

An das
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenring 1
1010 Wien

Per Mail an:
ZRD@bmlfuw.gv.at
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 18. November 2016

GZ: BMLFUW - IL.99.13.1/0004 - ZRD/2016

Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsreformgesetzes BMLFUW (254/ME)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nehmen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, GLOBAL 2000, Greenpeace CEE und WWF Österreich Stellung zum Entwurf des Verwaltungsreformgesetzes des BMLFUW.

Aufgrund der Frist beschränken wir uns in unserer Stellungnahme auf die Änderungen im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz UVP-G, sowie Anmerkungen zum Wasserrechtsgesetz WRG und zum Immissionsschutzgesetz Luft IG-L.

1. Änderung der Kumulationsbestimmungen - §§ 3 Abs 2, 3a Abs 6 UVP-G

Der Entwurf sieht vor, dass nun ausschließlich gleichartige Vorhaben bei der Kumulierung zu berücksichtigen sind. Nach der Rechtsprechung des BVwG und zuvor des Umweltsenates wurde nur auf die Gleichartigkeit und Vergleichbarkeit der Auswirkungen abgestellt. Diese Neuerung hat zur Folge, dass Auswirkungen nicht zielorientiert, sondern projektorientiert bewertet werden. Das widerspricht dem Regelungszweck der UVP Richtlinie, wonach Projekte mit Umweltauswirkungen einer Prüfung zu unterziehen sind. Es geht um die Prüfung von voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen und nicht um die formale Einteilung von Aktivitäten in Ziffern und Tatbestände. Wenn, wie die Rsp des BVwG zweckmäßigerweise ausführt, von mehreren Projekten gleichartige oder ähnliche Auswirkungen zu erwarten sind, müssen diese natürlich zusammen geprüft werden. Da Österreich ohnehin hohe Schwellenwerte im UVP-G und deshalb auch viel weniger UVP-Verfahren als andere EU Staaten hat (25 bis 30 in Österreich, in Deutschland etwa 800, vgl *Zschesche*, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015), erscheint eine weitere Einschränkung durch formalistische Kumulationsregelungen im Widerspruch mit dem Sinn und Zweck der UVP-RL zu stehen.

Die vorgeschlagene Änderung der §§ 3 Abs 2, 3a Abs 6 UVP-G wird daher abgelehnt.

2. Verkürzte Fristen für Verbesserungsaufträge - § 5 Abs 2 UVP-G: nicht zweckmäßig und verfassungswidrig

Laut Entwurf soll für Verbesserungsaufträge der Behörde eine Fallfrist von 4 Wochen eingeführt werden. Dies würde Behörden zusätzlich unter Druck setzen und spätere Klarstellungen erheblich erschweren. Auch die Kontrolle in voneinander abhängigen bzw. aufeinander aufbauenden Prüfschritten wird mit dieser Änderung wesentlich erschwert. Bei gleichzeitiger Einschränkung des Vorverfahrens wird hier zwar auf den ersten Blick der Ablauf beschleunigt, die deutlich erhöhte Fehleranfälligkeit und Probleme zur Vollständigkeit können jedoch in der Praxis eher zu einer Verlängerung der Verfahren führen.

Auch verfassungsrechtlich scheint diese Regelung problematisch, da § 13 Abs 3 AVG keine Befristung vorsieht und das Abgehen von dieser Regelung sachlich nicht gerechtfertigt ist (vgl. [Ennöckl, Umweltrechtsblog vom 26.10.2016](#)). Sie steht auch im Widerspruch zur Ermittlungspflicht der Behörde, welche dann trotz Unklarheiten keine Verbesserungen mehr auftragen dürfte.

Die vorgeschlagene Änderung des § 5 Abs 2 UVP-G wird daher abgelehnt.

3. Zustellfiktionen dürfen nicht Publizität untergraben - § 17 Abs 7, § 24f Abs 13 UVP-G

Die geänderten Zustellungsregeln sehen keine Publikation gemäß den Vorschriften des § 3 UVP-G vor. Der Download des Bescheides im Volltext ist nicht verpflichtend festgehalten und die verringerte Publizität könnte die Beteiligung der Öffentlichkeit beeinträchtigen. In Österreich existiert darüber hinaus keine zentrale Plattform für Veröffentlichungen im Umweltrecht, geschweige denn für alle öffentlichen Rechtsakte. Diese Zersplitterung, welche auch in der Novelle zur Gewerbeordnung – GewO fortgeführt werden könnte, führt zu einem sehr hohen Aufwand für die betroffene Öffentlichkeit, um von Verfahren rechtzeitig Kenntnis erlangen zu können.

Es wird dringend angeregt, eine zentrale Plattform für Verständigungen für alle BHs, LHs und Ministerien zu schaffen.

4. Einschränkung von Gemeinden, Umweltschutzverbänden und Umweltbundesamt- § 5 Abs 4, § 19 Abs 3, § 24a Abs 4 UVP-G

Gemeinden und Umweltschutzverbänden verlieren ebenso wie das Umweltbundesamt die Möglichkeit, vor der Auflage der Umweltverträglichkeitserklärung zu dieser Stellung zu beziehen. Dadurch geht wertvolle Expertise über Verfahren verloren und werden ProjektwerberInnen um die Möglichkeit gebracht, auf Vorschläge zur Projektverbesserung schnell reagieren zu können.

Der Entfall der Konsultation von Gemeinden, Umweltschutzverbänden und Umweltbundesamt gem § 5 Abs 4 (neu) und § 24a Abs 4 (neu) wird daher abgelehnt.

Die Novelle sieht die Beschränkung der Einwendungen der Umweltschutzverbände und der Gemeinden vor. Bereits jetzt dürfen nach geltender Rechtslage Umweltschutzverbänden nur Umweltschutzvorschriften vorbringen. Die Beschränkung der Gemeinden auf den eigenen Wirkungsbereich nimmt diesen wichtige Rechte, die durchaus im Interesse der Gemeinde, nicht aber im eigenen Wirkungsbereich liegen. Die Beschränkung von Rechten, die dem Umweltschutz dienen, ist sachlich nicht gerechtfertigt, dient doch das UVP Verfahren gerade der Klärung, ob ein Projekt umweltverträglich ist, oder nicht.

Gerade Umweltschutzverbände haben andere Aufgaben als NGOs, sie sollen die Interessen der Natur und Umwelt in Verfahren wahrnehmen und vermitteln zwischen diesen, Einzelpersonen und Behörden. Sie nehmen somit eine friedensstiftende Funktion wahr, die Umweltverfahren und deren Akzeptanz in der

Öffentlichkeit stärkt. Die Umweltschutzverbände sind ein wichtiger struktureller Partner für die Behörden und ProjektwerberInnen, die auch auf die Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen einwirken können. Die Qualität der österreichischen Umwelt und der Verfahren ist ganz wesentlich dem Engagement und der Kompetenz der österreichischen Umweltschutzverbände zu verdanken, die nur selten Rechtsmittel erheben. Deren Rechte zu schwächen ist deshalb nicht nachvollziehbar und akzeptabel.

Die Beschneidung der Rechte von Gemeinden und Umweltschutzverbänden gem § 19 Abs 3 (neu) werden daher abgelehnt.

Die Änderungen hinsichtlich der Beteiligung durch Umweltschutzverbände und anderen Stellen werden in den Erläuterungen mit einem Hinweis auf die Umsetzung der Aarhus Konvention gerechtfertigt. Dies erscheint überraschend, angesichts dessen, dass die Rechte von Umweltschutzorganisationen, Bürgerinitiativen und Einzelpersonen durch die Novelle weiter eingeschränkt werden. Eine Umsetzung des Zugangs zu Gerichten nach Artikel 9 Absatz 3 der Konvention erfolgt entgegen der Pflicht Österreichs zur Umsetzung erneut nicht.

Darüber hinaus werden mit dem Umweltbundesamt, den Umweltschutzverbänden und den Gemeinden Stellen aus dem Verfahren ausgeschlossen, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Wahrung des Umweltschutzes auf finanzielle Mittel aus der öffentlichen Hand zurückgreifen können. So soll sichergestellt werden, dass Aspekte des Umweltschutzes ausreichend in Verfahren vertreten und berücksichtigt werden. Die ersatzlose Streichung ohne gleichzeitige Zur-Verfügung-Stellung von Mitteln für Bürgerinitiativen und Umweltschutzorganisationen und darüber hinaus auch die durch Änderungen des § 40 UVP-G geschaffene finanzielle Strafdrohung stellen eine massive Schwächung des Umweltschutzes in Verfahren dar.

5. Spendenoffenlegung für Umweltschutzorganisationen - § 19 Abs 6: verfassungswidrig und am Ziel vorbei

5.1. Verstoß gegen Grundrecht auf Datenschutz

Neu eingeführt wird die Voraussetzung für die Anerkennung von Umweltschutzorganisationen, dass diese ihre „im abgelaufenen Kalenderjahr erhaltenen Spenden“ im Internet offenlegt. Dabei ist nicht geregelt, wie die Offenlegung ausgestaltet sein soll, also ob Einzelnachweise, summenmäßig-gestaffelte Nachweise, oder nur die Gesamtsumme ausgewiesen werden sollen.

Datenschutzrechtlich ist diese Bestimmung höchst bedenklich und steht dabei im Widerspruch zum verfassungsrechtlich verankerten Grundrecht auf Datenschutz. Die Bestimmung ist eindeutig verfassungswidrig. Wir verweisen dabei auf das dazu erstellte Gutachten von Prof. Dr. Daniel Ennöckl, welches in der Anlage dieser Stellungnahme zu finden ist. Das Ergebnis des Gutachtens lautet wie folgt:

- Eine Regelung, die einen Betroffenen verpflichtet, bestimmte (Vermögens-)Daten im Internet zu veröffentlichen, greift in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 ein. Ein solcher Informationseingriff muss sich auf eines der in Art 8 Abs 2 EMRK abschließend normierten Schrankenziele stützen können.
- Für eine Regelung, die vorsieht, dass Umweltschutzorganisationen sämtliche Spenderinnen und Spender namentlich und unter Angabe der Höhe der Spende bekannt zu geben haben, ist kein *public interest* iSd Art 8 Abs 2 EMRK erkennbar, das einen solchen Veröffentlichungszwang rechtfertigen könnte.
- In Bezug auf private Rechtsträger hat der EuGH eine Verpflichtung zur Offenlegung von Einnahmen selbst dann als unverhältnismäßig angesehen, wenn sie sich ausschließlich auf Subventionen durch die öffentliche Hand bezog.

- Auch eine Regelung, die die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben, ist mangels öffentlichen Interesses nicht mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar.

5.2. Unternehmen verantwortlich, UWG Strafen zweckmäßig

Diese Bestimmung ist aufgrund der unklaren Ausgestaltung schwer umsetzbar und führt zu Rechtsunsicherheit. Dem Wunsch nach Transparenz bei den Spenden liegt scheinbar die „Angst“ der Käuflichkeit von NGOs durch Konkurrenzunternehmen zugrunde. Dabei geht es um den Fall, dass ein Unternehmen einem anderen Unternehmen schaden will und dafür eine NGO „beauftragt“, destruktiv zu handeln. Eine solche Taktik wäre wohl bereits nach dem UWG rechtswidrig, der Missbrauchswille liegt dabei bei den handelnden Unternehmen, nicht bei NGOs.

Trotzdem sollen mit der Offenlegungspflicht NGOs getroffen und ihnen neue Pflichten auferlegt werden. Zusätzlich werden NGOs durch diese Offenlegungspflicht unlautere Absichten unterstellt, statt den handelnden Unternehmen selbst. Dass NGOs „im Auftrag“ von Konkurrenzunternehmen gegen Projekte vorgehen, entspricht nicht der gängigen Praxis. Auch wenn es Gerüchten zufolge derartige Fälle geben sollte, sind das absolute Ausnahmen. Dass NGOs damit unter Generalverdacht gestellt werden aus dem sie sich erst „frei zu beweisen“ haben, ist nicht nachvollziehbar.

Anstatt die NGOs weiter zu belasten, wäre es angebracht, Transparenzregeln für Unternehmen zu schaffen, die in missbräuchlicher Absicht NGOs beeinflussen wollen. Dies sollte unterbunden und unter Strafe gestellt werden und entsprechende Tatbestände ins UWG eingeführt werden. Betroffene Unternehmen können schon jetzt jederzeit gegen Konkurrenten vorgehen, die mit unlauteren Mitteln gegen Projekte vorgehen.

5.3. Offenlegungspflicht unsachlich und aufwändig

Selbst im Falle der finanziellen Unterstützung eines Unternehmens für eine NGO kann diese nur die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften einbringen, nicht aber auf unrechtmäßige Art das Verfahren beeinflussen. Für Verfahrensverzögerung ist darüber hinaus mit dieser Novelle ein eigener Straftatbestand geschaffen worden. Die Spendenoffenlegungspflicht ist somit unsachlich und schikanös.

Mit der Offenlegungspflicht geht auch die Notwendigkeit zur Kontrolle der Offenlegung einher. Damit wird für das BMLFUW im Zuge einer Novelle zur Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau aber zusätzlicher Verwaltungsaufwand geschaffen.

Aus den genannten Gründen wird daher die Änderung des § 19 Abs 6 UVP-G abgelehnt.

6. Kontrolle zur Erfüllung der Kriterien für anerkannte Umweltorganisationen - § 19 Abs 9: unnötiger Verwaltungsaufwand

Zusätzlich zur bereits bestehenden Möglichkeit des BMLFUW, das Vorliegen der Kriterien gem § 19 Abs 6, nämlich Schutz der Umwelt als Organisationszweck, Gemeinnützigkeit nach BAO, sowie dreijähriges Bestehen mit Organisationszweck Umweltschutz, jederzeit und ohne Angabe von Gründen zu kontrollieren, schafft die Novelle die Pflicht von Umweltorganisationen, die entsprechenden Unterlagen alle fünf Jahre unaufgefordert zur Kontrolle zu übermitteln. Bei derzeit 51 anerkannten Umweltorganisationen steigt damit der Verwaltungsaufwand für das BMLFUW durch die Novelle zur Verwaltungsvereinfachung (!) deutlich an. Bei Verdachtsfällen ist bereits jetzt eine Kontrolle möglich. Der Mehrwert der Regelung ist hingegen nicht ersichtlich.

Die Änderungen des § 19 Abs 9 UVP-G werden daher abgelehnt.

7. Zuständigkeit des BVwG - § 40 Abs 1: wird begrüßt

Die Klärung der Zuständigkeit des BVwG für alle Fragen, welche das UVP-G betreffen wird begrüßt.

8. Begründungspflicht für Vorbringen im Rechtsmittelverfahren - § 40 Abs 1

Mit der Novelle wird die Begründungspflicht für Vorbringen, die erst im Zweitverfahren erfolgen, eingefügt, sowie die Präklusion für Vorbringen, welche rechtsmissbräuchlich bzw. in Verzögerungsabsicht eingebracht werden. Gerade in so komplexen und umfangreichen Verfahren wie einer UVP kann nicht davon ausgegangen werden, dass Vorbringen per se mutwillig verzögert werden. Genau dies unterstellt jedoch die Änderung, indem sie vorab eine Erklärung fordert, warum ein Vorbringen erst im Rechtsmittelverfahren erfolgt.

Die Begründungspflicht bei sonstiger Präklusion der Vorbringen wird daher abgelehnt.

9. Strafbestimmungen für verzögerte Vorbringen - § 40 Abs 1: inakzeptabel und mehrfach rechtswidrig

9.1. Kostentragung für die Zivilgesellschaft

Aus § 40 Abs 1 (neu) ergibt sich auch der Übertrag der Kosten für Gutachten, die sich dadurch ergeben, dass das Vorbringen erst in der zweiten Instanz erfolgte. Zu beachten ist dabei auch, dass der Kostenübertrag nicht an eine verschuldete Verspätung gekoppelt ist und die Entscheidung, ob ein Gutachten benötigt wird, ja beim Verwaltungsgericht liegt und somit nicht absehbar ist. Es können sich daher exorbitante Kosten für rechtmäßige Beschwerden durch Betroffene, Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen ergeben. Dabei ist auch zum Zeitpunkt der Beschwerde nicht abzusehen, ob es zu Kosten kommen wird, oder wie hoch diese Kosten sein sollen.

9.2. Widerspruch zur Aarhus Konvention (Art 9 Abs 4): Prohibitive Wirkung

Die Unabsehbarkeit der Kosten erscheint angesichts Artikel 9 Absatz 4 der Aarhus Konvention problematisch, da ein unkalkulierbares Kostenrisiko prohibitiv auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft wirkt. Artikel 9 Absatz 4 der Aarhus Konvention lautet:

*„Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht **übermäßig teuer**. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.“*

Der Begriff „übermäßig teuer“ heißt in der englischen Originalfassung des Abkommens „prohibitively expensive“. Die Kosten dürfen daher nicht so ausgestaltet werden, dass sie im Ergebnis prohibitiv wirken und deshalb deutlich weniger Beschwerden eingebracht werden.

Im Fall ECE/MP.PP/C.1/2012/7 gegen Dänemark entschied die Aarhus Vertragsstaatenkonferenz, dass eine neue Rechtslage in Dänemark, nach welcher NGOs für Verfahren eine 6-mal höhere Gebühr als Privatpersonen in anderen Verfahren zu bezahlen hätten, rechtswidrig wäre. Begründet wurde dies damit, dass die Gebühr, wenn auch im Einzelfall nicht zu hoch, abschreckend wirken und die Gesamtzahl an Fällen daher abnehmen würde. Damit hat die Gebühr eine „**prohibitive**“ Wirkung. Dies ist bei der vorliegenden Änderung auch der Fall. NGOs können mit dieser Regelung nicht mehr einschätzen, welche Kosten auf sie zukommen und werden so abgeschreckt, überhaupt ein Rechtsmittel einzulegen. Damit ist die Wirkung dieser Änderung prohibitiv und widerspricht Artikel 9 Absatz 4 der Aarhus Konvention. Abgesehen davon sind potentielle Kosten für Gutachten von mehreren tausend bis zehntausend EUR jedenfalls **übermäßig teuer** und schon allein deshalb im Widerspruch zu Artikel 9 Absatz 4.

9.3. Verfassungswidrigkeit (Art 11 Abs 2 B-VG): Eindeutige VfGH Rechtssprechung

Durch die neue Regelung können Kosten, welche der Genehmigungsfähigkeit eines Projektes und somit der/dem ProjektwerberIn nützen, von der Zivilgesellschaft übertragen werden, selbst wenn diese keine Schuld daran trifft. Nach den allgemeinen Kostentragungsregeln des § 76 Abs 2 AVG haben ProjektwerberInnen für die Kosten wie Auslagen für Sachverständigengutachten der von ihnen ausgehenden Verfahren sowie Rechtsmittelverfahren aufzukommen. Das Überwälzen dieser Kosten auf die Zivilgesellschaft, welche darüber hinaus nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse des Umweltschutzes beteiligt sind widerspricht den allgemeinen Kostentragungsregeln, ist jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Diese Kostentragung ohne notwendiges Verschulden widerspricht somit Art 11 Abs 2 B-VG, da die Abweichung von § 76 Abs 2 AVG unsachlich ist. Der VfGH sprach in VfSlg 19.804 bereits über die Frage der Kostentragung von Sachverständigen ab. Darin stellte er fest, dass die Kostentragung von Sachverständigen aufgrund der Mitwirkungspflicht der Projektwerbenden diesen aufzuerlegen ist, und führt dazu aus:

*"6.1. Damit dürften aber auch in dieser Hinsicht Aufgaben der Vollziehung, die von Verfassung wegen von einer Behörde (allenfalls einer hoheitlich beauftragten, beliehenen Rechtsperson) wahrzunehmen sind, auf eine private Partei verlagert werden. Ferner dürfte angesichts des durchschnittlich zu erwartenden Umfangs der Projekte, die derartigen Verfahren unterzogen zu werden pflegen, den widerstreitenden Parteien wegen des Erfordernisses der Mitwirkung des Projektwerbers und des Zeit- und **Kostenaufwandes**, der für unter Umständen mehrere Sachverständigengutachten entstehen würde, auch **die Durchsetzung ihrer Rechte unverhältnismäßig erschwert werden.**"*

9.4. Unionsrechtswidrigkeit

Die Kostendrohung bei Rechtsmitteln widerspricht auch dem für die Reform mitverantwortlichen EuGH Urteil C-137/14 *Kommission gegen Deutschland*, indem kein komplett vom Erstverfahren unabhängiger Rechtsschutz gewährt wird. Der EuGH fordert dabei, dass es keine Beschränkung für die „Art der Gründe, die vor dem Gericht geltend gemacht werden“ dürfen gibt. Die **„Drohung“ der Kostenüberwälzung** trifft jedoch (unverschuldete) Erst-Vorbringen in der Rechtsmittelinstanz, womit Personen, die Rechtsmittel einlegen schlechter gestellt werden und ihnen nationale Verfahrensregeln den Zugang zur rechtlichen Überprüfung erschweren.

9.4.1. Verstoß gegen das unionsrechtliche Äquivalenzprinzip

Nach dem Äquivalenzprinzip (vgl EuGH 158/80; EuGH C-326/96) darf der Rechtsschutz aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben, wie dies beim UVP-G der Fall ist, nicht schlechter ausgestaltet sein, als nationaler Rechtsschutz. Durch die Änderungen im UVP-G käme eine **zusätzliche Erschwerung für Umweltrechtsschutz** hinzu, welcher in keiner anderen nationalen Verfahrensart gilt. Diese Abweichung von allgemeinen Kostentragungsregeln des AVG stellt ein Unikum im österreichischen Recht dar und verstößt als Schlechterstellung gegenüber sonstiger nationaler Rechtsdurchsetzung gegen das Äquivalenzprinzip.

9.4.2. Verstoß gegen den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz

Der Effektivitätsgrundsatz (vgl EuGH 158/80, EuGH C-115/09) besagt, dass der Rechtsschutz für unionsrechtlich gewährte Rechte nicht praktisch unmöglich, oder übermäßig erschwert werden darf. Eine solche übermäßige Erschwerung liegt jedoch vor, wenn Rechtsunterworfenen die potentiellen Kosten eines Rechtsmittels im Verwaltungsverfahren nicht abschätzen können und dadurch **praktisch davon abgehalten werden, von ihren Rechten Gebrauch** zu machen. Die derart ausgestaltete praktische Abschreckung durch das unabsehbare Kostenrisiko verstößt jedenfalls gegen den Effektivitätsgrundsatz.

Die genannten Rechtsverstöße führen zu erhöhter Rechtsunsicherheit, damit einer Aufhebung dieser Regelung durch den EuGH zu rechnen ist. Während der EuGH ausdrücklich (dem Äquivalenzprinzip und Effektivitätsgrundsatz genügende) Missbrauchsregeln erlaubt, „um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten“ schießen die Vorschläge jedoch weit über das Ziel bis zur Unionsrechtsrechtswidrigkeit hinaus. Dem EuGH sind in seinem Urteil wohl vor Allem solche Fälle vor Augen gelegen, in denen Informationen absichtlich bis zum letzten möglichen Tag zurückgehalten werden,

um das Verfahren in die Länge zu ziehen. Ein solches Vorgehen wäre bereits bisher gemäß § 35 AVG einer Mutwillensstrafe zugänglich, wenn in bloßer Verschleppungsabsicht gehandelt wird (vgl. VwGH 28.9.1932, A 520/30).

Daher werden die Änderungen des § 40 Abs 1 UVP-G abgelehnt.

10. Nichtbeachtung der Umsetzung der Umsetzungspflicht der Richtlinie 2014/52/EU

Die Novelle der UVP Richtlinie (RL 2014/52/EU) ist durch Österreich bis spätestens 17. Mai 2017 durchzuführen. In dieser Novelle werden jedoch die zu novellierenden Punkte nicht aufgegriffen. Das bedeutet, dass spätestens in einem halben Jahr das UVP-G erneut novelliert werden muss, statt die erforderliche Novelle gleich mit aufzunehmen.

11. Nichtumsetzung der Aarhus Konvention in Materiengesetzen IG-L und WRG

Die Aarhus Vertragsstaatenkonferenz erkannte 2014, dass Österreich u.a. aufgrund der Nicht-Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Konvention gegen diese verstößt (MoP 2014, Decision V/9b ECE/MP.PP/2014/2/Add.1). Die Europäische Kommission hat 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren ebenfalls wegen mangelhafter Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus Konvention gegen Österreich eingeleitet (C(2014)4883 final). Österreich trifft als Mitglied der Konvention die Pflicht zur Umsetzung dieser, die Ratifizierung erfolgte vor mehr als 11 Jahren (BGBl III 88/2005).

Während die erste Säule der Konvention zu Umweltinformation weitestgehend umgesetzt ist und auch die zweite Säule zur Beteiligung in Umweltverfahren implementiert ist, wurde bisher die dritte Säule zu Rechtsschutz im Umweltrecht nicht umgesetzt. Die Nicht-Umsetzung ist völkerrechtswidrig und führt aufgrund höchstgerichtlicher Urteile zu großer Rechtsunsicherheit auch bei bereits rechtskräftig entschiedenen Verfahren. Eine klare gesetzliche Regelung zur Einräumung der Parteistellung könnte dem Damoklesschwert der Rechtsunsicherheit ein Ende bereiten. Vorschläge zur Umsetzung finden sich im Positionspapier von ÖKOBÜRO:

http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_positionspapier_aahus9-3_update_okt.2015.pdf bzw. http://www.oekobuero.at/images/doku/parteistellung_final.pdf

Die Nicht-Umsetzung der Aarhus Konvention trotz rechtsverbindlich erkanntem Vertragsbruch unter gleichzeitiger Beschneidung der Mitwirkungsrechte ist ein Armutszeugnis der österreichischen Bundesregierung.

12. § 21 WRG

In der Textgegenüberstellung des Gesetzes ist § 21 WRG noch enthalten, im vorgeschlagenen Gesetzestext jedoch nicht. Obwohl davon auszugehen ist, dass es sich dabei um ein Redaktionsversehen handelt, möchte ÖKOBÜRO anbringen, dass die Frist des § 21 WRG gegebenenfalls eher zu verkürzen anstatt zu verlängern wäre. Zur Erreichung des guten Zustandes der Gewässer und zur Maßnahmensetzung im Rahmen der Klimapolitik würde eine Verkürzung der Fristen den Handlungsspielraum der Behörden erweitern.

13. Fazit

Im Gegensatz zu den anderen Materien der Verwaltungsreform sind die genannten, und nicht von der Reformkommission vorgeschlagenen, Änderungen des UVP-G nicht als Verwaltungsvereinfachungen, sondern im Gegenteil als Schikanen für die Zivilgesellschaft zu verstehen, die zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen werden. Damit erscheint die Inkludierung dieser Änderungen in die Novelle

widersprüchlich, werden doch sogar verpflichtende Änderungen wie die Umsetzung der Änderungen aus der UVP Richtlinie 2014/52/EU und die Einführung der Parteistellung für Umweltorganisationen im Wasserrechtsgesetz und Immissionsschutzgesetz-Luft sowie in anderen Gesetzen nicht inkludiert. Besonders überraschend ist die erneute Nicht-Umsetzung der Aarhus Konvention nicht nur angesichts des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich, sowie des laufenden Verfahrens bei der Aarhus Vertragsstaatenkonferenz gegen Österreich, sondern auch da die Aarhus Konvention als Grund für die Einschränkung (!) der Mitspracherechte in Verfahren genannt wird.

Wir fordern daher mit Nachdruck die Ausnahme des UVP-G aus dem Verwaltungsreformgesetz und die Überarbeitung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer ÖKOBÜRO

Anlage: Gutachterliche Stellungnahme zu § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 idF des Entwurfs für ein VerwaltungsreformG BMLFUW von Prof. Dr. Daniel Ennöckl LL.M.

Prof. Dr. Daniel ENNÖCKL, LL.M.
Freyung 6/9/10
1010 Wien
daniel.ennoeckl@univie.ac.at

Gutachterliche Stellungnahme

**zu § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 idF des Entwurfs
für ein VerwaltungsreformG BMLFUW**

Wien, November 2016

Ich wurde vom Verein ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung sowie vom Fundraising Verband Österreich ersucht, zu einer Bestimmung im Entwurf für ein VerwaltungsreformG BMLFUW eine

gutachterliche Stellungnahme

abzugeben.

1. Sachverhalt und Rechtsfrage

Das BMLFUW hat am 18.10.2016 einen Entwurf für ein VerwaltungsreformG zur Begutachtung vorgelegt. Dieses sieht Änderungen in zahlreichen Gesetzen mit Umweltbezug – unter anderem im UVP-G 2000 – vor. In Art 2 Z 10 wird folgende Änderung des § 19 Abs 6 UVP-G 2000 vorgeschlagen. Diese Bestimmung soll abgeändert werden, sodass sie wie folgt lautet:

„(6) Umweltorganisation ist ein Verein oder eine Stiftung, der oder die
1. als vorrangigen Zweck gemäß Vereinsstatuten oder Stiftungserklärung den Schutz der Umwelt hat,
2. gemeinnützige Ziele im Sinne der §§ 35 und 36 BAO, BGBl. Nr. 194/1961, verfolgt,
3. vor Antragstellung gemäß Abs. 7 mindestens drei Jahre mit dem unter Z 1 angeführten Zweck bestanden hat und
4. im Internet in geeigneter Weise die im abgelaufenen Kalenderjahr erhaltenen Spenden offenlegt.“

Die Änderung gegenüber der derzeit geltenden Fassung des § 19 Abs 6 UVP-G 2000 besteht im Wesentlichen im Hinzufügen der vorgeschlagenen Z 4; die übrigen Teile der Bestimmung entsprechen grundsätzlich der bislang geltenden Rechtslage.

In den Erläuterungen zum Entwurf wird zu dieser vorgeschlagenen Änderung wie folgt ausgeführt:

„Zu Z 10 (§ 19 Abs. 6):

Zur Erhöhung der Transparenz betreffend die Finanzierung von Umweltorganisationen, die Parteistellung in UVP-Verfahren genießen, hat die betreffende Umweltorganisation eine entsprechende Veröffentlichung im Internet, beispielsweise auf ihrer Homepage, vorzunehmen.“

Ich wurde vom Verein ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung ersucht, die Verfassungskonformität dieser vorgeschlagenen Regelung zu prüfen. Dazu erstatte ich die vorliegende gutachterliche Stellungnahme.

2. Regelungsinhalt der vorgeschlagenen Bestimmung

Die vorgeschlagene Regelung zielt darauf ab, dass sich Umweltorganisationen nur dann als Partei in UVP-Genehmigungsverfahren beteiligen können und rechtsmittelbefugt sind, wenn sie bereit sind, jährlich die erhaltenen Spenden im Internet zu veröffentlichen.

Aus dem Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung und den Erläuterungen gehen Inhalt und Umfang dieser Offenlegungspflicht allerdings nicht eindeutig hervor. Insbesondere bleibt aufgrund der Formulierung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 in der vorgeschlagenen Fassung offen, ob die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet werden sollen, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben oder ob sich diese Transparenzverpflichtung auch auf die Namen der einzelnen Spenderinnen und Spender bezieht.

Im Folgenden wird daher die Verfassungskonformität beider Varianten geprüft.

3. Grundrecht auf Datenschutz (§ 1 DSG 2000)

a) Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz

Gem § 1 Abs 1 DSG 2000 hat jedermann, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. Das Bestehen eines solchen Interesses ist ausgeschlossen, wenn Daten infolge ihrer allgemeinen Verfügbarkeit oder wegen ihrer mangelnden Rückführbarkeit auf den Betroffenen einem Geheimhaltungsanspruch nicht zugänglich sind.

Dass es sich bei der Angabe über die Spenden an Umweltorganisationen um personenbezogene Daten iSd § 4 Z 1 DSG 2000 handelt – also um Angaben über Betroffene, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist – ist offenkundig. Dies gilt nicht nur, wenn die Namen der konkreten Spenderinnen und Spender bekannt gegeben werden müssen, sondern bereits dann, wenn diese Vereine und Stiftungen verpflichtet werden, die Gesamtsumme der von ihnen in einem Kalenderjahr erhaltenen freiwilligen Zuwendungen im Internet zu publizieren. Sowohl nach dem Wortlaut des § 4 Z 1 DSG 2000 als auch nach der Rechtsprechung des VfGH werden Feststellungen über wirtschaftliche Tätigkeiten sowie über Vermögensverhältnisse vom Datenbegriff des DSG 2000 (VfSlg 12.228/1989, 12.880/1991, 16.369/2001, 18.975/2009) bzw der RL 95/46/EG (EuGH 20.5.2003, Rs C-465/00, *Rechnungshof/ORF*, Slg 2003, I-04989, Rz 64) erfasst. Die betreffenden Informationen sind auch nicht allgemein verfügbar, sodass sie zwingend unter § 1 Abs 1 DSG 2000 fallen.

Zu beachten ist dabei, dass es sich im Fall der namentlichen Nennung von Spenderinnen und Spendern um die Übermittlung sensibler Daten handelt. Informationen über die Unterstützung von Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen werden in der Literatur nämlich als Daten natürlicher Personen über ihre politische Meinung iSd § 4 Z 2 DSG 2000 qualifiziert.

Dass sich die Offenlegungsverpflichtung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 ausschließlich an Vereine und Stiftungen richtet, ist für den Grundrechtsschutz, der mit § 1 Abs 1 DSG 2000 eingeräumt wird, unerheblich. Der Wortlaut des Grundrechts auf Datenschutz spricht an mehreren Stellen vom „Betroffenen“ und umschreibt mit dieser Bezeichnung die Person des datenschutzrechtlichen Grundrechtsträgers. Wie sich aus den Materialien zum DSG 2000 ergibt, soll der Begriff „Betroffener“ im Rahmen der Verfassungsbestimmung des § 1 DSG 2000 nämlich im selben Sinn verstanden werden, wie er in § 4 Z 3 DSG 2000 einfachgesetzlich definiert wurde. Daher schützt das Grundrecht – wie dort normiert – nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen, sofern deren Daten verwendet werden (*Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der

elektronischen Datenverarbeitung (2014) 143 mwN; vgl demgegenüber zum Datenschutz nach der RL 95/46/EG EuGH 9.11.2010, Rs C-92/09, C-93/09, *Schecke GbR und Eifert/Land Hessen*, Rz 53).

Ebenso ist es offenkundig, dass eine Regelung, die einen Betroffenen verpflichtet, bestimmte (Vermögens-)Daten im Internet zu veröffentlichen, in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 eingreift. Der dort normierte Geheimhaltungsanspruch wird nicht nur dann berührt, wenn eine staatliche Stelle Informationen selbst veröffentlicht, sondern auch dann, wenn der Betroffene gesetzlich verpflichtet wird, bestimmte Angaben über sich offenzulegen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang des Weiteren, dass es für das Vorliegen eines Eingriffs in das Grundrecht auf Datenschutz nicht erforderlich ist, dass der Betroffene nachweist, dass ihm durch die Veröffentlichung der Daten ein konkreter Nachteil entstanden ist. Ebenso ist es unerheblich, dass der Betroffene das die Offenlegungsverpflichtung auslösende Verhalten – im vorliegenden Fall: die Beteiligung an UVP-Verfahren – hätte vermeiden können bzw nicht zwingend ausüben müsste (VfSlg 12.689/1991). Eine gesetzliche Regelung, die an ein bestimmtes Verhalten die Verpflichtung zur Offenlegung bestimmter Informationen knüpft, ist als Eingriff in § 1 Abs 1 DSG 200 zu qualifizieren; dies unabhängig davon, auf welche Art von Verhalten sie sich bezieht (vgl *Ennöckl*, Der Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Datenverarbeitung (2014) 42).

b) Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs

Das Grundrecht auf Datenschutz wirkt nicht absolut, sondern darf unter den in § 1 Abs 2 DSG 2000 genannten Gründen beschränkt werden. Dem Gedanken der informationellen Selbstbestimmung folgend sieht § 1 Abs 2 DSG 2000 zunächst vor, dass die datenschutzrechtlichen Gewährleistungen aufgrund der höchstpersönlichen, individuellen Interessenlage des Betroffenen selbst beschränkt werden können; zulässig sind Eingriffe in den Geheimhaltungsanspruch demnach, wenn sie im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen sind oder mit seiner Zustimmung erfolgen. Keine dieser beiden Voraussetzungen liegt in Bezug auf die vorgeschlagene Bestimmung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 vor. Die

Offenlegungspflicht trifft die Umweltorganisationen gegen deren Willen; lebenswichtige Interessen werden dadurch nicht berührt.

Ist keine dieser genannten Bedingungen erfüllt, muss sich eine Grundrechtsbeschränkung auf überwiegende Interessen anderer stützen können. § 1 Abs 2 DSG 2000 sieht dabei vor, dass lediglich „berechtigte“ Interessen anderer an der Datenverwendung einen Rechtfertigungsgrund darstellen können. Für Eingriffe staatlicher Behörden – darunter fällt auch eine gesetzlich angeordnete Veröffentlichungspflicht – ergibt sich aus dem Verweis auf Art 8 Abs 2 EMRK, dass nicht jedes Interesse als taugliches Eingriffsinteresse anerkannt ist und kein Generalvorbehalt hinsichtlich eines undifferenzierten Allgemeinwohles besteht. Vielmehr muss sich ein behördlicher Informationseingriff auf eines der in Art 8 Abs 2 EMRK abschließend normierten sieben Schrankenziele stützen können: nämlich den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung, die Verhinderung strafbarer Handlungen, den Schutz der Gesundheit und der Moral oder den Schutz der Rechte und der Freiheiten anderer. Eingriffe in das Recht auf Datenschutz durch staatliche Behörden, die keinem dieser Gründe dienen, sind daher selbst dann verfassungswidrig, wenn sie eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage aufweisen (VfSlg 12.228/1989, 16.369/2001).

Schließlich enthält § 1 Abs 2 letzter Satz DSG 2000 den sog Grundsatz der Datensparsamkeit, wonach alle Grundrechtseingriffe nur in der jeweils gelindesten zielführenden Art erfolgen dürfen und einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen.

Es ist daher zunächst zu prüfen, ob und allenfalls welchen öffentlichen Interessen die im vorgeschlagenen § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 angeordnete Offenlegungsverpflichtung dienen könnte. Sollte diese Regelung vorsehen, dass Umweltorganisationen sämtliche Spenderinnen und Spender namentlich und unter Angabe der Höhe der Spende bekannt zu geben haben, so müsste man mE attestieren, dass kein *public interest* iSd Art 8 Abs 2 EMRK erkennbar wäre, das einen solchen Veröffentlichungszwang rechtfertigen könnte. Personen, die freiwillig

finanzielle Zuwendungen an die Zivilgesellschaft leisten, müssen dies in einer demokratischen Gesellschaft tun können, ohne dass dies im Internet öffentlich bekannt zu geben ist. Selbst wenn man ein öffentliches Interesse an einer derartigen Offenlegungspflicht ausfindig machen könnte, würden die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen der Spenderinnen und Spender diesem gegenüber eindeutig überwiegen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass § 1 Abs 2 DSG 2000 die Verwendung sensibler Daten nur zur Wahrung „wichtiger öffentlicher Interessen“ gestattet und verlangt, dass gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen festgelegt werden. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Sollte die vorgeschlagene Regelung des § 19 Abs 6 Z 4 UVP-G 2000 also dahingehend verstanden werden, dass Vereine und Stiftungen, die als vorrangigen Zweck den Schutz der Umwelt haben, die Namen ihrer Spenderinnen und Spender im Internet zu veröffentlichen haben, so würde dies gegen § 1 Abs 1 DSG 2000 verstoßen und wäre folglich verfassungswidrig.

Es ist daher in weiterer Folge zu untersuchen, ob eine Regelung, die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der von ihnen eingehobenen Spenden bekannt zu geben, mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar wäre. Dazu ist festzuhalten, dass die Schaffung von Transparenz von der Rechtsprechung zwar grundsätzlich als legitimes Ziel von Datenverwendungen anerkannt wurde; dies gilt allerdings nur in Bezug auf die öffentlichen Verwaltung, zu denen Umweltorganisationen zweifelsohne nicht zählen (vgl etwa Schlussanträge GA Kokott, 8.5.2008, C-73/07, Rz 73; EuGH 20.5.2003, Rs C-465/00, *Rechnungshof/ORF*, Slg 2003, I-04989, Rz 85).

In Bezug auf private Rechtsträger hat der EuGH hingegen eine Verpflichtung zur Offenlegung von Einnahmen selbst in jenen Fällen als unverhältnismäßig angesehen, in denen sie sich ausschließlich auf Subventionen durch die öffentliche Hand bezog (EuGH 9.11.2010, Rs C-92/09, C-93/09, *Schecke GbR und Eifert/Land Hessen*, Slg 2010, I-11063; *Ennöckl*, EuGH zur Veröffentlichung von EU-Agrarbeihilfen: (vorläufiges) Ende der Transparenz, ÖJZ 2011, 955).

Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Spenden kennt das österreichische Recht – soweit ersichtlich – nur im Rahmen des Parteiengesetzes 2012 (vgl § 6 PartG, BGBl I 2012/56). Dabei ist aber zu beachten, dass politischen Parteien eine völlig andere Aufgabe im Rahmen der repräsentativen Demokratie zukommt als NGOs. Parteien beteiligen sich an Wahlen und entsenden Mitglieder in die allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) sowie in die obersten Organe der Verwaltung (Bundesregierung, Landesregierungen). Zuwendungen an Parteien könnten daher (zumindest potentiell) darauf abzielen, die Rechtsetzung und die Vollziehung der Gesetze zu beeinflussen. Dies soll mit der Verpflichtung, Spenden an Parteien offenzulegen, verhindert werden. Umweltorganisationen sind demgegenüber weder an der Rechtsetzung noch an der Vollziehung der Gesetze beteiligt. Ihnen kommt im Rahmen des UVP-G 2000 ausschließlich eine Kontrollfunktion zu, indem sie ihrer Ansicht nach rechtswidrige Genehmigungen bei den Verwaltungsgerichten bzw beim VwGH bekämpfen können. In keiner Konstellation können Umweltorganisationen behördliche Entscheidungen fällen. Die Regelungen zur Offenlegung von Parteispenden sind daher nicht auf Umweltorganisationen übertragbar.

Es kann daher festgehalten werden, dass auch eine Regelung, die die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben, mangels öffentlichem Interesse nicht mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar wäre.

4. Ergebnis

Als Ergebnis des vorliegenden Gutachtens ist daher festzuhalten:

- Eine Regelung, die einen Betroffenen verpflichtet, bestimmte (Vermögens-)Daten im Internet zu veröffentlichen, greift in das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSG 2000 ein. Ein solcher Informationseingriff muss sich auf eines der in Art 8 Abs 2 EMRK abschließend normierten Schrankenziele stützen können.

- Für eine Regelung, die vorsieht, dass Umweltorganisationen sämtliche Spenderinnen und Spender namentlich und unter Angabe der Höhe der Spende bekannt zu geben haben, ist kein *public interest* iSd Art 8 Abs 2 EMRK erkennbar, das einen solchen Veröffentlichungszwang rechtfertigen könnte.
- In Bezug auf private Rechtsträger hat der EuGH eine Verpflichtung zur Offenlegung von Einnahmen selbst dann als unverhältnismäßig angesehen, wenn sie sich ausschließlich auf Subventionen durch die öffentliche Hand bezog.
- Auch eine Regelung, die die Umweltorganisationen lediglich verpflichtet, die Gesamtsumme der eingehobenen Spenden bekannt zu geben, ist mangels öffentlichen Interesses nicht mit dem Grundrecht auf Datenschutz vereinbar.

Wien, November 2016