

BREITENECKER KOLBITSCH VANA

Flughafen Wien AG
Postfach 1
1300 Wien-Flughafen

Per E-Mail: juliana@digispectrum.net
w.hesina@dialogforum.at

Rechtsanwalt
Verteidiger in Strafsachen
akademischer Europarechtsexperte
MAS Mediation & Konfliktmanagement
in Wirtschaft, Verwaltung
Taborstraße 10, Stiege 2
A-1020 Wien
Tel. +43 1 2147710-40
Fax. +43 1 2147710-16
vana@vana.cc
www.vana.cc

Wien, 28.04.2022/br

Unser Zeichen: 242/00-72



Betrifft: Bezirkskonferenz Mödling
Gutachten Univ.-Prof.(SFU) Dr. Konrad Lachmayer, „Das
Verwaltungshandeln der Austro Control GmbH im Spannungsfeld des
Legalitätsprinzips“

Liebe Juliana,
lieber Wolfgang,

die Umweltgemeinderätin der Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Frau Mag.^a Patricia Lorenz hat den Mitgliedern der Bezirkskonferenz Mödling des Dialogforum Flughafen Wien (in der Folge kurz Dialogforum) ein

- rechtswissenschaftliches Fachgutachten von Herrn Univ.-Prof. Dr. Konrad Lachmayer „Das Verwaltungshandeln der Austro Control GmbH im Spannungsfeld des Legalitätsprinzips“ (in der Folge kurz Gutachten)

übermittelt und aus dem Gutachten die Rechtsmeinung zitiert, dass es nicht Aufgabe der Austro Control GmbH wäre „die ihr übertragenen hoheitlichen Entscheidungen auf Basis eines nichthoheitlichen Aushandlungsprozesses zu treffen“. Frau Mag.^a Lorenz hat gestützt auf das Gutachten die Meinung vertreten, dass die Beteiligung von Gemeinderätinnen an Veranstaltungen des Dialogforums problematisch wäre.

Ich wurde vom Dialogforum gebeten, zu dem von Frau Mag.^a Lorenz zitierten Gutachten eine Einschätzung aus Sicht des Dialogforums abzugeben.

Ich habe das Mediationsverfahren Flughafen Wien (in der Folge kurz Mediationsverfahren) und bis heute das Dialogforum juristisch beraten und unterstützt. Im Wissen über den Gegenstand und den Ablauf der Gespräche im Mediationsverfahren und im Dialogforum versuche ich die im Gutachten gestellte Frage zu beantworten, ob die Teilnahme der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (in der Folge kurz ACG) am Mediationsverfahren und im Dialogforum aus den im Gutachten genannten Gründen als „unzulässig anzusehen“ ist.

Das Gutachten hält richtig fest, dass die ACG nicht Vertragspartei des allgemeinen Mediationsvertrages (2005, mit dem das Mediationsverfahren abgeschlossen wurde) ist und dass die ACG im Abschlussdokument des Mediationsverfahrens folgende Erklärung abgeben hat:

„Austro Control Österr. Ges. f. Zivilluftfahrt mbH: Der behördliche Charakter von Austro Control als ein von der Republik Österreich „beliehenes Unternehmen“ zur Erbringung von Leistungen im Bereich des Air Traffic Managements bringt mit sich, dass zivilrechtlich verbindliche Vereinbarungen (wie etwa der allgemeine Mediationsvertrag) in dieser Form nicht unterzeichnet werden können.

Dessen ungeachtet ist es uns ein echtes Bedürfnis, zum Mediationsverfahren insgesamt, an dem wir im Laufe der vergangenen Jahre sehr intensiv mitgearbeitet haben, Stellung zu nehmen.

Die „Wiener Mediation“ kann bereits heute als wegweisend für den Umgang mit ökologischen Fragen im Bereich der Luftfahrt (insbesondere mit dem Thema Fluglärm) bezeichnet werden. Austro Control hat sich bewusst dafür entschieden, gemeinsam mit der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung aktiv und „vor Ort“ nach Lösungen zu suchen und die dann getroffenen Vereinbarungen verlässlich umzusetzen. Die Verabschiedung und Umsetzung des „1. Teilvertrages“ ist das sichtbare Beispiel dafür. Dieser Geist und dieser Wille zu einer echten und permanenten Kooperation wird in dem dafür neu gegründeten „Dialogforum Flughafen Wien“ mit Teilnahme von Austro Control auch nach Abschluss der Mediation seine Fortsetzung finden.

Das Mediationsverfahren hat den Fluglärm nicht abgeschafft. Aber es hat einen Prozess angestoßen, der geeignet ist, auch in Zukunft in einer fairen und konstruktiven Art an die Lösung der anstehenden Probleme – auch in einem angestrebten zukünftigen 3-Pisten-System – heranzugehen.“

Aus meiner Sicht beschreibt diese Erklärung zutreffend die Rolle der ACG im Mediationsverfahren – und bis heute im Dialogforum: Die ACG stellt klar, dass sie

- als Behörde keine zivilrechtlich verbindliche Vereinbarungen (wie etwa den Mediationsvertrag) abschließen kann, aber
- bewusst mit der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung nach Lösungen sucht, die umgesetzt werden können.

Dieses Vorgehen der ACG entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben:

- Rechtsstaatlichkeitsprinzip

Das Gutachten verweist zur Beleihung der ACG zutreffend auf § 2 des Bundesgesetzes über die Austro Control GmbH und die der ACG dort übertragenen hoheitlichen Aufgaben. Folgend dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip hat die ACG die ihr übertragenen Aufgaben im Rahmen der Gesetze auszuüben. Um es verkürzt zu sagen: Die ACG hat den Flugverkehr auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des LFG zu regeln.

- Mediation im Umweltrecht (am Beispiel des § 16 Abs 2 UVP-G 2000)

Das Gutachten stellt die – vor dem Hintergrund des oben kurz zitierten Rechtsstaatlichkeitsprinzips – berechnigte Frage, ob die ACG im Rahmen ihrer behördlichen Tätigkeit an einem Mediationsverfahren – und in der Folge am Dialogforum – teilnehmen darf und Ergebnisse dieser Verfahren berücksichtigen darf.

Dazu hat der Gesetzgeber zur Mediation als Konfliktlösungsinstrument im Umweltrecht einen Rahmen festgelegt: Ergebnisse eines Mediationsverfahrens können von der Behörde (hier der ACG) „im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten“ bei ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Diese Regelung wird auch auf das Mediationsverfahren Flughafen Wien und die daran anschließende Tätigkeit des Dialogforums anzuwenden sein, da die im § 16 Abs 2 UVP-G 2000 angesprochenen Verfahren nicht notwendigerweise im Rahmen eines bereits anhängigen UVP-Verfahrens durchgeführt werden (N. Raschauer in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler (Hrsg), UVP-G: Kommentar³ (2013) zu § 16. UVP-G 2000 Rz 32).

Eine Studie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Kerschner/Bergthaler/Hittinger (Verf), Umweltmediation im österreichischen Recht (Studie im Auftrag des BMLFUW, Schriftenreihe BMLFUW 2003/4) hat dazu herausgearbeitet, dass der Gesetzgeber regelungstechnisch damit ein „paralleles Konzept“ verfolgt: Die Mediation wird nicht als neues Element formell in das Verwaltungsverfahren integriert, sondern läuft getrennt von diesem und ohne nähere gesetzliche Reglementierung ab. (Kerschner/Bergthaler/Hittinger aao, Seite 47)

Folgend dem Grundsatz des Rechtsstaatlichkeit ist der Rahmen, in dem die Behörde Ergebnisse des Mediationsverfahrens berücksichtigen kann jedoch klar und eng festgelegt („im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten“).

Den gesetzlichen Rahmen für die Regelung des Fluggeschehens (An- und Abflugverfahren) legt § 120a LFG fest.

- Vorgaben des § 120a LFG für die Regelung des Fluggeschehens

Gemäß § 120a LFG hat die ACG die zur sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Flugverkehrs erforderlichen An- und Abflugverfahren und Verfahren für den Streckenflug festzulegen und die dazu erforderlichen allgemeinen Anordnungen zu treffen. Es ist dabei auf die Abwehr von den der Allgemeinheit aus dem Flugverkehr drohenden Gefahren, wie insbesondere auf eine möglichst geringe Immissionsbelastung, Bedacht zu nehmen.

Das Gutachten zitiert dazu zutreffend die Erläuterungen zur Regierungsvorlage:

„Weiters soll in § 120a eine Klarstellung der schon bisher bestehenden Rechtslage erfolgen. In der Praxis werden seit langem bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren auch die daraus resultierenden Immissionsbelastungen berücksichtigt. Als rechtliche Grundlagen dafür werden einzelne Bestimmungen auf Verordnungsebene (insbesondere § 19 Abs. 1, 5 und 6 LVR 2010, § 9 Abs. 1 LVR 2010; vgl. OLG Wien 21.8.2006, 12 R 90/06b) herangezogen. Die gesetzliche Grundlage dafür bietet vor allem das Kriterium der Abwehr der der Allgemeinheit aus dem Luftverkehr drohenden Gefahren (§§ 120a, 124 Abs. 2), worunter auch unzumutbare Immissionen (wie zB gesundheitsgefährdende Immissionen durch Fluglärm, vgl. VwGH 20.03.2002, GZ. 99/03/0251, oder übermäßiger Schadstoffausstoß) fallen.

In § 120a soll die gesetzliche Grundlage für die bestehende Praxis nun auch explizit klargestellt werden.

Dies erfolgt durch den – nicht taxativen („insbesondere“) – Hinweis, dass bei der Festlegung der für den sicheren, geordneten und flüssigen Flugverkehr erforderlichen Flugverfahren unter dem Aspekt der Abwehr der der Allgemeinheit aus dem Luftverkehr drohenden Gefahren auch auf den Teilaspekt der Minimierung der Immissionsbelastung („möglichst geringe Immissionsbelastung“) Bedacht zu nehmen ist. Planung und Festlegung von Flugverfahren bilden einen äußerst komplexen Vorgang, in dem zahlreiche Sicherheits-, Kapazitäts-, Gefahrenabwehr- und Effizienzaspekte zu beachten sind (vgl. dazu die Prinzipien der sicheren, einfachen und wirtschaftlichen Verfahrensgestaltung durch Beachtung von Leistungsvermögen der Luftfahrzeuge, Navigationsmethoden, Hindernisfreiheit, Luftraumnutzung, Flugweglänge, Anbindung an das sonstige Streckennetz, Kapazität von Pisten[systemen], Wetterlagen etc.). Bei der Abwägung der möglichen Flugrouten-Varianten unter Immissionsaspekten kann es je nach Gewichtung unterschiedlicher Immissionsarten – wie etwa Fluglärm und Schadstoffausstoß – zu unterschiedlichen Beurteilungen des Gefahrenpotentials kommen. Auch bei Betrachtung möglicher Flugroutenvarianten unter Lärmschutzaspekten ist es in aller Regel nicht möglich, eindeutige und allgemein befriedigende Bewertungsergebnisse auf technischem Weg zu erzielen.

Aber es kann – wie die positiven Erfahrungen aus partizipativen Verfahren an verkehrsreichen Flughäfen belegen – in komplexen Situationen ein verhandlungsorientierter Ansatz, in dem Lösungsvarianten und deren jeweilige Auswirkungen mit Betroffenen bzw. Interessensvertretern analysiert, optimiert und abgewogen werden, eine stabile Grundlage für die Festlegung von Flugverfahren unter Berücksichtigung des Lärmschutzes schaffen.

Die Regelung in § 120a Abs.1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 soll somit – auch weiterhin – als Berücksichtigungs- und Abwägungsgebot zu verstehen sein.“ (2299 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen zu den Z 119 bis 130 (§ 119, 120 Abs. 6, 120a, 120b, 120c, 120d und 120e)

Der Gesetzgeber hat damit

- folgend jenen Grundsätzen zur Berücksichtigung von „partizipativen Verfahren“, wie sie bereits im § 16 Abs 2 UVP-G festgelegt wurden

angeordnet, dass bei der Planung und Festlegung von Flugverfahren „ein verhandlungsorientierter Ansatz, in dem Lösungsvarianten und deren jeweilige Auswirkungen mit Betroffenen bzw. Interessenvertretungen analysiert, optimiert und abgewogen werden, eine stabile Grundlage für die Festlegung von Flugverfahren unter

Berücksichtigung des Lärmschutzes schaffen“ kann. Um Wiederholungen zu vermeiden ist diesen klaren Erläuterungen des Gesetzgebers nichts hinzuzufügen.

Vor dem Hintergrund der oben – und auch vom Gutachten zitierten – Grundlagen teile ich nicht die Rechtsansicht des Gutachtens, dass die Teilnahme der ACG am Mediationsverfahren und die Mitwirkung im Dialogforum „als unzulässig anzusehen“ wäre. Viel mehr erfüllt die ACG mit der Mitwirkung an partizipativen Verfahren (am Flughafen Wien, aber auch an anderen Verfahren) ihren gesetzlichen Auftrag, wenn sie

- bei der Planung und Festlegung von Flugverfahren, unter Berücksichtigung der Sicherheits- Kapazitäts- Gefahrenabwehr- und Effizienzaspekte
- zur Minimierung und Gewichtung unterschiedlicher Immissionsarten wie etwa Fluglärm und Schadstoffausstoß
- Flugroutenvarianten mit Betroffenen bzw. Interessensvertretern analysiert, optimiert und abwägt.

Die Ergebnisse dieser partizipativen Verfahren bilden nach dem Willen des Gesetzgebers eine stabile Grundlage für die Festlegung von Flugverfahren, die

- folgend dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip „im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten“

von der ACG berücksichtigt werden können.

Ich stehe für Rückfragen gerne zur Verfügung und verbleibe

mit lieben Grüßen

Dr. Heinrich VANA MAS
(elektronisch unterfertigt)