

Stellungnahme des Instituts für Föderalismus

zum Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 geändert wird (220/ME XXVII. GP)

1. Einleitung

Am 25. Juli 2022 wurde ein Ministerialentwurf in Begutachtung (Begutachtungsende: 19. September 2022) geschickt, der im Wesentlichen eine Beschleunigung von Verfahren für Vorhaben der Energiewende und damit einen schnelleren Ausbau erneuerbarer Energie ermöglichen soll. Der Entwurf sieht dafür zahlreiche, in erster Linie verfahrensrechtliche Änderungen des UVP-Gesetzes vor. Dieser stützt sich laut den Erläuternden Bemerkungen auf Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG („Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben“). Im Rahmen der folgenden Stellungnahme wird zu beurteilen sein, ob die geplanten Änderungen des UVP-Gesetzes aus kompetenzrechtlicher Sicht zu beanstanden sind.

2. Zum Kompetenztatbestand des Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG

a.) Allgemeines

Im Zuge der B-VG-Novelle BGBl 508/1993 wurde mit Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG die bundesverfassungsrechtliche Grundlage für das UVP-Gesetz, BGBl 697/1993, geschaffen. Ziel des UVP-Verfahrens war und ist eine integrative, gesamthafte Beurteilung der Auswirkung(en) umweltbelastender Vorhaben. Der Bestimmung selbst umfasst bei näherer Betrachtung zwei voneinander zu trennende Kompetenztatbestände.

Zunächst enthält Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Normierung der UVP für qualifiziert umweltrelevante Projekte („Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist“), so dann ist eine Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes vorgesehen „soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften [zur Genehmigung solcher Vorhaben] als vorhanden erachtet wird“.¹

b.) (Unklare) Reichweite der Bedarfskompetenz des Bundes

Wie weit die Befugnis des Bundes zur Abänderung oder gar dem Ausschluss von genehmigungsrelevantem Landesrecht mit Blick auf Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG reicht, ist in der Lehre umstritten. So wurde die Eingliederung eines UVP-Modells in die Systematik der Kompetenzverteilung schon vor Einführung des Kompetenztatbestandes des Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG von kritischen Stimmen begleitet. Bereits im Jahr 1984 wies *Pauger*² auf kompetenzrechtliche Fall-

¹ *Ennöckl*, Kompetenzrechtliche Grundlagen des UVP-G, in ders/Raschauer N. (Hg), Rechtsfragen des UVP-Verfahrens vor dem Umweltsenat (2008) 19 (19 f).

² *Pauger*, Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre Einbindung in das bestehende Rechtssystem, ÖJZ 1984, 505 (509).

stricke hin und meldete Bedenken hinsichtlich der Einbindung eines UVP-Modells in das Regelungssystem der Kompetenzverteilung an. Er wies etwa darauf hin, dass die „Normierung einer Bewilligung, die den Rahmen für sämtliche Bundes- und Landesbewilligungen abgibt [...] das System der Kompetenzverteilung aus den Angeln heben [würde]. Welcher Gesetzgeber nämlich immer zur Normierung für zuständig erklärt wird – die Bindung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft an die in der UVP vorgegebenen Kriterien würde deren Entscheidungsmacht im eigenen Wirkungsbereich zunichte machen.“

Diese Kritik wurde auch von *Bußjäger*³ aufgegriffen, der den letztlich ins B-VG aufgenommenen neuen Kompetenztatbestand tiefgreifend analysierte. Dabei gelangte er ua zum Ergebnis, dass die in § 17 Abs 2 UVP-G normierten subsidiären Genehmigungstatbestände vom Tatbestand der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ nicht mehr umfasst, sondern diese dem jeweiligen Materiengesetzgeber vorbehalten seien.⁴ Auch Art 11 Abs 1 Z 7 2. Halbsatz B-VG umfasse nicht die Kompetenz, materielle Genehmigungsvoraussetzungen festzulegen. Ansonsten stünde es dem Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Bedarfskompetenz frei, auch in Kernbereichen der von den Ländern zu regelnden Materien (zB: Festlegung der Genehmigungsvoraussetzungen in naturschutzrechtlichen Verfahren etc.) Regelungen zu erlassen, die letztlich dem Bund eine „Bedarfskompetenz zur Regelung sämtlicher Vorhaben mit üblicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt“ einräumen würde.⁵ Mit der Festlegung subsidiärer Genehmigungsvoraussetzungen dürfte der Bundesgesetzgeber daher seine ihm eingeräumte Kompetenz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (schon damals) überschritten haben.

Die Zulässigkeit selbständiger materieller Genehmigungsvoraussetzungen zwar bejahend, stellt auch *Ennöckl*⁶ in Bezug auf den Umfang der Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes fest, dass „der Bundesgesetzgeber im UVP-G zwar die Mitanzuwendung landesgesetzlich geregelter Bewilligungs- und Genehmigungskriterien im Wege der Verweisung (§ 17 Abs 1 UVP-G) anordnen [darf], es ist ihm aber verwehrt, das mitanzuwendende Landesrecht in materiellrechtlicher Hinsicht abzuändern.“ Es sei aus den Materialien nicht zu erkennen, dass dem Bund im Zuge der Begründung dieser Kompetenz auch eine Zuständigkeit zur Verdrängung landesgesetzlicher Bestimmungen eingeräumt worden wäre.

Für die Mitanzuwendung landesrechtlicher Genehmigungspflichten spricht sich auch *B. Raschauer*⁷ aus. Der Bundesgesetzgeber sei nicht zur „Änderung“ des mitanzuwendenden Landesrechts befugt.

Eine gegenteilige Auffassung vertritt *Madner*,⁸ die davon ausgeht, dass die Festlegung materieller Genehmigungsvoraussetzungen dem Bund auf Grund von Art 11 Abs 1 Z 7 2. Halbsatz B-VG nicht verwehrt und auch die Abänderung mitanzuwendenden Landesrechts vom Kompetenztatbestand umfasst sei. Sie begründet ihre Rechtsmeinung zum einen mit einem Hinweis auf die Materialien der damaligen B-VG-Novelle,⁹ zum anderen damit, dass jedenfalls der Ausschluss der landesrechtlichen Genehmigungspflicht Abänderungen landesgesetzlicher Bestimmungen erfordere.

³ *Bußjäger*, Die Kompetenzen des Bundes zur Regelung der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ und „Bürgerbeteiligung“, JBl 1995, 690 ff.

⁴ *Bußjäger*, JBl 1995, 691.

⁵ *Bußjäger*, JBl 1995, 691.

⁶ *Ennöckl*, Grundlagen 24.

⁷ So auch *B. Raschauer*, Kommentar UVP-G (1995) Einl 7.

⁸ *Madner*, Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 24 ff; *dieselbe*, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Holoubek/Potacs (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht⁴ (2019) 1214 (1220 f).

⁹ AB 1142 BlgNR XXVIII. GP, 3 f.

3. Anwendung auf den vorliegenden Entwurf

Wie erwähnt stützt sich der Ministerialentwurf laut den Erläuterungen auf Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG („Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben“).

Dienten bis dato die Genehmigungsvoraussetzungen aller anzuwendenden Verwaltungsvorschriften (GewO, WRG, NSchG, BauO, etc.), die in § 17 Abs 2 festgelegten weiteren UVP-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen sowie die Ergebnisse der UVP¹⁰ als Entscheidungsgrundlage für die UVP-Behörde, soll nunmehr in bestimmten Fällen (§ 3 Abs 3 – Z 6; § 4a – Z 14) der Ausschluss landesrechtlicher Genehmigungspflichten bewirkt werden. Der Bundesgesetzgeber begründet dies damit, dass der Ausbau der Windkraft durch die Länder ansonsten gehemmt sei. Er würde daher von seiner Bedarfskompetenz Gebrauch machen, die ggf. eben auch die Abänderung mitanzuwendenden Landesrechts rechtfertige¹¹ und geht damit von einem umfassenden Verständnis der Bedarfskompetenz des Bundes aus. Aus Sicht des Bundesgesetzgebers sei eine Regelung für Windkraftanlagen bei fehlender Energieraumplanung (oder fehlender planungsrechtlicher Festlegungen auf örtlicher Planungsebene wie Flächenwidmungsplänen) im Hinblick auf die Energie- und Klimakrise für eine effektive Entscheidungskonzentration unverzichtbar und daher auch eine solche Regelung gerechtfertigt.

Ein derart weitgehendes Verständnis der mit der B-VG-Novelle 508/1993 geschaffenen bundesverfassungsrechtlichen Grundlage zur „Umweltverträglichkeitsprüfung“ lässt sich allerdings aus Sicht des Instituts weder aus den Materialien zur genannten B-VG-Novelle nachweisen,¹² noch unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten argumentieren. Andernfalls würde – wie *Pauger* schon im Jahr 1984 konstatierte – die bestehende Kompetenzverteilung faktisch aus den Angeln gehoben werden: Der einfache Bundesgesetzgeber wäre in der Lage – wie im aktuellen Ministerialentwurf (§ 4a Abs 2 und 3) angedacht – die landesrechtlichen (Genehmigungs-)Bestimmungen völlig wirkungslos zu machen, was bedeuten würde, dass es dem Bundesgesetzgeber möglich wäre, durch Festlegung materieller Genehmigungspflichten beispielsweise den zur Regelung der Angelegenheiten des Naturschutzes oder der Raumordnung zuständigen Landesgesetzgeber vom Kern seiner Zuständigkeiten praktisch auszuschließen.¹³ Als Entscheidungsgrundlage im UVP-Verfahren wären neben den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich die im UVP-G festgelegten Genehmigungsvoraussetzungen zu berücksichtigen. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass zum Zeitpunkt der Schaffung des Kompetenztatbestandes (Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG) eine Art „Superkompetenz“ des einfachen Bundesgesetzgebers normiert werden sollte, deren Zweck darin besteht, Länderkompetenzen auszuhöhlen. Vielmehr stand eine unter Gesichtspunkten der Verfahrensbeschleunigung integrative Gesamtbetrachtung umweltrelevanter Projekte im Vordergrund, in der sowohl bundes- als auch landesrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen nicht „parzelliert“, sondern in einem einzigen Verfahren behandelt werden sollten. Die im Entwurf eingeschlagene Vorgehensweise ist daher genau das Gegenteil dessen, was die Bundeskompetenz bezweckt.

Einer Abänderung mitanzuwendenden Landesrechts steht auch das den Bundes- wie Landesgesetzgeber bindende Berücksichtigungsgebot entgegen. Dieses verbietet es dem Gesetzgeber, die vom Gesetzgeber der anderen Gebietskörperschaft wahrgenommenen Interessen zu negieren und dessen gesetzliche Regelungen zu unterlaufen (Torpedierungsverbot). Auf der

¹⁰ *Fuchs*, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Bachmann et al (Hg) *Besonderes Verwaltungsrecht*¹² (2018) 225 (236).

¹¹ So *Madner*, Art 11 Abs 1 Z 7 Rz 26.

¹² Siehe bereits zuvor und insbesondere *Ennöckl*, Grundlagen 24.

¹³ Ausführlich dazu *Bußjäger*, JBl 1995, 694 ff.

anderen Seite darf die Befugnis, die Interessen und Zwecke der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft zu berücksichtigen auch nicht dazu missbraucht werden, die der anderen Gebietskörperschaft obliegende Regelung selbst vorzunehmen.¹⁴ Unter dem Deckmantel der Verfahrensbeschleunigung und der Umsetzung klimarelevanter Vorhaben (zB Schaffung von Windkraftanlagen) scheint die in der Novelle zum UVP-G vorgesehene Sistierung landesrechtlicher Genehmigungsvoraussetzungen nicht sachlich gerechtfertigt zu sein.

Darüber hinaus wird durch die Nichtberücksichtigung von Festlegungen auf örtlicher Planungsebene (insbesondere den Flächenwidmungsplänen) die Raumordnungskompetenz der Gemeinden ausgehebelt und folglich der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden gemäß Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG („örtliche Raumplanung“) massiv beschnitten, obwohl gerade die in Abs 3 leg. cit. geregelten Angelegenheiten einen besonderen Schutz vor Einschnitten genießen, da diese den Kernaufgaben der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich zuzurechnen sind. Schon die bisherige Regelung des § 3 Abs 3 UVP-G, die eine Mitbewandlung bundes- oder landesrechtlicher Verwaltungsvorschriften, die im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zu vollziehen sind, vorsieht, war daher Kritik ausgesetzt. *Ennöckl*¹⁵ bewertet in diesem Zusammenhang die „Zulässigkeit der Verdrängung der Gemeindeorgane aus der Vollziehung von Angelegenheiten [...] ohne verfassungsrechtliche Absicherung“ zumindest als fraglich. Diese Einschätzung muss umso mehr gelten, wenn die geplante Ergänzung des § 3 Abs 3 UVP-G (siehe Z 6 im Entwurf) letztlich dazu führt, dass in den meisten Fällen bundes- oder landesrechtliche Genehmigungsbestimmungen nicht mehr anwendbar sind. Auch diese mit der Novelle verbundene Maßnahme scheint ob der Schwere des Eingriffs und gemessen am primären gesetzgeberischen Ziel – Ausbau erneuerbarer Energien und hier insbesondere der Windkraft – sachlich nicht gerechtfertigt zu sein.

Die genannten Bestimmungen – insbesondere § 4a Abs 2 und 3 in der Fassung des Ministerialentwurfs – begegnen daher verfassungsrechtlichen Bedenken. Aus Sicht des Instituts wäre der Bundesgesetzgeber im UVP-G daher lediglich befugt, die Mitbewandlung landesgesetzlich geregelter Bewilligungs- und Genehmigungskriterien im Wege der Verweisung (§ 17 Abs 1 UVP-G) anzuordnen. Ein weiteres Verständnis der Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes lässt sich demnach nicht rechtfertigen.

Innsbruck, am 31. August 2022

¹⁴ VfSlg 9543/1982; 13.326/1993.

¹⁵ *Ennöckl*, Grundlagen 25 f.