

## → In Kürze

Das Inverkehrsetzen und die Verwendung von Asbest sind generell verboten. Asbestabfälle sind gefährliche Abfälle. Der Grenzwert beträgt 0,1% der Masse.

## → Zum Thema

## Über den Autor:

Univ.-Doz. Dr. Martin Kind, Habilitation 1999 im Umweltrecht und Rechtsanwaltsprüfung 2003.

Tel: +43 (0)676 87 85 5246

Fax: +43 (0)1 513 16 79 1663

E-Mail martin.kind@gmx.at



RdU 2017/76

UVP-G

Interessen-  
abwägung

# Stellungnahme zum Urteil des BVwG zur dritten Piste

Anmerkungen zum Ausgang der Interessenabwägung

Von Martin Donat, Tom Hansmann, Esther Kasper, Johannes Kostenzer, Katharina Lins, Ute Pöllinger, Andrea Schnattinger, Wolfgang Wiener, Werner Zechmeister und dem Kmt Naturschutzbeirat

Das BVwG hat am 2. 2. 2017 das U zur Errichtung der dritten Flugpiste am Flughafen Wien-Schwechat gefällt.<sup>1)</sup> Der Antrag der erst- und der zweitmitbet Partei (Flughafen Wien AG und Land NÖ) zur Errichtung und Betrieb des Vorhabens „Parallelpiste 11R/29L“ samt „Verlegung der Landesstraße B 10“ wurde abgewiesen. Dies ist das Ergebnis einer ausführlichen, vom BVwG auf Grundlage des § 71 Abs 1 lit d iVm Abs 2 LFG durchgeführten Interessenabwägung. Dabei kommt es zu dem Schluss, dass das Interesse des Klimaschutzes jene öffentlichen Interessen, die für die Errichtung der dritten Piste sprechen – namentlich ein zusätzlicher Bedarf an Flugverbindungen und die damit verbundene Standortverbesserung der Ostregion Österreichs, eine bessere Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur, die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und eine Erhöhung der Flugsicherheit –, überwiegt. *„Insgesamt überwiegt das öffentliche Interesse, dass es in Österreich zu keinem weiteren markanten Anstieg an THG-Emissionen durch Errichtung und Betrieb der dritten Piste kommt und Österreich seine national und international eingegangenen Verpflichtungen zur Reduktion der THG-Emissionen einhält, gegenüber den verschiedensten öffentlichen Interessen, die für die Errichtung des Vorhabens sprechen. Auch ist die Erhaltung wertvollen Ackerlands für zukünftige Generationen zur Nahrungsmittelversorgung dringend geboten. Das öffentliche Interesse an der Errichtung der dritten Piste ist somit überwiegend nicht gegeben. Der Antrag der mitbeteiligten Parteien ist daher insgesamt abzuweisen.“*

Dieses U schlug hohe Wellen – und das nicht nur in der Jurisprudenz. Der Ausgang der Interessenabwägung wird von vielen Seiten stark kritisiert. Interessant ist dabei, dass eine derart heftige Diskussion bezüglich des Ausgangs einer Interessenabwägung meist nur dann stattzufinden scheint, wenn eine solche für die Natur und Umwelt ausgeht. Denn damit einher geht meist die Verweigerung eines Rechtsanspruchs, was natürlich dementsprechend stark begründet werden muss. Fällt die Entscheidung jedoch gegen die Natur und für den jeweilig entgegenstehenden Antrag aus,

wird es überwiegend als „normal“ empfunden und „hingegenommen“. Es wird schließlich augenscheinlich keine konkrete natürliche oder juristische Person in ihren Rechten beeinträchtigt. Hier muss aufgeworfen werden, dass bei einer Entscheidung zuungunsten der Natur zwar kein subjektiv öffentliches Recht einer natürlichen oder juristischen Person, sehr wohl aber das öffentliche Interesse des Natur- und Umweltschutzes beeinträchtigt wird. Und liegt das öffentliche Interesse nicht schon dem Namen nach im Interesse der Öffentlichkeit? Die Öffentlichkeit wird von der Gesellschaft als Ganze gebildet. Dabei werden die Interessen des Gemeinwohls über jene der einzelnen Individuen gestellt. Es kann also gesagt werden, dass die Öffentlichkeit – und somit wir alle – ein Interesse am Erhalt der Natur und am Umweltschutz hat und Bemühungen in diese Richtung unterstützt. Wenn also im Zuge einer Interessenabwägung gegen die Natur und Umwelt entschieden wird, wird zwar keine konkret zu benennende Person, sehr wohl aber ein Interesse der Gesellschaft beeinträchtigt. Unter diesem Gesichtspunkt ist es somit unverständlich, weshalb eine Interessenabwägung zugunsten der Natur ein derartiges Aufsehen erregt, während eine solche gegen die Natur vergleichsweise ruhig und bejahend aufgenommen wird.

Das Hauptargument des BVwG zur Ablehnung des Antrags auf Errichtung der 3. Piste ist der Klimaschutz. Österreich hat sich verpflichtet, den Klimawandel und seine Folgen zu vermeiden bzw zu verringern. Dabei wird insb auf die Verpflichtungen aus dem KSG und dem Pariser Abkommen 2015 verwiesen. *„Österreich hat sich mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) das Ziel gesetzt, dass es von 2015 bis 2020 zu einer Abnahme in einer Gesamtsumme von 51,5 auf 48,8 Mio t an THG-Äquivalenten kommen soll; das wäre eine Abnahme um 5,24%. Im Sektor Verkehr soll es zu einer Abnahme von 22,2% auf 21,7% kommen; das wäre eine Abnahme um 2,25%. Durch den Bau und Betrieb der*

1) Siehe in diesem Heft S 121.

dritten Piste wird es aber zu einer Zunahme von 1,79% (bei Annahme des Szenarios WEM) bzw 2,02% (bei Annahme des Szenarios WAM) der gesamten THG-Emissionen von ganz Österreich kommen [...].“ Das Klimaschutzabkommen von Paris 2015 sieht die Begrenzung der menschengemachten globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten vor. Um das zu erreichen, haben sich die MS zur Maßnahmensetzung verpflichtet. Auch unter diesem Aspekt erscheint die Aufregung über das U völlig unbegründet. **Österreich hat sich (international) dazu verpflichtet, den Klimawandel zu stoppen und dement-sprechende Maßnahmen zu setzen.** Die Ratifizierung von Abkommen wie dem Pariser Abkommen ist nicht nur „pro forma“ oder für ein „gutes Image“ Österreichs, sondern es erwachsen Verpflichtungen daraus. Schon mit dem BVG Nachhaltigkeit hat sich Österreich zum Umweltschutz bekannt. Die darin enthaltenen Staatszielbestimmungen verpflichten den Staat, seine Handlungen unter Berücksichtigung des Umweltschutzes zu setzen. Die Verpflichtung, den Klimawandel und seine Folgen zu stoppen, beruht somit auf mehreren Rechtsgrundlagen, die bei einer etwaigen Interessenabwägung zu berücksichtigen sind. **Das BVwG hat also sehr richtig die Verpflichtungen Österreichs zum Klimaschutz berücksichtigt und entsprechend stark gewichtet.** Es muss dem BVwG hoch angerechnet werden, dass es in seiner Interessenabwägung den Klimaschutz über die öffentlichen Interessen an der Errichtung der 3. Piste gestellt hat, da solche Entscheidungen – wie man sieht – noch immer nicht gern gesehen werden. Doch nur wenn der Klimaschutz in die „tägliche Rechtsprechung“ bzw in eine Interessenabwägung miteinbezogen wird, kann verhindert werden, dass die Verpflichtungen aus den oben genannten Rechtsquellen „leere Worthülsen“ bleiben. Gerade Staatszielbestimmungen oder völkerrechtliche Verträge (bei denen es meist an einer effektiven Durchsetzung bzw Sanktionierung bei Nichterfüllung fehlt) laufen Gefahr, zu „leeren Versprechungen“ zu werden. Dies darf jedoch angesichts der derzeitigen Klimasituation keinesfalls passieren. Der Klimawandel ist nun einmal schon „im Gange“, ob es uns gefällt oder nicht. Der Klimawandel als globales Problem kann nur durch die tatkräftigen Handlungen eines jeden einzelnen Staats verhindert werden. **Das BVwG hat mit dieser Entscheidung gezeigt, dass Österreich seine Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen ernst nimmt.** Das U hat damit geradezu Vorbildwirkung. IdS kann (und wird hoffentlich) die Entscheidung europaweit auch als **positiver Präzedenzfall** wirken und mehr Staaten zu Entscheidungen in Richtung Klimaschutz bewegen.

RA Mag. *Martin Niederhuber* kritisiert die Interessenabwägung des BVwG in seinem Kommentar v 12. 2. 2017:<sup>2)</sup> „Das Szenario, man könne durch die Beschneidung eines Flughafens das Weltklima verbessern, ist zwar verlockend, bei genauer Betrachtung aber nicht haltbar.“ Seiner Argumentation zufolge leistet die Ablehnung des Baus der 3. Piste keinen unmittelbaren Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasen, da dies nur dann der Fall wäre, wenn „[...] ein kapazitätsmäßig überlasteter Flughafen Wien künftig dazu führte,

dass wir nun nicht mehr in den Urlaub fliegen und Unternehmen keine weltweiten Zweigniederlassungen mehr errichten. Ein derartiges Szenario scheint dann aber doch etwas weltfremd zu sein: Konsumverhalten und Unternehmenspolitik werden dazu führen, dass man entweder Wartezeiten- und -schleifen in Wien (samt damit verbundenen zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen) in Kauf nimmt oder auf andere Flughäfen (Bratislava, München, Salzburg) ausweicht (wo dann dieselben CO<sub>2</sub>-Emissionen, nun vermehrt um die Emissionen des Ausweichverkehrs, anfallen).“ Dem ist entgegenzuhalten, dass die zukünftige Überlastung des Flughafens Wien, wie sie in der Entscheidung des BVwG diskutiert wird, eine **Prognose** darstellt. Die prognostizierte Überlastung des Flughafens ist und bleibt eine reine Prognose, für deren Eintreten es **keine hundertprozentige Sicherheit geben wird.** Es kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob das Fliegen seine Attraktivität beibehält oder eine andere Art der Fortbewegung „in Mode kommt“. Ob also ein zusätzlicher Bedarf an Flugverbindungen bestehen wird, kann daher letztendlich nur abgeschätzt werden. Die Zukunft kann schließlich niemand vorhersehen, da sich die Gesellschaft, in der wir leben, stetig wandelt. Bestimmte Entwicklungen können somit nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhergesehen werden. Der Klimawandel ist im Gegensatz dazu jedoch **bereits eingetreten**, hat also zu 100 Prozent bereits jetzt **messbare Auswirkungen**, auch in Österreich. Es mutet doch seltsam an, würde man ein Projekt in Hinblick auf mögliche zukünftige Probleme genehmigen, während man bereits existente außer Acht lässt. Diese Herangehensweise wäre wohl in keinem einzigen Lebensbereich ratsam. Generell muss gesagt werden, dass der Bau der 3. Piste nun einmal nachweislich eine nicht zu vernachlässigende **Erhöhung der THG-Emissionen** mit sich bringen würde. Diese Tatsache lässt sich nicht „gutreden“ und ist mit den Verpflichtungen zum Klimaschutz auch nicht vereinbar.

Auch die direkte, von Mag. *Niederhuber* gezogene **Verknüpfung zwischen dem Ausweichen auf andere Flughäfen und der Verweigerung des Pistenbaus** erscheint zu **vage**. Es kann nie sicher gesagt werden, ob bzw wie viele Menschen wann und wohin tatsächlich ausweichen werden. Dieses „Problem“ wurde in der Verhandlung des BVwG auch nicht diskutiert, dh es liegt kein Gutachten und somit nicht einmal eine dementsprechende Prognose vor. Würde man dieses Argument zählen lassen, könnte man geradezu jedes Projekt mit der Prämisse genehmigen, dass die Emissionen des beantragten Projekts, sollte es nicht genehmigt werden, dann anderswo anfallen. MaW könnte somit jeder Antrag damit genehmigt werden, dass, sollte die Realisierung desselben verweigert werden, die jeweiligen Emissionen dann ohnehin anderswo durch den durch die Verweigerung der Genehmigung verursachten Mehrbedarf anfallen. **Eine Bewilligung aufgrund der Annahme, dass im Falle einer Verweigerung die Emissionen ansonsten irgendwann irgendwo anders entstehen, würde in jeder Prüfungsarbeit an den**

2) [www.rechtsblog.at/umweltrecht/2017/02/12/dritte-piste-interessenabwägung-doppelt-verfehlt.html](http://www.rechtsblog.at/umweltrecht/2017/02/12/dritte-piste-interessenabwägung-doppelt-verfehlt.html)

rechtswissenschaftlichen Fakultäten dieses Landes negativ beurteilt.

Mag. Niederhuber kritisiert in einem weiteren Schritt die **Befugnis der Verwaltungsgerichte, am Ende einer Interessenabwägung eine Wertentscheidung zu treffen**. „Das bedeutet [...], dass das gesellschaftspolitisch relevante Werturteil pro Flughafen, welches ursprünglich durch die – politisch legitimierte und auch verantwortliche – NÖ Landesregierung als UVP-Behörde getroffen wurde, nun durch das Werturteil eines Richtersenates ersetzt wird. [...]. Die Gerichte sollen durchaus eine fehlerfreie Erhebung des Sachverhalts kontrollieren, die Wertentscheidung, welches Interesse nun aber überwiegt, muss als Entscheidung von gesellschaftspolitischer Tragweite aber von den Behörden (sei dies nun die Landesregierung oder der zuständige Bundesminister) getroffen werden.“ Es soll also die Beh als politisch legitimes Organ das Werturteil am Ende einer langen Interessenabwägung fällen und nicht ein unabhängiger Richtersenat. Diese Forderung wurde unlängst auch von den Landeshauptleuten wiederholt. Wird aber damit nicht die ursprüngliche Idee bzw der Beweggrund hinter der Schaffung der Verwaltungsgerichte umgangen? Die **Verwaltungsgerichte** wurden mit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsno-

velle 2012 (Modell 9+2) gerade deshalb geschaffen, um weniger politische Entscheidungen zu erzielen. Man wollte also die politische Einflussnahme verringern bzw verhindern. Wenn nun doch wieder die Beh die endgültige Wertentscheidung treffen soll, wird die gesamte Nov ad absurdum geführt. Denn dann liegt genau das vor, was eigentlich geändert werden sollte: eine politisch motivierte Entscheidungsfindung. Diese sind dann entkoppelt von jeglicher Unabhängigkeit, und gehen je nach Behördenzusammensetzung in die eine oder andere politische Richtung. Trotz der politischen Legitimierung der Beh gehört also die Frage aufgeworfen, ob Wertentscheidungen auf politischer Basis wirklich sinnvoll sind. ISd Gewaltenteilung des Staats Österreich erscheint es sogar sehr problematisch, Jurisdiktion und Exekutive derart zu vermischen. Um eine strikte Trennung zwischen diesen beiden Gewalten zu gewährleisten, wurde die Schaffung der unabhängigen Verwaltungsgerichte vollzogen. Eine **Wertentscheidung einer unabhängigen Instanz durch unabhängige** (weil unabsetzbare, unversetzbare und weisungsfreie) **Richter** ist iSd Unabhängigkeit der Judikative sicher **wünschenswerter als politisch motivierte Entscheidungen** durch die Beh.

#### → Zum Thema

##### Über die Autorinnen und Autoren:

Martin Donat, Tom Hansmann, Johannes Kostenzer, Katharina Lins, Ute Pöllinger, Andrea Schnattinger, Wolfgang Wiener, Werner Zechmeister und der Krnt Naturschutzbeirat sind die LandesumweltanwältInnen der österreichischen Bundesländer.

Esther Kasper ist Studentin der Rechtswissenschaft und war Praktikantin bei der LUA Steiermark.  
Kontakte und Internet: [www.umweltanwaltschaft.gv.at](http://www.umweltanwaltschaft.gv.at)

## [BERICHT]

# Korrespondenz

## Wer hat so große Angst vor den Verwaltungsgerichten im Umweltrecht und warum?

RdU 2017/77

Das Recht geht gem Art 1 B-VG vom Volke aus und nicht allein von Industrie und Wirtschaft (so wichtig die letzteren auch sein werden)! Die Einrichtung der neuen Landesverwaltungsgerichte sollte nach der klaren Absicht des Gesetzgebers den Rechtsschutz der Bürger entscheidend verbessern; siehe dazu und zum Thema schon völlig zutreffend und überzeugend den Präsidenten des VwGH *Rudolf Thienel*, „Nur Gerichte sichern unsere Freiheit“, Rechtspanorama, Die Presse 24. 4. 2017, 13f. Das BVwG hat das in der „causa prima“ (3. Piste Flughafen Wien-Schwechat) getan und einmal (erstmal?) die gesetzlich normierten Umweltschutzinteressen über die ökonomischen Interessen gestellt (siehe dazu in diesem Heft *Kirchengast/Madner/Schulev-Steindl/Steininger/Hollaus/Karl* Seite 121 und die Stellungnahme der LUA S 104). Und nun werden die Landesverwaltungsgerichte zu den Sündenböcken der Nation. Nach der anstehenden Nov des UVP-G 2000 aufgrund der EU-RL 2014/52/EU wird der Klimaschutz sogar noch umfassender zu begreifen sein; vgl *Eberhartinger-Tafill*

*Bösch*, RdU 2017, 50. Wie bekannt hat der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz Landeshauptmann *Günther Platter* in einem Schreiben an Bundeskanzler, Vizekanzler und Umweltminister zu einer Reform des Umweltrechts aufgerufen: Man will offensichtlich – soweit aus den Medien bekannt – in den meist entscheidenden Fragen der Interessenabwägung keine gesetzlichen Bindungen, Vorgaben mehr, man will insofern auch keine gerichtliche Kontrolle durch die Landesverwaltungsgerichte mehr, man will einfach – und das offen bekannt quasi als Offenbarungseid – politische Entscheidungen. Davon betroffen ist nicht nur – wie angeblich gefordert wird – das UVP-G, sondern sind viele andere Materiegesetze, wie das Wasserrecht, das Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung, das Luftfahrtrecht, das Naturschutzrecht. Im Umweltrecht wimmelt es geradezu vor Interessenabwägungen. Umweltschutz nach freier, unüberprüfbarer Entscheidung der Verwaltung, genauer der Politik, könnte, ja würde wohl bedeuten, dass angesichts des Denkens in kurzfristigen Wahlerfolgen in aller