

12/SN-386/ME

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



ÖBIG

KOPIE

31.5.99

An das
Bundesministerium für Umwelt,
Jugend und Familie
Sektion I
Stubenbastei 5
A-1010 Wien

REPUBLIK ÖSTERREICH	
Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie	
Eingel.	28. MAI 1999
Zl.	19
	Blg.
Vorzahl	19

Wien, am 28. Mai 1999
Zl. 6999-2/99-sl
(Bei Antwortschreiben bitte anführen)
Auskunft: Dr. Sebastian Kux
Tel.: 01/51561-43

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der
Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G),
GZ. 114571/14-1/1/99

Sehr geehrte Damen und Herren!

Beiliegend übermittelt das ÖBIG die Stellungnahme zum o.a. Entwurf in 25facher Ausfertigung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Michaela Mortz
(Geschäftsführerin)

Beilage:
erwähnt

Präsident des
Nationalrates
Parlament
1017 Wien

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



ÖBIG

Stellungnahme

zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - UVP-G); GZ. 114751/14-I/1/99

Allgemeines

Aufgrund der langen Beschäftigung des ÖBIG mit Fragen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) seit der zweiten Hälfte der Siebziger Jahre haben wir zu UVP-Gesetzesentwürfen in der Vergangenheit stets Stellung genommen. Nun wurden zwei Gesetzesentwürfe ausgesandt, die sich beide mit der UVP befassen, nämlich einerseits der Entwurf eines Umweltgesetzes für Betriebsanlagen (UGBA), andererseits der gegenständliche Entwurf.

Beide Entwürfe stehen naturgemäß in einer Beziehung zueinander. Aus Kapazitätsgründen bzw. wegen der sehr knapp bemessenen Begutachtungsfrist ist es nicht möglich, uns mit beiden Entwürfen im notwendigen Ausmaß zu beschäftigen. Dies, obwohl sich das ÖBIG auch mit den Regelungsgegenständen des UGBA-Entwurfes - soweit sie nicht die UVP betreffen - beschäftigt hat, vor allem mit dem nun zur Reform anstehenden Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung - §§ 74 ff. -, weiterhin auch mit dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen und dem Wasserrechtsgesetz.

Das ÖBIG beschränkt sich daher auf den Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie und geht auf den UGBA-Entwurf nur insoweit ein, als sich Querbezüge zum gegenständlichen Entwurf ergeben.

Was nun die Stellungnahme zu diesem UVP-Gesetzesentwurf betrifft, so ist auch hier - aus den schon erwähnten Gründen - eine Auswahl hinsichtlich der zu behandelnden Gesichtspunkte zu treffen. So kann die zweifellos interessante Einbettung dieses Entwurfes in das Europarecht - ein wesentlicher Mitgrund für die vollständige Neufassung der Materie (wenigstens soweit es das Formale betrifft) innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes - nur am Rande behandelt werden.

Bereits im Vorblatt des Entwurfes wird dargelegt, es sei das bisherige UVP-Verfahren zu kompliziert und zu lang, weshalb eine Straffung und Vereinfachung des Verfahrens erforderlich sei. Die Erläuterungen zum allgemeinen Teil befassen sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich und damit indirekt mit den Beschäftigungseffekten, mit Verkürzungen und Vereinfachungen des Verfahrens, Entlastungen der Unternehmen und der Behörden, also im wesentlichen mit Fragen der Ökonomie. Dabei gerät unserer Einschätzung nach der Gesichtspunkt „Umweltverträglichkeit“, den der Entwurf im Titel führt und der ursprünglich als der Kern und das Wesen des Regelungswerkes angesehen wurde, zu sehr aus dem Blickfeld. (Der UGBA-

Entwurf des Wirtschaftsministeriums geht in seinen Erläuterungen wesentlich intensiver auf Umweltfragen ein und zwar sowohl in den Teilen, die sich mit der UVP befassen, als auch in jenen Teilen, die sich mit anderen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren beschäftigen.)

Der Zeitgeist scheint der Betrachtungsweise des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie Recht zu geben. Mediale beherrschen derzeit tatsächlich die in den Erläuterungen angesprochenen Gesichtspunkte den öffentlichen bzw. veröffentlichten Diskurs. Das kann sich allerdings rasch ändern. Eine Reihe bedeutender Verkehrsinfrastrukturprojekte stehen zur Entscheidung an, wie beträchtliche Kapazitätserweiterungen des Flughafens Wien, eine bedeutende Eintiefung der Schifffahrtsrinne der Donau mit ungeheuren Materialbewegungen innerhalb eines Nationalparks, der Donau-Oder-Elbe-Kanal, die sechste Querung der Donau innerhalb Wiens, ein Autobahnring um Wien neben zahlreichen weiteren Autobahnprojekten, Eisenbahnhochleistungsstrecken, der Semmering-Eisenbahnbasis-tunnel usw. All diese und eine Reihe anderer Projekte werden in der Öffentlichkeit mit Sicherheit sehr kontroversiell diskutiert werden. Wenn künftige UVP's „Legitimation durch Verfahren“ (Niklas Luhmann) herstellen sollen, dann sollte dieses Rechtsinstitut nicht in erster Linie ein „schneller Segler bei leichtem Wind“ sein, sondern nach Möglichkeit auch bei „schwerer See“ nicht kentern.

Wir meinen aus den nachangeführten und näher zu erläuternden Gründen, daß dieser UVP-Gesetzesentwurf möglicherweise bei - in der Öffentlichkeit umstrittenen - Verfahren keine ausreichend vermittelnde Wirkung hat. Die Gründe sind im wesentlichen mit denen in der Stellungnahme zum letzten, nicht gesetzlich umgesetzten, Entwurf zu einem UVP-G aus dem Jahr 1998 identisch, zum Teil treten sie in diesem Entwurf noch deutlicher zutage:

1. Der Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren sind zu enge Grenzen gesetzt.
2. Die Umsetzung der Ergebnisse der UVP ist nicht optimal.
3. Die Auswahl der Projekte, die einer UVP zu unterziehen sind, ist nicht optimal.
4. Das neue Anlagengenehmigungsregelwerk (UGBA, UVP) könnte sich wesentlich komplizierter gestalten, als in den Erläuterungen versprochen wird.

Erläuterungen zu Punkt 1: Der Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren sind zu enge Grenzen gesetzt

Auf diesen Aspekt sind wir auch in unserer letzten Stellungnahme eingegangen. Wir halten die dort dargelegten Einwände aufrecht, verweisen auf diese und führen zusätzlich aus:

Seit der letzten Aussendung eines UVP-Gesetzesentwurfes wurde unter anderem das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) namentlich im Hinblick auf Großverfahren - also auf potentiell UVP-pflichtige Verfahren - novelliert. Durch diese Novelle wurden Anrainerrechte vor allem als Individualrechte eingeschränkt, ähnlich wie in den letzten Jahren in verschiedenen anderen Materiengesetzen, z. B. durch Novellierung der Gewerbeordnung. So wird es durch das Ediktalverfahren ohne persönliche Ladung schon grundsätzlich schwieriger, Individualrechte wahrzunehmen, weiters muß man unter Umständen um Antragsunterlagen streiten, mündliche Verhandlungen sind in vielen Fällen nicht mehr obligatorisch, im Rechtsmittelverfahren sind Anrainer schlechter gestellt usw. Ganz allgemein geht also die Tendenz in Richtung Einschränkung von Individualrechten im Interesse der Gesellschaft, wobei Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze im Vordergrund stehen, gelegentlich aber auch Umweltschutzargumente (vgl. etwa § 17 Abs. 2a UVP-G i. d. F. der Novelle BGBl. Nr.

773/1996) ins Spiel kommen können. Diese Entwicklung ist schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit nicht unproblematisch. Der hier unausgesprochen mitschwingende Grundsatz „Gemeinwohl geht vor Eigennutz“ ist deshalb so gefährlich, weil dadurch ein grundlegender Persönlichkeitsschutz durch verschwommene, letztlich unter Umständen nur vorgeschobene, Gemeinwohlargumente untergraben werden kann.

Aus diesem Grund sollten Schutzrechte grundsätzlich Anspruchsrechten vorgehen, ein Aspekt, den zum Beispiel der zitierte § 17 Abs. 2a UVP-G schmerzlich vermissen läßt: Nachbarn können nach dieser Gesetzesstelle auch unzumutbar belastet werden, wenn nur eine größere Anzahl von Menschen entlastet wird. Ein entsprechender Schutz der durch einen neuen Verkehrsweg belasteten - kleineren - Gruppe muß nur insofern gewährleistet sein, als dies durch einen „wirtschaftlich vertretbaren Aufwand“ erreicht werden kann.

Beschreitet man aber nun einmal diesen fragwürdigen Weg, so wäre es immerhin konsequent, wenigstens die Rechte von Gruppen - z. B. Gemeinden, Bürgerinitiativen, regierungsunabhängige Organisationen (NGO's) - zu stärken.

Aber auch das ist nicht der Fall: Die Gemeinden kommen ganz allgemein mehr und mehr unter die Räder - wo sie bisher als Genehmigungsbehörden im eigenen Wirkungsbereich tätig wurden, wird ihnen unter Umständen gerade noch ein Anhörungsrecht eingeräumt.

Die Abwertung von Bürgerinitiativen wird schon durch den neuen Titel des Gesetzes (Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit, bisher Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit und die Bürgerbeteiligung) deutlich.

NGO's kommen nicht vor, was aber gegenüber dem derzeit geltenden Gesetz keinen Unterschied macht.

Nur beispielsweise sei im Zusammenhang mit Gemeinden erwähnt: Auch Nachbargemeinden kann die Nachbareigenschaft abgesprochen werden, wenn sie von keinen „wesentlichen negativen Auswirkungen“ des Vorhabens auf die Umwelt betroffen sind. Hier wird eine im UVP-Gesetzesentwurf - ebenso auch im UGBA-Entwurf - verbreitet anzutreffende Tendenz deutlich, nämlich die Frage von Umweltauswirkungen vorab zu entscheiden, das heißt, im Vorfeld des Verfahrens wird darüber entschieden, was eigentlich Gegenstand des Verfahrens selbst sein sollte. Die Erläuterungen zeigen an einem - bezeichnenderweise schlecht gewählten - Beispiel die Problematik dieser Vorgangsweise auf: Keine Parteistellung kann etwa einer Nachbargemeinde zugestanden werden, wenn die Hauptauswirkungen eines Vorhabens in der Verkehrserregung liegen und die Nachbargemeinde von der Standortgemeinde durch einen Fluß getrennt ist, über den im Nahbereich kein Verkehrsweg führt. Im hier gewählten Beispiel können vielfältige Auswirkungen anderer Art in Nachbargemeinden auftreten, wie Lärmerregung, durch den Verkehr bedingte Luftschadstoffbelastungen, Gewässerbelastungen und anderes mehr. Das UVP-Verfahren wäre hier der Ort, solche Auswirkungen zu verhandeln.

Die Regelung ist auch insoweit inkonsequent, als andererseits „wesentliche negative Auswirkungen“ über die unmittelbar angrenzenden Nachbargemeinden hinaus reichen können und diesen Gemeinden diesfalls Parteistellung zuerkannt werden müßte - analog dem Betriebsanlagenrecht, das aufgrund des zunächst unbestimmten Nachbarbegriffs auch nicht auf formale Grenzziehungen abstellt. Ein Blick auf die Anhänge macht dies deutlich: Die Auswirkungen von Abfallbehandlungsanlagen für gefährliche Abfälle, Kernreaktoren, Flughäfen, Verlegung von Fließgewässern, Massentierhaltungen, Rodungen, Herstellungen von

Explosivstoffen, gentechnische Veränderungen von Ebola-Viren usw. sollen anhand schematisch festgelegter Gemeindegrenzen festgemacht werden?

Erläuterung zu Punkt 2: Die Umsetzung der Ergebnisse der UVP ist nicht optimal

Durch die Verfahrenskonzentration (sogenanntes One-stop-shop-Prinzip) soll hier eine wesentliche Modifikation gegenüber dem bisherigen UVP-Verfahren eintreten. Das UVP-Verfahren wird zum Leitverfahren, der informell-implizite Charakter des bisherigen UVP-Verfahrens tritt somit zurück. Insofern sind die Ausführungen in der Stellungnahme zum Entwurf des Jahres 1998 hier zu modifizieren.

Aufrechterhalten wird jedoch ein Einwand aus der letzten Stellungnahme bezüglich der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 15 des Entwurfes. Nach wie vor werden hier als Genehmigungskriterien lediglich Emissionen, Immissionen und Abfälle herangezogen. Dies kann nur als absolut unzureichend bezeichnet werden. Beispiele: Ein Verkehrsweg in einem Naturschutzgebiet, Trockenlegungen, Rodungen, flußbauliche Maßnahmen - wie soll hier eine integrierte Betrachtungsweise im Sinne des § 1 des Entwurfes umgesetzt werden, wenn nur auf Emissionen, Immissionen (zum Immissionsbegriff siehe die Stellungnahme zum Entwurf 1998) und Abfälle abgestellt wird? Eine Übernahme der Kriterien der IPPC-Richtlinie der EU als Genehmigungsvoraussetzung würde hier schon eine erhebliche Verbesserung bedeuten. Dazu wäre zu bemerken, daß Maßnahmen, die von der IPPC-Richtlinie erfaßt werden, in ihren potentiellen Auswirkungen unterhalb der Schwelle für eine UVP-Pflicht liegen, sodaß das Auslegungsprinzip des Größenschlusses die Anwendung dieser Kriterien erst recht für UVP-pflichtige Verfahren angezeigt erscheinen lassen.

Bedauerlich ist auch der Verzicht auf Kriterien der Flächenwidmung, wie sie im derzeit geltenden analogen § 17 des UVP-G enthalten sind. Die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bedenken mögen berechtigt sein. Wenn aber im Zuge der Verfahrenskonzentration jene Instanzen übergangen werden, die ursprünglich zur Wahrnehmung der Grundsätze der Flächenwidmung berufen waren, dann tut sich eine Rechtslücke im materiellen Sinn auf, die - wie auch immer - durch den Gesetzgeber zu schließen wäre. Ansonsten wird das Großprojekt in bezug auf Flächenwidmung belangloser als die Badehütte.

In Parenthese sei angemerkt, daß diese verfassungsrechtlichen Bedenken analog auch bei allen ökologischen Fragestellungen auftreten müßten, die in die Landeskompetenz „Naturschutz“ fallen und die dennoch im Rahmen der UVP abgehandelt werden. Verfassungsrechtliche Bedenken treten aber offenbar nur dort auf, wo Vorschriften - weil sehr konkret - sehr lästig werden könnten.

Von mittelbaren Auswirkungen (Emissionen, Immissionen, Abfälle sind stets unmittelbare Auswirkungen) ist im § 1 des Entwurfes die Rede, von der zusammenfassenden Bewertung der Umweltauswirkungen einschließlich der Standortfrage (Konnex zur Flächenwidmung) spricht § 12a. In der buchstäblich entscheidenden Gesetzesstelle (§ 15 Entscheidung), in den Erläuterungen - analog zum derzeitigen § 17 - als Kernstück bezeichnet, findet sich von all dem wenig, sie bleibt auch hinter einzelnen Materiengesetzes (vgl. etwa § 105 Wasserrechtsgesetz) zurück. Der verschwommene Abs. 4 schafft hier keine Abhilfe. Die in den Erläuterungen erwähnten Ausgleichsmaßnahmen wie die Anlage von Ersatzbiotopen werden von dem überwunden geglaubten Gedankengut der achtziger Jahre („Natur aus zweiter Hand“) getragen.

In den Stellungnahmen zum Entwurf 1998 haben wir ausgeführt, das - analoge - Kernstück des seinerzeitigen Entwurfes sei nicht solid genug, weshalb in sich widersprüchliche Teile - ohne einigendes Band - auseinanderfallen müßten. Dies gilt auch für den geplanten § 15.

Erläuterung zu Punkt 3: Die Auswahl der Projekte ist nicht optimal

Da die Projektauswahl dieses Entwurfes mit der des UGBA-Entwurfes ziemlich genau abgestimmt ist (was im übrigen von den beiden Gesetzentwürfen als Ganzes nicht behauptet werden soll), wird hier auf die Projektlisten beider Entwürfe eingegangen, wobei Detailfragen im besonderen Teil behandelt werden.

In den beiden Stellungnahmen des ÖBIG (1993, 1998) wurde dargetan, daß die Grenzwerte ganz allgemein - vor allem auch im Vergleich zum Ausland - zu hoch angesetzt sind. Die Verwaltungspraxis bestätigt diesen Einwand. UVP's finden - vor allem wenn man von Verkehrsprojekten absieht - selten statt. In der Öffentlichkeit ist das Rechtsinstitut UVP demnach wenig bekannt, die Latte liegt hoch genug, um mit schöner Regelmäßigkeit aufrecht unter ihr durchschreiten zu können. Die Möglichkeiten der Projektgestaltung erleichtern dies zusätzlich - auch das wurde in früheren Stellungnahmen des ÖBIG erwähnt, und wird in den Erläuterungen zum UGBA bestätigt.

Diese Erläuterungen erwähnen z. B. Südtirol wegen seiner topographischen Vergleichbarkeit. Allerdings, die Grenzwerte für eine UVP-Pflicht liegen dort durchgehend - in Einzelfällen um einen Faktor 20 (!) - niedriger. Die entsprechenden Anlagen betreffend UVP-pflichtiger Betriebsanlagen bzw. Infrastrukturprojekte der beiden Entwürfe ermitteln diesmal auch die tatsächlich vorhandenen Anlagen, die in Zukunft UVP-pflichtig wären. In der Regel lautet die entsprechende Anzahl: Null, wobei regelmäßig auch in Zukunft mit keinen entsprechenden Anlagen zu rechnen ist. Auch wenn tatsächlich Anlagen vorhanden sind (z. B. zwei Eisenhütten in entsprechender Größe in Linz und Donawitz), ist meist - wie etwa das erwähnte Beispiel zeigt - mit keinen Neuanlagen zu rechnen.

Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit von Projekten sind nicht zu trennende Gesichtspunkte. Die Umweltverträglichkeit wird ja letztlich in einem politisch-gesellschaftlichen Prozeß, der nicht nach verabsolutierbaren Kriterien abläuft, ermittelt, was letztlich auf die Sozialverträglichkeit des Projektes hinausläuft. Die Größenordnung von Projekten kann dabei eine völlig untergeordnete Rolle spielen: Die Errichtung des U-Bahnnetzes für Wien - ein Projekt, das über Jahrzehnte läuft und vom Bauvolumen unvergleichlich groß ist - läuft völlig unumstritten. Um einen zweispurigen Bundesstraßenabschnitt von wenigen Kilometern Länge (Enns-nahe Trasse bei Stainach), um ein Kleinkraftwerk an einem Nebenfluß des Lechs (Strembach), um eine Schierschließung mittlerer Größenordnung (Wilde Krimmel) kann dagegen unter Umständen mehr als zehn Jahre (Enns-nahe Trasse) gestritten werden. Was läge näher, die UVP-Pflicht von z. B. gesellschaftlich abzuklärenden Kriterien (Votum eines Umweltschützers, eines zuständigen Bundesministers, einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten des Nationalrates, der Landtage, einer bestimmten Anzahl von Unterschriften einzelner Staatsbürger, etc.) abhängig zu machen. Ein derartiges „Screening“ ebenso wie ein „Scoping“ (Was ist abzuklären?) hat sich unter anderem in Kanada bewährt. (Wozu bürokratischer Aufwand, wenn Projekte unumstritten sind? Dagegen ehrliche Prüfung aller Argumente - und nicht nur formal - wo es für den Rechtsfrieden unumgänglich ist.)

Erläuterung zu Punkt 4: Das neue Anlagenregelwerk (UGBA, UVP) könnte sich wesentlich komplizierter gestalten, als in den Erläuterungen versprochen wird

Die Stichworte Verfahrensvereinfachung, -straffung, -verkürzung werden in den Erläuterungen zu beiden Entwürfen häufig verwendet. Dazu nur ein paar Hinweise: Die Zahl von Anlagen, die in Zukunft dem UGBA-Regime unterliegen werden, wächst nur marginal. Im wesentlichen erfaßt also die Verfahrenskonzentration auch in Zukunft nur gewerbliche Betriebsanlagen. Kasuistische Einzelbestimmungen legen fest, ob entgegen dem Versprechen der Verfahrenskonzentration (ein Antrag - ein Verfahren - ein Bescheid = One-stop-shop-Prinzip) nicht doch mehrere Verfahren erforderlich werden, z. B. ein zusätzliches Bauverfahren, Wasserrechtsverfahren, unter Umständen sogar zwei verschiedene UVP-Verfahren nach uneinheitlichen Kriterien.

Dazu kommt noch die nicht geringe Zahl von Regelungstypen:

➤ Nach dem UGBA-Entwurf:

⇒ Verfahrensfreier Betrieb der Anlage. Hier unterliegt der Betreiber - traut man den Intentionen des Gesetzgebers - künftig einer erheblich intensivierten Kontrolle. Der Rechtssicherheit eines Bescheides (der sogenannten Verwaltungsakzessorität) werden Anlagenbetreiber spätestens dann nachweinen, wenn sie wie heute nur die konsensfrei arbeitenden Bauern mit dem Umweltstrafrecht Bekanntschaft machen oder sich mit zivilrechtlichen Haftungsansprüchen konfrontiert sehen.

⇒ Vereinfachtes Verfahren

⇒ Reguläres Betriebsanlagenverfahren

⇒ Besonderes Verfahren in Umsetzung der IPPC-Richtlinie

⇒ UVP-Verfahren

⇒ Verfahren für gefahrgeneigte Anlagen in Umsetzung der Seveso II-Richtlinie

➤ UVP-Verfahren nach dem UGBA- und dem UVP-Gesetzesentwurf:

⇒ UVP-Verfahren nach UGBA

⇒ UVP-Verfahren nach UVP-G; vereinfachtes Verfahren

⇒ UVP-Verfahren nach UVP-G; reguläres Verfahren

⇒ UVP-Verfahren sowohl nach UGBA als auch nach UVP-G

⇒ UVP-Verfahren nach UVP-G; Sonderregime Verkehrsinfrastrukturprojekte

Diese Verfahrensvielfalt wird noch durch sehr viele Einzelfragen überlagert, wie UVP-Verfahren oder Verfahren nach dem Flurverfassungsgrundsatzgesetz 1951 oder dem Grundgesetzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte bei bestimmten Projekten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, die sehr komplexe - kasuistisch erläuterte - Feststellung des Anlagentyps im Einzelfall, die die Frage der grundsätzlichen UVP-Pflicht überlagert, komplexe und kasuistische Regelungen bei Betriebsanlagenänderungen, Feststellungsbescheide und deren Anfechtung bei Höchstgerichten, allfällige Aufhebung dieser Bescheide und Rückwirkungen auf das eigentliche Genehmigungsverfahren, Übergangsbestimmungen. Die formale Eingrenzung der Verfahrensdauer auf neun Monate kann sich als illusorisch erweisen, sie kann auch sachlich ganz unzweckmäßig sein, z. B. wenn die Notwendigkeit besteht, ein Biotop zu einer bestimmten Jahreszeit zu untersuchen.

Fazit:

Die Erwartungen an eine UVP in der Öffentlichkeit sind sehr verschieden. Die Bürger erwarten sich mehr Bürgernähe und bessere Umsetzungsmöglichkeiten für ihre Umweltanliegen.

Die Anlagenbetreiber oder Initiatoren von Infrastrukturprojekten erhoffen sich eine Zähmung des unkontrollierten Bürgerprotestes und durch das Etikett „umweltverträglich“ eine bessere Durchsetzbarkeit ihrer Vorhaben.

Die Verwaltung erhofft sich die bessere Durchsetzbarkeit ihrer Bescheide.

Daß und warum umweltbewußte Bürger mit UVP's nach diesem Entwurf - sofern sie stattfinden - nicht immer erfreut sein werden, wurde bereits dargelegt. Wenn sich aber Bürgerwiderstand gegen ein Projekt erfolgreich organisiert, bleibt es nicht aus, daß die Politik sich des Themas annimmt. So geflissentlich zunächst verfahrensrechtliche Stolpersteine aus den einschlägigen Gesetzen herausreklamiert wurden, so rasch hält man dann nach Möglichkeiten Ausschau, um ein Projekt dennoch zu verhindern, der Semmering-Eisenbahntunnel möge hier als beispielsweise Beleg dienen. Das angepeilte rasche Durchziehen eines Verfahrens im Interesse des „Wirtschaftsstandortes Österreich“ kann diesfalls gerade dann verfehlt werden, wenn das Verfahren selbst keine ausreichenden oder keine ausreichend klaren Prüfkriterien vorgibt, sodaß der Streit erst recht aus dem Verfahren heraus- und in die Tagespolitik hineingetragen wird. Ein Ergebnis, das weder für Wirtschaft noch Verwaltung zweckmäßig ist.

Die Erläuterungen gehen von außerordentlich niedrigen Kosten einer einzelnen UVP aus, aber selbst wenn die Schätzungen zu optimistisch sein sollten: Auch im internationalen Rahmen werden die Kosten von UVP's mit ein bis höchstens zwei Prozent der Projektkosten angenommen. Diese Kosten sind gut investiert, wenn dadurch entweder ein Projekt rechtzeitig (also nicht erst nach der Fertigstellung z. B. eines AKW's) als sozial unverträglich erkannt wird oder umgekehrt ein Projekt nach strengen Prüfkriterien so verwirklicht wird, daß keine hohen Sanierungskosten im Nachhinein und auf Kosten der Allgemeinheit (Beispiel: die derzeit an vielen Orten notwendig werdenden Deponiesanierungen) anfallen.

Findet eine UVP aber wegen der zu restriktiven tatbestandsmäßigen Umschreibung UVP-pflichtiger Vorhaben gar nicht statt, oder wird die rasche und reibungslose Abwicklung als Verfahrenskriterium wichtiger genommen als die Umweltverträglichkeit, können hohe volkswirtschaftliche Schäden entstehen. Anders gesagt: Deregulierung allein ist noch kein Garant für eine erfolgreiche Volkswirtschaft.

Neben den angesprochenen möglichen direkten volkswirtschaftlichen Schäden können aber auch indirekte treten: Zur Bewertung eines Wirtschaftsstandortes werden neben sogenannten „harten“ zunehmend auch „weiche“ Kriterien herangezogen bzw. gewinnen die letzteren gegenüber den „harten“ Kriterien laufend an Bedeutung. Das gute Image Österreichs in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheitswesen, sozialer Friede, niedrige Kriminalitätsrate, Verteilungsgerechtigkeit, Freizeitwert ist erheblich wichtiger als die Frage, ob eine UVP z. B. neun oder zwölf Monate dauert - bei Projekten zumal, die ohnehin einen jahrelangen logistischen Vorlauf benötigen. Der Zufluß ausländischen Investitionskapitals zeigt dies deutlich.

Zu den Bestimmungen im einzelnen

Zu § 1 Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Textstelle ist im wesentlichen gegenüber dem geltenden Gesetz unverändert geblieben. Beim Schutz von Tieren und Pflanzen könnte im Einklang mit den Naturschutzgesetzen und einschlägigen EU-Richtlinien klarer herausgestellt werden, daß es um die Erhaltung von Arten geht, daß somit Vorhaben zu unterlassen wären, die eine Art zum Verschwinden bringen könnte (vgl. z. B. auch den Endangered Species Act in den Vereinigten Staaten).

Die Gesetzesstelle ist zwar mit dem vergleichbaren § 42 des UGBA-Entwurfes abgestimmt, nicht aber mit § 1 des UGBA-Entwurfes (Ziel des Gesetzes), wo der „Schutz von Mensch und Umwelt“ in unklarer Weise durch das Gebot der „Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ relativiert wird. Durch diese Gesetzesstelle wird eine vom Gesetzgeber unge löste Vorfrage auf die Verwaltung abgeschoben, die hier Interessenkonflikte lösen soll, für die es keinen rechtsstaatlich tragfähigen gesetzlichen Rahmen gibt. § 1 des UGBA-Gesetzes kann als materiell relevante Gesetzesstelle auch im UVP-Verfahren anzuwenden sein, wenn ein UVP-Verfahren nach beiden Gesetzen mit einem UVP-Verfahren nach diesem Entwurf als Leitverfahren durchzuführen ist.

Auf die Widersprüche von § 1 und § 15 wurde im Allgemeinen Teil der Stellungnahme verwiesen.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Keine Bemerkungen.

Zu § 3 Gegenstand der UVP

Bereits im Allgemeinen Teil der Stellungnahme wurde darauf verwiesen, daß die Größe eines Projektes für die Umweltverträglichkeit mitunter ganz unmaßgeblich, die Planung eines relativ kleinen Vorhabens in einem sensiblen Gebiet (Spalte 3 der Anlage 1) dagegen besonders kritisch sein kann. Insofern ist ein eigenes - vereinfachtes - Verfahrensregime gerade bei solchen Projekten nicht plausibel. So ist insbesondere nicht einzusehen, weshalb gerade bei solchen Projekten kein Umweltverträglichkeitsgutachten, keine Bau- oder Betriebsaufsicht, keine Abnahmeprüfung und keine Nachkontrolle erforderlich sein sollen.

Ein vorprogrammierter Konflikt, der gegebenenfalls politisch, dann aber „verfahrensfrei“ auszutragen sein wird, betrifft sensible, aber noch nicht formal als Schutzgebiet ausgewiesene Flächen gemäß Abs. 3. Viele Flächen sind deshalb nicht als sensibel ausgewiesen, weil - noch - kein Bedrohungspotential erkennbar ist. Sie werden offenbar bereits vorweg im Interesse nicht einschätzbarer Vorhaben aufgegeben, was weder dem Anliegen des Umweltschutzes noch dem des Rechtsfriedens zuträglich sein kann. Auch Konflikte mit EU-Recht (Vogelschutzrichtlinie, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, deren Vorgaben in Österreich häufig innerstaatlich nicht umgesetzt sind) scheinen vorprogrammiert.

Gleichfalls nicht verständlich ist die Vorabentscheidung nach Abs. 6, ob überhaupt eine UVP durchzuführen ist. Hier wird - wie in anderem Zusammenhang auch im Allgemeinen Teil der Stellungnahme dargelegt - eine wesentliche Sachentscheidung unter Ausschaltung der Parteistellung von Bürgerinitiativen aus dem eigentlichen UVP-Verfahren herausge-

nommen: Vorprogrammierte, rechtlich unzureichend gelöste, politische Konfliktfälle auch hier.

Die Erläuterungen illustrieren diesen Fall an einem denkbar schlechten Beispiel: Ein Pflanzenschutzgebiet soll durch ein Vorhaben nicht beeinträchtigt sein, weil das Vorhaben in einem Teil des Schutzgebietes eingerichtet wird, in dem die geschützte Pflanze nicht vorkommt. Bei Kenntnis der wenigen - in aller Regel zu kleinen - entsprechenden Schutzgebiete ein reichlich unrealistisches Szenario, von indirekten Einflüssen, Drainageeffekten und dergleichen abgesehen.

Viel eher ist hier von einem Tatbestand nach § 6 Abs. 6 auszugehen.

Zu § 4 Änderungen

Die sehr kasuistischen Bestimmungen betreffend Änderungen von Vorhaben belegen, welche Vorteile ein durchgehendes Prinzip des „Screening“ und „Scoping“ (siehe Erläuterungen zum Allgemeinen Teil) hätte. Wie wenig sich das UVP-Recht gerade bei Änderungen bewährt hat, belegen auch die einschlägigen Erläuterungen zum UGBA-Entwurf.

Zu § 5 Vorverfahren

Keine Bemerkungen.

Zu § 6 Einleitung der UVP

Wenig ersichtlich ist, welche Projektunterlagen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten sollen, namentlich bei Infrastrukturprojekten, die schwergewichtig Gegenstand dieses Entwurfes sind.

Positiv herauszustreichen ist die Möglichkeit einer sogenannten „Nullvariante“ nach Abs. 6.

Zu § 7 Umweltverträglichkeitserklärung

Eine Abstimmung mit den wohldurchdachten Antragskriterien der IPPC-Richtlinie wäre zweckmäßig. Hinsichtlich der Abs. 2 und 3 sei auf die Möglichkeiten eines verfahrensrechtlich geregelten Scopings verwiesen, um die Erstellung einer Umweltverträglichkeitserklärung für den Projektwerber zu erleichtern.

Zu § 8 Zeitplan

Auf die mögliche - verfahrensrechtliche aber auch materiellrechtliche - Unzweckmäßigkeit starrer Entscheidungsfristen sei hier nochmals verwiesen.

An der Vollziehbarkeit gerade dieser Gesetzesstelle wurden namentlich von Wirtschaftsseite immer wieder Zweifel geäußert.

Zu den §§ 9 bis 14

Keine Bemerkungen

Zu § 15 Entscheidung

Auf den zu engen Emissionsbegriff wurde verwiesen. Immissionen sind Einwirkungen von Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und ähnliche Störungen der natürlichen Umwelt (Kimminich, O.; von Lersner, F.; Storm, P. C.: Handwörterbuch des Umweltrechts. Band I, Spalte 995), das ABGB versteht darunter physische Einwirkungen, die von einem Grundstück bzw. einer Anlage ausgehen. Der Ersatz dieses Begriffes durch den Begriff „Auswirkungen“ brächte jene begriffliche Erweiterung, die es ermöglicht, auch Flächenverbrauch, Biotopzerstörungen und anderes mitzuerfassen. Emissionen und Immissionen sind spezifische Begriffe aus dem Nachbarnschutz, während eine UVP eine von den Ansprüchen der Nachbarn gelöste gesamtheitliche Betrachtungsweise intendiert.

Abs. 5 (Nullvariante) verwendet übrigens ebenfalls den weiteren Begriff der Auswirkungen.

Zu den § 16 Grundsätzliche Genehmigung und Detailgenehmigungen und § 17 Abschnittsgenehmigungen

Diese Gesetzesstellen, die in ihren Ursprüngen auf sogenannte „bevorzugte Wasserbauten“ nach dem Wasserrechtsgesetz zurückgehen, bergen die Gefahr einer Präjudizierung eines im Grunde noch nicht entscheidungsreifen Projektantrages.

Zu § 18 Partei- und Beteiligtenstellung sowie Rechtsmittelbefugnis

UVP-pflichtige Vorhaben sind in vielen Fällen aus Steuermitteln finanzierte Infrastrukturprojekte von landesweitem Interesse und mit vielfältigen regionalen und landesweiten Auswirkungen, die über die Standortgemeinde/Nachbargemeinden hinausgehen. Wobei nicht nur an Umweltauswirkungen zu denken ist (z. B. Einflüsse auf den regionalen Arbeitsmarkt).

Wenn es um die von Bürgergruppen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen und den Schutz der Umwelt (Abs. 2) geht, ist die Eingrenzung z. B. von Unterschriftenlisten auf Bewohner der Standortgemeinde oder der Nachbargemeinden wenig plausibel.

Zu den §§ 19 bis 23

Keine Bemerkungen

Zu den §§ 24 bis 34, 3. Abschnitt: UVP für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken

Für Straßen und Schienenwege übernimmt dieser Abschnitt das bestehende Sonderregime, das solche Vorhaben in besonderer Weise bevorzugt. Diese Bevorzugung wird noch weiter vertieft, was jedenfalls vom Standpunkt des Umweltschutzes nicht vertretbar ist.

Dies betrifft zunächst die Herausnahme dieses Teils der UVP aus der Zuständigkeit des Umweltministeriums (§ 49 Abs. 2), weiters die verfassungsrechtlichen Einschränkungen zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Trassenverordnungen über das derzeit bereits bestehende Ausmaß hinaus.

In § 24 Abs. 2 wird - wie verschiedentlich in anderen Bereichen - über eine wesentliche Sachentscheidung vorab und außerhalb des Verfahrens abgesprochen, nämlich über die Frage, ob ein Verkehrsweg einen schützenswerten Lebensraum wesentlich (!) beeinträchtigt.

Sollte der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr die Auffassung vertreten, dies sei nicht der Fall, verzichtet er vorweg auf eine UVP.

Im Falle der wesentlichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes ist das Vorhaben nach durchgeführter UVP im vereinfachten Verfahren offenbar immer noch möglich.

Die einschlägigen Materiengesetze untersagen aber, ebenso wie häufig auch das EU-Recht, solche Beeinträchtigungen. Konfliktrichtige, verfassungs- und europarechtlich heikle Fälle sind erwartbar.

Zur Problematik des § 34 Abs. 3 siehe auch die Ausführungen im allgemeinen Teil.

Bürgerinitiativen wird keine wirkliche Parteistellung zuerkannt (§ 25 Abs. 2).

Mehr noch als in den anderen Teilen des Gesetzes häufen sich in diesem Abschnitt unbestimmte, im Anlaßfall schwer bestimmbare Begriffe wie „wirtschaftlich vertretbar“, „Bemerkung auf öffentliche Interessen“, „Belastungen sind möglichst gering zu halten“, „im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ... zu berücksichtigen“, etc.

Zu den §§ 26 bis 49

Keine Bemerkungen

Zu den Anhängen

Die Problematik hoher Schwellwerte wurde im Allgemeinen Teil angesprochen. Ein Großteil der in Spalte 3 angeführten Vorhaben wäre nach § 6 Abs. 6 des Entwurfes von vornherein obsolet.

Auf Einzelfragen bestimmte Vorhaben betreffend kann hier nur punktuell eingegangen werden:

Ziffer 11 Schigebiete

Jede sensible Region kennt ihre eigenen spezifischen Bedrohungen durch bestimmte Vorhaben. Die Alpinregion z. B. wird selten durch Wasserstraßen oder Jachthäfen, dagegen häufig durch Schierschließungen bedroht. Weshalb daher das Kriterium Alpinregion (Kategorie B) nicht „extra“ angewandt wird, ist unverständlich, ebenso die Begründung „... da Schigebiete ohnedies vorwiegend in sensiblen Berglagen zu finden sind“. Ebenso könnte man Fließgewässer vom Schutz vor Regulierungsbauten ausnehmen, da sie sich ohnehin im zu schützenden Bereich befinden.

Ziffer 31 Landwirtschaftliche Vorhaben

Die Landwirtschaft hat entgegen ihrem grünen Image Österreich - und nicht nur Österreich - die stärksten Artenverluste beschert. (Dies belegen verschiedene Untersuchungen, unter

anderem auch die vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie herausgegebenen sogenannten Roten Listen.)

Entwässerungen unter dem Schlagwort „Schaffung eines zehnten Bundeslandes“ standen dabei an erster Stelle. Sie sollten daher an dieser Stelle gesondert angeführt werden, auch wenn man sie allenfalls unter „Umwandlung ... naturnaher Flächen für Zwecke der intensiven Landwirtschaftsnutzung“ subsumieren kann. Allerdings müssen Flächen nach der Entwässerung nicht unbedingt intensiv genutzt werden, manchmal bleiben sie auch nachher Weideland oder Mähwiesen mit etwas höherem Ertrag. Das Kriterium der „intensiven“ Nutzung sollte deshalb, aber auch aus anderen Gründen, jedenfalls eliminiert werden. Der Verlust naturnaher Flächen ist ja nicht nur dann unwiederbringlich, wenn mit hohem Einsatz von Agrochemikalien, künstlicher Bewässerung, etc. (siehe Erläuterungen zu Ziffer 31) gearbeitet wird.

Zwanzig Hektar entwässerbarer Fläche gibt es heute kaum noch (das Wasserrechtsgesetz ging schon vor Jahren von zehn Hektar genehmigungspflichtiger Fläche aus), und wenn, dann handelt es sich um höchstrangige schützenswerte Biotope - dies als beispielsweise Illustration generell weit überhöhter Schwellenwerte.

Die nachteiligen Folgen der Landwirtschaft auf den Naturhaushalt hängen einerseits damit zusammen, daß die Landwirtschaft im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen „flächendeckend“ arbeitet, andererseits mit der Bevorzugung der Landwirtschaft im Verwaltungsrecht, z. B. auch im Naturschutzrecht („Landwirtschaftsprivileg“). Diese Bevorzugung ist im Grund anachronistisch, und das UVP-Recht könnte ein Anlaß sein, sie in gewissen Bereichen einzuschränken. Dies ist offenbar nicht beabsichtigt, wie die Hinweise auf das Flurverfassungsgrundsatzgesetz 1951 und das Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte zeigen. Hier wurden quasi unter der Hand - das Gesetz selbst aber auch die Erläuterungen geben keinen Hinweis, wann welches Verfahren anzuwenden ist - weitere Sonderverfahren eingeführt bzw. aufrechterhalten.

Zu Ziffer 32 Ersatzaufforstungen und Rodungen

Unter Hinweis auf § 82 Abs. 1 Forstgesetz 1975 wurde auf die UVP-Pflicht von Großkahlhieben verzichtet.

Dies ist insoweit nicht systemkonform, als sowohl im UGBA-Entwurf als auch im UVP-Gesetzesentwurf an anderer Stelle Anlagen oder Maßnahmen angeführt sind, die in Österreich gesetzlich verboten sind (z. B. Atomkraftwerke).

Darüber hinaus verbietet § 82 Abs. 1 Forstgesetz nur Großkahlhiebe unter bestimmten forstlichen - wenn auch natürlich umweltrelevanten - Gesichtspunkten. Weitergehende Gesichtspunkte, wie sie sich dieser UVP-Gesetzesentwurf programmatisch vornimmt (z. B. Schutz von Tieren und Pflanzen und ihrer Lebensräume), kommen im Forstgesetz nicht vor. Es wäre daher durchaus gerechtfertigt, Großkahlhiebe UVP-pflichtig zu machen.

Es geht hier keineswegs nur um theoretische Überlegungen, wie jedem aufmerksamen Beobachter unseres Landes auffallen wird. Erst in allerjüngster Zeit hat eine Studie ergeben, daß etwa die Wälder Südtirols naturnäher sind als die Österreichs, und zwar wie die Studie ausdrücklich nachweist aufgrund entsprechender Verbote des italienischen Bodenschutzgesetzes (Studie des Amtes für Forstplanung der Autonomen Provinz Südtirol in Kooperation mit dem Institut für Waldbau der Universität für Bodenkultur; siehe auch Österreichische Forstzeitung, Heft 5, Jahrgang 99, Seite 45).