

**Kukla.Law**Mag. Andreas Kulka
RECHTSANWALT

Bundesministerium für Digitalisierung
und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

per Email an: post.pers6@bmdw.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.at

Wien, am 16. August 2018

**Betrifft: GZ BMDW-15.875/0091-Pers/6/2018; Gesetzesentwurf Standort-Entwicklungsgesetz;
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich nehme zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standort-Entwicklungsgesetz; StEntG) der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort Stellung.

1. Allgemeine Bewertung

Der Entwurf eines Standort-Entwicklungsgesetzes ist aufgrund der darin enthaltenen bedenklichen antideokratischen Züge entschieden abzulehnen. Vom Gesetzgeber wie vorgeschlagen beschlossen wäre dieses Gesetz eine Bedrohung für den Rechtsstaat und die Umwelt in Österreich.

Der vorliegende Entwurf soll den Erläuterungen und der begleitenden medialen Berichterstattung zufolge dem Ziel dienen, Umweltverträglichkeitsprüfungen für große, angeblich besonders wichtige Vorhaben zu beschleunigen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung nehme, so die Erläuterungen und die politische Botschaft der Regierung, zu lange Zeit in Anspruch; wichtige Projekte würden inakzeptabel verzögert. Dies sei nicht hinnehmbar, das UVP-Verfahren müsse reformiert, strukturiert und verkürzt werden. Dabei wird, teils explizit, teils implizit unterstellt, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren für Verzögerungen verantwortlich sei.

Damit bringt die BMDW – und wohl auch der übrige Teil der Bundesregierung, die den Entwurf bekanntlich mitträgt – eine klassische, allerdings sehr eindimensionale Sicht auf Fragen des Umweltschutzes zum Ausdruck: Demnach stünden Interessen der Wirtschaftstreibenden und der Infrastrukturrentwicklung mit den öffentlichen Interessen am Umweltschutz, an gesunden Lebensräumen, an der Gesundheit der Bevölkerung und am Erhalt der Biodiversität in einem Konflikt.

Dabei wird freilich übersehen, dass Maßnahmen, die „der Wirtschaft“ kurzfristig zu nutzen scheinen, langfristig bei weitem kein Gewinn sein müssen. Vor allem angesichts der sich verschärfenden ökologischen Krisen, allen voran des Klimawandels und des Verlusts der Biodiversität, wäre ein differenzierteres Verständnis dieser Zusammenhänge und eine Abkehr vom Wachstumsdogma überfällig. Die Entwicklung des „Standorts“ Österreich sollte sich daher daran orientieren, wie ein gesunder Lebensraum mit einer intakten Umwelt auch in der Zukunft der sich verschärfenden Klimakrise gesichert werden kann, ohne dass zB die Nahrungsmittelsicherheit gefährdet ist¹.

Dass die Bundesregierung die erwähnte sehr einseitige Sichtweise vertritt und bei dieser Gegenüberstellung den Interessen der Wirtschaft offenkundig größere Bedeutung einräumt, ist zwar bei ihrer derzeitigen Zusammensetzung nicht verwunderlich. Dennoch ist es alles andere als selbstverständlich, dass sich die Regierung eines modernen demokratischen Staates in Mitteleuropa offenbar verpflichtet fühlt, den Schutz der Umwelt und die Sicherheit und Gesundheit der heranwachsenden und kommenden Generationen zu gefährden.

Geradezu paradox mutet es dabei an, dass sich in der Entstehung dieses Gesetzesentwurfs nur allzu deutlich der hohe Stellenwert der Zivilgesellschaft im Bereich des Umweltschutzes manifestiert: Die Wirtschaftsministerin hat es offenbar nicht der Mühe wert gefunden, einem Gesetzesentwurf, dessen Beschluss durch das Parlament nachhaltige negative Auswirkungen auf die Umwelt in Österreich und die Lebensqualität der Menschen hätte, profunde Analysen jener Probleme vorzunehmen zu lassen, auf die der Entwurf zu reagieren vorgibt.

Denn es existiert offenbar keine, sei es von BMDW oder BMNT durchgeföhrte objektive und nur einigermaßen tief schürfende Analyse der Gründe für Verzögerungen im UVP-Verfahren.

Sowohl in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf als auch in der politischen Diskussion, die in diesem Bereich in erster Linie von den Interessenvertretungen der Wirtschaft dominiert wird, findet sich dazu nur der Verweis auf die für die Verzögerungen angeblich verantwortliche Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit.

Dass dies freilich nicht einmal die halbe Wahrheit ist, braucht an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden, weil zum Glück bereits Umweltorganisationen die von der Bundesministerin gescheute Mühe auf sich genommen und Beiträge zur notwendigen Analyse geleistet haben².

¹ In diesem Zusammenhang scheint es nicht ganz irrelevant, dass es u.a. die Interessenvertretungen der österreichischen Landwirte – sogar während des Begutachtungsprozess für den vorliegenden Gesetzesentwurf – angesichts der in diesem Sommer lokal auftretenden Dürre-Ereignisse für notwendig erachtet haben, öffentlich auf die Auswirkungen des Klimawandels hinzuweisen, die bereits heute für die Landwirtschaft spürbar sind, zB: <https://www.nachrichten.at/nachrichten/wirtschaft/Duerreschaeden-Bauern-fordern-Unterstuetzung-vom-Staat;art15,2981185;> <https://ktn.lko.at/klimawandel-schl%C3%A4gt-zu+2500+2771038;> <https://kurier.at/chronik/oesterreich/weniger-getreide-wegen-duerre-oesterreich-wird-verletzbar/400083683.>

² zB: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02027/imfname_706339.pdf; [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02028/imfname_706379.pdf.](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02028/imfname_706379.pdf;)

Jener Verfahrensteil, der in der Umweltverträglichkeitsprüfung im Schnitt die längste Zeit in Anspruch nimmt, findet demnach vor der öffentlichen Auflage des Projekts statt, also in der Phase zwischen Einbringung des Antrags und Beginn der Frist für Einwendungen der betroffenen Öffentlichkeit. Somit entsteht in einem Verfahrensabschnitt ohne Öffentlichkeitsbeteiligung der größte Zeitaufwand.

Dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden Entwurf die Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit zu beschränken – wenn nicht gar zu beseitigen – sucht, ist daher inkonsequent und ungereimt.

2. Zu der im Entwurf vorgesehenen Genehmigungsfigtion und zur Dauer von UVP-Verfahren

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht ein Verfahren vor, in dem die Bundesregierung auf Antrag (mit Verordnung) festlegen kann, dass ein bestimmtes der UVP unterliegendes Projekt im öffentlichen Interesse liegt.

Liegt eine solche Verordnung vor, so soll die Genehmigung für das Projekt als erteilt gelten, wenn das UVP-Verfahren nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen wird.

Abgesehen davon, dass die Regelungen des Entwurf großteils völker-, europa- und verfassungsrechtswidrig sind, kann man einer solchen Idee nur mit Unverständnis begegnen, zumal die Ministerin es offenkundig verabsäumt hat, die Gründe für längere Verfahrensdauern in der UVP objektiv zu analysieren und differenziert darauf zu reagieren (siehe Punkt 1.).

Allein die Idee, ein nach rechtsstaatlichen Grundsätzen mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit zu führendes Verfahren allein aufgrund einer Entscheidung des Exekutive zwangsweise abzukürzen und mit einer fiktiven Genehmigung enden zu lassen, sollte nicht ernsthaft in einem parlamentarischen Prozess diskutiert werden müssen.

Ein Gedankenspiel kann dies vielleicht noch deutlicher veranschaulichen:

Die durchschnittliche Dauer eines Zivilprozesses betrug im Jahre 2016 im Falle eines Bezirksgerichtlichen Prozesses 6 Monate und 13 Monate im Falle eines landesgerichtlichen Prozesses³.

Da somit der durchschnittliche Zivilprozess vor dem Landesgericht annähernd ebenso lange dauert wie das durchschnittliche UVP-Verfahren müsste man, der Forderung nach kürzeren Verfahrensdauern konsequent folgend, auch den Zivilprozess in Zukunft straffen und gegen zu lange Verfahren folgerichtig eine Klags-Stattgebungs-Fiktion in Stellung bringen.

Denn immerhin wird man schwer leugnen können, dass die gesamtgesellschaftliche Bedeutung eines Zivilverfahrens im Allgemeinen nicht an die einer Umweltverträglichkeitsprüfung für ein überregional bedeutendes Vorhaben heranreicht. Demnach müsste man, um im Vergleich zwischen diesen beiden Verfahrensformen weiterhin ein angemessenes Verhältnis zu wahren, die Dauer des Zivilprozesses auch vor den Landesgerichten auf deutlich unter ein Jahr senken.

³ (<https://www.justiz.gv.at/web2013/home/justiz/daten-und-fakten/verfahrensdauer~8ab4a8a422985de30122a93207ad63cc.de.html>)

Dies sind selbstverständlich Gedankenspiele: Denn niemand würde vernünftigerweise eine gesetzliche Beschränkung der Dauer eines Zivilprozesses fordern; insbesondere große, komplizierte Zivilprozesse, in denen umfangreiche Beweise aufzunehmen und daher in erster Instanz mehrere Tagsatzungen erforderlich sind, dauern häufig bereits erstinstanzlich länger als ein Jahr. So groß das Interesse insbesondere der Kläger an einer raschen Prozessführung sein mag, niemand würde ernsthaft Regelungen fordern, die eine erschöpfende Beurteilung des Prozessstoffs und die Parteienrechte beeinträchtigen. Abgesehen von den damit in Verbindung stehenden Konflikten mit verfassungsrechtlich gewährten Rechten – damit wäre den Parteien auch gar nicht gedient.

Umso erstaunlicher ist es daher, dass diese Thematik im Bereich des Umweltschutzes von einigen gesellschaftlichen Gruppierungen anders gesehen wird: Offenbar wird davon ausgegangen, dass es legitim sei, im Bereich des Umweltrechts Verfahrensrechte zu beschneiden und eine absolute Grenze für die Dauer des Verfahrens vorzusehen.

Dabei haben die im Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren zu lösenden Tatsachen- und Rechtsfragen in der Regel Auswirkungen auf eine viel größere Zahl von Menschen als der durchschnittliche Zivilprozess. Darüber hinaus ist der in der UVP zu bewältigende Verfahrensstoff oft immens und die im Verfahren zu Tage tretenden gesellschaftlichen Konflikte mitunter schwerwiegend.

Dass man mit diesem Entwurf dennoch ohne sachliche Rechtfertigung die Parteien in UVP-Verfahren gegenüber Parteien in anderen Rechtsmaterien benachteiligen, die friedensstiftende Wirkung eines UVP-Verfahrens beseitigen und die öffentlichen Interessen am Umweltschutz beschneiden will, muss zwangsläufig auf Unverständnis stoßen.

Dabei müsste man angesichts der angesprochenen Wesenselemente der UVP zum dem Schluss kommen, dass lange UVP-Verfahren immer auch eine natürliche Folge der Komplexität sind, die den ihnen zugrundeliegenden Vorhaben anhaftet. In anderen Rechtsmaterien käme man – bei aller legitimen Kritik an (behaupteter) behördlicher Trägheit oder auch an da und dort vielleicht allzu verbissener Opposition zu manchem Vorhaben – kaum auf die Idee, Verfahren abrupt zu beenden oder Parteienrechte zu beschneiden. Auch die Vorstellung eines nach Ablauf einer im Vorhinein definierten Zeitspanne automatisch beendeten Strafverfahrens mag als befremdliche Phantasie veranschaulichen, wie befremdlich der vorliegende Gesetzesentwurf aus dem Blickwinkel des Rechtsstaates in Wahrheit ist.

Mit anderen Worten: Dass UVP-Verfahren in bestimmten Fällen, in denen häufig auch riesige Summen öffentlicher Gelder investiert werden sollen und in denen enorme negative Auswirkungen auf die Umwelt geprüft werden müssen, lange Zeit in Anspruch nehmen, ist an erster Stelle der Komplexität und der Sensibilität der betroffenen Materie geschuldet. Ein sorgfältiges Prüfen und Untersuchen ist in diesen Fällen Pflicht, lange Verfahrensdauern somit logische – und letztlich aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes auch notwendige, wenn nicht gar willkommene – Konsequenz.

Statt diese Sorgfalt in Zukunft außer Acht zu lassen, sollte sie vielmehr noch verstärkt werden. Die richtige Reaktion auf den Befund, dass bestimmte UVP-Verfahren in Zukunft unter Umständen rascher durchgeführt werden könnten, wäre daher nicht die brachiale Verkürzung auf Kosten des Rechtsstaats und der Demokratie, sondern beispielsweise eine bessere Ausstattung der Behörden

oder die Vorverlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Vorhaben mit standortübergreifender Bedeutung in die Projektplanung.

3. Verstöße gegen Unions-, Verfassungs- und Völkerrecht

Sollte der vorliegende Entwurf tatsächlich Gesetz werden, verstieße Österreich in vielerlei Hinsicht gegen Unions- und Völkerrecht. Außerdem ist der Entwurf in mehreren Punkten verfassungswidrig. Die folgenden Hinweise sind nicht als Versuch zu verstehen, die Völker-, Unions- und Verfassungsrechtsverletzungen, mit denen eine Gesetzwerdung des vorliegenden Entwurfs verbunden wäre, vollständig aufzuzählen⁴. Es sollte auch nicht Aufgabe der Öffentlichkeit im Begutachtungsverfahren sein, Ministerialentwürfe in dieser Hinsicht zu korrigieren.

a) Verstöße gegen Unionsrecht

Gemäß Art 2 UVP-RL haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und auf ihre Umweltauswirkungen überprüft werden. Ausnahmen von dieser Verpflichtung sieht die Richtlinie nur in bestimmten Ausnahmefällen vor (Art 1 Abs 3 und Art 2 Abs 4 UVP-RL).

Die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung ist nicht von der Komplexität oder der Dauer der ihr dienenden Verfahrens abhängig. Die UVP-RL räumt dem Mitgliedstaat insofern keinen Ermessensspielraum ein, Umweltverträglichkeitsprüfungen – zum Beispiel aus wirtschaftlichen Gründen – abzukürzen oder lediglich Teilaufgaben von Vorhaben zu prüfen.

Die UVP-RL sieht auch keine Interessenabwägung vor, die in bestimmten Einzelfällen eine Abkürzung oder das Entfallen einer Umweltverträglichkeitsprüfung erlaubt.

Alle in dem vorliegenden Gesetzesentwurf enthaltenen Bestimmungen, die eine Verkürzung oder Vereinfachung oder gar den Abbruch der Umweltverträglichkeitsprüfung im Falle der Erteilung der Bestätigung des öffentlichen Interesses vorsehen, sind somit unionsrechtswidrig.

Im Speziellen gilt dies für §§ 11 Abs 3, 11 Abs 6 und 11 Abs 7.

Die in dem Entwurf vorgesehene Fiktion, dass ein Projekt mit einer Bestätigung der Bundesregierung als im Sinne der Regelungen des UVP-G genehmigt gilt, ist daher mit den Grundsätzen der UVP-RL nicht zu vereinbaren.

Dem Entwurf liegt offenbar die Auffassung zugrunde, dass sich die darin enthaltenen Regelungen auf Art 2 Abs 4 UVP-RL stützen können. Dies ist evident falsch:

- Der vorliegende Entwurf entspricht schon deshalb nicht den engen Voraussetzungen des Art 2 Abs 4 UVP-RL, weil die darin enthaltenen Regelungen offenkundig nicht die Ziele der Richtlinie verwirklichen. Der vorgesehene Genehmigungsautomatismus verstößt krass gegen die Ziele der UVP-RL, weil diese eine Prüfung von Projekten mit potentiell erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verpflichtend vorsieht und nicht von der Verfahrensdauer abhängig macht. Eine Alternative zur Umweltverträglichkeitsprüfung ließe sich richtlinienkonform nur

⁴ Ich schließe mich der im Begutachtungsverfahren bereits von vielen Institutionen geübten Kritik an; meine Aufzählung ist daher nichts als Einschränkung der geäußerten Kritikpunkte anzusehen.

dann umsetzen, wenn auf andere Weise als im Rahmen eines behördlichen Verfahrens sichergestellt wäre, dass die Auswirkungen eines Projekts auf die Umwelt untersucht werden.

- Art 2 Abs 4 UVP-RL sieht als weitere Voraussetzung für eine Ausnahme von den Bestimmungen der Richtlinie zudem vor, dass sich die Anwendung der Richtlinienbestimmungen nachteilig auf den Zweck eines Projekts auswirken würde.

Damit steht aber ebenfalls fest, dass der vorliegende Entwurf krass gegen Unionsrecht verstößt:

Für die Begründung einer Ausnahme reicht es eben nicht aus, dass der Regierung eines Mitgliedstaates Genehmigungsverfahren zu lange dauern oder die Mitsprache der Zivilgesellschaft nicht genehm ist.

Voraussetzung ist vielmehr, dass sich die Anwendung der Richtlinienbestimmungen nachteilig auf den Zweck eines Projekts auswirken würde. Eine potentielle Auswirkung auf die Verfahrensdauer oder auf die Art und Weise der Verwirklichung reicht nach dem unmissverständlichen Wortlaut der Richtlinie nicht aus.

Der vorliegende Entwurf lässt allerdings nicht erkennen, dass es darin um Projekte geht, deren Zweck durch die Anwendung der Richtlinienbestimmungen beeinträchtigt wäre.

- Eine weitere Voraussetzung für die in Art 2 Abs 4 UVP-RL genannte Ausnahme ist es, dass der betreffende Mitgliedstaat ermittelt, ob eine andere Form der Prüfung möglicher Umweltauswirkungen angemessen ist. Eine derartige Untersuchung ist nach den Bestimmungen der Richtlinie im Einzelfall durchzuführen. Der Gesetzesentwurf sieht eine solche Vorgangsweise nicht vor.
- Eine Ausnahme von den Bestimmungen der UVP-RL ist überdies nur dann zulässig, wenn die im Rahmen anderer Formen der Prüfung gemäß lit a gewonnenen Informationen sowie die Informationen betreffend die Entscheidung, die die Ausnahme gewährt, und die Gründe für die Gewährung der Ausnahme der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Gegenteil ist im vorliegenden Entwurf vorgesehen: Der „Standortentwicklungsbeirat“ wird ausdrücklich zur „Amtsverschwiegenheit“ verpflichtet. Transparenz ist nicht vorgesehen.
- Eine Unterrichtung der Kommission gemäß lit c ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen.

b) Verstöße gegen Verfassungsrecht

Die in § 11 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Rechtsfolgen einer Bestätigung über das Vorliegen eines öffentlichen Interesses greifen in verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte jener Personen ein, die von den jeweiligen Vorhaben betroffen sind.

Die Verkürzung und Vereinfachung des UVP-Verfahrens verletzt das Recht der Betroffenen auf ein faires Verfahren.

Sie verletzt außerdem das rechtsstaatliche Prinzip, weil nach Ablauf der Frist Bescheide erlassen werden müssten, die materiell-rechtlich in vielen Fällen rechtswidrig sein werden.

Die Betroffenen werden durch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Genehmigungsfiktion zudem in ihren Grundrechten auf Eigentum und auf Leben in einer unversehrten Umwelt (Grundrecht auf Privatleben, Art 8 EMRK) verletzt.

Die Beschränkung des gerichtlichen Rechtsschutzes auf Fälle, in denen Rechtsfragen von besonderer Bedeutung zu lösen sind, widerspricht Art 130, 132 B-VG und Art 6 EMRK (und darüber hinaus auch wiederum dem Unions- und Völkerrecht).

c) Verstöße gegen Völkerrecht

In dem Übereinkommen von Aarhus hat sich Österreich u.a. dazu verpflichtet, die betroffene Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten zu beteiligen und damit zu gewährleisten, dass das Recht des Einzelnen auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt geschützt wird.

Der vorliegende Entwurf ist ein scharfer Angriff auf dieses Recht und verletzt die Verpflichtungen aus dem Aarhus-Übereinkommen. Die betroffene Öffentlichkeit hat auf der Grundlage des Gesetzesentwurfs nur bis zum Ablauf der in § 11 Abs 3 vorgesehenen Frist die Möglichkeit der Beteiligung, und selbst diese wird in der darauf folgenden Entscheidung nicht angemessen berücksichtigt werden können, weil das auf diese Weise abgekürzte Ermittlungsverfahren notgedrungen unvollständig bleiben muss. Darin liegt ein klarer Verstoß gegen das Übereinkommen von Aarhus.

4. Rechtsunsicherheit

Wäre der vorliegende Entwurf Gesetz, entstünde große Rechtsunsicherheit:

Die in dem Entwurf enthaltenen Verstöße gegen Unions- und Verfassungsrecht haben zur Folge, dass sich Projektwerber nicht auf die Wirksamkeit einer auf der Grundlage des Standort-Entwicklungsgesetzes erlangten „Genehmigung“ verlassen können. Sie müssten einerseits ein Einschreiten der Europäischen Kommission (Vertragsverletzungsverfahren) und nachträgliche Sanierungsversuche des Gesetzgebers fürchten und andererseits mit Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen der betroffenen Öffentlichkeit rechnen. Die Gerichte öffentlichen Rechts hätten die unionsrechtswidrigen Bestimmungen zu ignorieren oder gegebenenfalls dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Der Verfassungsgerichtshof müsste jene Bestimmungen, die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte verletzen, aufheben.

Der Oberste Gerichtshof judiziert in ständiger Rechtsprechung, dass von behördlich genehmigten Anlagen betroffene Personen gegen Immissionen, die von diesem Betrieb ausgehen, einen Unterlassungsanspruch haben, wenn sie ihre Rechte in dem Genehmigungsverfahren nicht geltend machen konnten.

Im Hinblick auf diese Rechtsprechung ist also auch mit zivilrechtlichen Unterlassungsansprüchen gegen die Projektwerber zu rechnen.

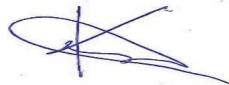
Die der Wirtschaft auf diese Weise spendierten „Genehmigungen“ sind also offenkundig ein Danaergeschenk.

5. Forderungen

Der vorliegende Entwurf des StEntG sollte dem Parlament nicht zur Abstimmung vorgelegt werden. Will die Bundesregierung freilich auf ihrem Ziel, UVP-Verfahren zu beschleunigen, beharren, so möge sie stattdessen beispielsweise folgende Optionen wählen:

- Optimierung der Behördenstrukturen und bessere Ausstattung der Behörden mit Personal und Sachverständigen
- Stärkung der Rolle der SUP vor allem für Projekte mit überregionaler Bedeutung
- Einführung von Sanktionen für den Fall, dass Projektwerber nicht innerhalb einer von der Behörde gesetzten Frist unvollständige Anträge vervollständigen

Mit vorzüglicher Hochachtung



A. Kulka