

AMT DER
VORARLGERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-4652

Bregenz, am 15.10.1985

An das
Bundesministerium für
Gesundheit und UmweltschutzStubenring 1
1010 W i e n

Zeichn. C-61-10/85
Z' _____
Datum: 21. OKT. 1985
Verteilt: 29-10-85 Susa

*A. Klovace*Betrifft: Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit,
Entwurf, StellungnahmeBezug: Schreiben vom 12.7.1985, IV-52.190/97-2/85

Zum übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit wird Stellung genommen wie folgt:

I. Die Vorarlberger Landesregierung begrüßt grundsätzlich den Versuch, die Umweltverträglichkeit von Großbauvorhaben zu verbessern. Der übermittelte Entwurf wird diesbezüglich als erste Diskussionsgrundlage gesehen. Seine Verwirklichung in der vorliegenden Form müßte jedoch entschieden abgelehnt werden. Im vorliegenden Entwurf ist nämlich die erforderliche Einbindung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das historisch gewachsene Rechtssystem nicht gelungen. Der Entwurf würde zu Ergebnissen führen, die den Grundsätzen der Verfassungsmäßigkeit, der Rechtstaatlichkeit sowie der sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung und in der Folge auch den Interessen des Umweltschutzes nicht entsprechen.

1. Es fehlt die erforderliche Abstimmung des Umweltverträglichkeitsgutachtens im Sinne des Entwurfes mit den Umweltverträglichkeitsvorschriften, die in den verschiedenen Materiengesetzen als Voraussetzung für die behördliche Bewilligung eines Vorhabens enthalten sind. Die Behörde, die ausschließlich aufgrund der Gesetze zu entscheiden hat und nach diesen beispielsweise zu einer Abwägung

der Umweltschutzinteressen mit anderen öffentlichen Interessen verpflichtet ist, wird daher in vielen Fällen trotz negativem Umweltverträglichkeitsgutachten eine Bewilligung erteilen müssen.

Damit kommt die Behörde in ein unzumutbares Spannungsverhältnis zwischen Gutachten und Druck der öffentlichen Meinung einerseits sowie geltender Rechtslage andererseits; das Umweltverträglichkeitsgutachten wird zu einem Instrument, das zur rechtswidrigen Entscheidung verleitet. Das vorgeschlagene Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung steht damit in einem problematischen Verhältnis zum Grundsatz der Rechtstaatlichkeit. In allen Fällen, in denen die entscheidende Behörde aufgrund der gegebenen Rechtslage dem Umweltverträglichkeitsgutachten nicht voll Rechnung tragen kann, wird das angestrebte Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in das behördliche Verfahren zu stärken, nicht erreicht werden. Die Bevölkerung wird sich erst recht nicht "mit einer Entscheidung abfinden" (vgl. S. 2 der Erläuterungen zum Entwurf).

2. Es ist äußerst bedenklich, daß ein Bundesminister für die Erstattung des Umweltverträglichkeitsgutachtens zuständig sein soll.
 - a) Die Erstellung eines Gutachtens sollte grundsätzlich nicht Aufgabe einer Behörde, sondern von Sachverständigen sein. Der bisher an ein Gutachten gestellte Objektivitätsanspruch erscheint umsomehr gefährdet, als der Bundesminister seinen "Gutachten" auch die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zugrunde legen soll. Dies bedeutet in der Praxis, daß der Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz als begutachtende Stelle bereits im Begutachtungsstadium dem Druck der öffentlichen Meinung ausgesetzt wäre. Entgegen den diesbezüglichen Erläuterungen zum Entwurf läuft diese Art einer Begutachtung auf eine vorweggenommene Beweiswürdigung hinaus, die an sich die Aufgabe der nach den betreffenden Materiengesetzen zuständigen Behörde ist.
 - b) Nach Art. 102 B.-VG. ist im Bereich der Länder die Vollziehung des Bundes grundsätzlich vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden auszuüben. Die oben erwähnte Präjudizierung durch den Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz widerspricht jedenfalls dem Geist dieser Verfassungsbestimmung. Auf Punkt III 2. der Stellungnahme wird verwiesen.

3. Das völlige Nebeneinander eines ministeriellen Begutachtungsverfahrens und der behördlichen Bewilligungsverfahren bedeutet eine erhebliche Verkomplizierung und Verbürokratisierung der Verfahren und kann die angestrebten Ziele teilweise nicht verwirklichen.

- a) So wird nach den Erläuterungen zum Entwurf erwartet, daß schon im Stadium der Vorplanung eine Beteiligung aller potentiell Betroffenen erfolgen soll. Dem steht aber der § 3 des Entwurfes entgegen, wonach die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung gleichzeitig mit einer verwaltungsbehördlichen Bewilligung zu beantragen ist. Ein Bewilligungsantrag setzt nämlich voraus, daß bereits ein detailliert ausgearbeitetes Projekt vorliegt (vgl. z.B. § 103 WRG. 1959). Auch eine Umweltverträglichkeitserklärung bedingt das Vorhandensein einer Planung. Somit würde das Verfahren über die Umweltverträglichkeitsprüfung erst bei einem Planungsstand, der sicher über das Stadium einer Vorplanung hinausreichen muß, einsetzen.
- b) Die Verpflichtung zur Erarbeitung einer Umweltverträglichkeitserklärung durch den Antragsteller, die Durchführung des vorgesehenen Bürgerbeteiligungsverfahrens, die für die Ausarbeitung des Umweltverträglichkeitsgutachtens erforderliche Zeit (6-Monatsfrist ab Einlangen der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens) und der für die anschließende Durchführung der behördlichen Bewilligungsverfahren notwendige Zeitaufwand lassen erwarten, daß unter Umständen zwischen der Antragstellung und dem Abschluß der Behördenverfahren mehrere Jahre vergehen können. Es werden daher mit den Regelungen des Entwurfes wesentliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens (Raschheit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit) gefährdet.
- c) Die Frage der Kostentragung bleibt nach dem Entwurf teilweise offen. Sicher erscheint nur, daß der erhebliche bürokratische Mehraufwand jedenfalls bei den betroffenen öffentlichen Projekten letztlich vom Steuerzahler zu tragen sein wird.

II. Der Entwurf erweckt den Eindruck, daß ein wesentlicher Gesichtspunkt für das hier vorgeschlagene Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung das Bestreben ist, dem Gesundheitsminister eine Mitwirkungsmöglichkeit in Angelegenheiten zu eröffnen, die sonst in die Zuständigkeit anderer Ministerien fallen. Derartige Überlegungen sollten jedoch

im Hinblick auf die mit dem Entwurf verbundenen schwerwiegenden Nachteile zugunsten einer rechtsstaatlich unbedenklichen, unbürokratischen und letztlich dem Umweltschutz dienlicheren Lösung zurücktreten.

Es muß daher nach Ansicht der Vorarlberger Landesregierung von der Konstruktion eines eigenen und zusätzlichen Verfahrens abgegangen werden. Statt dessen sollte die Umweltverträglichkeitsprüfung in den verschiedenen Materiengesetzen den jeweils zuständigen Behörden im Rahmen des ohnehin erforderlichen Ermittlungsverfahrens aufgetragen werden (vgl. Art. 9 des Schweizer Umweltschutzgesetzes).

- III. 1. Die nach § 1 des Entwurfes zu begutachtenden Auswirkungen eines Vorhabens betreffen zu einem erheblichen Teil Angelegenheiten, für welche nach der Bundesverfassung die Länder zuständig sind (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 des Vorarlberger Landschaftsschutzgesetzes, LGBl. Nr. 1/1982). Die Vorarlberger Landesregierung äußert daher schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken. Im Entwurf wird ein Verfahren zur Gewinnung einer Entscheidungsgrundlage für die Bewilligungsbehörden geregelt. Für solche Verfahrensregelungen gilt das Annexprinzip. Dies bedeutet, daß die adhäsive Verfahrenskompetenz vom Vorhandensein und vom Umfang einer sie tragenden Hauptzuständigkeit abhängt. Diese Abdeckung durch eine Hauptzuständigkeit des Bundes fehlt den Verfahrensbestimmungen des Entwurfes zufolge seines § 1 in entscheidender Weise. Die hier enthaltenen Regelungen überschreiten den Rahmen von Verfahrensvorschriften, die der Schaffung von Entscheidungsgrundlagen für eine kompetenzrechtlich zulässige Entscheidung in einer Bundesangelegenheit dienen (vgl. in diesem Zusammenhang auch Pauger, Umweltverträglichkeitsprüfung, ÖJZ. 1984, S. 511). Auch die Mitberücksichtigungstheorie (vgl. S. 10 der Erläuterungen) käme hier nur zum Tragen, wenn und soweit die Verfahrensvorschriften des Entwurfes mit einer verfassungsrechtlich zulässigen Mitberücksichtigung im Rahmen einer Hauptzuständigkeit des Bundes korrespondieren könnten. Dies ist jedoch zufolge des Stellenwertes, der im § 1 des Entwurfes den Angelegenheiten aus dem Länderaufgabenbereich zukommt, nicht der Fall. Korrespondierende materiell-rechtliche Regelungen hätten nicht mehr eine Mitberück-

sichtigung kompetenzfremder Interessen im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Gegenstand, sondern in Wahrheit deren Regelung (vgl. Funk, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien 1980, S. 51 ff).

2. Der Inhalt und die vorgeschriebene Berücksichtigung des UVP-Gutachtens nach dem vorliegenden Entwurf beschränken den Grundsatz der freien Beweiswürdigung durch die entscheidende Behörde. Die Vorschriften des Entwurfes bedeuten daher eine Abweichung von den entsprechenden Bestimmungen des Allgemeinen Verfahrensgesetzes. Es wird bezweifelt, daß diese Abweichung im Sinne des Art. 11 Abs. 2 B.-VG. erforderlich ist. Insoweit, als die der Behörde obliegende Beweiswürdigung eingeschränkt wird, bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken wegen Verletzung des Grundsatzes der mittelbaren Bundesverwaltung nach Art. 102 B.-VG.

- IV. Unbeschadet der obigen grundsätzlichen Ausführungen ergeben sich zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes folgende Bemerkungen:

Zu § 2:

Es wäre klarzustellen, daß die hier aufgezählten Vorhaben nicht bereits mit Inkrafttreten des UVP-Gesetzes (vgl. § 9 des Entwurfes), sondern erst nach Erlassung entsprechender Regelungen in den Materien-gesetzen des Bundes einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die angeführten Anlagen auch der Bewilligungspflicht nach landesrechtlichen Vorschriften unterliegen (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 des Vorarlberger Landschafts-schutzgesetzes).

Zu § 4:

Der Begriff des Standortes in der Z. 2 ist zu eng. Es ist die Beschreibung des Zustandes der Umwelt im voraussichtlichen Einflußbereich des Vorhabens erforderlich.

Zu § 5:

Im Sinne einer effizienten Einbindung von Umweltschutzorganisationen sollte eine Beteiligung in der Form eines Anwaltes (vgl. den Landschaftsschutzanwalt im Vorarlberger Landschaftsschutzgesetz) vorgesehen werden.

Zu § 6:

Auf die Ausführungen unter Pkt. I der Stellungnahme wird verwiesen. Ergänzend dazu wird bemerkt, daß sich ein Gutachten nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nicht auf rechtliche Erwägungen zu erstrecken hat. Gegen Abs. 2 Z. 3 und 4 des Entwurfes bestehen daher Bedenken.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung über Vorhaben des Bundes und seiner Unternehmungen sollte zur Gewährleistung einer unabhängigen und objektiven Begutachtung jedenfalls nicht vom Umweltbundesamt durchgeführt werden dürfen.

Zu § 8:

Es wird darauf hingewiesen, daß die Vorarlberger Umweltschutzanstalt nicht durch ein Gesetz errichtet ist.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

gez. Landesrat Dr. Lins

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
- b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 W i e n
(22-fach)
im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanz-
leramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67
- c) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 W i e n
- d) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.Hd.d. Herrn Landesamtsdirektors
- e) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 W i e n
- f) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 I n n s b r u c k
zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

gez. Dr. A d a m e r

F.d.R.d.A.