

91SN-2071ME

VEREINIGUNG
ÖSTERREICHISCHER
INDUSTRIELLER



An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1010 Wien

H. Kleingrober

Betrifft	GESETZENTWURF
Zi.	<i>31. GE 988</i>
Datum:	11. JULI 1989
Verteilt	<i>12. Juli 1989</i>

Wien, 1989 07 07
Dr. Ri/Dk/400

Betrifft: Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz

Die Vereinigung österreichischer Industrieller erlaubt sich, im Nachhang zu ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes ein von Univ.Prof.DDr. Heinz Mayer zu diesem Gesetzentwurf erarbeitetes Gutachten mit der Bitte um Kenntnisnahme zu übersenden.

VEREINIGUNG ÖSTERREICHISCHER INDUSTRIELLER

Richter

(Dr. Verena Richter)

Kunz

(DVw. Ingomar Kunz)

Beilagen

DDR. HEINZ MAYER
Universitätsprofessor

4. 7. 1989

**Betrifft: Entwurf eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes;
Rechtsgutachten**

Zu dem vom BM für Umwelt, Jugend und Familie vorgelegten Entwurf eines "Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes - UVP-G" (Zl 03.4751/2-4/89) und den damit aufgeworfenen grundsätzlichen Problemen erstatte ich nachstehendes

Rechtsgutachten

I. Allgemeines

Der vorliegende Entwurf ist vor dem Hintergrund einer - besonders in den letzten Jahren - verstärkt geführten Diskussion über eine mögliche Erfassung "umweltbelastender Projekte" durch das Verwaltungsrecht zu sehen; diese Diskussion wurde und wird international geführt (vgl dazu zB Pauger, Umweltverträglichkeitsprüfung und ihre Einbindung in das bestehende Rechtssystem, ÖJZ 1984, 505). Im Prinzip geht es dabei vor allem um die Möglichkeit, bestimmte Projekte in einem möglichst frühen Zeitpunkt "gesamthaft" in ihren Umweltauswirkungen zu erfassen. Eine umfassende Begutachtung bereits im Planungsstadium soll vorgesehen werden. In der Literatur wird stets auch ein weiterer Aspekt in die Betrachtung einbezogen; es geht um eine stärkere Einbindung der Bürger in die durchzuführenden Verwaltungsverfahren - Stichwort: "Bürgerbeteiligung" (vgl zB Raschauer, Die Umweltverträglichkeitsprüfung [oJ] 16).

Auf europäischer Ebene kam es 1985 zur Erlassung einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt der EG vom 5. Juli 1985, L 175/40 - abgedruckt bei Raschauer, aaO 60 ff), die diese Zielsetzungen für die Mitgliedstaaten verbindlich machte (vgl dazu zB Erbguth, Der Entwurf eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung: Musterfall querschnittsorientierter Gesetzgebung aufgrund EG-Rechts? NVwZ 1988, 969 ff). Die Art der Umsetzung

dieser Zielsetzungen zu bestimmen, obliegt den Mitgliedstaaten; es kann insb eine UVP in den einzelnen Verwaltungsverfahren oder aber in einem eigenen Verfahren vorgesehen werden (Art 2 Abs 2 EG-RL).

Für die rechtliche Verwirklichung einer UVP stellen sich zunächst einige zentrale rechtspolitische Fragen:

1. Welche "Projekte" sollen einer UVP unterzogen werden?
2. Soll eine UVP in einem eigenen Gesetz umfassend vorgesehen werden, oder sollen materienspezifische UVP in den jeweiligen Genehmigungsverfahren durchgeführt werden?
3. Was ist Maßstab einer UVP?
4. Welche Rechtswirkung hat das Ergebnis einer UVP?

Je nachdem wie man diese grundlegenden Fragen beantwortet, bestehen für die rechtliche Verwirklichung einer UVP unterschiedliche verfassungsrechtliche Determinanten; diese ergeben sich vor allem aus der in Österreich besonders kasuistisch geregelten verfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeiten (zuletzt zB Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise [1989]), aber auch aus dem Rechtsstaatsprinzip uam.

Untersucht man den vorliegenden Entwurf daraufhin, welche Antworten auf die skizzierten Fragen ihm zu Grunde liegen, so sind vor allem die Fragen 3 und 4 von entscheiden

der Bedeutung; hier liegt die wesentliche juristische Substanz. Demgemäß lege ich die Antworten auf die Fragen 1 und 2 nur kurz dar und behandle sie in der Folge nicht mehr eingehender: Der Kreis der "Projekte", die einer UVP unterliegen, ist im wesentlichen in einem Anhang zu § 3 des Entwurfes (Anhang I) bestimmt (vgl näher auch § 3 Abs 2-4, § 5). Die UVP ist nicht materienspezifisch, sondern in einem eigenen Gesetz ("konzentriert") vorgesehen. Die folgenden Ausführungen werden sich im wesentlichen und schwerwichtig mit dem Maßstab der UVP und mit der vorgesehenen Einbindung ihrer Ergebnisse in die jeweiligen Verwaltungsverfahren befassen; vor all dem ein kurzer Überblick über den Inhalt des Entwurfes.

II. Der Entwurf eines UVP-G in Grundzügen

Nach § 1 sind Vorhaben, bei denen mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, vor der "Inangriffnahme" einer UVP zu unterziehen; in einem Anhang I sind diejenigen Vorhaben aufgezählt, die einer UVP unterliegen (dazu gehören zB die Errichtung oder wesentliche Änderung von Raffinerien und bestimmter weiterer gewerblicher Betriebsanlagen). In diesem Anhang ist jeweils auch festgelegt, im Rahmen welches Verwaltungsverfahrens die UVP durchzuführen ist. Aufgabe der UVP ist es nach § 2, "die Auswirkungen zu identifizieren, zu beschreiben und zu bewerten, die ein Vorhaben" ua auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Ökosysteme und Landschaft "einzeln und insgesamt hat oder haben wird"; weiters sind "Maßnahmen und Bedingungen" darzulegen, die

das Verhältnis zwischen Vor- und Nachteilen des Projekts verbessern könnten, sowie Alternativen aufzuzeigen. Der Projektwerber hat dem LH eine Umweltverträglichkeitserklärung vorzulegen (§§ 4 f); diese ist allen für das Projekt zuständigen Behörden zu übermitteln (§ 6 Abs 1) und einem öffentlichen Einsichts- und Stellungnahmeverfahren zu unterziehen (§ 6 Abs 2 u 3; vgl auch § 7). Der LH hat die erforderlichen Sachverständigen zu bestellen (§ 8); diese bilden eine "Projektgruppe" (§ 9) und haben ein "gemeinsames Umweltverträglichkeitsgutachten zu erstellen" (§ 10 Abs 1); dieses ist zu veröffentlichen und in einem "öffentlichen Erörterungstermin" vorzustellen (§ 11). Die Ergebnisse der UVP sind von jeder zuständigen Behörde "nach Maßgabe der von ihr anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen" (§ 12 Abs 1 u 2); eine Verfahrenskonzentration ist für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung beim LH vorgesehen (§ 12 Abs 3). "Gesamtösterreichische Natur- und Umweltschutzorganisationen", die seit mindestens zehn Jahren als Vereine bestehen, können gegen Bescheide, die die Ergebnisse der UVP "nicht oder unzureichend berücksichtigen" die vorgesehenen Rechtsmittel ergreifen und Beschwerde an den VwGH erheben (§ 13). Schließlich wird angeordnet, daß der Projektwerber die Kosten der Umweltverträglichkeitserklärung (§ 4) zur Gänze zu tragen und zu den Kosten der UVP einen Beitrag in der Höhe von 0,4 % der Projektkosten zu leisten hat (§ 14).

Vorgeschlagen wird auch eine Ergänzung des Art 11 Abs 2 B-VG: die in dieser Vorschrift aufgezählten Angelegenheiten, bezüglich derer eine Bedarfskompetenz des Bundesgesetzgebers normiert ist, werden ergänzt durch die Wendung "die Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben, bei denen insbesondere auf Grund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ...".

III. UVP und Materienrecht

A. Die neue Kompetenz in Art 11 Abs 2 B-VG

Von zentraler Bedeutung ist das Verhältnis des durch den Entwurf erfaßten Sachbereiches zum Inhalt der jeweils anzuwendenden Verwaltungsvorschriften. Dabei kann zunächst einmal davon ausgegangen werden, daß sich die UVP sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesangelegenheiten erstreckt; ohne daß dies hier schon näher ausgeführt werden müßte, ergibt sich aus § 2 des Entwurfes, daß dieser "Umwelt" sehr umfassend versteht. Eine UVP, die im vorgesehenen Umfang durchgeführt wird, erfaßt stets sowohl Angelegenheiten, die in die Gesetzgebungs- und/oder Vollzugskompetenz des Bundes, wie auch solche, die in die Kompetenz der Länder fallen. Das folgt jedenfalls aus der umfassenden Aufgabenformulierung des § 2. In den Erläuterungen wird ausgeführt, daß es sich "bei dem vorliegenden Entwurf ... vor allem um ein verfahrensrechtliches Regelungsmodell" handelt (Seite 21). Damit im Zusammenhang steht auch die neugeschaffene Kompetenzgrundlage des Art 11 Abs 2 B-VG; sie

wurde nach den zit Erläuterungen "zur Vermeidung von Auslegungsfragen" geschaffen; ergänzend wird beigefügt, daß sich der Entwurf "in einzelnen Zusammenhängen, insbesondere hinsichtlich der Bestimmung des § 12 ... auf die einschlägigen Kompetenztatbestände des Art 10 B-VG ..." stützt.

Mit dieser Begründung können die Erläuterungen die kompetenzrechtliche Problematik freilich nicht verdecken. Geht man von der Einsicht aus, daß eine UVP sowohl Angelegenheiten aus dem Kompetenzbereich des Bundes, wie auch solche aus dem Kompetenzbereich des Landes zu erfassen hat - § 2 des Entwurfes läßt eine andere Auffassung nicht zu -, so stellt sich zunächst die Frage, wo die Kompetenz des Bundes für eine derartige Regelung begründet ist. Man wird diese zunächst in der geänderten Fassung des Art 11 Abs 2 B-VG zu suchen haben; die neu vorgesehene Bedarfskompetenz des Bundes zur Regelung von Umweltverträglichkeitsprüfungen ist näher zu erörtern. Dabei handelt es sich freilich nicht um eine verfassungsrechtliche Neuregelung, die nur "zur Vermeidung von Auslegungsfragen" angebracht ist. Denn nach der derzeit geltenden Verfassungsrechtslage ist es zweifellos nicht zulässig, daß der Bundesgesetzgeber, gestützt auf Art 11 Abs 2 B-VG, eine Bundesbehörde (im funktionellen Sinn) ermächtigt, verfahrensrechtliche Akte zu setzen, die als Teilakte eines in die Landeskompetenz fallenden Verfahrens anzusehen sind. Mit anderen Worten: die "sachliche Zuständigkeit" einer Behörde umfaßt nicht nur die Befugnis zur Sachentscheidung, sondern auch die Befugnis zur Setzung

aller auf diese abzielenden Teilakte; jeder einzelne Verfahrensschritt ist somit Ausfluß eigener Sachzuständigkeit. Jede Regelung, die für bestimmte Teilakte eine eigene Zuständigkeit normiert, berührt somit die sachliche Zuständigkeit. Daraus folgt, daß nur der Gesetzgeber, der zur Normierung der sachlichen Zuständigkeit und das heißt: zur inhaltlichen Regelung der betreffenden Verwaltungsangelegenheit zuständig ist, besondere Zuständigkeiten für einzelne Verfahrensschritte in dieser Verwaltungsangelegenheit normieren kann (vgl auch näher Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration [1985] 46 ff).

Der vorliegende Entwurf begründet - ohne daß dies im einzelnen näher ausgeführt werden müßte - eine Zuständigkeit des Landeshauptmannes, bestimmte Verfahrensschritte auch in Angelegenheiten zu setzen, die in die autonome Vollzugskompetenz des Landes fallen (§ 4 Abs 1, § 5, § 6 Abs 1, § 7, § 8 uam). Damit wird eine Kompetenz des Landes als Materiengesetzgeber in Anspruch genommen, weil eben nur der Materiengesetzgeber die sachliche Zuständigkeit, die auch alle Verfahrensakte umfaßt, regeln kann. Dies bedeutet, daß die vorgeschlagene Änderung des Art 11 Abs 2 B-VG nur dann eine kompetenzrechtliche Basis für den vorliegenden Entwurf bildet, wenn man annimmt, daß sie mehr bewirkt, als die Erläuterungen darzutun versuchen. Man müßte davon ausgehen, daß die Neuregelung eine Kompetenz des Bundes begründet, bestimmte sachliche Zuständigkeitsregelungen für UVP zu treffen; damit würde es sich freilich

um eine Kompetenzänderung zu Lasten der Länder gem Art 44 Abs 2 B-VG handeln.

Ob man die vorgeschlagene Formulierung in diesem Sinne deuten kann, ist freilich zweifelhaft; zwar könnte ein solches Ergebnis wohl auf den Text gestützt sein, die Erläuterungen scheinen aber eher davon auszugehen, daß auch die Neufassung des Art 11 Abs 2 B-VG nur die Kompetenz zur Verfahrensgesetzgebung erfaßt. Naheliegend könnte auch sein, daß die Verfasser des Entwurfes das Kompetenzproblem in seiner ganzen Dimension nicht gesehen haben. Dies ergibt sich vor allem daraus, daß ausgeführt wird, daß der Entwurf des UVP-G sich "in einzelnen Zusammenhängen ... auf die einschlägigen Kompetenztatbestände des Art 10 B-VG" stützt. Damit wird offenkundig davon ausgegangen, daß die Neufassung des Art 11 Abs 2 B-VG eben nicht mehr als das Verfahrensrecht erfaßt.

B. Die kompetenzrechtliche Problematik einzelner Bestimmungen des Entwurfes

Aus den Überlegungen zur Kompetenzbestimmung des Art 11 Abs 2 B-VG unter Berücksichtigung ihrer vorgeschlagenen Neufassung ergibt sich zunächst, daß der Entwurf des UVP-G kompetenzrechtlich insofern keine Deckung im B-VG findet, als er materielle Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen des Landes erfaßt; dies bedeutet vorerst einmal ganz allgemein, daß die Zuständigkeiten des LH insofern verfassungsrechtlich unzulässig sind, als dieser ermächtigt wird, in Angelegenheiten der autonomen Landesverwaltung Verfahrensakte zu setzen.

Ohne Zweifel verfassungswidrig ist auch § 3 Abs 6; denn diese Bestimmung ordnet an, daß "vor der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung ... für Vorhaben, die einer solchen Prüfung unterliegen, behördliche Bewilligungen und Genehmigungen nicht erteilt und gesetzlich vorgeschriebene Anzeigen nicht zur Kenntnis genommen werden" dürfen. Soweit diese Vorschrift Bewilligungen und Anzeigen erfaßt, die durch Landesgesetz vorgesehen sind (zB Naturschutz), trifft sie eine materiellrechtliche Regelung, die nach der Kompetenzverteilung dem Landesgesetzgeber zusteht; nach der bestehenden wie auch nach der vorgeschlagenen (oben A.) Kompetenzrechtslage kann der Bundesgesetzgeber nicht zulässigerweise anordnen, daß eine landesrechtlich vorgesehene Bewilligung in bestimmten Fällen nicht erteilt, oder eine Anzeige nicht zur Kenntnis genommen werden darf. Diesem Ergebnis kann auch nicht unter Berufung auf ein Berücksichtigungsgebot entgegengetreten werden. Selbst wenn man nämlich Pernthaler (Raumordnung und Verfassung I [1975] 218 ff; Kompetenzverteilung in der Krise [1989] 57 ff insb 61), der wohl die weitestgehende Auffassung von einem "Berücksichtigungsprinzip" vertritt, folgen möchte (kritisch zu diesem Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration [1985] 32 ff, insb 38 ff), wäre die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung nicht begründbar; denn auch Pernthaler schreibt klar und deutlich: "Die "Berücksichtigung" darf nicht in Regelung kompetenzfremder Ziele umschlagen" (Kompetenzverteilung in der Krise [1989] 61). Eben eine solche Regelung trifft aber § 3 Abs 6 des Entwurfes; denn die Anordnung, daß eine vorgesehene Be

willigung nicht erteilt werden darf, enthält eine strikte Bindung der Behörde. § 3 Abs 6 des Entwurfes ist insofern verfassungswidrig, als er landesrechtlich vorgesehene Bewilligungen und Anzeigen erfaßt.

Die dargelegte kompetenzrechtliche Problematik betrifft auch die Bestimmung, die den Angelpunkt des ganzen Entwurfes bildet, den § 12. Diese Vorschrift regelt - neben einer hier nicht zu erörternden Verfahrenskonzentration - die Bedeutung des Ergebnisses einer UVP in den einzelnen Verwaltungsverfahren, genauer: es wird angeordnet, daß das Ergebnis einer UVP von der oder den, je nach Materie zuständigen Behörde(n) "nach Maßgabe der ... anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen" ist. Daß das "Wie dieses Einfließens" der Ergebnisse einer UVP in die einzelnen Verwaltungsverfahren zum zentralen Problem dieser Regelung gehört, wurde schon in der Literatur betont (Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung 31 ff; für die ganz ähnlich gelagerten Probleme in der Bundesrepublik zB Steinberg, Bemerkungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl 1988, 995 f, insb 998 f; Erbguth, Der Entwurf eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung: Musterfall querschnittsorientierter Gesetzgebung aufgrund EG-Rechts? NVwZ 1988, 969 ff insb 973 f - alle mwN).

Fragt man nun nach der Tragweite des im § 12 Abs 1 und Abs 2 des Entwurfes vorgesehenen Berücksichtigungsgebotes, so muß zunächst beachtet werden, daß die Berücksichtigung "nach Maßgabe der ... anzuwendenden Verwaltungsvorschrif-

ten" zu erfolgen hat. Dies bedeutet, daß das Berücksichtigungsgebot den materiellrechtlichen Ermächtigungsbereich der jeweils sachlich zuständigen Behörden nicht verändert; der Inhalt der behördlichen Akte muß auch im Falle einer UVP ausschließlich in den von der Behörde anzuwendenden Verwaltungsvorschriften gedeckt sein. In dieser Situation stellt sich die Frage, was eine UVP für einen Sinn haben soll, wenn der Inhalt behördlicher Entscheidungen durch sie nicht bestimmt werden kann? Was soll der Zweck einer zu berücksichtigenden "integrativen Gesamtbeurteilung" (Erläuterungen, Seite 18) sein, wenn die Behörde ihre Entscheidung ausschließlich auf die von ihr anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu stützen hat und dabei ohnehin nach dem AVG von Amts wegen nach dem Grundsatz der materiellen Wahrheit vorzugehen hat? Gesetzmäßig handelt die Behörde jedenfalls nur dann, wenn sie sämtliche Entscheidungsgrundlagen, die sie den anzuwendenden Vorschriften zu entnehmen hat, ordnungsgemäß ermittelt und ihrer Entscheidung zu Grunde legt. Eine "Berücksichtigung" des Ergebnisses einer UVP kann - eine gesetzmäßig handelnde Behörde vorausgesetzt - nicht mehr an Entscheidungsgrundlagen bringen, als ohnehin sonst auch von der Behörde in einem ordentlichen Ermittlungsverfahren aufbereitet werden müßten. Eben diese Frage hat auch die deutsche Lehre eingehend diskutiert (vgl die zit Untersuchungen von Steinberg und Erbguth sowie die bei diesen Autoren zit weiteren Nachweise) und ist in diesem Punkt zum Ergebnis gelangt, daß - ohne Änderung des materiellen Rechts - "eine Berücksichtigungsfähigkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung in ihrem überfachlichen, integrativen

Gehalt ... ausscheidet" (Erbguth, NVwZ 1988, 973); ähnlich drückt diesen Gedanken Steinberg aus, wenn er schreibt, daß "das Fehlen entsprechender Auffangbestimmungen ... die Umsetzung des integrativen Ansatzes der Umweltverträglichkeitsprüfung schwächen, möglicherweise gar leerlaufen lassen" und (DVBl 1988, 999).

Man könnte in dieser Situation daran denken, daß die Behörde, die ein Umweltverträglichkeitsgutachten "zu berücksichtigen" hat, dies in der Weise tun könnte, daß sie die von ihr erteilte Bewilligung mit Auflagen versieht, die dem Ergebnis der UVP Rechnung tragen. Eine solche Möglichkeit scheint Raschauer (Umweltverträglichkeitsprüfung 32) anzudeuten. Demgegenüber ist freilich festzuhalten, daß nach hL und Rechtsprechung Auflagen als "inhaltliche Bestandteile des Spruchs von Bescheiden" (Adamovich - Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht³ [1987] 273) nur dann vorgesehen werden dürfen, wenn das von der Behörde anzuwendende Gesetz dies vorsieht; aus dem Legalitätsprinzip wird zutreffend abgeleitet, daß Auflagen unzulässig sind, wenn sie in dem von der Behörde zu vollziehenden Gesetz keine Deckung finden (vgl etwa Antoniolli - Kojá, Allgemeines Verwaltungsrecht² [1986] 510; Duschanek, Nebenbestimmungen im Bescheid, ÖZW 1985, 7 ff, insb 14 mwN von Lit und Jud; weiters VwSlgNF 6845 A und VwGH 10.10.1979, Zl 1902/79). Diese prinzipielle Auffassung wurde in der verwaltungsrechtlichen Literatur schon vor Jahrzehnten vertreten (vgl Huber , Verwaltungsrechtliche Auflagen und Bedingungen und

ihr Zusammenhang mit dem Hauptinhalt von günstigen Verwaltungsakten [1955] 78 ff; früher schon zB Sulser, Bedingung und Auflage [1919] 64 ff).

Da nun aber die Behörde die Ergebnisse der UVP nur "nach Maßgabe der von ihr anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen" hat, ist sie auch nur dann befugt, Auflagen vorzuschreiben, wenn die von ihr anzuwendenden Rechtsvorschriften eine derartige Ermächtigung enthalten. Soweit eine solche Ermächtigung nicht besteht, ist es der Behörde verwehrt, dem Ergebnis einer UVP durch Auflagen Rechnung zu tragen; ihr Handlungsspielraum bleibt auch in diesem Fall unverändert, ein "Überspringen" des Ermächtigungsbereiches wäre aus kompetenzrechtlichen und rechtsstaatlichen Rücksichten unzulässig (in diesem Sinne auch die deutsche Lehre; vgl zB Erbguth, NVwZ 1988, 973). Im Ergebnis bedeutet dies, daß die im § 12 des Entwurfes angeordnete "Berücksichtigung" dann nicht durch Vorschreibung von Auflagen erfolgen kann, wenn die Behörde zur Vorschreibung solcher Auflagen nach dem Gesetz, das sie anzuwenden hat, nicht ermächtigt ist. Enthält dieses Gesetz aber eine solche Ermächtigung, dann hat die Behörde die zur Erreichung der gesetzlichen Ziele erforderlichen Auflagen - mit oder ohne UVP - ohnehin vorzuschreiben.

In der einschlägigen Literatur der Bundesrepublik Deutschland wird auch die Frage diskutiert, ob eine "Berücksichtigung" des Ergebnisses einer UVP bei Ermessensentscheidungen eine Rolle spielen könne, ob die Behörde also dann, wenn die Erteilung einer Genehmigung in ihrem Ermes-

sen liegt, bei der Abwägung der relevanten Gesichtspunkte auch auf die UVP Bedacht nehmen dürfe (dies scheint der Standpunkt der Begründung des bundesdeutschen Entwurfes eines UVP-G zu sein; vgl BR-Drucksache 335/88, 79; BT-Drucksache 11/3919, 27 f). Für die deutsche Lehre hat diese Auffassung Steinberg (DVBl 1988, 999) ausdrücklich verneint; er hat ausdrücklich festgehalten, daß die "Gesetzeszwecke die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte bei der Ausübung des Ermessens beschränken". Im Ergebnis gelte das Gleiche auch für unbestimmte Gesetzesbegriffe (vgl auch im Ergebnis Hoppe - Plüchel, Zur Anwendung der Art 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl 1988, 6 ff).

Im Prinzip ist die Situation in Österreich nicht anders als in der BRD; es ist vor allem unbestritten, daß Ermessensentscheidungen "im Sinne des Gesetzes" (Art 130 Abs 2 B-VG) zu üben sind und daß sich die Behörde bei ihrer Ermessensübung nicht von Erwägungen, die im von ihr anzuwendenden Gesetz keine Deckung finden, leiten lassen darf (vgl dazu umfassend mwN Antoniolli - Kojas, aaO 233 ff; Adamovich - Funk, aaO 117 ff - insb 122 f, alle mwN). Auch in diesen Fällen muß daher davon ausgegangen werden, daß der aus dem zu vollziehenden Gesetz abzuleitende Ermächtigungsbereich der Behörde durch eine UVP als solche nicht erweitert wird, oder wie dies Erbguth (aaO, 973) ausdrückt: "daß ein weiter, auch außer(fach)gesetzliche Vorgaben erfassender Prüfungsrahmen gerade keine entsprechend erweiterten Entscheidungsbefugnisse ... nach sich zieht".

Damit sei zum Ausgangspunkt zurückgekehrt und die Bestimmung des § 12 des Entwurfes in verfassungs- genauer: in kompetenzrechtlicher Hinsicht beurteilt: die "Berücksichtigungsregel" ist nur dann kompetenzrechtlich unbedenklich, wenn man sie - ihren Wortlaut streng beachtend - so interpretiert, wie vorstehend dargetan; diesfalls kann sie aber keinerlei materiellrechtliche Bedeutung haben und das heißt: ein Beitrag zum Schutz der in den §§ 1 f des Entwurfes umschriebenen Rechtsgüter ist mit einer UVP nicht verbunden. Jede andere Auslegung des § 12 des Entwurfes würde die Bestimmung als verfassungswidrig erscheinen lassen. Der vorliegende Entwurf eines UVP-Gesetzes darf nicht verkennen lassen, daß er für sich allein keine inhaltliche Verbesserung des Umweltrechtes bewirken kann; eine solche kann in der bestehenden kompetenzrechtlichen Situation nur durch eine entsprechende Ausgestaltung der materiellen Rechtsbereiche bewirkt werden.

In rechtspolitischer Hinsicht sei freilich noch ein Problem zumindest angedeutet: es scheint äußerst bedenklich, eine derart umfassende UVP, die weitreichende Bewertungen zu enthalten hat, unter weiter Einbeziehung der Öffentlichkeit (vgl nur die §§ 6, 11) durchzuführen, ohne daß gewährleistet ist, daß die Ergebnisse auch im jeweiligen Genehmigungsverfahren umgesetzt werden können. Es kann dabei sehr leicht die Situation eintreten, daß im Rahmen einer UVP bestimmte Problemlagen intensiv untersucht und erörtert werden und daß die erzielten Ergebnisse überhaupt nicht oder zumindest nicht in dieser Form rechtlich verwer-

tet werden können. Daß derartige Situationen geradezu als provokant empfunden werden und zu erheblichen Spannungen mit einer engagierten Öffentlichkeit führen können, liegt auf der Hand.

IV. Der Rechtscharakter der UVP

In der österreichischen Literatur wurde gelegentlich die Frage erörtert, nach welchem "Modell" eine UVP gestaltet und in das Verwaltungsrecht eingebunden werden könnte (vgl insb Pauger, ÖJZ 1984, 508). Ohne auf diese - vor der Vorlage des hier behandelten Entwurfes erarbeiteten - Überlegungen im einzelnen eingehen zu müssen, kann davon ausgegangen werden, daß die Entwurfsverfasser offenbar das sogenannte "Gutachtensmodell" zu verwirklichen trachten (vgl auch Seite 21 der Erläuterungen). Grob gesprochen geht es nach diesen Vorstellungen dabei darum, im Rahmen einer UVP ein "Gutachten" zu erstellen, das dann in den jeweiligen Bewilligungsverfahren als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden soll.

Eine genauere Betrachtung des vorliegenden Entwurfes zeigt freilich, daß er einer so einfachen Erklärung nicht zugänglich ist. Ein Sachverständigengutachten im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechtes hat den für die zur Entscheidung berufene Behörde relevanten Sachverhalt zu klären. Welcher Sachverhalt relevant ist, ergibt sich aus den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften (vgl dazu Walter - Mayer, Grundriß des österr Verwaltungsverfahrenrechts⁴

[1987] 130 ff). Daraus folgt auch, daß ein "Projekt" - zB die Herstellung einer Anlage - nicht ein Verfahrensgegenstand ist; sind nämlich mehrere Bewilligungsverfahren durchzuführen, dann sind in jedem Verfahren andere Aspekte des Projektes von rechtlicher Relevanz, woraus wiederum folgt, daß in jedem dieser Verfahren ein anderer Verfahrensgegenstand vorliegt. Denn dieser ergibt sich stets aus dem Antrag des Bewilligungswerbers im Lichte der von der Behörde anzuwendenden Vorschriften (vgl dazu ganz allgemein auch Ringhofer, Der Sachverhalt im verwaltungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren, FS VwH [1976] 359 f).

Hält man sich diese - keineswegs neuen, sondern vielmehr längst gesicherten Einsichten vor Augen, so zeigt sich, daß das vorgesehene Umweltverträglichkeitsgutachten keineswegs ein "normales" Gutachten zum Verfahrensgegenstand darstellt, wie dies Raschauer (Umweltverträglichkeitsprüfung 40) anzunehmen scheint. Die umfassende Aufgabe der UVP, die im § 2 des Entwurfes umschrieben ist, erfaßt jedenfalls mehr als einen prozessualen Verfahrensgegenstand; denn wenn zB angeordnet wird, daß sich eine UVP auf Auswirkungen zu beziehen hat, die ein "Vorhaben" auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Wasser, Luft, Landschaft etc hat, dann sind damit ohne Zweifel Angelegenheiten verschiedener Verwaltungsvorschriften und damit auch verschiedene "Verfahrensgegenstände" erfaßt. Es sei betont, daß ja gerade in der "integrativen Gesamtbeurteilung" das Wesen der UVP erblickt wird (Seite 18 der Erläuterungen; vgl auch die Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfra-

gen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht, DVBl 1988, 21 ff). Völlig zutreffend spricht in diesem Zusammenhang Wahl vom "materiellen Gehalt" der UVP (Wahl, Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG Recht in das deutsche öffentliche Recht, DVBl 1988, 86 insb 87). Nur am Rande sei betont, daß man diesen materiellen Gehalt kompetenzrechtlich wohl von Art 11 Abs 2 in der vorgeschlagenen Fassung als erfaßt ansehen kann.

Was bedeutet dies im vorliegenden Zusammenhang? Vor allem, daß das Umweltverträglichkeitsgutachten als solches keineswegs ohne weiteres als geeignetes Sachverständigen-gutachten in den einzelnen Verwaltungsverfahren angesehen werden kann. Je nachdem, welcher Sachverhalt nach den einzelnen Verwaltungsvorschriften entscheidungsrelevant ist, wird das Umweltverträglichkeitsgutachten den relevanten Verfahrensgegenstand einmal mehr und einmal weniger verfehlen. Im einzelnen muß dies hier freilich dahingestellt bleiben.

Als entscheidend ist aber noch ein Punkt festzuhalten: die sogenannte "integrative Gesamtbeurteilung" (Seite 18 der Erläuterungen), die als solche einen "ganzheitlichen, medienüberprüfenden Ansatz" darstellen soll (vgl im einzelnen insb Wahl DVBl 1988, 87 ff sowie die zit Stellungnahme des Sachverständigenrates, DVBl 1988, 21 ff), kann als solche - soll sie mehr sein als eine bloße Summierung von Einzelerkenntnissen - in keinem Verwaltungsverfahren zur Entscheidungsgrundlage werden; denn dieser Aspekt wird im Re-

gelfall - da eben materienübergreifend - stets querschnittsartig Bundes- und Landeskompetenzen miteinbeziehen müssen. Solange die Kompetenzverteilung in der gegenwärtigen Ausprägung besteht, wird dieser Aspekt wohl nie von einem "Verfahrensgegenstand" im prozessualen Sinn erfaßt werden können. Es sei beigefügt, daß diese Problematik in der Diskussion der deutschen Verwaltungsrechtslehre in ihren vollen Tragweite erkannt und diskutiert wird (vgl dazu insb die zit Arbeiten von Erbguth, Steinberg, Wahl und Hoppe - Püchel); ob und inwieweit die dort zumindest im Ansatz entwickelten Lösungsmöglichkeiten in Österreich anwendbar sein können, bedarf zufolge der Verschiedenartigkeit der kompetenzrechtlichen Situation eingehender Überlegungen.

Gänzlich unklar ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung des § 5 Abs 3, soweit diese Bestimmung anordnet, daß eine UVP entfallen kann, wenn die Auswirkungen eines Vorhabens "in den noch durchzuführenden Verwaltungsverfahren ausreichend beurteilt werden können". Deutet man die Bestimmung verfassungskonform, so muß man zum Ergebnis kommen, daß § 5 Abs 3 immer anwendbar sein muß, weil alle Umstände, die von rechtlicher Relevanz sein können, in den einzelnen Verwaltungsverfahren stets vollständig zu erfassen sind. Wenn man die UVP über den nach den einzelnen Materiengesetzen abgesteckten Bereich hinausgehend versteht - was für die sog "integrative Gesamtbeurteilung" naheliegt - können die Voraussetzungen des § 5 Abs 3 hingegen nie vorliegen; diesfalls ist die Regelung freilich nur dann ver-

fassungskonform, wenn man davon ausgeht, daß die, die anzuwendenden Verwaltungsvorschriften tranzendierenden Fragestellungen ohne weitere rechtliche Bedeutung bleiben, vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet also überflüssigerweise festgestellt werden. Nimmt man aber an, über § 5 Abs 3 werden Sachverhaltselemente relevant, die durch die Verwaltungsvorschriften nicht erfaßt sind, so wäre die Regelung verfassungswidrig. Wie immer man es dreht: entweder ist § 5 Abs 3 immer anwendbar, dann ist das Gesetz sinnlos; oder § 5 Abs 3 ist nie anwendbar - dann ist die Bestimmung sinnlos, das UVP-G aber verfassungswidrig; oder aber man wählt eine dritte Lösung, die die Ergebnisse der beiden ersten vermeidet: dann ist die UVP vom rechtlichen Standpunkt aus gesehen überflüssig, weil sie nichts an verwertbaren Ergebnissen bringen kann, was nicht ohnedies sonst auch ermittelt würde.

Hat man erkannt, daß das Umweltverträglichkeitsgutachten nach dem vorliegenden Entwurf keineswegs eo ipso ein prozessual ausreichendes und verwertbares Gutachten in den einzelnen Bewilligungsverfahren ist, so stellen sich freilich verfassungsrechtliche Fragen. Der vorliegende Entwurf verpflichtet zunächst den Projektwerber, eine relativ eingehende Umweltverträglichkeitserklärung vorzulegen (§ 4; vgl auch Anhang II). Diese Verpflichtung bedeutet im Ergebnis, daß der Projektwerber eine Reihe von fachlich fundierten Stellungnahmen vorlegen muß. Die damit verbundenen Kosten hat er ebenso zu tragen wie einen Beitrag zu den Kosten der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Höhe von

0,4 % der Projektkosten (§ 14 des Entwurfes). Nun ist aber schon zweifelhaft, inwieweit es im System des österr. Verwaltungsverfahrens als zulässig angesehen werden kann, daß dem Antragsteller eine derart umfassende und teure Beweislast auferlegt wird (vgl. die diesbezüglichen Bedenken des BKA-VD zum Entwurf einer WRG-Novelle, GZ 600.067/13-V/2/88, Seite 9). Jeder sachlichen Rechtfertigung entbehrt eine derartige Verpflichtung aber wohl dann, wenn die vorzulegenden Untersuchungen rechtlich deshalb irrelevant sind, weil sie in keinem Bewilligungsverfahren als Entscheidungsgrundlage tauglich sind. Alle vorzulegenden Gutachten, die den integrativen Aspekt der UVP abdecken, gehören hierher. Gegen eine derartige Verpflichtung spricht das verfassungsrechtliche Gebot der sachlichen Rechtfertigung von Gesetzen (allgemein dazu Walter - Mayer, Grundriß des österr. Bundesverfassungsrechts⁶ [1988] 444 ff); damit kann die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit freilich nur angedeutet sein; eine genauere Untersuchung müßte sehr präzise auf einen konkreten Fall abstellen, weil es für die Beurteilung unter gleichheitsrechtlichen Aspekten auf spezifische Sachzusammenhänge ankommt.

Verfassungsrechtliche Bedenken aus dem Gleichheitssatz bestehen gegen § 14 Abs 1 des Entwurfes auch insofern, als diese Bestimmung die Höhe des vom "Projektwerber" zu tragenden Beitrages zu den Kosten der Umweltverträglichkeitsprüfung mit 0,4 % der Projektkosten festsetzt. Ich sehe schlechthin keinen sachlichen Zusammenhang zwischen den Projektkosten und den Kosten der Umweltverträglichkeitsprü-

fung. Es können bei der Errichtung einer Anlage sehr hohe Projektkosten auflaufen, die Kosten einer UVP aber sehr niedrig sein und umgekehrt. Auch ein allenfalls als sachliche Rechtfertigung herangezogenes öffentliches Interesse an einer UVP steht in keinem Zusammenhang mit den Projektkosten. Ich halte die Verknüpfung von Projektkosten und Höhe des Kostenbeitrages zur UVP mangels Sachzusammenhanges für gleichheitswidrig. Auch hier wären freilich im konkreten Einzelfall genauere Überlegungen anzustellen.

V. Die Rechtsmittelbefugnis nach § 13 des Entwurfes

Anders als der deutsche Entwurf eines UVP (vgl dazu BT-Drucksache 11/3919, Seite 26) schafft der vorliegende Entwurf im § 13 nicht nur Berufungsrechte im Verwaltungsverfahren, sondern auch eine Beschwerdemöglichkeit an den VwGH. Die Berufungs- und Beschwerdelegitimation wird "gesamtösterreichischen Natur- und Umweltschutzorganisationen, die seit mindestens zehn Jahren als Vereine mit einem solche Vereinszweck angemeldet sind" eingeräumt; angefochten werden können sämtliche Bescheide, in denen die Ergebnisse einer UVP gem § 12 des Entwurfes zu berücksichtigen sind. Nach den Erläuterungen soll "Gegenstand der Verbandsbeschwerdebefugnis ... die Frage sein, ob eine nach § 12 ergangene Entscheidung den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend Rechnung trägt oder sich als in der Hinsicht verfahrensfehlerhaft erweist" (Seite 33 der Erläuterungen). Diese Regelung basiert nicht nur auf ganz unklaren Einsichten in das Rechtsschutzsystem und ist

dementsprechend verunglückt; sie ist auch in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig.

Zunächst ist festzuhalten, daß nach hL und Jud die Schaffung einer Parteistellung und sohin auch die Einräumung eines Berufungsrechtes in die Kompetenz des Materien-gesetzgebers fällt (vgl Walter - Mayer, Verwaltungsverfahrenrecht⁴ 46 f mwN). Die Begründung einer Berufungslegitimation in Naturschutzangelegenheiten ist demnach Sache des Landesgesetzgebers, in Angelegenheiten des Wasserrechtes des Bundesgesetzgebers, um nur Beispiele zu nennen. Eine bundesgesetzliche Regelung, wie sie § 13 des Entwurfes vorsieht, greift somit insoweit in die Kompetenz des Landesgesetzgebers ein, als sie eine Berufungslegitimation in Angelegenheiten des Landes begründet. Dem kann auch die Neuformulierung des Art 11 Abs 2 B-VG nicht entgegengehalten werden; denn diese Regelung soll nach der erklärten Absicht der Erläuterungen (Seite 21) nur zur Erlassung von Verfahrensvorschriften ermächtigen (vgl auch unter III A), die Begründung eines Berufungsrechtes ist aber keine verfahrensrechtliche, sondern eine materiellrechtliche Regelung. Was für das Berufungsrecht gilt, gilt auch für die Legitimation zur Verwaltungsgerichtshofbeschwerde; nach Art 131 Abs 2 B-VG - diese Bestimmung ist die alleinige verfassungsrechtliche Grundlage für die vorgesehene "Verbandsbeschwerde" - ist ausschließlich der Materien-gesetzgeber zuständig, eine Beschwerdelegitimation vorzusehen (zB Oberndorfer, Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit [1983] 70). Die Regelung des § 13 ist daher auch

insoweit verfassungswidrig, als sie eine Beschwerdelegitimation in Landesangelegenheiten vorsieht.

Abgesehen von der dargelegten Verfassungswidrigkeit in kompetenzrechtlicher Hinsicht ist § 13 des Entwurfes wohl auch gleichheitswidrig. Es ist davon auszugehen, daß die im § 13 vorgesehenen Rechtsmittel - und Beschwerdebefugnisse jedenfalls nicht zur Verfolgung subjektiver Rechte, sondern zur Wahrung öffentlicher Interessen dienen; im einzelnen wird darauf noch einzugehen sein. Eine derartige Regelung ist zwar im Prinzip zulässig, der Gesetzgeber hat aber auch hier den Gleichheitssatz zu beachten; er darf Berufungs- und Beschwerderechte nicht willkürlich, sondern nur nach sachlichen Gesichtspunkten einräumen. Hier ist zunächst zu fragen, wodurch es gerechtfertigt ist, Rechtsmittelbefugnisse zur Wahrung öffentlicher Interessen privaten Vereinen und hier wiederum nur solchen, die schon seit mindestens zehn Jahren bestehen, einzuräumen? Wesentlich naheliegender schiene es doch, derartige Befugnisse zumindest auch solchen Körperschaften oder Behörden einzuräumen, in deren zentralen Aufgabenbereich die Wahrung dieser oder damit zusammenhängender Interessen zumindest auch gehört. Die vorgenommene Abgrenzung scheint gänzlich willkürlich. Unerfindlich bleibt aber auch, welcher Sachzusammenhang zwischen der Rechtsmittelbefugnis und dem erforderlichen zehnjährigen Bestand des Vereines bestehen soll. Auch diese Einschränkung ist wohl gleichheitswidrig.

Die unklaren Vorstellungen, die dieser Bestimmung zu Grunde liegen, werfen ein weiteres verfassungsrechtliches

Problem auf: Prozeßgegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nach § 13 soll die mangelhafte oder unterbliebene Berücksichtigung der UVP in den jeweiligen Bewilligungsbescheiden sein; die Erläuterungen sprechen davon, daß "Gegenstand der Verbandsbeschwerdebefugnis ... die Frage" der Berücksichtigung des Ergebnisses einer UVP sein soll.

Es ist davon auszugehen, daß dem VwGH nach der Verfassung die Kompetenz zur Rechtskontrolle eingeräumt ist; eine andere Prüfungsbefugnis darf ihm durch den einfachen Gesetzgeber nicht vorgeschrieben werden. Der VwGH hat daher ausschließlich zu prüfen, ob ein Bescheid der Rechtsordnung entspricht; er ist insb nicht zuständig, "Fragen" zu entscheiden, sondern Bescheide allenfalls aufzuheben. Bescheide sind aber auch nach dem vorliegenden Entwurf nie allein deshalb rechtswidrig, weil sie eine UVP nicht berücksichtigen. Dies folgt daraus, daß eine solche Berücksichtigung nur "nach Maßgabe der ... anzuwendenden Verwaltungsvorschriften" zu erfolgen hat. Rechtswidrig kann ein Bescheid gem § 12 daher dann sein, wenn er dem materiellen Recht nicht entspricht oder wenn er an einem wesentlichen Verfahrensmangel leidet (näher § 42 VwGG). Ein solcher könnte im vorliegenden Zusammenhang nur dann angenommen werden, wenn die Behörde in ihrem Bescheid tatsächlich eine UVP nicht oder nur mangelhaft berücksichtigt hat, bei gehöriger Berücksichtigung im Lichte der anzuwendenden materiellen Verwaltungsvorschriften aber zu einem anderen inhaltlichen Ergebnis hätte kommen können. Nur wenn man § 13 in

diesem Sinne deuten kann, was freilich angesichts der eher laienhaften Erläuterungen (Seite 33) fragwürdig scheint, ist die Regelung in dieser Hinsicht verfassungskonform. Die vorgeschlagene Regelung ist nicht nur verfassungswidrig, sondern auch rechtspolitisch bedenklich. Die Einräumung von derart weitgehenden prozessualen Rechten an private Rechtssubjekte, denen jede subjektiv-rechtliche Betroffenheit fehlt, ist ein Systembruch im geltenden Rechtsschutzsystem. Daran ändert auch nichts, wenn man meint, § 13 des Entwurfes trage den dort genannten Rechtssubjekten die Wahrung öffentlicher Interessen auf; denn diese Rechtssubjekte können nach privatautonomer Willkür diese öffentlichen Interessen wahren - oder auch nicht. Instrumente subjektiven Rechtsschutzes, die nach Belieben zur Wahrung öffentlicher Interessen eingesetzt werden können, stellen eine "Verwilderung" unseres Rechtsschutzsystems dar.

VI. Allgemeine abschließende Betrachtungen

Die vorstehenden Überlegungen konnten nur auf die hauptsächlichen - vor allem verfassungsrechtlichen - Probleme des Entwurfes eines UVP-Gesetzes eingehen. Es sei aber abschließend festgehalten, daß dieser Entwurf eine Reihe weiterer äußerst schwieriger Probleme aufwirft, die zum Teil dogmatischer, zum Teil rechtspolitischer Natur sind. Eine allgemeine Charakterisierung soll dieses Rechtsgutachten abschließen:

1. Der Entwurf ist sowohl inhaltlich wie auch im Aufbau deutlich erkennbar an der EG-Richtlinie (85/337/EWG; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175/40 vom 5.7.1985 - vgl DVBl 1987, 829 ff) und am bundesdeutschen Entwurf eines UVP-G (BT-Drucksache 11/3919) orientiert. Dabei werden relativ kritiklos und ohne Bedachtnahme auf Strukturen und Besonderheiten der österreichischen Rechtsordnung manche Vorbildregelungen fast wörtlich abgeschrieben.

2. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeiten der Einführung einer UVP unter Bedachtnahme auf die zit EG-Richtlinie breit und ausführlich diskutiert und eine Reihe von Fragen, die auch in Österreich von Bedeutung wären, offengelegt wurden, fußt der österr Entwurf auf ganz unklaren Vorstellungen. Dies betrifft auch die Kernpunkte: während zB die Erläuterungen zum bundesdeutschen Entwurf die mit § 12 aufgeworfenen zentralen Probleme der "Berücksichtigung" der Ergebnisse der UVP, basierend auf umfangreichen wissenschaftlichen Bemühungen, klar offenlegen und Lösungsansätze entwickeln (Seite 26 der zit BT Drucksache), begnügen sich die Erläuterungen zum entsprechenden § 12 des österr Entwurfes hier mit wenigen Zeilen, die zT nichtssagend, zT irreführend sind. An der entscheidenden Frage der Vereinbarkeit einer solchen Berücksichtigung mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung wird vorbeigegangen. Es wird verschwiegen, daß ohne eine entsprechende Änderung der materiellrechtlichen Vorschriften der um-

weltpolitische Zweck der UVP nicht erreichbar ist. Trotz des enormen Aufwandes, den eine Gesetzwerdung dieses Entwurfes für Behörden und Projektwerber bewirken würde, darf ihm aus kompetenzrechtlichen Gründen keine nennenswerte rechtliche Bedeutung zukommen.

3. Der weite, höchst unbestimmt umschriebene Prüfungsrahmen der UVP (§ 2) steht in keinem Verhältnis zur rechtlichen Umsetzbarkeit des Ergebnisses. Es ist geradezu systemimmanent, daß die unter beachtlicher Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführende UVP nur zum Teil und nur in sehr differenzierter Weise in den einzelnen Bewilligungsverfahren verwertbar ist; dies folgt nicht zuletzt aus den vorgesehenen Prüfungskriterien des § 2, die völlig unbestimmt und mit den Schutzzwecken der einzelnen Verwaltungsvorschriften nicht koordiniert sind. Jede Projektgruppe hat somit einen erheblichen Spielraum bei der Abgrenzung ihres Aufgabenbereiches. Für die vorgeschriebene "Bewertung" von Auswirkungen fehlt jeder Maßstab. Die Gefahr, daß eine UVP in einer kritischen und sensibilisierten Öffentlichkeit Erwartungen erweckt, die rechtlich nicht zu befriedigen sind, liegt auf der Hand. Daß eine UVP auch dazu benützt werden kann, einen politischen Druck auf die Legalität der Verwaltung zu erzeugen, sei ebenfalls bedacht.
4. Eine geradezu rechtsstaatswidrige Tendenz des Entwurfes ist darin zu erblicken, daß der Rechtsschutz gegen

Säumnis der Verwaltung geradezu vernichtet wird. Solange ein Umweltverträglichkeitsgutachten nicht erstellt wurde, kann kein Bewilligungsverfahren abgeschlossen werden; die Fertigstellung des Gutachtens ist an keine Frist gebunden und vom Projektwerber nicht durchzusetzen. In kennzeichnender Zurückhaltung heißt es dazu in den Erläuterungen nur: "Für die Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens kann aus naheliegenden Gründen keine generell - abstrakt festgesetzte Frist vorgeschrieben werden" (Seite 29). Damit wird nicht nur den Gutachtern ein erheblicher Spielraum eingeräumt; diese - es sollen ja eher nicht beamtete Experten herangezogen werden - werden dadurch uU auch einem erheblichen öffentlichen Druck ausgesetzt. Welche Möglichkeiten so für eine rechtlich weithin ungebändigte Einflußnahme auf die Vollziehung des Verwaltungsrechts eingeräumt werden, muß hier nicht im einzelnen dargelegt werden.

5. Der Entwurf wirft schließlich zahlreiche weitere schwierige Probleme auf; so ist völlig unklar, wie die Willensbildung in der Projektgruppe (§ 9) erfolgen soll; diese hat ja immerhin ein "gemeinsames Umweltverträglichkeitsgutachten" (§ 10 Abs 1) zu erstellen. Kann ein einzelnes Mitglied stets alles blockieren?

Ganz unklar ist auch die Rechtswirkung der im § 6 Abs 1 vorgesehenen Feststellung des LH; soll diese rechtlich verbindlich sein, oder ist die Wendung "stellt ... fest" nur umgangssprachlich zu verstehen? Die Erläute-

rungen (Seite 28) sehen das Problem offenbar nicht. Festzuhalten ist, daß die Regelung verfassungswidrig ist, wenn man die Feststellung des LH als rechtsverbindlich qualifiziert. Denn der LH als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung wird diesfalls zuständig, umfassend über die Kompetenzen aller anderen Behörden zu entscheiden. Dies ist für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auch durch die vorgeschlagene Neufassung des Art 11 Abs 2 B-VG kaum, für den Bereich der Landesverwaltung aber ganz sicher nicht gedeckt.

Wien 4. Juli 1989

Joachim Hain