

An das  
Amt der Vorarlberger Landesregierung  
Abteilung Gesetzgebung (PrsG)  
Landhaus  
6901 Bregenz

**Eingabe per Online-Formular** sowie in Kopie per Email an [gesetzgebung@vorarlberg.at](mailto:gesetzgebung@vorarlberg.at)

Wien, 06.05.2019

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend das Gesetz über Beteiligung im Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht (Aarhus-Beteiligungsgesetz)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zum Entwurf des Gesetzes über Beteiligung im Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht (Aarhus-Beteiligungsgesetz).

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 Vorarlberg den europarechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden soll. Darüber hinaus befürwortet ÖKOBÜRO die Aufnahme von Erfordernissen des Klimawandels in die Zielbestimmung des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung.

Während die Novelle eine Verbesserung gegenüber der vorhergehenden Gesetzeslage darstellt, bestehen noch einige Umsetzungslücken:

1. Die vorliegende Novelle betrifft das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompentenz. Während es jedenfalls positiv ist, dass hier neben dem Naturschutzgesetz auch auf Jagd- und Fischereirecht eingegangen wird, setzt diese Novelle nicht die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus der Aarhus Konvention um. Vertragspartei zur Konvention ist nicht nur die europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich 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> sowie auf die diesbezügliche Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) im Februar 2019<sup>2</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>3</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 in bestimmten Fällen generell ausgeschlossen, die Präklusionsregeln des AVG wird nachgebaut und keine Parteistellung gewährt. Dies führt zu mehreren Konflikten mit Völker-, Unions- und Verfassungsrecht und damit Rechtsunsicherheit von Projektwerbenden, Behörden und Umweltschutzorganisationen.
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>4</sup> sowie das ausführlichere Positionspapier „Rechtsschutz im Umweltrecht“ zu verweisen.<sup>5</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) (30.04.2019).

<sup>2</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b\\_Austria/Correspondence\\_with\\_the\\_Party\\_concerned/First\\_progress\\_review\\_on\\_VI.8b\\_Austria\\_adopted\\_22.02.2019.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/First_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted_22.02.2019.pdf) (30.04.2019), Rn 30.

<sup>3</sup> VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

<sup>4</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) (30.4.2019).

<sup>5</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) (30.4.2019).

Zum vorliegenden Entwurf wird wie folgt Stellung genommen:

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

Gem § 46b Abs 3 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung sind künftig anerkannte Umweltorganisationen im Verfahren über Naturverträglichkeitsprüfungen zu beteiligen. ÖKOBURO begrüßt in Abs 5 den Bezug auf die Anerkennung nach § 19 Abs 7 UVP-G. Umweltorganisationen haben folgend der Verständigung der elektronischen Kundmachung die Möglichkeit, binnen der Abfragefrist von zumindest vier Wochen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und Akteneinsicht zu nehmen. Das Gesetz verzichtet auf die Benennung als „Partei“ und verwendet stattdessen den Begriff „Beteiligung“. 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 eine Form der Präklusion für nachfolgende Rechtsmittel festgeschrieben wird. § 46c sieht vor, dass neue Einwendungen oder Gründe nur dann zulässig sind, wenn begründet wird, warum sie nicht bereits im Verwaltungsverfahren geltend gemacht werden konnten und die Beschwerdeführerin glaubhaft macht, dass sie am Unterbleiben der Geltendmachung während der Abfragefrist kein Verschulden oder nur ein milderer Grad des Versehens trifft. 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>6</sup>

Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung sieht bedauerlicher Weise auch kein Recht zur Einleitung eines Screening-Verfahrens nach § 26a Abs 5 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>7</sup> Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen in § 26a Abs 5 sinnvoll.

Die Regelung der Veröffentlichung von Informationen im Internet ist aus Sicht von ÖKOBURO positiv zu bewerten, sie stellt eine zeitgemäße und kostengünstige Handhabe von Verständigungen dar.

**ÖKOBURO fordert daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen in Fällen der Naturverträglichkeitsprüfungen und im Screening-Verfahren, sowie das ausdrückliche Antragsrecht auf Durchführung eines Feststellungsverfahrens nach § 26a Abs 5.**

<sup>6</sup> EuGH 15.10.2015 C-137/14.

<sup>7</sup> Etwa: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.

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

Nach § 46b des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung sollen anerkannte Umweltorganisationen Verfahrensrechte in Bewilligungsverfahren nach § 26a Abs 3, also betreffend Vorhaben, die ein Europaschutzgebiet erheblich beeinträchtigen können, erhalten. Die Verpflichtung Österreichs aus der Aarhus Konvention erlaubt jedoch eine solche Einschränkung nicht. Diese stellt also einen bewussten Verstoß gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen dar.

Nach § 46c erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein nachträgliches Überprüfungsrecht in unterschiedlichen, taxativ aufgezählten Angelegenheiten. Ein solches ist auch in § 66a Jagdgesetz und in § 29b Fischereigesetz hinsichtlich Ausnahmegewilligungen betreffend nach der FFH<sup>8</sup> oder Vogelschutzrichtlinie<sup>9</sup> geschützte Wildarten vorgesehen. Diese Regelungen stellen 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 auch in diesen Angelegenheiten bereits unmittelbar als Partei im Erstverfahren einzubeziehen.

Umweltschutzorganisationen soll auch hinsichtlich der Feststellung gemäß § 26a Abs 5, ob ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf ein Europaschutzgebiet haben könnte, ein nachträgliches Überprüfungsrecht zukommen. Eine Beteiligten- bzw Parteistellung im Screening-Verfahren ist weder für Umweltschutzorganisationen oder Standortgemeinde noch für Umweltschutzorganisationen vorgesehen. Auch hier wäre hingegen sowohl auf Gründen der Rechtssicherheit als auch aufgrund von Art 6 Abs 1 lit b iVm § 9 Abs 2 Aarhus Konvention eine Beteiligung bereits im Feststellungsverfahren geboten, da bei einer solche Entscheidung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht ausgeschlossen sind.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das bloß nachträgliche Überprüfungsrecht verfassungs- und unionsrechtskonform ist, da in Österreich das Recht auf Erhebung von Beschwerden nur Parteien zukommt. Eine Sonderregelung für Umweltschutzorganisationen, die sie der Parteistellung im Erstverfahren beraubt und anders als allen den 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>

Den Erläuternden Bemerkungen zu § 46c ist zu entnehmen, dass ein Revisionsrecht für Umweltschutzorganisationen absichtlich nicht vorgesehen wurde. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das Recht auf Zugang zu Revisionsverfahren vor dem VwGH zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen Umweltorganisationen in anderen Rechtsmaterien sehr wohl zusteht. Dieses ist aufgrund ihres individuellen Interesses an Umweltschutz und der sich daraus ergebenden Parteistellung auch rechtlich geboten und aus verfahrensökonomischen

<sup>8</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

<sup>9</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

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

Gründen durchaus sinnvoll. Dies ergibt sich aus der Judikatur des EuGH<sup>11</sup>, des VwGH<sup>12</sup> und durch Interpretation der Aarhus Konvention, hier va Art 2 Abs 5, nicht mehr zutreffend. Zudem gelten auch hier die oben erwähnten Ausführungen zu Sachlichkeitsgebot und Äquivalenzprinzip.

**ÖKOBÜRO begrüßt die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit, 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.**

### **3. Genereller Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bei artenschutzrechtlichen Ausnahmegewilligungen**

§ 15 Abs 6 Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung sowie §§ 27 Abs 4 und 40 Abs 4 Jagdgesetz legen fest, dass Beschwerden gegen artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen, die zur Verhütung ernster Schäden in Kulturen oder in der Tierhaltung oder ernster Gefahren für die Gesundheit oder das Leben von Menschen durch Großraubwild bei Gefahr im Verzug ohne weiteres Verfahren erlassen werden, keine aufschiebende Wirkung zukommen. Dieser generelle Ausschluss ist im Hinblick darauf, dass eingetretene Schäden gerade in diesen Fällen zum Zeitpunkt der Fällung einer Entscheidung durch das Verwaltungsgericht bereits eingetreten sind und nicht mehr rückgängig gemacht werden können, klar abzulehnen.

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 allgemein gültigen Vorschriften des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (VwGVG) sehen die Gewährung aufschiebender Wirkung zugunsten von Beschwerden an die Verwaltungsgerichte vor, und sind somit weitgehend unionsrechtskonform, wenngleich der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung im Einzelfall durch Bescheid festgelegt werden kann. Gerade im Naturschutz eine Sonderregelung hinsichtlich des einstweiligen Rechtsschutzes zu erlassen, welche den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bezweckt, stellt einen Verstoß gegen Unionsrecht dar.<sup>14</sup> Der generelle Ausschluss ist darüber hinaus unsachlich und somit verfassungsrechtlich nicht zulässig.

### **4. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen, Programmen und Verordnungen**

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und andere Verordnungen – wie etwa artenschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen determinierende Verordnungen nach § 15 Abs 5 Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung – erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinen Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne, Programme und Verordnungen vor.

<sup>11</sup> Statt vieler: EuGH 25.7.2008, C-237/07.

<sup>12</sup> VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

<sup>13</sup> Vgl dazu RS Krizan, <http://www.oekobuero.at/2-vorlaeufiger-rechtsschutz-in-ivu-und-uvp-verfahren-vorrang-vonumweltschutzinteressen-eugh-15012013-rs-c-41610-krian> (30.04.2019).

<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) (30.04.2019).

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> nicht nur Beteiligung, sondern auch Rechtsschutz gegen diese Pläne und Programme zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie, im Bundes-Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) vorgesehen, 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 gesonderten 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 die Möglichkeit, diese Rechtsakte durch Gewährung von Rechtsschutz überprüfen zu lassen.**

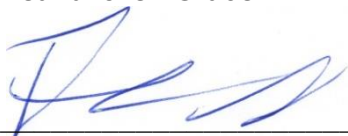
## 5. Übergangsfristen zu kurz gewählt

In § 60a des Gesetzes über Naturschutz sowie in § 32a Jagdgesetz und in § 21a Fischereigesetz 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, wie die Europäische Union, seit Inkrafttreten der Konvention am 30.10.2001, spätestens jedoch seit der Ratifikation durch die Europäische Union und Österreich im Frühjahr 2005. Die Regelung der Rückwirkung von nur einem Jahr würde die „Umsetzungsfrist“ Österreichs zu Unrecht um mehr als eine Dekade verlängern. Die Konsequenz dieser klar europarechtswidrigen Regelung wäre erneute Rechtsunsicherheit für Projektwerbende und die betroffene Öffentlichkeit.

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

Mit freundlichen Grüßen



<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.

Mag. Thomas ALGE  
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung