

R
H



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/12

Bericht des Rechnungshofes

**Verfahrenskonzentration
bei Umweltverträglich-
keitsprüfungen auf Ebene
des Bundes und der Länder**

**Forschungsstrategien der
Bundesländer**

**Sozialabteilung der
Landesregierung Steier-
mark und Bundessozialamt
– Koordination und Paral-
lelität**

**Teilbereiche der Gesund-
heitsreform 2005 mit
Länderaspekt Tirol;
Follow-up-Überprüfung**

**Qualitätssicherungs-
maßnahmen in der
Patientenbehandlung
im Landeskrankenhaus
Salzburg sowie in den
Krankenhäusern
Schwarzach und Hallein**

**Schulgemeindeverbände
als Erhalter allgemein
bildender Pflichtschulen**

**Österreichischer Rundfunk;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.137/002-1B1/12

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum
Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Dezember 2012



Bericht des Rechnungshofes

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Forschungsstrategien der Bundesländer

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekt; Follow-up-Überprüfung

Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in den Krankenhäusern Schwarzach und Hallein

Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen

Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die *Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Inhaltsverzeichnis

BMLFUW BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie	
	Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder _____	5
BKA BMVIT BMWF BMWFJ	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie Wissenschaft und Forschung Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Forschungsstrategien der Bundesländer _____	85
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt - Koordination und Parallelität _____	153
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länder- aspekt Tirol; Follow-up-Überprüfung _____	263
	Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung im Landeskrankenhaus Salzburg sowie in den Kranken- häusern Schwarzach und Hallein _____	283

Inhalt

**R
H**

BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen _____	373
ORF	Wirkungsbereich der Stiftung des öffentlichen Rechts Österreichischer Rundfunk	
	Österreichischer Rundfunk; Follow-up-Überprüfung _____	443



Bericht des Rechnungshofes

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits- prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

BMLFUW
BMVIT

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Verkehr, Innovation und Technologie

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf
Ebene des Bundes und der Länder

KURZFASSUNG	11
Prüfungsablauf und -gegenstand	25
Rechtliche Grundlagen	27
Verfahrenstypen	30
Vollziehende Behörden	38
Delegation	40
Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung	43
Vorlauf UVP-Genehmigungsverfahren	47
Das UVP-Genehmigungsverfahren	48
Nachkontrolle	68
Zusammenfassende Bewertung	70
Vergleich der Verfahrenstypen	81

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte Projekte	26
Abbildung 1:	Konzentriertes Genehmigungsverfahren	30
Abbildung 2:	Teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren	32
Abbildung 3:	Materien und Zuständigkeit im konzentrierten Genehmigungsverfahren	34
Abbildung 4:	Materien und Zuständigkeiten im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren	35
Tabelle 2:	Ablauf Genehmigungsverfahren „B 309 Steyrer Straße“ und „A 1 Anschlussstelle Enns West“	41
Tabelle 3:	Auswertung der Verfahrensdauer im UVP-Bericht 2009	63
Abbildung 5:	Verfahrensdauer in Tagen	65
Tabelle 4:	Verfahrenstypen im Vergleich	82

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASt.	Anschlussstelle
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft
BM...	Bundesministerium ...
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
l/s	Liter pro Sekunde
LH	Landeshauptmann
LReg.	Landesregierung
NGO	Nichtregierungsorganisation
NÖ	Niederösterreich(isch)
Nr.	Nummer
NVP	Naturverträglichkeitsprüfung
o.Ä.	oder Ähnliches

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RL	Richtlinie
SUP	Strategische Umweltprüfung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
US	Umweltsenat
UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit
UVP-RL	Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zl.	(Geschäfts-)Zahl

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Verkehr, Innovation und Technologie

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits- prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken zeigt im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren erhebliche Nachteile und Defizite in allen wesentlichen Bereichen. Dies hat negative Auswirkungen auf die Verfahrensdauer, die Kosten, die Bürgerfreundlichkeit und die Verfahrensökonomie. Zudem sind Detailfragen in wichtigen rechtlichen Bereichen offen, die zu Rechtsunsicherheit, Verlängerung und Verteuerung der Genehmigungsverfahren führen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) die Auswirkungen des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens in den Bereichen Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken festzustellen und allfälliges Verbesserungspotenzial speziell im Vergleich mit konzentrierten Genehmigungsverfahren aufzuzeigen. Geprüft wurde auf der Grundlage von insgesamt 27 vom RH ausgewählten Projekten, davon waren 15 teilkonzentrierte und zwölf konzentrierte Genehmigungsverfahren. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Für UVP-Genehmigungsverfahren (konzentrierte Genehmigungsverfahren) ist der Bund für die Gesetzgebung und sind die Länder für die Vollziehung zuständig. Im Gegensatz dazu liegt bei UVP-Genehmigungsverfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren) die Zuständigkeit sowohl für die Gesetzgebung als auch die Vollziehung ausschließlich beim Bund. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage beruht das

Kurzfassung

Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G), das die zwei Verfahrenstypen – konzentriertes und teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren – näher regelt. (TZ 2)

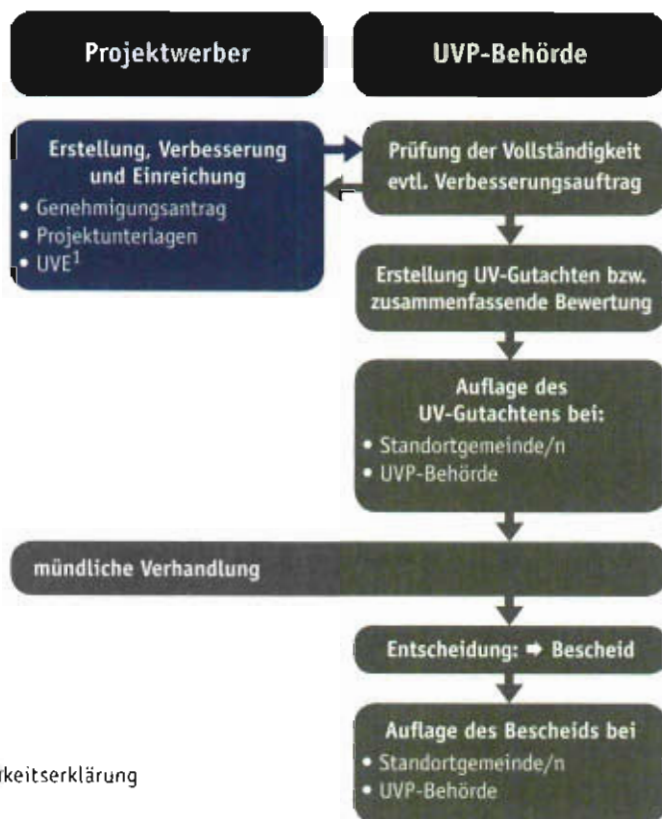
Konzentriertes – teilkonzentriertes UVP-Genehmigungsverfahren

Im konzentrierten **UVP-Genehmigungsverfahren** sind alle nach bundes- oder landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften erforderlichen materiellen **Genehmigungsbestimmungen** von der Landesregierung (als UVP-Behörde) in einem einzigen **Genehmigungsverfahren** anzuwenden und in einem einzigen **Bescheid zu erledigen**. Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind die Verfahren und damit der Vollzug der mit solchen Projekten in Zusammenhang stehenden Materien auf drei Ebenen aufgeteilt: das BMVIT (z.B. Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Umweltverträglichkeit), den Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung (z.B. Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht) und die Landesregierung (z.B. Naturschutzrecht). Entsprechend ergehen mehrere Bescheide. (TZ 2, 3)

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird nur eine einzige mündliche Verhandlung durchgeführt. Im Gegensatz dazu müssen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren üblicherweise mehrere mündliche Verhandlungen unter verschiedener Leitung, mit unterschiedlichen Teilnehmern und zu jeweils anderen Materien stattfinden. (TZ 3)

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Konzentriertes Genehmigungsverfahren

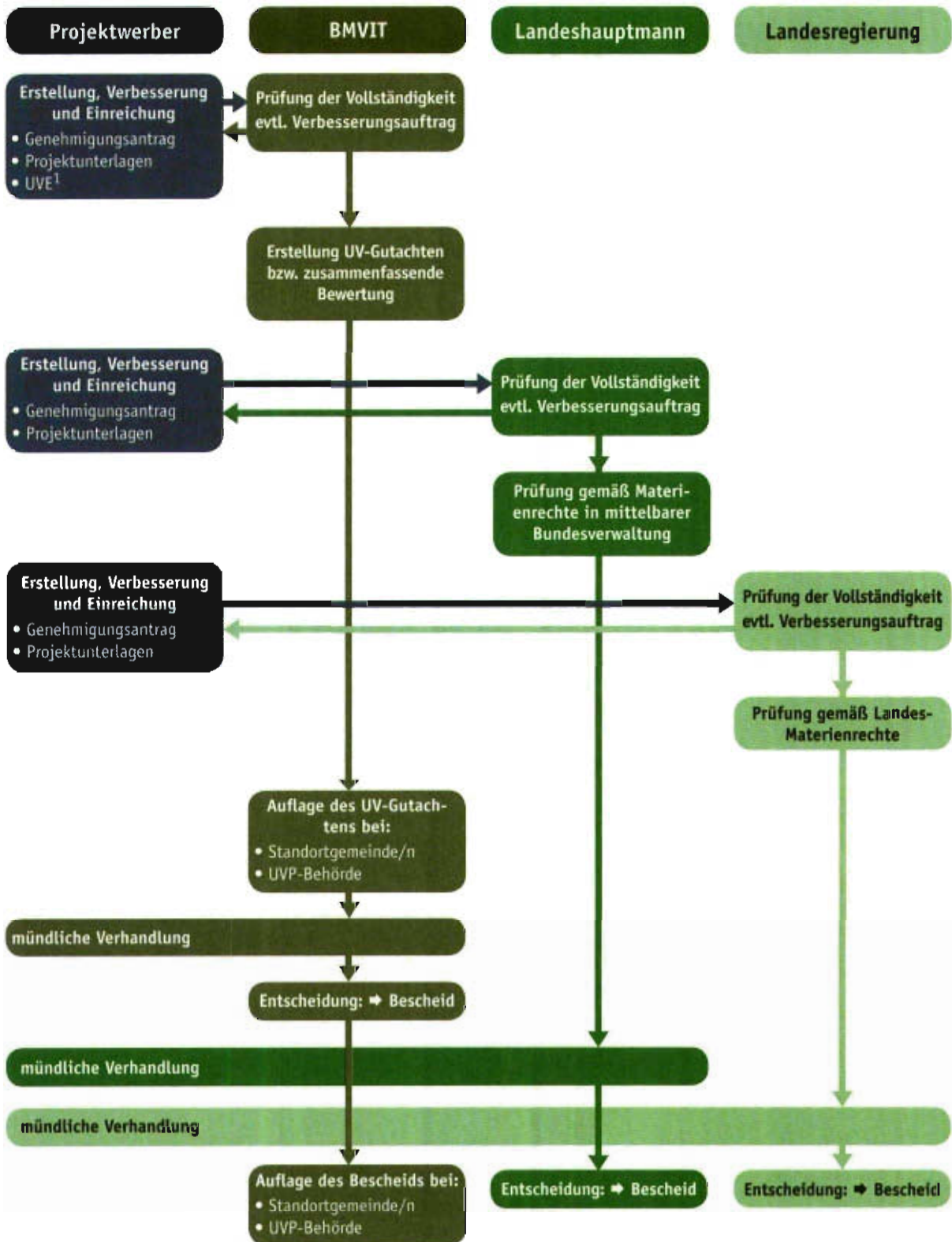


¹ Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH

Kurzfassung

Teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren



¹ Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Die Zuständigkeit mehrerer Behörden und die getrennt zu führenden Verfahren führen zu einer längeren Dauer der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren und zu einem erhöhten Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern und Abstimmung bei den Behörden. Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren entspricht in keiner Weise dem One-stop-shop-Prinzip: Es ist durch die höhere Anzahl an eingebundenen Behörden nicht nur aufwendiger, sondern auch weniger transparent und bürgerfreundlich als ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. (TZ 3)

Vereinfachtes UVP-Genehmigungsverfahren

Für bestimmte, im UVP-G definierte Vorhaben (sowohl im konzentrierten als auch im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren) ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen. Die wesentlichsten Unterschiede zum nicht-vereinfachten Verfahren liegen darin, dass im vereinfachten Verfahren kein Umweltverträglichkeitsgutachten, sondern nur eine zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen zu erstellen ist, Bürgerinitiativen nur Beteiligtenstellung mit Akteneinsicht haben und keine Nachkontrolle vorgesehen ist. Bei vereinfachten konzentrierten Genehmigungsverfahren ist zudem die gesetzliche Entscheidungsfrist kürzer (sechs statt neun Monate). (TZ 4)

Vollziehende Landesbehörden

In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Wien war die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G (sowohl konzentriert als auch teilkonzentriert) faktisch jeweils einer Organisationseinheit zugewiesen, in den Ländern Salzburg und Vorarlberg mehreren Organisationseinheiten. Die Bündelung aller UVP-Agenden bei einer Organisationseinheit ist im Sinne der Verfahrensökonomie und Transparenz zweckmäßig, da dadurch alle Beteiligten (Bürger und mitbefasste Behörden) bereits im Voraus wissen bzw. aus der Geschäftsverteilung herauslesen können, wer Ansprechpartner im Genehmigungsverfahren sein wird. Zudem ist es im Sinne des Aufbaus speziellen Know-hows auch unter Berücksichtigung der relativ geringen Anzahl an Genehmigungsverfahren ökonomischer, die Aufgaben einer speziellen Organisationseinheit zuzuweisen. (TZ 5)

Kurzfassung

Delegation im Verfahren

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren können die Behörden der 2. oder 3. Ebene mit der Durchführung der UVP und des Verfahrens ganz oder teilweise betraut werden. Allerdings kann nach Rechtsansicht des BMLFUW nur die Durchführung des Verfahrens, nicht die Entscheidung delegiert werden. (TZ 6)

Von den 27 vom RH überprüften Verfahren wurde in einem einzigen Fall von der Möglichkeit der Delegation an den Landeshauptmann (von der 1. auf die 2. Ebene) Gebrauch gemacht. Zwischen der Übersendung der Ermittlungsergebnisse vom Landeshauptmann an das BMVIT und der Erlassung des UVP-Bescheides durch das BMVIT lagen mehr als 15 Monate, bzw. erging der UVP-Bescheid acht bzw. neun Monate nach den Materienbescheiden der 2. Ebene, weil sich der zuständige Sachbearbeiter im BMVIT vor der Erlassung des Bescheides in das komplexe Verfahren gänzlich neu einarbeiten und alle Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens für sich neu nachvollziehen musste. Die Regelung, dass eine Behörde auf Basis des von einer anderen Behörde durchgeführten Ermittlungsverfahrens entscheidet, trägt daher weder zur Verfahrensökonomie noch zur Qualität des Verfahrens bei. (TZ 7)

Von der Möglichkeit der Delegation an die Bezirksverwaltungsbehörde (mit Konzentration der Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene bei einer einzigen Behörde) wurde nur in Niederösterreich Gebrauch gemacht. Dies erscheint deshalb zweckmäßiger als die Aufsplitterung auf mehrere Landesbehörden, weil die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde aus ihrer regulären Zuständigkeit für diese Materien heraus über das notwendige Know-how verfügt. (TZ 8)

Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

Einer UVP (konzentriert oder teilkonzentriert) kann zur rechtzeitigen Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Ausarbeitung von Plänen und Programmen und Unterstützung bei der Klärung strategischer Grundsatzfragen eine Strategische Umweltprüfung vorangehen. Dabei geht es nicht um Einzelprojekte wie bei der UVP, sondern um eine umfassende Bearbeitung verschiedenster Maßnahmen eines Plans oder Programms. Im Unterschied zur UVP setzt sie zeitlich vor dem konkreten Einzelprojekt an und ermöglicht so eine vorausschauende Analyse verschiedenster Umweltaspekte und die Ermittlung von Alternativen. (TZ 9)

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Die UVP, wenn sie als einziges Instrument der Prüfung von Umweltauswirkungen dient, setzt häufig zu spät ein, da sie erst am Ende von Planungs- und Entscheidungsprozessen durchgeführt wird. Dadurch können sowohl finanzielle wie auch zeitliche Mehraufwendungen entstehen. In umweltrelevanten Planungssektoren (z.B. Raumplanung, Verkehrsplanung, Abfall-, Wasser- und Energiewirtschaft) ist es daher zweckmäßig, Strategische Umweltprüfungen durchzuführen und so rechtzeitig die günstigste Variante herauszufiltern. (TZ 9)

Eine Naturverträglichkeitsprüfung (NVP) ist erforderlich, wenn Pläne oder Projekte einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten die festgelegten Erhaltungsziele von Natura-2000-Gebieten erheblich beeinträchtigen könnten. (TZ 10)

Bei einer UVP wird in erster Linie die Auswirkung eines konkreten Projekts bestimmter Größenordnung auf die Umwelt untersucht. Der Prüfungsansatz einer NVP ist hingegen von der Projektgröße unabhängig und ausschließlich auf die Auswirkungen auf konkrete Lebensräume oder Arten ausgerichtet. Die UVP bewertet nur das vorliegende Projekt, die NVP kann einen Projektvorschlag zu Gunsten einer anderen (besseren) Variante verwerfen. (TZ 10)

Das Spannungsverhältnis zwischen NVP als Variantenprüfung und UVP als projektspezifischer Prüfung und die starke wechselseitige Abhängigkeit können unabhängig vom Typ des UVP-Genehmigungsverfahrens zu Schwierigkeiten bzw. erhöhtem Aufwand führen. Dies erfordert im schlimmsten Fall eine Neuplanung des Vorhabens. (TZ 10)

Feststellungs- und Vorverfahren

Vor dem eigentlichen UVP-Genehmigungsverfahren kann eine Prüfung der UVP-Pflicht des Vorhabens stattfinden. Diese Feststellungsverfahren können maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtdauer der Projekte haben. So war im Projekt „ÖBB-Strecke Abschnitt Schlossbachgraben-Angertal“ der erste Antrag auf Feststellung der UVP-Pflicht im Dezember 2003 gestellt und erst Ende 2008 – nach mehreren Rechtsgängen an den Verwaltungsgerichtshof – erledigt worden. Das folgende Genehmigungsverfahren war erst nach höchstgerichtlichen Verfahren bis in das Jahr 2012 rückwirkend mit März 2010 rechtskräftig abgeschlossen. (TZ 11)

Kurzfassung

Wenn Klarheit über die UVP-Pflicht eines Projekts besteht, findet meist ein informelles Vorverfahren statt, bei dem die UVP-Behörde das vom Projektwerber vorgelegte Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung prüft und eine Stellungnahme dazu abgibt. Ein gut und fachlich fundiert geführtes Vorverfahren kann sich deutlich positiv auf das eigentliche UVP-Genehmigungsverfahren auswirken. (TZ 12)

Anbringen

Ein klarer Vorteil des konzentrierten Genehmigungsverfahrens liegt für den Projektwerber darin, dass er nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen muss, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Genehmigungsanträge für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. Der anfängliche Planungsaufwand ist zwar beim konzentrierten Genehmigungsverfahren höher, der Projektwerber erspart sich aber dafür einen nachträglichen Planungs- und Bearbeitungsaufwand für die Einreichung der Projekte bei den mitwirkenden Behörden (insbesondere für die regelmäßig stattfindenden wasser-, abfall- und naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren). (TZ 13)

Beim konzentrierten Genehmigungsverfahren sind die für die Genehmigung eingereichten Unterlagen in der Regel aufgrund der größeren Detailplanung zwischen den einzelnen Genehmigungsmaterien besser aufeinander abgestimmt. Die dadurch regelmäßig höhere Qualität des Projektantrags und die folglich geringere Anzahl an Projektänderungen wirkt sich positiv auf die Verfahrensdauer aus. (TZ 13)

Projektänderungen

In konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind Projektänderungen, die nach ~~Einreichung des Anbringens aber vor UVP-Beschneiderlassung~~ erfolgen und nicht bloße Projektpräzisierungen sind, insofern unproblematisch, als sie in das laufende Verfahren integriert und in diesem abgearbeitet werden und somit vom verfahrenserledigenden UVP-Bescheid umfasst sind. (TZ 14)

Wenn im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren eine Projektänderung erst in einem späteren Genehmigungsverfahren der 2. und/oder 3. Ebene erfolgt und diese Projektänderung auch eine Änderung der bereits auf 1. Ebene erteilten UVP-Genehmigung nach sich zieht, so gelten für diese Projektänderung die gleichen Geneh-



Kurzfassung

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

migungsvoraussetzungen wie für die ursprüngliche UVP-Bewilligung. Bestimmte nachträgliche Projektänderungen können somit zu einer Änderung des UVP-Genehmigungsbescheides und damit zu einer teilweisen Wiederholung des UVP-Genehmigungsverfahrens führen. (TZ 14)

Kosten

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ergeben sich aus der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren zwangsweise Auswirkungen auf die Kosten des Genehmigungsverfahrens. Dies betrifft die notwendigen Personalressourcen bei den verschiedenen mitwirkenden Behörden ebenso wie die individuellen Verfahrenskosten für Sachverständige, Kundmachung und Veröffentlichung bis zu möglichen Rechtsmittelverfahren. (TZ 15)

Weder beim Bund noch bei den Ländern waren die tatsächlichen Kosten der Genehmigungsverfahren auf Projektebene erfasst und nachvollziehbar. (TZ 15)

Sachverständige

Das UVP-G ermächtigt die Behörden zur freien Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen. In den konzentrierten Genehmigungsverfahren konnten die Länder auf ihre vorhandenen Kapazitäten an Sachverständigen zugreifen. In den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren 1. Ebene beauftragte das BMVIT mangels eigener ausreichender Ressourcen vorrangig nichtamtliche Sachverständige; aufgrund der gesetzlich gebotenen Kontinuität bei Sachverständigen beauftragten die Länder in den Genehmigungsverfahren auf 2. und 3. Ebene grundsätzlich dieselben Sachverständigen. (TZ 16)

Der von den nichtamtlichen Sachverständigen verrechnete Stundensatz lag mit 105 EUR ungefähr doppelt so hoch wie die Maximalkosten der Amtssachverständigen bspw. beim Bund und der Stadt Wien. Ein Vergleich der Sachverständigenkosten zwischen teilkonzentriertem und konzentriertem Genehmigungsverfahren war mangels vollständiger Erfassung auf Projektebene nicht möglich. Allerdings war wegen der überwiegenden Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger von weitaus höheren Sachverständigenkosten bei den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auszugehen. (TZ 16)

Kurzfassung

Einwendungen

Zur Wahrung der Parteistellung ist im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren die neuerliche Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene notwendig. Dabei ist es für Parteien des UVP-Genehmigungsverfahrens oft schwierig, zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben. Die neuerliche Geltendmachung von Einwendungen entspricht zwar den Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechts, aber nicht dem Prinzip der Bürgernähe und der Effizienz. (TZ 17)

In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren muss jede Einwendung nur einmal eingebracht werden, da es nur ein einziges Genehmigungsverfahren bei einer einzigen UVP-Behörde gibt. (TZ 17)

Bescheiderlassung

Bei den meisten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren lag zwischen der Erlassung des UVP-Bescheides und der Erlassung der Materienbescheide der 2. und 3. Ebene ein Zeitraum von mehreren Monaten. Eine zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens abgewinkelte parallele Verfahrensführung der drei Ebenen stieß in der Praxis allerdings wegen der unterschiedlichen Entscheidungsfristen auf Probleme: Bei gleichzeitiger Einleitung der Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen war damit zu rechnen, dass auf der 2. und 3. Ebene bereits die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde wegen Devolution angerufen wurde, während das UVP-Genehmigungsverfahren sich noch innerhalb der gesetzlichen (bis doppelt so langen) Frist befand. Auch ergab sich selbst bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf. (TZ 18)

Zudem dürfen vor dem Abschluss der UVP bei sonstiger Nichtigenerklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde keine Genehmigungen 2. und 3. Ebene erteilt werden („Sperrwirkung“). Das Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution führte zu Rechtsunsicherheit: Die Behörden 2. und 3. Ebene mussten, um den Anforderungen des AVG zu entsprechen, bei ihnen eingelangte Anbringen innerhalb der Devolutionsfrist erledigen und erließen daher teilweise Bescheide noch vor dem UVP-Bescheid. Diese Bescheide waren infolge der Sperrwirkung jedoch wiederum mit Nichtigenerklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde bedroht. (TZ 18)

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren gibt es naturgemäß kein Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution, da nur ein einziger umfassender Bescheid erlassen wird. (TZ 18)

Auflagen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht die Gefahr, dass über Landesmaterien (3. Ebene) überhaupt nicht abgesprochen wird, weil die mitwirkende Landesbehörde keinen Tatbestand verwirklicht sieht, an den sie bei der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens anknüpfen könnte. Die Umsetzung der nach den UVP-Gutachten als erforderlich erachteten Maßnahmen war in der Praxis daher von Rechtsunsicherheit begleitet: In derartigen Fällen erteilte entweder eine unzuständige Behörde (BMVIT) Auflagen oder es wurden keine Maßnahmen vorgeschrieben. In konzentrierten Genehmigungsverfahren sind solche Konflikte nicht möglich, da Maßnahmen und Auflagen direkt auf der Grundlage des UVP-G angeordnet werden können. (TZ 19)

Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat in Rechtsbereichen außerhalb ihres Vollzugsbereichs (z.B. Wasserrecht) rechtlich keine Möglichkeit, die Vorschreibung der Auflagen in den Bescheiden zu kontrollieren bzw. die Rechtswidrigkeit von diesbezüglich mangelhaften Bescheiden zu bekämpfen. (TZ 19)

Verfahrensdauer

Der Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat über die Vollziehung der UVP in Österreich deckte mit der Darstellung ausschließlich der UVP-Genehmigungsverfahren (ohne Verfahren 2. und 3. Ebene) nur einen Teil der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ab. (TZ 20)

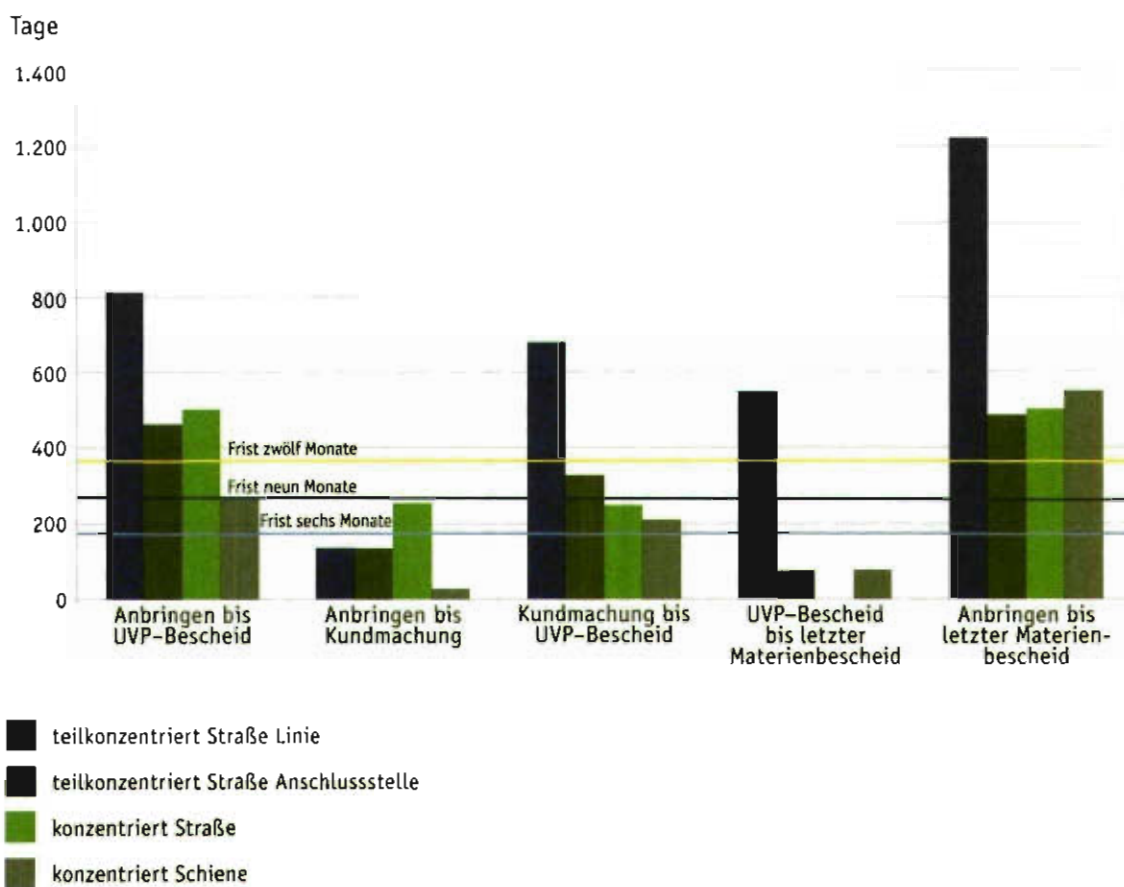
Die Ergebnisse einer Auswertung des RH belegten die Verfahrensökonomie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens: Teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße¹ dauerten im Durchschnitt mehr als doppelt so lange wie konzentrierte Linienverfahren/Straße. Linien-

¹ Als Linienvorhaben werden Infrastrukturprojekte bezeichnet, die Strecken oder Teilstrecken in einem Verkehrs- oder Versorgungsnetz betreffen. Dies können Straßen und Bahnlinien, aber auch Strom- und Gasleitungen sein. Im Gegensatz zu z.B. Anschlussstellen, Bahnhöfen, Umspannwerken oder Verdichterstationen haben sie eine Länge von mehreren Kilometern und können oft die Vollzugsbereiche mehrerer Bezirksverwaltungs- aber auch Landesbehörden betreffen.

Kurzfassung

verfahren/Straße waren im konzentrierten Genehmigungsverfahren von der Dauer her mit Anschlussstellen/Straße im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren vergleichbar; dies obwohl Linienverfahren grundsätzlich deutlich länger dauerten als Anschlussstellen, da diese nur kleinräumige Projekte an bereits existierenden Straßen sind. Darüber hinaus ergab die Auswertung des RH, dass teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße deutlich länger als teilkonzentrierte Linienverfahren/Schiene dauerten. (TZ 21)

Verfahrensdauer in Tagen



Quelle: RH

Außer bei den teilkonzentrierten Linienverfahren/Schiene wurden die gesetzlichen Fristen im Durchschnittswert für die Zeit vom Einlangen des Anbringens bis zur Erlassung des UVP-Bescheides nicht eingehalten: Bereits der Zeitraum vom Anbringen bis zur Erlassung des UVP-Bescheides dauerte (ausgenommen Linienverfahren/Schiene) im Durchschnitt länger als ein Jahr, bei den Linienverfahren/Straße sogar mehr als das Doppelte. Die gesetzlichen Fristen

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

standen jedoch in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Komplexität der Projekttypen: Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene lag die Maximaldauer (auch für Linienverfahren) um 25 % höher als in konzentrierten (zwölf Monate zu neun Monaten); beim konzentrierten Genehmigungsverfahren war die gesetzliche Maximaldauer für vereinfachte Genehmigungsverfahren um 50 % kürzer als beim teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene (sechs Monate zu zwölf Monaten). (TZ 21)

Nachkontrolle

Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat sowohl hinsichtlich der konzentrierten als auch der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren gemeinsam mit den mitwirkenden Behörden spätestens fünf Jahre nach Verkehrsfreigabe das Vorhaben darauf hin zu überprüfen, ob die Genehmigungsbescheide eingehalten werden und ob die Annahmen und Prognosen der UVP mit den tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt übereinstimmen. (TZ 22)

Die UVP-Bescheide aus konzentrierten Genehmigungsverfahren und aus der 1. Ebene der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren waren vollständig in der vom BMLFUW laut UVP-G zu führenden UVP-Dokumentation erfasst, nicht hingegen die Materienbescheide 2. und 3. Ebene aus den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. Dieses Fehlen einer alle Ebenen umfassenden und vollständigen Bescheidsammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren war insofern ein gravierender Mangel, als ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand keine umfassende Bewertung im Rahmen der gesetzlich geforderten Nachkontrolle bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren möglich war, was dem BMVIT die Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion erschwerte. (TZ 22)

Kenndaten zur Verfahrenskonzentration bei UVP		
Rechtliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (RL 85/337/EWG i.d.g.F.) - Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (RL 2003/35/EG) geändert mit Richtlinie des Rates vom 3. März 1997 (RL 97/11/EG) und Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (RL 2009/31/EG) - Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-Gesetz, BGBl. Nr. 697/1993) i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009 	
Projektliste		
Bundesland	konzentriert	teilkonzentriert
Burgenland		A 4 Ostautobahn, Anschlussstelle Neusiedl a. S./Gewerbepark
Kärnten	LB 100 Drautal Straße Abschnitt Radlach-West – Berg-West	
Niederösterreich	B 17 Umfahrung Sollenau – Theresienfeld	A 2 Südautobahn – Anschlussstelle Bad Vöslau
	B 25 Umfahrung Wieselburg	A 2 Südautobahn – Anschlussstelle Traiskirchen
	B 40/B 46 Umfahrung Mistelbach	A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Poysbrunn
	LB 31 City Tunnel Waidhofen	HL-Strecke Wien – Salzburg Umbau Bahnhof Amstetten Ostkopf
		Pottendorfer Linie – zweigleisiger Ausbau Abschnitt Hengersdorf – Münchendorf
Oberösterreich	B 309 Steyrer Straße Baulos A 1 Westautobahn – Heuberg	S 1 Wiener Außenring Schnellstraße, Anschlussstelle Rannersdorf
		S 1 Wiener Außenring Schnellstraße Abschnitt A 5/B 7 bis Knoten Korneuburg A 22/S 1
		A 1 Westautobahn – Anschlussstelle Eberstallzell
Salzburg		A 1 Westautobahn – Anschlussstelle Enns West, Verbindung B 1–A 1
		S 10 Mühlviertler Schnellstraße Unterweikersdorf – Freistadt Nord
Steiermark	B 67a Grazer Ringstraße Abschnitt Südgürtel	ÖBB-Strecke Graz – Mogersdorf
Tirol	B 73 Ortsumfahrung Hausmannstätten	
	B 73 und L 370 Knoten Graz-Ost	
Wien	Asperner Flugfeld – Straßenbauvorhaben	Brenner Basistunnel
Wien	B 14 Freudenauer Hafestraße – Seitenhafestraße	Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene
	Wien Hauptbahnhof – Straßenbauvorhaben	

Quelle: RH

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Mai 2011 die Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) auf Ebene des Bundes (BMLFUW und BMVIT) und aller Länder. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2004 bis 2010. Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, die Auswirkungen des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens in den Bereichen Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken festzustellen und allfälliges Verbesserungspotenzial speziell im Vergleich mit konzentrierten Genehmigungsverfahren aufzuzeigen.

(2) Der RH überprüfte 27 UVP-Projekte. Auswahlkriterien für die Projekte waren:

- Sie sollten als teilkonzentrierte oder konzentrierte Genehmigungsverfahren innerhalb des selben Zeitraums (ab 2004) durchgeführt worden sein.
- Sie sollten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit einem Bescheid erster Instanz abgeschlossen sein.
- Die konzentrierten Genehmigungsverfahren sollten inhaltlich mit den teilkonzentrierten vergleichbar sein (Straße und Schiene).
- Eingebraachte Rechtsmittel wurden nicht als Kriterium gewertet.

Von den 27 Projekten waren

- 15 teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren; davon
 - neun Straße und
 - sechs Schiene; und
- zwölf konzentrierte Genehmigungsverfahren
 - alle Straße (bis Mai 2011 war noch kein konzentrierter Bescheid Schiene ergangen).

(3) In Niederösterreich, Oberösterreich und Wien führte der RH Prüfungshandlungen an Ort und Stelle durch. Diese Prüfungshandlungen betrafen 20 von den 27 ausgewählten Projekten (zwei Drittel der ausgewählten teilkonzentrierten und drei Viertel der ausgewählten konzentrierten Genehmigungsverfahren). Erhebungen wurden auch bei der ÖBB-Infrastruktur AG und der ASFINAG Bau Management GmbH als Projektwerber auf der Grundlage des § 3 Rechnungshofgesetz

Prüfungsablauf und –gegenstand

(RHG) 1948 getätigt. In den übrigen sechs Ländern wurden grundsätzliche Fragen und Details zu den Projekten mittels Fragebogen erhoben.

Die folgende Tabelle gruppiert die 20 in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien überprüften Projekte nach den Kategorien Straße und Schiene. Zusätzlich ist der Tabelle zu entnehmen, welche Projekte in einem vereinfachten UVP-Genehmigungsverfahren (siehe TZ 4) durchgeführt wurden und bei welchen eine Delegation an den Landeshauptmann bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde (siehe TZ 6 bis 8) erfolgte.

Tabelle 1: Ausgewählte Projekte		
Projekte	Vereinfachtes UVP-Verfahren	Delegation
Teilkonzentriert Straße/Linie:		
S 1 Knoten Korneuburg	–	LH an BH
A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Poysbrunn	–	–
S 10 Mühlviertler Schnellstraße	–	–
Teilkonzentriert Straße/Anschlussstelle:		
A 1 ASt. Eberstalzell	ja	–
A 2 ASt. Bad Vöslau	ja	LH an BH
A 4 ASt. Neusiedl	ja	–
A 2 ASt. Traiskirchen	ja	LH an BH
S 1 ASt. Rannersdorf	ja	LH an BH
A 1 ASt. Enns West	ja	BMVIT an LH
Konzentriert Straße:		
Wien Hauptbahnhof – Straßenbauvorhaben	ja	–
LB 31 City Tunnel Waidhofen	ja	–
Asperner Flugfeld	ja	–
B 17 Umfahrung Sollenau – Theresienfeld	ja	–
B 40/B 46 Umfahrung Mistelbach	–	–
B 14 Freudenufer Hafestraße	ja	–
B 25 Umfahrung Wieselburg	ja	–
B 309 Steyrer Straße Baulos A 1 Westautobahn – Heuberg	–	–
Teilkonzentriert Schiene:		
ÖBB Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene	–	–
ÖBB Pottendorfer Linie Hannersdorf – Münchendorf	–	–
ÖBB Bahnhof Amstetten Ostkopf	ja	–

Quelle: RH



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(4) Der RH hatte bereits in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform II“ (Reihe Positionen 2009/1) festgehalten, dass er „das 2004 eingeführte teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren für den Neubau und Ausbau von Bundesstraßen als Fortschritt gegenüber dem Trassenverordnungsverfahren erachtet. Zur Ermöglichung eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens sollten die derzeit auf Ebene des Landeshauptmanns oder der Landesregierungen zu erteilenden Bewilligungen (z.B. wasserrechtliche und naturschutzrechtliche Bewilligung) einbezogen werden.“

(5) Zum im April 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Niederösterreich und Vorarlberg im Juni 2012 Stellung, das BMVIT und die Länder Burgenland, Oberösterreich, Steiermark und Tirol im Juli 2012. Nach Ablauf der verfassungsgesetzlichen Frist übersandten das Land Salzburg und das BMLFUW ihre Stellungnahmen im August 2012, der Verzicht des Landes Kärnten langte im September 2012 und die Stellungnahme der Stadt Wien im Oktober 2012 im RH ein. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im November 2012.

Rechtliche Grundlagen

2.1 (1) Europäische UVP-Richtlinie

Die UVP-Richtlinie² schreibt bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, eine UVP vor. Dabei gelten folgende Grundprinzipien:

- Gesamtheitliche Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt, das heißt Identifizierung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren³;
- Transparenz, das heißt Information und Beteiligung der Öffentlichkeit⁴ unter Einbeziehung gewisser Bestimmungen aus der Aarhus-Konvention⁵ wie bspw. Beteiligung anerkannter Nichtregie-

² Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten i.d.g.F.

³ Art. 3 UVP-Richtlinie, § 1 UVP-G

⁴ Art. 6 und 9 UVP-Richtlinie

⁵ Beschluss 2005/370/EG vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft.

Rechtliche Grundlagen

rungsorganisationen (NGO) an UVP-Genehmigungsverfahren inkl. Rechtsmittel sowie

- Bürgernähe und Effizienz des Genehmigungsverfahrens.

(2) Umsetzung der UVP-Richtlinie in österreichisches Recht

Die UVP-Richtlinie wurde in Österreich sowohl auf Ebene des Verfassungsrechts als auch einfachgesetzlich umgesetzt:

1. Im Verfassungsrecht durch Art. 11 Abs. 1 Z 7 B-VG; danach ist in UVP-Angelegenheiten der Bund für die Gesetzgebung – inklusive der Erlassung von Genehmigungskriterien – und sind die Länder für die Vollziehung zuständig (konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren).

Für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ist eine davon abweichende Zuständigkeit normiert (teilkonzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren): Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG weist die UVP hier in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich dem Bund zu.

2. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage beruht das Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP-G)⁶, das unter anderem die im vorliegenden Prüfungsergebnis gegenständliche Verfahrens- und Genehmigungskonzentration normiert.

Verfahrens- und Genehmigungskonzentration bedeutet, dass jene Behörde, der die UVP zur Verhandlung und Genehmigung zugewiesen ist, auch für andere Verwaltungsmaterien, die in der Umsetzung des Projekts angesprochen sind und nicht notwendigerweise in ihre Zuständigkeit fallen, zur Verfahrensführung und Entscheidung berufen ist.

(3) Anzuwendende Materiengesetze

So hat die Landesregierung als UVP-Behörde in konzentrierten Genehmigungsverfahren neben der UVP z.B. auch folgende Materien zu verhandeln und zu entscheiden:

- Naturschutz (originäre Länderkompetenz);
- Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht, Denkmalschutz (an sich Kompetenzen des Landeshauptmanns in mittelbarer Bundesverwaltung);

⁶ BGBl. Nr. 697/1993 i.d.g.F.; der Bericht bezieht sich auf das UVP-G i.d.F. BGBl. I Nr. 87/2009.

- Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Forstrecht, Luftfahrt, ArbeitnehmerInnenschutz (an sich Kompetenzen des Bundes).

Hingegen ist bei einer UVP zu Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, die in der Vollziehung dem Bund zugewiesen ist, die Verfahrens- und Genehmigungskonzentration nicht in vollem Umfang gegeben (daher „teilkonzentriertes“ Genehmigungsverfahren). Hier hatten sich die Länder im Begutachtungsverfahren für die Novelle 2004 des UVP-G erfolgreich gegen einen Übergang der Landeskompetenzen auf den Bund ausgesprochen. Mit dem Ergebnis, dass die Verfahren und damit der Vollzug der mit den Projekten in Zusammenhang stehenden Materien auf drei Ebenen aufgeteilt sind:

- 1. Ebene: Das BMVIT als UVP-Behörde hat neben der UVP all jene Materien zu vollziehen, die ansonsten von einem Bundesminister in erster Instanz zu vollziehen sind, u.a. Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Luftfahrt, Forstrecht, ArbeitnehmerInnenschutz;
- 2. Ebene: Der Landeshauptmann hat in mittelbarer Bundesverwaltung alle übrigen Bundesmaterien zu vollziehen, u.a. Wasserrecht, Abfallrecht, Gewerberecht, Denkmalschutz;
- 3. Ebene: Die Landesregierung ist für die Vollziehung der Länderkompetenzen zuständig, v.a. Naturschutz.

(4) Anzuwendende Verfahrensgesetze

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren sind ausschließlich die Verfahrensvorschriften des UVP-G (wenn sie vom Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)⁷ abweichende Verfahrensschritte vorsehen) anzuwenden. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren der 1. Ebene sind die Verfahrensvorschriften des UVP-G anzuwenden; in den Verfahren 2. und 3. Ebene ausschließlich die Vorschriften des AVG, sofern das jeweils anzuwendende Materienrecht kein eigenes Verfahren (wie z.B. das Wasserrecht) vorsieht.

- 2.2 Nach Ansicht des RH stellte die endgültige Fassung der Novelle 2004 zum UVP-G (Einführung des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken) einen Kompromiss dar, durch den den Ländern durch Belassung ihrer Kompetenzen im UVP-Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken eine Mitbestimmungsmöglichkeit eingeräumt wurde und der Bund als Hauptbetroffener hinsichtlich des Bedarfs und der

⁷ BGBl. Nr. 51/1991 i.d.g.F.

Finanzierung solcher Projekte für das UVP-Verfahren (ohne die Materien der mittelbaren Bundesverwaltung und der Kompetenzen der Länder im eigenen Wirkungsbereich) Hauptverantwortung bekam.

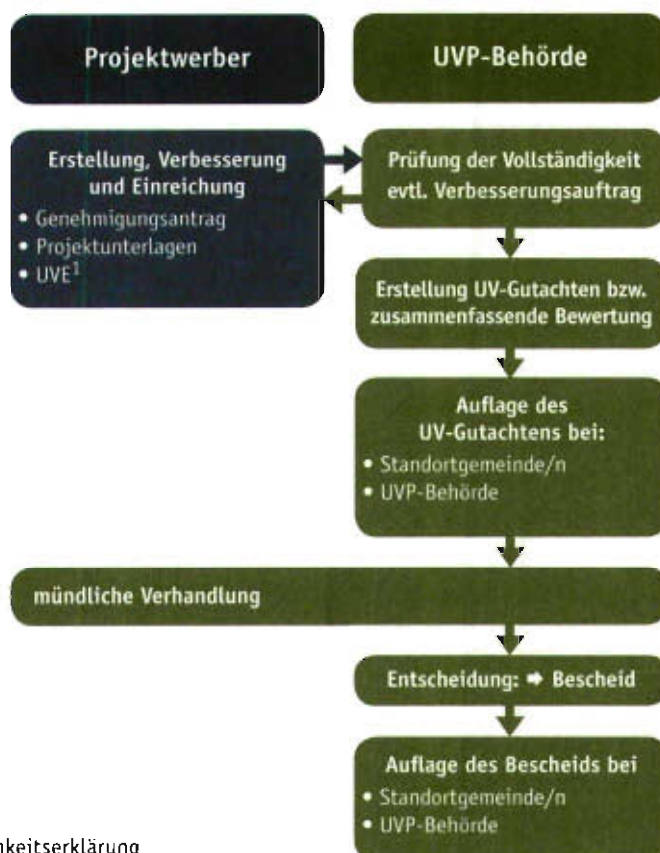
2.3 Die Niederösterreichische Landesregierung stimmte der Ansicht des RH zu.

Verfahrenstypen

Konzentriert – teil-konzentriert

3.1 (1) Im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren sind alle für das Projekt erforderlichen materiellen Genehmigungsbestimmungen in einem einzigen Genehmigungsverfahren zu bearbeiten. Diese Zuständigkeit erstreckt sich auf alle Ermittlungen, Entscheidungen und Überwachungen sowie die Vollziehung der Strafbestimmungen:

Abbildung 1: Konzentriertes Genehmigungsverfahren



¹ Umweltverträglichkeitserklärung

Quelle: RH



Verfahrenstypen

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(2) Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren werden auf allen drei Ebenen – BMVIT, Landeshauptmann, Landesregierung – selbständige Genehmigungsverfahren durchgeführt:

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(3) Ein zusammenschauender Vergleich der beiden Verfahrenstypen zeigte mehrere grundlegende Unterschiede:

1. Behörden

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren ist eine einzige Behörde zuständig. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind mit den drei Ebenen auch drei Behörden befasst.

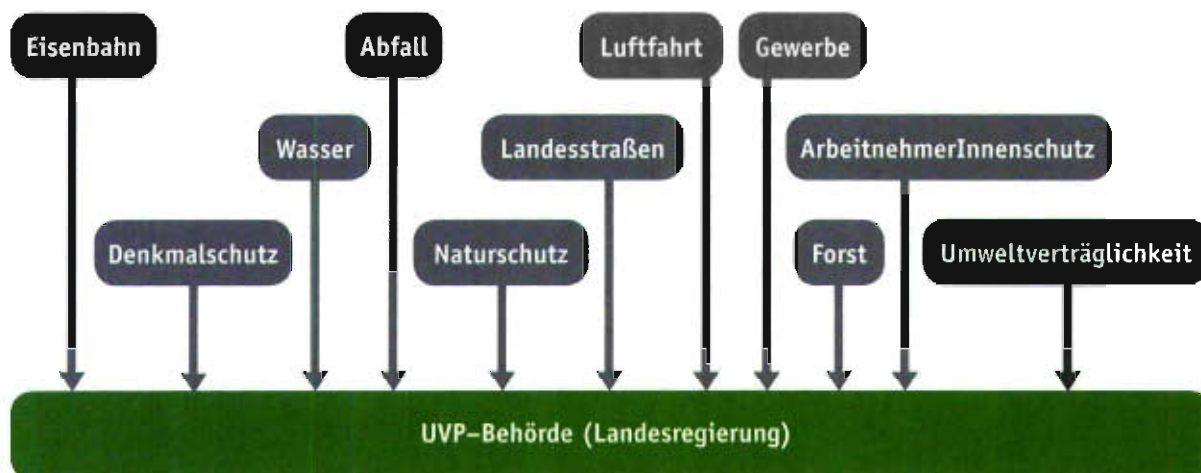
2. Mündliche Verhandlung, sonstige Verfahrensschritte

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird nur eine einzige mündliche Verhandlung durchgeführt. Im Gegensatz dazu müssen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren üblicherweise mehrere mündliche Verhandlungen mit verschiedenen Verhandlungsleitern, mit unterschiedlichen Teilnehmern und zu jeweils anderen Materien stattfinden. Auch die sonstigen Verfahrensschritte, wie Kundmachungen und Veröffentlichungen, fallen im konzentrierten Verfahren nur ein Mal an, im teilkonzentrierten auf jeder Verfahrensebene.

3. Behandelte Materien und Bescheide

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren wird die Umweltverträglichkeit des Projekts gleichzeitig mit allen mit dem UVP-Projekt in Zusammenhang stehenden Materien bearbeitet und ein einziger Bescheid, der alle Materien umfasst, erlassen.

Verfahrenstypen

Abbildung 3¹: Materien und Zuständigkeit im konzentrierten Genehmigungsverfahren

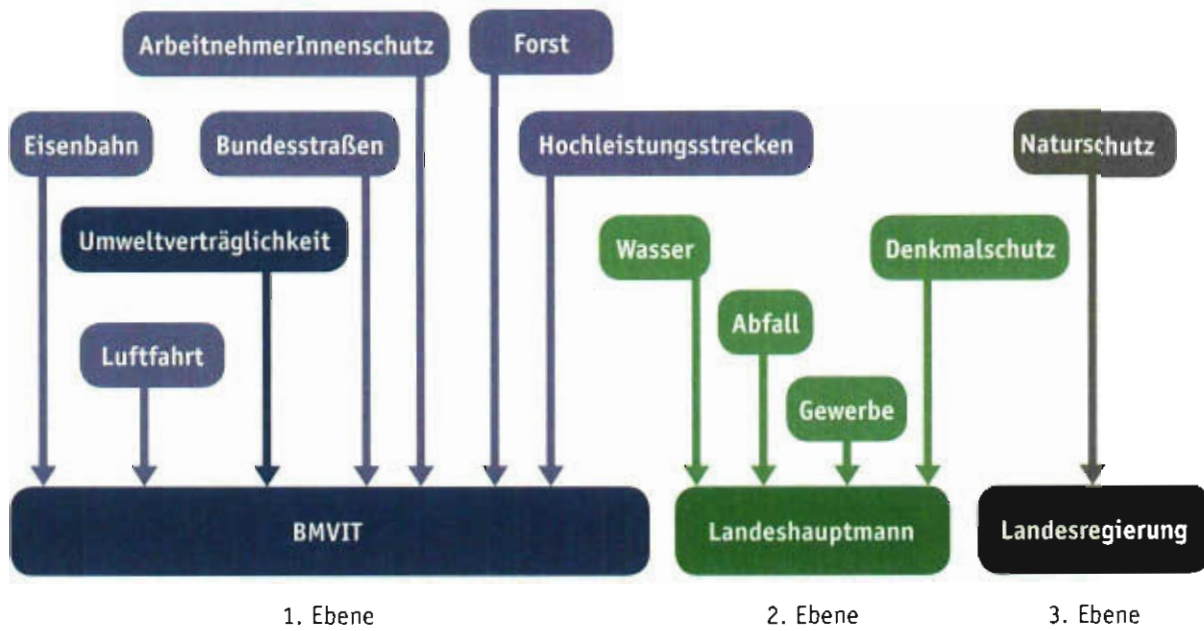
¹ In den Abbildungen 3 und 4 sind jene Materien angeführt, die in den vom RH überprüften Genehmigungsverfahren behandelt wurden. Die Auflistung ist somit nicht vollständig.

Quelle: RH

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist die Umweltverträglichkeit nur im Genehmigungsverfahren auf 1. Ebene **Gegenstand** des Verfahrens und der Entscheidung. Die mit dem UVP-Projekt in Zusammenhang **stehenden Materien** verteilen sich dem Konzept der Teilkonzentriertheit folgend wie in Abbildung 4 ersichtlich auf die drei Genehmigungs-Ebenen und **mehrere Genehmigungsbescheide**. In manchen Materien kann es sein, dass **je nach Projekt verschiedene Behörden** für die gleiche Materie zuständig sind (z.B. gemäß § 127 WRG⁸).

⁸ So weist z.B. § 127 Abs. 1 WRG 1959 Eisenbahnbauten mit einer Wasserentnahme, mit einer Einleitung oder zur Ausnutzung der motorischen Kraft des Wassers dem Landeshauptmann zur wasserrechtlichen Bewilligung zu, in allen übrigen Fällen sind die wasserrechtlichen Belange im eisenbahnrechtlichen Bauverfahren zu erledigen.

Abbildung 4: Materien und Zuständigkeiten im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren



Quelle: RH

Für die nachfolgenden Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene muss die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie mit den anderen Behörden abstimmen, wie die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung in den einzelnen Genehmigungen zu berücksichtigen sind.

3.2 (1) Aus Sicht des RH führen die Zuständigkeit mehrerer Behörden und die getrennt zu führenden Verfahren mit jeweils eigenständigen mündlichen Verhandlungen und sonstigen Verfahrensschritten zu einer längeren Dauer der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. Außerdem verursachen diese Merkmale des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens – zusammen mit der Aufteilung der für das Projekt notwendigen Verwaltungsmaterien auf drei Ebenen – einen erhöhten Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern (TZ 13) und einen erhöhten Abstimmungsbedarf bei den Behörden.

(2) Nach Ansicht des RH entspricht das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren in keiner Weise dem One-stop-shop-Prinzip. Es ist durch die höhere Anzahl an eingebundenen Behörden nicht nur aufwendiger, sondern auch weniger transparent und bürgerfreundlich als ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. Die Probleme, die sich

Verfahrenstypen

daraus ergeben bzw. ergeben können, werden im Folgenden (TZ 9 bis 22) im Detail behandelt.

(3) Beim teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auf der 2. Ebene handelt es sich um keine „echte“ Konzentration, d.h. die sonst erforderlichen Genehmigungen werden nicht durch einen einzigen Bescheid ersetzt, sondern nur von einer Behörde gemeinsam erteilt.

3.3 (1) *Das BMLFUW stimmte den Ausführungen des RH hinsichtlich der Verfahrensdauer grundsätzlich zu. Es führte jedoch aus, dass es grundsätzlich wünschenswert erseheine, dass in den Verfahren nach den Materiengesetzen jene Behörden das Verfahren zu führen und zu entscheiden hätten, die das üblicherweise tun und nach der Kompetenzverteilung zuständig seien. Es erseheine nicht zielführend, Behörden, die sich in fremde Materiengesetze möglicherweise erst einarbeiten müssten, heranzuziehen. Die geringere Bürgerfreundlichkeit und die möglicherweise geringere Transparenz sollten im Hinblick auf eine erhöhte Rechtssicherheit in Kauf genommen werden.*

(2) *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei die angesprochene suboptimale Ausgestaltung der Verfahren nach dem 3. Abschnitt des UVP-G eine direkte Folge des angesprochenen Kompromisses⁹, die nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden könne.*

(3) *Die Oberösterreichische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sich in der in Oberösterreich bereits vor der Gebarungsüberprüfung bestehenden Kritik an den teilkonzentrierten Verfahren bestätigt sehe, zumal aus dem vorliegenden Prüfungsergebnis des RH klar hervorgehe, dass die Nachteile im teilkonzentrierten Verfahren gegenüber jenen im vollkonzentrierten Verfahren weit überwiegen würden. Das Land Oberösterreich sehe sich darin bestätigt, dass beim Land Oberösterreich bereits ein weitgehendes Optimum an Raschheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis erreicht sei (siehe die Verfahrensdauern im Vergleich). Weitere effizienzsteigernde Maßnahmen seien kaum möglich.*

(4) *Die Stadt Wien stimmte dem RH zu, dass sich bei Durchführung eines teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens im Vergleich zu einer Vollkonzentration erhebliche Nachteile und Defizite insbesondere hinsichtlich Verfahrensdauer, Kosten, Effizienz, Rechtssicherheit und Bürgernähe ergeben würden.*

⁹ siehe TZ 2.

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Vereinfachtes UVP-Genehmigungsverfahren

4.1 (1) Für bestimmte, im UVP-G (Anhang, Spalte 2) definierte Vorhaben ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vorgesehen. Ob ein solches durchgeführt werden darf, hängt bspw. von der Art (z.B. Anschlussstelle) oder vom Umfang des Projekts (bspw. Länge der Trasse) ab. Die Voraussetzungen dafür sind im UVP-G detailliert geregelt.

(2) Vereinfachte Genehmigungsverfahren sind sowohl bei konzentrierten als auch bei teilkonzentrierten UVP-Verfahren möglich.

(3) Die wesentlichsten Unterschiede zu den nicht-vereinfachten Verfahren liegen darin,

- dass im vereinfachten Verfahren kein Umweltverträglichkeitsgutachten, sondern nur eine zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen zu erstellen ist,
- Bürgerinitiativen nur Beteiligtenstellung mit Akteneinsicht (nicht Parteistellung) haben,
- Umweltorganisationen nur eingeschränkt den Verwaltungsgerichtshof anrufen können und
- keine Nachkontrolle (siehe TZ 22) vorgesehen ist.

(4) Die Entscheidungsfrist für vereinfachte konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren ist mit sechs Monaten festgesetzt (drei Monate weniger als im nicht-vereinfachten Verfahren). Für das teilkonzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene gilt wie im nicht-vereinfachten Verfahren die Frist von zwölf Monaten.

4.2 Der RH wies auf die unterschiedliche Regelung der Entscheidungsfristen im vereinfachten Genehmigungsverfahren hin: Nur im konzentrierten vereinfachten Genehmigungsverfahren, nicht aber im teilkonzentrierten, ist die Frist kürzer als im nicht-vereinfachten Genehmigungsverfahren.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW gebe es seit der letzten Novelle des UVP-Gesetzes im Jahr 2012¹⁰ die Einschränkung hinsichtlich der Anrufung des Verwaltungsgerichtshofs durch Umweltorganisationen nicht mehr.*

¹⁰ BGBl. I Nr. 77/2012

**Vollziehende
Behörden****5.1 (1) Auf Ebene des Bundes**

Auf der Ebene des Bundes obliegt die Vollziehung des UVP-G grundsätzlich dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.¹¹ Für die UVP-Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken 1. Ebene ist davon abweichend die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie zuständig. Im BMVIT wurden die Verfahren in zwei verschiedenen Gruppen der Sektion IV (Gruppe Schiene und Gruppe Straße) abgewickelt.

Dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft obliegt – im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend – die Feststellung, ob eine Umweltorganisation die Kriterien des UVP-G (zur Anerkennung als NGO mit allen Parteirechten) erfüllt und in welchen Bundesländern sie zur Ausübung der Parteirechte befugt ist.

(2) Auf Ebene der Länder

Im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren obliegt die Vollziehung des UVP-G der jeweiligen Landesregierung. Mit Rechtskraft des Abnahmebescheides¹² endet die Zuständigkeit der Landesregierung als UVP-Behörde und geht auf die nach den Verwaltungsvorschriften zuständigen Behörden über.

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind die Verfahren 2. und 3. Ebene von der jeweils mit der Vollziehung der darauf anzuwendenden Verwaltungsvorschriften betrauten Behörde durchzuführen: Landeshauptmann bzw. Landesregierung.

Der Umweltausschuss des Nationalrats fasste im Zuge der Novelle 2004 des UVP-G mit Stimmenmehrheit folgenden Beschluss¹³:

„Auf Grund der von den Ländern geäußerten Bedenken gegen Eingriffe in ihre Vollzugszuständigkeiten und der derzeit laufenden Arbeiten zur Reform der Verfassung im Österreich-Konvent hat der Ausschuss davon abgesehen, die landesrechtlichen Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zu konzentrieren. Der Ausschuss geht jedoch davon aus, dass die Länder ihrerseits dafür sorgen werden, dass die für große Infrastrukturvorhaben erforderlichen Genehmigungsverfahren nach landesrechtlichen Verwaltungsvorschriften auch in ihrem Bereich konzentriert

¹¹ § 47 Abs. 1 UVP-G

¹² Fertigstellung, Benutzungsbewilligung o.Ä.; wenn ein solcher nicht zu erlassen ist, nach Rechtskraft des Genehmigungsbescheides 1. Instanz

¹³ 757 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

und möglichst koordiniert mit den bundesrechtlichen Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.“

Die tatsächliche Ausgestaltung der Wahrnehmung der UVP-Agenden auf Länderebene war unterschiedlich:

- In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol war die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G jeweils einer Organisationseinheit zugewiesen.
- In Wien waren die konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren ebenfalls einer Abteilung zugewiesen. Nur für die teilkonzentrierten Verfahren waren laut Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien drei Abteilungen zuständig, wobei die von den jeweiligen Materien hauptsächlich betroffene Abteilung (z.B. Wasserrecht) verfahrensleitend war. In der Praxis führte die für konzentrierte Verfahren zuständige Abteilung auch die teilkonzentrierten Verfahren durch.
- In Salzburg waren UVP-Genehmigungsverfahren mehreren Organisationseinheiten zugewiesen. Die aktuelle Organisation des Amtes der Salzburger Landesregierung wies dem Vollzug des UVP-G bis zu vier Dienststellen zu. Die Kriterien für die Wahrnehmung der Zuständigkeit bildete grundsätzlich der jeweilige Materien Schwerpunkt.
- In Vorarlberg wurde die Durchführung des UVP-Genehmigungsverfahrens jener Rechtsabteilung zugewiesen, die den stärksten fachlichen Nahebezug zum konkreten Projekt hatte. Die allgemeinen Angelegenheiten des UVP-G (einschließlich der Durchführung von Feststellungsverfahren, siehe TZ 11) waren einer bestimmten Abteilung zugewiesen.

5.2 Nach Ansicht des RH erscheint es im Sinne der Verfahrensökonomie und Transparenz zweckmäßig, die Agenden der UVP auf Ebene der Länder bei einer Organisationseinheit zu bündeln, damit alle Beteiligten (Bürger und mitbefasste Behörden) bereits im Voraus wissen bzw. aus der Geschäftsverteilung herauslesen können, wer Ansprechpartner im Genehmigungsverfahren sein wird. Zudem ist es im Sinne des Aufbaus speziellen Know-hows auch unter Berücksichtigung der relativ geringen Anzahl an Genehmigungsverfahren ökonomischer, die Aufgaben einer speziellen Organisationseinheit zuzuweisen: Der RH geht davon aus, dass Organisationseinheiten, die bereits über Erfahrungen in der Abwicklung spezieller Genehmigungsverfahren und den

Vollziehende Behörden

damit zusammenhängenden Aufgaben in Leitung und Koordinierung verfügen, die Genehmigungsverfahren straffer durchführen können. Dies führt in der Regel zur Verringerung der Dauer und der Kosten der Genehmigungsverfahren.

- 5.3 *Laut Mitteilung der Stadt Wien habe aufgrund der Bestimmungen der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien die Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz die Verfahren nach dem UVP-G 2000 durchzuführen und die Entscheidung für die Landesregierung vorzubereiten. Darüber hinaus werde sie auch für den Landeshauptmann in teilkonzentrierten Verfahren tätig. Nur bei wasserrechtlich oder eisenbahnrechtlich dominierten Vorhaben seien für die vom Landeshauptmann zu führenden teilkonzentrierten Verfahren andere Abteilungen des Magistrats der Stadt Wien zuständig, wodurch fachspezifische Kompetenzen und Synergien in verfahrensökonomischer Weise genützt würden.*

Delegation

Allgemein

- 6 (1) In teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren können nach § 24 Abs. 1 und Abs. 3 UVP-G die Behörden der 2. oder 3. Ebene mit der „Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens“ ganz oder teilweise betraut werden, wenn dies im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis gelegen ist.

Zu beiden Ebenen der Delegation – von der 1. auf die 2. Ebene und von der 2. auf die 3. Ebene – vertrat das BMLFUW die Ansicht, dass nur die Durchführung, nicht aber die Entscheidung (Bescheiderlassung) delegiert werden könne.¹⁴

(2) In konzentrierten Genehmigungsverfahren kann die Landesregierung nach § 39 Abs. 1 UVP-G die „Zuständigkeit zur Durchführung des Verfahrens und zur Entscheidung“ ganz oder teilweise der Bezirksverwaltungsbehörde übertragen. Da bei konzentrierten Genehmigungsverfahren die Landesregierung das Verfahrensregime des UVP-G anzuwenden hatte und nicht die Verfahrensbestimmungen der Materiengesetze, gab es in solchen Genehmigungsverfahren in der Praxis keine Delegationen einzelner Materien an die Bezirksverwaltungsbehörden.

¹⁴ Rundschreiben zur Durchführung des Umweltverträglichkeitsgesetzes, BMLFUW, 2011



Delegation

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Delegation vom
BMVIT an den Lan-
deshauptmann

7.1 (1) In den 15 überprüften teilkonzentrierten Verfahren wurde von der Möglichkeit der Delegation vom BMVIT als 1. Ebene an den Landeshauptmann als 2. Ebene nur einmal Gebrauch gemacht: Beim Projekt „A 1 Anschlussstelle Enns West“ delegierte die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie das Ermittlungsverfahren aus Zweckmäßigkeitserwägungen an den Landeshauptmann von Oberösterreich. Diese Anschlussstelle (Länge: ca. 0,5 km) stand nämlich mit dem gleichzeitig zu errichtenden Projekt „B 309 Steyrer Straße“ (Länge: ca. 14,5 km) in engem räumlichem Zusammenhang, wobei für das Projekt „B 309 Steyrer Straße“ die Oberösterreichische Landesregierung ein konzentriertes UVP-Genehmigungsverfahren durchzuführen hatte.

(2) Chronologisch stellte sich der Ablauf der Genehmigungsverfahren bzw. der wesentlichen Verfahrensschritte wie folgt dar:

Anbringen für die B 309	28. Juli 2005
Anbringen für die ASt. A 1 Enns West	4. November 2005
Delegation des Verfahrens ASt. A 1 Enns West an den OÖ LH	13. März 2006
gemeinsame mündliche Verhandlung	11. Juli 2007
LH übersendet die Ermittlungsakten an das BMVIT	3. September 2007
UVP-Genehmigungsbescheid B 309 durch OÖ LReg.	5. November 2007
naturschutzrechtlicher Genehmigungsbescheid ASt. A 1 Enns West durch BH Linz Land	10. März 2008
wasserrechtlicher Genehmigungsbescheid für die ASt. A 1 Enns West durch OÖ LH	22. April 2008
UVP-Genehmigungsbescheid für die ASt. A 1 Enns West	16. Dezember 2008

Quelle: RH

Zwischen der Übersendung der Ermittlungsergebnisse des UVP-Verfahrens durch den Landeshauptmann an das BMVIT (3. September 2007) und der Erlassung des UVP-Bescheides durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie (16. Dezember 2008) lagen mehr als 15 Monate. Laut Auskunft des BMVIT war die lange Dauer bis zur Bescheiderlassung vor allem dadurch verursacht, dass sich der zuständige Sachbearbeiter in das sehr komplexe Verfahren gänzlich neu einarbeiten und alle Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens für sich neu nachvollziehen musste.

Delegation

(3) Trotz gemeinsamer Führung von drei Genehmigungsverfahren durch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung – eines für die Landesregierung („B 309 Steyrer Straße“) und zwei für den Landeshauptmann (delegiertes UVP–Genehmigungsverfahren „A 1 Anschlussstelle Enns West“ und wasserrechtliches Genehmigungsverfahren „A 1 Anschlussstelle Enns West“) – mit einer gemeinsamen mündlichen Verhandlung fielen bspw. doppelte Kundmachungskosten an (rd. 42.000 EUR anstatt 21.000 EUR).

7.2 Dieses Beispiel zeigt, wie die derzeitige Regelung – eine Behörde entscheidet auf Basis des von einer anderen Behörde durchgeführten Ermittlungsverfahrens – einer raschen Verfahrensabwicklung entgegen läuft und weder zur Verfahrensökonomie noch zur Qualität des Verfahrens beiträgt: Der Landeshauptmann von Oberösterreich war bemüht, innerhalb des rechtlichen Rahmens die Genehmigungsverfahren zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung und Kostenminimierung gemeinsam zu führen (gemeinsame mündliche Verhandlung am 11. Juli 2007, gemeinsame Kundmachungen für zwei Genehmigungsverfahren). Die fehlende Zuständigkeit zur Entscheidung in der UVP des teilkonzentrierten Verfahrensgegenstandes (A 1 Anschlussstelle Enns West) führte zu einer im Vergleich mit den anderen Materienbescheiden späten Erlassung des UVP–Bescheides (neun bzw. acht Monate später).

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne aus der langandauernden Vollzugserfahrung ausgeführt werden, dass eine Delegation zur Durchführung eines Verfahrens ohne Delegation der Entscheidungsbefugnis als wenig praktikabel erscheine und überdacht werden könnte. Die Kritikpunkte des RH seien nachvollziehbar.*

Delegation vom Landeshauptmann an die Bezirksverwaltungsbehörde

8.1 Von der Möglichkeit der Delegation vom Landeshauptmann als 2. Ebene an die Bezirksverwaltungsbehörde als 3. Ebene machte nur Niederösterreich Gebrauch (siehe Tabelle 1 in TZ 1). Hier delegierte der Landeshauptmann regelmäßig die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung (Verfahren und Entscheidung) an die Bezirksverwaltungsbehörden. Diese erledigten die zu ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gehörenden wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren – wie bspw. Versickerungen – mit den naturschutzrechtlichen Verfahren erster Instanz mit. Der Landeshauptmann führte in diesen Fällen als 2. Ebene im UVP–Genehmigungsverfahren regelmäßig keine eigenen Genehmigungsverfahren durch.

8.2 Nach Ansicht des RH ist eine Konzentration der auf Ebene der Länder durchzuführenden Genehmigungsverfahren (2. und 3. Ebene) inklu-

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

sive Entscheidung bei einer Behörde (Bezirksverwaltungsbehörde) nach dem Beispiel Niederösterreichs zweckmäßiger als die Aufsplitterung auf mehrere Landesbehörden: Die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde verfügt über das notwendige Know-how und je nach Bundesland auch oft über den entsprechenden Sachverständigenapparat (bspw. in Niederösterreich), weil – abseits von UVP-Genehmigungsverfahren – diese Materien in ihre reguläre Zuständigkeit fallen.

Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

9.1 (1) Einer UVP (konzentriert oder teilkonzentriert) kann eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorangehen. Eine Strategische Umweltprüfung unterstützt insbesondere die rechtzeitige Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Ausarbeitung von Plänen und Programmen und hilft bei der Klärung strategischer Grundsatzfragen wie z.B. zum Bedarf, zur Technologie, zu Kapazitäten, zu Trassenkorridoren oder zu Standorten neuer Infrastruktur. Dabei geht es nicht um Einzelprojekte wie bei der UVP, sondern um eine umfassende Bearbeitung verschiedenster Maßnahmen eines Plans oder Programms. Als Planungstool bereitet die strategische Umweltprüfung die Grundlagen zur Entscheidungsfindung vor, indem sie unterschiedliche Handlungsoptionen als Alternativen im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen vergleicht und bewertet.

So wurden z.B. die Abfallwirtschaftspläne in Salzburg, Vorarlberg und Wien sowie verschiedene Raumentwicklungskonzepte (Regionalprogramm Tennengau, Entwicklungschancen im NÖ Donauraum, Entwicklungsraum Nordosten Wiens) oder das kommunale Energiekonzept Graz einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen.

(2) Mit Hilfe der Strategischen Umweltprüfung soll der Umwelt gleich viel Bedeutung beigemessen werden wie den wirtschaftlichen oder sozialen Aspekten. Im Unterschied zur UVP setzt sie zeitlich vor dem konkreten Einzelprojekt an und ermöglicht so eine vorausschauende Analyse verschiedenster Umweltaspekte und die Ermittlung von Alternativen.

(3) Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden für die EU durch die SUP-Richtlinie¹⁵ geschaffen, die innerstaatliche Umsetzung dieser Richtlinie erfolgte durch deren Einarbeitung in verschiedene Bundes- und Landesgesetze.

9.2 Nach Ansicht des RH setzt eine UVP, wenn sie als einziges Instrument der Prüfung von Umweltauswirkungen dient, häufig zu spät ein, da sie auf Projektebene und damit erst am Ende von Planungs- und

¹⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

Entscheidungsprozessen durchgeführt wird. Dadurch können sowohl finanzielle wie auch zeitliche Mehraufwendungen entstehen.

Bei einer allfällig durchgeführten Strategischen Umweltprüfung können gewisse Umweltauswirkungen bereits auf übergeordneter Ebene abgehandelt und müssen in der folgenden UVP allenfalls nur vertieft werden. Der RH erachtete es daher als zweckmäßig, in umweltrelevanten Planungssektoren (z.B. Raumplanung, Verkehrsplanung, Abfall-, Wasser- und Energiewirtschaft) Strategische Umweltprüfungen durchzuführen und so die günstigste Variante herauszufiltern.

9.3 (1) *Das BMLFUW bewertete die Durchführung von Strategischen Umweltprüfungen in umweltrelevanten Planungssektoren zur Optimierung der besten Projektvariante positiv. Ebenso seien alle Entscheidungen zu begrüßen, die so rechtzeitig getroffen würden, dass sie in das Projekt einfließen könnten, bevor es bei der Behörde eingereicht werde. Projektänderungen in laufenden Verfahren würden aus praktischer Sicht stets das Risiko der Verfahrensverlängerung in sich tragen.*

(2) *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung sei in Niederösterreich eine Strategische Umweltprüfung bei Aufstellung eines Raumordnungsprogramms durchzuführen. Die Umweltverträglichkeitserklärung habe einen Hinweis auf durchgeführte Strategische Umweltprüfungen mit Bezug zum Vorhaben zu enthalten. Soweit die Niederösterreichische Landesregierung für die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen zuständig sei, werde von den Projektwerbern auch die Vorlage des Ergebnisses der Strategischen Umweltprüfung vor Durchführung der UVP eingefordert.*

(3) *Die Stadt Wien stimmte der Ansicht des RH zu, dass die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung vor der UVP zweckmäßig sei.*

10.1 (1) Bei einem UVP-Projekt im Zusammenhang mit Natura-2000-Gebieten kann auch eine sogenannte Naturverträglichkeitsprüfung¹⁶ (NVP) zwingend erforderlich sein: Die FFH-Richtlinie¹⁷ verfolgt nach dem Vorsorgeprinzip das Ziel, absehbare Beeinträchtigungen und Verschlechterungen von Natura-2000-Gebieten zu erkennen, zu prüfen und bereits vor ihrem Eintreten abzuwenden. Eine Naturverträglichkeitsprüfung ist dann erforderlich, wenn Pläne oder Projekte einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten die festgelegten Erhaltungs-

¹⁶ Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen



Strategische Umweltprüfung und
Naturverträglichkeitsprüfung

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

ziele für Natura-2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen könnten. Es können zwar wirtschaftliche und andere öffentliche Interessen gegenüber den Erhaltungszielen abgewogen werden, zuvor muss aber dargestellt werden, dass Alternativlösungen, die das Gebiet nicht beeinträchtigen würden, nicht möglich sind. Im Rahmen einer Naturverträglichkeitsprüfung ist somit ein echter Variantenvergleich anzustellen.

Wird ein Projekt oder Plan trotz negativer Auswirkungen genehmigt, so muss diese Entscheidung an die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen geknüpft werden. Alle diese Ausnahme genehmigungen sind gegenüber der EU-Kommission meldepflichtig. Sind prioritäre Arten oder Lebensraumtypen im Gebiet vorhanden, sind die Ausnahme genehmigungen weiter eingeschränkt, und es ist die Zustimmung der EU-Kommission notwendig.

(2) Bei einer UVP wird in erster Linie die Auswirkung eines konkreten Projekts bestimmter Größenordnung auf die Umwelt untersucht. Der Prüfungsansatz der Naturverträglichkeitsprüfung ist hingegen von der Projektgröße unabhängig und ausschließlich auf die Auswirkungen auf konkrete Lebensräume oder Arten ausgerichtet.

Die UVP bewertet nur das vorliegende Projekt, die Naturverträglichkeitsprüfung kann einen Projektvorschlag zu Gunsten einer anderen (besseren) Variante verwerfen.

(3) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren wird eine Naturverträglichkeitsprüfung üblicherweise als eines der letzten Genehmigungsverfahren durchgeführt (3. Ebene).

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren hat die UVP-Behörde (Landesregierung) auch über Belange des Naturschutzes abzusprechen und damit gegebenenfalls die NVP durchzuführen.

10.2 (1) Unabhängig vom Typ des UVP-Genehmigungsverfahrens können das Spannungsverhältnis zwischen Naturverträglichkeitsprüfung als Variantenprüfung und UVP als projektspezifischer Prüfung sowie die starke wechselseitige Abhängigkeit zu Schwierigkeiten bzw. erhöhtem Aufwand führen:

1. Die derzeitige Reihenfolge im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren (Naturverträglichkeitsprüfung auf 3. Ebene) stellt ein unkalkulierbares Risiko hinsichtlich der Dauer, der Kosten sowie auch der Rechtssicherheit des Genehmigungsverfahrens dar: Da im Rahmen der UVP nur die vom Projektwerber vorgeschlagene Variante bewertet werden kann, ist es möglich, dass in der nachfolgenden Naturverträglichkeitsprüfung (3. Ebene)

Strategische Umweltprüfung und Naturverträglichkeitsprüfung

eine andere Variante als naturverträglich(er) festgestellt wird. Dies hätte zur Folge, dass nicht nur ein anderes Projekt ausgearbeitet, sondern alle bisher durchgeführten Genehmigungsverfahren (1. und 2. Ebene) wiederholt werden müssten. Zudem ist, wenn bei prioritären Lebensräumen oder Arten die Beeinträchtigung entsprechend schwerwiegend ist oder Ausnahmegenehmigungen vorgesehen sind, noch der Ausgang der Notifizierung an die EU-Kommission abzuwarten.

2. Selbst in einem konzentrierten Genehmigungsverfahren kann die im Rahmen des Verfahrens durchgeführte Naturverträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass eine andere Variante als die im Projekt gewählte naturverträglicher ist. Dies erfordert aber sodann ebenfalls eine Neuplanung des Vorhabens. In der Praxis wird dies im informellen Vorverfahren (siehe TZ 12) bearbeitet.

(2) Der RH vertrat daher die Ansicht, dass aus dem logischen Ablauf zur Einbeziehung fundierter Variantenprüfungen als erster Schritt – wo möglich und sinnvoll – eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden sollte.

Nach der Konkretisierung eines Projekts wäre als nächster Schritt die Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die (natur)verträglichste Variante herauszuarbeiten bzw. notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu definieren. Auf Basis dieser Genehmigungsverfahren wäre dann für die konkrete Variante des Projekts die UVP zu starten. Durch die Ergebnisse der vorgelagerten Prüfungen ist sowohl mit einer rascheren Durchführung der Genehmigungsverfahren als auch mit einer leichteren rechtlichen Durchsetzung zu rechnen.

10.3 (1) *Das BMLFUW stimmte der Kritik des RH am zeitlichen Ablauf und der Reihenfolge eines teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahrens zu. Der Vorschlag des RH, im Zuge der Variantenprüfung als ersten Schritt eine vorgelagerte Prüfung im Sinne einer Strategischen Umweltprüfung durchzuführen, als nächsten Schritt die Naturverträglichkeitsprüfung und schließlich für eine konkrete Variante des Projekts die UVP zu starten, werde positiv beurteilt, da die Rechtssicherheit des Genehmigungsverfahrens für eine bestimmte Projektvariante deutlich erhöht werde.*

(2) *Nach Ansicht der Niederösterreichischen Landesregierung habe der RH übersehen, dass die Naturverträglichkeitsprüfung selbst ein Projektgenehmigungsverfahren nach den Bestimmungen des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 sei. Das entsprechende Genehmigungsverfahren könne daher erst nach Ausarbeitung und Einreichung eines konkreten Projekts durchgeführt werden. Eine vorgelagerte (naturschutz)fachliche*



Strategische Umweltprüfung und
Naturverträglichkeitsprüfung

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeits-
prüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

Prüfung und Ausarbeitung eines Projekts mit der (natur)verträglichsten Variante stünde jedem Projektwerber frei und sei auch wünschenswert.

Dabei sei jedoch zu beachten, dass die Auswirkungen eines Vorhabens auf ein betroffenes Natura 2000-Gebiet (nur dies ist Gegenstand der Naturverträglichkeitsprüfung) nicht alleiniger Maßstab für die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens sei. Zum einen sei schon ein Zielkonflikt innerhalb der naturschutzfachlich zu beachtenden anderen Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen und deren Lebensräume möglich, zum anderen beinhalte die UVP auch die Beurteilung der Auswirkungen auf Menschen, auf Boden, Wasser, Luft, Klima etc. Im Sinne dieser umfassenden Betrachtung des Vorhabens könne die im Rahmen der UVP erfolgende Gesamtschau auch ergeben, dass die naturverträglichste Variante nicht unbedingt auch umweltverträglich sein müsse.

- 10.4 Der RH entgegnete der Niederösterreichischen Landesregierung, dass eben die Tatsache, dass die Naturverträglichkeitsprüfung ein eigenes Verfahren mit eigenem Projektantrag ist, den Zielkonflikt zwischen UVP und Naturverträglichkeitsprüfung auslösen kann. Diesen Gesichtspunkt hat der RH sehr wohl beachtet (siehe TZ 10.2 (2)). Die zusätzlichen Ausführungen der Niederösterreichischen Landesregierung machen die wechselseitige Abhängigkeit der Verfahren mit den dabei möglichen Zielkonflikten nur deutlicher.

Vorlauf UVP–Genehmigungsverfahren

Feststellungsverfahren

- 11.1 Vor dem eigentlichen UVP–Genehmigungsverfahren kann über Antrag oder von Amts wegen eine Prüfung der UVP–Pflicht des Vorhabens¹⁸ stattfinden (sogenanntes Feststellungsverfahren).

Beispielsweise war im Projekt „ÖBB–Strecke Abschnitt Schlossbachgraben–Angertal“ in Salzburg ein Feststellungsverfahren initiiert worden. Der erste Antrag auf Feststellung der UVP–Pflicht war im Dezember 2003 gestellt worden. Nach mehreren Rechtsgängen an den Verwaltungsgerichtshof wurde die UVP–Pflicht Ende 2008 festgestellt. Das Mitte 2009 begonnene Genehmigungsverfahren war zur Zeit der Geharungsüberprüfung im Mai 2011 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Da der Verfassungsgerichtshof ein entgegenstehendes Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs im März 2012 aufhob¹⁹, galt es jedoch (rückwirkend) mit März 2010 als rechtskräftig beendet.

¹⁸ § 24 Abs. 5 UVP–G bzw. § 3 Abs. 7 UVP–G

¹⁹ VfGH GZ KI-5/11 ua – KI-2/12 vom 5. März 2012

Vorlauf UVP–Genehmigungsverfahren

- 11.2 Der RH hob hervor, dass – wie das Beispiel ÖBB–Strecke Abschnitt Schlossbachgraben–Angertal zeigt – Feststellungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtdauer der Projekte von der Planung bis zu ihrer Realisierung haben können.
- Informelles Vorverfahren
- 12.1 Wenn Klarheit über die UVP–Pflicht eines Projekts bestand, fand meist ein informelles (im Gesetz nicht zwingend vorgeschriebenes) Vorverfahren statt. Dabei prüfte die UVP–Behörde das vom Projektwerber vorgelegte Konzept der Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) und gab eine Stellungnahme (Hinweise auf Verbesserungen, auf fehlende Unterlagen etc.) dazu ab.
- 12.2 Nach Ansicht des RH war die Dauer der UVP–Genehmigungsverfahren selbst (vom Anbringen bis zur Erlassung des UVP–Bescheides) wesentlich davon abhängig, wie rasch der Projektwerber detaillierte und fachlich zufriedenstellende Unterlagen vorlegte. Daher konnte sich ein gut und fachlich fundiert geführtes Vorverfahren deutlich positiv auf das eigentliche UVP–Genehmigungsverfahren auswirken.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

- Anbringen
- 13.1 (1) Der nach einem allfälligen Feststellungs– und Vorverfahren bei der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie (im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren) bzw. bei der Landesregierung (im konzentrierten Genehmigungsverfahren) einzubringende Antrag des Projektwerbers (= Anbringen) hat die für die Genehmigung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen und die Umweltverträglichkeitserklärung zu enthalten. Dieses Anbringen ist der gesetzlich definierte Start des Projekts.

In den konzentrierten Genehmigungsverfahren ist in den Anbringen eine wesentlich höhere Planungstiefe für alle vorzubereitenden Materien erforderlich als in den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren: Ein einziges Anbringen bei einem einzigen Ansprechpartner (UVP–Behörde) muss hier alle entscheidungswesentlichen Informationen und Unterlagen umfassen. Dies zeigte sich bspw. regelmäßig bei der wasser– und abfallrechtlichen Detailplanung²⁰; der Projektwerber im konzentrierten Verfahren musste diese schon mit dem Anbringen beibringen, der Projektwerber im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren erst im Genehmigungsverfahren auf 2. Ebene mit separaten wasser– bzw. abfallrechtlichen Operaten.

²⁰ z.B. Dimensionierung von Absetzbecken, Aushubmaterial, Menge an Niederschlagswässern in l/s



Das UVP–Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(2) Beim konzentrierten Genehmigungsverfahren sind die für die Genehmigung eingereichten Unterlagen in der Regel aufgrund der größeren Detailplanung zwischen den einzelnen Genehmigungsmaterialien besser aufeinander abgestimmt. Die dadurch regelmäßig höhere Qualität des Projektantrags bei den konzentrierten Genehmigungsverfahren hat in der Folge auch eine geringere Anzahl an – das Genehmigungsverfahren verzögernden – Projektmodifikationen zur Folge (z.B. Verzögerungen bei den teilkonzentrierten Projekten „A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick–Poysbrunn“, „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“).

(3) Die UVP–Behörde kann den zeitlichen Ablauf der Genehmigungsverfahren regelmäßig erst ab dem Zeitpunkt beeinflussen, ab dem der Projektwerber – allenfalls nach mehreren Verbesserungsaufträgen – vollständige Unterlagen vorlegt. Dieser Zeitpunkt fällt in der Regel auf den Kundmachungszeitpunkt des Antrags und der UVE.

13.2 Nach Ansicht des RH liegt ein klarer Vorteil des konzentrierten Genehmigungsverfahrens darin, dass der Projektwerber nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen muss, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Anbringen für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. Der anfängliche Planungsaufwand kann beim konzentrierten Genehmigungsverfahren zwar höher sein, der Projektwerber erspart sich dafür einen nachträglichen Planungs- und Bearbeitungsaufwand. Auch wirkt sich die höhere Qualität der Anbringen und die folglich geringere Anzahl an Projektänderungen positiv auf die Verfahrensdauer aus.

13.3 (1) *Das BMLFUW wies darauf hin, dass eine erhöhte Rechtssicherheit für den Bescheidadressaten gegeben sei, wenn jene Behörden tätig würden, deren Mitarbeiter in der Anwendung bestimmter Materiengesetze geübt erschienen, So werde auch für die Prüfung der für die Genehmigung erforderlichen Unterlagen eine routinierte, effiziente und einheitliche Anwendung des jeweiligen Materiengesetzes garantiert.*

(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung liege der Vorteil des einheitlichen Antrags im konzentrierten Genehmigungsverfahren gegenüber den unterschiedlichen Anträgen im teilkonzentrierten Verfahren auf der Hand. Auch diese unterschiedliche Vorgangsweise sei direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

Projektänderungen

14.1 (1) In konzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren sind Projektänderungen, die nach Einreichung des Anbringens aber vor UVP–Bescheiderlassung erfolgen und nicht bloße Projektpräzisierungen sind, insofern unproblematisch, als sie in das laufende Verfahren integriert und in diesem abgearbeitet werden und somit vom verfahrenserledigenden UVP–Bescheid umfasst sind.

(2) Wenn im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren eine Projektänderung (oder eine Änderung der rechtlichen Grundlagen) erst in einem späteren Genehmigungsverfahren der 2. und/oder 3. Ebene erfolgt und diese Projektänderung auch eine Änderung der bereits auf 1. Ebene erteilten UVP–Genehmigung nach sich zieht, so gelten für diese Projektänderung die gleichen Genehmigungsvoraussetzungen wie für die ursprüngliche UVP–Bewilligung²¹. Bestimmte nachträgliche Projektänderungen können im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren somit zu einer Änderung des UVP–Genehmigungsbescheides und damit zu einer teilweisen Wiederholung des UVP–Genehmigungsverfahrens führen.

Welche Folgewirkungen sich daraus ergeben können, sei am Projekt „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“ dargestellt:

Auf 1. Ebene erging für das Gesamtprojekt (ca. 22 km Straße) ein UVP–Bescheid. Für die Verfahren 2. und 3. Ebene wurde das Projekt in vier Teilabschnitte zerlegt.

Wegen wasserrechtlich bedingter Projektänderungen (keine bloßen Projektpräzisierungen auf 2. Ebene) waren Änderungsanträge des Projektwerbers für die Projektabschnitte eins, zwei und vier erforderlich. Diese verzögerten die Erlassung der wasserrechtlichen Bescheide des Landeshauptmanns von Oberösterreich für die Abschnitte eins und zwei. Zudem wurde eine neuerliche Überprüfung durch die UVP–Behörde (BMVIT) im Hinblick auf eine allfällige Nachjustierung bzw. Änderung des UVP–Genehmigungsbescheides erforderlich. Deutliche Verzögerungen bei der Abwicklung des Gesamtprojekts (Anbringen März 2007, UVP–Bescheid Juli 2009) waren die Folge. Für den Abschnitt zwei des Projekts lag nach über sechs Monaten nach Einreichung noch kein wasserrechtlicher Genehmigungsbescheid vor. Auch die wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren der Abschnitte eins und vier waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Mai 2011 noch nicht abgeschlossen.

²¹ § 24g Abs. 3 UVP–G; wenn eine Projektänderung erst nach Erteilung der Genehmigung in einem späteren Genehmigungsverfahren eines anderen Vollzugsbereichs erfolgen soll und diese auch eine Änderung der bereits erteilten Genehmigung nach sich zieht, so gelten dafür die gleichen Genehmigungsvoraussetzungen wie für die ursprüngliche UVP–Bewilligung.



Das UVP–Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

14.2 Bei allen teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht – im Gegensatz zu den konzentrierten Genehmigungsverfahren – die Gefahr von Verzögerungen des Verfahrensabschlusses, wenn Projektänderungen oder Änderungen der rechtlichen Grundlagen in der Zeit zwischen der Erlassung des UVP–Genehmigungsbescheides (1. Ebene) und der Erlassung der weiteren materienrechtlichen Genehmigungsbescheide (2. und/oder 3. Ebene) eine Neuaufrollung von Genehmigungsverfahren notwendig machen.

14.3 (1) Das BMLFUW stimmte den Ausführungen des RH zu.

(2) Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung sei auch dies eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.

Kosten

15.1 (1) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden in der Regel auf allen drei Ebenen eigenständige Genehmigungsverfahren durchgeführt. Da diese Genehmigungsverfahren in Serie abgewickelt werden müssen, ergeben sich daraus zwangsweise Auswirkungen auf die Kosten des Genehmigungsverfahrens. Dies betrifft die notwendigen Personalressourcen bei den verschiedenen mitwirkenden Behörden ebenso wie die Verfahrenskosten für Sachverständige, Kundmachung und Veröffentlichung bis zu möglichen Rechtsmittelverfahren.

(2) Weder beim Bund noch bei den Ländern waren die tatsächlichen Kosten der Genehmigungsverfahren auf Projektebene erfasst und nachvollziehbar.

15.2 (1) Nach Ansicht des RH ergibt sich schon aus den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensfristen (siehe TZ 20), der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren pro teilkonzentriertem Genehmigungsverfahren und der daraus resultierenden Verfahrensdauer, dass die Kosten für die befassten Mitarbeiter der beteiligten Behörden eines teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahrens ein Mehrfaches der Mitarbeiterkosten eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens betragen. Dies gilt auch für die Kosten der verpflichtend vorgesehenen Teile der Genehmigungsverfahren wie z.B. Kundmachung und Veröffentlichung.

(2) Der RH bemängelte, dass es weder auf Ebene des Bundes noch der Länder vollständige Dokumentationen über die Kosten der Verfahren gab.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

15.3 (1) *Das BMLFUW stimmte der Ansicht des RH zu.*

(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung treffe die Tatsache, dass vollkonzentrierte Genehmigungsverfahren insgesamt ökonomischer zu führen seien und Doppelgleisigkeiten ausgeschlossen werden könnten, auch auf Mitarbeiterkosten und die Anzahl der erforderlichen Edikte zu. Auch dies sei eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.

Eine Dokumentation über Personalkosten sei in Niederösterreich mittels des Projekts „Zeitzuordnung“ von September 2011 bis Februar 2012 erfolgt.

(3) Die Oberösterreichische Landesregierung teilte mit, dass jeder Mitarbeiter verpflichtet sei, konkrete Leistungsaufzeichnungen über seine Tätigkeiten zu führen. Diese würden in der Kosten- und Leistungsrechnung des Landes in Form von Zuordnungen zu Produkten und Aufträgen verbucht. Das gelte insbesondere auch für die sehr arbeits- und zeitintensiven UVP-Verfahren. Eine Auswertung von aktuellen Verfahren aus der Kosten- und Leistungsrechnung wäre jederzeit und einfach möglich. Im Falle der untersuchten „historischen“ Verfahren allerdings wäre ein zusätzlicher manipulativer Aufwand notwendig. Es entspreche daher nicht den Tatsachen, dass eine solche Kostenübersicht nicht möglich gewesen wäre. Ähnlich wäre es bei den Kosten für Sachverständige. Beim Vorhaben „S 10 Mühlviertler Schnellstraße“ seien noch nicht einmal sämtliche Abschnitte bewilligt gewesen, daher hätten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auch die endgültigen Gesamtkosten nicht ausgewiesen werden können. Eine Ausweisung der Kosten betreffend die bereits abgeschlossenen Abschnittsverfahren sei aber nicht gewünscht worden.

(4) Die Stadt Wien wies darauf hin, dass in Wien seit Mitte 2009 eine entsprechende kostenrechnerische Erfassung und Auswertung aller UVP-Verfahren erfolge. Die den Hauptbahnhof Wien betreffenden Verfahren wären aber bereits 2008 abgeschlossen worden.

15.4 Der RH hielt gegenüber der Oberösterreichischen Landesregierung fest, dass – wie in TZ 1 ausgeführt – nur mit Bescheid der ersten Instanz abgeschlossene Verfahren Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren. Eine Auswertung der Daten von aktuellen Verfahren war somit nicht Thema. Hinsichtlich historischer Daten wurde im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mitgeteilt, dass diese Daten erst aus historischen Datenbanken generiert und händisch erstellt werden müssten. In Anbetracht der Tatsache, dass solche Daten in anderen Ländern

bzw. Bundesministerien nicht auflagen und daher ein Vergleich der Gesamtkosten von teilkonzentrierten Verfahren nicht möglich war, verzichtete der RH auf eine aufwendige Rekonstruktion im Sinne der Sparsamkeit und einer möglichst geringen Belastung der Verwaltung durch die Gebarungsüberprüfung.

Eine Überprüfung der Kosten- und Leistungsrechnungssysteme war nicht Thema der Gebarungsüberprüfung. Die grundsätzlichen Aussagen über die Unterschiede der Kosten in konzentrierten und teilkonzentrierten Verfahren waren – wie die Oberösterreichische Landesregierung in ihrer Stellungnahme ebenfalls zutreffend ausführte – „auch ohne tiefergehende Verfahrensanalysen bzw. Vergleiche mit anderen Verfahren“ möglich und wurden im Rahmen der Stellungnahme auch nicht in Frage gestellt.

Die Ausführungen in TZ 15 des Prüfungsergebnisses beziehen sich – allgemein – auf alle Länder und überprüften Bundesministerien. So wie es auch keine vollständigen Bescheidsammlungen (auf Ebene des Bundes und der Länder, siehe TZ 22) gab, bestand auch keine vollständige Erfassung der Verfahrenskosten bei einer der an den teilkonzentrierten Verfahren beteiligten Behörden.

Der RH hielt somit erneut fest, dass trotz der vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnungssysteme keine vollständige, alle am teilkonzentrierten Verfahren beteiligten Behörden umfassende Dokumentation der Verfahrenskosten bestand.

Sachverständige

16.1 (1) Für die Beurteilung der Umweltauswirkungen eines Projekts zogen die Behörden regelmäßig Sachverständige verschiedenster Fachgebiete für die Erstellung von Gutachten heran. Entgegen der sonstigen Regelung in *Verwaltungsverfahren*²² ermächtigt das UVP-G²³ die Behörden zur freien Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen.

(2) In den konzentrierten Genehmigungsverfahren konnten die Länder auf ihre vorhandenen Kapazitäten an Amtssachverständigen zugreifen. So setzten die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien in ihren konzentrierten Genehmigungsverfahren vorrangig Amtssachverständige ein, nichtamtliche Sachverständige kamen nur ausnahmsweise zum Einsatz (z.B. Wien: 87 % Amtssachverständige gegenüber 13 % nichtamtliche Sachverständige in drei Genehmigungsverfahren).

²² Gemäß § 52 Abs. 2 und 3 AVG sind in der Regel Amtssachverständige und nur ausnahmsweise nichtamtliche Sachverständige heranzuziehen.

²³ § 12 Abs. 2 UVP-G

Das UVP–Genehmigungsverfahren

In den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren beauftragte das BMVIT (1. Ebene) vorrangig nichtamtliche Sachverständige (nach Angaben des BMVIT z.B. rd. 78 % bei den Straßenverfahren). Aufgrund der gesetzlich gebotenen Kontinuität bei Sachverständigen²⁴ beauftragten die Länder in den Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene grundsätzlich dieselben Sachverständigen. Das BMVIT begründete die häufigere Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger mit der geringen Anzahl eigener Sachverständiger und der mangelnden Verfügbarkeit der Amtssachverständigen der Länder, die vorrangig für Landesprojekte herangezogen würden.

(3) Der von den nichtamtlichen Sachverständigen verrechnete Stundensatz (in der Regel der 1,5-fache Ziviltechnikertarif in der Höhe von rd. 105 EUR) war ungefähr doppelt so hoch wie die Maximalkosten der Amtssachverständigen bspw. beim Bund oder der Stadt Wien (50 EUR bis 55 EUR; Wert aus 2009). Die nichtamtlichen Sachverständigen für Humanmedizin verrechneten bis zu 245 EUR pro Stunde (Wert aus 2006).

Weder beim Bund noch bei den Ländern waren die Sachverständigenkosten auf Projektebene vollständig erfasst und nachvollziehbar.

16.2 (1) Ein Vergleich der Sachverständigenkosten zwischen teilkonzentriertem und konzentriertem Genehmigungsverfahren war mangels vollständiger Erfassung auf Projektebene nicht möglich. Allerdings war wegen der überwiegenden Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger von weitaus höheren Sachverständigenkosten bei den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auszugehen.

(2) Nach Ansicht des RH sollten auch im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren vermehrt Amtssachverständige herangezogen werden. Dies würde jedoch eine enge Zusammenarbeit und Koordination der vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen auf Ebene der Bundesministerien und der Landesverwaltungen sowie eine Evaluierung und eventuelle Anpassung der vorhandenen Ressourcen hinsichtlich der Fachbereiche und der Kapazitäten notwendig machen. Eine gesetzliche Regelung der Aufteilung der Kosten wäre anzustreben.

16.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es wichtig, dass der der Behörde beigegebene Sachverständigenapparat ausreichend mit technisch versiertem Personal ausgestattet sei. Es sei der Beiziehung amtlicher Sachverständiger unbedingt der Vorrang zu geben, da dadurch eine unvoreingenommene fachliche Haltung garantiert werde und den Normunterworfenen eine vorherschaubare einheitliche technische Beur-*

²⁴ § 24f Abs. 7 UVP–G

teilung geboten werden könne. Allerdings sei dies aufgrund mangelnder Personalkapazität und mangelnder Verfügbarkeit von Experten in einzelnen Fachbereichen in der Praxis nicht zur Gänze durchführbar, so dass zusätzlich auch nichtamtliche Sachverständige, die zusätzliche Mehrkosten verursachten, erforderlich wären.

(2) Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass es im Hinblick auf die Verfahrensökonomie, die in UVP-Verfahren in hohem Maße erforderliche zeitliche Flexibilität und die mitunter spezifischen Fragestellungen vielfach sinnvoll bzw. geboten sei, nichtamtliche Sachverständige zu Prüfgutachtern zu bestellen. Das UVP-G treffe für UVP-Verfahren deshalb auch eine vom AVG abweichende Regelung.

(3) Die Oberösterreichische Landesregierung vertrat die Ansicht, dass die Behörden nach dem UVP-G keineswegs die freie Wahl zwischen Amtssachverständigen und nichtamtlichen Sachverständigen hätten und es derzeit nicht möglich wäre, grundsätzlich nichtamtliche Sachverständige im UVP-Bereich zu verwenden. Es bedürfe bei Heranziehung eines nichtamtlichen Sachverständigen sehr wohl einer sachlichen Rechtfertigung, möge dieser Grund auch in den Vorschriften des AVG nicht genannt sein. Während nämlich das BMVIT kaum oder gar nicht über eigene geeignete Amtssachverständige verfüge und somit fast zwangsläufig auf nichtamtliche Sachverständige zurückgreifen müsse, stünde den Ländern ein Apparat an Amtssachverständigen mit sehr weitreichender Einsatzfähigkeit zur Verfügung. Die Bestellung von nichtamtlichen Sachverständigen bilde hier eher die Ausnahme.

Für die Kosten der nichtamtlichen Sachverständigen gelte – ähnlich wie bei den Verfahrenskosten –, dass sowohl sämtliche von nichtamtlichen Sachverständigen beanspruchten als auch die festgesetzten und ausbezahlten Gebühren aktenkundig seien. Eine Erfassung der diesbezüglichen Gesamtkosten je Projekt wäre ohne bedeutenden Aufwand möglich gewesen.

(4) Die Salzburger Landesregierung teilte mit, dass die vom RH angegebenen Beträge auch den Erfahrungen in Salzburg entsprechen würden.

- 16.4 Der RH hielt gegenüber der Oberösterreichischen Landesregierung fest, dass die Honorarnoten für nichtamtliche Sachverständige und deren Abrechnung Teile des Aktenkonvoluts waren, das im Rahmen der Gebarungsüberprüfung elektronisch zur Verfügung gestellt wurde und dem RH somit bekannt war. Die Honorare stellten aber ebenfalls nur eine Teilmenge der in den teilkonzentrierten Verfahren aufgelaufenen Sachverständigenkosten dar (siehe TZ 15). Zudem machte der RH darauf aufmerksam, dass gemäß § 12 Abs. 2 UVP-G „die Beizie-

Das UVP–Genehmigungsverfahren

hung von nicht amtlichen Sachverständigen auch ohne das Vorliegen der Voraussetzungen des § 52 Abs. 2 und 3 AVG zulässig“ ist.

Einwendungen

17.1 (1) Nachbarn, die von einem UVP–Vorhaben betroffen sein könnten, sowie die in den Materiengesetzen vorgesehenen Parteien haben von Beginn des Genehmigungsverfahrens an Parteistellung²⁵. Zur Wahrung der Parteistellung ist es notwendig, Einwendungen spätestens am Tag vor Beginn der mündlichen Verhandlung oder während dieser zu erheben.

(2) Im konzentrierten Genehmigungsverfahren muss jede Einwendung nur einmal eingebracht werden, da es nur ein einziges Genehmigungsverfahren bei einer einzigen Behörde gibt.

(3) Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist die wiederholte Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Verfahren 2. und 3. Ebene notwendig.

Zur Vereinfachung dieses Aufwandes stellte das BMLFUW in einem unverbindlichen Rundschreiben fest, dass die wiederholte Geltendmachung nicht erforderlich sei. In den vom RH überprüften Genehmigungsverfahren folgten die Behörden dieser Ansicht mit einer Ausnahme (Projekt „Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene“) nicht. Sie berücksichtigten solche Einwendungen nur, wenn sie auf jeder Ebene des Genehmigungsverfahrens neuerlich (weitaus ident) eingebracht wurden.

Für Parteien des teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahrens war es oft schwierig, zur Wahrung der Parteistellung auch in den nachfolgenden Materienverfahren zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben (z.B. Projekt „B 309 Steyrer Straße/A 1 Anschlussstelle Enns West“). Ähnliche Rechtsunsicherheit bereitete die Frage, ob eine im Naturschutzverfahren anerkannte NGO auch im UVP–Genehmigungsverfahren als NGO anerkannt war.

17.2 (1) Nach Ansicht des RH entsprach die festgestellte Vorgangsweise in teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren (wiederholte Geltendmachung von Einwendungen auf 2. und/oder 3. Ebene) zwar den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts, aber nicht dem Prinzip der Bürgernähe und der Effizienz. Da das Rundschreiben des BMLFUW keine Rechtswirkungen entfaltete, konnten sich Parteien auch nicht darauf berufen. Nach Ansicht des RH war das konzentrierte Genehmigungs-

²⁵ § 19 Abs. 1 Z 1 und 2 UVP–G



Das UVP-Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

verfahren daher – wegen der Zuständigkeit nur einer einzigen Behörde und der nur einmaligen Geltendmachung der Einwendungen – auch in dieser Frage zweckmäßiger, bürgernäher und für alle Betroffenen kostengünstiger.

(2) Neben dem möglichen Verlust der Parteistellung besteht in der derzeitigen Praxis des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens auch die Gefahr, dass Bürger von einer Behörde zur nächsten weitergereicht werden ohne Berücksichtigung ihrer Einwendungen. Eine gesetzliche Regelung dieses Problems (dass „Beteiligte mit ihren Einwendungen im Kreis geschickt werden“²⁶) wäre nach Ansicht des RH hilfreich.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde in der gegenwärtigen Vollzugspraxis tunlichst darauf geachtet, niemanden „im Kreis zu schicken“. Alle Einwendungen würden auf das Genaueste geprüft, da für die Behörde durch „Vertröstungen“ oder „Im-Kreis-Schickungen“ nichts gewonnen erscheine und widrigenfalls eine Aufhebung des Bescheides durch die Höchstgerichte drohe.*

Bescheiderlassung

18.1 (1) Konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren

In konzentrierten Genehmigungsverfahren wird über alle Materien gemeinsam in einem einzigen Bescheid abgesprochen. Die Frist zur Erlassung des Genehmigungsbescheides beträgt neun Monate, im vereinfachten Verfahren sechs Monate.

(2) Teilkonzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ergeht pro Genehmigungsebene ein eigener Bescheid.

Die Frist zur Erlassung des UVP-Bescheides (1. Ebene) beträgt – auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren – zwölf Monate ab Antragstellung. Für die Bescheide der 2. und 3. Ebene gilt die allgemeine Devolutionsfrist nach § 73 AVG, wonach eine Erlassung ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen des Anbringens bei der Behörde zu erfolgen hat. Diese (maximale) Sechsmonatsfrist beginnt ab dem Einlangen des jeweiligen Antrags (Anbringens) bei der Behörde zu laufen.

²⁶ Zitat aus dem Rundschreiben des BMLFUW zur Durchführung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes vom 16. Dezember 2011

Das UVP-Genehmigungsverfahren

Bei den meisten überprüften teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren lag zwischen der Erlassung des UVP-Bescheides (1. Ebene) und der Materienbescheide 2. und 3. Ebene ein Zeitraum von mehreren Monaten. Um das Verfahren zu beschleunigen, waren in einigen Fällen die Verfahren der verschiedenen Ebenen parallel geführt worden. So im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren Wien Hauptbahnhof - Verkehrsprojekt Schiene: gleiche Fristen für die öffentliche Auflage, unmittelbar aneinander anschließende mündliche Verhandlungen, Erlassung der Bescheide 2. und 3. Ebene unmittelbar nach dem UVP-Bescheid.

(3) Sperrwirkung in teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren

Allerdings dürfen aufgrund der „Sperrwirkung“ nach UVP-G²⁷ keine Genehmigungsbescheide der 2. und 3. Ebene vor dem Abschluss der UVP erlassen werden – bei sonstiger Nichtigkeitserklärung der Bescheide durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde. Von dieser Sperrwirkung waren im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren vor allem die wasser-, abfall- und naturschutzrechtlichen Bewilligungen betroffen.

Zwischen den Projektwerbern und den Behörden 1., 2. und 3. Ebene bestanden unterschiedliche Rechtsansichten, ab welchem Zeitpunkt die Sperrwirkung einsetzte: entweder – so die Ansicht des BMVIT – mit der Fertigstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens (mit dem die Umweltverträglichkeit fachlich festgestellt wird) oder mit der Erlassung des UVP-Bescheides (mit dem die Umweltverträglichkeit rechtlich festgestellt wird).

Den unterschiedlichen Rechtsansichten zwischen Projektwerbern und Behörden folgend war auch die Praxis unterschiedlich. Beim Projekt „Wien Hauptbahnhof - Verkehrsprojekt Schiene“ ergingen der gewerbe- und der naturschutzrechtliche Bescheid unmittelbar nach dem UVP-Bescheid. Bei den Projekten „A 1 Anschlussstelle Enns West“ und „S 1 Knoten Korneuburg“ ergingen der wasser- und der naturschutzrechtliche Bescheid vor dem UVP-Bescheid. In allen anderen Genehmigungsverfahren wurden die wasser- und naturschutzrechtlichen Bescheide mit einem deutlichen zeitlichen Abstand nach dem UVP-Bescheid erlassen.

Mögliche Nichtigkeitserklärungen der Bescheide der 2. und 3. Ebene können wirtschaftliche Folgen haben. Im Rahmen des Projekts „ÖBB-Strecke Abschnitt Schlossbachgraben-Angertal“ wurden bspw. nach zweimaliger Aufhebung von Feststellungsbescheiden durch den Verwaltungs-

²⁷ § 24 Abs. 10 UVP-G



Das UVP–Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

gerichtshof auch die wasser- und naturschutzrechtlichen Bescheide der Bezirksverwaltungsbehörden (3. Ebene) für nichtig erklärt. Das neue Brückenbauwerk über die Angerschlucht war in der Zwischenzeit errichtet worden und stand seither konsens- und funktionslos im Gelände.

18.2 (1) Da in konzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren nur eine einzige Behörde zuständig war, konnten keine Probleme durch unterschiedliche Fristen oder behördenübergreifenden Abstimmungsbedarf auftreten.

(2) Der RH betonte, dass die teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren von den Behörden im Bemühen um Beschleunigung des aus drei Ebenen bestehenden Gesamtverfahrens zwar parallel geführt werden konnten, in der Praxis aber die Genehmigungsverfahren 2. und 3. Ebene – und zwar bereits deren Anbringen – vom Ergebnis des Genehmigungsverfahrens auf der 1. Ebene wegen der dabei vorzunehmenden fachübergreifenden Gesamtschau der Umweltauswirkungen inhaltlich abhängig waren. Daraus ergaben sich selbst bei paralleler Verfahrensführung und bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf und zeitliche Verzögerungen der Genehmigungsverfahren.

(3) Die parallele Verfahrensführung im teilkonzentrierten UVP–Genehmigungsverfahren stieß in der Praxis auch wegen der unterschiedlichen Fristen und dem Spannungsverhältnis zwischen Sperrwirkung und Devolution auf Probleme: Bei gleichzeitiger Einleitung der Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen war damit zu rechnen, dass auf der 2. und 3. Ebene bereits die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde wegen Devolution angerufen wurde, während sich das UVP–Genehmigungsverfahren, das die Basis der Materienverfahren bilden sollte und in diesen berücksichtigt werden musste, noch innerhalb der gesetzlichen (bis doppelt so langen) Frist befand. Die Behörden 2. und 3. Ebene mussten, um den Anforderungen des AVG zu entsprechen, bei ihnen eingelangte Anbringen innerhalb der Devolutionsfrist erledigen und erließen daher teilweise Bescheide noch vor dem UVP–Bescheid. Diese Bescheide waren infolge der Sperrwirkung jedoch mit Nichtigklärung durch die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde bedroht. Andererseits musste die Behörde bei Einlangen eines Anbringens aktiv werden, ein Abwarten könnte möglicherweise einen Devolutionsantrag zur Folge haben.

(4) Nach Ansicht des RH war für den Eintritt der Sperrwirkung das Umweltverträglichkeitsgutachten der bestimmende Zeitpunkt. Dies kann aus der Formulierung des § 24 Abs. 10 UVP–G („Abschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung“) geschlossen werden.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

Auflagen im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren

18.3 *Das BMLFUW und die Niederösterreichische Landesregierung stimmten der Ansicht des RH zu. Nach Meinung der Niederösterreichischen Landesregierung wäre eine entsprechende gesetzliche Klarstellung wünschenswert.*

19.1 [1] Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht die Gefahr, dass über Landesmaterien (3. Ebene) überhaupt nicht abgesprochen wird, weil die mitwirkende Landesbehörde keinen Tatbestand verwirklicht sieht, an den sie bei der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens anknüpfen kann. In der Praxis zeigten sich unterschiedliche Zugänge:

- So war bspw. beim Projekt „A 4 Anschlussstelle Neusiedl“ vier Monate lang strittig, welche Behörde für die Auferlegung der naturschutzfachlichen Maßnahmen (wie bspw. Ausgleichsflächen, Kartierung für betriebsbegleitendes Monitoring, Extensivierung der Nutzung, Neuanlage von Feuchtmulden) zuständig war. Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie lehnte die Aufnahme der naturschutzfachlichen Maßnahmen in ihren UVP-Bescheid auch im Rahmen der Feststellung des öffentlichen Interesses als kompetenzwidrig ab, obwohl die zuständige Eisenbahn- bzw. Straßenbehörde gegebenenfalls auch Naturschutzinteressen wahrzunehmen hat²⁸. Die Burgenländische Landesregierung wiederum sah keinen Tatbestand des Burgenländischen Naturschutzgesetzes als verwirklicht an und lehnte daher die Erlassung eines Naturschutzbescheides vorerst ab. Im Ergebnis erließ die Naturschutzbehörde (Landesregierung) einen Bescheid auf der Grundlage des UVP-G anstatt des Burgenländischen Naturschutzgesetzes, um die notwendigen Maßnahmen sicherzustellen.
- Beim Projekt „S 1 Anschlussstelle Rannersdorf“ erließen weder die Niederösterreichische Landesregierung noch die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde einen naturschutzrechtlichen Bescheid, mit dem – nach der zusammenfassenden Bewertung – erforderliche Maßnahmen in konkrete Auflagen oder Bedingungen gefasst wurden.
- Beim Projekt „A 5 Nordautobahn, Abschnitt Schrick – Poysbrunn“ schrieb das BMVIT im Bereich Wildbiologie und Jagdwirtschaft erforderliche Auflagen (z.B. fünf Hektar zusätzliche Wildäsungsflächen) mangels eines landesrechtlichen Anknüpfungstatbestandes selbst vor.

²⁸ vgl. VwGH vom 16. April 2004, Zl. 2001/10/0156 zu Semmering 1



Das UVP–Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(2) Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat in Rechtshereichen außerhalb ihres Vollzugsbereichs (z.B. Wasserrecht) rechtlich keine Möglichkeit, die Vorschreibung der Auflagen in den Bescheiden zu kontrollieren bzw. die Rechtswidrigkeit von diesbezüglich mangelhaften Bescheiden zu bekämpfen. Eine Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgerichtshof steht diesbezüglich nur dem jeweils zuständigen Bundesminister zu (Amtsbeschwerde²⁹, im Falle Wasserrecht der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).

19.2 (1) Nach Ansicht des RH führte der negative Kompetenzkonflikt beim Projekt „A 4 Anschlussstelle Neusiedl“ nicht nur zu einer Verzögerung bei der Erlassung des UVP–Bescheides, sondern er war auch Hauptursache für eine verzögerte Erlassung der naturschutzrechtlichen Auflagen.

(2) Nach Ansicht des RH besteht im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP–Gutachten oder der zusammenfassenden Bewertungen als erforderlich erachtet werden, aber mangels eines Tatbestandes auf Landesebene nicht als Auflagen eines materienrechtlichen Bescheides vorgeschrieben werden können. Der RH wies darauf hin, dass in derartigen Fällen entweder eine unzuständige Behörde Auflagen erteilt oder keine Maßnahmen vorgeschrieben werden. Der RH wies zudem darauf hin, dass es auch Landesmaterien gab, die keine Genehmigungstatbestände aufwiesen³⁰.

(3) Auch bei der Nachkontrolle (siehe TZ 22) können sich daraus Probleme ergeben, weil sich diese Kontrolle nur auf die Einhaltung der in den Genehmigungsbescheiden bereits vorgeschriebenen Auflagen beziehen kann.

(4) Dieses Problem kann nur bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auftreten. In konzentrierten Genehmigungsverfahren sind solche Konflikte nicht möglich, da Maßnahmen und Auflagen direkt auf der Grundlage des UVP–G³¹ angeordnet werden können.

19.3 (1) *Das BMLFUW teilte mit, dass mangelnde Tatbestände auf Landesebene nicht beurteilt werden könnten. Fragestellungen, welche Behörde welche Auflagen aufzuerlegen hat, würden sich jedoch häufig ergeben und müssten mühsam einer Klärung zugeführt werden.*

²⁹ Art. 131 Abs. 1 Z 2 B-VG

³⁰ z.B. NÖ Kulturschutzgesetz, NÖ Bodenschutzgesetz oder Jagdgesetze

³¹ § 17 Abs. 4 UVP–G

Das UVP-Genehmigungsverfahren

(2) Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Landesregierung bestehe in teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auch Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP-Gutachten als erforderlich erachtet würden, aber mangels eines Tatbestandes nicht als Auflagen eines materienrechtlichen Bescheides vorgeschrieben werden könnten. Auch dies sei eine direkte Folge des in TZ 2 angesprochenen Kompromisses und könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gelöst werden.

Verfahrensdauer

20.1 (1) Gesetzliche Verfahrensfristen

Die UVP-Behörde hat die Entscheidung im konzentrierten Genehmigungsverfahren spätestens neun Monate nach Antragstellung zu treffen, für vereinfachte Genehmigungsverfahren ist die Entscheidungsfrist mit sechs Monaten festgesetzt.

Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren 1. Ebene hat die Behörde – auch bei vereinfachten Verfahren – spätestens innerhalb von zwölf Monaten zu entscheiden. Die Genehmigungsverfahren der 2. und 3. Ebene unterliegen der sechsmonatigen Frist für Verwaltungsverfahren.

(2) Einflussfaktoren auf die Verfahrensdauer

Neben der Arbeitsweise der Behörden können weitere Faktoren Einfluss auf die Dauer des konzentrierten oder teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens haben: die Qualität der eingebrachten Projektunterlagen, die Anzahl der Beteiligten (und davon abhängig, ob ein Großverfahren gemäß §§ 44a ff. AVG durchzuführen war oder nicht), die Anzahl der von den Beteiligten eingebrachten Einwendungen, die Dauer der Arbeit der Sachverständigen, allfällige Änderungen des Projekts durch den Projektwerber während des laufenden Genehmigungsverfahrens etc.

(3) Verfahrensdauer laut UVP-Bericht 2009

Die Auswertung der Verfahrensdauer im UVP-Bericht 2009³² zeigte beim Vergleich der konzentrierten mit den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren für den Zeitraum 1. Jänner 2005 bis 1. März 2009 folgendes Ergebnis:

³² 4. UVP-Bericht an den Nationalrat 2009 [Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat gemäß § 44 UVP-G 2000 über die Vollziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich] Juni 2009

Tabelle 3: Auswertung der Verfahrensdauer im UVP-Bericht 2009

	Anzahl Vorhaben	Mittelwert in Tagen	Minimum in Tagen	Maximum in Tagen	Median in Tagen
Bundesstraßen (TK)	8	360	129	1.189	312
Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (TK)	1	314	-	-	-
Landesstraßen (K)	6	542	158	833	577

Quelle: UVP-Bericht 2009

In dieser Auswertung sind die nachfolgenden Genehmigungsbescheide 2. und 3. Ebene nicht berücksichtigt. Für einen tatsächlichen Projektstart bzw. Baubeginn sind diese jedoch erforderlich.

In dem vom BMLFUW seit 2009 durchgeführten Monitoring werden die Verfahrensdauern auch getrennt nach Anbringen und Kundmachung der Unterlagen erfasst.

20.2 Nach Ansicht des RH entsprach der UVP-Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zwar den Anforderungen des UVP-G, deckte aber mit der Darstellung ausschließlich der UVP-Genehmigungsverfahren (ohne Verfahren 2. und 3. Ebene) nur einen Teil der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ab. Zudem waren darin nur jene Daten berücksichtigt, die von den jeweiligen UVP-Behörden erster Instanz (Landesregierungen bzw. BMVIT) dem BMLFUW oder dem Umweltbundesamt übermittelt worden waren (siehe TZ 22).

21.1 (1) Der RH wertete die in den überprüften Ländern durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren nach anderen als dem UVP-Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zugrunde gelegten Kriterien aus und stellte sie den vergleichbaren konzentrierten Genehmigungsverfahren (Straße und Schiene) gegenüber. Er unterschied bei den teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren/Straße zwischen Linienvorhaben³³ und Anschlussstellenvorhaben, da diese von der Komplexität des Projekts und auch

³³ Als Linienvorhaben werden Infrastrukturprojekte bezeichnet, die Strecken oder Teilstrecken in einem Verkehrs- oder Versorgungsnetz betreffen. Dies können Straßen und Bahnlinien, aber auch Strom- und Gasleitungen sein. Im Gegensatz zu z.B. Anschlussstellen, Bahnhöfen, Umspannwerken oder Verdichterstationen haben sie eine Länge von mehreren Kilometern und können oft die Vollzugsbereiche mehrerer Bezirksverwaltungs- aber auch Landesbehörden betreffen.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

des Genehmigungsverfahrens üblicherweise nicht vergleichbar waren; Anschlussstellen werden in der Regel im vereinfachten Genehmigungsverfahren abgewickelt. Außerdem bezog die Auswertung auch die nachfolgenden Genehmigungsbescheide (2. und 3. Ebene) ein, sofern solche ergangen waren. Für Genehmigungsverfahren, die in 2. oder 3. Ebene noch nicht abgeschlossen waren, nahm der RH das Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (20. Mai 2011) als Stichtag für die Berechnungen. Im Bereich Schiene gab es kein konzentriertes Genehmigungsverfahren als Vergleichswert.

Zur Auswertung definierte der RH einzelne Verfahrensschritte (ohne Rücksicht auf die Rechtskraft der jeweiligen Bescheide):

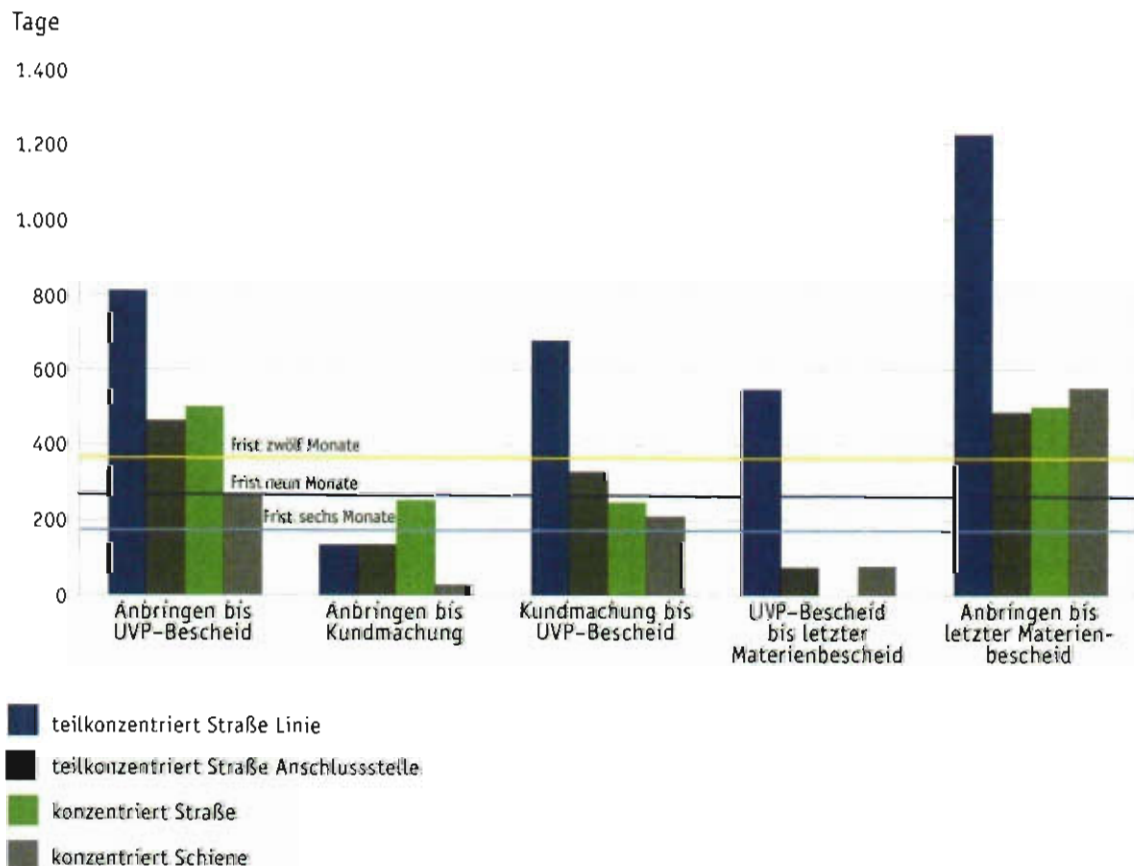
- „Anbringen bis UVP–Bescheid“³⁴: vom Einlangen des ersten Antrags bei der UVP–Behörde bis zur Erlassung des UVP–Bescheides. Dies ist die gesamte Dauer eines konzentrierten Genehmigungsverfahrens, nach der (nach Eintritt der Rechtskraft) das Projekt tatsächlich verwirklicht werden kann. Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren sind zu diesem Zeitpunkt die Bescheide der 2. und 3. Ebene noch ausständig, das Projekt kann somit noch nicht verwirklicht werden.
- „Anbringen bis Kundmachung“: vom Einlangen des ersten Antrags bei der UVP–Behörde bis zur Kundmachung des Projekts (nach allfälligen Verbesserungen). Dieser Schritt beinhaltet allfällige Verbesserungsaufträge der Behörde an den Projektwerber, um das Projekt beurteilen zu können bzw. bewilligungsfähig zu machen, die entsprechenden Anbringen der Projektwerber und deren Beurteilung durch die Sachverständigen.
- „Kundmachung bis UVP–Bescheid“: von der Kundmachung bis zur Erlassung des UVP–Bescheides durch die UVP–Behörde. Dies ist die Zeit, die die Behörde effektiv für die Ausarbeitung des UVP–Bescheides benötigt, inklusive der gesetzlich vorgegebenen Kundmachungsfristen.
- „UVP–Bescheid bis letzter Materienbescheid“: von der Erlassung des UVP–Bescheides bis zur Erlassung des letzten Bescheides der Behörden 2. und/oder 3. Ebene; dieser Schritt entfällt naturgemäß im konzentrierten Genehmigungsverfahren.
- „Anbringen bis letzter Materienbescheid“: vom Einlangen des Anbringens bei der UVP–Behörde bis zur Erlassung des letzten

³⁴ Dieser Verfahrensschritt entspricht jenem Geschehen, das der Auswertung im UVP–Bericht des BMLFUW zugrunde gelegt wurde.

Bescheides der Behörden 2. und/oder 3. Ebene. Dies ist die gesamte Dauer eines teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens, nach der (nach Eintritt der Rechtskraft) das Projekt tatsächlich verwirklicht werden kann.

Die Auswertung der Dauer der verschiedenen Verfahrensschritte – unter Anfügung der gesetzlichen Fristen durch den RH – brachte folgendes Ergebnis³⁵ (die Werte für konzentrierte Linienverfahren/Straße von Anbringen bis UVP-Bescheid und von Anbringen bis letzter Materienbescheid waren naturgemäß ident):

Abbildung 5: Verfahrensdauer in Tagen



Quelle: RH

³⁵ Zur Zeit der Gehörungsüberprüfung waren nicht alle Genehmigungsverfahren endgültig (alle Materien in 2. und 3. Ebene betreffend) und rechtskräftig abgeschlossen. Die Auswertung enthält auch ein Genehmigungsverfahren (S 1 Krioten Korneuburg), das eine bloße Wiederholung eines bereits durchgeführten Genehmigungsverfahrens war. Ein Projekt (A 5 Schrick Pöysbrunn) war auf Antrag des Projektwerbers sistiert, bei einem Projekt (S 10 Mühlviertler Schnellstraße) war ebenfalls noch ein Teilabschnitt auf Ebene des Landes Oberösterreich offen. Die vorgenommene Auswertung soll somit keine statistisch abgesicherte Aussage darstellen, sondern einen groben Vergleich der Dauer der unterschiedlichen Verfahrenstypen ermöglichen.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

(2) Im Durchschnitt dauerten teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße (1.221 Tage) mehr als doppelt so lange wie konzentrierte Linienverfahren/Straße (501 Tage). **Der erhöhte Aufwand** für die Vollständigkeit des Anbringens war deutlich ersichtlich: Anbringen bis Kundmachung

- für konzentrierte Linienverfahren/Straße 254 Tage,
- für teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße 134 Tage.

Dies wurde in der Folge durch ein rascheres UVP–Verfahren mehr als wettgemacht: Kundmachung bis UVP–Bescheid

- für konzentrierte Linienverfahren/Straße 248 Tage,
- für teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße 330 Tage (ohne die Verfahren 2. und 3. Ebene).

(3) Linienverfahren und Anschlussstellen waren von unterschiedlicher Komplexität: Während von den 27 überprüften Projekten die konzentrierten Linienverfahren/Straße im Durchschnitt 7,8 km und die teilkonzentrierten Linienverfahren/Straße im Durchschnitt 19,7 km Länge aufwiesen, waren Anschlussstellen meist nur kurze Strecken als Anbindung an das niederrangige Straßennetz. Allfällig notwendige Verlegungen auf Ebene des niederrangigen Straßennetzes wurden im konzentrierten Genehmigungsverfahren abgewickelt (z.B. Projekt „B 309 Heuberg Steyrer Straße“ mit ca. 14,5 km und Projekt „A 1 Anschlussstelle Enns West“ mit ca. 0,5 km). Zudem bestanden oft bereits Konsense (z.B. hinsichtlich Wasser/Abwasser) aus den Genehmigungsverfahren zum Bau der Straße, die allfällige Anschlussstellen umfassten.

Diesem Unterschied in der Komplexität folgend, dauerten teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße (1.221 Tage) deutlich länger als teilkonzentrierte Anschlussstellen (487 Tage) (Letztere im vereinfachten Genehmigungsverfahren). Hingegen waren konzentrierte Linienverfahren/Straße (501 Tage) von der Dauer her mit teilkonzentrierten Anschlussstellen (487 Tage) vergleichbar.

(4) Teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße (1.221 Tage) dauerten deutlich länger als teilkonzentrierte Linienverfahren/Schiene (551 Tage). Dies war nach Aussage der überprüften Stellen und der Projektwerber vor allem damit zu erklären, dass ein Linienprojekt/Straße wesentlich mehr Einfluss auf die regionale Infrastruktur hatte als ein Linienprojekt/Schiene. Hochrangige Straßen dienten nicht nur der Umsetzung strategischer Verkehrsplanungen, sondern auch der regionalen Aufschließung, der Entlastung von Ortsdurchfahrten etc. Entsprechend



Das UVP-Genehmigungsverfahren

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

hoch war das Interesse der betroffenen Bevölkerung und der regionalen Politik, was sich auch in der Anzahl der Einwendungen niederschlug.

(5) Außer bei den teilkonzentrierten Linienverfahren/Schiene wurden die gesetzlichen Fristen im Durchschnittswert für die Zeit vom Einlangen des Anbringens bis zur Erlassung des UVP-Bescheides nicht eingehalten. Bereits der Zeitraum vom Anbringen bis zur Erlassung des UVP-Bescheides dauerte (ausgenommen Linienverfahren/Schiene) im Durchschnitt länger als ein Jahr, bei den Linienverfahren/Straße sogar mehr als das Doppelte. Die überprüften Stellen führten dies auf die Qualität der Projektunterlagen und die damit zusammenhängenden notwendigen Verbesserungsaufträge bzw. vom Projektwerber gewünschte Unterbrechungen des jeweiligen Projekts zurück.

21.2 (1) Zur Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen stellte der RH fest, dass die gesetzlichen Fristen in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Komplexität der Projekttypen standen: Im teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene lag nicht nur die Maximaldauer (auch für Linienverfahren) um 25 % höher als in konzentrierten (zwölf Monate zu neun Monaten), es gab auch keinen Unterschied in den Verfahrensfristen zum vereinfachten Verfahren. Beim konzentrierten Genehmigungsverfahren war die gesetzliche Maximaldauer für vereinfachte Genehmigungsverfahren um 50 % kürzer als beim teilkonzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren 1. Ebene (sechs Monate zu zwölf Monaten). Diese Unterschiede waren für den RH sachlich nicht nachvollziehbar.

(2) Der Unterschied zwischen teilkonzentrierten Linienverfahren/Straße und teilkonzentrierten Anschlussstellen/Straße ergab sich nach Ansicht des RH aus der Natur der Sache, da Anschlussstellen nur kleinräumige Projekte an bereits existierenden Straßen sind und somit nicht nur die grundsätzlichen Diskussionen über den Straßenverlauf wegfallen, sondern auch die technische Umsetzung leichter ist. Der RH betonte allerdings, dass konzentrierte Linienverfahren/Straße – trotz der unterschiedlichen Komplexität – nur wenig länger dauerten als teilkonzentrierte Anschlussstellen/Straße.

Das UVP–Genehmigungsverfahren

(3) Die ausgewerteten Verfahrensschritte belegten die Verfahrensökonomie des konzentrierten Genehmigungsverfahrens:

- Teilkonzentrierte Linienverfahren/Straße dauerten fast doppelt so lange wie konzentrierte.
- Auch im Verfahrensschritt „Kundmachung bis UVP–Bescheid“ dauerten die teilkonzentrierten Linienverfahren/Straße mehr als 80 Tage länger als die konzentrierten.
- Konzentrierte Linienverfahren/Straße dauerten ähnlich lange wie teilkonzentrierte Anschlussstellen.

Neben der rascheren Abwicklung belegten die zuvor erhobenen Sachverhalte (siehe TZ 9 bis 19) weitere Vorteile des konzentrierten Genehmigungsverfahrens: höhere Rechtssicherheit, bessere gesamtheitliche Bewertung und bessere Bürgernähe (siehe auch TZ 23).

21.3 (1) *Aus der Sicht des BMLFUW konnten die Ausführungen des RH aus praktischer Sicht nachvollzogen werden.*

(2) *Die Niederösterreichische Landesregierung verwies auf den in TZ 2 angesprochenen Kompromiss. Eine Lösung könne nur auf Ebene der Gesetzgebung und nicht auf Ebene des Vollzugs gefunden werden.*

Nachkontrolle

22.1 (1) Zuständige Behörden

Die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie hat sowohl hinsichtlich der konzentrierten als auch der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren³⁶ gemeinsam mit den mitwirkenden Behörden spätestens fünf Jahre nach Verkehrsfreigabe das UVP–Vorhaben daraufhin zu überprüfen, ob die Genehmigungsbescheide eingehalten werden und ob die Annahmen und Prognosen der UVP mit den tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt übereinstimmen³⁷.

Im konzentrierten Genehmigungsverfahren sind die Bescheide so zu gliedern, dass auch nach Übergang der Zuständigkeit auf die zur Überwachung des Vorhabens zuständigen Behörden eine effiziente Vollziehung möglich ist. Es muss nach Zuständigkeitsübergang (vgl. TZ 5)

³⁶ Hingegen ist im vereinfachten Verfahren keine Nachkontrolle vorgesehen.

³⁷ § 24h Abs. 5 und 6 UVP–G



Nachkontrolle

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

eindeutig feststellbar sein, welcher Teil des Bescheides und welche Nebenbestimmungen von welcher Behörde zu vollziehen sind.³⁸

(2) Bescheidsammlung

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat nach UVP-G eine UVP-Dokumentation einzurichten, in der die – sowohl im Rahmen von konzentrierten als auch von teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren – durchgeführten UVP erfasst werden.³⁹ Die UVP-Dokumentation muss u.a. auch einen aktuellen Link auf die Internetseiten der UVP-Behörden enthalten.

Die UVP-Bescheide aus konzentrierten Genehmigungsverfahren und aus der 1. Ebene der teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren waren vollständig in der UVP-Dokumentation erfasst, nicht hingegen die Materienbescheide 2. und 3. Ebene aus teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren: Obwohl keine Pflicht zur Übermittlung der Materienbescheide an das BMVIT bestand, gaben im Rahmen der Erhebungen alle Länder an, die Materienbescheide an das BMVIT zu übermitteln. Demgegenüber stellte der RH fest, dass im BMVIT weder für den Bereich Schiene noch für den Bereich Straße alle Materienbescheide auflagen. Auch auf der Dokumentationsseite des BMLFUW waren weder die Bescheide der 2. noch der 3. Ebene ersichtlich. Links zu diesen Behörden waren ebenfalls nicht eingerichtet.

- 22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass auf Ebene des Bundes keine alle Ebenen umfassende und vollständige Bescheidsammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren existierte.

Dies war nach Ansicht des RH darin begründet, dass es im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren keine einheitliche UVP-Behörde und damit keinen eindeutig definierten „Herrn des Genehmigungsverfahrens“ gab. Dieser Mangel war insofern gravierend, als daher ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand keine umfassende Bewertung im Rahmen der gesetzlich geforderten Nachkontrolle bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren möglich war, was dem BMVIT die Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion erschwerte.

- 22.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW bestehe geringe Erfahrung mit der Nachkontrolle. Das mangelnde Vorliegen einer vollständigen Bescheidsammlung sei auch bemerkt worden.*

³⁸ Umweltsenat vom 8. März 2010, Zl. US 2B/2008/23-62; Rundschreiben zur Durchführung des UVP-G; BMLFUW vom 16. Februar 2011; andere Ansicht Umweltsenat vom 21. März 2011, Zl. US 1A/2010/22-10

³⁹ § 43 UVP-G

Nachkontrolle

(2) Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass bereits im Rahmen der RH-Prüfung alle bis dahin aufgrund teilkonzentrierter Genehmigungsverfahren erlassenen Bescheide dem BMVIT übermittelt worden seien; dies werde auch bei künftigen Verfahren veranlasst werden.

(3) Die Stadt Wien merkte an, dass der von der Magistratsabteilung 22 für den Landeshauptmann im teilkonzentrierten Verfahren „Wien Hauptbahnhof – Verkehrsprojekt Schiene“ erlassene Bescheid nach Rechtskraft sowohl dem BMLFUW als auch dem BMVIT übermittelt worden sei.

Zusammenfassende Bewertung

23.1 Nach Ansicht des RH war das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren des dritten Abschnitts UVP-G nicht dazu geeignet, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, effizienter zu machen oder die Kosten auf Ebene des Genehmigungsverfahrens oder der Projekte zu verringern. Die Vollzugspraxis des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens zeigte im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren erhebliche Nachteile und Defizite in den im Bericht dargestellten Bereichen. Zudem waren Detailfragen in wichtigen Bereichen offen, die zu Rechtsunsicherheit in wesentlichen Phasen des Verfahrens, zu Verlängerung und Verteuerung der Genehmigungsverfahren führen (können):

- Das teilkonzentrierte Verfahren ist auf drei Ebenen (BMVIT, Landeshauptmann, Landesregierungen) aufgeteilt. Aus der höheren Anzahl von befassten Behörden und damit Verfahrensschritten im Vergleich zum konzentrierten Genehmigungsverfahren resultieren nicht nur längere Genehmigungsverfahren, sondern auch ein erhöhter Aufwand hinsichtlich Planung und Einreichung bei den Projektwerbern und ein höherer Abstimmungsbedarf der befassten Behörden. (TZ 3, 21)
- In Verfahren der 1. Ebene sind die Verfahrensvorschriften des UVP-G anzuwenden (wenn sie vom AVG abweichende Verfahrensschritte vorsehen), in den Verfahren 2. und 3. Ebene ausschließlich die Vorschriften des AVG, sofern das jeweils anzuwendende Materienrecht kein eigenes Verfahren vorsieht. (TZ 2)
- Beim teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren auf der 2. Ebene handelt es sich um keine „echte“ Konzentration, d.h. die sonst erforderlichen **Genehmigungen werden nicht durch einen einzigen Bescheid ersetzt, sondern nur von einer Behörde gemeinsam erteilt.** (TZ 3)

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

- Das teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren entspricht in keiner Weise dem One-stop-shop-Prinzip. Es ist durch die höhere Anzahl eingebundener Behörden nicht nur aufwendiger, sondern auch weniger transparent und bürgerfreundlich als ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. (TZ 3)
- Bei allen teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht die Gefahr, dass Projektänderungen oder eine Änderung der rechtlichen Grundlagen zwischen der Erlassung des UVP-Genehmigungsbescheides und der Erlassung der weiteren Genehmigungsbescheide Verzögerungen (bis hin zur Neuaufrollung des UVP-Genehmigungsverfahrens) verursachen. (TZ 14)
- Im konzentrierten Genehmigungsverfahren muss der Projektwerber nur ein einziges Anbringen bei einer einzigen Behörde einbringen, während er im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren unterschiedliche Genehmigungsanträge für die Genehmigungsverfahren auf allen drei Ebenen bei unterschiedlichen Behörden einzubringen hat. (TZ 13)
- Aus den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensfristen, der Anzahl der durchzuführenden Einzelverfahren und der daraus resultierenden Verfahrensdauer ergeben sich im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren höhere Kosten. (TZ 15)
- Wegen der überwiegenden Heranziehung nichtamtlicher Sachverständiger bei teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist von weitaus höheren Sachverständigenkosten auszugehen. (TZ 16)
- Selbst bei größtem Engagement und gutem Willen der mitwirkenden Behörden und aller Beteiligten ergibt sich im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Behörden der drei Ebenen. (TZ 18)
- Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren ist zur Wahrung der Parteistellung die neuerliche Geltendmachung der Einwendungen in den nachfolgenden selbständigen Verfahren 2. und 3. Ebene notwendig. Dies macht es für Parteien schwierig, zum richtigen Zeitpunkt bei der richtigen Behörde Einwendungen zu erheben. (TZ 17)
- Mögliche Kompetenzkonflikte im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren führen nicht nur zu Verzögerungen, sondern es erteilt in derartigen Fällen entweder eine unzuständige Behörde Auflagen oder es werden für einen bestimmten Bereich keine Maßnahmen vorgeschrieben. (TZ 19)

Zusammenfassende Bewertung

- Im teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren besteht Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen, die nach den UVP-Gutachten oder den zusammenfassenden Bewertungen als erforderlich erachtet werden, aber auf Landesebene nicht als Auflagen vorgeschrieben werden (können). (TZ 19)
- In einem konzentrierten Genehmigungsverfahren gibt es naturgemäß kein Spannungsfeld zwischen Sperrwirkung und Devolution, da nur ein einziger umfassender Bescheid erlassen wird. (TZ 18)
- Es existiert auf Ebene des Bundes keine alle Ebenen umfassende und vollständige Bescheidensammlung hinsichtlich der durchgeführten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren. (TZ 22)

Ziel einer allfälligen Neuregelung sollte der Abbau der aufgezeigten Defizite mit einer gleichzeitigen Reduzierung der Kosten für die Behörden auf der einen und die Projektwerber auf der anderen Seite sein. Durch eine Konzentration und damit den Wegfall von Genehmigungsverfahren auf einer 2. und/oder 3. Ebene ergäben sich nach Ansicht des RH Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand der vom Wegfall betroffenen Behörden. Zudem entfielen mögliche teilweise Wiederholungen von UVP-Genehmigungsverfahren aufgrund von Projektänderungen in den nachfolgenden Materienverfahren.

Für die Projektwerber würde die Notwendigkeit der Ausarbeitung unterschiedlicher Operate entfallen, die rechtlichen Grundlagen für die notwendige Finanzierung und die Durchführung der Projekte (Baubeginn) lägen früher vor.

- 23.2 Zur Vermeidung der festgestellten Mängel und zur Angleichung der Qualität der Genehmigungsverfahren bestehen nach Ansicht des RH verschiedene Möglichkeiten:

Variante 1: Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage

(1) Diese Variante behält die derzeitige Rechtslage hinsichtlich des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens und die Aufteilung der Genehmigungsverfahren auf drei Ebenen bei. Allerdings sollten die derzeit offenen Fragen zu den Themen „Sperrwirkung“ und „Parteistellung – Einwendungen“ klargestellt und bei Delegationen nicht nur die Durchführung des Verfahrens, sondern auch die Entscheidung übertragen werden.

(2) Alle anderen im Bericht aufgezeigten Probleme und Risiken des teilkonzentrierten Genehmigungsverfahrens blieben in dieser Variante allerdings bestehen. Noch vorhandene Potenziale bei Dauer, Kosten, Rechtssicherheit, Transparenz und Bürgernähe blieben ungenutzt, weil nach wie vor alle Behörden aller Ebenen ihre eigenständigen Genehmigungsverfahren durchführen müssten.

(3) Diese Variante wäre im Vergleich zu den anderen mit geringem legistischem Aufwand zu verwirklichen.

Variante 2: Konzentration beim Bund

(1) Die jetzt teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden vollständig in die Kompetenz des Bundes gegeben und konzentriert durchgeführt. Dafür wäre eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen der Länder an den Bund für die Genehmigungsverfahren des dritten Abschnitts des UVP-G notwendig.

(2) Diese Variante würde die derzeit auf drei Ebenen hintereinander ablaufenden Genehmigungsverfahren bündeln und somit die Infrastrukturverfahren den anderen UVP-Genehmigungsverfahren angleichen. Damit wären alle Nachteile, die ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren im Vergleich zu einem konzentrierten aufweist, ausgeglichen und die durch den RH aufgezeigten Schwachpunkte beseitigt. Die Genehmigungsverfahren würde jene Behörde führen, die bereits jetzt für die UVP-Genehmigungsverfahren auf 1. Ebene und für die Koordination verantwortlich ist (BMVIT).

(3) Die Konzentration beim Bund würde zu deutlichen Einsparungen von Verfahrenskosten auf Ebene der Länder führen, da die Verfahren der 2. und 3. Ebene ersatzlos entfielen. In den im Rahmen der Gebarungsüberprüfung betrachteten 15 teilkonzentrierten Verfahren wären bspw. 30 Verfahren auf 2. und 3. Ebene entfallen. Dies würde eine wesentliche Reduzierung des administrativen Aufwands (Kundmachung, Information, mündliche Verhandlungen einschließlich des Konzipierens und Erlassens der Bescheide etc.) und der fachlichen Agenden (inhaltlich ähnliche Gutachten und deren Bewertung bzw. Ergänzung im Verfahren) bedeuten. Mit dem Wegfall von Verfahren entfielen auch die Möglichkeit anschließender Rechtsmittelverfahren.

Im Rahmen der UVP zur Erarbeitung des Bescheides 1. Ebene ist schon jetzt eine umfassende Bewertung aller Auswirkungen auf die Umwelt und der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schutzgütern (Luft, Boden, Mensch, Tiere etc.) für die einzelnen Phasen des Vorhabens

Zusammenfassende Bewertung

(Bauphase, Betriebsphase) durchzuführen. Die aus einer Konzentration resultierende Mehrbelastung auf Ebene des Bundes wäre daher nach Ansicht des RH jedenfalls geringer als die Einsparungen auf Ebene der Länder, da die derzeitige UVP auf 1. Ebene nicht durch zusätzliche Materien(verfahren) ergänzt, sondern nur – wie bereits jetzt in allen konzentrierten Verfahren – detaillierter ausgeführt werden müsste. Der derzeit notwendige Koordinationsaufwand durch das BMVIT zwischen Bundes- und Landesbehörden fiel ebenfalls weg.

Die Projektwerber müssten zwar für ein konzentriertes Verfahren im Vergleich zur UVP bei teilkonzentrierten Verfahren genauere Projektunterlagen vorlegen, würden jedoch keine eigenen Operate für die nachfolgenden Materienverfahren ausarbeiten müssen. Dies würde in Summe auch bei den Projektwerbern Kosten vermeiden, da auch die Gefahr von Verbesserungsaufträgen auf zwei Ebenen und damit verbundener zusätzlicher Aufwand wegfielen.

(4) Bei einer Konzentration beim Bund wären allerdings die Länder, die von den Infrastrukturprojekten unmittelbar betroffen sind, in die Genehmigungsverfahren nur mehr eingeschränkt (Umweltanwaltschaften) einbezogen. Auch ist die Vollziehung von Landesmaterien durch den Bund – noch dazu ohne direkte Überprüfungsmöglichkeit durch das Land – in der Verfassung nur ausnahmsweise vorgesehen.⁴⁰

Zur Entschärfung dieser Situation könnte eine Legalparteistellung der Länder (analog zu den Umweltanwaltschaften) vorgesehen werden. Zudem sollten im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land Amtssachverständige des jeweiligen Amtes der Landesregierung zum Einsatz kommen, wo dies möglich und sinnvoll ist.

Strategische Umweltprüfungen zur Auswahl der optimalen Variante der Trasse könnten zusätzlich sicherstellen, dass den Interessen der betroffenen Länder Rechnung getragen wird.

Variante 3: Konzentration bei den Ländern

(1) Die jetzt teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren werden vollständig in die Kompetenz der Länder gegeben und konzentriert durchgeführt. Dafür wäre nach Streichung des dritten Abschnitts des UVP-G eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen des Bundes an die Länder notwendig.

⁴⁰ z.B. Veranstaltungswesen, Straßen- und Schifffahrtspolizei

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

(2) Diese Variante würde ebenso wie Variante 2 die jetzt auf drei Ebenen hintereinander ablaufenden Genehmigungsverfahren bündeln und somit die Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken den anderen UVP-Genehmigungsverfahren angleichen. Damit wären ebenfalls alle Nachteile, die ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren im Vergleich zu einem konzentrierten aufweist, ausgeglichen und die aufgezeigten Schwachpunkte beseitigt. Wenn die Genehmigungsverfahren auf Ebene der Länder durchgeführt würden, wären die bereits mit der Abwicklung von konzentrierten Genehmigungsverfahren betrauten Organisationseinheiten damit befasst und es wäre sichergestellt, dass die gewonnenen Erfahrungen aus diesen UVP-Genehmigungsverfahren auch in die Verfahren für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken einfließen.

Bei einer Konzentration auf Ebene der Länder müssten bei Projekten, die mehrere Bundesländer betreffen, wieder mehrere Genehmigungsverfahren parallel in den einzelnen Ländern mit allen damit verbundenen möglichen Problemen (z.B. negative Auswirkungen auf die Dauer und die Kosten der Genehmigungsverfahren sowie den Zeitpunkt des Baubeginns des Projekts und damit auf die Projektkosten) sowie erhöhtem Koordinationsbedarf durchgeführt werden. Zudem entstünde die Gefahr, dass strategische Projekte den regionalen Interessen unterworfen und somit in verschiedenen Ländern unterschiedlich behandelt würden. Beispiele dafür gab es in der Vergangenheit (z.B. Semmeringbasistunnel 1). Der Bund als Hauptinteressent an den strategischen Projekten, als Know-how-Träger aus den bisherigen Genehmigungsverfahren und auch als Hauptfinanzier wäre nicht mehr oder nur mehr am Rande einbezogen.

(3) In dieser Variante würden die jetzt anfallenden Kosten auf Ebene des Bundes (abhängig von einer allfälligen Einbindung in die Verfahren auf Ebene der Länder) wesentlich reduziert. Die Kosten für ein UVP-Genehmigungsverfahren wurden in der Begründung für die UVP-G Novelle 2009 inkl. der anteiligen Verwaltungssachkosten auf 144.664 EUR geschätzt. Dies ergäbe für die 15 bearbeiteten teilkonzentrierten Verfahren mögliche Einsparungen von rd. 2,2 Mill. EUR. Diese Kosten würden jedoch durch die zusätzlichen Verfahren zum Teil auf die Ebene der Länder verschoben.

Für die Projektwerber gilt das Gleiche wie bei Variante 2.

(4) Zur Berücksichtigung überregionaler und strategischer Interessen sowie zur Sicherstellung der Einhaltung bundesweiter Genehmigungsstandards müsste der Bund bei dieser Variante als Legalpartei (analog zu den Umweltschutzverbänden) in die Verfahren eingebunden werden.

Zusammenfassende Bewertung

Zudem wäre es sinnvoll, bereits in allfälligen Feststellungsverfahren und in den informellen Vorverfahren Vertreter des Bundes einzubeziehen.

Strategische Umweltprüfungen zur Auswahl der optimalen Variante der Trasse könnten zusätzlich sicherstellen, dass den strategischen Interessen des Bundes Rechnung getragen wird.

Zudem sollten im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land Amtssachverständige des jeweiligen Amtes der Landesregierung zum Einsatz kommen, wo dies möglich und sinnvoll ist.

23.3 *Zu den vom RH vorgeschlagenen Varianten nahmen die überprüften Stellen wie folgt Stellung:*

(1) Hinsichtlich der vom RH vorgeschlagenen Varianten hielt das BMLFUW fest, dass seit der Novelle des UVP-Gesetzes im Jahr 2012 eine Verstärkung der Teilkonzentration im dritten Abschnitt des UVP-G vorgesehen sei. Künftig werde über alle vom Bund zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen ein Genehmigungsverfahren durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführt werden. In dieses Verfahren sei auch die Umweltverträglichkeitsprüfung integriert. Die vom Land zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen seien in Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zusammengeführt. Dadurch werde der Genehmigungsprozess nach dem dritten Abschnitt in seiner Gesamtheit erheblich vereinfacht und beschleunigt.

(2) Das BMVIT teilte die im Prüfungsergebnis abgeleiteten Vorteile von konzentrierten gegenüber teilkonzentrierten Verfahren.

Das BMVIT hielt die Variante 1 für wenig befriedigend und die Variante 2 für die sachlich beste Lösung. Es teilte die Einschätzung, dass die aus einer Konzentration resultierenden Mehrbelastungen auf Ebene des Bundes geringer ausfallen werden als die Einsparungen auf Ebene der Landes- bzw. Bezirksverwaltungsbehörden und befürwortete daher die Verfahrenskonzentration beim Bund. Die Variante 3 hielt das BMVIT aus den folgenden Gründen für nicht zweckmäßig:

Im Bereich der Straßen würde diese Lösung zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung des Bundesstraßengesetzes, des Straßentunnelsicherheitsgesetzes und zu unterschiedlichen Standards in der technischen Ausführung führen. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass Landesbehörden die Wirtschaftlichkeit eines Projekts auch unter dem Aspekt beurteilten, dass nicht die Länder, sondern die ASFINAG die Errichtungskosten und Erhaltungskosten zu tragen haben. Die Folge

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

wäre, dass der Landesnutzen (lokale Interessen) über den Bundesnutzen und die strategischen Ziele des Bundes (z.B. Vermeidung einer zu hohen Anschlussstellendichte im Hinblick auf eine negative Beeinflussung der Verkehrssicherheit) gestellt würde.

Auf Straßentunnel ab einer Länge von 500 m sei zudem das Straßentunnelsicherheitsgesetz anzuwenden. Bei einer Konzentration bei den Ländern müsste daher in jedem Bundesland eine eigene Tunnel-Verwaltungsbehörde eingeführt werden. Dies würde einer Vereinfachung widersprechen, außerdem eine Novelle des Straßentunnelsicherheitsgesetzes erfordern und kontraproduktiv für die Verfahren der ASFINAG sein. Bei den Ländern würden derzeit kaum Genehmigungsverfahren für Tunnel durchgeführt, so dass auf diesem Sektor kaum Know-how vorhanden sei. Ein bundesweit einheitliches Sicherheitsniveau wäre dadurch nicht sichergestellt. Amtssachverständige der Länder seien auf dem Sektor Tunnelsicherheit kaum verfügbar, so dass diesbezüglich kein Einsparungspotenzial gegeben sei.

Für den Bereich der Schiene wären weitere Bestimmungen notwendig, um den Besonderheiten der übergeordneten Verkehrsträger Rechnung tragen zu können. Die im Prüfungsergebnis angeführten Nachteile dieser Lösung seien nachvollziehbar und würden sich noch vertiefen bzw. ergänzen lassen.

Bei Landesgrenzen überschreitenden Vorhaben wäre bei einem Gesamtvorhaben keine einheitliche UVP sichergestellt und die Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen bei der Genehmigung derartiger Projekte würde erheblich zunehmen, da durch die Einführung der Landesverwaltungsgerichte und Abschaffung des Umweltsenats die Landesregierungen keine gemeinsame Oberbehörde mehr haben würden.

Zudem würden UVP-Verfahren betreffend Verkehrsträger wegen der Netzeinbindung in der Regel zumindest auch Änderungen von bereits im Betrieb stehenden Streckenteilen bewirken. Dadurch ergäbe sich die Situation, dass durch den Zuständigkeitsübergang für bestimmte Streckenteile (z.B. einer Eisenbahn) dann während der Bauzeit eine andere Behörde zuständig wäre als für das übrige Netz. Abgesehen von der Abgrenzungsproblematik hätte dies jedenfalls zur Folge, dass für ein durchgängiges Eisenbahnnetz künftig mehrere Eisenbahnbehörden zuständig wären. Hieraus ergäbe sich die Notwendigkeit, behördliche Genehmigungen und Anordnungen, die Auswirkungen auf die Sicherheit im gesamten Netz haben könnten, zwischen sämtlichen Eisenbahnbehörden (BMVIT und Landesregierungen) abzustimmen, um die Netzintegrität und -kompatibilität mit einheitlichem Sicherheitsniveau nicht zu sehr zu beeinträchtigen.

Zusammenfassende Bewertung

Zudem würden bei der Vollkonzentration bei den Ländern im Zusammenhang mit übergeordneten Verkehrsvorhaben einzelne Länder über öffentliche Interessen des Bundes (und insbesondere bei länderübergreifenden Vorhaben auch der anderen betroffenen Bundesländer) abschließend entscheiden, ohne dass dem Bund ein Mitspracherecht im Verfahren eingeräumt wäre.

(3) Die Burgenländische Landesregierung bevorzugte die Variante 3. Diese würde die Mehrgleisigkeit des Genehmigungsverfahrens beseitigen und auch dem Trend folgen, dass die Länder, die von den Infrastrukturprojekten unmittelbar betroffen seien, das Verfahren führen und die Genehmigung erteilen würden.

Die Umsetzung dieser Variante wäre mit Mehrkosten für die Vollzugsbehörden verbunden. Eine Konzentration beim Bund (Variante 2) würde – unter der Voraussetzung einer Legalparteistellung der Länder – ebenfalls eine bessere Lösung als die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage bedeuten.

(4) Die Oberösterreichische Landesregierung vertrat in ihrer Stellungnahme die Ansicht, dass Variante 1 lediglich zur „Behebung kleinerer Mängel“ führen würde, das Problem aber nicht lösen könne. Der einzige Vorteil wäre der im Vergleich zu den anderen Varianten geringe legislative Aufwand. Im Ergebnis befürwortete die Oberösterreichische Landesregierung eine alsbaldige Gesetzesänderung, die das Prinzip der Vollkonzentration im Interesse von Verfahrensvereinfachung und Kostenersparnis verwirkliche.

Selbstverständlich würde die Einführung eines vollkonzentrierten Verfahrens zu Kompetenzeinbußen auf Seiten des Bundes oder der Länder führen. Die vom RH aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten, nämlich umfangreiche Mitwirkungskompetenzen, insbesondere Parteistellung mit Rechtsmittelbefugnis im Verfahren einzuräumen, schienen jedoch eine umfangreiche Kompensation für die Kompetenzverluste zu bieten. Für den Fall einer Kompetenzübertragung an die Länder sollten zwei Aspekte beachtet werden:

1. Wie vom RH ausgeführt, brächte die Abwicklung mehrerer Verfahren bei einer länderübergreifenden UVP in der Gesamtheit einen wesentlich höheren Aufwand als dies bei einem Verfahren für das gesamte Vorhaben bei einer zentralen Behörde der Fall wäre.

2. Als zweiter Aspekt wäre die Kostensteigerung bei den Ländern hervorzuheben, zumal diese dann auch die derzeit beim Bund liegenden Kompetenzen wahrzunehmen hätten. In diesem Zusammenhang sei

darauf hinzuweisen, dass das Land Oberösterreich im Rechtsbereich (Verfahrensleitung) und im Sachverständigendienst bereits derzeit aufgrund der Personalsituation kaum mehr in der Lage sei, die sonstigen UVP-Angelegenheiten abzuwickeln. Es sei derzeit nicht einmal möglich, den genehmigten Dienstpostenplan mit geeignetem Personal zu erfüllen, geschweige zusätzliche Dienstposten zu schaffen.

Es müssten daher bei einer Zuweisung der Angelegenheiten an die Länder vorweg finanzielle Vereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land geschlossen werden, damit eine Aufstockung des erforderlichen Personals möglich werde.

Die Oberösterreichische Landesregierung begrüßte zusammenfassend die Schaffung von vollkonzentrierten Genehmigungsverfahren, wobei jedoch im Fall einer Übertragung von Kompetenzen an die Länder unbedingt Regelungen getroffen werden müssten, die den für den Vollzug dieser Agenden erforderlichen Personalstand gewährleisten.

(5) Die Salzburger Landesregierung lehnte die Variante 1 (Beibehaltung der bisherigen Rechtslage, jedoch Möglichkeit der Delegation der Entscheidung an den Landeshauptmann) ab. Die offenen Vollzugsfragen zu den Themen „Sperrwirkung“ und „Parteistellung-Einwendungen“ würden damit nicht gelöst, sondern vom BMVIT auf den Landeshauptmann verlagert.

Darüber hinaus sei festzuhalten, dass momentan große Unsicherheiten im Bereich der unterschiedlichen Zuständigkeiten bestünden. Auch zwischen den Instanzen Bezirksverwaltungsbehörde und Landeshauptmann seien Kompetenzkonflikte nicht auszuschließen.

Aus Sicht des Landes Salzburg könnten die Varianten 2 und 3 in Betracht gezogen werden. Beide würden allerdings Vor- und Nachteile beinhalten. Eine genaue Beurteilung erfordere jedoch eine detaillierte Abstimmung, sowohl intern bei den zuständigen Dienststellen des Amtes der Salzburger Landesregierung als auch länderübergreifend, welche vor dem Hintergrund der Stellungnahmefrist nicht zur Gänze durchgeführt werden könne.

(6) Die Steiermärkische Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz darauf mit einer Regierungsvorlage zu einer Novelle zum UVP-G 2000 reagiert habe, so dass in Zukunft bei den derzeit teilkonzentrierten Verfahren des dritten Abschnitts eine Teilkonzentration beim Bund (für alle Bundesmaterien) und eine Restkonzentration bei der Landesregierung (für alle Landesmaterien) stattfinden werde. Damit könne einer-

Zusammenfassende Bewertung

seits dem föderalistischen Prinzip entsprochen werden, andererseits blieben nur mehr zwei Behörden als Ansprechpartner übrig.

(7) Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung sei die Variante, teilkonzentrierte Genehmigungsverfahren vollständig in die Kompetenz des Bundes zu geben, derzeit verfassungsrechtlich nicht zulässig; eine so weitreichende Kompetenzübertragung sei derzeit nicht vorgesehen. Eine solche bedürfte zunächst entsprechender Verhandlungen mit den Ländern, doch sei zu beachten, dass – wie der RH festhält – die endgültige Fassung der Novelle 2004 zum UVP-G einen Kompromiss dargestellt habe, durch welchen den Ländern Mitbestimmungsmöglichkeiten eingeräumt worden seien.

Auch der in Begutachtung befindliche Entwurf einer Novelle zum UVP-G sehe für Verfahren nach dem 3. Abschnitt eine Teilkonzentration der Genehmigungsverfahren beim BMVIT und bei der Landesregierung vor.

(8) Die Vorarlberger Landesregierung lehnte die Variante 2 ab und befürwortete die Variante 3 aus folgenden Gründen:

- Die Landesbehörden verfügten bereits bisher über ein großes Know-how in der Abwicklung von UVP-Verfahren. Von einer reibungslosen Abwicklung der Linienverfahren könne daher ausgegangen werden.
- In konzentrierten UVP-Verfahren und in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung würden die Landesbehörden bereits jetzt zahlreiche Bundesgesetze vollziehen. Der zusätzliche Vollzug des Eisenbahnrechts und Bundesstraßenrechts im UVP-Verfahren durch die Länder erscheine dabei leichter umsetzbar als die Übertragung des Vollzugs sämtlicher Materiengesetze auf den Bund.
- Die Landesbehörden könnten sich ihrer Amtssachverständigen bedienen und müssten nur in Ausnahmefällen auf externe Sachverständige zurückgreifen. Die Amtssachverständigen würden über einen großen Erfahrungsschatz und eine genaue Ortskenntnis verfügen.
- Die Länder seien bei Infrastrukturvorhaben letztlich die Hauptbetroffenen.
- Der Natur- und Landschaftsschutz sei eine Kernkompetenz der Länder und decke ganz wesentliche Schutzgüter des UVP-G ab. Eine Übertragung auf den Bund erscheine unzweckmäßig, da die Wahrnehmung dieser Schutzinteressen durch ortskundige Vollzugsbehörden erfolgen sollte.

Dass im Falle grenzüberschreitender Vorhaben entsprechend dem Grundsatz der Genehmigungskonkurrenz vorzugehen wäre, sei nichts Besonderes; im Übrigen sei ohnehin durch die vom Bundesverfassungsgesetzgeber beschlossene Beschwerdezuständigkeit des (künftigen) Bundesverwaltungsgerichts in UVP-Angelegenheiten ein einheitlicher Rechtsschutz sichergestellt.

(9) Nach Ansicht der Stadt Wien scheidet die Variante 1 (Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage) aus den bereits genannten Gründen aus. Sollte die Variante 2 (Konzentration beim Bund) realisiert werden, so könnte dieser unter der Voraussetzung zugestimmt werden, dass den Ländern hinsichtlich der Vollziehung von landesrechtlichen Bestimmungen Parteistellung eingeräumt werde. Was die Variante 3 (Konzentration bei den Ländern) betreffe, würde aufgrund der zumeist Ländergrenzen überschreitenden Charakteristik der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken und Bundesstraßen A und S ein einvernehmliches Vorgehen der betroffenen Landesregierungen erforderlich sein.

Vergleich der Verfahrenstypen

- 24.1 Eine Novelle zum UVP-G im Jahr 2012⁴¹ legte eine Vereinfachung der Verfahrensgliederung fest. Nunmehr wird über alle vom Bund zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren durch die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführt. In dieses Verfahren ist auch die Umweltverträglichkeitsprüfung integriert. Die vom Land (inklusive der mittelbaren Bundesverwaltung) zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen sind in einem zweiten teilkonzentrierten Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zusammengeführt. Dadurch werden die Genehmigungsverfahren nach dem 3. Abschnitt des UVP-G vereinfacht und beschleunigt. Die folgende Zusammenstellung vergleicht die wesentlichen Schritte eines konzentrierten und eines teilkonzentrierten Verfahrens nach der Rechtslage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit einem Verfahren nach der neuen Rechtslage infolge der UVP-G-Novelle 2012:

⁴¹ BGBl. I Nr. 77/2012

Vergleich der Verfahrenstypen

Tabelle 4: Verfahrenstypen im Vergleich			
Thema	konzentriertes Verfahren	teilkonzentriertes Verfahren (BGBl. I. Nr. 87/2009; Grundlage des Berichts)	teilkonzentriertes Verfahren (neu; i.d.F. BGBl. I Nr. 77/2012)
anzuwendende Verfahrensgesetze	UVP-G	1. Ebene: UVP-G 2. und 3. Ebene: AVG oder Verfahren der Materiengesetze (z.B. WRG)	1. Ebene: UVP-G 2. Ebene: AVG oder Verfahren der Materiengesetze (z.B. WRG)
Materien	alle für das Projekt erforderlichen Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: alle übrigen vom Landeshauptmann zu vollziehenden bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften (mittelbare Bundesverwaltung) 3. Ebene: alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften
Behörden	Landesregierung	1. Ebene: BMVIT 2. Ebene: Landeshauptmann 3. Ebene: Landesregierung	1. Ebene: BMVIT 2. Ebene: Landesregierung
Bescheide	ein einziger Bescheid für alle Materien inklusive Umweltverträglichkeit	1. Ebene: Bescheid über Umweltverträglichkeit und alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: Bescheid über alle übrigen vom Landeshauptmann zu vollziehenden bundesrechtlichen Verwaltungsvorschriften (mittelbare Bundesverwaltung) 3. Ebene: Bescheid über alle vom Land zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften	1. Ebene: Bescheid über Umweltverträglichkeit und alle von einem(r) Bundesminister(in) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften 2. Ebene: Bescheid über alle übrigen vom Land (Landeshauptmann und Landesregierung) zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften
Delegation an den Landeshauptmann (von 1. Ebene)	nicht notwendig, da Verfahren bei der Landesregierung	nur Verfahren, NICHT Entscheidung	Verfahren und Entscheidung
Delegation an Bezirksverwaltungsbehörde (von 2. Ebene)	Verfahren und Entscheidung	nur Verfahren, NICHT Entscheidung	Verfahren und Entscheidung

Quelle: RH



Vergleich der Verfahrenstypen

BMLFUW BMVIT

Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder

24.2 Der RH wies darauf hin, dass durch die UVP-G-Novelle 2012 zwar eine deutliche Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren zu erwarten ist, viele der im Bericht angeführten Schwachstellen eines teilkonzentrierten Verfahrens wie z.B. Anzahl der Anbringen (siehe TZ 13), Projektsänderungen (siehe TZ 14), höhere Kosten (siehe TZ 15 und 16) oder mögliche Probleme bei Einwendungen und Auflagen (siehe TZ 17 und 19) jedoch noch immer, wenn auch in abgemilderter Form, bestehen. Er bewertete die Verbesserungen durch die UVP-G-Novelle 2012 positiv, hielt jedoch seine wiederholten Empfehlungen in Richtung einer Vollkonzentration aufrecht⁴². Der RH hatte dies auch in seiner Stellungnahme im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zu dieser Novelle⁴³ festgehalten.

⁴² siehe auch Reihe Bund 2008/5, TZ 5 S. 47 und Positionspapier des RH, Reihe 2009/1, Pkt. 6.12, 2. Absatz, S. 35

⁴³ RH-GZ 302.228/001-5A4/11



Bericht des Rechnungshofes

Forschungsstrategien der Bundesländer

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	88
Abkürzungsverzeichnis	89

BKA	Wirkungsbereich
	des Bundeskanzleramtes sowie
	der Bundesministerien für
BMVIT	Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	Wirtschaft, Familie und Jugend

Forschungsstrategien der Bundesländer

KURZFASSUNG	91
Prüfungsablauf und -gegenstand	99
Rahmenbedingungen	100
Rechtliche Grundlagen regionaler Forschungsförderung	106
Forschungsindikatoren	107
Strategieelemente	112
Abstimmung der Forschungsstrategien	137
Forschungsförderung der Bundesländer	140
Zusammenfassung	148
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	150

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Regionale Verausgabung von F&E-Mitteln _____	107
Tabelle 2:	Regionale F&E-Quoten _____	108
Tabelle 3:	Landesmittel für F&E _____	109
Tabelle 4:	Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in Vollbeschäftigungs- äquivalenten in F&E nach Bundesländern _____	110
Tabelle 5:	Regionale Verausgabung von F&E-Mitteln, Beschäftigte (inkl. Hilfspersonal) in F&E - Ver- gleich 2004 bis 2009, jeweils nach Bundesländern ____	111
Tabelle 6:	Forschungsstrategien der Bundesländer _____	114
Tabelle 7:	Akteure im Erstellungsprozess _____	117
Tabelle 8:	Forschungsrat _____	134
Tabelle 9:	Sonstige Beratungsgremien _____	135
Tabelle 10:	Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer _____	148
Tabelle 11:	Best Practices _____	149

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIT	AIT – Austrian Institute of Technology GmbH
ALReg	Amt der Landesregierung
Art.	Artikel
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDG	Christian Doppler Forschungsgesellschaft
COMET	Competence Centres for Excellent Technologies
departure	departure Wirtschaft, Kunst & Kultur GmbH
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FH	Fachhochschule / Fachhochschul-Studiengänge
F&E	Forschung und (experimentelle) Entwicklung
FTI	Forschung, Technologie und Innovation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie

Abkürzungen



KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KWF	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds
MA	Magistratsabteilung
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
rd.	rund
RFTE	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
RH	Rechnungshof
SFG	Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
WiBAG	Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft
z.B.	zum Beispiel
ZIT	ZIT Zentrum für Innovation und Technologie GmbH, nunmehr ZIT - Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH

**Wirkungsbereich
des Bundeskanzleramtes sowie
der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft und Forschung
Wirtschaft, Familie und Jugend**

Forschungsstrategien der Bundesländer

Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien zur Ausrichtung ihrer regionalen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Vielfach fehlten in den Strategien messbare Zielvorgaben. In keinem Bundesland bestand eine Förderungsdatenbank, die sämtliche Förderungen des jeweiligen Landes umfasste. Aufgrund der erst im März 2011 beschlossenen verbindlichen Forschungsstrategie des Bundes war eine Orientierung der Forschungsstrategien der Bundesländer an dieser bis dahin nicht möglich gewesen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Prüfungsziel war festzustellen, in welchem Umfang sich die Bundesländer bei der Wahrnehmung der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI-Politik) an strategischen Zielsetzungen orientierten. Zudem sollte das Vorhandensein entsprechender Strategiedokumente auf Länderebene und deren Zustandekommen beurteilt werden. Weiters untersuchte der RH, ob adäquate Governance-Strukturen die Strategieumsetzung unterstützten, welche Instrumente der Forschungsförderung zum Einsatz kamen und in welchem Umfang die Abstimmung mit der FTI-Politik anderer Gebietskörperschaften stattfand. (TZ 1)

Kurzfassung

Rahmenbedingungen

Dem Barcelona-Ziel des Europäischen Rates aus dem Jahr 2002 zufolge sollten die Gesamtausgaben für Forschung und (experimentelle) Entwicklung (F&E) in den Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesteigert werden. Die österreichische Bundesregierung übernahm diese EU-Vorgabe ab dem Jahr 2002 in ihre Regierungsprogramme. Im Jahr 2002 war die Forschungsquote bei 1,95 % gelegen, im Jahr 2009 betrug sie 2,72 %. Dies zeigte die Tendenz zur Annäherung an das Barcelona-Ziel von 3 %, mit 2,72 % im Jahr 2009 war allerdings von einem Nichterreichen des Ziels im Jahr 2010 auszugehen. Der im Jahr 2000 eingerichtete Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) formulierte 2009 seine „Strategie 2020“, die eine optimierte Abstimmung mit den Aktivitäten der Bundesländer empfahl. Eine zwischen Bund und Bundesländern abgestimmte Forschungsstrategie fehlte. (TZ 2, 6)

Die Bundesregierung beschloss im März 2011 ihre Forschungsstrategie „Der Weg zum Innovation Leader“, deren erklärtes Ziel das Vordringen Österreichs in die Gruppe der innovativsten Staaten der EU war. Die Forschungsquote Österreichs sollte bis 2020 auf 3,76 % erhöht werden. Es erfolgte weder eine systematische Einbindung der Bundesländer in den Strategieentwicklungsprozess des Bundes noch eine Bezugnahme in der Forschungsstrategie des Bundes auf die vorliegenden Forschungsstrategien der Bundesländer. (TZ 2)

Forschungsindikatoren

Der letzten veröffentlichten Vollerhebung der Statistik Austria für das Jahr 2009 zufolge wurden in Österreich insgesamt rd. 7,480 Mrd. EUR für F&E ausgegeben. Die Gesamtausgaben für F&E lagen damit um rd. 43 % über jenen des Jahres 2004. Im Zeitraum 2004 bis 2009 stiegen neben der österreichweiten Forschungsquote die regionalen Forschungsquoten in allen Bundesländern an; die österreichweite Forschungsquote stieg von 2,26 % auf 2,72 %. Im Jahr 2009 wies das Land Steiermark mit rd. 4,32 % die höchste und das Land Burgenland mit rd. 0,71 % die niedrigste F&E-Quote auf. (TZ 6)

Das Land Burgenland verzeichnete im Zeitraum 2005 bis 2009 mit einer Steigerung von 245,40 % den höchsten Zuwachs (dies war u.a. durch einen niedrigen Ausgangsbetrag begründet) seiner F&E-Ausgaben (Landesmittel) und das Land Salzburg mit 3,80 % den geringsten Zuwachs. Die Länder Kärnten und Steiermark verzeich-

neten im Zeitraum 2005 bis 2009 Rückgänge ihrer Landesmittel für F&E von - 24,30 % bzw. - 8,80 %. Ungeachtet dieser Rückgänge stiegen ihre Forschungsquoten im Zeitraum von 2004 bis 2009 von 2,17 % auf 2,46 % (Kärnten) bzw. von 3,67 % auf 4,32 % (Steiermark). (TZ 6)

Der Personaleinsatz für F&E ergab für das Berichtsjahr 2009 insgesamt rd. 56.438 ganzjährig Vollbeschäftigte (Vollbeschäftigungsäquivalente). Verglichen mit Ergebnissen des Jahres 2004 bedeutete dies einen Anstieg des für F&E eingesetzten Personals um rd. 31,60 %. Von den im Jahr 2009 im Bereich F&E Vollbeschäftigten entfiel mit rd. 20.254 (rd. 36 %) der größte Anteil auf Wien. Den geringsten Anteil wies mit rd. 464 Vollbeschäftigten (rd. 0,80 %) das Burgenland auf. (TZ 6)

Es bestanden strukturelle Unterschiede der Bundesländer (z.B. Universitätsstandort, forschende Unternehmen, großstädtische Struktur) im FTI-Bereich. Die Anteile der gesamten F&E-Ausgaben in den Bundesländern entwickelten sich im Überprüfungszeitraum weitgehend parallel zum Anteil der F&E-Beschäftigten in den Bundesländern. (TZ 6)

Regionalisierung der Forschungsstrategien

Die Europäische Kommission befürwortete 2001 die Entwicklung regionaler Forschungsstrategien, um das Ziel höherer F&E-Ausgaben zu realisieren. Die österreichischen Bundesländer ergänzten seit den 1990er Jahren schrittweise das FTI-System, erweiterten die österreichische FTI-Politik um eine regionale Dimension und erstellten ab 1995 eigene Forschungsstrategien. (TZ 3)

Die Entwicklung von FTI-politischen Initiativen auf Ebene der Bundesländer eröffnete die Möglichkeit, regionale Gegebenheiten und Unterschiede zu berücksichtigen, führte aber auch zu einer Vervielfachung von FTI-Programmen, -Strukturen und -Instrumenten. Damit verbunden war das Risiko von Überschneidungen und Parallelstrukturen in den Strategien und in der Abwicklung der Forschungsförderung auf Bundesländerebene und der Ebene des Bundes. (TZ 4)

Kurzfassung

Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer

Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien zur Ausrichtung ihrer regionalen FTI-Politik. Jedoch waren nur die Forschungsstrategien der Länder Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg und Wien umfassend in dem Sinn, dass sie sowohl Wissenschafts- als auch Wirtschaftsaspekte (Grundlagen- und angewandte Forschung) einbezogen. (TZ 8)

Alle Bundesländer bezogen maßgebliche Stakeholder von F&E in den Strategieerstellungsprozess ein. Dadurch war die Basis für das Einfließen einer breiteren Wissensbasis in die Strategieerstellung und für eine hohe Akzeptanz der Forschungsstrategie grundsätzlich gegeben. (TZ 9)

Nur in den Bundesländern Oberösterreich und der Steiermark wurde die Forschungsstrategie durch den Landtag beschlossen. Durch Beschlüsse im Landtag war eine höhere Verbindlichkeit (im Sinne eines commitment) der Forschungsstrategien und der aus ihnen abgeleiteten Maßnahmen gegeben. (TZ 10)

Die Geltungsdauer der Forschungsstrategie des Landes Oberösterreich war zeitlich auf fünf Jahre begrenzt; die Forschungsstrategien der übrigen Bundesländer sahen keine zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer vor. Eine klare Festlegung der Geltungsdauer der Forschungsstrategie war wesentlich, um Veränderungen in der Forschungslandschaft in einer revidierten Fassung der Forschungsstrategie zu berücksichtigen und so mit der Forschungsstrategie zeitgerecht auf Veränderungen reagieren zu können. (TZ 11)

Die Ausformulierung von Zielen und Schwerpunkten der Forschungsstrategien war unterschiedlich: Manche Bundesländer leiteten aus Schwerpunkten konkretisierte Ziele ab, manche Forschungsstrategien erschöpften sich in der Anführung von Schwerpunkten, manche schließlich definierten keine Schwerpunkte, nur Ziele. Obwohl das Messen der Zielerreichung – und damit der Wirkung der Umsetzungsmaßnahmen – vorwiegend auf Grundlage von quantitativen und mit Kennzahlen unterlegten Zielwerten möglich war, enthielten die Forschungsstrategien der Länder Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg keine quantitativen Zielvorgaben. (TZ 12)

Das Land Oberösterreich sah in seiner Forschungsstrategie eine verpflichtende, periodische (jeweils vor Ablauf der grundsätzlich auf fünf Jahre begrenzten Forschungsstrategie) und externe Evaluierung der Forschungsstrategie vor. Dies stellte eine Best Practice

dar. Die Forschungsstrategien der übrigen Länder enthielten keine Verpflichtung zur periodischen, externen Evaluierung. In manchen Ländern (Niederösterreich und Salzburg) fanden Evaluierungsmaßnahmen dennoch statt. (TZ 14)

Zur Beratung des Landes in Fragen der F&E waren in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark eigene Gremien (Forschungsräte) eingerichtet. Kennzeichnend für die Forschungsräte waren ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit, ihre ständige Einrichtung und ihre Zusammensetzung als Kollegialorgane. Durch die Einrichtung von Beratungsorganen wurde Expertenwissen in Forschungsfragen genutzt. Der Forschungsrat Oberösterreichs hatte 29 Mitglieder, jener Salzburgs und der Steiermark acht bzw. zehn. Die in den Ländern Salzburg und Steiermark eingerichteten Forschungsräte stellten Best Practices dar. Eine Größe von acht bis 15 Mitgliedern ließ ein möglichst reibungsloses Funktionieren der organisatorischen Abläufe (Einberufung von Sitzungen, Willensbildung) erwarten. (TZ 15)

Im Überblick stellten sich die Systemelemente der überprüften Forschungsstrategien wie folgt dar: (TZ 23)

Systemelemente der Forschungsstrategien der Bundesländer							
Bundesland	Umfassende Forschungsstrategie?	Stakeholder einbezogen?	Beschluss des Landtages?	Eindeutige Geltungsdauer?	Quantifizierte Ziele?	Verpflichtende Evaluierung der Forschungsstrategie?	Unabhängiges, weisungsfreies, ständiges und kollegiales Beratungsorgan?
Burgenland	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Kärnten	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Niederösterreich	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Oberösterreich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Salzburg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Steiermark	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja
Tirol	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorarlberg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wien	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein

Quelle: RH

Kurzfassung

Aus den in ihren Forschungsstrategien formulierten Schwerpunkten leiteten alle Bundesländer Maßnahmen zu deren Umsetzung ab, wodurch sich für die künftige Abstimmung der Forschungsstrategie des Bundes mit jener der Bundesländer Handlungsspielraum eröffnen könnte. (TZ 13)

Abstimmung der Forschungsstrategien

In Österreichs Forschungslandschaft treten sowohl der Bund als auch die Bundesländer als Förderungsgeber auf. Um die Entwicklung gleichartiger Förderungsprogramme bzw. -aktionen und dadurch entstehende allfällige Doppelgleisigkeiten zu verhindern, ist eine Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften bereits auf Ebene der Forschungsstrategien erforderlich. (TZ 16)

Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen der „Strategie 2010“ des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (Reihe Bund 2010/10) darauf hingewiesen, dass eine zwischen dem Bund und den Bundesländern abgestimmte gemeinsame Forschungsstrategie fehlte. Die Bundesländer waren in die Erstellung der Forschungsstrategie des Bundes nicht ausreichend eingebunden. Da die Forschungsstrategien der Länder zeitlich vor der Forschungsstrategie des Bundes entstanden, war eine Abstimmung der Länder mit dieser nicht möglich. Die Bundesländer nutzten jedoch die abseits der fehlenden Forschungsstrategie des Bundes vorhandenen Abstimmungsinstrumente, wie informelle Kontakte mit Stellen des Bundes oder die Teilnahme von Vertretern des Bundes an Strategieerstellungssitzungen der Länder. (TZ 17)

In den letzten Jahren entstanden verschiedene Initiativen (z.B. die beim RFTE eingerichtete Bundesländerplattform, Bund-Bundesländer-Kooperation Forschung, STRAT.AT, Clusterplattform Österreich), deren Zielsetzung auch eine multilaterale Abstimmung zwischen den Bundesländern war. Alle Länder nützten vor allem informelle Kontakte zum Erfahrungsaustausch und zur Abstimmung mit anderen Ländern, insbesondere im Rahmen der beim RFTE eingerichteten Bundesländerplattform. (TZ 18)

Forschungsförderung der Bundesländer

Das wichtigste und am häufigsten verwendete Instrument der Forschungsförderung im Bereich der Bundesländer stellten nicht rückzahlbare Zuschüsse dar. Diese Zuschüsse wurden in allen Bundes-