

Perspektiven der Umweltmediation – am Beispiel der Mediation Flughafen Wien

Der Beitrag schnell gelesen

Neue Initiativen zum Ausbau der Infrastruktur, der Energiewende und der industriellen Transformation erfordern auch neue Instrumente der Konsensfindung. Kurz: Alles soll schneller gehen. Nationale und internationale Initiativen erweitern das traditionelle Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Partizipation im Verfahren über die aktive Mitwirkung bei der Realisierung bis zur Teilhabe am Projekt. Damit gerät das Öffentliche Recht unter Zugzwang: Welche Möglichkeiten bietet das Verfahrensrecht, um diese neuen Formen des Konsenses abzubilden? Mit dem Dialogforum Flughafen Wien wurde schon früh ein innovatives Modell entwickelt, das die Grenzen zwischen öffentlich- und privatrechtlicher Konsens-

findung auslötet. An diesen Grenzen entzündeten sich immer wieder Streitfragen, die im Beitrag näher behandelt werden. Dabei werden Konturen für die Weiterentwicklung konsensualer, demokratischer Einigungsprozesse – und damit auch Potenziale der Beschleunigung – in öffentlich-rechtlichen Verfahren sichtbar.

Umweltrecht

Art 15 d RED III; § 16 Abs 2 UVP-G; Art 6 VO (EU) Nr 598/2014; § 120 a LFG

RdU-U&T 2025/27



Univ.-Prof. Dr. WILHELM BERGTHALER

Inhaltsübersicht:

- A. Beteiligung und Beschleunigung – (k)ein Widerspruch?
- B. Mediation und Dialogforum – öffentliche Anerkennung, offene Fragen
- C. Flug(hafen)betrieb im Grenzbereich verschiedener Rechtsakte und Zuständigkeiten
- D. Einwände
- E. Rechtsgrundlagen des Dialogforums
 1. Es besteht eine gesetzliche Deckung
 2. Träger hoheitlicher Aufgaben dürfen sich an der Mediation beteiligen
 3. Die Absprachen im Rahmen der Mediation sind rechtsgültig und wirksam
- F. Ausblick

A. Beteiligung und Beschleunigung – (k)ein Widerspruch?

Das Diktat der Verfahrensbeschleunigung im Umweltrecht tönt aus verschiedenen Richtungen: dem Klimaschutz, der Energiewende, der Investitionsförderung für den Wirtschaftsaufschwung, der strategischen Resilienz. Rasche Entscheidungen und schnelle Umsetzung sind gefragt. Das Interesse der Öffentlichkeitsbeteiligung scheint dabei im Weg zu stehen – das ist zumindest die Lektion aus zahlreichen Verfahren; das Kürzel „380-kV-Leitung“ ersetzt eine Legion an Fußnoten.¹

Die (vermeintliche) Gegenläufigkeit von Beschleunigung und Beteiligung ist allerdings nicht zwingend gegeben. Beschleunigungsinitiativen kommen auch aus der Gegenrichtung, jener der Öffentlichkeitsbeteiligung. Exemplarisch hervorgehoben sei das *RAPID-Democracy*-Konzept von *New Citizen Project*,² das sich in eine Reihe innovativer Entwicklungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung einfügt – ein Trend, der von der OECD in einem Projekt zur *„Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions“*³ vertiefend untersucht wurde.

Die Reaktion des Verfahrensrechts auf diese Entwicklungen ist unausweichlich. Der RED III kommt hier eine Vorreiterrolle zu, zumal sie unter dem Begriff der „Beteiligung der Öffentlichkeit“ in Art 15 d RED III nicht nur die Partizipation in Genehmigungsverfahren zum Ausbau erneuerbarer Energien, sondern auch die Förderung der „öffentliche[n] Akzeptanz der Projekte im Bereich erneuerbare Energie durch die direkte und indirekte Beteiligung lokaler Gemeinschaften an diesen Projekten“ erfasst.

Damit ist das Tor für weiterführende Fragen aufgestoßen, insb nach den verfahrensrechtlichen Instrumenten, mit denen die „öffentliche Akzeptanz“ abzusichern wäre. Das bedeutendste Einfallstor für solche Instrumente ist seit jeher § 16 Abs 2 UVP-G, wonach Genehmigungsverfahren für einen Einigungsversuch im Zuge einer Mediation unterbrochen werden können. Die Ergebnisse dieser Mediation können von der Beh „im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten im weiteren Genehmigungsverfahren und in der Entscheidung berücksichtigt werden. Darüber hinausgehende Vereinbarungen zwischen dem Projektwerber/der Projektwerberin und den Parteien oder Beteiligten können im Bescheid beurkundet werden“. Wie weit der angesprochene Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten geht, ist immer wieder Gegenstand rechtlicher Diskussionen.⁴ Besonders interessant, weil weiterführend ist jene zur Kombination öffentlich- und privatrechtlicher Gestaltungsmittel im Dialogforum Flughafen Wien, die im Folgenden aufgegriffen werden soll.⁵

¹ Statt vieler *Onz/Paulitsch*, Nach vielen Hürden am Ziel: VwGH entscheidet über die 380 kV-Salzburgleitung RdU-U&T 2020/17, 77.

² www.newcitizenproject.com/_files/ugd/16174e_a9bf2790814741129-c5ac947b9f3cd60.pdf?index=true (Stand aller Links 10. 11. 2025).

³ Vgl www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html.

⁴ Vgl *Kerschner/Bergthaler/Hittinger*, Umweltmediation im öffentlichen Recht (2008); *Kerschner* in *Ferz/Pichler*, Mediation im öffentlichen Bereich (2004) 55 f; *Kerschner*, Targets and Limits of Environmental Mediation, in *Haslinger/Kanonier/Zehetner*, FS Franz Zehetner (2009) 211 ff sowie *Kerschner/Wagner*, Umwelthanlagenrecht II (2020) 163 ff.

⁵ Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einem Vortrag des Autors bei einer Veranstaltung des Dialogforum Flughafen Wien.

B. Mediation und Dialogforum – öffentliche Anerkennung, offene Fragen

Die Arbeit des Vereins „Dialogforum Flughafen Wien“ ist über die Grenzen Österreichs hinaus bekannt und anerkannt. Der aktuelle Sachstandsbericht der „Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags“⁶ aus 2025 belegt dies eindrucksvoll: Die Effektivität der verschiedenen Maßnahmen gegen Fluglärm, insb die starke Einschränkung der Nachtflüge, wird explizit auf die Mediationsvereinbarung zurückgeführt. Sie gilt in Fachkreisen als Vorzeigemodell für Europa.⁷

Zur rechtlichen Mechanik der Mediation, ihren Instrumenten und rechtlichen Wirkungen äußert sich der *Wissenschaftliche Dienst* nicht – aus verständlichen Gründen; denn die Mediation bewegt sich im Grenzbereich zwischen öffentlichem und privatem Recht. Das ist – in Österreich wie in Deutschland – rechtlich „vermintes“ Gelände, in dem vielfältige Rechtsprobleme auftreten, die unweigerlich auf eine Grundsatzfrage zusteuern: ob solche „Einmischungen“ in hoheitliche Befugnisse überhaupt zulässig sind.

C. Flug(hafen)betrieb im Grenzbereich verschiedener Rechtsakte und Zuständigkeiten

Die Thematik des Flug(hafen)betriebs und des Fluglärms ist ein Paradebeispiel für multiple Zuständigkeiten. Schon im **öffentlichen Recht** treffen mehrere Regelungsregime aufeinander: anlagenrechtliche Genehmigungsverfahren (etwa nach dem UVP-G), Verordnungserlassungsverfahren nach dem LuftfahrtG – einerseits zur Lärmbekämpfung, andererseits zur Flugsicherung – sowie Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt.

Daneben gibt es die **zivilrechtliche Seite**: die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen für legislatives und administratives Unrecht beim Flughafenbetrieb, die den EuGH und den OGH etwa im Fall *Leth* mehrfach beschäftigt hat – und weiter beschäftigen wird, wie das Judikat vom Mai 2025⁸ deutlich macht.

Ein **integrativer Rahmen**, der all diese Verfahren überspannt und taugliche, aufeinander abgestimmte Lösungen ermöglicht, fehlt im öffentlichen Recht; er wäre, darin ist sich die Forschung einig, dringend vonnöten.⁹ In diese Lücke stößt die Mediationsvereinbarung mit dem Dialogforum, das diesen integrativen Rahmen in zweifacher Weise aufspannt:

- ▶ **inhaltlich**, weil es thematisch die Probleme nicht nach rechtlichen Zuständigkeiten vorsortiert, sondern der Sache nach aufgreift und multiperspektivisch in einem Verhandlungsprozess behandelt;
- ▶ **partizipativ**, weil es nicht nach den Parteistellungs- und Legitimationsregeln der einzelnen Gesetze, sondern nach Betroffenheiten zusammengesetzt ist.

In beiden Aspekten sprengt das Modell den inhaltlichen Rahmen, der nach den einzelnen anzuwendenden Gesetzen abzuhandeln wäre, und erweitert den Partizipationsgrad der Betroffenen: von der Stellung als Einwender:innen im Bescheid- und Anhörungsberechtigten im Verordnungserlassungsverfahren zu aktiv Mitsprache- und Mitgestaltungsberechtigten in der Mediation.

Zu dieser Erweiterung des inhaltlichen und partizipativen Rahmens kommt noch ein zeitlicher Aspekt: Die **gesetzlich vorgesehene Beteiligung** an Bescheid- oder Verordnungserlassungsverfahren ist **anlassbezogen**: Sie beginnt mit einem Antrag oder Verordnungsentwurf und endet mit dem Rechtsakt. Das

Dialogforum ist hingegen als Gremium **auf Dauer** angelegt. Sie ist ein ständiger Begleiter, Gesprächs- und Verhandlungspartner der Infrastrukturentwicklung.

In allen drei Aspekten (inhaltlich, partizipativ, zeitlich) schafft das Dialogforum einen **Mehrwert** gegenüber der gesetzlich vorgesehenen, nur anlassbezogenen und materiell wie formell wie beschränkten Beteiligung. Es ist exakt dieser Mehrwert, der die altbekannte Streitfrage aufwirft: Ist das zulässig? Wenig überraschend teilt diese Streitfrage die rechtswissenschaftliche Diskussion in zwei Lager: jene, welche die Mediation als Beitrag zu öffentlichen Aufgaben für unzulässig halten, und jene, die sie als innovativen Beitrag zur Bewältigung eben dieser Aufgaben begrüßen.

D. Einwände

Konrad Lachmayer hat in einem Gutachten aus 2021¹⁰ die (Mit-)Arbeit der Austro-Control GmbH im Dialogforum problematisiert, weil sie ihre hoheitlichen Aufgaben zur Flugsicherung nicht in einem privatrechtlichen Verhandlungsprozess (wie jenem des Dialogforums) „zur Disposition stellen dürfe“. Daraus leitet er weitreichende Konsequenzen ab:

„Für eine Involvierung einer Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Verordnungserlassungsverfahrens, insb mit Mediationscharakter, bedürfte es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Dasselbe gilt für darauf aufbauende hoheitliche Akte der Befehlsgewalt, die im Rahmen von Gesetz und Verordnung zu treffen sind und nicht auf Basis nicht-hoheitlicher Absprachen gesetzt werden können.“

Bei einer rechtsstaatlichen Gesamtbeurteilung ist das von der Austro Control GmbH durch die aktive Teilnahme am Mediationsprozess und Dialogforum gesetzte Verhalten als unzulässig anzusehen, da die Austro Control GmbH eigenständig in Form der Hoheitsverwaltung über die Fragestellungen der Flugsicherung zu entscheiden hat. Aus rechtsstaatlicher Sicht bleibt kein Raum für ein diesbezügliches nicht-hoheitliches Handeln der Austro Control GmbH.“

Bei näherer Betrachtung sind es drei Argumente, die gegen die Mitwirkung der Austro Control im Rahmen der Mediation ins Treffen geführt werden:

- ▶ Es fehle eine gesetzliche Grundlage.
- ▶ Rechtsträger mit hoheitlichen Aufgaben dürften sich nicht an privatrechtlichen Verhandlungen (zu diesen Aufgaben) beteiligen.
- ▶ Die in der Mediation erzielten Absprachen seien nichtig und rechtlich unwirksam.

Ich teile diese Ansichten nicht – aus folgenden Gründen.

⁶ Rechtliche Regelungen zum Schutz vor Fluglärm in Deutschland, Österreich und der Schweiz, WD 8-3000 – 090/24 (2025) 9.

⁷ *Brachinger*, Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat und seine Auswirkungen auf die Region (Diplomarbeit, TU Wien 2012). Grundlegernd *Falk/Heintel/Krainer*, Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat – Dokumentation, Analyse, Hintergrundtheorien.

⁸ OGH 28. 5. 2025, 1 Ob 56/13 m.

⁹ *Schlacke/Schnittker/Römling*, Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Verbesserung der rechtlichen Vorgaben für eine Stärkung des aktiven Schutzes im Luftverkehrsrecht (2021) 171.

¹⁰ Siehe dazu samt der Gegenäußerung von *Heinrich Vana* und der ergänzenden Stellungnahme *Lachmayers*, https://aviationreset.at/wp-content/uploads/2022/06/Gutachten-Lachmayer_Stellungnahme-Vana_Ergaenzungs-gutachten.pdf.

E. Rechtsgrundlagen des Dialogforums

1. Es besteht eine gesetzliche Deckung

Für die Mediation gibt es im gegenständlichen Regelungskontext zwei ausdrückliche normative Grundlagen:

- ▶ § 16 Abs 2 UVP-G: Wesentlich ist, dass die Mediation hier nicht nur als Streitschlichtungsinstrument für Aspekte des UVP-Genehmigungsverfahrens verankert ist, deren Lösung („*Ergebnisse des Mediationsverfahrens*“) in der Entscheidung „zu berücksichtigen“ ist. Der Gesetzgeber sieht den Gestaltungsrahmen der Mediation deutlich weiter, denn er anerkennt, dass es „*darüberhinausgehende Vereinbarungen zwischen den Parteien und Beteiligten*“ geben kann, die im Bescheid beurkundet werden können.
- ▶ Art 6 VO (EU) Nr 598/2014 v 16. 4. 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen:¹¹ In dieser Bestimmung ist die Zulässigkeit der Mediation im Ermittlungs- und Anhörungsprozess für betriebsbeschränkende Maßnahmen ausdrücklich angesprochen: In Abs 2 lit d heißt es, dass die „*Anhörung interessierter Parteien [...] in Form eines Mediationsverfahrens durchgeführt werden kann*“.

Damit ist das Argument, die Mediation sei ein grundsätzlich strukturfremdes Element, entkräftet.

Nun könnte man einwenden, die Mediation dürfe sich nur auf das UVP-Verfahren und die Lärmbekämpfungsmaßnahmen beziehen, die nach § 80c LFG zu verordnen sind, nicht aber auf die V betreffend Flugverfahren nach dem 1. Abschnitt des 8. Teils (§ 119ff LFG), der sich der Flugsicherung widmet.

Dieses Argument überzeugt nicht, denn schon der Wortlaut des § 16 Abs 2 UVP-G stellt klar, dass „*darüberhinausgehende Vereinbarungen*“ getroffen werden können. Weiters resultiert die „*Verwertbarkeit*“ der Mediationsergebnisse in (anderen) Verordnungserlassungsverfahren auch aus der Verpflichtung zur Grundlagenforschung: Die **Mediation schafft durch ihre Ergebnisse über die Anlassverfahren hinausgehende Beweistatsachen, die auch für die V und Anordnungen im Rahmen der Flugsicherung von Bedeutung sind**, bei denen gem § 120a LFG explizit „*auf die Abwehr von den der Allgemeinheit aus dem Luftverkehr drohenden Gefahren, wie insb auf eine möglichst geringe Immissionsbelastung, Bedacht zu nehmen [ist]*“. Dieses Kriterium ist deckungsgleich mit dem Genehmigungskriterium des § 17 Abs 2 Z 2 UVP-G, wonach „*die Immissionsbelastung zu schützender Güter [...] möglichst gering zu halten*“ ist [Hervorhebungen vom Verf].

Es gibt in diesem Kontext **kein Verbot des Wissenstransfers** von der Arbeit an der Minimierung der Immissionsbelastung in der UVP oder an der Fluglärmbekämpfung zu jener in der Flugsicherung. **Im Gegenteil:** Die Beh ist in der Verwertung der Ergebnisse der Grundlagenforschung (einschließlich jener der Mediation) an das **Sachlichkeitsgebot** des Gleichheitssatzes gebunden; sie muss sachdienliche Ergebnisse der Mediation im Verordnungserlassungsverfahren berücksichtigen (dazu näher unter E.3.).

2. Träger hoheitlicher Aufgaben dürfen sich an der Mediation beteiligen

Auch für die Teilnahme von Trägern hoheitlicher Aufgaben besteht eine ausdrückliche Rechtsgrundlage: In Art 6 Abs 2 lit d EU-VO 598/2014? wird der Kreis der interessierten Kreise, die – wie oben erwähnt – auch in Form einer Mediation zusammengeführt werden können, explizit umschrieben:

- „Zu den interessierten Kreisen gehören **mindestens**
- i) vom Fluglärm betroffene Anwohner in Flughafennähe oder ihre Vertreter und **die einschlägigen lokalen Beh;**
 - ii) die Vertreter von in Flughafennähe ansässigen örtlichen Unternehmen, deren Betrieb durch den Flugverkehr und den Flughafenbetrieb betroffen ist;
 - iii) die betreffenden Flughafenbetreiber;
 - iv) die Vertreter der von Lärminderungsmaßnahmen möglicherweise betroffenen Luftfahrzeugbetreiber;
 - v) die betreffenden Flugsicherungsdienstleister;
 - vi) der Netzmanager gem VO (EU) Nr 677/2011 der Kommission (2);
 - vii) gegebenenfalls der benannte Zeitnischen-Koordinator.“
- [Hervorhebungen vom Verf].

Nun könnte eingewendet werden, dass der österr Gesetzgeber im LFG die Durchführung der öffentlichen Anhörung in Form einer Mediation nicht übernommen hat, sodass sie auch nicht zulässig sei. Ich halte das für nicht überzeugend.

Richtig ist zwar, dass der österr Gesetzgeber nähere Anordnungen hätte treffen können; das hat er aber nicht getan – und musste er auch nicht. In § 80c Abs 3 LFG ordnet er „zur Gewährleistung der gem VO (EU) Nr 598/2014 durchzuführenden Anhörung interessierter Kreise“ eine öffentliche Auflage mit der Möglichkeit der Stellungnahme an; zur Mediation äußert er sich nicht. Aus diesem Schweigen kann mE nicht abgeleitet werden, der österr Gesetzgeber habe die Mediation – im Gegensatz zur EU-VO – verbieten wollen. Er verbietet sie nicht, ordnet sie aber auch nicht an. Vielmehr **stellt er sie den interessierten Kreisen frei – und dazu gehören auch Beh und sonstige betroffene Träger hoheitlicher Aufgaben, explizit auch jene im Bereich der Flugsicherung.** Sie können daher, wie oben begründet, die Ergebnisse der Mediation auch für die Aufgaben nach § 120a LFG fruchtbar machen. Die Teilnahme dient ihnen zur Informationsaufnahme (im Rahmen der Grundlagenforschung) sowie zur Auskunftserteilung an andere interessierte Parteien im Mediationsverfahren.

Für diese Sichtweise sprechen auch die Mat im Gesetzgebungsprozess zu § 120a LFG, konkret die Erläut¹² zu BGBl I 2013/108:

„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 Effizienz Aspekte 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

¹¹ VO (EU) Nr 598/2014 des EP und des Rates v 16. 4. 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der RL 2002/30/EG.

¹² ErläutRV 2299 BlgNR 24. GP 12f.

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** [sic] analysiert, optimiert und abgewogen werden, eine **stabile Grundlage für die Festlegung von Flugverfahren unter Berücksichtigung des Lärmschutzes** schaffen.

Die Regelung in § 120 a Abs 1 Satz 2 und Abs 2 Satz 2 soll somit – auch weiterhin – als Berücksichtigungs- und Abwägungsgebot zu verstehen sein.“ [Hervorhebungen vom Verf]

Konrad Lachmayer meint, dass der Gesetzgeber diese Absicht, einen „verhandlungsorientierten Ansatz“ zu wählen, auch im Gesetz zum Ausdruck hätte bringen müssen.

Aus meiner Sicht war und ist dies infolge der Verankerung der Mediation in Art 6 EU-VO 598/2014, die bekanntlich unmittelbare rechtliche Wirkungen ohne Umsetzungsbedarf erzeugt, nicht erforderlich; sie reicht als Ansatz für innovative Lösungen.

Diese Sichtweise teilt – im Kontext der Flächenwidmungspläne – auch Schwaighofer:¹³ „Es könnte daher im Verfahren über diese gesetzlichen Verpflichtungen hinaus eine durchaus intensive Einbindung der Öffentlichkeit stattfinden.“ Er verweist auf Regelungsansätze im Raumordnungsrecht, die den hier einschlägigen Regelungen ähneln, und zieht den Schluss: „Es liegt an der Behörde“ und den Betroffenen, „diese Begriffe mit Leben zu erfüllen“; genau das tut die Mediationsvereinbarung mit dem Dialogforum.

3. Die Absprachen im Rahmen der Mediation sind rechtsgültig und wirksam

Die Frage, welche Bindungswirkungen eine Mediationsvereinbarung auf nachfolgende hoheitliche Entscheidungen hat oder haben kann, wird häufig vorschnell mit einem Verweis auf das Erk des VfGH zur Sbg Raumordnung aus 1999¹⁴ beantwortet. Darin hat der VfGH eine zwingende Koppelung privatwirtschaftlicher und hoheitlicher Maßnahmen für verfassungswidrig erachtet.¹⁵

Die Konstellation ist aber mit der vorliegenden nicht vergleichbar, weil die Mediationsvereinbarung diese zwingende Verknüpfung vom Vertrag zum Hoheitsakt gerade nicht vorsieht, sondern die **Rechtswirkungen auf einer vorgelagerten Ebene** erzielt, die vom VfGH ausdrücklich für zulässig erachtet wird: Denn **in der Grundlagenforschung für eine VO dürfen Verträge durchaus eine entscheidende Rolle spielen**.¹⁶

„Die dem VfGH [...] vorgelegten Planungsunterlagen zeigen jedenfalls, daß im Rahmen der ‚erforderlichen Grundlagenforschung‘ berechtigten Einwänden [...] Rechnung getragen wurde.“

Die zwischen der Gemeinde [...] und den Grundeigentümern [...] abgeschlossene Vereinbarung dient offenkundig dem vom Gesetzgeber selbst genannten öffentlichen Interesse [...]. Insofern erweist sich die Vereinbarung als eine ‚Planungsunterlage‘, mit der in zureichender Weise das öffentliche Interesse [...] dargetan wird. Daraus ergibt sich aber weiters, daß der Gemeinderat bei seinem Umwidmungsbeschluß [...] auch die erforderliche Interessenabwägung vorgenommen hat.“

Auch im gegenständlichen Fall dient die Mediation der vom Gesetzgeber im LFG angestrebten Berücksichtigung und Abwä-

gung öffentlicher Interessen. Bei ihrem Ergebnis handelt es sich – wie Peter Ivankovics schreibt – um ein durch „Vertrag [...] (selbst geschaffenes) Tatbestandsmerkmal, das der hoheitlichen Bewertung zugrunde zu legen ist“.¹⁷

Die Wirksamkeit der Mediationsvereinbarung gründet also darin, dass eine Entscheidungsgrundlage für die Beh geschaffen wird, auf deren Basis sie die VO in Letztverantwortung erlassen kann. Das **Mediationsergebnis beurkundet auf rechtsgültige Weise einen Konsens** der Mediationsparteien, **auf den sich die Beh bei der Verordnungserlassung zulässigerweise stützt**.

Die Beweiserhebung, Stoffsammlung und Variantendiskussion in der Mediation entlastet die eigene Erhebungspflicht der Beh und identifiziert (oder entwickelt) die vergleichsweise beste Entscheidungsoption. Maurus Büsser¹⁸ hebt zutreffend hervor: „Als Entlastung kann die Verwaltung – ganz im Sinne des Mediationsansatzes – die Betroffenen zu Beteiligten machen und unter Nutzung ihrer Kenntnisse, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten, [...] Optimierungen suchen.“ Sie darf das Mediationsergebnis nicht ohne inhaltliche Auseinandersetzung übergehen; sie kann es aber – wenn und weil die Mediation die Entscheidungsgrundlagen nach den gesetzlichen Determinanten aufbereitet hat – übernehmen. Thomas Mehler hat dies einprägsam zusammengefasst:

„Es spricht wegen des fachplanerischen Gebots, die wechselseitigen Grundrechte zum bestmöglichen Ausgleich zu bringen, nichts dagegen, den **Optimierungsgedanken der Mediation in die Verwaltungsentscheidung zu übernehmen**. [...] Diese **Selbstregulierung der Beh** kommt nicht automatisch einem Steuerungsverzicht gleich, sondern stellt eine **bewusste Instrumentalisierung gesellschaftlicher Freiwilligkeit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben** im Sinne des Kooperationsprinzips dar.“ [Hervorhebungen vom Verf]¹⁹

In Deutschland wird dies auch als (faktische) **Vorabbindung** verstanden. Diese Vorabbindung ist umso stärker, je breiter sie die betroffene Öffentlichkeit einbindet.²⁰ Gerade dieser Aspekt ist – wie eingangs erwähnt – eine besondere Stärke des Dialogforums.

Im vorliegenden Fall wird diese Bindungswirkung durch die tatbestandliche Überlagerung beim Kriterium der Minimierung der Immissionsbelastung zusätzlich verstärkt: Wenn die Mediation bei der Ermittlung der geringstmöglichen Immissionsbelastung bestimmte Optimierungspotenziale erarbeitet, schafft sie damit einen interdisziplinär und partizipativ abgesicherten Maßstab, an dem sich die Beh bei gleichgelagerten Entscheidungsprozessen auch in anderen Verfahren zu orientieren haben.

Die Bindungswirkung setzt also (unmittelbar) auf der Beweisebene an und schlägt dadurch (mittelbar) auf die Entscheidungsebene durch.

Lediglich am Rande angemerkt sei, dass die Mediation selbstverständlich auch zivilrechtliche Wirkungen – sowohl was den

¹³ C. Schwaighofer, Mediation im öffentlichen Baurecht – Teil II: Raumplanung, bbl 2005, 137 ff, Pkt C.6.

¹⁴ VfSlg 15.825/1999.

¹⁵ Mittlerweile sind derartige Verträge infolge der Nov zu Art 15 Abs 5 B-VG verfassungsrechtlich abgesichert.

¹⁶ VfGH 18. 6. 2001, V 40/01, VfSlg 16.199/2001.

¹⁷ Ivankovics, Beobachtung zum Rechtsschutz bei verwaltungsnahen Verträgen (FS Merli 2023) 202.

¹⁸ Büsser, Mediation im öffentlichen Bereich 140.

¹⁹ Mehler, Verknüpfung des Ergebnisses einer Mediation mit der fachplanerischen Abwägung. Schlussfolgerungen aus dem Verfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt a. M., NVwZ 2012, 1288.

²⁰ Martini, Mediation und Gemeinwohl – eine Verhältnisbestimmung, Public Land Law Review 47 (2009) 109.

Rechtsweg als auch die Beweissicherung betrifft – entfaltet, die hier aber nicht Gegenstand sind.

Im Ergebnis erweist sich die Mediation im Dialogforum als Instrument, das öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Gestaltungsmittel auf innovative Weise zum Einsatz bringt. Sie löst ein Potenzial ein, das *Fietkau*²¹ angesprochen hat: Sie „überwindet Denkblockaden in Umweltkonflikten“ und eröffnet, wie *Schwaighofer* schreibt, „Möglichkeiten zur Förderung kreativer Problemlösungen“. Damit schlägt die Mediation im Dialogforum die Brücke zur integrativen Beurteilung und Lösung, die – darin stimmt die internationale Forschung überein – für die Bewältigung von Umweltkonflikten bei Flughäfen unerlässlich ist.

F. Ausblick

Die Diskussion um die Reichweite des „gesetzlichen Rahmens“, den § 16 Abs 2 UVP-G für die Berücksichtigung von Mediationsergebnissen aufspannt, und „darüber hinausgehender Vereinbarungen“ zeigt, dass das Instrument der Mediation weitreichende Potenziale hat, Potenziale hat, deren Grenzen in einem sich ständig fortentwickelnden regulatorischen Umfeld immer wieder neu auszuloten und zu vermessen sind.

Hier ist der Gesetzgeber gefragt, erweiterte Möglichkeiten der Konsensfindung zu erschließen. Gerade im Lichte aktueller Entwicklungen sollte der Blick über die Grenzen gewagt werden – etwa nach Deutschland, wo § 106 VwGO explizit die Möglichkeit verwaltungsgerichtlicher Vergleichsverträge eröffnet.

Plus

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Wilhelm Bergthaler ist Rechtsanwalt und Partner der Haslinger/Nagele Rechtsanwälte GmbH in Wien und Univ.-Prof. am Institut für Umweltrecht der JKU Linz.

E-Mail: wilhelm.bergthaler@haslinger-nagele.com

²¹ *Fiedkau*, Psychologie der Mediation (1999).



Für ein perfektes Verständnis

- Aktuellste Gesetzesänderungen
- Prägnante Kommentierungen
- Umfassende Rechtsprechungsanalyse

Perthold-Stoitzner (Hrsg)
UG – Universitätsgesetz 2002

4. Auflage 2025. XXXII, 876 Seiten. Ln.
ISBN 978-3-214-25262-5

198,00 EUR
inkl. MwSt.

shop.manz.at

