

An das
Amt der Burgenländischen Landesregierung
Landesrätin Mag.^a Eisenkopf
Europaplatz 1
7000 Eisenstadt

per Email an astrid.eisenkopf@bgld.gv.at

Wien, 29.08.2019

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend das Gesetz über die Anpassung der Burgenländischen Rechtsordnung an die Aarhus-Konvention (Burgenländisches Aarhus-Beteiligungsgesetz)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nehmen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und das europäische Umweltrechtsnetzwerk Justice & Environment Stellung zum Entwurf des Gesetzes über die Anpassung der Burgenländischen Rechtsordnung an die Aarhus-Konvention (Burgenländisches 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.

Die Frist zur Stellungnahme zu dem Gesetz lief von 6.7.2019 bis 30.7.2019 und damit weniger als 4 Wochen. Das Bundeskanzleramt empfiehlt seit 1971 eine Stellungnahmefrist von zumindest 6 Wochen.¹ Auch der österreichische Ministerrat empfiehlt in den von ihm beschlossenen Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung aus 2008 eine Frist von 6 bis 12 Wochen.² Der Begutachtungsentwurf wurde ÖKOBÜRO nicht übermittelt und es erfolgte keine Benachrichtigung der Stakeholderinnen und Stakeholder, wenngleich ÖKOBÜRO in früheren umweltrechtlich relevanten Angelegenheiten per E-Mail benachrichtigt wurde. Entsprechend der Pflicht zur aktiven Einbindung der Öffentlichkeit ist es wünschenswert, dass die Information über derlei Gesetzesvorhaben an die betroffenen Organisationen übermittelt wird und ausreichend Zeit zur Stellungnahme eingeräumt wird, bzw. vorab bereits Kontakt aufgenommen wird. Da die erste Sitzung des Burgenländischen Landtags erst mit 4. September angesetzt ist, besteht auch kein Grund dazu, die Frist hier während der Sommerpause so kurz anzusetzen.

¹ BKA, GZ 53.567-2a/71.

² https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c94848a60c158380160e4bdcfb37f68.de.0/60_8beilage_tv.pdf (27.8.2019).

ÖKOBÜRO begrüßt die Gesetzesinitiative zur Umsetzung der Aarhus Konvention, mit der im Burgenland den europarechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden soll. Anders als im Titel des Gesetzes angegeben dient es augenscheinlich nicht dazu, die Rechtsordnung an die Aarhus Konvention anzupassen, sondern lediglich dazu, diese ans Unionsrecht anzupassen. Während die Novelle eine Verbesserung gegenüber der vorhergehenden Gesetzeslage darstellt, bestehen einige Umsetzungslücken:

1. Die vorliegende Novelle betrifft ausschließlich das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompetenz. Während es jedenfalls positiv ist, dass hier neben dem Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 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 2017³ sowie auf die diebezügliche Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) im Februar 2019⁴. Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt. Der vorliegende Entwurf reicht nicht aus, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen
2. Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“⁵ 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 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

³ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf (30.04.2019).

⁴ 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.

⁵ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

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. Der VwGH hat in seinen Erk v 25.4.2019 Ra 2018/07/0410-9 und Ra 2018/07/0380 bis 0382-9 ausdrücklich festgehalten, dass sich die Wirkung der Partei- und Rechtsmittelbefugnis anerkannter Umweltschutzorganisationen nach dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009 richtet. Demnach unterschlägt der Entwurf daher der betroffenen Öffentlichkeit gute zehn Jahre (!) Rechtsschutz.

5. Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang auf unser Papier „Umsetzung der Aarhus Konvention in den Bundesländern“⁶ sowie das ausführlichere Positionspapier „Umsetzung der Aarhus Konvention“ zu verweisen.⁷

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

Zum vorliegenden Entwurf wird wie folgt Stellung genommen:

1. Zu schwache Einbindung von Umweltorganisationen in Naturschutz-Verfahren

Gem § 52a des Burgenländischen Naturschutz- und Landschaftspflegegesetzes sind künftig anerkannte Umweltorganisationen im Verfahren über Eingriffe in Europaschutzgebiete zu beteiligen. ÖKOBÜRO begrüßt den Bezug auf die Anerkennung nach § 19 Abs 7 UVP-G. Umweltorganisationen haben folgend der elektronischen Kundmachung die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und Akteneinsicht zu nehmen. Das Gesetz verzichtet auf die Benennung als „Partei“ und verwendet stattdessen den Begriff „Beteiligte“. 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. § 52b Abs 4 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 ihn 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.⁸

⁶ ÖKOBÜRO, 2019: „Umsetzung der Aarhus Konvention in den Ländern“, https://www.oekobuero.at/files/322/ub_5_2_umsetzung_der_aarhus_konvention_in_den_landern.pdf (26.8.2019).

⁷ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung der Aarhus-Konvention“, https://www.oekobuero.at/files/320/okoburo_-_aarhus_policy_paper_marz_2018.pdf (26.8.2018).

⁸ EuGH 15.10.2015 C-137/14.

Das Bgld Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz 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.⁹ Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen im § 52a Bgld Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz sinnvoll.

Die gleichen Probleme und Verstöße gelten auch für die Regelungen in § 78 Bgld Jagdgesetz, und § 71 Fischereigesetz, da diese beinahe wortident die beschränkte Einbindung von Umweltschutzorganisationen regeln.

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

ÖKOBÜRO fordert daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen in Fällen der Naturverträglichkeitsprüfungen sowie das ausdrückliche Antragsrecht auf Durchführung eines Feststellungsverfahrens.

2. Beschränkter Rechtsschutz anerkannter Umweltorganisationen

Nach § 52b Bgld Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein nachträgliches Überprüfungsrecht in unterschiedlichen Angelegenheiten, konkret bezüglich Bescheiden gem §§ 5, 23 Abs 7 und 18 Abs 1, sowie § 22e Abs 1, 2. Diese Regelungen stellen eine Umsetzung des Rechtsschutzes im Sinne des Art 9 Abs 2, 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.

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 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

⁹ Etwa: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.

unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.¹⁰

Die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf unionsrechtlich determiniertes Umweltrecht ist weder völkerrechtskonform noch praktisch durchsetzbar. Die Aarhus Konvention sieht vor, dass der Zugang zu Gericht sich auf alle umweltrechtlichen Regelungen bezieht. Als Vertragspartei hat Österreich das entsprechend umzusetzen. Die mangelhafte Implementierung brachte Österreich bereits zwei Rügen der Aarhus Vertragsstaatenkonferenz ein. Darüber hinaus ist die Beschränkung praktisch nicht durchführbar; auch indirekte Wirkungen auf unionsrechtlich geschützte Tier- und Pflanzenarten sind relevant, was bei komplexen ökosystemaren Zusammenhängen nicht trennbar ist. Weiters sind Verwaltungsgerichte vollständig kognitionsbefugt und nicht ans Vorbringen der Beschwerdeführenden gebunden, sondern müssen ex lege alle Umstände untersuchen, die für die Entscheidung relevant sind. Das bewusste Einschränken durch das Gesetz beschränkt in rechtswidriger Weise die Verwaltungsgerichte und wäre daher nicht anzuwenden.

Die gleichen Probleme und Verstöße gelten auch für die Regelungen im Bgld Jagdgesetz und Fischereigesetz, da diese beinahe wortident den eingeschränkten Rechtsschutz von Umweltschutzorganisationen regeln.

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. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen

Im Bereich des Naturschutzes, der Nationalparkverwaltung, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und Verordnungen erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinerlei 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 Judikatur¹¹ Beteiligung und 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 Judikatur¹² und dem Völkerrecht¹³.

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.

¹⁰ EuGH 15.09.1998, C-231/96 *Edis* ua, ECLI:EU:C:1998:401.

¹¹ Etwa: VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017, C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

¹² VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

¹³ ACCC/C/2004/6-Kasachstan, Abs 26, 29b, 35.

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

4. Übergangsfristen zu kurz gewählt

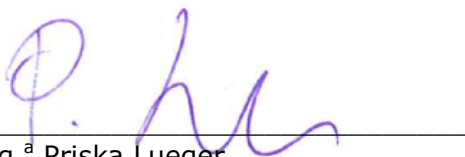
Im gegenständlichen Entwurf wird einheitlich eine Rückwirkungsfrist von nur einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt, die binnen vier Wochen die Anfechtung von Bescheiden gestattet. Diese Rückwirkung ist mit Blick auf die rezente Judikatur des VwGH vom 25.4.2019 Ra 2018/07/0410-9 und Ra 2018/07/0380 bis 0382-9 **unzulässig**. Der Verwaltungsgerichtshof hat in diesen Erk ausdrücklich festgehalten, dass die Rückwirkung jedenfalls bis zum Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009 zu gewähren ist. Insofern ist jedenfalls dieses Datum zu berücksichtigen. Die Festlegung einer Rückwirkungsfrist von nur einem Jahr wäre bereits ab Beschluss des Gesetzes rechtlich nicht anwendbar.

ÖKOBÜRO fordert daher die Anpassung der Übergangsfrist auf den unionsrechtlich gebotenen Zeitraum von 2009.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung



Mag.^a Priska Lueger
Justice & Environment