

RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

1033 Wien – Postfach 240

Zl 2889-01/85

Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Prüfung der Umwelt-
verträglichkeit (UVP-Gesetz);
Stellungnahme

An das
Präsidium des
Nationalrates
Parlamentsgebäude
1010 Wien

BMG GESETZENTWURF GE/1985
Datum: 23. SEP. 1985
Verteilt: 23. SEP. 1985

H. Krawiec

Entsprechend der EntschlieÙung des Nationalrates beehrt sich der Rechnungshof, anliegend 25 Ausfertigungen jener Stellungnahme vorzulegen, die er zu dem ihm vom BMGU mit dessen Schreiben vom 12. Juli 1985, GZ IV-52.190/97-2/85, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit abgegeben hat.

Anlagen

1985 09 19

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Handwritten signature



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCIFFSTRASSE 2

1033 Wien - Postfach 240

Z1 2889-01/85

Entwurf eines Bundesgesetzes über
die Prüfung der Umweltverträglich-
keit (UVP-Gesetz);
Stellungnahme

GZ IV-52.190/97-2/85

An das

Bundesministerium für
Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1

1010 W i e n

Der Rechnungshof bestätigt den Erhalt des ihm mit Schreiben vom 12. Juli 1985, GZ IV-52.190/97-2/85, übermittelten Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesetz) und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen:

Der vorliegende Entwurf erstreckt sich zum geringeren Teil auf die Methodik der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die sich allerdings auf die Aufzählung bestimmter Mindestinhalte beschränkt. Zum überwiegenden Teil befaßt sich der Entwurf mit einer Darlegung der Verfahrensschritte der UVP, auch wenn nur eine Bestimmung (§ 5) ausdrücklich so beschrieben ist, und der Einbindung der UVP in das Bürgerbeteiligungsverfahren, das mit der ebenfalls derzeit in Begutachtung befindlichen Änderung des AVG eingeführt werden soll. In rechtssystematischer Hinsicht und auch um den mit dem Entwurf zum Ausdruck gebrachten rechtspolitischen Anliegen wirksamer zum Durchbruch zu verhelfen, wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßiger gewesen, wenn die ins Auge gefaßten Regelungsinhalte bereits in das Bundesgesetz vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle, BGBl Nr 127/1985,

- 2 -

Eingang gefunden hätten, stellt doch die UVP ein wesentliches Instrument einer - auch vorbeugend wirkenden - Umweltkontrolle dar. Auch wäre es angesichts der engen Verknüpfung der UVP mit dem Bürgerbeteiligungsverfahren aus "gesetzgebungsökonomischen" Gründen denkbar, das ins Auge gefaßte UVP-Verfahren in den Regelungsbereich des AVG aufzunehmen. Dies würde allerdings den Allgemeinheitsanspruch der Verfahrensregelungen des AVG durchlöchern und das AVG durch Hinweise auf materiellrechtliche Regelungsinhalte verfremden.

Für sich allein betrachtet, verkörpert der vorliegende Entwurf ein programmatisches Anliegen, dessen Verwirklichung davon abhängig ist, daß die jeweiligen materiellrechtlichen Verwaltungsvorschriften eine UVP vorsehen. Da auch die tatsächliche Einführung der Bürgerbeteiligung im derzeit vorliegenden Entwurf einer AVG-Novelle von einer materiellrechtlichen Anordnung abhängig gemacht wird, dürfte es sich als zweckmäßig erweisen, bei der Untersuchung und Auswahl jener Verwaltungsrechtsmaterien, für die ein Bürgerbeteiligungsverfahren und eine UVP in Frage kommen soll, koordiniert vorzugehen. Es sollte dabei freilich auch nicht übersehen werden, daß Bürgeranliegen bzw Bürgerbeteiligungswünsche und Gesichtspunkte des Umweltschutzes nicht unbedingt immer gleichgerichtet sein müssen. Es wäre im übrigen von Vorteil gewesen, wenn derartige Untersuchungen bereits im Zuge des Begutachtungsverfahrens zur Verfügung gestanden wären. Die in den Erläuterungen (S 11) zum Ausdruck kommende Unsicherheit über den Anwendungsbereich der UVP trägt überdies nicht dazu bei, das Vertrauen gegenüber den Grundlagenüberlegungen zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf zu stärken.

Die entsprechende Anpassung der materiellrechtlichen Verwaltungsvorschriften durch Verankerung der UVP ist somit eine entscheidende Effektivitätsbedingung des vorliegenden

- 3 -

Gesetzesvorhabens. Sie ist allerdings allein nicht hinreichend. Sowohl die Befunde der Fachliteratur (bspw Pauger, ÖJZ 19/1984, S 508) als auch die Prüfungserfahrungen des RH zeigen, daß die wesentlichsten Entscheidungsmängel bei der Verwirklichung von Vorhaben größeren Umfanges, 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. Das bedeutet, daß eine UVP nur einen Teilbereich einer derartigen Beurteilung abzudecken vermag und die entsprechenden Materiengesetze jene Merkmale festzulegen hätten, nach denen die Abwägung zwischen Umweltschutz und anderen Zielsetzungen zu erfolgen hätte. Das Abwägungsverfahren wäre entsprechend den Anforderungen des Art 18 B-VG (hinreichende Bestimmung des Verwaltungshandelns und klare Anleitungen zur Interessenabwägung) zu gestalten. Eine bloße Aneinanderreihung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln würde diesen Anforderungen nicht genügen.

Die Prüfungserfahrungen des RH im Zusammenhang mit öffentlichen Großprojekten zeigen, daß die Unterlassung einer umfassenden Beurteilung im allgemeinen zu öffentlichen Auseinandersetzungen führt, Umplanungen erforderlich macht und letztlich zu vergleichsweise größeren Verzögerungen führt, als sie durch die zweckmäßigerweise von vorneherein gebotene 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 ein Bürgerbeteiligungsverfahren nicht als allein hinreichende Bedingung, um eine breitere Zustimmung zu bestimmten Vorhaben zu erlangen.

- 4 -

Was die UVP anbelangt, so trägt ein Umweltverträglichkeitsgutachten ohne normative Wirkung zweifellos zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen bei. Es kann allerdings eine umfassende Projektprüfung im Rahmen eines Interessenabwägungsverfahrens nicht ersetzen.

Hinsichtlich der öffentlichen Investitionsvorhaben größeren Umfanges, die einen Großteil der einem Bürgerbeteiligungsverfahren und einer UVP zu unterziehenden Projekte ausmachen dürften, läßt sich das Erfordernis einer umfassenden Projektbeurteilung unmittelbar aus entsprechenden Verfassungsgeboten ableiten, bzw aus den Prüfungsmaßstäben des RH gem Art 126b Abs 5 B-VG, die zugleich verfassungsrechtliche Aufträge an die Verwaltung darstellen, ihr Verhalten an diesen Grundsätzen auszurichten (einfachgesetzlich ausgeführt im BMG), und neuerdings hinsichtlich der Umweltbelange aus dem Bekenntnis zum umfassenden Umweltschutz gem BVG vom 27. November 1984, BGBl Nr 491/1984. Die genannten Verfassungsgebote gelten unabhängig davon, ob und inwieweit sie in Gesetzen, Verordnungen, Dienstanweisungen, Verfahrensrichtlinien udgl näher geregelt sind oder nicht. Dessen ungeachtet wird in der Regel die Umsetzung des Verfassungsauftrages durch entsprechende Regelungen der Entscheidungsabläufe und der bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zu beachtenden Mindestanforderungen (Methodik der Entscheidungsfindung) sicherzustellen sein. Auch im vorliegenden Gesetzesentwurf sollte die Erarbeitung von Richtlinien für die UVP im Wege von Verordnungen vorgesehen werden.

Betrachtet man die derzeit zur Verfügung stehenden Entscheidungsmethoden, so erscheinen diese grundsätzlich auf eine umfassende Beurteilung der zu untersuchenden Vorhaben ausgerichtet. Zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit wurden in den letzten Jahren verschiedene Verfahren von Nutzen-Kosten-Untersuchungen entwickelt, die sich zT bereits in einzelnen

- 5 -

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, 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 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 "Wirtschaftsgesichtspunkten" zu beschränken.

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 Vorkehrungen.

- 6 -

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:Zum § 5 Abs 1:

Hinsichtlich des den Umwelt- und Naturschutzvereinen einzuräumenden Teilnahmerechts am Bürgerbeteiligungsverfahren gem AVG-Novelle erscheint das Verhältnis zwischen Bürgerbeteiligungsverfahren und UVP-Verfahren unklar. Diese Bestimmung dürfte in eine wohl dem AVG vorzubehaltende Verfahrensregelung eingreifen, insb wenn das Teilnahmerecht bedeuten würde, daß sich die Vereine bzw deren Mitglieder nicht dem Verfahren unterwerfen sollten, das die AVG-Novelle für das Stellungnahmeverfahren und zur Feststellung jener Personengruppe vorsieht, der als Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens Parteienstellung zuerkannt wird.

Zum § 5 Abs 2:

Der Hinweis auf die Anhörung (gemeint ist offensichtlich jene im Rahmen des Bürgerbeteiligungsverfahrens) deutet darauf hin, daß - wie die Erläuterungen (S 8) ausdrücklich festhalten - "nur für solche Vorhaben eine UVP vorzusehen sein wird, für die auch ein Bürgerbeteiligungsverfahren vorgesehen ist". Andererseits hat gem § 3 Abs 1 des Entwurfs jeder Bewilligungswerber bestimmter Vorhaben eine UVP zu beantragen. Es müßte daher sichergestellt sein, daß ein derartiger Antrag ein Bürgerbeteiligungsverfahren auslöst. Auch diese Lücke verdeutlicht die Zweckmäßigkeit, wie oben bereits erwähnt, bei der Anpassung der Materiangesetze koordiniert vorzugehen.

Zum § 6:

Abgesehen vom oben bereits angesprochenen grundsätzlichen Mangel einer UVP als Gutachten, erachtet es der RH nicht

- 7 -

für zweckmäßig, ein oberstes Organ der Vollziehung mit der Erstellung von Gutachten zu betrauen. Oberste Organe sind im allgemeinen dazu berufen, Entscheidungen zu fällen und zu verantworten und nicht bloß Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Überdies bestehen - auch im Bereich des BMGU - eine Reihe von Anstalten, die fachlich und für die in Rede stehenden Fragestellungen auch rechtlich zuständig sind, wissenschaftliche Gutachten zu erstellen. Im vorliegenden Fall ist dies das Umweltbundesamt, das gem § 3 des Bundesgesetzes vom 20. März 1985 über die Umweltkontrolle ua zur Erstellung von Gutachten berufen ist.

Dazu gehören wohl auch Umweltverträglichkeitsgutachten, zumal dieses Amt gem § 4 Abs 1 Z 7 des genannten Gesetzes auch Stellungnahmen zu Umweltverträglichkeits-erklärungen auszuarbeiten hat. Die Gutachtenserstellung grundsätzlich nicht Organen der Vollziehung, sondern wissenschaftlichen Einrichtungen, auch wenn diese als nachgeordnete Dienststelle eines Bundesministeriums eingerichtet sind, zu übertragen, liegt im Sinne der sachlich gerechtfertigten Unabhängigkeit des jeweiligen Gutachters in wissenschaftlichen Belangen, unbeschadet seiner Weisungsgebundenheit als Ausfluß des Organisationsrechts. Dies kommt auch im Bundesgesetz über die Umweltkontrolle zum Ausdruck. Gem § 6 Abs 5 sind nämlich Gutachten vom Direktor des Umweltbundesamtes und nicht vom Bundesminister abzugeben.

Zum § 8:

Soferne entgegen der oben dargelegten Meinung des RH zum § 6 des Entwurfs doch dem Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz die Erstellung von Umwelt-

- 8 -

verträglichkeitsgutachten vorbehalten sein soll, müßte § 8 sich ausschließlich auf Umweltverträglichkeitserklärungen beziehen, die Begriffe "Umweltverträglichkeitsgutachten" im Abs 1 und 3 im Zusammenhang mit den dort angeführten sonstigen Sachverständigen also auf "Umweltverträglichkeitserklärung" richtiggestellt werden. Im übrigen erscheint § 8 nach Ansicht des RH entbehrlich, weil ausreichend Möglichkeiten bestehen, einschlägige Sachverständige mit derartigen Aufgaben zu betrauen.

Zur Kostenschätzung (S 8 der Erläuterungen):

Die Schätzung des mit der Vollziehung des in Rede stehenden Gesetzes verbundenen Personal- und Sachaufwandes ist unzureichend, weil nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen fehlen. Der RH verkennt nicht, daß eine genauere Schätzung kaum möglich ist, weil die Höhe des Aufwandes nach Maßgabe der Verwirklichung des bloß programmatischen Gesetzesentwurfes in den jeweiligen materiellen Verwaltungsvorschriften zu veranschlagen ist. Nach Ansicht des RH sollte es die mit 272 Planstellen ausreichend erfolgte personelle Ausstattung dem Umweltbundesamt ermöglichen, sämtliche Aufgaben - einschließlich der Mitwirkung am UVP-Verfahren - zu erfüllen, ohne daß es zusätzlicher Planstellen bedürfte.

Von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des Nationalrates unter einem unterrichtet.

1985 09 19

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Abfertigung:
Heck