

An den  
Landtag von Niederösterreich

**Per E-Mail an:**

[post.landtagsdirektion@noel.gv.at](mailto:post.landtagsdirektion@noel.gv.at)

Wien, 08.01.2019

GZ: 506/A-1/30-2018

Stellungnahme zur Änderung des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 und des NÖ Jagdgesetzes 1974, eingebracht am 12.12.2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zur Änderung des NÖ Naturschutzgesetzes 2000 und des NÖ Jagdgesetzes 1974, eingebracht am 12.12.2018.

Wir bedauern, dass eine offizielle Begutachtung für das Gesetz nicht vorgesehen wurde.

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

ÖKOBÜRO begrüßt die Gesetzesinitiative zur Umsetzung der Aarhus Konvention, mit der in Niederösterreich den europarechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden soll. Während die Novelle eine Verbesserung gegenüber der vorhergehenden Gesetzeslage darstellt, bestehen noch einige Umsetzungslücken:

1. Die vorliegende Novelle betrifft das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompetenz. Während es jedenfalls positiv ist, dass hier neben dem Naturschutzgesetz auch auf Jagdrecht eingegangen wird, setzt diese Novelle nicht die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus der Aarhus Konvention um. Vertragspartei zur Konvention ist nicht nur die europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich und die Bundesländer dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, lediglich in unionsrechtlich determinierten Bereichen des Umweltrechts Zugang zu

Verwaltungsverfahren und Gerichten zu gewähren. Wir verweisen hier auf die Umsetzung in Deutschland und die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017.<sup>1</sup> Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt.

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

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

<sup>1</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance\\_by\\_Austria\\_VI-8b.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf) (23.07.2018).

<sup>2</sup> VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

<sup>3</sup> ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung Aarhus Konvention“, [http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero-aarhus\\_policy\\_paper\\_03\\_2018.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero-aarhus_policy_paper_03_2018.pdf) (23.7.2018).

<sup>4</sup> ÖKOBÜRO, 2018: „Rechtsschutz im Umweltrecht. Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention“, [http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero\\_positionspapier\\_aarhus\\_2018.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/oekobuero_positionspapier_aarhus_2018.pdf) (23.7.2018).

Zum vorliegenden Entwurf wird wie folgt Stellung genommen:

### **1. Zu schwache Einbindung von Umweltorganisationen in NVP-Verfahren**

Gem § 27b Abs 1 iVm § 10 Abs 1, 2 NÖ NSchG sind künftig anerkannte Umweltorganisationen im Verfahren über Naturverträglichkeitsprüfungen zu beteiligen. ÖKOBÜRO begrüßt hier den Bezug auf die Anerkennung nach § 19 Abs 7 UVP-G. Umweltorganisationen haben folgend der Verständigung der elektronischen Kundmachung die Möglichkeit, binnen vier Wochen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und Akteneinsicht zu nehmen. Kritisch ist dabei, dass nicht festgelegt wird, wie die Behörde auf die Stellungnahmen zu reagieren hat, bzw. inwiefern diese zu berücksichtigen sind. Das Gesetz verzichtet auf die Benennung als „Partei“ und verwendet stattdessen den Begriff „beteiligen“. Der EuGH und nachfolgend der VwGH haben bereits klargestellt, dass die *effektive Beteiligung* nach Art 6 Abs 1 lit b der Aarhus Konvention in Österreich durch die Parteistellung nach § 8 AVG erreicht wird. Eine bloße Beteiligtenstellung ist dafür nicht ausreichend.

Ebenso ist kritisch zu sehen, dass trotz der Stellung anerkannter Umweltorganisationen nicht als „Partei“ eine Form der Präklusion für nachfolgende Rechtsmittel festgeschrieben werden soll. § 27b Abs 6 NÖ NSchG sieht vor, dass nur dann eine Beschwerde eingebracht werden darf, wenn bereits eine Stellungnahme abgegeben wurde. Darüber hinaus werden Beschwerdegründe beschränkt, wenn diese nicht bereits in der Stellungnahme vorgebracht wurden. Diese Form der Präklusion widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, der die Präklusionsregeln des AVG bei Verfahren nach Art 6 Aarhus Konvention, dort: UVP-Verfahren, als nicht rechtmäßig beurteilt hat.<sup>5</sup>

Das NÖ NSchG sieht bedauerlicher Weise auch kein Recht zur Einleitung eines Feststellungsverfahrens vor, also zur Frage, ob eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. So können sich Umweltorganisationen in derartigen Feststellungsverfahren zwar beteiligen, aber dieses nicht einleiten. Es ist dennoch davon auszugehen, dass Umweltorganisationen das Recht zukommt, die fehlende Durchführung eines solchen Verfahrens geltend zu machen, wie der VwGH bereits bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt hat.<sup>6</sup> Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen im § 10 Abs 2 NÖ NSchG sinnvoll.

Anders als bei der Landesumweltanwaltschaft in § 27 wird anerkannten Umweltorganisationen nicht explizit die Revisionsberechtigung zugesprochen. Dies ist nach Meinung von ÖKOBÜRO nicht zwingend erforderlich, da es sich bei Umweltorganisationen nicht um „Formalparteien“ handelt, deren Rechte explizit normiert werden müssen. Zwar ging die Lehre<sup>7</sup> ursprünglich von einer solchen „privilegierten Formalparteistellung“ aus, diese Ansicht ist jedoch anlässlich der Judikatur des EuGH<sup>8</sup>, des VwGH<sup>9</sup> und durch Interpretation der Aarhus Konvention, hier va Art 2 Abs 5, nicht mehr zutreffend.

Die Regelung der Zustellung über eine elektronische Plattform gem § 27a NÖ NSchG ist aus Sicht von ÖKOBÜRO positiv zu bewerten, sie stellt eine zeitgemäße und kostengünstige Handhabe von Verständigungen dar. Es wird angeregt, an einer bundesweit einheitlichen Lösung zu arbeiten, um den Anwendenden die Bedienung einfach zu machen.

<sup>5</sup> EuGH 15.10.2015 C-137/14.

<sup>6</sup> Etwa: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.

<sup>7</sup> N. Raschauer, UVP-G<sup>3</sup> (2013) § 19 Rz 49.

<sup>8</sup> Statt vieler: EuGH 25.7.2008, C-237/07.

<sup>9</sup> VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

**ÖKOBÜRO fordert daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen in Fällen der Naturverträglichkeitsprüfungen im NÖ NschG, sowie das ausdrückliche Antragsrecht auf Durchführung eines Feststellungsverfahrens nach § 10 Abs 2 Nö NschG.**

## **2. Beschränkter Rechtsschutz anerkannter Umweltorganisationen in artenschutzrechtlichen Verfahren**

Nach § 27c NÖ NschG sollen anerkannte Umweltorganisationen das Recht erhalten, gegen Bescheide über Eingriffe in geschützte Arten Beschwerde an das LVwG zu erheben. Dazu ist eine Frist von fünf Wochen vorgesehen. Die Berechtigung ist allerdings auf Fälle beschränkt, in denen unionsrechtlich geschützte Arten betroffen sind. Die Verpflichtung Österreichs aus der Aarhus Konvention erlaubt jedoch eine solche Einschränkung nicht. Sie stellt einen bewussten Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen dar.

Nach § 27c NÖ NschG erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein nachträgliches Überprüfungsrecht über Bescheide im Bereich des Tierarten- und Vogelschutzes. Diese Regelung stellt eine Umsetzung des Rechtsschutzes im Sinne des Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention dar. Anders als bei Naturverträglichkeitsprüfungen, die gem Art 6 Abs 1 lit b iVm Art 9 Abs 2 der Aarhus Konvention Beteiligung und davon gesondert Rechtsschutz bedürfen, ist im Bereich des Art 9 Abs 3 nur Rechtsschutz notwendig. Dem Verwaltungsverfahren kommt eine friedensstiftende Wirkung zu, Lösungen können dort effizienter eingebracht werden und sind weniger konfliktorientiert als im nachträglichen Beschwerdeverfahren. Es erscheint daher aus praktischer Sicht sinnvoller, die betroffene Öffentlichkeit bereits unmittelbar als Partei im Erstverfahren einzubeziehen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das nachträgliche Überprüfungsrecht verfassungs- und unionsrechtskonform ist, da in Österreich das Recht auf Erhebung von Beschwerden nur Parteien zukommt. Eine Sonderregelung für Umweltorganisationen, die sie der Parteistellung im Erstverfahren beraubt und anders als allen anderen Parteien nur die Nachprüfung gestattet, ist daher nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, sowie dem unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip. Dieses Äquivalenzprinzip besagt, dass unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.<sup>10</sup>

**ÖKOBÜRO begrüßt die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit in § 27c NÖ NschG, regt jedoch die Einräumung von voller Parteistellung in diesen Bereichen an. Darüber hinaus weist ÖKOBÜRO darauf hin, dass die Pflicht zur Einräumung von Rechtsschutz über das Unionsrecht hinausgeht und nicht dahingehend beschränkt werden darf.**

---

<sup>10</sup> EuGH 15.09.1998, C-231/96 (*Edis*) ua.

### 3. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung

Nach § 38 Abs 10 NÖ NschG soll Beschwerden anerkannter Umweltorganisationen prinzipiell keine aufschiebende Wirkung mehr zukommen. Selbst eine Zuerkennung in besonderen Fällen ist nicht vorgesehen.

Gemäß § 13 VwGVG kommt rechtzeitig eingebrachten und zulässigen Beschwerden aufschiebende Wirkung zu. Von dieser allgemeinen Regelung kann nach Art 11 Abs 2 B-VG nur dann abgewichen werden, wenn dies zur Regelung des Gegenstandes unbedingt erforderlich ist. Die Regelung muss auch sachlich gerechtfertigt sein. Dies ist hier nicht der Fall. Die Beschränkung des Rechtsschutzes von Umweltorganisationen ist weder fachlich notwendig, noch zur Regelung des Gegenstandes erforderlich. In ständiger Rechtsprechung hat der VfGH „den generellen Ausschluß der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln als dem Rechtsstaatsprinzip widersprechend erkannt und dargelegt, daß bei der Regelung der vorläufigen Wirkung zulässiger Rechtsmittel bis zur Entscheidung darüber vom Gesetzgeber neben der Stellung des Rechtsmittelwerbers auch Zweck und Inhalt der Regelung, ferner die Interessen Dritter sowie schließlich das öffentliche Interesse zu berücksichtigen sind. Dieser Judikatur zufolge hat der Gesetzgeber unter diesen Gegebenheiten einen Ausgleich zu schaffen, wobei aber dem Grundsatz der faktischen Effizienz eines Rechtsbehelfes der Vorrang zukommt und dessen Einschränkung nur aus sachlich gebotenen, triftigen Gründen zulässig ist.“<sup>11</sup> Die Beschränkung ist daher verfassungswidrig.

Neben Art 13 EMRK, Art 19 Abs 1 EUV und Art 47 Abs 1 GRC, die ein Recht auf eine wirksame Beschwerde gewähren, legt insbesondere auch Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention fest, dass in den betroffenen Verfahren ein angemessener und effektiver Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sichergestellt werden muss. Insbesondere ergibt sich aus der Judikatur des EuGH zum Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz, dass die Gerichte bei Zweifeln an der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit Unionsrecht verpflichtet sind, vorläufigen Rechtsschutz zur Sicherung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewähren.<sup>12</sup>

Der EuGH hat in der Sache Krizan<sup>13</sup> klargestellt, dass gerade im Bereich des Umweltrechts vorläufiger Rechtsschutz gewährt werden muss, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Genehmigungsentscheidung bestehen. Die Vorschriften des VwGVG sehen die Gewährung aufschiebender Wirkung zugunsten von Beschwerden an die Verwaltungsgerichte vor, und sind somit weitgehend unionsrechtskonform. Gerade im Naturschutz eine Sonderregelung hinsichtlich des einstweiligen Rechtsschutzes zu erlassen, welche den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bezweckt, stellt einen krassen Verstoß gegen Unionsrecht dar.<sup>14</sup>

**ÖKOBÜRO fordert daher die Beibehaltung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden, die Bestimmung zum Ausschluss dieser sollte ersatzlos gestrichen werden.**

### 4. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen

<sup>11</sup> VfGH 01.03.2002, G319/01 mwN.

<sup>12</sup> Vgl. EuGH-Judikatur zu Factortame (C-213/89; Rz 21), Unibet (C-432/05; Rz 67), Kofisa Italia, Siples und Krizan (C-416/10): Rz 108f.

<sup>13</sup> Vgl. Dazu RS Krizan <http://www.oekobuero.at/2-vorlaeufiger-rechtsschutz-in-ivu-und-uvp-verfahren-vorrang-von-umweltschutzinteressen-eugh-15012013-rs-c-41610-krian> (08.01.2019).

<sup>14</sup> Vgl. dazu Kurzstudie zu aufschiebendem Rechtsschutz:

[http://www.oekobuero.at/images/doku/2013\\_kurzstudie\\_aufschiebender\\_rechtsschutz.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/2013_kurzstudie_aufschiebender_rechtsschutz.pdf) (08.01.2019).

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinen Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme, bzw. zur Mitwirkung bei der Erstellung vor. Für sie wäre jedoch gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur<sup>15</sup> Beteiligung und Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie im IG-L fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur<sup>16</sup> und dem Völkerrecht<sup>17</sup>.

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

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

## **5. Übergangsfristen zu kurz gewählt**

In § 38 Abs 10 Nö NSchG wird eine Rückwirkungsfrist festgelegt, die die Anfechtung jener Bescheide gestattet, die ab Inkrafttreten der Novelle jünger sind als ein Jahr. Diese Rückwirkung ist angesichts der Judikatur des EuGH, etwa C-348/15 *Stadt Wiener Neustadt* und C-137/14 *Kommission gegen Deutschland*, deutlich zu kurz bemessen. Eine Frist von unter 3 Jahren ist nach Ansicht des EuGH nicht zulässig. Der EuGH hat in seinem diesem Gesetz zugrunde liegenden Urteils C-664/15 (*Protect*) bewusst **keine** Rückwirkungsfrist für dieses Erkenntnis angemerkt. Der EuGH hat dazu auch bereits angemerkt, dass sich Staaten durch Nicht-Umsetzung von Unionsrecht keinen Vorteil verschaffen dürfen. Mit anderen Worten: Durch die lange Dauer bis zur gesetzlichen Implementierung hat sich Österreich gegenüber anderen Mitgliedsstaaten unrechtmäßig einen Vorteil verschafft.

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

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

Während die prinzipielle Umsetzung der Aarhus Konvention ins Naturschutzgesetz also begrüßt wird, zeigen sich mehrfach Lücken und Umsetzungsfehler in der geplanten Novelle. Dass kein ordentliches Begutachtungsverfahren durchgeführt wird, in dem auf diese Lücken und Fehler

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

<sup>16</sup> VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

<sup>17</sup> ACCC/C/2004/6-Kasachstan, Abs 26, 29b, 35.

reagiert werden könnte, ist daher auch äußerst bedauerlich. ÖKOBÜRO empfiehlt, die Lücken im Rechtsschutz zu schließen und eine vollständige Umsetzung der Aarhus Konvention in ihrem völkerrechtlichen Umfang. Davon würden durch bessere Rechtssicherheit sowohl Behörden, als auch Projektwerbende und Umweltschutzorganisationen profitieren.

Mit freundlichen Grüßen



---

Mag. Thomas ALGE  
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung