

Die Gemeinde als Partei des Verwaltungsverfahrens

Mag. Florian Mayr

Vorwort:

Neben ihrer Eigenschaft als Behörde, die selbst durch ein Verwaltungsverfahren führt und dieses mit ihrer Erledigung abschließt, kann die Gemeinde auch bloß eine von mehreren Parteien in einem Verwaltungsverfahren sein. Ziel dieses Beitrags zum Amtsleiterseminar 2014 ist es, die wesentlichen Merkmale und Ausprägungen der Parteistellung und ihre jeweiligen Mitwirkungsmöglichkeiten in diversen Verwaltungsverfahren darzustellen. Insbesondere wird auch die Parteistellung der Gemeinde und die innergemeindliche Kompetenzverteilung zur Wahrnehmung eben dieser angesprochen.

Mit Ausnahme des aufsichtsbehördlichen Verfahrens ist der Begriff der Partei bzw. der Parteistellung in Österreich nicht verfassungsgesetzlich normiert. Es obliegt der Gestaltungsfreiheit des einfachen Gesetzgebers festzulegen, wem in welchem Verwaltungsverfahren Parteistellung zukommt. Selbstverständlich hat sich der einfache Gesetzgeber aber an den Grundrechten (insbesondere den Gleichheitssatz) und Staatszielbestimmungen zu orientieren.

Begriff der Parteien und Beteiligten:

§ 8 AVG legt fest, dass Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, Beteiligte sind und insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien. Die Parteistellung bestimmt sich daher nach den in der Rechtssache anzuwendenden Vorschriften (Materiengesetze); maßgebend ist, dass die Sachentscheidung in die Rechtssphäre des Betreffenden bestimmend eingreift und darin eine unmittelbare Wirkung zum Ausdruck kommt. Zum Unterschied zur Partei hat der Beteiligte in einem Verfahren eine deutlich schwächere Rechtsposition, da seine persönliche Rechtssphäre nicht berührt ist und er in der Regel ein rein faktisches Interesse am Ausgang des Verfahrens verfolgt, hat er keine besonderen Verfahrensrechte. Mitunter kommt einem Beteiligten ein bloßes Anhörungsrecht zu. Ein solches Anhörungsrecht beinhaltet die Übermittlung der entscheidungsrelevanten Informationen und die Aufforderung des Beteiligten zur Abgabe einer Stellungnahme. Jedoch ist die Behörde bei ihrer Entscheidung an die abgegebene Stellungnahme nicht gebunden (VwGH, 4.3.1992, 92/03/0002).

1. Arten der Parteistellung

Spricht man lediglich von der Partei, meint man in aller Regel die „normale“ Partei im Sinne des § 8 AVG. Diese Partei nimmt am jeweiligen Verfahren mit einem subjektiven materiell-rechtlichen Interesse teil. Daneben wurden von der Literatur und Rechtsprechung noch weitere Parteibegriffe ausgearbeitet. So nimmt auch die Legalpartei mit einem subjektiven materiell rechtlichen Interesse am Verfahren teil und dies aufgrund einer ausdrücklichen materiengesetzlichen Festlegung, dass dieser Person die Parteistellung im jeweiligen Verfahren zukommt. Daneben gibt es die Formalpartei, die ebenso aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Festlegung die Parteistellung innehat. Im Verfahren verfolgt die Formalpartei jedoch nicht eigene subjektive, sondern bloß öffentliche Interessen. Die Amts- oder Organpartei ist aus rechtlicher Sicht bloß eine Formalpartei, welche selbst eine

Verwaltungsstelle im Staatsapparat ist. Die Unterscheidung der verschiedenen Ausprägungen der Parteistellungen ist insbesondere bei der Anrufung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts ausschlaggebend. So fehlt es beispielsweise einer Partei, welche im Verfahren keine eigenen subjektiven Rechte verfolgt an der wirksamen Beschwer zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofes.

2. Parteienrechte:

Eine detaillierte Auflistung aller Parteienrechte im Verwaltungsverfahren erscheint in diesem Beitrag nicht zweckmäßig. Zusammenfassend kann man jedoch sagen, dass die Einräumung der Parteistellung, dem am Verfahren Beteiligten ermöglichen soll seine Einschätzung der Sach- und Rechtslage darzutun und der Behörde alle zweckdienlichen Beweismittel und sonstige Erkenntnisquellen an die Hand zu geben, gegebenenfalls auch Rechtsmittel zu ergreifen und dies alles mit dem Ziel eine ihm günstige Entscheidung zu erwirken (VfSlg 13.646/1993).

3. Parteistellung der Gemeinde:

Keiner besonderen Auseinandersetzung bedarf die Stellung der Gemeinde als Legal- bzw. Formalpartei in einem Verwaltungsverfahren, da ihr diese schlicht aufgrund der ausdrücklichen Festlegung des Gesetzgebers zukommt. Darüber hinaus soll jedoch näher betrachtet werden, inwieweit die Gemeinde selbst Träger von subjektiven Rechten sein kann. Folgend der Literatur sind subjektive Rechte bei Gebietskörperschaften denkbar, soweit diese ein Schutzbedürfnis vor staatlichen Eingriffen haben. Da der Gemeinde das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung zukommt, vertritt sie eine selbstständige und gegenüber dem Staat weitgehend unabhängige Rechtsposition. Soweit es sich also um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches handelt, kommt der Gemeinde ein solches Schutzbedürfnis zu. Im Ergebnis kann die Gemeinde eine Parteistellung im Sinne des AVG – also mit eigenen subjektiven Rechten – nur dann vertreten, wenn sie Ansprüche geltend macht, die ihren Ursprung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde haben. Soweit es sich um Ansprüche im übertragenen Wirkungsbereich handelt, vertritt die Gemeinde lediglich öffentliche Interessen und kommt ihr daher im Verfahren nur eine Formalparteistellung zu.

Exkurs: Aufsichtsbehördliches Verfahren

Gem. Art. 119a Abs. 9 B-VG ist die Gemeinde Partei des aufsichtsbehördlichen Verfahrens. Diese Parteistellung kommt ihr in der Eigenschaft als Gebietskörperschaft zum Schutz des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Selbstverwaltung zu. Demgemäß kann die Gemeinde natürlich auch nur Ansprüche hinsichtlich des eigenen Wirkungsbereichs geltend machen. Ein solches aufsichtsbehördliches Verfahren kommt in der Praxis beispielsweise dann vor, wenn die Gemeinde die Versagung der Genehmigung einer Flächenwidmungsplanänderung bekämpft.

4. Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Parteistellung in der Gemeinde:

Gemäß der Kompetenzverteilung in der OÖ Gemeindeordnung obliegt dem Bürgermeister einerseits die Vertretung der Gemeinde nach außen sowie andererseits auch die Abgabe von Stellungnahmen und die Vertretung von Gemeindeorganen in verwaltungsbehördlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Was jedoch die interne Willensbildung über die Wahrnehmung der Parteistellung und der Parteienrechte betrifft, so obliegt diese im Sinne

der Generalkompetenz (§ 43 Abs. 1 OÖ GemO) dem Gemeinderat. Daneben obliegt die Einbringung von Rechtsmitteln stets dem Gemeindevorstand.

Nach diesen allgemeinen und eher theoretischen Überlegungen zur Parteistellung soll nun in den weiteren Ausführungen des Beitrags ein kurzer Einblick in Verwaltungsverfahren aus verschiedenen Rechtsmaterien gewährt werden und sollen insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde in diesen Verfahren dargestellt werden.

1. Betriebsanlagenrecht:

In Betriebsanlagengenehmigungsverfahren kommt der Gemeinde grundsätzlich keine Parteistellung zu. Jedoch besteht gem. § 355 Abs. 1 Gewerbeordnung ein Anhörungsrecht für die Standortgemeinde sowie jene Gemeinden, auf deren Gebiet die Betriebsanlage Auswirkungen haben kann. Weiters besteht gem. § 359 Abs. 3 Gewerbeordnung ein Recht auf Zustellung des Genehmigungsbescheides. Eine Parteistellung der Gemeinde kommt somit nur als Nachbarin im Sinne des § 75 Gewerbeordnung in Frage. Eine solche Nachbarstellung kommt der Gemeinde nach § 75 Abs. 2 1.Satz Gewerbeordnung allerdings nur als Eigentümerin oder sonst dinglich Berechtigte in Frage, da sie selbst als juristische Person nicht in ihrem Leben oder in ihrer Gesundheit oder im Sinne des § 74 Abs. 2 Z 2 Gewerbeordnung belästigt sein kann (VwGH 24.5.2006, 2003/04/0159). Im Übrigen obliegt der Schutz der öffentlichen Interessen der Gewerbebehörde von Amts wegen.

2. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP):

Das UVP-Gesetz kennt grundsätzlich zwei verschiedene Verfahrenstypen. Diese sind das UVP-Feststellungsverfahren zur Feststellung, ob ein bestimmtes Vorhaben UVP-pflichtig ist, sowie das UVP-Genehmigungsverfahren zur Genehmigung des konkreten UVP-pflichtigen Vorhabens. Für das Genehmigungsverfahren bestimmt § 19 UVP-G umfassend jene Personen und Stellen, denen Parteistellung zukommt. Gem. Abs. 3 sind das unter anderem die Standortgemeinde und unmittelbar angrenzenden Gemeinden, die von wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt betroffen sein können. Was den Umfang der Parteistellung betrifft, so bestimmt § 19 Abs. 3 weiters ein subjektives Recht auf „Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen“; auch kommt den genannten Gemeinden explizit ein Beschwerde- bzw. Revisionsrecht an das Bundesverwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof zu.

Was die Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, betrifft, so umfasst diese Vorschrift tatsächlich alle Rechtsnormen, die direkt oder indirekt dem Schutz des Menschen und der Umwelt dienen. Solche Bestimmungen lassen sich beispielsweise aus den UVP-G, Gewerbeordnung, Naturschutzrecht, Luftreinhalterecht und sonstigen Gesetzen ableiten. Insbesondere meint der Gesetzgeber damit aber die Genehmigungsvoraussetzungen des § 17 Abs. 2 – 6 UVP-G (Begrenzung von Schadstoffemissionen, Immissionsschutz von Personen und Umwelt etc.)

Was jene Rechtsvorschriften betrifft, die den von den Gemeinden wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, so meint dies alle Verwaltungsangelegenheiten im Sinne des Art. 118 Abs. 2 und 3 B-VG. Unter Bedachtnahme auf die Interessen der

Einwohnergemeinschaft kann die Gemeinde dabei alle rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper wahrnehmen. Vor allem die örtliche Raumplanung spielt hier die zentrale Rolle.

Im Ergebnis kommt es bei der Frage, ob die Gemeinde ihre Ansprüche mit einem subjektiven Recht durchsetzen kann, darauf an, welche Interessen die Gemeinde geltend macht. Was die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften betrifft, so nimmt sie bloß eine Formalparteistellung ohne eigene materielle subjektive Rechte ein. Insoweit die Gemeinde aber die Einhaltung sonstiger Rechtsvorschriften zum Schutz der Interessen des eigenen Wirkungsbereichs geltend macht, so nimmt sie eine Parteistellung im Sinne des § 8 AVG mit materiellen subjektiven Rechten wahr.

3. Wasserrecht (WRG)

Im WRG gibt es mehrere Bestimmungen auf deren Basis der Gemeinde eine Parteistellung zukommen kann.

So schafft § 34 WRG eine ex lege Parteistellung der Gemeinde bzw. des Wasserversorgungsunternehmens bei allen Maßnahmen und Anlagen, die die Wasserversorgung beeinträchtigen können. Diese Bestimmung bezieht sich folgend der Judikatur auf Verfahren nach anderen Rechtsvorschriften (VwGH, 27.10.1967, 1388/67). So kann sich die Gemeinde als Wasserversorgerin beispielsweise in ein Betriebsanlagengenehmigungsverfahren als Partei einbringen, soweit durch diese Betriebsanlage ihre Wasserversorgung beeinträchtigt sein kann.

Eine weitere Parteistellung kann der Gemeinde im Feststellungsverfahren nach § 98 WRG zukommen. Dieses Verfahren dient zur Beurteilung der rechtlichen Qualität eines Gewässers, insbesondere der Festlegung, ob dieses ein öffentliches oder privates Gewässer ist. Jedoch besteht hier keine automatische Parteistellung der Gemeinde an sich, sondern nur eine Parteistellung soweit die Gemeinde Trägerin von Rechten im Sinne des § 12 Abs. 2 WRG (Wassernutzungsrechte), die durch die Feststellung berührt werden können, ist.

Für die übrigen Verfahren nach dem Wasserrechtsgesetz bestimmt § 102 WRG umfassend die Parteien und Beteiligten. So kommt den Gemeinden gem. Abs. 1 Lit a leg cit eine volle Parteistellung im Verfahren nach § 111a (bei Großprojekten – mit Grundsatz- und Detailgenehmigung) zur Wahrung des öffentlichen Interesses zu. Diese ist jedoch als reine Formalparteistellung ohne subjektive Rechte anzusehen. In den übrigen wasserrechtlichen Verfahren hat die Gemeinde eine beschränkte Parteistellung zur Wahrung der ihr nach § 13 Abs. 3 sowie § 31c Abs. 3 WRG zustehenden Ansprüche. Dabei bestimmt § 13 Abs. 3, dass es durch die geplante Maßnahme zu keinem Entzug des erforderlichen Wassers für Gemeinden, Ortschaften und Ansiedelungen kommen darf. Dieser Anspruch ist nicht auf die öffentliche Wasserversorgungsanlage beschränkt, sondern umfasst generell die gesamte (also auch durch private Brunnen) Wasserversorgung für das Gemeindegebiet. § 31c Abs. 3 normiert eine Sonderbestimmung bei Gewinnung von Sand und Kies, die nach Gewerbeordnung der MinroG genehmigungspflichtig ist. Demnach ist jegliche Gewässerverunreinigung zu vermeiden und es darf zu keiner Beeinträchtigung der Gemeinden in der Versorgung ihrer Bewohner mit Trinkwasser kommen.

Zusammenfassend kann für das Wasserrechtsgesetz gesagt werden, dass eine volle Parteistellung der Gemeinde nur bei Verfahren zu Großprojekten gem. § 111a besteht. Diese jedoch nur zur Wahrung des generellen öffentlichen Interesses. Ansonsten besteht für die Gemeinde zwar nur eine beschränkte Parteistellung zur Durchsetzung der vorhin geschilderten Ansprüche, diese jedoch kraft echter subjektiver Rechte. Darüber hinaus normiert § 34 Abs. 6 WRG eine Parteistellung für die Gemeinde als Wasserversorgerin in anderen Verwaltungsverfahren.

4. Mineralrohstoffrecht (MinroG):

Das MinroG umfasst im Wesentlichen zwei Regelungsbereiche. Es regelt einerseits den Abbau bergfreier und bundeseigener Rohstoffe, aller untertägigen Bergbaue und die wechselseitige Gewinnung – also den „klassischen Bergbau“. Andererseits regelt das MinroG den Abbau der grundeigenen Rohstoffe wie Sand, Schotter, Kies etc.

In beiden Fällen benötigt der Projektwerber eine sogenannte Gewinnungsberechtigung sowie einen Gewinnungsbetriebsplan. Im Genehmigungsverfahren für Gewinnungsbetriebspläne besteht eine Parteistellung für die Standortgemeinde und unmittelbar angrenzende Gemeinden ohne Rücksichtnahme auf eine mögliche Beeinträchtigung durch die geplante Maßnahme. Gem. § 116 Abs. 1 Z 4 – 9 MinroG sind folgende Interessen geschützt: Schutz der Oberfläche, Vermeidung von Emissionen, Schutz des Lebens und der Gesundheit sowie der Schutz von Sachen, Umwelt und Gewässern. Beim Abbau grundeigener Rohstoffe sind gem. den § 82 und 83 noch die Interessen der örtlichen Raumplanung geschützt und hat eine generelle Interessensabwägung im Sinne des Gemeindewohls stattzufinden.

Was nun die Ausformung der Parteistellung der Gemeinde im Bereich des MinroG betrifft, ist wiederum zu differenzieren, welche Interessen die Gemeinde geltend macht. Soweit die Gemeinde öffentliche Interessen überörtlicher Natur verfolgt, so kommt ihr bloß eine Formalparteistellung zu. Verfolgt sie aber Interessen der örtlichen Raumplanung bzw. sonstige Interessen, die im eigenen Wirkungsbereich gelegen sind, so handelt es sich um eine Parteistellung nach § 8 AVG kraft materieller subjektiver Rechte.

5. Naturschutzrecht:

Das OÖ Natur- und Landschaftsschutzgesetz regelt insbesondere zwei Bereiche: einerseits die Verfahren zur Erklärung von Schutzgebieten und andererseits die naturschutzrechtlichen Bewilligungsverfahren. In beiden Bereichen kommt der Gemeinde jedoch keine Parteistellung, sondern nur ein Anhörungsrecht zu. Ein solches Anhörungsrecht besteht nach § 36 Abs. 2 vor Erlassung einer Verordnung mit der ein Schutzgebiet oder ein Landschaftspflegeplan eingerichtet wird. Folgend Abs. 3 leg cit hat die Landesregierung allfällige Einwendungen dabei soweit zu berücksichtigen als sie mit dem öffentlichen Interesse an den geplanten Schutzmaßnahmen in Einklang gebracht werden können. Gem § 41 besteht ein Anhörungsrecht vor Erlassung bestimmter Bescheide beispielsweise zur Bewilligung bestimmter Vorhaben im Grünland oder geschützten Gebieten oder zur Bewilligung von Maßnahmen und Nutzungen in Naturschutzgebieten.

Zusammenfassung

In sehr vielen Bereichen bestehen für die Gemeinden nur Anhörungsrechte, beispielsweise bei Betriebsanlagengenehmigungs- oder naturschutzrechtlichen Verfahren. Eine Formalparteistellung, welche nur dem Schutz überörtlicher öffentlicher Interessen dient und keine eigenen subjektiven Rechte entfaltet, kommt den Gemeinden beispielsweise im wasserrechtlichen Großverfahren (§ 111a WRG) bzw. im UVP-Verfahren, soweit überörtliche Interessen geltend gemacht werden zu. Eine Parteistellung aufgrund echter materieller subjektiver Rechte als stärkste Ausprägung der Parteistellung im Sinne des § 8 AVG kommt den Gemeinden im Allgemeinen nur zur Wahrung von Interessen, die im eigenen Wirkungsbereich gelegen sind zu. Was die im Beitrag behandelten Materien betrifft, so liegt eine solche Parteistellung im wasserrechtlichen Verfahren hinsichtlich des Wasserbedarfs vor und im Bereich des UVP-G und MinroG soweit Interessen des eigenen Wirkungsbereichs (örtliche Raumplanung) verfolgt werden.