



AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

wie umstehend

Betreff

wie umstehend

Chiemseehof

(0662) 41561 Durchwahl

2428

Neue
Telefonnummer
(0662) 8042 Durchwahl

Datum

- 9. OKT. 1985

An

1. das Amt der Burgenländischen Landesregierung
Landhaus
7000 Eisenstadt
2. das Amt der Kärntner Landesregierung
Arnulfplatz 1
9020 Klagenfurt
3. das Amt der Nö. Landesregierung
Herrengasse 9
1014 Wien
4. das Amt der Oö. Landesregierung
Klosterstraße 7
4020 Linz
5. das Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Hofgasse
8011 Graz
6. das Amt der Tiroler Landesregierung
Maria-Theresien-Straße 43
6020 Innsbruck
7. das Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz
8. das Amt der Wiener Landesregierung
Lichtenfelsgasse 2
1082 Wien
9. die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Nö. Landesregierung
Schenkenstraße 4
1010 Wien
10. das Präsidium des Nationalrates
Parlament
Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zi	61 -GE/9 St
Datum: 11. OKT. 1985	
Verteilt	11. OKT. 1985 Krumf

31. Oktober

zur gefl. Kenntnis.

Für die Landesregierung:
Dr. Mayer
Landesamtsdirektor-Stellvertreter

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

An das
Bundesministerium für
Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1
1010 Wien

Neue
Telefonnummer
(0662) 8042 Durchwahl



Chiemseehof

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

0/1-1045/10-1985

☎ (0662) 41561 Durchwahl

2285/Dr. Faber

Datum

9.10.1985

Betreff

Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der
Umweltverträglichkeit; Stellungnahme

Bzg.: Zl. IV-52.190/97-2/85

Zum dem mit obzit. do. Schreiben versendeten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesetz) beehrt sich das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme mitzuteilen:

Es besteht Übereinstimmung mit der Intention des Gesetzesentwurfes darin, daß die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen einen zweckmäßigen Weg dafür darstellt, für eine möglichst frühzeitige Beurteilung der Auswirkungen bestimmter Vorhaben auf die Umwelt aus gesamtheitlicher Sicht eine Grundlage zu schaffen. Im Land Salzburg wurden in diesem Sinn Umwelt- bzw. Raumverträglichkeitsprüfungen bei bestimmten Projekten (z. B. Kraftwerkskette Mittlere Salzach, Heizkraftwerk Salzburg-Süd) bereits vorgenommen. Bei Straßenbauvorhaben und Projekten des Wasserbaues wurden die Gesichtspunkte der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Naturschutzes bisher auf amtsinterner Ebene koordiniert, um auf diese Weise die Projekte aus einer allgemeineren Sicht beurteilen und gestalten zu können. Es ist konsequent und grundsätzlich zu befürworten, wenn eine derartige Prüfung gesetzlich fundiert und ausgebaut werden soll. Beigepflichtet wird dem Entwurf auch insofern, als die Konstruktion der Umweltverträglichkeitsprüfung in Form eines Gutachtens dem System der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung am besten entspricht.

Darüberhinausgehend begegnet der Entwurf aber schweren Bedenken, da er insgesamt aus nachstehenden Gründen keine sachadäquaten Regelungen bietet:

1. Gemäß § 7 Abs. 2 haben die Verwaltungsbehörden die Umweltverträglichkeitserklärung und das Umweltverträglichkeitsgutachten bei ihren Entscheidungen im Rahmen der von ihnen anzuwendenden bundesrechtlichen Vorschriften als Sachverständigengutachten zu berücksichtigen. Entscheidend für die rechtliche Beachtlichkeit der Aussagen des Gutachtens sind also die die einzelnen Sachgebiete regelnden Bundesgesetze (und Verordnungen). Verbesserungen für die Umwelt bringt damit nur der Ausbau der diesbezüglichen Bestimmungen in den betreffenden Gesetzen und nicht die Erstellung von Umweltverträglichkeitsgutachten für sich. Der Umweg, ein derartiges allenfalls negatives Gutachten auf andere Weise zur Geltung gebracht wird, nämlich dadurch, daß unter Berufung auf das Vorliegen eines Gutachtens des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz über die Öffentlichkeit Druck auf die Entscheidungsträger ausgeübt wird, ist auch aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit strikte abzulehnen. Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann daher nur im Zusammenhang mit entsprechenden Änderungen in den einzelnen Materiengesetzen erfolgen.
2. Der Gesetzesentwurf erweckt zwar zunächst in seinem Titel und besonders im § 2 den Eindruck einer umfassenden und für sich wirksamen Regelung. Besonders die beispielsweise Nennung von Anlagen, von denen regelmäßig erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, sodaß die Annahme naheliegt, daß in diesen Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen wird, ist in diesem Sinn mißverständlich. In Wirklichkeit bleibt die Anordnung der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wiederum den einzelnen Materiengesetzen vorbehalten.

Da diese beiden entscheidenden Fragen somit nicht in einem UVP-Gesetz wie dem vorliegenden gelöst werden, wäre es zweckmäßiger, auch die sonstigen, für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung notwendigen Vorschriften in den Materiengesetzen zu treffen. Diese müssen ohnedies bei Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach diesem Gesetz oder sonst in verschiedener Weise angepaßt werden, etwa auch in jenen Bestimmungen, die ein

Vorprüfungsverfahren mit einer annähernd gleichen Zielrichtung wie die Umweltverträglichkeitsprüfung vorsehen (z. B. Salzburger Landeselektrizitätsgesetz 1979).

3. Die Aufzählung einzelner Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne des vorliegenden Gesetzesentwurfes in Betracht kommt, erscheint auch aus folgendem problematisch: Einerseits präjudiziert sich der Bundesgesetzgeber hiedurch in gewisser Weise selbst. Andererseits kann heute schon abgesehen werden, daß die Umschreibung in den Materiengesetzen, bei welchen Anlagen Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen sein werden, so undifferenziert wie im vorliegenden Entwurf nicht erfolgen kann (Schließt etwa der "Bau einer Bundesstraße" auch deren Verlegung in der Länge von ein paar Hundert Meter ein?). Hiezu werden nähere Kriterien, insbesondere hinsichtlich der Größe der Anlagen notwendig sein: Teilweise wird mit allgemeinen gesetzlichen Umschreibungen nicht das Auslangen gefunden werden können und noch ein besonderer dazwischentretender Verwaltungsakt vorgesehen werden müssen, in dessen Folge dann die Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist. Schließlich sollte auch dann, wenn der Aufzählung keinerlei normativer Inhalt zukommt, die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung beachtet werden: sprachlich werden unterschiedslos auch Anlagen miteinbezogen, deren Regelung in die Landeskompetenz fällt, wie Anlagen zur Abfallbehandlung, soweit es sich nicht um Sondermüll handelt, und Kraftwerksanlagen. Damit erweckt der Gesetzentwurf gänzlich falsche Vorstellungen, die vom Bundesgesetzgeber nicht realisiert werden können. Sollte der Aufzählung überdies im Wege des § 3 Abs. 1 ("ein Vorhaben im Sinne des § 2") auch selbst rechtliche Bedeutung zukommen, ist die Bestimmung in diesem Umfang sogar verfassungswidrig.
4. Als grundsätzlich verfehlt es es zu beurteilen, daß das Umweltverträglichkeitsgutachten vom Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz zu erstellen ist. Nach dem System des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes ist der Minister ein politisches Entscheidungsorgan und kein Sachverständiger, der Gutachten zu erstellen hat. Umgekehrt betrachtet, ist ein Gutachten begrifflich von einem Sachverständigen, also einer Person mit besonderer Fachkundigkeit auf dem betreffenden Wissensgebiet, zu erstellen. Diese Unstimmigkeiten scheinen im Gesetzes-

entwurf auch erkannt, wenn im § 7 Abs. 2 angeordnet wird, daß das Umweltverträglichkeitsgutachten als Sachverständigengutachten zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß ein amtliches Umweltverträglichkeitsgutachten nicht die darin gesetzten Hoffnungen zu erfüllen vermag. Gerade um die Akzeptanz des Ergebnisses eines solchen Gutachtens auf breiter Basis zu erhöhen erscheint es sinnvoll, das Gutachten von Stellen außerhalb der Verwaltung (in einem engeren Sinn) erstellen zu lassen. Aber auch bei der im Entwurf gewählten Konstruktion bleibt die Frage offen, wer das Gutachten tatsächlich ausarbeitet. Es erscheint als Widerspruch, wenn für die Umweltverträglichkeitserklärung genaue Bestimmungen getroffen werden, ähnliches aber für das Gutachten fehlt. Das Ministerium mit seinen Sachverständigen dürfte hierfür nicht in Frage kommen, ebenso nicht das Umweltbundesamt, das in seiner Zusammensetzung (§ 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Umweltkontrolle) nicht alle Gesichtspunkte, die im § 1 des Entwurfes angesprochen werden, abdeckt.

5. Das Umweltverträglichkeitsgutachten geht mit seinem Inhalt, wie er im § 6 Abs. 2 hierfür vorgesehen ist, am eigentlichen Thema der Umweltverträglichkeit (§ 1) vorbei, soweit es auf die Verwaltungsvorschriften auszurichten ist, die es für das Vorhaben im einzelnen einzuhalten gilt (Z. 3 und 4). Es vermittelt so wiederum nur eine verengte Perspektive, die durch ein Gutachten über die Auswirkung eines Vorhabens im Sinne des § 1 eigentlich überwunden werden soll. Abgesehen davon, daß die Z. 3 und 4 die Gefahr in sich bergen, daß damit Rechtsfragen aufgegriffen werden, die von der Behörde zu entscheiden sind, steht eine solche Aufgabenstellung auch nicht mit der Funktion einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Einklang, nämlich zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein Gutachten über die Auswirkungen auf Umwelt insgesamt zu erhalten, die von einem Vorhaben ausgehen, das als Projekt in den wesentlichen Punkten fixiert, aber nicht bis ins letzte Detail durchgeplant ist. Erst in einem späteren Stadium kann und soll auf Details (z. B. des Arbeitnehmerschutzes, der technischen Sicherheit) eingegangen werden, soll die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht hoffnungslos überfordert werden und zu Doppelgeleisigkeiten und damit unnötigem Verwaltungsaufwand führen. Hiefür dienen die im weiteren Ablauf zu führendenungsverfahren.

6. Wie in den Erläuterungen richtig ausgeführt, kann eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur sinnvoll sein, wenn sie in einem sehr frühen Planungsstadium erfolgt. Nach § 3 Abs. 1 des Entwurfes ist die Umweltverträglichkeitsprüfung aber gleichzeitig mit anderen verwaltungsbehördlichen Bewilligungen für das Projekt zu beantragen. Diese Anträge setzen aber regelmäßig ausgereifte Planungen voraus, die sich sehr schnell als unnützer Aufwand erweisen können, der aber vermeidbar wäre. Dies steht mit der erklärten Funktion der Umweltverträglichkeitsprüfung im Widerspruch. Nicht verständlich ist der Zwang zur gleichzeitigen Einbringung auch deshalb nicht, weil die einzelnen Bewilligungsverfahren nach § 7 Abs. 3 des Entwurfes bis zum Vorliegen des Umweltverträglichkeitsgutachtens wieder zu unterbrechen sind. Die Unpraktikabilität der Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Verwaltungsverfahren wird vollends sichtbar, wenn nach § 7 Abs. 1 die sechsmonatige Frist zur Erstellung des Gutachtens erst ab Bekanntgabe der Ergebnisse der Anhörung im Bürgerbeteiligungsverfahren zu laufen beginnt. Auf diese Weise ist ein enormer Zeitverlust zu befürchten. Die Sperre des erforderlichen Ermittlungsverfahrens während der Dauer der Umweltverträglichkeitsprüfung stellt überdies eine unbefriedigende Regelung insoweit dar, als sie eine weitere Gefahr unnötiger Verfahrensverzögerungen in sich birgt. Immerhin liegt mit der nach den §§ 3 und 4 geforderten Umweltverträglichkeitserklärung in Verbindung mit § 8 eine qualifizierte Unterlage mit dem Ergebnis der Umweltverträglichkeit vor. Auch § 7 Abs. 2 mißt dieser Erklärung die Bedeutung eines Sachverständigen-gutachtens zu. Viele zu klärende Fragen stehen außerdem nicht mit den Auswirkungen auf die Umwelt und damit mit den Umweltverträglichkeitsgutachten im Zusammenhang. Wenn durch die Regelung des § 7 Abs. 3 im Fall eines negativen Umweltverträglichkeitsgutachtens frustrierter Behördenaufwand verhindert werden soll, so läßt sich dieser Gedanke auch durch eine Regelung verfolgen, die für diesen Fall, in dem der Behördenaufwand immerhin durch die zu späte Einleitung der Umweltverträglichkeitsprüfung des Einschreiters verursacht wird, die Entrichtung eines Pauschalbetrages (zusätzlich zum Barauslagenersatz) vorsieht.
7. Nicht beigespflichtet werden kann der im Gesetzesentwurf herge-

- 6 -

stellten Verbindung zwischen Umweltverträglichkeitsprüfung und Bürgerbeteiligung (§§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1). Ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Umweltverträglichkeitsprüfung und Bürgerbeteiligung wird nicht gesehen. Es erscheint auch nicht richtig, daß das Umweltverträglichkeitsgutachten "unter Bedachtnahme auf die im Bürgerbeteiligungsverfahren vorgebrachten Stellungnahmen sowie auf das Ergebnis der Anhörung" zu erstellen ist. Zweifellos dienen die Stellungnahmen der Betroffenen mit dazu, die im Gutachten zu klärenden Fragen im Hinblick auf die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt lückenlos zu erfassen. Im Ergebnis aber hat das Gutachten objektive Tatsachenfeststellungen und Schlußfolgerungen zu treffen, inhaltlich unabhängig von den Stellungnahmen und dem Ergebnis einer allfälligen Anhörung. Es ist zu bezweifeln, ob die ins Auge gefaßte Bürgerbeteiligung ihrer Zielsetzung immer gerecht zu werden vermag. In nicht wenigen Fällen werden einseitige Zielvorstellungen eingebracht werden von Beteiligten, die viel weniger an einer objektiven Information und emotionslosen Abwägung interessiert sind als an einer unbedingten Durchsetzung ihrer Vorstellungen. Die unbedingte Verknüpfung von Umweltverträglichkeitsprüfung und Bürgerbeteiligung erscheint nicht zweckmäßig.

Von diesen grundsätzlichen Einwänden abgesehen ist der Entwurf in diesem Punkt mit dem vom Bundeskanzleramt versendeten Entwurf für eine Novelle zum AVG 1950 nicht abgestimmt. Danach hat der Materiengesetzgeber zu bestimmen, ob ein Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen ist. Auch scheint es nicht zweckmäßig, Vereine, die den Umwelt- und Naturschutz zu ihren Vereinszwecken zählen, ohne weitergehende Voraussetzungen hiezu zuzulassen. Als Regelung, die von der Bürgerbeteiligung nach den Bestimmungen des Entwurfes der AVG-Novelle abweicht, begegnen ihr sogar verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Art. 11 Abs. 2 zweiter Halbsatz B-VG. Daß den berührten Ländern und Gemeinden kein Mitwirkungsrecht eingeräumt wird, erscheint hingegen als bloß legislatischer Mangel, ebenso, daß ihnen das Gutachten auch nicht mitgeteilt werden muß.

Unbeschadet der vorstehend aufgezählten Mängel des Gesetzesentwurfes besteht noch Anlaß zu folgenden Detailbemerkungen:

Zu § 1:

Wenn schon die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Erhaltung und Pflege der kulturell wertvollen Bauten und Baudenkmäler in das Gutachten einbezogen werden sollen, wäre dies nicht auf Bauten und Baudenkmäler zu beschränken, die für sich kulturell wertvoll erscheinen. Es sollte genügen, wenn diese Eigenschaft den Objekten auch nur in ihrer Verbindung zu einer Gesamtheit zukommt. Es kann aber auch die Auffassung vertreten werden, daß die Beurteilung in dieser Hinsicht, die ohne dies nur sehr vage formuliert ist, nicht Aufgabe einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu sein hat. Hiefür gibt es ausreichende gesetzliche Bestimmungen und einschlägige Sachverständige. Dieses Argument gilt freilich aber auch im Bezug auf die Ziffer 3.

Zu § 2:

Da in den einzelnen Materiengesetzen gemäß Art. 10 und 11 B-VG zu bestimmen sein wird, bei welchen Projekten Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen sind, erübrigt sich hier eine ins Detail gehende Stellungnahme. Die Vorstellungen, die hinter der Aufzählung von allenfalls in Betracht kommenden Anlagen hier stehen, sind aber einerseits zu weitgehend, andererseits fehlen verschiedene Bereiche (z. B. die Erschließung von bisher unberührter (Hoch)Gebirgslandschaft mit neuen Aufstiegshilfen, Großvorhaben des Wasserbaues). Die Einbeziehung von Rohrleitungsanlagen in die Umweltverträglichkeitsprüfung wird nicht erforderlich erachtet, sofern es sich um unterirdische Rohrleitungen handelt. Auswirkungen im Sinne des § 1 des Entwurfes, über die Belange der Sicherheit und des Nachbarschutzes nach dem Rohrleitungsgesetz bzw. der Gewerbeordnung 1973 hinausgehen, sind mit der Errichtung und dem Betrieb solcher Rohrleitungen üblicherweise nicht verbunden. Nicht sachgerecht erscheint auch die Einbeziehung von Industrieanlagen schlechthin, zumal es Industrieanlagen geben kann, die sicherlich keiner von den sonstigen Bewilligungsverfahren abgesonderten Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Dagegen können aber Betriebe, die etwa im Sinne des § 7 Gewerbeordnung 1973 nicht in der Form eines Industriebetriebes ausgeübt werden, eine wesentlich stärkere Beeinträchtigung der Umwelt darstellen.

- 8 -

Zu § 3:

Aus Kostengründen wäre zu überlegen, ob die Vorlage einer Umweltverträglichkeitserklärung nicht erst ab einer bestimmten Größenordnung des Vorhabens verlangt werden sollte.

Zu § 4 Z. 2 und § 6 Abs. 2 Z. 1:

Die Beschreibung des derzeitigen Zustandes der Umwelt ohne Rücksichtnahme auf die Widmung des vom Projekt betroffenen Gebietes birgt die Gefahr einer nicht beabsichtigten Verschlechterung in den Beurteilungsmaßstäben in sich. Die Umweltverträglichkeitsprüfung hat nicht bloß gegenwartsbezogen, sondern auch unter Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung und Raumplanung zu erfolgen.

Zu § 8:

Da nach § 7 Abs. 2 auch den Umweltverträglichkeitserklärungen, die von privaten Sachverständigen erstellt werden, die Bedeutung eines Sachverständigengutachtens zukommen soll, sollten die Voraussetzungen, die eine solche Person zu erfüllen hat, nicht alternativ, sondern kumulativ vorliegen müssen (Abs. 1). Der irgendwo festgelegte Aufgabenbereich und die bisherigen Erfahrungen sind von einander zu unterscheiden, sodaß die eine Voraussetzung die andere nicht zu ersetzen vermag. Außerdem wird eine zweijährige Praxis (Abs. 2) für die umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung für zu gering erachtet.

Grundsätzlich scheint es auch mit dem Grundsatz der Kostenersparnis nicht im Einklang, daß die Umweltverträglichkeitserklärung nicht vom Antragsteller selbst ausgearbeitet werden kann. Vielfach wird er selbst über geeignete Fachleute und über die umfassendsten Unterlagen verfügen. Dieser Parteierklärung, die immerhin aufzeigt, daß sich der Antragsteller eingehend mit den Auswirkungen seines Vorhabens auf die Umwelt auseinandergesetzt hat, stünde dann das Umweltverträglichkeitsgutachten als (alleiniges) Sachverständigengutachten gegenüber. Die Frage steht aber zweifellos auch damit

- 9 -

in Zusammenhang, für welche Projekte Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgeschrieben sein werden.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die aus dem Land Salzburg entsendeten Mitglieder des Bundesrates, an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:

Dr. Mayer

Landesamtsdirektor-Stellvertreter

