



WWF Österreich
Ottakringer Straße 114-116
1160 Wien
Österreich

Tel.: +43 1 488 17-0
Fax: +43 1 488 17-44
naturschutz@wwf.at
www.wwf.at

www.facebook.com/WWFOesterreich

An das Amt der Tiroler Landesregierung

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

Ergeht via Email an post@tirol.gv.at

5. September 2019

Stellungnahme des WWF Österreich zum Begutachtungsentwurf betreffend das Gesetz mit dem das Tiroler Naturschutzgesetz 2005, das Tiroler Jagdgesetz 2004 und das Tiroler Fischereigesetz 2002 geändert werden (Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019)

Sehr geehrte Damen und Herren, als anerkannte Umweltschutzorganisation nimmt der WWF Österreich hiermit Stellung zum Entwurf des Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetzes 2019. Damit unterstützen wir vollinhaltlich die entsprechende Bewertung von ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und des europäischen Umweltrechtsnetzwerks Justice & Environment.

Die Republik Österreich ist bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention seit Jahren säumig. Insofern ist der vorliegende Entwurf der Landesregierung grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung, der jedoch aufgrund gravierender Defizite viel zu schwach ausfällt. Zentrale Punkte verstoßen gegen Unionsrecht und widersprechen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, dazu kommen noch etliche Konflikte mit Völker- und Verfassungsrecht. Diese Schwächen müssen bis zur Beschlussfassung dringend behoben werden. Ansonsten droht Rechtsunsicherheit für Projektwerbende, Behörden und Umweltschutzorganisationen.

Umwelt und Natur brauchen gerade in heiklen Verfahren eine starke Stimme. Da die gravierenden Folgen von Klimakrise, Artensterben und Bodenverbrauch immer spürbarer werden, ist die umfassende Einbindung anerkannter Umweltorganisationen wichtiger denn je. Die wehrlose Natur muss in Verfahren besonders stark vertreten werden, um einen fairen Ausgleich der Interessen zu gewährleisten. Ansonsten drohen hohe Folgekosten für Umwelt und Gesellschaft. **Der WWF Österreich fordert daher eine umfassende Umsetzung aller völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs anstelle der von der Landesregierung geplanten Schmalspur-Lösung.**

Hauptkritikpunkte im Überblick:

Die Novelle betrifft ausschließlich das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompetenz. Während es 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 EU, sondern auch Österreich. Demnach trifft Österreich und die Bundesländer dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die



WWF Österreich
Ottakringer Straße 114-116
1160 Wien
Österreich

Tel.: +43 1 488 17-0
Fax: +43 1 488 17-44
naturschutz@wwf.at
www.wwf.at

www.facebook.com/WWFOesterreich

Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, nur 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 2017¹ sowie auf die diebezügliche Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) im Februar 2019². Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt. Der vorliegende Entwurf reicht nicht aus, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen.

Der Entwurf enthält keine Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen, gegen Verordnungen Rechtsmittel zu erheben. Dies ist nach wie vor eine unzulässige Lücke im Rechtsschutz, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch die Nicht-Aufnahme in die Novelle verpasst es der Gesetzgeber, klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit zu schaffen. Denn wie schon der EuGH und der Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“³ festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen.

Generell scheint der Rechtsschutz deutlich hinter den üblichen Rechtsschutzstandards zurückzubleiben. Die Präklusionsregeln des AVG werden nachgebaut und keine Parteistellung gewährt. Dies führt zu mehreren Konflikten mit Völker-, Unions- und Verfassungsrecht und damit Rechtsunsicherheit von Projektwerbenden, Behörden und Umweltschutzorganisationen.

Die Übergangsbestimmungen der Novelle sehen teilweise gar keine Rückwirkung vor, teilweise nur eine solche bis zum 28. März 2018. 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. Der VwGH hat in seinen Erkenntnis vom 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 der betroffenen Öffentlichkeit gute neun Jahre Rechtsschutz. Dazu verweisen wir auf die ÖKOBÜRO-Analyse zur „Umsetzung der Aarhus Konvention in den Bundesländern“⁴ sowie das Positionspapier „Umsetzung der Aarhus Konvention“⁵.

¹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf

² Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus-Konvention:

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.

³ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

⁴ 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).

⁵ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung der Aarhus-Konvention“, https://www.oekobuero.at/files/320/okoburo_-_aarhus_policy_paper_marz_2018.pdf (26.8.2018).



WWF Österreich
Ottakringer Straße 114-116
1160 Wien
Österreich

Tel.: +43 1 488 17-0
Fax: +43 1 488 17-44
naturschutz@wwf.at
www.wwf.at

www.facebook.com/WWFOesterreich

Im Detail nehmen wir zum vorliegenden Entwurf gemäß der aktuellen ÖKOBURO-Stellungnahme wie folgt Stellung:

1. Zu schwache Einbindung in Naturschutz-Verfahren

Gemäß § 14 des Tiroler Naturschutzgesetzes sind künftig anerkannte Umweltorganisationen im Verfahren über Eingriffe in Europaschutzgebiete einzubeziehen. Umweltorganisationen haben folgend der elektronischen Kundmachung die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und Akteneinsicht zu nehmen. 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. Das Gesetz geht nicht konkret darauf ein, welche Stellung im Verfahren gewährt wird, da es jedoch die Rechte anerkannter Umweltorganisationen in § 14 Abs 10 lit a-e aufzählt und diese ohnehin Parteien zukommen, ist fraglich, ob Parteistellung iSd § 8 AVG gewährt werden soll.

Ebenso ist kritisch zu sehen, dass eine Form der Präklusion für nachfolgende Rechtsmittel festgeschrieben werden soll. § 43 Abs 6 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 ihm 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.⁶

Das Tiroler Naturschutzgesetz sieht leider kein Recht zur Einleitung eines Feststellungsverfahrens vor, also zur Frage, ob eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Zwar können sich Umweltorganisationen in Feststellungsverfahren beteiligen, diese aber nicht einleiten. Es ist dennoch davon auszugehen, dass ihnen das Recht zukommt, die fehlende Durchführung eines solchen Verfahrens geltend zu machen, wie der VwGH bereits bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt hat.⁷ Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen sinnvoll.

Der WWF 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 § 43 Abs 6 Tiroler Naturschutzgesetz erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein Recht auf Beschwerde ans LVwG in unterschiedlichen Angelegenheiten, konkret bezüglich Bescheiden gem §§ 14 Abs 4 erster und zweiter Satz, 23 Abs 2, 3 lit a sowie § 24 Abs 2 und 3 lit a und 25 Abs 1 lit a-e, g. Diese Regelungen stellen eine Umsetzung des Rechtsschutzes

⁶ EuGH 15.10.2015 C-137/14.

⁷ Siehe als Beispiel: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.



WWF Österreich
Ottakringer Straße 114-116
1160 Wien
Österreich

Tel.: +43 1 488 17-0
Fax: +43 1 488 17-44
naturschutz@wwf.at
www.wwf.at

www.facebook.com/WWFOesterreich

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, anstatt ihnen ein reines Beschwerderecht einzuräumen.

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 unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.⁸

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 Tiroler Jagdgesetz und Tiroler Fischereigesetz, da diese beinahe wortident den eingeschränkten Rechtsschutz von Umweltschutzorganisationen regeln.

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

Der WWF Österreich begrüßt die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit, fordert jedoch die rechtlich notwendige volle Parteistellung in diesen Bereichen. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass die Pflicht zur Einräumung von Rechtsschutz über das Unionsrecht hinausgeht und nicht dahingehend beschränkt werden darf.

⁸ EuGH 15.09.1998, C-231/96 *Edis* ua, ECLI:EU:C:1998:401.



WWF Österreich
Ottakringer Straße 114-116
1160 Wien
Österreich

Tel.: +43 1 488 17-0
Fax: +43 1 488 17-44
naturschutz@wwf.at
www.wwf.at

www.facebook.com/WWFOesterreich

3. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und Verordnungen erlassen. Der Gesetzesentwurf sieht aber keinerlei Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme vor. In die Erstellung bestimmter Verordnungen sind künftig zwar auch anerkannte Umweltorganisationen einzubeziehen, zugleich sieht § 30 Abs 2a (neu) jedoch vor, dass die fehlende Einbeziehung der Rechtskraft der Verordnung nicht entgegensteht. Damit ist der Regel zur Beteiligung gleich mit deren Einführung die Wirksamkeit entzogen. Für alle anderen Pläne, Programme und Verordnungen wäre gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus-Konvention und auch der aktuellen Judikatur⁹ Beteiligung einzuräumen. Für alle Pläne, Programme und Verordnungen wäre Rechtsschutz 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 Judikatur¹⁰ und dem Völkerrecht¹¹. Eine Lösung analog zu jener im Entwurf zum Bundes-Immissionsschutzgesetz-Luft wäre naheliegend. 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 zu Verzögerungen als rechtlich relevante Vorfrage führen kann. **Der WWF Österreich fordert daher eine Möglichkeit für die betroffene Öffentlichkeit, sich an der Erstellung von Plänen und Programmen zu beteiligen, sowie den gebotenen Rechtsschutz gegen diese Rechtsakte.**

4. Übergangsfristen zu kurz gewählt

Im Entwurf wird eine Rückwirkungsfrist bis 28.3.2016 gewährt. Diese ist aber mit Blick auf die rezente Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs vom 25.4.2019 Ra 2018/07/0410-9 und Ra 2018/07/0380 bis 0382-9 unzulässig. Der VwGH hat darin ausdrücklich festgehalten, dass die Rückwirkung bis zum Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009 zu gewähren ist. Insofern ist jedenfalls dieses Datum zu berücksichtigen. Die Festlegung einer derart kurzen Rückwirkungsfrist wäre bereits ab Beschluss des Gesetzes rechtlich nicht anwendbar. **Der WWF fordert daher die Anpassung der Übergangsfrist auf den unionsrechtlich gebotenen Zeitraum von 2009.**

Mit freundlichen Grüßen

Christoph Walder

Bereichsleiter Naturschutz, WWF Österreich

⁹ Etwa: VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017, C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

¹⁰ VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

¹¹ ACCC/C/2004/6-Kasachstan, Abs 26, 29b, 35.