



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240
Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das
Präsidium des
Nationalrates

Parlamentsgebäude
1010 Wien

Betrifft GESETZENTWURF
Z 31 - Ge 9.89
Datum: 26. JUNI 1989

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Z1 1474-01/89

Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Prüfung der Umwelt-
verträglichkeit;
Stellungnahme

Verteilt.

Fr. Klausgruber

Der Rechnungshof beeckt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme
zu dem ihm mit Schreiben vom 13. April 1989, GZ 03 4751/2-II/4/89,
vorgelegten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Um-
weltverträglichkeit (UVP-G) zu übermitteln.

Anlagen

21. Juni 1989

Der Präsident:

i.V. Fiedler

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung
Wolke



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

An das

Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1031 Wien

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

Zl 1474-01/89

Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Prüfung der Umwelt-
verträglichkeit;
Stellungnahme

Zu dem mit Schreiben vom 13. April 1989, GZ 03 4751/2-II/4/89, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G) nimmt der RH wie folgt Stellung (von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des Nationalrates ue unterrichtet):

Allgemeine Bemerkungen:

Nach den Erläuterungen des Entwurfs soll durch die UVP eine "integrative Gesamtbeurteilung umweltrelevanter Vorhaben" ermöglicht werden. Demgemäß wird das Gesetzesvorhaben durch folgende Grundzüge charakterisiert:

- Wesentliche Grundlage für die Durchführung der UVP ist eine vom Projektwerber vorzulegende, fachlich entsprechend qualifizierte Umweltverträglichkeitserklärung.
- Diese Umweltverträglichkeitserklärung "wird einer grundsätzlich uneingeschränkten Bürgerbeteiligung unterworfen".
- Über das Vorhaben ist von einem vom Landeshauptmann zu bestellenden Team von Sachverständigen ein "integratives Gesamtgutachten" zu erstellen.
- Im Rahmen der UVP kommt es "in gestufter Weise" zu einer besonders geregelten Bürgerbeteiligung.

-2-

- Die Ergebnisse der UVP bilden eine Grundlage für die behördliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorhabens, wobei für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung eine Entscheidungskonzentration gegeben sein soll.

Die UVP ist demnach als Sachverständigengutachten innerhalb eines konzentrierten Bewilligungsverfahrens ausgestaltet. Als wesentliche Ziele des Gesetzesvorhabens lassen sich aus den dargestellten Grundzügen ableiten:

- "Integrative" Gesamtbeurteilung
- Verfahrenskonzentration
- Bürgerbeteiligung

Diese Ziele werden nach Ansicht des RH nicht oder nur teilweise erreicht, weil wesentliche Bedingungen fehlen. Der RH verkennt dabei nicht, daß die vollständige Erreichung dieser Ziele erhöhte Kosten verursachen würde, weil die damit verbundene Ausgestaltung verfahrensrechtlicher Regelungen noch umfangreichere, langwierigere und schwierigere Verfahren nach sich ziehen würde, als sie der Entwurf vorsieht. Auch wenn die finanziellen Auswirkungen derartiger Verfahrensausweitungen nur schwer abschätzbar sind, sollte der Gesetzgeber in die Lage versetzt werden, zwischen erhöhter Wirksamkeit eines Gesetzesvorhabens hinsichtlich der von ihm angestrebten Ziele, was entsprechender "Wirksamkeitsbedingungen" bedarf, und deren Kosten abzuwägen. In seiner nachstehenden Stellungnahme beschränkt sich daher der RH auf grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen zur Erreichung der oben genannten drei bedeutendsten Zielvorstellungen des Gesetzesentwurfs.

Zum Ziel einer "integrativen Gesamtbeurteilung":

Die Prüfungserfahrungen des RH zeigen, daß die wesentlichsten Entscheidungsmängel bei der Verwirklichung von Vorhaben größeren Umfanges insb im Bereich öffentlicher Investitionen, von der Planung bis zu den einzelnen behördlichen Genehmigungsverfahren,

im Fehlen einer alle Gesichtspunkte umfassenden Beurteilung begründet sind. In der Planungsphase sollte sich überdies diese Beurteilung auf alle in Frage kommenden Alternativen erstrecken, uzw auch auf die Beibehaltung des bestehenden Zustandes ("Null-Variante").

Es sollte aber nicht übersehen werden, daß eine UVP nur einen Teilbereich einer derartigen Beurteilung abzudecken vermag, nämlich, wie der Name besagt, die Umweltverträglichkeit. Dabei hätten entweder die entsprechenden Materiengesetze oder das UVP-G selbst jene Merkmale festzulegen, nach denen die Abwägung zwischen Umweltschutz und anderen Zielsetzungen zu erfolgen hätte. Das Abwägungsverfahren wäre entsprechend den Anforderungen des Art 18 B-VG (hinsichtliche und klare Bestimmung des Verwaltungshandelns in bezug auf die Interessensabwägung) zu gestalten. Eine bloße Aneinanderreihung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln würde nach Ansicht des RH diesen Anforderungen nicht genügen.

Die UVP soll gem § 2 des Entwurfs die zu erwartenden Auswirkungen auf die Umwelt ermitteln und bewerten. Welche Bewertungsmaßstäbe dabei heranzuziehen sind, bleibt jedoch völlig offen. Derartige Bewertungsmaßstäbe und die im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Vorschriften geforderten Beurteilungsgesichtspunkte bilden jedoch insb die Voraussetzung für die zweckmäßige Auswahl der Sachverständigen, denn die Zusammenstellung der Projektgruppe lt § 9 des Entwurfs beeinflußt in der Regel das Ergebnis der UVP.

Weiters lässt der Entwurf offen, welche Bindungswirkung das Umweltverträglichkeitsgutachten entwickeln soll. Es besteht nämlich gerade bei der Beurteilung von Umweltauswirkungen die Gefahr, daß einander widersprechende Sachverständigengutachten auftreten, wenn etwa die UVP-Projektgruppe andere Bewertungen vornimmt als die Amtssachverständige, der Umweltauswirkungen von seinem fachlichen Standpunkt aus gegebenenfalls anders beurteilt.

Die Prüfungserfahrungen des RH im Zusammenhang mit öffentlichen Großprojekten zeigen, daß die Unterlassung einer umfassenden Beurteilung im allgemeinen öffentliche Auseinandersetzungen hervorruft, Umplanungen erforderlich macht und letztlich zu vergleichsweise größeren Verzögerungen führt, als sie durch die zweckmäßigerweise von vorneherein gebotenen Inkaufnahme von längeren Planungszeiträumen, um - auch im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - sorgfältigere Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zu erlangen, hervorgerufen werden würden.

In diesem Lichte erscheint auch die Bürgerbeteiligung nicht als allein hinreichende Bedingung, um eine breitere Zustimmung zu bestimmten Vorhaben zu erlangen. Was die UVP anbelangt, so trägt ein Umweltverträglichkeitsgutachten (auch ohne normative Wirkung) zweifellos zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen bei. Es kann allerdings eine umfassende Projektprüfung im Rahmen eines Interessensabwägungsverfahrens nicht ersetzen, sondern dafür nur entsprechende Grundlagen liefern.

Hinsichtlich der öffentlichen Investitionsvorhaben größeren Umfanges, die einen Großteil eines allenfalls ins Auge gefaßtens Bürgerbeteiligungsverfahrens im Rahmen des AVG und einer UVP zu unterziehenden Projekte ausmachen dürften, läßt sich das Erfordernis einer umfassenden Projektbeurteilung unmittelbar aus entsprechenden Verfassungsgeboten ableiten, uzw aus den Prüfungsmaßstäben des RH gem Art 126 b Abs 5 B-VG, die zugleich verfassungsrechtliche Aufträge an die Verwaltung darstellen, ihr Verhalten an diesen Grundsätzen auszurichten (einfachgesetzlich ausgeführt im BMG), und hinsichtlich der Umweltbelange aus dem Bekenntnis zum umfassenden Umweltschutz gem BVG vom 27. November 1984, BGBI Nr 491/1984. Die genannten Verfassungsgebote gelten unabhängig davon, ob und inwieweit sie in Gesetzen, Verordnungen, Dienstanweisungen, Verfahrensrichtlinien udnäher geregelt sind oder nicht. Dessen ungeachtet wird in der Regel die Umsetzung des Verfassungsauftrages durch entsprechende gesetzliche Regelungen der Entscheidungsabläufe und der bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zu beachtenden Mindest-

anforderungen (Methodik der Entscheidungsfindung) sicherzustellen sein. Im vorliegenden Gesetzesentwurf sollte daher darauf hingewiesen werden, daß entsprechende Richtlinien für die UVP im Verordnungswege erlassen werden (Art 18 Abs 2 B-VG).

Betrachtet man die derzeit zur Verfügung stehenden Entscheidungsmethoden, so erscheinen diese grundsätzlich auf eine umfassende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zu untersuchenden Vorhaben ausgerichtet, die gem dem umfassenden Beurteilungsanspruch freilich auch die Umweltauswirkungen ("externe Effekte") einbeziehen sollte. Zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit wurden in den letzten Jahren verschiedene Verfahren von Nutzen-Kosten-Untersuchungen entwickelt, die sich zT bereits in einzelnen Verwaltungsrichtlinien niedergeschlagen haben (insb in der Bundesstraßenverwaltung). Da dem umfassenden Anspruch dieser Verfahren, nämlich alle Vor- und Nachteile der ins Auge gefaßten Vorhaben, uzw auch die Umweltauswirkungen, mengenmäßig zu erfassen und in Geldgrößen zu bewerten, aus methodischen Gründen kaum Rechnung zu tragen ist, hat sich für die umweltbezogenen Größen einer Nutzen-Kosten-Untersuchung die Bezeichnung "Umweltverträglichkeitsprüfung" eingebürgert. Diese bezieht sich hauptsächlich auf die Erfassung der Umweltauswirkungen mittels naturwissenschaftlicher Meßmethoden. Es sollte freilich nicht übersehen werden, daß eine Nutzen-Kosten-Untersuchung strenggenommen auch die Umweltauswirkungen erfassen und bewerten müßte, um ihrem Anspruch eines umfassenden Bewertungsverfahrens gerecht zu werden. In diesem Fall wären positive und negative Umweltauswirkungen Bestandteil einer umfassend angelegten "Wirtschaftlichkeitsuntersuchung", die allerdings über den vergleichsweise engen betriebswirtschaftlichen Effizienzbegriff hinausreicht und auch volkswirtschaftliche sowie umweltbedeutsame Gesichtspunkte umfaßt, ohne diese auf eine Betrachtung von bloßen "Wirtschaftsgesichtspunkten" zu beschränken, sondern vielmehr dem Gesichtspunkt einer größtmöglichen Umweltverträglichkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Wichtig erscheinen bei Anwendung derartiger Untersuchungsmethoden nach Ansicht des RH - bei allen Mängeln dieser Methoden - der von ihnen verkörperte Grundgedanke einer umfassend

angelegten Projektbeurteilung sowie das Untersuchungsgerüst, die Gedankenstütze oder die Prüfliste, die derartige Methoden dem Anwender in die Hand geben. Dies gilt gerade auch für Vorhaben privater Betreiber, die Bürgerbeteiligungswünsche hervorrufen und für die deshalb gleichermaßen eine umfassende Nutzen-Kosten-Betrachtung zur Verbreiterung der Entscheidungsgrundlagen zweckmäßig erscheint. Eine umfassende Projektprüfung öffentlicher und privater Vorhaben als verwaltungsbehördliches Bewilligungsverfahren bedürfte allerdings entsprechender kompetenzrechtlicher Vorehrungen.

Im Lichte der obigen Ausführungen ist zu bezweifeln, ob der Entwurf dem Ziel einer "integrativen Gesamtbeurteilung" gerecht zu werden vermag. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man die "Verwertung" der Ergebnisse einer UVP lt dem vorliegenden Entwurf betrachtet.

Gem § 12 des Entwurfs haben die zur Entscheidung in der Sache (Antrag, welcher der UVP zugrunde liegt) berufenen Behörden die Ergebnisse der UVP "nach Maßgabe" der von ihnen anzuwendenden (materiell-rechtlichen) Verwaltungsvorschriften "zu berücksichtigen".

Es sind dies jedoch gerade jene Materiengesetze, die aufgrund der in ihnen festgelegten "sektoralen" Betrachtung von den Urhebern des Gesetzesentwurfs als für eine umfassende Beurteilung ungeeignet erachtet wurden. Unklar bleibt, welcher zusätzliche Spielraum für die Behörde durch das UVP-G geschaffen werden kann, um die von der bemängelten sektoralen Beurteilung unterschiedlichen Ergebnisse der UVP im jeweiligen Genehmigungsverfahren überhaupt berücksichtigen zu dürfen, ohne dadurch die Rechtswidrigkeit des Bescheides zu bewirken.

Auf diese Problematik wurde in der Literatur zur UVP, die hauptsächlich eine verfahrensrechtliche Regelung darstellt, wiederholt hingewiesen. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt sie jedoch nur insofern, als im Art II Änderungen des Eisenbahngesetzes und des Luftfahrtgesetzes vorgesehen sind, um die Ergebnisse der UVP

berücksichtigen zu können. Wesentlich bedeutendere Gesetze, wie etwa die Gewerbeordnung (GewO) oder das Wasserrechtsgesetz (WRG), werden jedoch nicht entsprechend geändert. In ihrem Anwendungsbereich sind daher durch die UVP keine erweiterten rechtlichen Möglichkeiten geschaffen worden, integrativen Umweltschutz in der Entscheidung zu berücksichtigen. Die UVP würde demnach nur zu einem umfangreicherem und damit aufwendigeren Gutachten zwingen, das zwar die Entscheidungsgrundlagen verbessert, ohne allerdings materielle Änderungen zu bewirken.

Umweltpolitisch mag es durchaus zu begrüßen sein, durch eine Verfahrensregelung faktischen Druck auf die entscheidende Behörde und auf den Materiengesetzgeber auszuüben, rechtspolitisch vermag diese Lösung jedoch nicht zu befriedigen. Damit bleibt das ins Auge gefaßte Gesetzesvorhaben so wie auch der bereits im Jahre 1985 vorgelegte Entwurf (siehe Stellungnahme des RH hiezu unter RHZ1 2889-01/85) weitgehend auf der Ebene eines "programmatischen Anliegens", dessen umweltpolitische Wirksamkeit allerdings sehr eingeschränkt ist. Dies läßt sich weiters an Hand folgender Überlegung veranschaulichen.

Gem § 2 Z 2 des Gesetzesentwurfs ist es Aufgabe der UVP, Maßnahmen und Bedingungen darzulegen, welche die schädlichen und belästigenden Auswirkungen des Vorhabens verringern und die günstigen Auswirkungen des Vorhabens vergrößern würden.

Wenn es sich bspw eine Betriebsanlage handelt, hat die zuständige Behörde die GewO anzuwenden. Diese sieht aber im § 77 vor, daß eine Betriebsanlage (Vorhaben) erforderlichenfalls unter Vorschreibung geeigneter Auflagen zu genehmigen ist, wenn zu erwarten ist, daß eine Gefährdung im Sinne des § 74 Abs 2 Z 1 ausgeschlossen ist und Belästigungen, Beeinträchtigungen und nachteilige Enwirkungen im Sinne des § 74 Abs 2 Z 2 bis 5 auf ein zumutbares Maß beschränkt werden.

Die Gewerbebehörde wird daher ein Gutachten benötigen, auf dessen Grundlage diese Rechtsfragen zu beantworten sind. Andererseits bietet die GewO keine ausreichende Rechtsgrundlage, um etwa Bedingungen, welche günstige Auswirkungen eines Vorhabens im Interesse größerer Umweltverträglichkeit über die von der GewO vorgegebenen Standards hinaus gewährleisten, vorzuschreiben. Die Gewerbebehörde kann lediglich geeignete Auflagen im Sinne der GewO vorschreiben, um Verschlechterungen möglichst auf von der GewO gedeckte technische Standards zu beschränken, unabhängig davon, ob diese auch den Erkenntnissen einer UVP entsprechen. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf können daher nur jene Ergebnisse der UVP "berücksichtigt werden", welche den Maßgaben der einschlägigen materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften entsprechen.

Damit stellt sich die Frage, wie die "restlichen" Ergebnisse der UVP verwertet werden, solange die Rechtsordnung keine über die Materiengesetze hinausgehenden Durchsetzungsmöglichkeiten vor sieht. Darauf wird im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz später nochmals eingegangen werden.

Um einer Sammlung nicht verwertbarer - daher nicht wirtschaftlicher, sparsamer und zweckmäßiger - Ergebnisse vorzubeugen, wäre den beteiligten Behörden zumindest die Verpflichtung aufzuerlegen, nach der Übermittlung der Umweltverträglichkeitserklärung gem § 6 des Entwurfs die verfahrensrelevanten Fragestellungen an die Projektgruppe heranzutragen.

Vorstehende Ausführungen zeigen nach Ansicht des RH, daß mit dem UVP-G in keiner Weise strengere Maßstäbe für die Zulässigkeit von Projekten geschaffen werden würden. Außer in den Fällen des Luftfahrtgesetzes und des Eisenbahngesetzes werden nämlich die Kriterien zur Bewilligung nicht ergänzt bzw verbessert. Für die Entscheidung, ob eine Anlage rechtmäßig errichtet und betrieben werden darf, bleibt somit alles beim Alten. Offensichtlich bauen die Urheber des Gesetzesentwurfs darauf, daß Verbesserungen, die von einer UVP aufgezeigt werden, im Wege von Projektänderungen durch den Betreiber

freiwillig aufgegriffen werden würden. Die Behörde selbst kann nämlich nicht strenger als bisher vorgehen. Ob Betreiber freiwillig mehr Investitionen in Kauf nehmen werden, wenn sie andererseits einen Rechtsanspruch auf Bewilligung haben, kann allerdings dahingestellt bleiben.

Zum Ziel der Verfahrenskonzentration:

§ 12 Abs 3 des Entwurfs beruft den Landeshauptmann, der auch die UVP durchzuführen hat, als zuständiges Organ für alle Genehmigungen, Bewilligungen und Untersagungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung. Das Ziel der Verfahrenskonzentration beim Landeshauptmann ist aus verwaltungsökonomischer Sicht (Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung) grundsätzlich zu begrüßen. Auch vom Standpunkt des oben untersuchten Ziels der "integrativen Gesamtbeurteilung" erscheint eine Verfahrenskonzentration zweckmäßig, wenn die derzeit bestehenden einzelnen Bewilligungsverfahren zum Schutz der Menschen, des Wassers, der Luft, des Bodens und der anderen in § 2 des Entwurfs genannten Beurteilungsgesichtspunkte zu einem Bewilligungsverfahren unter dem Gesichtspunkt größtmöglicher Umweltverträglichkeit zusammengefaßt werden.

Eine allein auf verwaltungsökonomische Gesichtspunkte gestützte Verfahrenskonzentration dürfte allerdings nicht auf Kosten der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes gehen. Dazu müßte jedoch der Rechtsmittelweg neu überdacht werden. Wenn nach dem vorliegenden Entwurf bspw eine Anlagenbewilligung, für die in erster Instanz die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig ist, einer UVP bedarf, die allerdings von der übergeordneten Instanz (Landeshauptmann) durchgeführt ist, läuft die Konzentration des gesamten Verfahrens beim Landeshauptmann auf eine Verkürzung des Instanzenweges hinaus. Die Verkürzung ist umso bedenklicher, als ihr, wie im Zusammenhang mit dem Ziel der Bürgerbeteiligung unten noch zu zeigen sein wird, kein Ausbau der Mitwirkungsrechte der betroffenen Bevölkerung gegenübersteht.

- 10 -

Aber auch für sich allein betrachtet, wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf das Ziel der Verfahrenskonzentration nur zT erreicht. Sie erstreckt sich nur auf die mittelbare Bundesverwaltung. Nicht einbezogen in die Verfahrenskonzentration ist damit die Entscheidung über jene Materien, die von den Ländern oder in unmittelbarer Bundesverwaltung oder vom zuständigen Bundesminister in erster Instanz zu vollziehen sind. UVP und Sachentscheidung sind in diesen Fällen getrennt.

Dieser Zustand wird auch in den Erläuterungen als Mangel empfunden. Dementsprechend findet sich auch eine Einladung an den (Bundes- und Landes-)Gesetzgeber zur weiteren Entscheidungskonzentration. Die Notwendigkeit einer derartigen "Harmonisierung" der verwaltungsrechtlichen Materien aller Gebietskörperschaften erhellt insb aus der Flächenwidmung. Mit ihr werden die Nutzungen von Flächen festgelegt. Daraus ergibt sich dann, welche Art von Belästigungen sich Nachbarn gefallen lassen müssen, wieviel Erholungsraum zur Verfügung bleibt, wie dicht die Stadtbesiedlung ist, ob die Bevölkerung klein- oder großräumig versorgt wird, usgl. Jede wesentliche Änderung des Flächenwidmungsplanes sollte daher zweckmäßigerweise einer UVP unterzogen werden. Anstatt es dem Landesgesetzgeber zu überlassen, die UVP auch in die landesrechtlichen Bewilligungsverfahren einzubauen, wäre es daher zweckmäßig, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine einheitliche UVP-Verfahrensregelung durch Bundesverfassungsgesetz zu schaffen, wie sie in der Anlage zum vorliegenden Entwurf auch vorgeschlagen wurde.

Abgesehen von den vorstehend dargelegten grundsätzlichen Problemen der Verfahrenskonzentration wirft selbst die auf den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung beschränkte Verfahrenskonzentration eine Reihe von Problemen auf, so zB:

- Instanzenzug bei verfahrensrechtlichen Bescheiden (zB Abweisung eines Wiedereinsetzungsantrags). Denkbar wäre eine Entscheidungskompetenz beim in der Materie zuständigen Bundesminister, beim

zuständigen Bundesminister des Leitverfahrens gemäß Anhang I des vorliegenden Entwurfs oder beim Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, der für die Vollziehung des UVP-G zuständig ist.

- Rechte der Interessenten, weil nicht alle anzuwendenden Materiengesetze diesen Parteistellung zuerkennen (zB Umfang der Akteneinsicht, Berufungslegitimation bei einheitlichem Bescheid, Wirkung einer erfolgreichen Berufung aus verfahrensrechtlichen Gründen auf diesen Bescheid).
- Kollisionsregelung bei unterschiedlichen Verfahrensvorschriften, wenn einzelne Materien vom AVG abweichende Regelungen treffen.
- Wirkung eines Rechtsmittels auf mitbetroffene Bescheidbestandteile anderer Materien.
- Zuständigkeit insb für verfahrensrechtliche Weisungen; Verhaltenspflicht des Landeshauptmannes bei widersprüchlichen Weisungen der nach den Materiengesetzen zuständigen Bundesminister.

Zum Ziel der Bürgerbeteiligung:

Als weiteres Ziel wird eine breite Bürgerbeteiligung angestrebt, die mit der UVP verknüpft werden soll. Diesbezüglich wird jedoch in Erinnerung gebracht, daß keine Harmonisierung des vorliegenden Gesetzesentwurfs mit der Regierungsvorlage zur Änderung des AVG (841 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR XVI. GP) über die Einführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens stattgefunden hat, die bereits im Jahre 1985 zur Begutachtung ausgesandt worden ist. So ist bspw der zur Stellungnahme berechtigte Personenkreis und die dazu zur Verfügung stehende Frist unterschiedlich geregelt. Die Regierungsvorlage zur Änderung des AVG enthält weiters vom UVP-G abweichende Regelungen zur Verfahrenskonzentration und eine vergleichsweise weitgehende Ausgestaltung der Parteistellung betroffener Bürger einschließlich der damit verbundenen Rechtsschutzmöglichkeiten.

- 12 -

Es sollte nach Ansicht des RH grundsätzlich geklärt werden, inwieweit das Gesetzesvorhaben des Bürgerbeteiligungsverfahrens weiterverfolgt werden soll. Wenn dies zu bejahen ist, wäre eine sorgfältige Abstimmung beider Vorhaben, wenn nicht gar Verknüpfung, vorzunehmen. Nach dem vorliegenden Entwurf ist nämlich die UVP, wie erwähnt, bloß als ein Sachverständigengutachten innerhalb eines konzentrierten Bewilligungsverfahrens gestaltet.

Auf die Vorstellung des Projektes, die Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens und die Erörterung dieses Gutachtens kommt betroffenen Bürgern kein Rechtsanspruch zu. Das gesamte UVP-G richtet sich als Auftrag an die Behörde, dem kein Recht des Einzelnen gegenübersteht. Vernachlässigt die Behörde ihre Pflichten – wie die Auflage zur Einsicht in das Projekt durch mindestens 6 Wochen (§ 6 Abs 3) – oder werden befangene Sachverständige bestellt oder erstellen diese Sachverständige unzureichende Gutachten, können weder einzelne Bürger noch Bürgerinitiativen diese Rechtswidrigkeiten mit Erfolg rechtlich bekämpfen, damit die UVP neuerlich durchgeführt oder ergänzt wird.

Somit fehlt für die UVP eine Rechtskontrolle. Auch die nach § 13 des Entwurfs zur Berufung befugten Vereine, die noch dazu gesamtösterreichisch tätig und älter als 10 Jahre sein müssen, können nur die Einhaltung der materiell-rechtlichen Verwaltungsvorschriften, also zB des WRG, der GewO undgl, fordern. Diese Gesetze enthalten jedoch, wie angeführt, bei weitem nicht die rechtlichen Regelungen, die die Voraussetzungen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung sind. Wenn daher für eine Bewilligung rechtlich nur ein Bruchteil der UVP geregelt ist, kann der ungeregelte Restinhalt der UVP weder von den Vereinen gem § 13 noch von den betroffenen Bürgern im Rechtsmittelweg bekämpft werden.

Gleiches gilt auch für den Fall einer unzureichend berücksichtigter UVP. Wenn zB eine UVP nicht ausführt, welche Vorteile das Unterbleiben des Vorhabens hätte ("Null-Variante" gem § 2 Z 3 des Ent-

wurfs), kann dies im Rechtsmittelverfahren auch seitens der gem § 13 befugten Vereine nicht bekämpft werden, weil es ein solches generelles Infragestellen eines Projektes nach der GewO nicht gibt. Der Betreiber hat vielmehr einen Rechtsanspruch auf Bewilligung, wenn eine Gefährdung von Leben und Gesundheit der Nachbarn ausgeschlossen ist sowie Beeinträchtigungen des Wohlbefindens und des Eigentums der Nachbarn nicht unzumutbar sind. Gleichermassen ausgestattete subjektive Rechte betroffener Bürger aus den Ergebnissen einer UVP heraus sieht der vorliegende Entwurf nicht vor.

Würde man Partizipationsmöglichkeiten der Bürger schaffen wollen, so würde dies eine höhere Regelungsdichte im Verfahren der UVP erforderlich machen. Das setzt jedoch voraus, daß ein Organ mit Behördenqualität das Umweltverträglichkeitsverfahren nicht nur im Rahmen der "sektoralen" materiell-rechtlichen Bewilligungsverfahren, sondern als selbständiges UVP-Verfahren mit Bürgerbeteiligung leitet und durch Bescheid abschließt. Neben dem Projektwerber müßten die betroffenen Bürger als Parteien teilnehmen können.

Ziel eines derartigen Verfahrens müßte es vor allem sein, alle Fragen im Zusammenhang mit der Notwendigkeit des Projekts, mit den einhergehenden Umweltbelastungen und mit den Möglichkeiten der Vermeidung dieser Belastungen aufwerfen zu können, sachverständige Antworten darauf bekommen zu können und eine öffentliche Erörterung darüber zu ermöglichen.

Wenn den betroffenen Bürgern Parteistellung eingeräumt würde, so hätten sie anders als nach dem vorliegenden Entwurf, der zwar auch Anhörungs-, Stellungnahme- und Informationsmöglichkeiten vorsieht, das Recht, Berufung gegen den UVP-Bescheid einschließlich einer Beschwerde an den VwGH zu erheben. Bezüglich der Sachverständigenauswahl sollte den Parteien in Abweichung vom AVG ein zu beachtendes Mitspracherecht bei der Sachverständigenbestellung eingeräumt werden.

- 14 -

Der RH verkennt nicht, daß die Einräumung der Parteistellung für betroffene Bürger Abgrenzungs- und Auswahlprobleme hinsichtlich des Kreises der Parteien schafft. Diesbezüglich müßten Überlegungen angestellt werden, bspw hinsichtlich eines Mindestanteils jener Wahlberechtigten eines von den Umweltauswirkungen eines Projektes betroffenen Gebietes, die das Stellungnahmerekht gem § 6 Abs 3 des Entwurfs oder ein zusätzliches Einsichtsrecht in die Projektunterlagen wahrnehmen.

Der die UVP abschließende Bescheid sollte die Ermächtigung zur Stellung von Projektansuchen nach den einzelnen Materiengesetzen enthalten. Die Materiengesetze wären dergestalt zu ändern, daß ein Ermittlungsverfahren erst eingeleitet werden darf, wenn ein rechtswirksamer UVP-Bescheid vorliegt. Im UVP-G selbst wäre vorzusehen, daß von Seiten der UVP-Parteien bei Errichtung eines Vorhabens ohne Vorliegen des UVP-Bescheides die Beseitigung des widerrechtlichen Baues beantragt werden kann (ähnlich wie in den Regelungen der landesrechtlichen Bauordnungen).

Zur Berücksichtigung der UVP im Bundesstraßenbau:

Die im Entwurf enthaltene Regelung sieht für den Bundesstraßenbau zwar die Durchführung einer UVP vor, sie nimmt aber den Bundesstraßenbau von allen weiteren Folgen aus den Ergebnissen der UVP aus. Dies ist rechtssystematisch darauf zurückzuführen, daß es für den Bundesstraßenbau ein bescheidmäßig abzuschließenden straßenrechtliches Bewilligungsverfahren nach dem Vorbild anderer Anlagenbewilligungen nicht gibt. Der RH hat wiederholt und bislang ohne Erfolg die Einführung eines derartigen Verfahrens gefordert.

In Ermangelung eines derartigen straßenrechtlichen Bewilligungsverfahrens erschien es daher nach Ansicht des RH zweckmäßig, wenigstens die Zuständigkeiten des UVP-Verfahrens im Bereich des Bundesstraßenbaus eindeutig zu regeln.

- 15 -

Zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs:

Die Kosten werden mit einem zusätzlichen Personalaufwand von 1 a im BMUJF und von 3 a, 1 b und 1 d Vertragsbediensteten im Umweltbundesamt angegeben. Aus den Erläuterungen ist nicht ersichtlich, inwieweit eine Aufstockung in diesem Umfang gerechtfertigt ist, weil konkrete Tätigkeitsbeschreibungen fehlen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Mitwirkung an Umweltverträglichkeitsverfahren gem § 4 Abs 1 Z 7 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBI Nr 127/1985, bereits jetzt zum gesetzlich festgelegten Aufgabenkreis des Umweltbundesamtes gehört und daher davon auszugehen ist, daß dafür im Stellenplan ausreichend vorgesorgt ist.

21. Juni 1989

Der Präsident:

i.V. Fiedler

**Für die Richtigkeit
der Auskunftung:**