnis war jene von der „*vielfach gepflogenen Doppelgleisigkeit*“: Die formale Stellung von Beteiligten und die inhaltliche Bearbeitung und Würdigung ihres Vorbringens gehen mitunter auseinander. Während die Parteistellung der Umweltschutzverbände meist unproblematisch ist, kann jene von Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Nachbar:innen oft durchaus umstritten sein. Insbesondere Bürgerinitiativen hatten eine eingeschränkte Möglichkeit zur Verfahrensbeteiligung, ehe ihnen der Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2018 entgegen dem Gesetzeswortlaut auch in vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahren Parteistellung zusprach. Doch schon zuvor galt auch bei einer formalen Zurückweisung des Vorbringens, dass vorgebrachte umweltrelevante Aspekte behandelt werden. Dieses behördliche Vorgehen ist auch bezüglich der Vorbringen Einzelner zu beobachten. Wie tiefgehend die Behandlung der Einwendungen und Stellungnahmen dann erfolgt, steht freilich auf einem anderen Blatt. Die angesprochene Doppelgleisigkeit ist in jedem Fall als Beleg dafür zu sehen, dass dem Vorbringen der beteiligten Öffentlichkeit im Verfahren Gewicht zukommt.

IV. Gemeinsames Fazit

In Zusammenschau ergibt sich, dass die Analyse der Genehmigungsbescheide mit ihren Erkenntnissen Kernaussagen der Interviewanalyse stützt. So haben die Interviewauswertungen etwa ergeben, dass für die Befragten Umweltverfahren und die damit einhergehende Beteiligung zur Qualitätssicherung (von Verfahren und Projekten) beitragen. Die Verfahrensbeteiligung führe zu einer „*Anspannung der Kompetenz*“. Die Analyse der Bescheide sieht hier ebenso einen Zusammenhang. Eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit zieht eine umfassendere Beleuchtung bestehender Problemfelder nach sich und veranlasst die Behörde zu einer vertieften Begründung. Die gesteigerte Qualität der rechtlichen Beurteilung in der Bescheidbegründung wird ersichtlich in der erhöhten Dichte der Argumente, den sorgfältiger begründeten Abwägungen und der ganzheitlich profunderen rechtlichen Einschätzung. Umgekehrt wird das Phänomen beobachtet, dass Verfahren ohne Beteiligung auch häufig jene mit den schwächsten rechtlichen Bescheidbegründungen waren. Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Qualitätssicherung beiträgt, ist ein vielfach ungeschätzter Wert, der nicht unerheblich zum Erfolg von Umweltverfahren beiträgt. Denn bessere Projekte, bessere Auflagen und bessere Entscheidungen garantieren im Ergebnis ein höheres Umweltschutzniveau.

Ressourcen und Kompetenz auf Behördenseite sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Diese Einschätzung deckt sich mit der Erkenntnis aus der Bescheidanalyse, nach der ein gut strukturierter, übersichtlicher Bescheid, in dem eine explizite Subsumtion vorgenommen wird, für Rechtssicherheit sorgt und effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Die Qualität des behördlichen Handelns spielt also nicht nur bei der Verfahrensführung – wo auch soziale Kompetenzen gefragt sind – sondern auch in der Entscheidungsgestaltung eine Rolle. Da im Genehmigungsbescheid grundsätzlich die Ermittlungsergebnisse, Überlegungen zur Beweiswürdigung und die Beurteilung der Rechtsfragen dargestellt werden, steht die erledigende Entscheidung in engem Konnex zum zuvor geführten Verwaltungsverfahren. Um gute Verfahren und Entscheidungen zu gewährleisten, bedarf es daher neben der strukturierten Verfahrensführung und -dokumentation und fachlicher Kompetenz – sowohl rechtlich als auch das technische Grundverständnis betreffend – einer strukturierten und übersichtlichen Entscheidungsgestaltung, in der eine explizite Subsumtion vorgenommen wird.

Die Bescheidanalyse hat ergeben, dass Vorhaben in der Regel genehmigt werden. Die Analyse gab auch keinen Hinweis darauf, dass Öffentlichkeitsbeteiligung ein Verhinderungsinstrument – wie in der öffentlichen Wahrnehmung oft dargestellt – wäre. Die Interviews haben zu dieser Feststellung noch ein differenzierteres Bild gezeichnet. Die Interviewten sahen das Instrument „Umweltverfahren“ keineswegs als Verhinderungsinstrument an. Von einigen

Interviewten – insbesondere aus der Gruppe der Öffentlichkeit und der Gruppe der Sachverständigen und Umweltschutzverbänden – wurde jedoch kritisch angemerkt, dass im Rahmen der Genehmigungsverfahren zwar eine Auflagenoffenheit, jedoch keine Ergebnisoffenheit zu erwarten wäre. Die Zahlen zeigen tatsächlich, dass beantragte Vorhaben oder Eingriffe in der Regel genehmigt werden.¹ Im Bereich der UVP mag die Erklärung mitunter darin liegen, dass UVP-pflichtige Projekte kostspielige Angelegenheiten sind, deren Realisierbarkeit schon im Vorhinein bewertet wird und die bei klar unzureichenden Erfolgsaussichten wohl selten in einen Genehmigungsantrag gegossen werden. Im Verfahren kann eine Genehmigungsfähigkeit außerdem hergestellt werden, indem mittels Anpassungen und Auflagen die Umweltauswirkungen entsprechend gemindert werden. Grundsätzlich sollte jedoch bei der Führung von Umweltverfahren eine Ergebnisoffenheit dahingehend bestehen, als dass Vorhaben nur unter Einhaltung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen genehmigt werden können. Die Genehmigung von Ausnahmen und die Qualität der damit einhergehenden Interessenabwägung spielen hierbei eine wichtige Rolle.

Die unionsrechtskonforme gesetzliche Verankerung von Beteiligungsrechten in Umweltverfahren wird als Grundvoraussetzung für die Ermöglichung einer frühzeitigen Information, Kommunikation und Beteiligung der Öffentlichkeit gesehen. Vorhersehbarkeit ist ein wichtiges Element für die effektive Führung von Umweltverfahren. Aufgrund der teils unionsrechtswidrigen, teils unklaren, teils uneinheitlichen Gesetzeslage zur Beteiligung an Umweltverfahren sehen sich viele Behörden wohl dazu angehalten, Einwendungen unabhängig von der Parteistellung zu behandeln. Dies mündet, wie die Bescheidanalyse erkennt, in einer „*vielfach gepflogenen Doppelgleisigkeit*“. Klare gesetzliche Vorgaben zur Parteistellung würden hier das Verfahren und die Behörden entsprechend entlasten.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, UVP-Verfahrensmonitoring (<https://www.umweltbundesamt.at/uvpsup/verfahrensmonitoring>, Stand 27. 1. 2022) sowie *Schulev-Steindl/Romirer*, Interessensabwägung im Naturschutzrecht – Ein Problemaufriss am Beispiel Vorarlbergs, RdU 2020/98, 187.