



Bundesministerium
Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1011 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMDW- 15.875/0091- Pers/6/2018	UV/GSt/HO/SP	Werner Hochreiter	DW 12624	DW 12105	10.08.2018

Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standort-Entwicklungsgesetz – StEntG)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zum oben genannten Entwurf wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Aus der Sicht der BAK überrascht die Unbekümmertheit, mit der ein Vorhaben präsentiert wird, das in so vielen Facetten mit Rechtswidrigkeit belastet ist. Europarecht, Völkerrecht und Verfassungsrecht sind in meist kaum behebbarer Weise betroffen. Schon alleine deshalb sollte der Entwurf zurückgezogen werden.

Dabei ist dem Grundanliegen durchaus zuzustimmen, dass Bundesregierung (und Gesetzgeber) sich unmissverständlicher zu „ihren Projekten“ bekennen und nötigenfalls den ausführenden (staatsnahen) Betreibern wie Behörden und Gerichten gehörig beistehen sollen, wenn in der Projektwerdung Schwierigkeiten auftauchen, insbesondere das Projekt dem Grunde nach in Zweifel gezogen wird oder sich sonst Widerstände auftun. Die Frage ist allerdings, wie diesem Anliegen bestmöglich Rechnung getragen werden kann.

Mit seiner einseitig an vermeintlichem Investoreninteresse ausgerichteten Stoßrichtung und den unverhältnismäßigen, völlig übers Ziel schießenden Rechtsfolgen ist er jedenfalls auch unbrauchbar, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Um diesen Zielen näher zu kommen, bestehen alternative Möglichkeiten, die die BAK kurz darstellt. Öffentliche Infrastrukturvorhaben sind in den Mittelpunkt zu rücken. Viele Handlungs-

möglichkeiten sind schon im Regierungsprogramm angelegt und brauchen nur in Angriff genommen werden. Dazu sollte die Bundesregierung auch wieder zu einer Kultur des Dialogs – auch mit den Sozialpartnern – zurückkehren, die der Werdegang des Entwurfs vermissen lässt.

Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf will dazu dienen, „... die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes hochzuhalten“. Dazu sollen „... Investoren rasch Planungs- und Investitionssicherheit in Bezug auf die Umsetzbarkeit ihrer Projekte in Österreich erlangen ...“ können, indem die Bundesregierung diesen Vorhaben „... das besondere öffentliche Interesse der Republik Österreich bestätigen kann“, woran dann „... besondere verfahrensbeschleunigende Maßnahmen ...“ geknüpft sein sollen. Der Entwurf regelt das Verfahren zur Erlangung dieser Bestätigung und beschränkt sich nicht bloß auf gängige Maßnahmen wie zB die Festlegungen von knappen Entscheidungsfristen, sondern verknüpft den Fristablauf mit einer Genehmigungswirkung ex lege.

Die BAK hat immer wieder hervorgehoben, dass überlange Verfahren zu öffentlichen Infrastrukturvorhaben (Schiene, Straße, Luftfahrt, Energie) ein Problem sind. Hier geht es um das öffentliche Interesse an einer modernen öffentlichen Infrastruktur. Es geht um Planungs- und Rechtssicherheit. Da sich die Verbesserungsmöglichkeiten im UVP-G aber offenkundig in Grenzen halten, gilt es das Umfeld der UVP zu betrachten, denn die UVP-Verfahren sind oft überfrachtet. Dafür braucht es vor allem klarere Infrastrukturgesetze¹ und eine bessere Planungsabstimmung zwischen dem Bund und den Ländern, möglicherweise unter anderem auch Kompetenzvereinbarungen. Erörterungsbedürftige Themen sind weiters die Ressourcenausstattung und das Projektmanagement in den genehmigenden Behörden. Diejenigen Verfahren, die dabei hervorstechen, sollten gründlich untersucht werden², um sinnvolle Ansatzpunkte für Reformvorschläge zu liefern.

Überlange Verfahren sind ein Problem

Die BAK hat schon in ihrer Einschätzung zum Regierungsprogramm³ positiv bewertet, dass verschiedene Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und zum Bürokratieabbau in UVP-Verfahren angedacht werden, insbesondere eine verbindliche Planungs- und Raumordnungskoordination zwischen dem Bund und den Ländern für Verkehrsanlagen, Breitband und Energie-Infrastruktur.

¹ Auch um der Frage, welche Projekte UVP-pflichtig sind und welche nicht, die Brisanz zu nehmen; siehe dazu schon <https://awblog.at/uvp-verfahren-nichts-geht-mehr-wohin-sollte-es-denn-gehen/?highlight=hochreiter>; das steht hinter der jüngsten Entscheidung des EuGH vom 7. August 2018 (Rs C-329/17) zum Starkstromwegerecht, die Trassenaufhiebe im Zusammenhang mit der Errichtung und Bewirtschaftung einer Freileitung als UVP-pflichtig feststellt.

² Das betont neuerlich die Stellungnahme der BAK zur aktuellen UVP-G-Novelle 2018 - https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02071/index.shtml#tab-Uebersicht; zuvor in diesem Sinne schon die Stellungnahme der BAK zum Vorschlag für ein Staatsziel „Wirtschaftsstandort“ vom April 2018 - https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_00785/index.shtml, wo das Dritte-Piste-Verfahren genau betrachtet wird; zur Notwendigkeit einer verbindlichen Planungs- und Raumordnungskoordination vgl das Positionspapier der BAK zur Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung (S 11, 20f, 30) - <https://wien.arbeiterkammer.at/service/stellungnahmen/umwelt/klima-und-energiestrategie-der-oesterreichischen-bundesr.html>; zu den Fragen der Umsetzung der Aarhus-Konvention im diesem Zusammenhang vgl die BAK-Stellungnahme zum Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 - https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02069/index.shtml.

³ AK-Einschätzung des Regierungsprogramms, Jänner 2018 S 10, aber auch S 9 („... Pläne für ein strategisches Infrastruktur- und Raumordnungskonzept des Bundes in Zusammenarbeit mit Ländern bzw Gemeinden und vor allem eine Rahmenkompetenz für den Bund im Bereich der Raumplanung ...“) - https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/Einschaetzung_zum_Regierungsprogramm.html

Das Regierungsprogramm spricht von letztem an mehreren Stellen⁴ im Abschnitt „Standort und Nachhaltigkeit“ (S 124 bis 179)⁵. Es wird auch die Notwendigkeit erkannt, dass der Bund hier mehr Kompetenzen braucht⁶, was wohl kaum anders als eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Landesraumordnung⁷ interpretiert werden kann.

Darüber hinaus finden sich Ansätze für die Reformthemen „Kompetenzbereinigung“⁸, „Ressourcenausstattung in den Behörden“⁹, „Projektmanagement in den Genehmigungsbehörden“¹⁰ sowie „Modernisierung der veralteten Infrastrukturgesetze“¹¹ einschließlich der „Vollkonzentration für Linienvorhaben“¹², wobei allerdings die gegenläufigen Tendenzen nicht verschwiegen sein sollen: So erging die öffentliche Ankündigung, dass nur mehr jeder dritte Posten im öffentlichen Dienst nachbesetzt werden solle, was die Frage aufwirft, wie da Verfahrensbeschleunigung ohne Qualitätsverlust in der Prüfung möglich sein soll.

Außerdem stehen alle angekündigten Maßnahmen unter dem Vorbehalt, dass sie nur umgesetzt werden, wenn allfällige Mehrkosten durch strukturelle Gegenfinanzierungen gedeckt sind (Präambel S 7), die sich nirgendwo finden. Kaum eines der oben angesprochenen Reformthemen führt nicht – konsequent zu Ende gedacht – zu Fragen der Finanzierung, etwa wenn der Bund den Ländern auf der Basis einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz detailliertere Vorgaben für die Landesraumordnung machen würde, um zB Infrastrukturvorhaben oder eine Klimastrategie besser voran zu bringen.

⁴ Allerdings mit unterschiedlichen Formulierungen und ohne dass der gemeinsame Kern erkannt wird, was auch Teil des Problems sein könnte.

⁵ Und zwar sowohl im Kap Verkehr und Infrastruktur (S 148 - *Das verlangt eine stärkere Verknüpfung der Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasser und Luft durch eine verbindliche Koordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie auch innerhalb der Europäischen Union in Fragen der Raumordnung und Infrastrukturplanung*), (149 - *Infrastruktur, Logistik- und Raumordnungskonzept*), (154-155 - *Erarbeitung und Beschlussfassung eines strategischen Infrastruktur- und Raumordnungskonzepts in Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden als Grundlage für die infrastrukturelle Weiterentwicklung unseres Landes. Darin sollen folgende Themen behandelt und aufeinander abgestimmt werden: ...*), Kap Landwirtschaft und ländlicher Raum (S 163 - *Erarbeitung und Beschluss eines umfassenden Infrastruktur- und Raumordnungsplans in Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden; Reorganisation der Österreichischen Raumordnungskonferenz*), Kap Umwelt (S 172 - *Umsetzung eines nachhaltigen österreichischen Raumordnungskonzepts in Abstimmung mit den Gebietskörperschaften; Verstärkte Koordinierung und Reorganisation bei der Planung und Umsetzung der „Natura 2000“-Projekte*) und im Kap Energie (S 177 - *Versorgungs- und Netzsicherheit: Österreichischen Netzinfrstrukturplan entwickeln - strategische Energieplanung mit Ländern und Gemeinden sicherstellen*); <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente>

⁶ Kap Verkehr und Infrastruktur (S 156 - *Zur Erhöhung von Effizienz und Planungssicherheit bei der Umsetzung von überregionalen Infrastrukturvorhaben bzw zur Beseitigung von Engpässen soll der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit haben, Planungs- und Koordinationspflichten für die überörtliche und kommunale Raumplanung bzw entsprechende Mindestanforderungen festzulegen*).

⁷ Freilich ist im Kap Verwaltungsreform und Verfassung die Abschaffung der Möglichkeit dieser Grundsatzgesetzgebungskompetenz vorgesehen (S 17 - *Ein wesentlicher Schritt zur Entflechtung veralteter Zuständigkeiten und zur Schaffung klarer Regelungs- und Verantwortungsstrukturen ist die Überprüfung und Neuordnung der Kompetenzatbestände der Art 10-15 (Kompetenzentflechtung, insbesondere Abschaffung des Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung)*), während im Kap Soziales und Konsumentenschutz die Schaffung einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz für die Sozialhilfe angekündigt wird (S 118 - *Grundsatzgesetzgebung des Bundes mit einem neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetz gemäß Art 12 Abs 1 B-VG mit dem Ziel, Armut zu bekämpfen, die Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem zu dämpfen und verstärkte Arbeitsanreize zu setzen*).

⁸ Kap Verwaltungsreform und Verfassung (S 17 - *Ein wesentlicher Schritt zur Entflechtung veralteter Zuständigkeiten und zur Schaffung klarer Regelungs- und Verantwortungsstrukturen ist die Überprüfung und Neuordnung der Kompetenzatbestände der Art 10-15 (Kompetenzentflechtung, insbesondere Abschaffung des Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung)*); Kap Energie (S 179 - *Bundesgesetzgebungskompetenz für Energierecht*).

⁹ Kap Verwaltungsreform und Verfassung (S 16 - *Umfassendes Benchmarking der Bundesressorts, Länder, Bezirksverwaltungsbehörden und Gemeinden*), Kap Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung (S 132 - *Beschleunigung von Verfahren durch Erhöhung der Zahl an tatsächlich verfügbaren Sachverständigen durch koordinierte Anstrengungen von Bund und Ländern sowie Stärkung der Ressourcen des Bundesverwaltungsgerichts (BVwG)*), Kap Verkehr und Infrastruktur (S 156 - *Beseitigung von Engpässen durch Erhöhung der Zahl an tatsächlich verfügbaren Sachverständigen mittels koordinierter Anstrengungen von Bund und Ländern zur Beschleunigung von Verfahren*).

¹⁰ Kap Verwaltungsreform und Verfassung (S 16 - *Umfassendes Benchmarking der Bundesressorts, Länder, Bezirksverwaltungsbehörden und Gemeinden*).

¹¹ Kap Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung (S 132 - *Faire Interessenabwägungen, klare gesetzliche Vorgaben ... Durchforstung der umweltrechtlichen Materiengesetze betreffend öffentliches Interesse hinsichtlich unbestimmter Gesetzesbegriffe*), Kap Umwelt (S 172 - *Evaluierung der technischen Möglichkeiten der Verkabelung von 380-kV-Leitungen in ökologisch besonders sensiblen Gebieten*).

¹² Kap Verwaltungsreform und Verfassung (S 17 - *Verfahrenskonzentration (One-Stop-Shop) - ua Daneben weitere Verfahrenskonzentrationen in den Bereichen Eisenbahn und Bundesstraßen*), Kap Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung (S 134 - *Vollkonzentrierte Genehmigungsverfahren (One-Stop-Shop) für Linienvorhaben des BMVIT unter Einräumung einer Parteistellung der Länder*).

Grundanliegen passt, aber Arbeitsentwürfe unausgegoren

Die BAK hat freilich schon damals den Ansatz eines Standortentwicklungsgesetzes (S 156) als „unausgegoren“¹³ bezeichnet, was sich auf die aus Anlass des Dritte-Piste-Verfahrens seit Sommer 2017 kursierenden Eckpunktepapiere und Gesetzesentwürfe aus Kreisen der Wirtschaft, vornehmlich der Industriellenvereinigung, bezogen hat. Der ebenda vorgeschlagene Standortbeirat, dem da auch die Sozialpartner angehören sollten, erinnerte an Zeiten lange vor dem EU-Beitritt Österreichs¹⁴, wo (volkswirtschaftliche) Gestaltung in sozialpartnerschaftlichen Ministerialbeiräten noch auf uneingeschränkte öffentliche Akzeptanz hoffen durfte. Zudem ließen die Ausarbeitungen noch nicht erkennen, worin die verfahrensbeschleunigenden Maßnahmen konkret bestehen sollten. Die wären in den Materiengesetzen zu treffen gewesen und lagen damals – und liegen heute, wie der Entwurf zeigt – keineswegs auf der Hand. Unausgegoren schien vor allem der isolierte Ansatz, der die Zusammenhänge mit den oben angesprochenen Reformthemen, vor allem mit der Reformbaustelle „Planungskoordination im Bundesstaat“ nicht sieht und ausschließlich auf die positiven Wirkungen einer „Erklärung zum Projekt im öffentlichen Interesse“ vertraut, für deren Wirksamkeit es – gelinde gesagt – wenig Belege in der Vergangenheit gibt¹⁵.

Dabei ist dem Grundanliegen durchaus zuzustimmen, dass Bundesregierung (und Gesetzgeber) sich – salopp gesprochen – unmissverständlicher zu „ihren Projekten“ bekennen und nötigenfalls den ausführenden (staatsnahen) Betreibern wie Behörden und Gerichten gehörig beistehen sollen, wenn in der Projektwerdung Schwierigkeiten auftauchen, insbesondere das Projekt dem Grunde nach in Zweifel gezogen wird oder sich sonst Widerstände auftun. Die Frage ist allerdings, wie diesem Anliegen bestmöglich Rechnung getragen werden kann und ob insbesondere Bedarf für ein Gesetz besteht, das zu einer Bestätigung des „besonderen Interesses der Republik“ führt.

BMDW sieht keinen Gesprächsbedarf

Aus der Sicht der BAK ist es sehr bedauerlich, dass das zuständige Wirtschaftsressort nie zu einer Aussprache mit allen beteiligten Kreisen geladen hat, um die Eckpunkte des Vorhabens und ihre Tragfähigkeit zur Diskussion zu stellen, so wie es selbstverständlicher Bestandteil eines sachorientierten und konstruktiven Regierens sein sollte. So haben das schon bisherige Bundesregierungen anlässlich von Arbeitsentwürfen, vor allem wenn sie Neuland betreten, gehandhabt.

¹³ AK-Einschätzung des Regierungsprogramms, Jänner 2018 S 10 (*Problematisch dabei ist jedoch die Festlegung einer einseitigen Staatszielbestimmung „Wirtschaftsstandort“, eines „Standortanwalts“ sowie eines völlig unausgereiften „Standortentwicklungsgesetzes“ ...*).

¹⁴ An den Autoren des Entwurfs schienen der EU-Beitritt Österreichs und das anzuwendende Sekundärrecht wie UVP-Richtlinie oder SUP-Richtlinie, der Beitritt Österreichs zur EMRK sowie der Aarhus-Konvention, der Übergang zur modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich und einiges mehr (... wie etwa die Ereignisse um das AKW Zwentendorf oder das Donaukraftwerk Hainburg) spurlos vorüber gegangen zu sein. Ebenso, dass Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung als Prinzipien modernen Verwaltungsmanagements nicht mehr so einfach mit einem Federstrich außer Kraft gesetzt werden können.

¹⁵ Man denke etwa an das Donaukraftwerk Hainburg, das man als „Waterloo des bevorzugten Wasserbaus“ sehen kann oder an das Flughafenprojekt Grand Ouest in der französischen Gemeinde Notre-Dame-des-Landes. Als der geplante Flughafen – das Projekt war schon 1963 gestartet – im Jahr 2009 in einem Dekret als „Beitrag zum öffentlichen Wohl“ bezeichnet wurde, verschärfen sich die Proteste; die Flughafengegner besetzten schließlich das Areal und starteten dort gemeinschaftliche landwirtschaftliche Projekte. Im Jänner 2018 hat die Regierung einen Schussstrich gemacht und ihre Projektabsicht zurückgezogen. Der Konflikt dauert aber noch an - <http://orf.at/stories/2440348/2440346/>.

Vieles hätte schon anlässlich der im April 2018 angekündigten Eckpunkte¹⁶ erörtert werden können. Dass der Entwurf erst jetzt – und in deutlich veränderter Form, und zwar ohne Beteiligung der Sozialpartner, vor allem aber mit einer Genehmigungswirkung ex lege – präsentiert worden ist, zeigt ohnedies auf, dass intern noch erheblicher Gesprächsbedarf gesehen worden ist. Doch davon ist nichts nach außen gedrungen.

Denn das Standortentwicklungsgesetz gehört gemeinsam mit dem Staatsziel „Wirtschaftsstandort“ zu den „Leuchtturmvorhaben“ der Bundesregierung unter dem Aspekt Verfahrensbeschleunigung, wobei man offenkundig ausschließlich dem Ruf von Interessenvertretern aus der Wirtschaft, vornehmlich der Industriellenvereinigung folgt. Leider genießen diese Vorhaben den Vorzug vor allen anderen im Regierungsprogramm genannten Maßnahmen, die an sich an die oben geäußerten Reformthemen anknüpfen würden. Dass diese nicht im Brennpunkt stehen, war schon aus dem Ministerratsvortrag „Offensive für den Wirtschaftsstandort Österreich“ vom März 2018 ablesbar¹⁷, der sich nur auf diese beiden plakativen Maßnahmen verengt.

Generalstabsmäßig werden daher nur diese beiden Leuchtturmvorhaben – zu denen man auch den fürs UVP-G zeitgleich vorgeschlagenen Standortanwalt zählen kann – verfolgt, allenfalls noch flankiert von einigen Reformmaßnahmen im Verfahrensrecht. Das zeigen auch die Erläuterungen zum Entwurf, die überhaupt keine Auseinandersetzung mit den übergreifenden Fragen erkennen lassen. Von Planungsbeschleunigung wird auch in anderen Ländern wie zB Deutschland¹⁸ oder Frankreich geredet: Ob man daraus was für Österreich lernen kann, wurde nicht erhoben; auch sonst wird die Frage, an welchen Schrauben denn gedreht werden soll, nicht gestellt und so getan, als sei das alles erschöpfend beantwortet. Auch die Erläuterungen folgen einer isolierten Sichtweise, die die Zusammenhänge mit dem Umfeld der UVP-Verfahren gar nicht sieht.

Damit wird auch die Chance vergeben, aus einer klugen Kombination von Lösungsvorschlägen zu all den oben genannten Reformthemen einen vielleicht nicht so spektakulären, aber nachhaltigeren, anschlussfähigeren und rechtsstaatlich haltbaren Maßnahmen-Mix zu gewinnen.

Natürlich soll nicht verschwiegen sein, dass keines der oben genannten Reformthemen ein Einfaches wäre und schnellen Erfolgen zugänglich ist, wenn Fortschritte spürbar sein sollen,

¹⁶ Punkt 7 Bericht der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Zahl 10.070/0010-IM/a/18, betreffend vorgesehene Eckpunkte zum Standortentwicklungsgesetz. Der Ministerrat beschließt im Sinne des Antrages - <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/beschluss-protokoll-des-15-ministerrates-vom-25-april-2018>

¹⁷ Punkt 12 Gemeinsamer Bericht des Bundeskanzlers, des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie nomine des Bundesministers für öffentlichen Dienst und Sport, der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung, der Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie, Zahl 351.000/0013-MRD/18, betreffend Offensive für den Wirtschaftsstandort Österreich. Der Ministerrat beschließt im Sinne des Antrages - <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/beschlussprotokoll-des-10-ministerrates-vom-7-marz-2018>

¹⁸ Vgl etwa die Pressemitteilung des deutschen Bundesverkehrsministers vom 18. Juli 2018: „Mehr Tempo beim Infrastrukturausbau“, wo berichtet wird, dass das Bundeskabinett den Entwurf für ein Planungsbeschleunigungsgesetz beschlossen hat - <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Pressemitteilungen/2018/047-scheuer-planungsbeschleunigungsgesetz.html?nn=214128> ; die Strategie betrifft Wasserstraßen, Fernstraßen und Schienenwege und denkt ein interessantes Bündel an Maßnahmen an, allerdings nicht so Drastische wie im Entwurf - <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Planungsbeschleunigung/planungsbeschleunigung.html>

am wenigsten das Thema „Planungskoordination im Bundesstaat“. Schon bisherige Regierungen hatten das Thema ohne Erfolg auf der Agenda. Übrigens steht auch die Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung vor der gleichen Herausforderung¹⁹.

Paukenschlag: Genehmigungswirkung ex lege per Fristablauf

Konkret sieht der Entwurf also nun vor, dass das Ermittlungsverfahren für standortrelevante Vorhaben, denen das besondere öffentliche Interesse der Republik Österreich bestätigt wurde, ex-lege geschlossen ist und ein Vorhaben ex-lege nach dem UVP-G genehmigt ist, sofern der Genehmigungsantrag nicht innerhalb von 12 Monaten nach Kundmachung der „Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung“ zurück- oder abgewiesen wurde (§ 11 Abs 3 StEntG). Was letztlich die Radikalität erklärt, mit der der Entwurf die einbezogenen UVP-Verfahren – unabhängig davon, wo sie stehen – bei Ablauf der Frist mit der Wirkung abbrechen will, dass das Projekt ex lege genehmigt ist, mag dahinstehen.

Die drastische Konsequenz erinnert aber an die Aussagen aus der Industriellenvereinigung, dass man Projekte durchboxen können müsse²⁰. Im inneren Kreis dürfte die Option schon Diskussionsthema gewesen sein²¹, für die breite Öffentlichkeit kam sie wie ein Paukenschlag, der noch im Ministerratsvortrag vom 6. Juli 2018 mit keinem Wort ablesbar war: Weiterhin ist da nur von „verfahrensbeschleunigenden Maßnahmen“ die Rede, die nun allerdings „... in Bezug auf andere Materiangesetze geknüpft“ werden sollen²². Von Änderungen in den Materiangesetzen, die in Wahrheit eines der ganz dringenden Reformthemen wären, hat man offenbar mittlerweile sogar tunlichst wieder Abstand genommen!

Der Entwurf hat so – und zwar nicht bloß unter Umwelt-NGOs sondern auch in der Fachwelt – sogar unter Betreiberanwälten gehörige Reaktionen erzeugt, die von Unverständnis bis Empörung reichen, dass hier der Rechtsstaat ausgehebelt werde; vor allem kommt auch die berechtigte Sorge zum Ausdruck, dass mit dem Entwurf gerade aus Betreibersicht nichts gewonnen sein könnte²³. Es ist nicht einmal klar, ob es in Zukunft dann Auflagen zum Schutz von Nachbarn und Umwelt geben kann und wird. Betroffene könnten sich deswegen dann auch vor den Zivilgerichten um Schutz bemühen.

¹⁹ Vgl dazu das Positionspapier der BAK zur Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung aaO (S 20)

²⁰ Industrie-Chef Kapsch: „Müssen Projekte durchboxen können“ am 7. März 2018 - <https://derstandard.at/2000075597518/Industrie-Chef-Kapsch-Muessen-Projekte-durchboxen-koennen>

²¹ Vgl etwa *Bußjäger* in einem Kommentar in den Vorarlberger Nachrichten von 6. Juli 2018: „Automatismus?“ <https://www.vn.at/lokal/vorarlberg/2018/07/05/automatismus.vn> und derselbe auf Twitter: „Ich konnte mir nicht vorstellen, dass die Bundesregierung ernsthaft einen Automatismus will, aber sie tut es.“ - <https://twitter.com/PeterBussjaeger/status/1015216890069880833>

²² Punkt 31 Bericht der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Zahl 10.070/0016-IM/a/18, betreffend Eckpunkte des Standortentwicklungsgesetzes. Der Ministerrat beschließt im Sinne des Antrages - <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/24-ministerrat-am-4-juli-2018>

²³ Neues Gesetz stößt auf juristische Fundamentalkritik - https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/975654_Neues-Gesetz-stoesst-auf-juristische-Fundamentalkritik.html ; Widerspruch zum Rechtsstaat - <https://www.vn.at/lokal/vorarlberg/2018/07/09/widerspruch-zum-rechtsstaat.vn> ; Standort-Entwicklungsgesetz: Untragbare Unsicherheit für Projekte - <https://diepresse.com/home/recht/rechtallemein/5460955/index.do> ; Standortgesetz "am besten gleich schreddern" - <https://derstandard.at/2000083144070/Standortgesetz-am-besten-gleich-schreddern> ; Lehofer, Hainburg reloaded - die Rückkehr des bevorzugten Wasserbaus als standortrelevantes Vorhaben, ÖJZ 2018/14u15 S 625; vgl derselbe auf Twitter: Der Ministerialentwurf für das "Standort-Entwicklungsgesetz" ist ein Zeitdokument, das man sich unbedingt rasch herunterladen und abspeichern muss, für den Fall, dass doch noch jemand bemerkt, was hier zur Begutachtung verschickt wurde und es zurückgezogen wird <https://t.co/ZLA8U9Rzu> - <https://twitter.com/hplehofer/status/1015152794972708864?s=09> .

Verhältnis zu den Bestimmungen über den bevorzugten Wasserbau?

Der Entwurf lässt gleich an die früheren Vorschriften über den „bevorzugten Wasserbau“ im Wasserrechtsgesetz (WRG) denken, die schon auf 1945 zurückgehen, aber dann veranlasst durch die Vorgänge rund um das geplante Donaukraftwerk Hainburg mit der WRG-Novelle 1990 „als nicht mehr zeitgemäß“ abgeschafft worden sind. Denn der Bescheid, mit dem der damalige Bundesminister das Projekt am 22. Dezember 1983 zum bevorzugten Wasserbau erklärt hat, hat weniger das Verfahren als den Widerstand gegen das Projekt befördert.

Die wesentliche Wirkung der damaligen Bestimmungen im WRG war eine Konzentration der Verfahren beim Bundesminister in erster Instanz sowie Erleichterungen im Zusammenhang mit Zwangsrechten; eben mit Wirkung für die betroffenen Dritten. Außerdem blieben die Bestimmungen über die übergangene Partei unangewendet (§ 107 Abs 2 iVm § 114 Abs 2 in der damals geltenden Fassung). Darüberhinausgehend wurden Partei- und Berufungsrechte aber soweit ersichtlich nicht geschmälert. Gewisse Beschleunigungsmomente wie zB „vorzeitige Inangriffnahmen“ bei besonderem öffentlichen Interesse wurden sogar dann generell im WRG (§ 122 Abs 3 WRG) beibehalten.

Das alles klingt nach heutigen Maßstäben wenig tiefgreifend. Selbst für die Nichtberücksichtigung von „übergangenen Parteien“ kann man Verständnis aufbringen, zumal es damals eine Zustellung per Edikt nicht gegeben hat und Großprojekte tatsächlich Gefahr gelaufen sind, dass Betroffene selbst bei größter Sorgfalt übersehen werden.

Der vorliegende Entwurf geht viel weiter und scheut keine rechtlichen Grenzen

All dies verblasst neben dem vorliegenden Entwurf, der zwar ein ähnliches Konzept verfolgt, dabei aber viel weiter geht und keine unions-, völker- oder verfassungsrechtlichen Grenzen zu kennen scheint.

In der Tat überrascht auch die Unbekümmertheit, mit der ein Vorhaben präsentiert wird, das in so vielen Facetten mit Rechtswidrigkeit belastet ist. Europarecht (konkret in Form der EU-Grundrechte-Charta, SUP-RL, UVP-RL), Völkerrecht (konkret in Form ua der Aarhus-Konvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK) und Verfassungsrecht (konkret in Form des Sachlichkeitsgebots, der Rechtsschutzgarantien gemäß Art 130 ff B-VG sowie einzelner Grundrechte) sind in meist kaum behebbarer Weise betroffen. Auch die Frage der Kompetenzgrundlage stellt sich, wenn zB die Erläuterungen auf die Grundlagen für das UVP-G in Art 10 Abs 9 und Art 11 Abs 1 Zi 7 B-VG verweisen: Denn diese Bestimmungen sollen die Umsetzung der UVP-RL ermöglichen, sodass Bestimmungen die offenbar gegen die UVP-RL verstoßen möglicherweise auch dann keine Deckung mehr in diesen Bestimmungen haben werden.

Der Wirkungsfolgenabschätzung (WFA) zufolge fallen die Regelungen nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts; auch das Normsetzungsverfahren weist keine Besonderheiten auf. An dieser Stelle staunt man nur mehr ob der handwerklichen Qualität des Entwurfs, der offenkundig in die Rechtsschutzgarantien von Art 130 ff B-VG eingreift. Zum ändern sehen

sich dann Erläuterungen und beigegebene Kurzinformation gleichzeitig bemüht zu begründen, dass der Entwurf im Rahmen der in Art 2 Abs 4 UVP-RL vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit bleibt. Darüber hinaus legt das zur gleichen Zeit vorgelegte Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 – bei allen Defiziten – jedenfalls offen, dass der Regierung nicht unbekannt ist, dass Österreich Verpflichtungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Rechtsschutz bei umweltrelevanten Vorhaben übernommen hat und dass insbesondere die Europäische Kommission diese Pflichten seit längerem verletzt sieht. Die Frage, ob diese Verpflichtungen mit dem Entwurf berührt werden, wird nicht einmal gestellt. Es birgt eine gewisse Ironie, dass es der Republik Österreich noch nicht gelungen ist, die Kommission davon zu überzeugen, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen, während mit dem Entwurf schon das nächste Thema aufgetan wird.

Der Entwurf sollte zurückgezogen werden

Die BAK verweist in diesem Zusammenhang auf das beiliegende Kurzgutachten²⁴, das diesen Fragen nachgeht und trotz gebotener fachlicher Zurückhaltung so viele Mängel aufspürt, die so untrennbar mit dem Konzept des Entwurfes verbunden sind, dass vieles davon nicht beherrschbar sein dürfte. Alle Abschnitte des Entwurfs sind gravierend betroffen. Der Entwurf sollte daher tunlichst zurückgezogen werden.

Jedenfalls obliegt es dem versendenden Ressort, den Nachweis zu führen, dass diese Fragen zufriedenstellend und auf fachlicher Höhe beantwortet sind, bevor ein Entwurf überhaupt in ein weiteres Gesetzgebungsverfahren gelangen kann. Derzeit ist der Entwurf eher ein brachialer Vorstoß und erinnert an das Vorgehen mancher Projektwerber, die ein unausgereiftes Vorhaben vorlegen und dann durch die Behörde und deren Sachverständigenapparat zu einem genehmigungsreifen Projekt verbessern lassen wollen. Doch es kann nicht Aufgabe der begutachtenden Stellen sein, möglichst alle Widersprüche mit Völkerrecht, Unionsrecht und Verfassungsrecht detailgenau aufzuzeigen.

Legistik auf Zuruf als Ausdruck neuen Regierens?

Die Unbekümmertheit, mit der ein Vorhaben präsentiert wird, das in so vielen Facetten mit Rechtswidrigkeit belastet ist, lässt auch vermuten, dass der Entwurf – was dem Vernehmen nach mittlerweile öfter passieren soll – gar nicht von MitarbeiterInnen des Ressorts fortentwickelt worden, sondern von außen gekommen ist, LobbyistInnen und Anwaltskanzleien die Feder geführt haben und MitarbeiterInnen nur mehr als Briefträger fungiert haben. Es ist kaum vorstellbar, dass erfahrene MitarbeiterInnen, die mit den Rechtsmaterien zwangsläufig vertraut sind, nicht schon von sich aus auf die aufgeworfenen Fragen aufmerksam gemacht und aufgezeigt haben, dass es sich dabei nicht nur um Nebensächliches handelt, sondern dass die Fragen geeignet sind, die Grundintention des Entwurfs ins Gegenteil zu verkehren.

²⁴ Kurzgutachten zum Entwurf eines Standort-Entwicklungsgesetz – StEntG, vorgelegt von Univ. Prof. Dr. Verena Madner, 7. August 2018

Insbesondere hat das auch hier federführende Ressort schon aus Anlass der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie unter Hinweis auf Umweltschutz und Unionsrecht davon abgesehen, eine Genehmigungsfiktion für die Erteilung von Genehmigung für Betriebsanlagen vorzusehen²⁵. Es kann nicht angenommen werden, dass dieses Wissen im Ressort mittlerweile verloren gegangen ist. Der Entwurf geht aber einfach darüber hinweg.

Sollte sich so ein Vorgehen – Legistik auf Zuruf – erweisen, so wäre das aus der Sicht der BAK keinesfalls akzeptabel und wäre auch nicht mit Vorstellungen moderner Verwaltungsführung in Einklang zu bringen. Vor allem vergeudet ein Vorgehen, das das Wissen und die Erfahrung im Ressort ungenutzt lässt, um Lobby-Interessen zu genügen, Ressourcen und provoziert genau die Nachteile aus Verfahrensverzögerungen, die der Entwurf vorgibt hintanzuhalten. Wenn die aufgezeigten Rechtsfragen in künftigen Verfahren von den Verwaltungsgerichten aufgegriffen werden, ist nicht zu erwarten, dass Verfahren dann eben nur „drei bis vier Jahre“ dauern, wie die Ministerin im Interview²⁶ gemeint hat.

Es ist schon bemerkenswert, dass – dem Vernehmen nach – Branchenvertretungen mittlerweile ua eine Opt-Out-Möglichkeit (!) von der Anwendung des Gesetzes fordern, weil sie offenbar den Versprechen des Entwurfs nicht trauen.

Der Entwurf fördert Investoreninteressen um jeden Preis

Die Unbekümmertheit im Rechtlichen, mit der das Vorhaben präsentiert wird, lässt aber schon auch am guten Willen zweifeln. Wenn eine anschlussfähige rechtstaatlich kohärente Regelung kein Anliegen ist, worum geht es dann in Wahrheit? Denn es ist schwer vorstellbar, dass die Fragen niemandem aufgefallen sind. Geht es dann nur mehr um politische Inszenierung, um Symbolik? Eine Regierung demonstriert Entschlussfreude im Interesse von Investoren oder zeigt, wie sie gewillt ist, sich dem Einfluss der Sozialpartner zu entziehen oder, wie sie sich unionsrechtlichen Anforderungen zu entziehen gedenkt?

Die BAK möchte in diesem Zusammenhang festhalten, dass es den Sozialpartnern in der Vergangenheit immer wieder gelungen ist, aus manchmal gegenläufigen Sichtweisen eine integrierende dritte Sichtweise zu entwickeln, die beiden Seiten gerecht wird. Dafür müssen aber auch die Rahmenbedingungen ein Verhandeln auf gleicher Augenhöhe sicherstellen.

Doch die Sozialpartner finden sich nicht mehr im Beirat. Dort ist nur mehr ein Sitz für Minister bzw ihre Vertreter vorgesehen. Die Erläuterungen sprechen zwar von „Experten“. Der Begriff „Vertreter“ im Entwurf ist aber eindeutig. Landeshauptleute bzw Landeshauptfrauen und MinisterInnen genießen schon im Vorfeld faktisch freies Ermessen bei der Abgabe ihrer Empfehlung fernab jeder Kontrolle, auch von Betreiberseite. Gleiches gilt dann auch für die Bundesregierung bei der Abgabe ihrer Erklärung. Dazu dient wohl auch der Hinweis auf das Amtsgeheimnis im Text des Entwurfs.

²⁵ Vgl bei *Schulev-Steindl*, Die Fiktion staatlicher Rechtsakte – ein europäischer Trend, Gedenkschrift Robert Walter (2013) 747, 756f; äußerst kritisch zur Genehmigungsfiktion im Mehrparteienverfahren; *Pürgy*, Genehmigungsfiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, JBl 2018, 18.

²⁶ DiePresse vom 13. Juli 2018 S 15 - Automatische Genehmigungen von Infrastrukturprojekten werden vor Höchstgerichten halten.

Die Schiefelage bei den Interessen ist evident. Denn Betreiber werden sich in so einem Szenario besser Gehör verschaffen können, als das für ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen- oder Umweltinteressen oder auch für regionale oder lokale Interessen der Fall sein wird.

Doch beweist sich gutes Regieren überhaupt daran, dass man UVP-Genehmigungsverfahren einfach faktisch abbrechen kann, wenn es beliebt? Der Entwurf erinnert an den manchmal auftauchenden unbeholfenen Wunsch, die Prügelstrafe in der Schule wieder einzuführen, wenn man nicht mehr weiter weiß oder an eine Art Notstandsgesetzgebung. Denn bei Naturkatastrophen ist schnelles Entscheiden gefragt und da sind auch verminderte rechtsstaatliche Anforderungen legitim. Doch hier kommt ja der Notfall nicht von „außen“ als Naturgewalt!

Anstatt gut zu überlegen wie man als Regierung und Gesetzgeber den großen Infrastrukturprojekten besser beistehen kann, wo der Schuh drückt und die möglichen Maßnahmen auf der Basis von Unions- und Verfassungsrecht entwickelt (und dabei auch manchmal das Unmögliche möglich macht wie zB Kompetenzvereinigungen oder bessere Planungs Koordination, an die man als gelernter Österreicher in Kenntnis der Realverfassung gar nicht mehr zu glauben wagt ...), greift man zu einem drastischen Schwert und will erfassten Großprojekten eine vorschnelle Genehmigung mit einem Federstrich verschaffen und zwar allen Protesten zum Trotz und egal, wo das Verfahren steht und woran es allenfalls gekrank hat.

Der Entwurf wirkt wie eine Einladung an Investoren, sich zurückzulehnen und den Fristablauf abzuwarten. Für die Sorgfalt bei der Projektkonzeption und die Qualität der Projektunterlagen lässt das nichts Gutes erwarten.

Je näher man sich mit den Einzelheiten im Entwurf beschäftigt, umso deutlicher wird die Unverhältnismäßigkeit und Einseitigkeit des Vorgehens abseits von all den oben dargestellten Rechtsfragen. Denn anders als der Gesetzestitel suggerieren würde – Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich –, zielt der Entwurf nicht darauf ab, Österreich in eine Richtung zu entwickeln, die zu einer nachhaltigen Steigerung des Wohlstandes für alle Menschen führt. Dazu würde ja Vieles gehören. Von einem funktionierenden und umfassenden Sozialstaat angefangen (wie zuletzt eine WIFO-Studie²⁷ dargelegt hat), bis zu optimalen öffentlichen Infrastrukturen, einem ausgezeichneten Bildungs- und Weiterbildungssystem oder auch hochwertige Wissenschaft und Technologie. Und noch viel mehr. Ganz sicher aber ist, dass auch die Bereiche Klima/Umwelt und eine effizient funktionierende Verwaltung von erheblicher Bedeutung sind, wenn es um zukünftige Standortentwicklung geht!

Der Gesetzesvorschlag behandelt hingegen die meisten wichtigen Punkte für zukünftigen Wohlstand gar nicht und schlägt völlig kurzsichtige Maßnahmen vor, die langfristig zu einer qualitativen Abwertung von Österreich (auch aus einer ohnehin verkürzten wirtschaftspolitischen Sicht) führen und jedenfalls kein Problem seriös und umfassend lösen.

²⁷ Mayrhober C., et al (2018), Sozialstaat und Standortqualität, WIFO, Wien - https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Sozialstaat_und_Standortqualitaet.pdf

Sich lang hinziehende Verfahren durch einen Beirats- und Regierungsentscheid quasi abbrechen ist wohl alles andere als eine Lösung, um zu effizienten, objektiven und tragfähigen Verwaltungsentscheidungen und Akzeptanz für öffentliche Infrastrukturvorhaben zu kommen. Diese drastischen Konsequenzen, wenn die im Entwurf vorgesehene Frist abgelaufen ist, einschließlich der überbordenden Beschränkungen, was die Überprüfung im Gerichtsweg anlangt, zeugen jedenfalls nicht davon, dass die Regierung den Zielen des Klima- bzw des Umweltschutzes den gebührenden Wert im Zusammenhang einer langfristigen, nachhaltigen Standortstrategie einräumt. Vorrangig wird das Ziel verfolgt, Investitionsvorhaben unter Hintanhaltung weiterer Standortziele mit allen Mitteln zu beschleunigen.

Einer sinnvollen Güterabwägung verschiedener Ziele (Klima, Umwelt, Nachbarn, Verkehr, Lärm, Beschäftigung, Strukturpolitik, Einkommenswachstum, Regionalpolitik ...) und einer umfassenden Fakten- und Beweisaufnahme zuwiderlaufend greift der Gesetzesentwurf in diesen Prozess ein und gibt kurzfristigen zeitlichen Aspekten im (vermeintlichen) Investoreninteresse Vorrang um jeden Preis!

Auch wegen dieser einseitigen und unverhältnismäßigen Ausrichtung am Investoreninteressen ist der Entwurf – abgesehen von den rechtlichen Einwänden – ganz grundsätzlich abzulehnen. Die Probleme, die er zu adressieren vorgibt sind zum einen nicht „die“ wichtigsten Standortentwicklungsprobleme. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind zum anderen auch nicht geeignet, irgendwelche Probleme sinnvoll zu lösen, was den Entwurf als Ganzes unbrauchbar macht.

Es gibt deutlich vielversprechender Alternativen

Angesichts der gravierenden Mängel des Entwurfs verzichtet die BAK auf Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen.

Die BAK möchte jedoch anhand der Abschnitte des Entwurfs nochmals aufzeigen, welche alternative Handlungsmöglichkeiten angedacht werden sollen. Viele davon haben ohnedies – wie schon gezeigt – Anker im Regierungsprogramm und brauchen nur in Angriff genommen werden.

Der erste Abschnitt, der in den §§ 1 bis 10 das Verfahren zur Erlangung der Bestätigung des öffentlichen Interesses regelt, leidet an völlig unbestimmten, beliebig dehnbaren Kriterien und einem viel zu weiten Anwendungsbereich. Auch zB eine neue Formel1-Autorennstrecke könnte zum Gegenstand des Entwurfs gemacht werden. Weiters ist das Verfahren willkürfällig, intransparent und keiner wie immer gearteten Kontrolle zugänglich. Nicht einmal echte öffentliche Infrastrukturprojekte hätten eine Garantie, in den Genuss der Benefizien des Entwurfs zu kommen²⁸. Das wirft die Frage der Legitimation auf: Wieso soll der Gesetzgeber ein so beliebiges Ermessen für Anträge auf Erteilung der Bestätigung, für Beiratsempfehlungen bzw die Erteilung der Bestätigung einräumen? In Verbindung mit den drastischen Konsequenzen im 2. Hauptstück ist der Entwurf auch nicht geeignet, auf eine umsichtige Abstimmung

²⁸ Man denke hier nur an die wechselhafte Geschichte des Semmering-Basistunnel-Projekts.

von Interessen im Vorfeld hinzuwirken. Ganz im Gegenteil: Die ausgegrenzten Interessen werden ihren Widerstand auf anderen Ebenen formieren.

Eine verbindliche Planungskoordination im Bundesstaat etablieren

Aus der Sicht der BAK geht es darum, den Fokus auf öffentliche Infrastrukturprojekte zu legen und zunächst den dort beobachtbaren Defiziten in den „Fachplanungen“ des Bundes entgegenzuwirken.

Der jüngst dazu präsentierte Bericht des Rechnungshofes zu den „Verkehrsplanungen des Bundes“²⁹ lässt ahnen, wie durch Defizite ebenda Streit- und Abwägungsfragen in die nachfolgenden Genehmigungsverfahren verlagert werden, wo sie nur schwer lösbar sind.

Es braucht gute und verbindliche Planungen, die geeignet sind, dass Fragen des Bedarfs und der grundlegenden Abstimmung mit der überörtlichen und örtlichen Raumordnung und dem Umweltschutz unter einer entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung schon auf dieser Ebene abgeschichtet werden können. Dazu fehlen derzeit ausreichende Instrumente. Es braucht³⁰

- eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Landesraumordnung,
- eine Verankerung der Raumordnung als koordiniert wahrzunehmender Staatsaufgabe und
- eine Zuständigkeit des Bundes, den rechtlichen Rahmen für die Vielzahl an planerischen Abstimmungsprozessen, die durchzuführen sind, festzulegen sowie
- Planungspflichten des Bundes.

Bislang verfügt Österreich nur über informelle Strukturen, etwa die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, die dafür bei weitem nicht ausreichen. Ein Bundesraumordnungsgesetz muss neben infrastrukturelevanten Grundsätzen für die Landesraumordnung den Rahmen für eine geordnete laufende Abstimmung zwischen den Planungen des Bundes und der Länder vorgeben, wo auch das schon unionsrechtlich Gebotene zu Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung einzutakten ist.

Das wird zu nach außen verbindlichen Fachplanungen des Bundes führen. Und wenn ebenda auch nachvollziehbare Prioritätenreihungen durch ein Ressort oder gar unter Einbindung des Parlaments erfolgen, so schließt das auch gleich die vom vorliegenden Entwurf gewünschte

²⁹ RH zur Verkehrsplanung des Bundes - <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/verkehrsinfrastruktur-des-bundes-strategien-planung-finanzierung-1.html> enthält ein harsche Kritik an der Planungskultur; Rechnungshof zerpfückt Verkehrsplanung 2011-2015 - Wünsche von "Initiatoren" machten Projekte unnötig teuer und schaden der Umwelt - <https://derstandard.at/2000082055079/Rechnungshof-zerpflueckt-Verkehrsplanung-2011-2015>

³⁰ Grundlegend und noch immer hochaktuell: Heinz Peter Rill/Friedrich Schindegger, Zwischen „Altlasten“ und „Neuen Ufern“ Teil 3: Vorschlag für ein Bundesraumordnungsgesetz, Nr 19 der Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung in der Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes 1991; dem Grundgedanken einer verbindlichen Planungskoordination folgte auch das ÖGUT-Papier vom November 2003 „strategische Umweltprüfung (SUP) und Verkehrsplanung - Vorschläge der ÖGUT-Arbeitsgruppe - im Auftrag von: Wirtschaftskammer Österreich, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, MA 22 der Stadt Wien und Bundesministerium für land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“ - <https://www.oegut.at/de/ueber-uns/arbeitsgruppen/strategische-umweltplanung.php> ; die Grundgedanken einer verbindlichen Planungskoordination hat auch das Sozialpartnerpapier „Investitionen in eine nachhaltige Zukunft - Chancen einer klimaverträglichen und nachhaltigen Energieversorgung, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltpolitik“ aus 2017 - www.sozialpartner.at .

Bestätigung des öffentlichen Interesses mit ein, aber in einer ganz anderen Qualität, auf die sich dann auch Behörden und Gerichte besser beziehen können³¹.

Veraltete Infrastrukturgesetze modernisieren

Dazu müssen auch die in diesen Punkten oft lückenhaften Infrastruktur-Gesetze (Straße, Schiene, Luft, Energiewege) modernisiert werden. Sie müssen Antworten auf diejenigen Fragen geben, die heute in Verfahren genehmigungsrelevant sind. Neben dem Rahmen für Planungen müssen sie möglichst konkret die Vorstellung des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen, welchen Schutzstandards die Infrastruktur zu genügen hat. Beispiele sind hier gesundheitliche Grenzwerte bei Stromnetzen oder das Schutzniveau beim Lärmschutz. Derzeit ist etwa § 7 Starkstromwegegesetz 1968 – die zentrale Genehmigungsbestimmung – völlig unbestimmt. Erst wenn die Schutzgüter und Schutzmaßstäbe klar benannt sind, ermöglicht das eine zügigere Projektvorbereitung und vorhersehbarere Entscheide. Wo sich intensive Eingriffe in Nachbarrechte nicht vermeiden lassen, wie zB im Verkehrslärmschutz, braucht es noch mehr Klarheit als dort, wo schon die Einhaltung von strengen Emissionsstandards Belästigung ausschließt. Dabei muss das Starkstromwege- und Verkehrsinfrastrukturrecht neben zeitgemäßen Schutzstandards für den Neubau auch solche im Betrieb gewähren und sich um das Thema der heranrückenden Wohnbebauung und der Korridorfreihaltung kümmern.

Abgestimmte verbindliche Planungen auf solchen Grundlagen und in entsprechender Qualität vermitteln da schon weit mehr, als die Bestätigung des öffentlichen Interesses auf der Basis dieses Entwurfs jemals leisten kann. Der erste Abschnitt wäre auch deswegen entbehrlich.

Großverfahren straffen, aber nicht zum Diktat verkommen lassen

Die Vorgaben des 2. Hauptstücks im Entwurf (§§ 11 bis 13) müssen sich der Frage stellen, wie weit man Verfahren straffen kann, ohne dass sie ihre friedensstiftende Funktion nicht mehr erfüllen können.

Über die Radikalität des Entwurfs kann man nur staunen. Mit den vorgesehenen Rechtswirkungen wird jeder Konsenspfad verlassen. Erfahrene Betreiber wissen, dass das Projekten kaum guttun kann. Es empfiehlt sich nicht, über die derzeit am Tisch liegenden Vorschläge zum Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) wie zum UVP-G hinauszugehen, was auch diesen Teil entbehrlich macht.

Professionelles Verfahrensmanagement fördern

Wenn mit den Vorgaben des 2. Hauptstücks im Entwurf (§§ 11 bis 13) auch Druck auf die Organisation und Ausstattung der Genehmigungsbehörden in den Ländern gemacht werden

³¹ Was den Flugverkehr betrifft kann auf das Modell eines nach außenverbindlichen „Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)“ verwiesen werden, der die gesamte Schweizer Luftfahrt für die nächsten 15-20 Jahre im Blick hat - <https://www.bazl.admin.ch/sil> ; dieser ist das Planungs- und Koordinationsinstrument des Bundes für die zivile Luftfahrt in der Schweiz; er dient der Koordination mit den anderen Sachzielen des Bundes und der Raumplanung der Kantone und ist Teil des Sachplans Verkehr (SPV), der für die übergeordnete Koordination des Verkehrssystems der Schweiz sorgt; er legt die Ziele und Vorgaben für die Infrastruktur der Zivilluftfahrt für die Behörden verbindlich fest; der SIL besteht aus zwei Teilen: dem Konzeptteil und dem Objektteil; Über Einzelprojekte, wie etwa neue Pisten, kann in diesem Rahmen schneller entschieden werden. Das Ob und das Wo einer Dritten Piste wären verbindlich für nachfolgende Genehmigungsverfahren dort drin geregelt; in Österreich gibt es so etwas nicht.

soll, dann wird sich das Ziel so nicht erreichen lassen. Will man in den Reformthemen „Ressourcenausstattung in den Behörden“ und „Projektmanagement in den Genehmigungsbehörden“ vorankommen, ist als erstes Evaluation angesagt. Die derzeitigen UVP-Berichte an den Nationalrat widmen sich diesem Thema noch nicht.

VP Günther Goach
iV der Präsidentin
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA

Beilage

„Kurzgutachten zum Entwurf eines Standort-Entwicklungsgesetz – StEntG“
von Univ. Prof. Dr. Verena Madner (Wien, 7. August 2018)

I. Einleitende Bemerkungen

Der vorgelegte Ministerialentwurf für ein Standort-Entwicklungsgesetz (StEntG) zielt ausweislich der Materialien darauf ab, einen „stabilen und qualitätvollen Wirtschaftsstandort“ zu sichern und „Investoren möglichst rasch Planungs- und Rechtsicherheit in Bezug auf die Umsetzbarkeit ihrer Projekte in Österreich“ zu gewährleisten. Die Ausweisung von „standortrelevanten Vorhaben im besonderen öffentlichen Interesse der Republik Österreich“ und „verfahrensbeschleunigende Maßnahmen“ für solche Vorhaben sollen das Anliegen umsetzen.

Als Mittel zur Verfahrensbeschleunigung dient wesentlich eine Genehmigung, die unabhängig vom tatsächlichen Stand des Ermittlungsverfahrens ex-lege eintritt, wenn ein UVP-Verfahren nicht innerhalb von 12 Monaten nach Kundmachung der „Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung“ zurück- oder abgewiesen wird. Zu dieser ex-lege Genehmigung ist ein Bescheid der UVP-Behörde „auszufolgen“, gegen den nur eingeschränkt Rechtsschutz gewährt wird (Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung).

Der Entwurf bietet in Bezug auf die Problemanalyse und den gewählten Lösungsansatz etliche Ansatzpunkte für grundsätzliche kritische Diskussionen. Das betrifft ua die Analyse zur Dauer von Großverfahren und ihren Ursachen, die Auseinandersetzung mit den Erfordernissen einer sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftsstandorts im Kontext von Energie- und Klimazielen, die Bedeutung von Transparenz und Öffentlichkeit bei der Realisierung von Großprojekten und die Wiedereinführung eines Regelungsansatzes (Auswahl von Projekten für ein beschleunigtes Sondergenehmigungsregime), der mit dem bevorzugten Wasserbau vor Jahrzehnten als unzweckmäßig und nicht mehr zeitgemäß abgeschafft wurde.

Die nachfolgende Analyse ist nicht diesen Diskussionspunkten gewidmet sondern fokussiert, darauf den Entwurf aus völkerrechtlicher, unions- und verfassungsrechtlicher Perspektive mit Blick auf allfällige Probleme kurz und im Überblick zu beleuchten.

Der Entwurf ist - dies kann als Ergebnis vorweg zusammengefasst werden - in zentralen Punkte verfassungs- und unionsrechtswidrig und verstößt gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Republik Österreich. Es wird den Gerichten ua obliegen, über die allfällige Unanwendbarkeit unionswidriger Vorschriften zu entscheiden. Planungs- und Rechtsicherheit für Großprojekte ist insoweit nicht zu erwarten.

[Eine fundamentale und möglicherweise symptomatische Fehleinschätzung liegt vor, wenn die Erläuterungen im Vorblatt ausweisen, dass die vorgesehenen Regelungen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fallen. Der später folgende Hinweis, dass eine Ausnahme von der UVP-RL in Anspruch genommen werden soll, weist allerdings darauf hin, dass dem einbringenden Ressort die unionsrechtliche Brisanz des Entwurfs vor Augen stand. Auch der zeitnah vorgelegte Entwurf für ein Aarhus-Beteiligungsgesetz hat – bei allen Defiziten – jedenfalls offengelegt, dass der Bundesregierung bewusst ist, dass Österreich völker- und unionsrechtliche Verpflichtungen

zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Rechtsschutz bei umweltrelevanten Vorhaben übernommen hat und dass insbesondere die Europäische Kommission diese Pflichten seit längerem verletzt sieht.]

II. Zu den Bestimmungen des Entwurfs für ein StEntG

1. Zur Entscheidung der Bundesregierung (§ 7 des Entwurfs) und Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung (§ 9 des Entwurfs)

Die Bundesregierung soll nach Anhörung eines Standortsicherungsbeirats über das Vorliegen eines „standortrelevanten Vorhabens von besonderem öffentlichen Interesse der Republik Österreich“ entscheiden und dazu eine Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung erlassen. An die Kundmachung einer diesbezüglichen Verordnung knüpft der Entwurf ein Sondergenehmigungsregime, das insbesondere eine ex-lege Genehmigung und eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten umfasst.

Die Regelungen über die Entscheidung der Bundesregierung und die Erlassung bzw. Änderung der Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung werfen völkerrechtliche, unions- und verfassungsrechtliche Probleme auf:

Zugang zum Rechtsschutz gem Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention

Die von Österreich ratifizierte Aarhus-Konvention¹ fordert gem Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention für die Öffentlichkeit Anfechtungsmöglichkeiten in Bezug auf alle von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstoßen. Die Pflicht zur Schaffung von Beschwerdemöglichkeiten gem Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention bezieht sich auch auf Verordnungen, privatwirtschaftliches und schlicht hoheitliches Verwaltungshandeln, Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und nichtverbindliche Planungsakte sowie auf rechtswidrige Unterlassungen. Jedenfalls Umweltorganisationen wären Anfechtungsmöglichkeiten in Bezug auf die Entscheidung der Bundesregierung oder die Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung einzuräumen; der Entwurf ist insoweit mit Blick auf Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention völkerrechtswidrig.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen, Programmen und Politiken – Art 7 Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention verlangt überdies eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung umweltrelevanter Pläne, Programme und Politiken. Ansatzpunkte zur Umsetzung dieser Verpflichtung sind dem Entwurf nicht zu entnehmen.²

Strategische Umweltprüfung – SUP-RL

Mit der Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung wird der Rahmen für die künftige Genehmigung von UVP-pflichtigen Projekten – etwa im Sektor Industrie – insoweit gesetzt, als die Aufnahme in die Verordnung über die mögliche Erteilung einer ex-lege Genehmigung nach dem UVP-G entscheidet (zum Kriterium der Rahmensetzung siehe Art 3 Abs 2 lit a SUP-RL). Bejaht man die Eigenschaft der

¹ Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung – Aarhus-Konvention (BGBl III 2005/88 idf BGBl III 2014/58).

² Zur Annäherung an den Begriff ‘Pläne, Programme, Politiken’: *Epiney at al*, Aarhus-Konvention. Handkommentar (2018) Art 7, Rz 6.

Verordnung als Plan bzw Programm iS der SUP-RL – wofür zumindest die nach der EuGH-Judikatur gebotene weite Begriffsauslegung³ ins Treffen geführt werden kann – dann wäre die Verordnung auch einer strategischen Umweltprüfung (SUP) nach den Vorgaben der SUP-RL zu unterziehen, die bekanntlich auch Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit vorsieht. Der Entwurf steht auch in diesem Punkt in Widerspruch zum Unionsrecht.

Legalitätsprinzip

Die Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob ein standortrelevantes Vorhaben im besonderen Interesse der Republik liegt, sind im Gesetz unter Bezugnahme auf zu erwartende „außerordentlich positive Folgen für den Wirtschaftsstandort“ lediglich demonstrativ festgelegt. Der Spielraum, der der Bundesregierung bei der Entscheidung eingeräumt wird ist – auch mit Blick auf das differenzierte Legalitätsprinzip⁴ – überaus weit. Für die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen sieht der Entwurf im Wesentlichen das Einholen von Stellungnahmen der „fachlich zuständigen Bundesminister“ und das Einholen von Empfehlungen eines Standortentwicklungsbeirats vor. In bestimmten Konstellationen erlischt die Bestätigung der Bundesregierung über das Vorliegen eines besonderen Interesses der Republik und ist die Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung entsprechend anzupassen (§ 9 Abs 2 iVm § 10 StEntG). Wer, an Hand welcher Kriterien beurteilt, dass „eine grundlegende Adaptierung des standortrelevanten Vorhabens von Seiten des Projektwerbers vorgenommen wird und davon auszugehen ist, dass ein weiteres besonderes öffentliches Interesse der Republik Österreich nicht mehr vorliegt“ (§ 10 Abs 1 Z 4 StEntG), bleibt unbestimmt.

2. Zur ex lege Genehmigung (§ 11 StEntG)

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass das Ermittlungsverfahren für standortrelevante Vorhaben, denen das besondere öffentliche Interesse der Republik Österreich bestätigt wurde, ex-lege geschlossen ist und ein Vorhaben ex-lege nach dem UVP-G genehmigt ist, sofern der Genehmigungsantrag nicht innerhalb von 12 Monaten nach Kundmachung der „Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung“ zurück- oder abgewiesen wurde (§ 11 Abs 3 StEntG).

Die vorgeschlagene ex-lege Genehmigung von standortrelevanten Vorhaben verstößt gegen Völkerrecht und Unionsrecht:

Aarhus-Konvention, Espoo-Konvention, EMRK

Der vorliegende Entwurf sieht ein Sondergenehmigungsregime für „standortrelevante Vorhaben“ vor. Mit der Kategorie der „standortrelevanten Vorhaben“ sollen ausschließlich solche Projekte erfasst werden, die dem – unions- und völkerrechtlich determinierten – UVP-Regime unterliegen. Die von Österreich im Jahr 2005 ratifizierte Aarhus-Konvention erfasst gerade solche Projekte in ihrem Artikel 6⁵ und verlangt bei darauf gerichteten Genehmigungsentscheidungen eine frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung (Art 6 Abs 4 bis Abs 7 Aarhus-Konvention) und die Berücksichtigung der

³ EuGH 22.3.2012, Rs C-567/10 (*Inter-Environnement Bruxelles ASBL*) Rz 37.

⁴ S dazu *Rill*, Art 18 B-VG in Lienbacher/Kneihs, B-VG Kommentar.

⁵ Art 6 Abs lit a Aarhus-Konvention listet in einem Annex bestimmte Arten von Tätigkeiten bei deren Genehmigung die nachfolgenden Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung anzuwenden sind. Nach hA wurde dieser Verpflichtung mit der UVP-RL und ihrer Umsetzung in das Recht der MS entsprochen. Art 6 Abs 1 lit b Aarhus-Konvention verweist überdies auf die Entscheidung über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Auch für solche, also andere Genehmigungsentscheidungen als jene des UVP-Regimes, sind die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten. Dies wäre für den gegenständlichen Fall dann relevant, sollte die Kategorie (künftig) „standortrelevante Vorhaben“ andere als UVP-pflichtige Vorhaben erfassen.

Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Genehmigungsentscheidung. Überdies steht der betroffenen Öffentlichkeit und insbesondere Umweltorganisationen das Recht zu, die materielle und verfahrensrechtliche Richtigkeit der Genehmigungsentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen (Art 9 Abs 2 iVm Art 6 Aarhus-Konvention).⁶

Der im StEntG vorgesehene Genehmigungsautomatismus ist angesichts dieser Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung problematisch. Er kann dazu führen, dass auch in Verfahren, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung noch nicht oder noch nicht abschließend erfolgt ist, die Genehmigung erteilt wird. Das ist zB in jenen, in der Praxis immer wieder auftretenden Konstellationen denkbar, wo der Genehmigungsantrag zwar eingebracht wurde, der Antrag einschließlich der UVE aber unvollständig ist und daher die Voraussetzungen für eine Kundmachung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Einbringen des Antrags noch nicht erfüllt sind.

Darüber hinaus ist eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP einschließlich der Öffentlichkeitsbeteiligung für Vorhaben mit einer ex-lege erteilten Genehmigung nicht möglich. Eine solche Berücksichtigung soll zwar offenbar nachträglich durch einen binnen 8 Wochen „auszufolgenden“ Genehmigungsbescheid erfolgen (§ 11 Abs 4 u Abs 5 StEntG). Da das Projekt zu diesem Zeitpunkt bereits ex-lege die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt ist völlig unklar, wie eine Berücksichtigung per „auszufolgenden Bescheid“ aussehen soll [und auf welcher gesetzlichen Grundlage die Behörde zur Vorschreibung allfälliger Auflagen ermächtigt sein sollte]. Die Verpflichtungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art 6 Aarhus-Konvention können daher mit dem StEntG nicht vollständig erfüllt werden. Der Entwurf unterläuft und vereitelt zugleich die Bemühungen zur vollständigen Umsetzung der Aarhus-Konvention nach dem zeitgleich vorgelegten Entwurf für ein Aarhus-BeteiligungsG. Auch die Vorgaben der Espoo Konvention (und der diese umsetzenden UVP-RL) betreffend die Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen⁷ können mit der ex-lege Genehmigung unterlaufen werden.

Dazu kommt, dass auch aus der in Österreich im Verfassungsrang stehenden EMRK⁸ Pflichten in Bezug auf die Gestaltung der Zulassung von umweltrelevanten Vorhaben ergeben. Zwar gewährt die EMRK kein Recht auf Umweltschutz per se, jedoch hat der EGMR mit Blick auf Art 8 EMRK die Verpflichtung festgehalten, im Interesse des Privat- und Familienlebens Schutz vor schwerwiegenden Beeinträchtigungen durch Lärm oder Umweltverschmutzungen zu gewähren (EGMR 22. 5. 2003, *Kyrtatos/Griechenland*, 41666/98). Zudem hat der EGMR unter Verweis auf die Aarhus-Konvention in diesem Zusammenhang auch umfassende Informations- und Ermittlungspflichten sowie die Pflicht Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zum Rechtsschutz sicherzustellen, festgehalten (EGMR 10. 11. 2004, *Taskin/Türkei*, 46117/99).

Unionsrecht

Anwendungsbereich der UVP-RL

In den Erläuterungen zum Entwurf wird allgemein auf Art 2 Abs 4 der UVP-RL (RL 2011/92/EU) hingewiesen, der es den Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ermöglicht, einzelne Projekte ganz oder teilweise von den Bestimmungen der Richtlinie auszunehmen.

⁶ Siehe dazu im Detail unten, 3.

⁷ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen – Espoo-Konvention (BGBl III 1997/201).

⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl 1958/210).

Die Ausnahmeklausel in Art 2 Abs 4 UVP-RL ist auf ein Sondergenehmigungsregime wie es im StEntG generell vorgeschlagen wird nicht anzuwenden. Die Bestimmung ermöglicht den Mitgliedstaaten ausnahmsweise einzelne Projekte vom Anwendungsbereich der UVP-RL auszunehmen und stellt dabei auf den Zweck des Vorhabens ab, der durch die Einbeziehung in die UVP vereitelt werden könnte. Hier ist zB an bestimmte Geheimhaltungsinteressen im Zusammenhang mit einem Projekt oder an Projekte zum Schutz von Leib und Leben zu denken, die eine sofortige Umsetzung erfordern.⁹ Da es sich bei den unter die UVP-RL fallenden Projekten regelmäßig um wichtige Infrastrukturvorhaben handelt, wird allein der Hinweis auf die wirtschaftliche Bedeutung eines Vorhabens die Ausnahme von der UVP nicht rechtfertigen können, würde doch sonst die effektive Wirkung der Richtlinie unterlaufen. Dass Art 2 Abs 4 UVP-RL eine nur auf konkrete einzelne Projekte abzielende Ausnahme darstellt, verdeutlichen auch die detailliert geregelten Verpflichtungen zur Vorab-Konsultation der Kommission bzw der anderen Mitgliedstaaten, die Pflicht zur Erkundung anderer Prüfmöglichkeiten und zur Begründung der Ausnahmeentscheidung (Art 2 Abs 4 UVP-RL).

Die UVP-RL regelt in Art 2 Abs 5 UVP-RL (idF UVP-ÄnderungsRL 2014/52/EU), die Anforderungen an eine UVP-Genehmigung für ein Projekt, die durch einen besonderen Gesetzgebungsakte erteilt wird. Durch die UVP-ÄnderungsRL 2014/52/EU wurde dazu klargestellt, dass solche Genehmigungen künftig nicht generell vom Anwendungsbereich der UVP-RL ausgenommen sind, sondern dass eine Ausnahme von den Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung möglich ist, sofern damit die Ziele der Richtlinie erreicht werden (Art 2 Abs 5 UVP-RL). Der EuGH hatte bereits zur Vorgängerbestimmung (Art 1 Abs 4 bzw Art 1 Abs 5 UVP-RL idF vor der UVP-ÄnderungsRL 2014/52/EU) judiziert, dass Bestimmungen, die eine Ausnahme von der UVP-RL vorsehen, eng zu interpretieren sind.¹⁰ Der EuGH hat zudem festgehalten, dass die Frage, ob ein Gesetzgebungsakt, die Voraussetzungen für eine zulässige Ausnahme von den Pflichten der UVP-RL erfüllt, gerichtlich überprüfbar sein muss.¹¹ Wie der EuGH auch in der Entscheidung „Wiener-Neustadt“ (EuGH Rs C-348/15) – ebenfalls noch zur alten Rechtslage – ausgeführt hat, muss der Gesetzgebungsakt dabei erkennen lassen, dass die Zwecke der UVP-RL bei dem betreffenden Projekt erreicht wurden.¹² Mit dem StEntG sollen Vorhaben erfasst werden für die der Genehmigungsantrag einschließlich UVP eingebracht wurde, das Gesetz stellt aber nicht darauf ab, dass auch tatsächlich alle erforderlichen Umweltangaben vorliegen und eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde, sondern knüpft ausschließlich an den Ablauf der 12-Monatsfrist ab Kundmachung der Verordnung ab. Es ist auch nicht ersichtlich, dass der nationale Gesetzgeber, wenn er das StEntG erlässt über die vollständigen Angaben zu den Umweltauswirkungen der Vorhaben, die sie betreffen kann, verfügt. Dies gilt im Übrigen auch für die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Erlassung der Standort-Entwicklungs-Vorhaben-Verordnung.

Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP-RL

Die Öffentlichkeit hat gem Art 11 UVP-RL das Recht auf Stellungnahme zu einem Zeitpunkt, wo „alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.“ Dieses Recht auf frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung kann durch den ex-lege eintretenden Schluss des Ermittlungsverfahrens und die ex-lege erteilte Genehmigung unterlaufen werden.

Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass die UVP vor Erteilung der Genehmigung durchgeführt wird (Art 2 Abs 1 UVP-RL). Wie der EuGH etwa in der Entscheidung „Wiener Neustadt“ Rs C-348/15

⁹ Vgl dazu auch die Konstellationen in denen MS zugestanden wird, eine generelle Ausnahme vom Anwendungsbereich zB für Projekte der Landesverteidigung vorzusehen.

¹⁰ EuGH Rs C-287/98, *Linster*, Rz 49.

¹¹ EuGH Rs C-128/09, *Boxus*, Rz 54

¹² EUGHRs C-128/09 *Boxus* Rz 39 und die dort angeführte Rechtsprechung.

unter Bezugnahme auf Vorjudikatur¹³ festgestellt hat, ist Art 2 Abs 1 der UVP-RL zu entnehmen, dass ihr wesentliches Ziel darin besteht, zu gewährleisten, dass Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, „vor Erteilung der Genehmigung“ einer Prüfung in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen unterzogen werden.

Auch diese Verpflichtung wird unterlaufen, wenn eine Genehmigung ex-lege erteilt wird, gleich ob das UVP-Verfahren einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung bereits tatsächlich abgeschlossen ist oder die Ermittlungen über die Umweltverträglichkeit des Vorhabens noch andauern und die Entscheidungsreife nur ex-lege eintritt. § 11 Abs 3 StEntG erklärt das Vorhaben für genehmigt und das Ermittlungsverfahren geschlossen, und zwar unabhängig davon, ob ein vollständiges Ermittlungsverfahren durchgeführt wurde, in dem die Stellungnahmen der Öffentlichkeit berücksichtigt und das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen geprüft wurde.

Der vorgeschlagene Genehmigungsautomatismus ist auch in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich problematisch:

Rechtsstaatlichkeit, Legalitätsprinzip, Sachlichkeit

Mit der vorgeschlagenen ex-lege Genehmigung bzw mit dem ex-lege Schluss des Ermittlungsverfahrens soll der Gesetzgeber in Kauf nehmen, dass eine Genehmigung auch dann erteilt wird, wenn im Einzelfall kein vollständiges Ermittlungsverfahren durchgeführt wurde. UVP-pflichtige Vorhaben – und nur solche können nach dem Entwurf überhaupt zu „standortrelevanten Vorhaben“ erklärt werden – sind Vorhaben von denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen und bei denen regelmäßig in grundrechtlich geschützte Güter wie Leben und Gesundheit sowie Privatleben eingegriffen wird. Dem Interesse des Anlagenbetreibers an der Erteilung der Genehmigung stehen damit im Mehrparteienverfahren zahlreiche divergierende ebenfalls geschützte Interessen gegenüber. Ein Automatismus, der wie im vorliegenden Entwurf, eine Einzelfallprüfung zum erforderlichen Schutz dieser Interessen abschneidet ist unsachlich¹⁴ und genügt auch den Anforderungen des Legalitäts- und Rechtsstaatlichkeitsprinzips nicht.¹⁵

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die UVP-Behörde nachdem die Genehmigung ex-lege erteilt ist, einen Bescheid „ausfolgen“ soll. Dieser Bescheid soll, – soweit die im UVP-G Verfahren mitanzuwendenden Vorschriften anderer Materiegesetze nichts Gegenteiliges vorsehen – zur Vermeidung „wesentlicher und nachhaltig nachteiliger Auswirkungen des standortrelevanten Vorhabens auf die Umwelt“ beitragen. Abgesehen davon, dass unklar ist, wie die Erforderlichkeit von Auflagen für ein bereits ex-lege genehmigtes Vorhaben zu beurteilen ist, sind mit der vorgeschlagenen Regelung nur schwerwiegende Umweltauswirkungen nicht jedoch Belästigungen oder „bloße“ Gesundheitsgefährdungen erfasst. Der Nachbarnschutz wird damit in unsachlicher Weise verkürzt. Das mit dem UVP-G verfolgte Ziel, durch die spezifischen Genehmigungsvorschriften im UVP-G den Nachbarnschutzstandard der GewO bei UVP-pflichtigen Vorhaben zu generalisieren, soll aufgegeben werden.

Kompetenzverteilung

¹³ EuGH, *Boxus* Rs C-128/09 Rz 41 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁴ Zu den Anforderungen des allgemeinen Sachlichkeitsgebots im Zusammenhang mit der pauschalen Beurteilung von Anlagenvorhaben, VfSlg 19.584/2011 zum vereinfachten Betriebsanlagengenehmigungsverfahren.

¹⁵ Vgl allgemein dazu *Pürgy*, Genehmigungsfiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, JBl 2018, 18.

Das vorgeschlagene Sondergenehmigungsregime für bestimmte UVP-pflichtige Vorhaben wirft auch die Frage auf, ob die Kompetenz zur Regelung der UVP bzw die Bedarfskompetenz für das konzentrierte UVP-Genehmigungsverfahren gem Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG eine hinreichende kompetenzrechtliche Grundlage für das geplante Vorhaben bieten. Denn der UVP-Kompetenztatbestand zählt zu jenen Tatbeständen, bei deren Auslegung der Entstehungszusammenhang – in concreto das Ziel der Umsetzung der UVP-RL und das zeitgleich mit dem UVP-Kompetenztatbestand geschaffene UVP-G – besonders zu berücksichtigen ist.¹⁶

Die Anordnung, wonach standortrelevante Vorhaben ex-lege gemäß dem UVP-G genehmigt sind, hat zudem insbesondere auch weitreichende Konsequenzen für die Landesgesetzgebung. Denn im konzentrierten Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G wird nicht nur geprüft, ob die spezifischen Genehmigungsvoraussetzungen nach dem UVP-G erfüllt sind, es werden auch sonst für das Vorhaben relevante bundes- und landesrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen mitangewendet und geprüft. Das StEntG verdrängt diese Mitwirkung von Landesrecht (zB die Naturschutzgesetze der Länder) nach Ablauf der 12-Monatsfrist zu Gunsten der ex-lege Genehmigung. Das ist aus föderalistischer Sicht jedenfalls problematisch. Zudem wird in der Lehre die Auffassung vertreten, dass Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG mit Blick auf die sonst den Ländern zustehenden Regelungsbefugnisse nur einer Mitwirkung von Landesrecht im konzentrierten Genehmigungsverfahren Deckung gibt.¹⁷ Über die bloße Mitwirkung von Landesrecht hinausreichende Genehmigungsvorschriften wären insoweit als verfassungswidrig zu qualifizieren.

3. Zu den Sonderbestimmungen zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz (§ 12 StEntG)

Abweichend von den Bestimmungen des B-VG über den Prüfungsmaßstab bei Bescheidbeschwerden (Art 130 Abs 1 B-VG) bzw abweichend von den Regelungen über die Beschwerdelegitimation (Art 132 Abs 1 B-VG) sollen Bescheide nach dem StEntG nicht hinsichtlich der „Rechtswidrigkeit des Bescheids“ bekämpft werden können, sondern es sollen nur Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen (§ 12 Abs 2 StEntG). Eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht darf nicht stattfinden (§ 12 Abs 3 StEntG).

Auch diese vorgeschlagenen Regelungen verstoßen gegen Völkerrecht, Unionsrecht und Verfassungsrecht:

Die Beschränkung des Rechtsschutzes auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung steht im Widerspruch zur Verpflichtung nach Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention, wonach die betroffene Öffentlichkeit die materielle und verfahrensrechtliche Richtigkeit der Genehmigungsentscheidung überprüfen können muss. Auch in diesem Punkt konterkariert der Entwurf den zeitgleich vorgestellten Entwurf für ein Aarhus-BeteiligungsG.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zum Rechtsschutz sind auch unionsrechtswidrig: Die in Umsetzung der Aarhus-Konvention erlassenen Bestimmungen der UVP-RL (Art 11 UVP-RL) und die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen durch den EuGH lassen eine Einschränkung des Rechtsschutzes gegen UVP-Genehmigungsentscheidungen auf Rechtsfragen von grundsätzlicher

¹⁶ Siehe ausführlich *Madner*, Die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen (1995) 73ff; *dieselbe*, Umweltverträglichkeitsprüfung in Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht Bd II³ (2013) 887.

¹⁷ *B. Raschauer*, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Einl 7, § 17 Rz 8, § 19 Rz 4; *Bußjäger*, Die Kompetenzen des Bundes zur Regelung der „Umweltverträglichkeitsprüfung“ und „Bürgerbeteiligung“, JBl 1995, 690; aM *Madner*, Abfallbehandlungsanlagen 88ff; *dieselbe* in Holoubek/Potacs (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 887ff.

Bedeutung nicht zu (siehe nur EuGH Rs-C 115/09, *Trianel*; EuGH Rs C- 137/14, *EK/Deutschland*). Die Genehmigung von „standortrelevanten Vorhaben“ stellt zugleich auch eine Entscheidung über die nach der UVP-RL eingeräumten Unionsrechte dar. Der zwingende Entfall der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht steht im Widerspruch zu den Anforderungen, die Art 47 GRC an den effektiven Rechtsschutz der nach dem Unionsrecht gewährten Rechte aufstellt.¹⁸

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zum Rechtsschutz sind auch in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig: Der einfache Gesetzgeber kann den Kreis der Beschwerdeberechtigten erweitern (Art 132 Abs 5 B-VG), die mit dem Entwurf vorgesehene Änderung des Prüfungsmaßstabs der Verwaltungsgerichte („Rechtswidrigkeit“) obliegt hingegen nicht dem einfachen Gesetzgeber. Sie ist mit Blick auf Art 130 Abs 1 B-VG und Art 132 Abs 5 B-VG verfassungswidrig und steht nicht im Einklang mit dem durch B-VG Novelle 2012 geschaffenen Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Vor der Befassung des Verwaltungsgerichts verhandelt kein Tribunal iS der EMRK über die Sache. Mit Blick auf die im Verfassungsrang stehende EMRK ist der zwingend vorgesehene Entfall der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht daher verfassungswidrig, soweit mit der Entscheidung über „civil rights“ im Sinne des Art 6 EMRK abgesprochen wird.¹⁹

¹⁸ Siehe allg zu den Anforderungen gem Art 47 GRC, *N. Raschauer/Sander/Schlögl* in *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), *GRC-Kommentar* (2014) Art 47..

¹⁹ Zum Verständnis der civil rights iS Art 6 EMRK siehe *Grabenwarter/Pabel*, *Europäische Menschenrechtskonvention*⁶ (2016) § 24 Rz 4ff.