

An das
Amt der Steiermärkischen Landesregierung
8011 Graz-Burg

Per E-Mail an:
verfassungsdienst@stmk.gv.at

Wien, 26.11.2018

GZ: ABT03VD-238680/2015-124

Stellungnahme zum Entwurf einer Novelle des Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt, StESUG Novelle 2019; Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zum Entwurf einer Novelle des Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG Novelle 2019).

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 17 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VCÖ-Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

ÖKOBÜRO begrüßt die Gesetzesinitiative zur Umsetzung der Aarhus Konvention, mit der in der Steiermark den europarechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden soll. Die Novelle zeigt sich gesamt als stimmig und wird als solche ausdrücklich begrüßt. Nichtsdestotrotz besteht an einigen Stellen Verbesserungsbedarf, konkret:

1. Die vorliegende Novelle betrifft das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompetenz. Während es jedenfalls positiv ist, dass hier neben dem Naturschutzgesetz auch auf Jagd- und Fischereirecht eingegangen wird, setzt diese Novelle nicht die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus der Aarhus

Konvention um. Vertragspartei zur Konvention ist nicht nur die europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, lediglich in unionsrechtlich determinierten Bereichen des Umweltrechts Zugang zu Verwaltungsbehörden und Gerichten zu gewähren. Wir verweisen hier auf die Umsetzung in Deutschland und die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017.¹

2. Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“² festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen. Der vorliegende Entwurf sieht keine Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen vor, gegen Verordnungen Rechtsmittel zu erheben. Dies stellt nach wie vor eine unzulässige Lücke im Rechtsschutz dar, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch die Nicht-Aufnahme in die Novelle verpasst der Gesetzgeber es hier, klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit zu schaffen.
3. Die Übergangsbestimmungen der Novelle sehen eine Rückwirkung der Anfechtungsmöglichkeiten von bis zu einem Jahr vor. In der vom Gesetzgeber gewählten Art der unionsrechtlich orientierten Umsetzung ist dazu anzumerken, dass diese kurze Frist zwar der Rechtssicherheit und Bestandskraft der abgeschlossenen Verfahren dient, jedoch klar gegen Unionsrecht und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes widerspricht. Mit einer solchen zu kurz gewählten Frist wird unnötig Rechtsunsicherheit bei Projektwerbenden und Umweltorganisationen erzeugt.
4. Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang auf unser Policy Paper „Umsetzung Aarhus Konvention“³ sowie das ausführlichere Positionspapier „Rechtsschutz im Umweltrecht“ zu verweisen.⁴

ÖKOBÜRO fordert daher eine umfassende Umsetzung der Aarhus Konvention hinsichtlich aller völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs.

¹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf (23.07.2018).

² VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

³ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung Aarhus Konvention“, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero-aarhus_policy_paper_03_2018.pdf (23.7.2018).

⁴ ÖKOBÜRO, 2018: „Rechtsschutz im Umweltrecht. Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention“, http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_positionspapier_aarhus_2018.pdf (23.7.2018).

Zum vorliegenden Entwurf wird wie folgt Stellung genommen:

1. Einbindung anerkannter Umweltorganisationen in Naturverträglichkeitsprüfungen und Screening Verfahren

In § 8 Abs 1 StESUG wird das Antragsrecht auf Feststellungsverfahren für Naturverträglichkeitsprüfungen durch Projektwerbende, die Landesumweltschutzbehörde und anerkannte Umweltorganisationen normiert. Diese Einbeziehung stellt eine wichtige Maßnahme zur Klärung der Frage der Beteiligung dar und trägt zur Stärkung der Rechtssicherheit für alle Rechtsunterworfenen bei. Auch die Normierung der Parteistellung iSd § 8 AVG ist positiv zu bewerten und vermeidet unnötige Unklarheiten und Probleme mit unzulässiger Beschränkung von Mitwirkungsrechten.

Die Einbeziehung von anerkannten Umweltorganisationen in Bewilligungsverfahren mit Naturverträglichkeitsprüfung als Parteien iSd § 8 AVG steht im Einklang mit unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen und ist zu begrüßen. Die Bezeichnung von Umweltorganisationen als „Formalparteien“, wie dies in den erläuternden Bemerkungen an mehreren Stellen der Fall ist,⁵ ist aus Sicht von ÖKOBÜRO nicht mehr korrekt. Zwar ging die Lehre⁶ ursprünglich von einer solchen „privilegierten Formalparteistellung“ aus, diese Ansicht ist jedoch anlässlich der Judikatur des EuGH⁷, des VwGH⁸ und durch Interpretation der Aarhus Konvention, hier va Art 2 Abs 5, nicht mehr zutreffend.

Auch die Regelung der Zustellung über eine elektronische Plattform gem § 8 Abs 2, 4 StESUG ist aus Sicht von ÖKOBÜRO positiv zu bewerten, sie stellt eine zeitgemäße und kostengünstige Handhabung von Verständigungen dar.

ÖKOBÜRO begrüßt daher die Regelung des § 8 Abs 1, 2, 4 StESUG.

2. Rechtsschutz anerkannter Umweltorganisationen in artenschutzrechtlichen Verfahren, sowie im Jagd- und Fischereirecht

Nach § 8 Abs 3 Z 2-4 StESUG erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein nachträgliches Überprüfungsrecht über Bescheide im Bereich des Tierarten-, Vogel- und Habitatsschutzes. Diese Regelung stellt eine Umsetzung des Rechtsschutzes im Sinne des Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention dar. Anders als bei Naturverträglichkeitsprüfungen, die gem Art 6 Abs 1 lit b iVm Art 9 Abs 2 der Aarhus Konvention Beteiligung und davon gesondert Rechtsschutz bedürfen, ist im Bereich des Art 9 Abs 3 nur Rechtsschutz notwendig. Das Recht auf Zugang zu Revisionsverfahren vor dem VwGH zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen steht Umweltorganisationen in anderen Rechtsmaterien ebenfalls zu, ist rechtlich auch verpflichtend und verfahrensökonomisch jedenfalls sinnvoll.

Dem Verwaltungsverfahren kommt eine friedensstiftende Wirkung zu, Lösungen können dort effizienter eingebracht werden und sind weniger konfliktorientiert als im nachträglichen

⁵ Vgl. Vorblatt zur Novelle, S 4, 5.

⁶ N. Raschauer, UVP-G³ (2013) § 19 Rz 49.

⁷ Statt vieler: EuGH 25.7.2008, C-237/07.

⁸ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

Beschwerdeverfahren. Es erscheint daher aus praktischer Sicht sinnvoller, die betroffene Öffentlichkeit bereits unmittelbar als Partei im Erstverfahren einzubeziehen.

Schließlich ist fraglich, ob das nachträgliche Überprüfungsrecht verfassungs- und unionsrechtskonform ist, da in Österreich das Recht auf Erhebung von Beschwerden nur Parteien zukommt. Eine Sonderregelung für Umweltorganisationen, die sie der Parteistellung im Erstverfahren beraubt und anders als allen anderen Parteien nur die Nachprüfung gestattet, ist daher nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, sowie dem unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip. Dieses Äquivalenzprinzip besagt, dass unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.⁹

Laut den erläuternden Bemerkungen ergibt sich die Einräumung des Nachprüfungsrechtes aus der Umsetzung der Aarhus Konvention im Unionsrechtsrang in Folge von EuGH-Urteilen. Auf die Umsetzung der völkerrechtlich verpflichtenden Teile wird ausdrücklich verzichtet. Demnach besteht hier ein Rechtsschutz, der ursprünglich im Unionsrecht begründet wird, aber die Betroffenen schlechter stellt, als nationale Parteien. Konkrete Nachteile ergeben sich dabei für die Umweltschutzorganisationen in mehrfacher Hinsicht: kein Säumnisschutz, kein Antragsrecht auf Durchführung eines Verfahrens sowie keine Ablehnung von Sachverständigen in der ersten Instanz.

ÖKOBÜRO begrüßt daher die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit in § 8 Abs 3 StESUG, regt jedoch die Einräumung von voller Parteistellung in diesen Bereichen an.

3. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinen Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme, bzw. zur Mitwirkung bei der Erstellung vor. Für sie wäre jedoch gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur¹⁰ Beteiligung und Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie im IG-L fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur¹¹ und dem Völkerrecht¹².

Eine Lösung analog zu jener im Entwurf zum Bundes-Immissionsschutzgesetz-Luft wäre hier naheliegend und auch bereits formuliert. Die derzeitige Lösung ohne gesonderte Beteiligung und Rechtsschutz erlaubt nur das Vorgehen über direkten Bezug auf das Unionsrecht, oder aber erst im Zuge von Verfahren unter Anwendung der Pläne und Programme, was wiederum zu Verzögerungen als rechtlich relevante Vorfrage führen kann.

ÖKOBÜRO fordert daher eine Möglichkeit für die betroffene Öffentlichkeit, sich an der Erstellung von Plänen und Programmen zu beteiligen, sowie Rechtsschutz gegen diese Rechtsakte.

⁹ EuGH 15.09.1998, C-231/96 (*Edis*) ua.

¹⁰ Etwa: VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017, C-664/15 *Protect*.

¹¹ VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

¹² ACCC/C/2004/6-Kasachstan, Abs 26, 29b, 35.

4. Übergangsfristen zu kurz gewählt

In § 14a StESUG wird eine Rückwirkungsfrist festgelegt, die die Anfechtung jener Bescheide gestattet, die ab Inkrafttreten jünger sind als ein Jahr. Diese Rückwirkung ist angesichts der Judikatur des EuGH, etwa C-348/15 Stadt Wiener Neustadt und C-137/14 Kommission gegen Deutschland, deutlich zu kurz bemessen. Eine Frist von unter 3 Jahren ist nach Ansicht des EuGH nicht zulässig. Der EuGH hat in seinem diesem Gesetz zugrunde liegenden Urteils C664/15 (Protect) bewusst keine Rückwirkungsfrist für diese Entscheidung angemerkt.

Der EuGH hat dazu auch bereits angemerkt, dass sich Staaten durch Nicht-Umsetzung von Unionsrecht keinen Vorteil verschaffen dürfen. Mit anderen Worten: Durch die lange Dauer bis zur gesetzlichen Implementierung hat sich Österreich gegenüber anderen Mitgliedsstaaten unrechtmäßig einen Vorteil verschafft und rechtswidriger Weise anerkannten Umweltorganisationen den Rechtsschutz nicht gewährt.¹³ Eine Frist von einem Jahr ist daher mit Unionsrecht nicht vereinbar und führt erneut zu Rechtsunsicherheit für Projektwerbende und anerkannte Umweltorganisationen gleichermaßen. Ein Effekt, den die Umsetzung vermeiden will.

Österreich trifft die Pflicht zur Umsetzung der Aarhus Konvention, so wie die Europäische Union, seit Inkrafttreten der Konvention am 30.10.2001, spätestens jedoch seit der Ratifikation durch Europäische Union und Österreich im Frühjahr 2005. Die Regelung der Rückwirkung von nur einem Jahr würde die „Umsetzungsfrist“ Österreichs zu Unrecht um mehr als eine Dekade verlängern. Die Konsequenz dieser klar europarechtswidrigen Regelung wäre erneute Rechtsunsicherheit für Projektwerbende und die betroffene Öffentlichkeit.

ÖKOBÜRO fordert daher die Anpassung der Übergangsfrist auf den unionsrechtlich gebotenen Zeitraum von 2001.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

¹³ Statt vieler: EuGH 05.04.1979 Rs 148/78 Ratti; EuGH 19.01.1982 Rs 8/81 Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt.