

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Zl. Verf-577/4/1985

Auskünfte: Dr. Glantschnig

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der
Umweltverträglichkeit (UPV Gesetz);
Stellungnahme

Telefon: 0 42 22 - 536

Durchwahl 30204

Bitte Eingaben ausschließlich
an die Behörde richten und die
Geschäftszahl anführen.

Bezug:

An das

Präsidium des Nationalrates

Datum: 24. SEP. 1985

Verteilt 25. SEP. 1985

1017 WIEN

Beiliegend werden 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des
Amtes der Kärntner Landesregierung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UPV Gesetz) übermittelt.

Anlagen

Klagenfurt, 1985-09-17

Für die Kärntner Landesregierung:

Der Landesamtsdirektor:

Dr. Lobenwein eh.

F.d.R.d.A.



Zl. Verf-577/4/1985

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der
Umweltverträglichkeit (UPV Gesetz);
Stellungnahme

Bezug:

Auskünfte: Dr. Glantschnig

Telefon: 0 42 22 - 536

Durchwahl 30204

Bitte Eingaben ausschließlich
an die Behörde richten und die
Geschäftszahl anführen.

An das

Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1

1011 WIEN

Zu dem mit do. Schreiben vom 12. Juli 1985 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung Stellung wie folgt:

I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN:

Das gerade in den letzten Jahren stark gewachsene Umweltbewußtsein der Bevölkerung hat dazu geführt, daß Vorhaben mit weitergehenden Folgewirkungen auf die Umwelt in zunehmendem Maße zu einem gesellschaftlichen Konfliktpotential zwischen Verfechtern ökologischer und wirtschaftlicher Interessen werden. Immer wieder wurde in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit bei derartigen Auseinandersetzungen der Ruf nach einer sogenannten "Umweltverträglichkeitsprüfung" als einer vorausschauenden, auf wissenschaftlicher Basis erarbeiteten umfassenden Analyse der Folgewirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt laut, die die Grundlage für die behördlichen Entscheidungen bilden sollte.

Wenn nun das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz mit dem vorgelegten Gesetzentwurf in Aussicht nimmt, diesem wiederholten Verlan-

- 2 -

gen der Öffentlichkeit zu entsprechen, so muß ein derartiger Schritt grundsätzlich positiv beurteilt werden. Es wird dabei gar nicht übersehen, daß eine Regelung dieses Fragenkomplexes wohl kaum alle mit dem Begriff "Umweltverträglichkeitsprüfung" in der Vergangenheit schon verbundenen Erwartungen erfüllen können wird. Dies umso mehr, als diese zueinander teilweise in diametralem Gegensatz stehen.

Erwarten doch die Verfechter von Umweltinteressen von diesem Instrument die Berücksichtigung ihrer Position in den Bewilligungsverfahren, während andererseits die Projektbetreiber darin ein Mittel sehen, die Akzeptanz ihrer Vorstellungen zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Position zu Initiativen, die dem Verlangen nach Einführung einer sogenannten Umweltverträglichkeitsprüfung für umweltrelevante Verfahren Rechnung tragen, ist zum vorgelegten Entwurf im allgemeinen folgendes festzuhalten:

- a) Mit dem Entwurf wurde der Weg gewählt, die Umweltverträglichkeitsprüfung als Gutachten in die bestehende Verwaltungsstruktur einzubinden. Dieser Variante ist gegenüber anderen zur Diskussion stehenden Modellen (Umweltverträglichkeitsprüfung als Rahmenbewilligung oder eigenständige Bewilligung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen einer Konzentration von Bewilligungsverfahren) aus Ländersicht grundsätzlich der Vorrang einzuräumen, weil die damit verbundenen Eingriffe in die Verwaltungsstruktur am geringsten bleiben.
- b) Der vorliegende Entwurf wird im Falle seiner Gesetzwerdung noch keinerlei unmittelbare Wirksamkeit entfalten. (Wenn dem Entwurf eine andere Auffassung zugrunde liegt, bestünden dagegen allerdings verfassungsrechtliche Bedenken). Die Anwendbarkeit, aber vor allem

- 3 -

auch die Praktikabilität der in Aussicht genommenen Regelungen hängt daher von den jeweiligen Regelungen in den einzelnen Materiengesetzen ab, mit denen die Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichtend vorgesehen wird.

- c) Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht vor, daß seitens des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz ein sogenanntes "Umweltverträglichkeitsgutachten" zu erstellen ist, andererseits wird aber dem Projektwerber auferlegt, schon bei der Antragstellung ebenfalls eine umfassende, sogenannte "Umweltverträglichkeitserklärung" beibringen zu müssen. Daraus ergibt sich, daß mit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur auf der Behördenseite ein erheblicher Kostenaufwand entsteht, sondern vor allem auch beim Antragsteller erhebliche zusätzliche Projektierungskosten entstehen werden. Es bleibt jedoch offen, ob die Kosten für ein Umweltverträglichkeitsgutachten als "Barauslagen" gemäß § 76 Abs. 1 AVG von den Parteien zu tragen sind.
- d) Der Verfahrensablauf erfährt durch das Einführen einer sogenannten "Umweltverträglichkeitsprüfung" unübersehbare Verzögerungen. Zwischen Antragstellung und behördlicher Entscheidung werden selbst im günstigsten Fall mindestens ein Jahr liegen, in der Praxis wird aber eine Verfahrensdauer von zwei und mehr Jahren unvermeidbar bleiben. Es wird damit nicht verkannt, daß mit dem vorgeschlagenen Entwurf zwar für einige wenige Fälle, wo bisher die verfahrensrechtlichen Normen als nicht ausreichend erschienen, eine Reglementierung erfolgt, die eine weitgehende Einbeziehung aller Interessen eröffnet. Es wird aber andererseits für die wahrscheinlich größere Zahl von Fällen durch die vorgeschlagene Regelung ein erheblicher Verwaltungsmehraufwand und eine erhebliche Verzögerung eintreten, die in die Nähe einer Entscheidungsverweigerung führen könnte.

- 4 -

- e) Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Sonderverfahrensregelungen, die für den Fall zur Anwendung kommen sollen, daß in einem Materiengesetz verpflichtend die Einholung eines Umweltverträglichkeitsgutachtens vorgesehen ist, erscheinen noch in mehrfacher Hinsicht unvollständig und nicht praxisgerecht.

II. ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN:

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes ist folgendes zu bemerken:

Zu § 1:

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll die Zielsetzung, die mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung verfolgt wird, dargestellt werden. Nachdem mit dem Begriff Umweltverträglichkeitsprüfung aber stets eine Prüfung mit dem Anspruch auf umfassende Beurteilung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt verbunden wird, scheint die offensichtlich taxative Aufzählung der zu überprüfenden Gesichtspunkte zu eng und sollte zumindest in eine demonstrative Aufzählung umgewandelt werden.

Zu § 2:

Die normative Relevanz dieser Bestimmung ist unklar. Der Wortlaut schließt nicht aus, daß bereits ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes keines der aufgezählten Vorhaben ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bewilligt werden dürfte. Diese Interpretation wird auch durch die Übergangsregelung im § 9 gestützt. Andererseits setzt der § 2 ausdrücklich die Erlassung einer speziellen Regelung in den Materiengesetzen voraus, was auch angesichts der sehr vagen Umschreibung der in Betracht kommenden Vorhaben in den Ziffern 1 bis 7 unumgänglich erscheint. Auch ist diese Aufzählung nicht abschließend, son-

- 5 -

dern nur beispielhaft (arg. "insbesondere") zu verstehen.

Gegen die Annahme, daß die Regelung in dieser Bestimmung unmittelbare Wirksamkeit entfalten könne, spricht auch die Verpflichtung zur verfassungskonformen Interpretation. Es ist nämlich darauf hinzuweisen, daß zumindest die Tatbestände "Errichtung von Kraftwerksanlagen", "Errichtung von Anlagen zur Abfallbehandlung, Tierkörperbeseitigung oder Altölverwertung" und "Errichtung von Industrieanlagen" kompetenzrechtlich gesehen nicht einheitlich einem einzelnen Kompetenztatbestand bzw. auch einem Kompetenzträger zuordenbar sind. Für den Fall also, daß für die genannten Vorhaben unmittelbar mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Verpflichtung eintreten würde, Bewilligungen zur Errichtung erst nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu erteilen, würden auch etwa die Erteilung von Baugenehmigungen oder die Erteilung von Genehmigungen nach dem Natur- und Landschaftsschutzrecht und ähnlicher in die Zuständigkeit der Länder fallenden Materien erfaßt werden.

Da ein derartiges Verständnis dieser Regelung offensichtlich mit Verfassungswidrigkeit behaftet wäre, ist - in verfassungskonformer Interpretation dieser Regelung - davon auszugehen, daß die Regelung des § 2 keine unmittelbare Anwendbarkeit zur Folge haben kann, sondern höchstens als ein Appell an den jeweiligen Materiengesetzgeber anzusehen ist.

Zu § 3:

Diese Regelung stellt im Verhältnis zu den bisher üblichen Verfahrensabläufen in der Vollziehung völliges Neuland dar. Dabei bleibt die Frage der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Lösungen mit den Regelungen des Art. 69 B-VG (Bundesregierung und Bundesminister als Oberste Organe) und Art. 102 B-VG (mittelbare Bundesverwaltung) noch unbeantwortet. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf Fälle verwiesen, wo Bundesminister als Behörden erster Instanz tätig werden. Die in der vorgeschlagenen Rege-

- 6 -

lung vorgeschlagene Verpflichtung zur Einholung eines Gutachtens des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz dürfte nun über die nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zulässige Verpflichtung zum Zusammenwirken mehrerer Mitglieder der Bundesregierung hinausgehen. Durch die Nichterstattung eines Umweltverträglichkeitsgutachtens könnte nämlich das zuständige Bundesministerium in seinem Verwaltungshandeln zumindest auf Zeit blockiert werden.

Was das Verhältnis der vorgeschlagenen Regelungen zu Art. 102 B-VG anbelangt, wonach im Bereich der Länder die Vollziehung des Bundes - soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen - vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden auszuüben sind, wäre festzuhalten, daß diese Regelung des B-VG offensichtlich ausschließt oder zumindest nicht vorsieht, daß ein Tätigwerden dieser Behörden in den Ländern im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung von einem gleichzeitigen Antrag bei einer Zentralstelle des Bundes bzw. deren Tätigwerden abhängig gemacht werden kann.

Zu § 4:

Die gegenständliche Regelung steht im Konnex mit den ebenfalls in Begutachtung stehenden Neuerungsvorschlägen zum AVG, wonach für bestimmte Vorhaben ein sogenanntes "Bürgerbeteiligungsverfahren" verpflichtend vorgesehen werden kann. Insoweit diese Beteiligung von einschlägigen Vereinen sich darauf beschränken sollte, in einem Bürgerbeteiligungsverfahren zu Projekten Stellung beziehen zu können, bestehen dagegen keine grundsätzlichen Bedenken, wenn auch nicht unerwähnt bleiben soll, daß die Abwicklung solcher Bürgerbeteiligungsverfahren in der Praxis zu organisatorisch kaum lösbaren Situationen führen kann und jedenfalls zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, aber vor allem auch zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führen würde. Diese Beurteilung geht aber davon aus, daß das Recht der Teilnahme am Bürgerbeteiligungsverfahren sich auf die einschlägigen Vereine als juristische Per-

- 7 -

sonen beschränkt und für diese eine Parteistellung in einem Bewilligungsverfahren im Sinne des vorgeschlagenen neuen § 36c Abs.3 AVG 1950 auch gemeinsam mit den dort ausdrücklich Berechtigten nicht erreichbar ist.

Zu § 6:

Die gegenständliche Bestimmung wirft einerseits die grundsätzliche Frage auf, ob einem Bundesminister als Oberstes Organ des Bundes überhaupt die Erstellung eines Gutachtens als Sachverständiger im Sinne des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes übertragen werden kann. Darüber hinaus scheint die vorliegende Regelung von einem vom bisherigen Verständnis des Begriffes "Gutachten" abweichenden Begriffsinhalt auszugehen. Nach der ständigen Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. dazu etwa Erkenntnis vom 30.10.1972, Zl. 199/72) hat sich ein Gutachten ausschließlich auf den Tatsachenbereich zu beschränken und darf keine Rechtsfragen lösen. Absatz 2 Z.3 und 4 scheint über diesen Rahmen hinauszugehen.

Zu § 7:

Mit dieser Regelung wird dem Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz eine Frist für die Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens bis längstens 6 Monate nach Eintreffen der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens gewährt. Es wird damit also zusätzlich zur Dauer des Stimmnahmeverfahrens und des Anhörungsverfahrens im Sinne der vorgeschlagenen Neuregelungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes dem Bundesministerium eine weitere sechs Monate dauernde Frist zur Vorlage des Umweltverträglichkeitsgutachtens eingeräumt. Mit dieser Regelung werden die Bestimmungen des § 73 AVG über die Entscheidungspflicht von Behörden inhaltlich ausgehöhlt, weil davon auszugehen ist, daß Verfahren, in deren Rahmen ein Umweltverträglichkeitsgutachten einzuholen ist, mindestens ein Jahr dauern werden, aber auch bei längerdauernden Verfahren ein Verlangen

- 8 -

auf Übergehen der Zuständigkeit zur Entscheidung gemäß § 73 Abs. 2 AVG von den Oberbehörden mit der Begründung abzuweisen sein werden, daß "die Verzögerung nicht ausschließlich auf ein Verschulden der Behörde zurückzuführen ist".

Als Mangel muß in diesem Zusammenhang auch vermerkt werden, daß im vorgelegten Entwurf keinerlei Aussage über die Kostentragung für das Umweltverträglichkeitsgutachten enthalten ist. Es wird wohl davon auszugehen sein, daß die bei der Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens anfallenden Kosten nicht als Barauslagen im Sinne des § 76 Abs. 1 AVG zu qualifizieren sind, sondern als Kosten, die gemäß § 75 Abs. 1 AVG von der Behörde zu tragen sind (Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz). Eine Klarstellung dieser Frage erscheint jedoch insbesondere deshalb unvermeidbar, als § 8 demgegenüber sehr wohl ausdrücklich auch die Möglichkeit vorsieht, daß zur Erstellung von Umweltverträglichkeitsgutachten auch nichtamtliche Sachverständige zugelassen werden können. Die Kosten für nichtamtliche Sachverständige sind aber gem. § 76 Abs. 1 AVG 1950 von den Parteien zu tragen.

Zu § 9:

Diese Regelung eröffnet im Zusammenhalt mit den Bestimmungen des § 2 die bereits erwähnten Unsicherheiten. Die Regelung erweckt nämlich den Anschein, daß mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die unmittelbare Verpflichtung zur Einholung eines Umweltverträglichkeitsgutachtens in den in § 2 genannten Fällen eintritt. Die mit einem derartigen Verständnis verbundenen verfassungsrechtlichen Bedenken wurden bereits zu § 2 dargelegt. Daß aber andererseits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits in allen in Betracht kommenden Materiengesetzen die erforderlichen Regelungen hinsichtlich der Verpflichtung zur Einholung eines Umweltverträglichkeitsgutachtens eingebaut sein werden, erscheint allein schon deshalb nicht realistisch, als die Aufzählung in

- 9 -

§ 2 keine abschließende, sondern lediglich eine demonstrative ist.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt werden.

Klagenfurt, 1985-09-17

Für die Kärntner Landesregierung:

Der Landesamtsdirektor:

Dr. Lobenwein eh.

F.d.R.d.A.

