

An das  
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung  
Landhausplatz 1  
4021 Linz

**Per E-Mail an:**  
[verfd.post@ooe.gv.at](mailto:verfd.post@ooe.gv.at)

Wien, 17.12.2018

**Betrifft:      Verf-2012-116503/34-Tu**  
**Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend das**  
**Landesgesetz, mit dem das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz**  
**2001, das Oö. Nationalparkgesetz und das Oö. Umwelthaftungsgesetz**  
**geändert werden (Oö. Natur- und Landschaftsschutzrechtsnovelle 2019)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zum Begutachtungsentwurf betreffend das Landesgesetz, mit dem das Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, das Oö. Nationalparkgesetz und das Oö. Umwelthaftungsgesetz geändert werden (Oö. Natur- und Landschaftsschutzrechtsnovelle 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.

Zum Gesetzesentwurf nimmt ÖKOBÜRO wie folgt Stellung:

### **1. Beschränkung der Beteiligung der Umweltschutzorganisationen**

Die Parteistellung der Oö Umweltschutzorganisationen soll künftig in all jenen Verfahren entfallen, in denen Umweltschutzorganisationen ein Beteiligungs- bzw. Beschwerderecht eingeräumt wird. Etwa bei Verfahren mit artenschutzrechtlichem oder Natura 2000-Bezug entfällt die Beteiligungsstellung der Umweltschutzorganisationen somit. Umweltschutzorganisationen und Umweltschutzorganisationen nehmen jedoch in Verfahren unterschiedliche Rollen ein. Die österreichischen Umweltschutzorganisationen sind daher nicht wegzudenkende Akteurinnen für den Naturschutz in Österreich, die auch durch Beteiligungs- und Beschwerderecht für Umweltschutzorganisationen nicht ersetzt werden können. Diese Einschränkung ist im Sinne von Umweltschutz-Interessen daher höchst bedenklich.

Die Umweltschutzvereine vertreten in öffentlichem Auftrag die Interessen des Umwelt- und Naturschutzes in Österreich. Durch die über Jahrzehnte aufgebaute Kompetenz leisten die Umweltschutzvereine einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Umwelt und Biodiversität in Österreich. Angesichts des dramatischen Artensterbens und der laufenden Verschlechterung der Umweltqualität in vielen Lebensbereichen, ist eine Schwächung der Umweltschutzvereine ein Schlag nicht nur gegen die Umwelt, sondern auch gegen die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen. Die Umweltschutzvereine können mit ihrer Expertise alle wichtigen Verfahren abdecken und die Interessen der Natur überparteilich vertreten. Nur diese konsequente und konstruktive Teilnahme, auch an vielen kleinen Naturschutzverfahren, sichert die hohe fachliche Qualität der Verfahren und sorgt für Kontinuität, Sachlichkeit und Berechenbarkeit in allen Verfahren.

Die Umweltschutzvereine sind darüber hinaus Ombudsstellen zur Klärung von Konflikten zwischen der Umwelt, der Bevölkerung und den Behörden. Sie haben eine wichtige Schlichtungsfunktion für die Öffentlichkeit, die sie aufgrund der Nähe zu staatlichen Einrichtungen wahrnehmen können. Umweltschutzorganisationen haben hingegen eine Watchdog-Funktion, die sie erfüllen, indem sie in den allerwichtigsten und heikelsten Verfahren teilnehmen.

Die Vermischung dieser Funktionen durch die Abwälzung der Kontrolle in Umweltbelangen ist daher fachlich falsch, aus Sicht der Umwelt nicht erklärbar und zielt nur auf eine Schwächung des Umweltschutzes ab. Der Ausschluss der Umweltschutzvereine aus den Verfahren führt daher zwingend zu weniger Schutz, aber auch zu Rechtsunsicherheit und aufgrund der Beeinträchtigung der Ombuds- und Clearingfunktion voraussichtlich zu vermehrten Interventionen von Umweltschutzorganisationen in den und von Bürgerinitiativen und Standortgemeinden mangels Beteiligungsrechte außerhalb der Verfahren. An dieser Stelle sei daher auch daran erinnert, dass die Einrichtung der Umweltschutzvereine ein erfolgreicher Schritt der damaligen politischen Kräfte war, das besonders in den Konflikten um Zwentendorf und vor allem Hainburg hervorgebrochene Interesse breiter Bevölkerungskreise am Schutz der Umwelt zu kanalisieren und zu institutionalisieren.

Unter dem Blickwinkel des Umweltschutzes bedenklich ist auch die Änderung im Natur- und Landschaftsschutz im Bereich von Seen und anderen Gewässern (§§ 9 und 10 Oö NSchG). Während hier anstelle eines generellen Feststellungsverfahrens mit Parteistellung der Umweltschutzvereine eine Bewilligungspflicht in nur bestimmten Fällen tritt, soll der Umweltschutzvereine in letzteren keine Parteistellung mehr zukommen – wenngleich sich auch nicht einmal Umweltschutzorganisation in diesen Verfahren gemäß dem vorliegenden Begutachtungsentwurf einbringen können. Auch hier wird Umweltschutz grundlos geschwächt.

## **2. Anerkennungskriterien für Umweltschutzorganisationen nicht klar formuliert**

Anders als sämtliche andere Bundes- und Landesgesetze legt der vorliegende Begutachtungsentwurf ein eigenes Anerkennungsverfahren für Umweltschutzorganisationen fest, anstatt auf § 19 Abs 6 bzw 7 UVP-G zu verweisen. Diese Herangehensweise ist im Sinne der Verfahrensökonomie bereits aufgrund des dadurch entstehenden zusätzlichen Verwaltungsaufwandes abzulehnen. Auch besteht die Gefahr einer auseinanderfallenden Judikatur bezüglich der Beteiligung von Umweltschutzorganisationen und einer unübersichtlichen, zersplitterten Rechtslage.

Gemäß § 39a Abs 2 Z 3 Oö NSchG ist es für die Anerkennung erforderlich, dass Umweltschutzorganisationen ihren Tätigkeitsbereich statuten- und satzungs- oder stiftungserklärungsgemäß in Oberösterreich ausüben. ÖKOBÜRO hält diesbezüglich fest, dass davon jedenfalls auch Organisationen erfasst sein müssen, die gemäß ihrer Satzung, Stiftungserklärung oder Ihres Status einen bundesweiten Tätigkeitsbereich haben. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch Umweltschutzorganisationen, die in angrenzenden Bundesländern tätig sind, anzuerkennen sein sollten, da es gerade im Hinblick auf geschützte Arten und Natura 2000-Gebiete durchaus auch in anderen Bundesländern als in Oberösterreich zu Auswirkungen kommen kann.

§ 39a Abs 6 Oö NSchG legt fest, dass die Zuerkennung der Beteiligungs- bzw Beschwerderechte zu widerrufen ist, wenn der Landesregierung bekannt wird, dass ein Kriterium nicht mehr erfüllt ist. Ein solcher Wegfall der Voraussetzungen liegt laut Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf etwa auch vor, „wenn eine Umweltorganisation gegen den Grundsatz der Gemeinnützigkeit verstößt und von anderen Verfahrensparteien oder Dritten Gegenleistungen für die Einbringung oder Unterlassung von Einwendungen oder Rechtsmitteln annimmt.“ Dieser Regelung liegt die Unterstellung zugrunde, Umweltorganisationen würden sich aus finanziellen Interessen für Umweltschutz einsetzen, was entschieden zurückzuweisen ist. Weder aus dem gesetzlichen Wortlaut, noch aus den Erläuterungen ist darüber hinaus zu entnehmen, wieso der Nachweis der Gemeinnützigkeit dafür nicht ausreicht.

## **3. Völkerrechtswidrige Einschränkung auf unionrechtlich gebotene Verfahren**

Der vorliegende Begutachtungsentwurf gewährt Umweltorganisationen Gerichtszugang in gewissen Fällen, die die nationale Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie<sup>1</sup> und der FFH-Richtlinie<sup>2</sup> betreffen. In den Erläuterungen wird dies als die Umsetzung „im unionsrechtlich gebotenen Ausmaß“ bezeichnet.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

<sup>2</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Hierzu ist anzumerken, dass nicht nur die europäische Union, sondern auch Österreich selbst Vertragspartei der Aarhus Konvention<sup>3</sup> ist. 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. Insofern ist es nicht ausreichend, lediglich in bestimmten unionsrechtlich determinierten Bereichen des Naturschutzgesetzes Umweltschutzorganisationen Zugang zu Gerichten zu gewähren. Vielmehr sollten auch alle anderen Bewilligungsverfahren nach dem Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 (Oö. NSchG) – wie etwa nach den §§ 9 und 10 – bzw. anderen umweltrelevanten Bereichen des oberösterreichischen Landesrechts Zugang zu Verwaltungsbehörden und Gerichten zu gewähren, beispielsweise das Jagd- oder Fischereirecht.

Diesbezüglich verweisen wir auf den Steiermärkischen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Einrichtungen zum Schutz der Umwelt (StESUG-Novelle 2019), der einen weit umfangreicheren Anwendungsbereich festlegt. Darüber hinaus verweisen wir hier auf die Umsetzung in Deutschland und die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017<sup>4</sup>.

#### **4. Unzureichende Beteiligtenstellung statt rechtlich gebotener Parteistellung**

Während den Trägern nationaler Rechte im Verfahren nach dem Oö NSchG Parteistellung eingeräumt wird, erhalten Umweltorganisationen bloße Beteiligtenstellung. Beteiligten kommen im Verfahren nur eingeschränkte Rechte zu, insbesondere sind sie nicht berechtigt, etwa Anträge zu stellen, an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen oder Sachverständige abzulehnen. Ihnen kommt nach der österreichischen Rechtsordnung auch kein Recht zu, ein Rechtsmittel zu erheben, erst durch die Sonderkonstruktion des nachträglichen Beschwerderechts, die die Einteilung des AVG durchbricht, ist ein solches möglich.

Zwar dürfen die Beteiligten begründete Stellungnahmen einbringen, die von der Behörde zu berücksichtigen sind, eine umfangreichere Beteiligung im Bewilligungsverfahren erfolgt jedoch nicht. Es ist fraglich, ob die Lösung mit den Anforderungen an ein „gerechtes Verfahren“ gemäß Art 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) übereinstimmt. Auch darf nach dem Äquivalenzprinzip<sup>5</sup> der Schutz unionsrechtlich gewährter Rechte nicht schlechter gestellt sein als der Schutz nationaler Rechte. Die oberösterreichische Umsetzung verstößt also hier eindeutig gegen Unionsrecht.

Die Einbindung anerkannter Umweltorganisationen in Naturverträglichkeitsprüfungen ist nicht umfassend genug. Umweltschutzorganisationen bleibt ein Antragsrecht auf Feststellungsverfahren für Naturverträglichkeitsprüfungen durch Projektwerbende verwehrt. Da es sich bei der Frage, ob eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzzwecks eines

<sup>3</sup> Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>4</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance\\_by\\_Austria\\_VI-8b.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf) (16.12.2018).

<sup>5</sup> Vgl. EuGH 13.3.2007, C-432/06 *Unibet*; EuGH 1.12.1998, C-326/96; *Levez*; EuGH 16.4.2015, Rs C 570/13 *Emrek/Sabranovicowi*.

Europaschutzgebiets oder eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung zu erwarten ist, um eine Entscheidung mit möglichen erheblichen Umweltauswirkungen. Daraus ergibt sich gemäß Art 6 Abs 1 lit b iVm 9 Abs 2 Aarhus Konvention, dass die Öffentlichkeit in derartige Entscheidungsprozesse einzubinden ist. Ein bloßes Nachprüfungs- bzw. Beschwerderecht ist nicht ausreichend. Im Screening-verfahren besteht weder eine solche Partei- noch eine Beteiligtenstellung für die Landesumweltanwaltschaft und Umweltschutzorganisationen.

Auch in diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Steiermärkische StESUG-Novelle 2019, die Umweltschutzorganisationen und der Umweltanwaltschaft im Einklang mit völker- und unionrechtlichen Vorgaben ein Antragsrecht auf Naturverträglichkeitsprüfungen samt Parteistellung in Screening-Verfahren gewährt.

## **5. Unzulässige Präklusionsregelung**

Ein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung im Bewilligungsverfahren betreffend Europaschutzgebiete ergibt sich aus Art. 6 FFH-Richtlinie sowie Art 6 Abs 1 lit b iVm 9 Abs 2 Aarhus Konvention, da die davon erfassten Projekte erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.<sup>6</sup> Daraus ergibt sich, dass hier für die betroffene Öffentlichkeit eine Möglichkeit bestehen muss, gegen Entscheidungen vorzugehen.

Wie der EuGH bereits im Fall *Kommission/Deutschland*<sup>7</sup> festgestellt hat, besteht dieses Recht auf Gerichtszugang unabhängig davon, wie weit sich Umweltschutzorganisationen im vorangehenden Verfahren beteiligt haben. Dies ist insbesondere in jener Fallkonstellation bedeutend, in der Umweltschutzorganisationen bloße Beteiligtenstellung statt voller Parteienrechte im Bewilligungsverfahren zukommt.

Ein Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit in jenen Fällen, in denen Umweltschutzorganisationen keine begründeten Stellungnahmen im Bewilligungsverfahren vorgebracht haben, wie dies in § 39b Abs 7 Oö NSchG aufgenommen werden soll, ist daher aus völker- und unionsrechtlicher Sicht unzulässig.

## **6. Fehlende Anfechtungsmöglichkeit von Plänen und Programmen**

Im Bereich des Naturschutzes 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 ihrer Erstellung vor. Für sie wäre jedoch gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur<sup>8</sup> Beteiligung und Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen

---

<sup>6</sup> Vgl. auch EuGH 8.9.2016, C-243/15 (*Braunbär II*), Rn 56 ff.

<sup>7</sup> EuGH 15.10.2015, C-137/14.

<sup>8</sup> Etwa: VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017, C-664/15 *Protect*.

wie im Bundes-Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur<sup>9</sup> des VwGH, dem Unions- und dem Völkerrecht<sup>10</sup>.

Eine Lösung analog zu jener im Entwurf zum IG-L wäre hier – und in sämtlichen oberösterreichischen Landesgesetzen mit Umweltbezug – naheliegend. 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.

## **7. Materielle rechtliche Einschränkungen im Naturschutz bedenklich**

Die Beschränkung der Bewilligungspflicht für Forststraßen in § 5 Z 2 Oö NSchG auf jene Vorhaben, die in sensiblen Waldgebieten ausgeführt werden sollen, ist aus naturschutzfachlicher Sicht nicht zu befürworten. Diese Voraussetzungen für die Errichtung von Forststraßen sollten aufgrund ihrer spezifischen und schnell veränderbaren Charakters einer individuellen Prüfung zugänglich sein, zumal bereits erfolgte Schäden in der Regel schwer rückgängig zu machen sind. Gleiches gilt für die Befreiung von der Bewilligungspflicht von geländeverändernden Maßnahmen hinsichtlich des Forststraßenbaus gemäß § 5 Z 15 Oö NSchG.

Hinsichtlich naturschutzrelevanter Eingriffe im (Ufer-)Bereich von Seen und hatte die Behörde gemäß § 9 Oö NSchG bisher festzustellen, „dass solche öffentliche Interessen an der Erhaltung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushaltes, die alle anderen Interessen überwiegen, nicht verletzt werden“. Anstelle dieser Feststellungspflicht tritt nun die Bewilligungspflicht bestimmter im Gesetz angeführter Vorhaben im Gewässeruferschutzbereich. Diese, mit dem Ziel der Entbürokratisierung begründete Änderung führt dazu, dass zahlreiche Vorhaben keiner naturschutzrechtlichen Prüfung mehr unterliegen. Diese Änderung abzulehnen, da es sich bei den betroffenen Gebieten um besonders sensible Lebensräume handelt.

Auf die Bestimmung im bisherigen §§ 9 Abs 3 Oö NSchG, dass eine bescheidmäßige Feststellung (was nunmehr der Bewilligung entspräche) auch unter Bedingungen, befristet oder mit Auflagen erteilt werden kann, wenn dies zur Wahrung der öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushaltes erforderlich ist, wird künftig weitgehend verzichtet. Da es sich hierbei ohnehin um eine im Einzelfall durch die Behörde anzuwendende Möglichkeit handelt, ist diese Einschränkung im Sinne des Naturschutzes nicht nachvollziehbar.

Dem vermag auch die Anpassung von § 14 Abs 3 und 4 nicht entgegenzutreten, da hier ausschließlich hinsichtlich des Bewilligungstatbestands der Stabilisierung und Umgestaltung des Gewässerbettes und des Uferbereichs die Möglichkeit von Ausgleichsmaßnahmen aufgenommen wird.

Aus diesen Gründen empfiehlt ÖKOBÜRO, von den angesprochenen Rechtsänderungen in §§ 9, 10 und 14 Oö NSchG abzusehen.

<sup>9</sup> VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

<sup>10</sup> ACCC/C/2004/6 (Kasachstan), Rn 26, 29b, 35.

## **8. Rückwirkungsbestimmung nicht ausreichend**

Gemäß der Übergangsbestimmung sind Umweltschutzorganisationen, die binnen 4 Wochen ab Inkrafttreten einen Antrag auf Anerkennung nach dem Oö NSchG stellen, unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsmittel gegen Bescheide, die seit dem 1. Jänner 2018 erlassen wurden, erheben.

Diese Rückwirkung von einem Jahr 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 möglich. Der EuGH hat bereits angemerkt, dass sich Staaten durch Nicht-Umsetzung von Unionsrecht keinen Vorteil verschaffen dürfen. Österreich trifft diese Pflicht zur Umsetzung der Aarhus Konvention so wie die Europäische Union seit Inkrafttreten der Konvention am 30. Oktober 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. Im Ergebnis bedeutet die deutlich zu kurz gewählte Rückwirkungsbestimmung Rechtsunsicherheit für Projektwerber, Behörden und Umweltschutzorganisationen, da sie dem Unionsrecht widerspricht und daher nicht anzuwenden ist.

## **9. Anpassung der Strafbestimmungen fraglich**

Der mit einer Strafe von bis zu € 35.000,- bedrohte Strafbestand der Ausführung eines Vorhabens ohne erworbenem Feststellungsbescheid fällt nunmehr weg. Stattdessen bisher davon erfasste Tätigkeiten nach §§ 9 und 10 Oö NSchG die ohne oder entgegen einer Bewilligung ausgeführt werden, laut Beugtachtungsentwurf künftig mit einer Strafe von bis zu € 7.000,- bedroht. Diese Herabsetzung des Strafrahmens ist fraglich, zumal sie künftig aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereichs von §§ 9 und 10 ohnehin auf weniger Tätigkeiten Anwendung findet. Auch in den Erläuterungen findet sich dazu keine Erklärung.

## Zusammenfassung

ÖKOBÜRO stellt fest, dass der vorliegende Begutachtungsentwurf für eine Oö Natur- und Landschaftsschutzrechtsnovelle 2019 weit hinter dem zurückbleibt, was unionrechtlich und auch völkerrechtlich aufgrund der Aarhus Konvention geboten ist. Der Entwurf stellt eine massive und unsachliche Schwächung des Umweltschutzes dar.

Abgesehen von dem in den Erläuterungen angeführten europäischen Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/4111 hat der Einhaltungsausschuss zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) bereits 2014 festgestellt und 2017 bestätigt, dass Zugang zur Gerichten in Umweltverfahren in Österreich nicht ausreichend gewährt wird. Ein weitere legislatives Verharren und restriktives Handhaben von Gerichtszugang im Umweltbereich lässt somit nicht nur unions- sondern auch völkerrechtliche Konsequenzen befürchten. Mit vermehrter Rechtsunsicherheit ist zu rechnen, was sowohl Umweltschutzorganisationen, Behörden als auch Projektwerber negativ betrifft.

ÖKOBÜRO legt deshalb nahe, den vorliegenden Begutachtungsentwurf nochmals grundlegend zu überarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE  
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung