



Bericht zum GSV Forum: „UVP-Verfahren Neu – Programmierter Stillstand bei Infrastrukturprojekten?“

Der schleppende Fortschritt bzw. überhaupt Stillstand bei vielen wichtigen Infrastrukturprojekten Österreichs im Sektor Mobilität war Anlass für ein GSV Forum zum Thema „UVP-Verfahren Neu – Programmierter Stillstand bei Infrastrukturprojekten?“ am 9. November 2016 im Haus der Ingenieure in Wien. Es ist nicht die Finanzierung, an der die Umsetzung von Projekten scheitert, sondern überbordende Regulierungen und ausufernde Verfahren. Leider wird auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), grundsätzlich ein nützliches und notwendiges Instrument zum Schutz der Umwelt und der Anrainer, zunehmend dazu benutzt, um notwendige und mehrfach geprüfte Projekte zu verzögern oder überhaupt zu verhindern. Wenn Österreich seine Wettbewerbsfähigkeit und damit seinen Wohlstand behalten will, müsse vom Gesetzgeber schleunigst dafür gesorgt werden, dass die Verfahrensdauer wie vorgesehen ein Jahr nicht überschreitet, war die einhellige Meinung der Unternehmensvertreter.

Das eine Jahr steht nur auf dem Papier, in der Praxis dauern diese Verfahren aufgrund der zahlreichen Einspruchsmöglichkeiten und komplexen Instanzenwege bis zu zehn Jahre und länger. Die Unternehmensvertreter am Podium bringen dazu Beispiele:

Verfahren sind zu komplex und langwierig

So begann etwa die ASFINAG im Jänner 2003 mit der Erstellung eines Vorprojektes für die Fürstenfelder Schnellstraße (S 7). Baubeginn sollte, je nach Abschnitt, 2006 bis 2007 sein und die Verkehrsfreigabe zwischen 2009 und 2010 erfolgen. Im Mai 2008 wurde der UVP-Antrag gestellt, im September 2011 gab es den erstinstanzlichen Bescheid. Dieser wurde vom Verfassungsgerichtshof im Dezember 2012 wieder aufgehoben, aufgrund der Befangenheit eines Aufsichtsrates, der sowohl für die ASFINAG als auch das BMVIT tätig war. Nun könnte man glauben, es wäre ein Formschritt gewesen, diesen Bescheid zu wiederholen. Dazu **Alexander Walcher**, Geschäftsführer ASFINAG Bau Management: „So war es definitiv nicht, erst 2015 bekamen wir wieder einen erstinstanzlichen Bescheid.“ In rund acht Jahren sind natürlich viele gesetzliche Grundlagen wie beispielsweise das Immissionsschutzgesetz Luft geändert worden, die in das Projekt eingearbeitet werden müssen. Gerade hier gebe es wieder günstige Angriffspunkte für Projektgegner. Walcher: „Der Bescheid wurde am 26. März 2015 sofort wieder beeinsprucht. Dabei war das Projekt seitens der Bevölkerung sehr wohl gewollt.“ Nun beschäftigte sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Thema. Seit dem 20. Oktober 2016 hat die ASFINAG zwar endlich den zweitinstanzlichen Bescheid für beide Abschnitte in Händen und will dieses Projekt nun ausschreiben und 2017 zu bauen beginnen. Aber: es könnten noch die Höchstgerichte angerufen werden und diese anders entscheiden als das Bundesverwaltungsgericht. Walcher: „Die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichtes wurde der Öffentlichkeit und den Unternehmen als Erleichterung und Beschleunigung der Behördenverfahren angepriesen. In der Praxis bringt dieses aber zusätzliche Unsicherheit.“ Es sei aber schwierig, jemand einen Vorwurf zu machen. Walcher: „Die Parteienrechte sind zweifellos wichtig. Diese werden jedoch immer ausufernder genutzt. Die Gutachter der Behörde stehen mittlerweile regelrecht im Kreuzverhör. Wichtig ist die Rechtssicherheit. Ein Bescheid, der leicht angreifbar ist, hilft uns nicht. Bei der S7 hatten wir tausende Seiten Papier, ein Widerspruch ist da nicht auszuschließen und damit sind wir wieder angreifbar. Es ist für den Projektwerber mittlerweile unmöglich, fehlerfreie Unterlagen zu erstellen.“ Prinzipiell sollte ein UVP-Verfahren ein Jahr und das Bundesverwaltungsgericht ein halbes Jahr mit dem Thema beschäftigt sein. Walcher: „Irgendwann wird es hoffentlich so weit sein. Die Verfahren sind derzeit zu komplex und langwierig. Parallel zum S7-Verfahren laufen noch drei Naturschutzverfahren, drei Landesstraßenverfahren, zwei Wasserrechtsverfahren und zwei Verfahren zum Schutz landwirtschaftlicher Kulturlflächen. Und bei all diesen Verfahren können wieder Berufungen oder Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof gerichtet werden. 3.000 Auflagen für ein Autobahnprojekt, davon 2.000 während des Baues und 1.000 während des Betriebes seien keine Seltenheit mehr. Mittlerweile bewirtschaftet die ASFINAG 1.200 ha an Ausgleichsflächen.“

Trotz Bürgerbeteiligung kaum Fortschritte

Ein weiteres prominentes Beispiel präsentiert **Günther Ofner**, Vorstandsdirektor des Flughafens Wien, die sogenannte „dritte Piste“. Dazu begann die Planung bereits 1999, eine rechtskräftige Genehmigung gibt es bis heute nicht. „Und das, obwohl der Flughafen Wien von Anfang an darauf bedacht war, einen Konsens mit allen Beteiligten im Wege eines Mediationsverfahrens herzustellen und 2005 auch tatsächlich einen Mediationsvertrag abgeschlossen hat, mit dem der Flughafen freiwillig zahlreiche Verpflichtungen übernommen hat, die auch laufend erfüllt werden.“ Mit dem größten Teil der Stakeholder gibt es auch Rechtsfrieden. Mittlerweile dauert das Verfahren mehr als zehn Jahre und man warte auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes. Ofner: „Wir gehen nach wie vor von einem bestätigenden Bescheid aus. Ein rechtskräftiger Bescheid schützt jedoch nicht davor, dass das Höchstgericht zu einer anderen Entscheidung kommt. Vor 2019/2020 ist daher mit keiner Rechtssicherheit zu rechnen.“

Große Infrastrukturprojekte seien laut Ofner mit den heutigen Instrumentarien kaum noch umsetzbar: „Wir müssen uns irgendwie durchkämpfen. Bis jetzt sind allein für den Flughafen 22 Mio. Euro an Verfahrenskosten angefallen, auf Seite der Behörde ist es sicher auch ein großer Betrag. Eine umfassende Novellierung des UVP-Gesetzes wäre notwendig. Es ist derzeit leider so, dass jeder mit auch nur minimalem juristischen Wissen durch verfahrensverzögernde Maßnahmen Schäden für die Volkswirtschaft in Millionenhöhe verursachen kann, ohne selbst ein Risiko einzugehen.“ In vielen Fällen stünden rein egoistische Einzelanliegen oder finanzielle Interessen dahinter und nicht berechnete Umweltauflagen. Hinderlich seien auch durch EU Regelungen vervielfachte, inhaltlich unsinnige UVP-Feststellungsansuchen. Gleichzeitig gebe es viel Potential bezüglich wichtiger Infrastrukturprojekte: „Viele Investoren können morgen hunderte Millionen oder gar Milliarden ohne Belastung der öffentlichen Hand mobilisieren, aber zahlreiche Projekte sind seit Jahren blockiert.“

UVP-Auflagen verteuern Projekte

Von diesen verfahrenstechnischen Behinderungen sind keineswegs nur spektakuläre Großprojekte betroffen. „Bei einer Umfahrung mittels einer zweispurigen 15 Kilometer langen Landesstraße haben wir 1100 Auflagen bekommen“, gibt der Straßenbaudirektor Niederösterreichs, **Josef Decker**, zu bedenken. „Und abgesehen davon, dass die Auflagen Landesstraßen mittlerweile um 10 bis 20 Prozent verteuern, haben diese Auflagen auch personalintensive Folgewirkungen. Es muss ja dafür gesorgt werden, dass diese Auflagen dauerhaft eingehalten werden.“ Als Beispiel einer einfachen UVP-Auflage nennt Decker eine Ausgleichsfläche für 25 Rinder. Decker: „Die Volkswirtschaft zahlt hier bare Münze ein, wie viel ist uns das tatsächlich wert?“ Ofner konstatiert fehlende Transparenz, die zusätzlichen Kosten würden einfach nicht erhoben. Dieses Zahlenwerk müsse bekannt sein und für die politische Diskussion zur Verfügung stehen. Ofner: „Derzeit wird dieses Thema hingegen unter den Teppich gekehrt.“

Während seit der Markteinführung des Smartphones sieben Jahre vergangen sind, fehle es auch 25 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhanges an adäquaten Straßen- und Bahnverbindungen zu den einstigen Ostblockländern, betont Decker. Decker: „Was wollen wir haben? Wohlstand und Wachstum? Dann muss erreicht werden, dass UVP-Verfahren nur mehr ein bis maximal zwei Jahre dauern. Vor 1999 war das schließlich auch noch möglich. Außerdem beginnen wir schließlich nicht bei null, es handelt sich um ausgereifte und genehmigungsfähige Projekte. Nachbesserungen bezogen auf die Umwelt bleiben ohnehin unbestritten.“

Durch lange Verfahren steigt wirtschaftliche Unsicherheit

Wenig überraschend sind auch Kraftwerksbauten von dieser Thematik betroffen. Die VERBUND Hydro Power, die 127 Wasserkraftwerke in Österreich und Bayern betreibt, musste ebenfalls die Erfahrung machen, dass Verfahren wesentlich länger dauern als gesetzlich vorgesehen. Als Grund dafür ortet **Herfried**

Harreiter, Prokurist der Verbund Hydro Power, neben der komplexen Abstimmung mit den Betroffenen auch mangelnde Ressourcen bei den Genehmigungsbehörden, insbesondere bei den Sachverständigen. Harreiter: „Investitionsentscheidungen bei Energieprojekten sind alleine aufgrund der volatilen Stromerlöse und aufgrund von regulatorischen Themen extrem schwierig. Durch die lange Verfahrensdauer bei UVP Verfahren werden diese Unsicherheiten bezüglich der Wirtschaftlichkeit von Projekten weiter erhöht.“ In den letzten zehn Jahren gelang es der Hydro Power nur einmal, innerhalb des vorgesehenen einen Jahres die UVP-Genehmigung zu bekommen. Bei diesem Projekt gab es jedoch wenig betroffene Anrainer, die Bauarbeiten fanden unter Tage statt und es handelte sich „lediglich“ um die Erweiterung einer Bestandsanlage. Eine besondere Herausforderung war auch ein Kraftwerksprojekt, welches auf schweizerischen und österreichischen Staatsgebiet liegt, womit parallele Verfahren in beiden Ländern erforderlich waren. Zusammenfassend ist für den Erfolg eines Verfahrens die Abstimmung mit den Betroffenen und eine umfangreiche und intensive Vorbereitung ausschlaggebend.

„Ich kann Herrn Decker in vielen Punkten zustimmen“, betont Sabine Kühschelm, Leiterin der Gruppe Infrastrukturverfahren und Verkehrssicherheit im BMVIT. Die Verfahren sind einfach komplexer und damit zeitaufwändiger geworden, weshalb diese in wenigen Monaten nicht abwickelbar seien.

Wo müsste man ansetzen?

Walcher sieht Probleme bei den Gutachtern: „Es wäre von Vorteil, würden sich die Gutachter konzentrierter und schneller mit der Materie auseinandersetzen. Es gibt auch keine Maßnahmen, um Gutachter zu motivieren, ihre Inhalte rechtzeitig zu liefern, Pönalen sind nicht vorgesehen.“ Kühschelm sieht das anders: „Die Behörde kann dem Sachverständigen den Auftrag entziehen, beispielsweise wenn dieser konstant nicht erreichbar ist“. Bezüglich Pönale sei jedoch das BKA zuständig, welches von dieser Idee wenig begeistert sei. Harreiter bestätigt das Gutachter-Problem: „Uns wurden beispielsweise Schlüsselgutachter abgezogen, weil ein anderes Projekt für wichtiger erklärt wurde.“

Decker sieht als Knackpunkt, dass die Projekte bei längeren Verfahren aufgrund gesetzlicher Änderungen immer wieder nachgebessert werden müssen. Es wäre sinnvoll, dass der zum Zeitpunkt der Einreichung letztgültige technische Stand für das ganze Verfahren gelten würde. Kühschelm ergänzt, dass es der Behörde durchaus „keinen Spaß“ mache, neue Gegebenheiten im Verfahren zu berücksichtigen, sobald es diese aber gibt, muss die Behörde dies berücksichtigen.

Walcher sieht ein gegenseitiges Aufrechnen von ökologischen und volkswirtschaftlichen Kosten kritisch, aber „wir verlieren langsam die Proportionen: Das Pendel schlägt derzeit zugunsten viel Umweltschutz und weniger in Richtung, was die Menschen brauchen, aus“.

Ofner nennt ein weiteres aktuelles Beispiel aus dem Bahnbereich, die Götzendorfer Spange, mit deren Konzeption man vor 20 Jahren begonnen hat. Das Projekt wird mittlerweile nicht mehr verfolgt. Es gibt jetzt zwar eine „neue und vernünftige Lösung“ entlang der A4, bis zu einer entsprechenden Realisierung werde es jedoch 20-25 Jahre dauern. Dabei biete gerade der Raum Wien Bratislava großes Potential, die zwei Städte sind schließlich lediglich 50 km voneinander entfernt. Auch die Tatsache, dass eine Stadt wie Wien keinen kompletten Autobahnumfahrungsring besitzt, hat Auswirkungen auf die Umwelt, da viele Lkw mangels Alternativen durch die Stadt fahren müssen. Der volkswirtschaftliche Schaden fehlender Verbindungen müsse errechnet werden. Ofner regt an, einmal einen „Nicht-Infrastruktur-Bericht“ zu erstellen, in dem alle Probleme und Folgekosten aufgelistet werden sollten. Walcher ergänzt, dass die ASFINAG derzeit jährlich 100 bis 200 Millionen Euro mehr in Straßenprojekte investieren und damit Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen könnte, wenn Genehmigungen rascher vorlägen. Mit einer Milliarde Bauvolumen könnten schließlich 10.000 Arbeitsplätze gesichert werden.

In einem Rechtsstaat müssen nach Klärung des Sachverhaltes Entscheidungen getroffen werden, ist Ofner überzeugt: „Der Gesetzgeber muss die Verfahren in angemessener Zeit durchführen. Vieles ist durch kleine Eingriffe ins Verfahrensrecht lösbar.“ An mangelnder Vorbereitung kann es jedenfalls nicht liegen, betont Ofner: „Derzeit kann ohnehin erst in ein Verfahren eingestiegen werden, wenn alles fertig geplant ist.“

Walcher sieht Individual- und Partikularinteressen, die oft keinen wirklichen Projektbezug haben, als großes Hindernis. Walcher: „Will die Gesellschaft das weiter zulassen?“ Kühschelm merkt dagegen an, dass ein Bezug zum Projekt sehr wohl vorhanden sein muss, um beeinspruchen zu können. Decker sieht das differenzierter, es gebe Menschen von außerhalb, die sich genau ansehen, wo man einhaken kann und bei welchen Anrainern man ansetzen muss, um etwas zu verhindern.

Wer aller kann Parteienstellung in einem UVP Verfahren erhalten?

Eine Nichtregierungsorganisation (NGO) kann durch einen Bescheid von Lebensministerium und Wirtschaftsministerium Parteienstellung erhalten, informiert Kühschelm. Diese Organisation muss den Schutz der Umwelt verfolgen, mehr als drei Jahre existieren und einen Bezug zum betroffenen Bundesland haben. Derzeit sind es ca. 50 NGOs wie zum Beispiel VIRUS, GLOBAL 2000 oder der WWF. Auch Bürgerinitiativen können ihr Parteienrecht im Verfahren ausüben, wenn sie von mindestens 200 Personen getragen werden. Walcher merkt hier an, dass bei Verfahren, die fünf bis zehn Jahre dauern, überprüft werden sollte, ob diese 200 Personen diese Bürgerinitiative überhaupt noch unterstützen. Walcher: „In dieser Zeit könnten diese Unterstützer die Lage schon wieder ganz anders sehen.“

Dem Vorschlag aus dem Publikum, mehr Klarheit mit noch mehr Richtlinien zu schaffen, steht das Podium skeptisch gegenüber. Kühschelm: „Wir sind eigentlich dabei, all diese Vorschriften und Richtlinien zu verschlanken. Man kann nicht jeden Sachverhalt mit Regeln erfassen, das macht den Prozess starr und verhindert individuelle Anpassungen.“

Neue Richtlinie bringt weitere Verschärfung

Zu der EU-Richtlinie zur UVP aus 1985 gibt es seit 2014 eine Änderungsrichtlinie, die zusätzliche Prüfbereiche (Schutzgüter, biologische Vielfalt, Flächenverbrauch, neue Risikobewertung für Unfälle oder Katastrophen etc.) schafft und umfassendere Prüfungen zur Feststellung einer UVP-Pflicht vorsieht. Diese Richtlinie ist bis 16. Mai 2017 von allen Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen. Eine entsprechende Gesetzesnovelle geht in Österreich 2017 in Begutachtung. Wird das UVP-Verfahren damit endgültig zum Overkill für Infrastrukturprojekte?

Dazu Kühschelm: „Mit dieser Richtlinie wird die UVP jedenfalls umfangreicher und aufwendiger. Wir sehen einige Punkte sehr kritisch, wie z.B., dass die Technik, die eingesetzt werden soll, gemäß Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) im Vorhinein bekannt sein muss. Laut Experten ist das gar nicht möglich. Beispielsweise ist die Materialzusammensetzung in einem Berg beim Bau eines Tunnels nicht im Detail vorhersehbar. Das BMVIT ist jedenfalls bemüht, alle Verfahren in seinem Zuständigkeitsbereich so rasch wie möglich abzuwickeln.“

21.11.2016, WEINER