

Die Gemeinde im Verwaltungsverfahren

**Parteistellung und Beschwerdelegitimation
vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts**

von

Dr. Caroline Hartlieb



Wien 2010

Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------|------|
| Vorwort | III |
| Abkürzungsverzeichnis | XIII |
| Literaturverzeichnis | XVII |

| | |
|-------------------|----------|
| Einleitung | 1 |
|-------------------|----------|

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------|
| Teil | |
| Die Beteiligung der Gemeinde im Verwaltungsverfahren | 3 |
| I. Die Parteistellung nach § 8 AVG | 3 |
| A. Allgemeines | 3 |
| B. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Normierung der Parteistellung | 7 |
| 1. Allgemeines | 7 |
| 2. Schranken für die Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber | 8 |
| 3. Kompetenzrechtliche Zuordnung | 10 |
| C. Subjektive öffentliche Rechte und die Schutznormtheorie | 12 |
| D. Arten der Parteistellung | 16 |
| E. Der Begriff der „Parteistellung iSd § 8 AVG“ | 18 |
| F. Parteienrechte | 20 |
| G. Subjektive öffentliche Rechte von Gebietskörperschaften | 22 |
| II. Die Stellung als Formalpartei | 25 |
| A. Der Begriff der Formalpartei | 26 |
| B. Die Formalpartei aus verfassungsrechtlicher Perspektive | 28 |
| C. Abgrenzung der Formalparteistellung zur erweiterten Beteiligtenstellung | 30 |
| D. Prozessuale Rechte der Formalpartei als subjektive öffentliche Rechte | 31 |
| E. Rechtliche Konsequenzen der Stellung als Formalpartei | 32 |
| 1. Rechte im Verwaltungsverfahren, Kognitionsbefugnis | 32 |
| 2. Geltung der Präklusionsregelung für die Formalpartei? | 33 |
| 3. Im Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts | 35 |
| III. Allgemeines zur Gemeinde und ihren Rechten | 37 |
| A. Parteistellung der Gemeinde - Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs | 37 |
| B. Die Parteistellung der Gemeinde im aufsichtsbehördlichen Verfahren | 40 |
| C. Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Parteistellung | 42 |
| D. Das Recht der Gemeinde auf Selbstverwaltung | 43 |
| 1. Grundrechtsfähigkeit | 43 |
| 2. Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts | 44 |
| 3. Inhalt des Selbstverwaltungsrechts | 45 |

| | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4. | Das Grundrecht auf Selbstverwaltung im Verhältnis zur generellen Rechtssetzung | 46 |
| 5. | Das Grundrecht auf Selbstverwaltung im Verhältnis zu individuellen Rechtsakten, insbesondere Bescheiden der Aufsichtsbehörde | 48 |
| IV. | Die Parteistellung der Gemeinde in anderen Verwaltungsverfahren | 49 |
| A. | Die Funktion der Parteistellung im Anlagengenehmigungsverfahren | 49 |
| B. | Gewerberechtlches Betriebsanlagenehmigungsverfahren | 50 |
| 1. | Parteien und Beteiligte im gewerblichen Betriebsanlagen-genehmigungsverfahren | 50 |
| a) | Antragsteller | 50 |
| b) | Die Stellung der Nachbarn | 50 |
| c) | Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft | 51 |
| d) | Arbeitsinspektorat | 52 |
| 2. | Die Gemeinde iSd § 355 Abs 1 GewO | 52 |
| 3. | Die Stellung der Gemeinde im Betriebsanlagenehmigungsverfahren nach der GewO | 52 |
| a) | Die Stellung der Gemeinde nach der alten Rechtslage: GewO 1859 .. | 52 |
| b) | Geltende Rechtslage: Das Anhörungsrecht nach § 355 Abs 1 GewO 1994 | 53 |
| c) | Recht aufZustellung des Genehmigungsbescheids | 54 |
| d) | Die Nachbareigenschaft der Gemeinde | 54 |
| 4. | Die öffentlichen Interessen, zu deren Schutz die Gemeinde berufen ist . . . | 55 |
| 5. | Fazit: Die Stellung der Gemeinde im gewerblichen Betriebsanlagen-verfahren | 56 |
| C. | Umweltverträglichkeitsprüfung | 58 |
| 1. | Schutz der Umwelt und öffentlicher Interessen | 58 |
| a) | Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen | 58 |
| b) | Rechtsvorschriften, die dem Schutz der von den Gemeinden bzw den Umwelthanwälten wahrzunehmenden öffentlichen Interessen (§ 19 Abs 3 UVP-G) dienen | 59 |
| 2. | Begriff der Standortgemeinde und der unmittelbar angrenzenden Gemeinden | 60 |
| 3. | Die Parteistellung der Gemeinde im UVP-G | 60 |
| a) | Regelung der Parteistellung im Feststellungsverfahren (§ 3 Abs 7 UVP-G) | 60 |
| b) | Regelung der Parteistellung im Genehmigungsverfahren (§ 19 Abs 3 und § 24h Abs 8 UVP-G) | 61 |
| (1) | UVP-G 1993 und UVP-G 2000 | 61 |
| (2) | VfSlg 17.220/2004 und UVP-G-Novelle 2004 | 62 |
| c) | Die Parteistellung der Gemeinde nach § 19 Abs 1 Z 1 UVP-G (Inhaberin von Einrichtungen) | 64 |
| 4. | Unterschiedliche Ausstattung mit verfahrensrechtlichen Befugnissen . . . | 65 |
| 5. | Einordnung der Parteistellung nach der Judikatur und Gesetzgebung .. | 66 |
| 6. | Abgrenzung zur Parteistellung anderer Einrichtungen bzw von Organen | 67 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a) Umwelthanwalt | 68 |
| b) Bürgerinitiative | 70 |
| c) Wasserwirtschaftliches Planungsorgan | 74 |
| d) Umweltorganisationen | 74 |
| 7. Zwischenergebnis | 75 |
| D. Wasserrecht | 76 |
| 1. Parteistellung nach § 102 Abs 1 lit d WRG | 76 |
| a) Allgemeines | 76 |
| b) Voraussetzung der Geltendmachung von Interessen durch Parteien iSd § 102 Abs 1 lit d WRG | 77 |
| c) Recht auf Erhaltung des Gemeingebrauchs am Wasser? | 78 |
| d) Anspruch der Gemeinde nach § 13 Abs 3 WRG: Maß und Art der Wasserbenutzung | 78 |
| e) Anspruch der Gemeinde nach § 31c Abs 3 WRG im Verfahren über Trockenbaggerungen | 81 |
| f) Die Ansprüche der Gemeinde in Verfahren nach § 11 Ia WRG (Verfahrenaufspaltung) | 82 |
| g) Ansprüche nach § 13 Abs 3 und § 31c Abs 3 WRG: Beschränkung der Parteistellung | 83 |
| h) Materielle subjektive Rechte nach § 13 Abs 3, § 31c Abs 3 WRG | 84 |
| 2. Die Parteistellung der Gemeinde nach § 102 Abs 1 lit b WRG | 84 |
| 3. Parteistellung der Gemeinde nach § 102 Abs 1 lit c iVm § 29 Abs 3 WRG (Vorkehrungen bei Erlöschen von Wasserbenutzungsrechten) | 86 |
| 4. Parteistellung der Gemeinde als Wasserversorgerin nach § 34 Abs 6 WRG | 87 |
| 5. Parteistellung der Gemeinde im Feststellungsverfahren (§ 98 Abs 2 WRG) | 88 |
| 6. Die Wahrung öffentlicher Interessen durch die Gemeinde? | 88 |
| 7. Zwischenergebnis | 90 |
| E. Mineralrohstoffrecht | 93 |
| 1. Begriffe | 95 |
| a) Standortgemeinde | 95 |
| b) Unmittelbar angrenzende Gemeinde(n) | 95 |
| c) Grundeigene mineralische Rohstoffe | 96 |
| 2. Die Stellung der Gemeinde nach der alten Rechtslage | 96 |
| 3. Parteistellung der Gemeinde im MinroG 1999 | 97 |
| a) Allgemeines Gewinnungsplangenehmigungsverfahren (§§ 116, 117 MinroG) | 97 |
| b) Obertägiges Gewinnen grundeigener mineralischer Rohstoffe (§§ 80 ff MinroG) | 99 |
| (1) Pflicht zur Vorlage eines Verkehrskonzepts | 99 |
| (2) Parteistellung | 101 |
| (3) Berücksichtigung der örtlichen Raumordnung gem § 82 MinroG | 101 |
| (4) Die zusätzlichen Genehmigungsvoraussetzungen des § 83 MinroG | 103 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| c) Die Parteistellung der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten ... | 105 |
| 4. Anhörungsrechte der Gemeinde im MinroG | 105 |
| 5. Ausdrückliche Bezeichnung als eigener Wirkungsbereich | 107 |
| 6. Parteistellung des Landes im MinroG - ein Vergleich | 107 |
| 7. Zwischenergebnis | 109 |
| F. Naturschutzrecht | 110 |
| 1. Allgemeines | 110 |
| 2. Parteien im Naturschutzrecht | 112 |
| 3. Mitwirkung im Verordnungserlassungsverfahren | 113 |
| 4. Naturschutzgesetze, die Anhörungsrechte der Gemeinde vorsehen | 114 |
| a) Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 ... | 114 |
| b) Salzburger Naturschutzgesetz 1999 | 115 |
| c) Wesen dieser Anhörungsrechte | 115 |
| 5. Naturschutzgesetze, die der Gemeinde Parteistellung einräumen . . . | 116 |
| a) Einräumung der Parteistellung ohne Regelung des Beschwerde- | |
| rechts | 116 |
| (1) Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 | 116 |
| (2) Tiroler Naturschutzgesetz 2005 | 118 |
| b) Rechtsanspruch auf die Wahrung bestimmter Interessen und | |
| Amtsbeschwerderecht | 119 |
| (1) Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschafts- | |
| entwicklung 1997 | 119 |
| (2) -Kärntner Naturschutzgesetz 2002 | 121 |
| c) Gesetzliche Festlegung der Parteistellung und des Beschwerde- | |
| rechts an VwGH und VfGH - bgl'd Naturschutz- und Landschafts- | |
| pflegegesetz 1991 | 122 |
| 6. Zwischenergebnis | 124 |
| V. Schlussfolgerungen zur Beteiligung der Gemeinde am Verwaltungsverfahren . | 125 |
| A. Differenzierung nach dem eigenen Wirkungsbereich | 125 |
| B. Arten der Gemeindebeteiligung | 126 |
| 1. Anhörungsrecht | 126 |
| 2. Einräumung der Formalparteistellung ohne Regelung der Beschwerde- | |
| legitimation | 127 |
| 3. Formalparteistellung und Beschwerdelegitimation nach Art 131 Abs 2 | |
| B-VG | 127 |
| 4. Parteistellung aufgrund materieller subjektiver Rechte | 129 |

Teil 2

Die Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Einleitung: Beschwerdelegitimation | 131 |
| A. Unterscheidung der Geltendmachung materieller oder prozessualer | |
| Rechte | 131 |
| B. Beschwerdelegitimation vor dem VwGH | 132 |
| C. Beschwerdelegitimation vor dem VfGH | 134 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Zusammenhang zwischen der Parteistellung und der Beschwerdelegitimation vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts. | 136 |
| A. Parteistellung und Beschwerdelegitimation vor dem VwGH. | 137 |
| B. Parteistellung und Beschwerdelegitimation vor dem VfGH. | 139 |
| III. Beschwerdelegitimation von Formalparteien. | 142 |
| A. Allgemeines zur Beschwerdelegitimation von Formalparteien vor dem VwGH. | 142 |
| B. Beschwerdelegitimation staatlicher Organe und Behörden vor dem VwGH. | 144 |
| C. Beschwerdelegitimation vor dem VfGH. | 146 |
| IV. Die Gemeindebeschwerde nach Art 119a Abs 9 B-VG. | 147 |
| A. Gemeindebeschwerde an den VwGH. | 147 |
| B. Gemeindebeschwerde an den VfGH. | 149 |
| C. Zuständigkeit zur Beschwerdeerhebung. | 149 |
| V. Beschwerdelegitimation im UVP-Verfahren. | 150 |
| A. Beschwerdelegitimation nach § 3 Abs 7 UVP-G. | 150 |
| B. Beschwerdelegitimation nach § 19 Abs 3 UVP-G. | 151 |
| C. Das Erkenntnis des VfGH vom 16. 6. 2004 (VfSlg 17.220/2004). | 152 |
| D. Die Beschwerdelegitimation anderer den Umweltschutz vertretender Einrichtungen. | 155 |
| 1. Bürgerinitiativen. | 155 |
| 2. Umweltorganisationen. | 156 |
| 3. Beschwerdelegitimation des Umweltschutzes. | 156 |
| E. Zwischenergebnis. | 158 |
| 1. Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor dem VfGH nach dem UVP-G. | 158 |
| 2. Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor dem VwGH nach dem UVP-G. | 160 |
| VI. Beschwerdelegitimation bei Bescheiden nach dem WRG. | 161 |
| A. Subjektive Ansprüche der Gemeinde nach WRG. | 161 |
| 1. 03 Abs 3 WRG: Maß und Art der Wasserbenutzung. | 162 |
| 2. Anspruch der Gemeinde nach § 31c Abs 3 WRG im Verfahren über Trockenbaggerungen. | 164 |
| 3. Die Ansprüche der Gemeinde in Verfahren nach § 11 la WRG (Grundsatz- und Detailgenehmigung). | 165 |
| 4. Fazit zur den subjektiven Rechten der Gemeinde im WRG. | 166 |
| B. Zwischenergebnis. | 167 |
| 1. Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor dem VwGH. | 167 |
| 2. Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor dem VfGH. | 168 |
| VII. Beschwerdelegitimation bei Bescheiden nach dem MinroG. | 170 |
| A. Beschwerdelegitimation im Verfahren zur Genehmigung von Gewinnungsbetriebsplänen. | 170 |
| 1. Gewinnung von mineralischen Rohstoffen ausgenommen der obertägigen Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe. | 170 |
| 2. Obertägige Gewinnung grundeigener mineralischer Rohstoffe. | 171 |
| 3. Vergleich: Beschwerdelegitimation des Landes nach § 81 Z 1 MinroG. | 173 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. | Verfassungsrechtliche Beurteilung der Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts. | 174 |
| 1. | Einordnung der Beschwerdelegitimation vor dem VwGH. | 175 |
| 2. | Einordnung der Beschwerdelegitimation vor dem VfGH. | 176 |
| VIII. | Beschwerdelegitimation bei Bescheiden nach den Naturschutzgesetzen. | 177 |
| A. | Naturschutzgesetze, die weder Angaben zur Parteistellung noch zur Beschwerdelegitimation enthalten. | 178 |
| B. | Naturschutzgesetze, die der Gemeinde Parteistellung einräumen, aber die Beschwerdelegitimation nicht ausdrücklich regeln. | 179 |
| 1. | Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000. | 179 |
| 2. | Tiroler Naturschutzgesetz 2005. | 181 |
| C. | Naturschutzgesetze, die der Gemeinde die Beschwerdelegitimation vor dem VwGH iSd Art 131 Abs 2 B-VG einräumen. | 182 |
| 1. | Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung 1997. | 182 |
| 2. | Kärntner Naturschutzgesetz 2002. | 184 |
| D. | Einräumung des Beschwerderechts an VwGH und VfGH - Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 1991. | 184 |
| E. | Fazit: Beschwerdelegitimation in naturschutzrechtlichen Verfahren. | 187 |
| IX. | Schlussfolgerungen zur Beschwerdelegitimation der Gemeinde vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts in der Sache. | 187 |
| (1) | Aufsichtsbehördliches Verfahren. | 188 |
| (2) | Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren. | 188 |
| (3) | Wasserrechtliche Bewilligungsverfahren. | 189 |
| (4) | Mineralrohstoffrechtliche Bewilligungsverfahren. | 190 |
| (5) | Naturschutzrechtliche Bewilligungsverfahren. | 190 |

Teil 3

| | | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ergebnisse | | 193 |
| I. | ^Materielle subjektive Rechte im Zusammenhang mit den Interessen des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. | 193 |
| II. | Inhalt materieller subjektiver Rechte. | 196 |
| III. | Nichtvorliegen materieller subjektiver Rechte bei Einräumung der Beschwerdelegitimation iSd Art 131 Abs 2 B-VG. | 199 |
| IV. | Verhältnis der materiellen subjektiven Rechte iSd Art 144 B-VG zu jenen iSd Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG. | 200 |
| V. | Zusammenhang zwischen Parteistellung und Beschwerdelegitimation. | 201 |
| A. | Parteistellung und Beschwerdelegitimation vor dem VwGH. | 202 |
| 1. | Parteistellung iSd § 8 AVG und Beschwerdelegitimation nach Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG. | 202 |
| 2. | Formalparteistellung und Beschwerderecht iSd Art 131 Abs 2 B-VG. | 203 |
| 3. | Parteistellung iSd § 8 AVG und Amtsbeschwerderecht. | 205 |
| 4. | Formalparteistellung und Beschwerdelegitimation nach Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG. | 206 |
| B. | Parteistellung und Beschwerdelegitimation vor dem VfGH. | 206 |

Inhaltsverzeichnis

XI

1. Parteistellung iSd § 8 AVG und Beschwerdelegitimation in der Sache . . . 207
2. Formalparteistellung und Beschwerdelegitimation in inhaltlicher
Hinsicht? 208
3. Parteienrechte und Beschwerdelegitimation hinsichtlich prozessualer
Rechte. 209

Sachregister 211