

GENEHMIGUNGSVERFAHREN

**POSITIONSPAPIER DES
BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN
JUNI 2023**



GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich im Rahmen seines Arbeitsprogramms „Herausforderungen für Standort und Beschäftigung in Hinblick auf die Klima- und Energiepolitik“ mit Fragen auseinandergesetzt, wie die Transformation zu einer nachhaltigen, dekarbonisierten Wirtschaft am besten und im Sinne der Sicherung des Wirtschafts- und Beschäftigungsstandortes gestaltet werden kann.

Im Zuge dessen hat sich der Beirat mit Themen, die Investitionen, Genehmigungsverfahren für Investitionen und Qualifikationen für die Transformation betreffen, beschäftigt. Investitionen sind Ausdruck des Vertrauens in die Zukunft und eine zentrale Größe für die Weiterentwicklung der Wirtschaft, der Beschäftigung und des Wohlstands einer Gesellschaft. Ein großer Teil des Investitionsbedarfs entfällt auf die Stromerzeugung, auf den Ausbau und die Modernisierung erneuerbarer Energieträger und der Stromnetze sowie auf Investitionen in die Infrastruktur, den Verkehrssektor und Wohngebäude. Neben den erforderlichen Investitionen stehen ebenso die Verfügbarkeit der notwendigen Qualifikationen für die Transformation als Faktoren bei sich ändernden Wertschöpfungsketten im Zentrum, um einerseits Engpässe zu vermeiden und andererseits Marktchancen nutzen zu können.

Im internationalen Wettbewerb stellt sich die Frage, wie der Schutz der energieintensiven Industrie vor Carbon Leakage beim Auslaufen der freien Zertifikatszuteilung im EU-Emissionshandel durch den beabsichtigten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) als gleichwertiger Carbon-Leakage-Schutz gelingen kann.

In diesem Positionspapier des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der Sozialpartner geht es darum, wie der Rahmen für Investitionen angesichts langer Verfahrensdauern optimiert und lange Genehmigungsverfahren beschleunigt werden können.

Aufgrund langer Verfahrensdauern besteht aus Sicht der Sozialpartner großer Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial bei der Gestaltung des Rahmens für die Umsetzung von Projekten und Investitionsvorhaben. Bei der Gestaltung des Rechtsrahmens für Investitionen kommt es auch darauf an, gleichzeitig für Rechts- und Planungssicherheit, möglichst unbürokratische Abläufe sowie für eine Abwägung unterschiedlicher Interessen zu sorgen. Es braucht einen weiteren Blick als bisher, wo die öffentliche Diskussion sich hauptsächlich um die Umweltverträglichkeitsprüfung gedreht hat. Die Sozialpartner begrüßen wichtige Schritte in der Novelle zum UVP-G (UVP-G-Novelle 2023), sehen aber zahlreiche, weitere Handlungsfelder im Rechtsrahmen für Genehmigungen.

Dies betrifft u.a. Fragen

- der Planungskultur mit verbindlicher Planung und Optimierung der Planungskoordination,
- der Ressourcenausstattung (Behörden, Gerichte, Sachverständige),
- des Anlagengenehmigungsverfahrens,
- der Planungssicherheit durch moderne Schutzstandards und
- der besseren Abstimmung zwischen Landesnaturschutz und der Bundesinfrastrukturplanung.

Die Fragen und Lösungsansätze wurden auch in Workshops mit den externen Expert:innen Prof. Wilhelm Bergthaler (JKU), DI Gerhard Christiner (APG), Prof. Dragana Damjanovic (TU) und DI. Wolfgang Hafner (APG) diskutiert und erarbeitet.

Handlungsfelder aus Sicht der Sozialpartner sind:

1. Verbesserung der Planungskultur, verbindliche Planung und Optimierung der Planungskoordination (insbesondere in den Bereichen Energie/Verkehr)

Die Sozialpartner stellen fest, dass ein wesentlicher Faktor für die lange Dauer von Genehmigungsverfahren vor allem im Infrastrukturbereich darin besteht, **dass es schon an den nötigen rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen für eine verbindliche Infrastrukturplanung insbesondere auf der Bundesebene fehlt. Darüber hinaus mangelt es auch an Bestimmungen für die nötige Koordination und Abstimmung zwischen der Bundesinfrastrukturplanung mit der Landesplanung. Solche Bestimmungen müssen vom Grundgedanken ausgehen, dass Raumordnung eine von Bund und Ländern kooperativ wahrzunehmende Staatsaufgabe ist.** Betrachtet man einzelne Infrastrukturverfahren, wie etwa das zur Errichtung der 380kV-Salzburgleitung, so stellt man fest, dass schon die Trassenfindungsprozesse im Vorlauf, bevor überhaupt ein Antrag auf Einleitung des nötigen UVP-Verfahrens gestellt werden kann, viel Zeit in Anspruch nehmen, aber den Nachteil haben, dass sie in keine verbindlichen Planungsfestlegungen münden. Das hat zur Folge, dass alle Fragen zum Bedarf und zur Wahl der richtigen Projektvarianten bzw. Trassen in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren von Grund auf wieder gestellt werden können, dort aber nicht beantwortbar sind. Das belastet die Genehmigungsverfahren enorm, ohne dass dort diese Fragen geklärt werden können.

Im Sozialpartnerpapier „[Investitionen in eine nachhaltige Zukunft – Chancen einer klimaverträglichen und nachhaltigen Energieversorgung, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltpolitik](#)“ (2017) haben die Sozialpartner schon seinerzeit für den Bereich Energiewirtschaft eindringlich festgehalten (S.10f):

- Relevante Projekte für eine Energiewende sollen einen anerkannten Rechtsstatus erhalten, um Grundsatzdiskussionen auf Projektebene zu vermeiden. Dazu werden Planungsdokumente erstellt, welche die Rahmenplanung übergeordneter, öffentlicher Infrastruktur festlegen. Die Aufnahme eines Projekts in das

Planungsdokument bedeutet die Feststellung des überwiegenden öffentlichen Interesses an seiner Durchführung bzw. der Notwendigkeit von Ausbauprojekten. Diese verbindlichen Planungsunterlagen ermöglichen eine koordinierte Infrastrukturentwicklung, die Zielkonflikte auf integrative und übergeordnete Weise aufzulösen trachtet. Dazu ist die koordinierte Abstimmung von Bundesfachplanungen und Landesraumordnung erforderlich.

- Eine frühzeitige Trassensicherung für alle Trassenprojekte wie im Energie-Infrastrukturgesetz soll der Vermeidung späterer Komplikationen dienen: Mit der Aufnahme von Projekten in dieses Planungsdocument werden Schritte gesetzt, um eine Heranwidmung von Siedlungsgebieten (heranrückende Wohnbebauung) etc. hintanzuhalten (Berücksichtigungsgebot).

Selbiges ist auch zum **Bereich Verkehr** (Straße, Schiene, Luftfahrt) ausgedrückt worden (S.11):

- Analog zum Bereich Energiewirtschaft soll die Festlegung übergeordneter Planung in einem Bundesgesetz sichergestellt werden. Genauso ist die Trassensicherung zur Vermeidung z.B. der heranrückenden Wohnbebauung bei Verkehrsprojekten einzuführen. Diese verbindlichen Verkehrsfachplanungen ermöglichen eine koordinierte Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger unter Berücksichtigung der Ziele auf integrative Weise.

Besonders eindringlich zeigt sich das Problem an den derzeit anstehenden Projekten für eine Energiewende. Es braucht deutlich mehr Erzeugungsanlagen sowie einen massiven Ausbau der Netze. Das Problem beginnt schon damit, dass der Ausbaubedarf noch größer sein dürfte, als er in den Zielbestimmungen des **Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzes** angegeben ist. Vor allem fehlen aber nachfolgende Bestimmungen, die klarstellen, für welche Anteile dieser Ziele die Bundesländer jeweils nun verpflichtet sein sollen. Generell leidet der derzeit in Ausarbeitung befindliche integrierte Netzinfrasturkturplan darunter, dass er ein Dokument ohne jede Rechtsqualität sein wird. Selbst wenn es in den Vorlaufprozessen zu diesem Dokument zu Einigungen kommen sollte, so fehlt es trotzdem an jeglicher Verbindlichkeit für die überörtliche Raumordnung in den Bundesländern, ebenso wie für die nachfolgenden Genehmigungsverfahren.

Die Sozialpartner begrüßen die Novelle zum UVP-G (UVP-G-Novelle 2023), die dort gesetzten Schritte zur Beschleunigung von Energiewendevorhaben, aber es braucht noch mehr und v.a. mehr für kleinere Anlagen unterhalb der UVP-Schwelle.

Der Ministerratsvortrag vom 11.1.2023 zum Erneuerbaren Ausbau Beschleunigungsgesetz (EABG) enthält aus Sicht der Sozialpartner begrüßenswerte Punkte, die in die richtige Stoßrichtung gehen (zum Beispiel die verbindliche Planungscoordination, eine Verfahrenskonzentration – one-stop-shop, die Verfahrensbeschleunigung, eine Kundmachungsplattform, ...) und wird dahingehend von den Sozialpartnern begrüßt, die diese Punkte zum Teil auch schon im Sozialpartner-Papier von 2017 (siehe auch Erwähnung auf S.2) identifiziert haben.

2. Bessere Ressourcenausstattung (Behörden, Gerichte, Sachverständige) und weitere Professionalisierung von Verfahrensleitern

Einen großen Verzögerungsfaktor stellen die oftmals mangelnden personellen Ressourcen bei Verfahrensleitern und Amtssachverständigen in den Behörden dar. Für rasche und effiziente Genehmigungsverfahren sind ausreichende und gut ausgebildete Sachverständige unumgänglich. Bei steigender Zahl und Komplexität der Verfahren wurden die behördeneigenen Sachverständigenapparate in den letzten Jahren personell ausgedünnt. Es ist daher erforderlich, die Personalressourcen der Behörden in den Bundesländern sowie auch beim Bundesverwaltungsgericht aufzustocken. Für besonders komplexe Verfahren wie UVP-Verfahren sollten für bestimmte Spezialbereiche, wie etwa Umweltmedizin, Strahlenschutz, Toxikologie oder Seveso-Betriebe die Einrichtung länderübergreifender Sachverständigenpools angedacht werden. Dazu müsste zuvor die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Bei der Genehmigung von UVP-Projekten sind effiziente Verfahren aufgrund der hohen Komplexität des UVP-Rechts nur mit sehr gut ausgebildeten Behördenvertretern möglich. Es sollte daher ein besonderes Augenmerk auf die Aus- und Weiterbildung der Verfahrensleiter sowie auch der Amtssachverständigen gelegt werden.

3. AVG-Novelle dringend benötigt

Die Regelungen für Großverfahren wurden im AVG bisher noch nicht adäquat an die dynamischen Entwicklungen im Umweltrecht und in der Digitalisierung angepasst. Die Folge sind veraltete Rahmenbedingungen, die dem Anspruch eines modernen Verfahrensrechts nicht gerecht werden.

Da sich das Anlagenverfahrensrecht des AVG seit 1998 praktisch nicht mehr weiterentwickelt hat, wurde eine Fülle an Sonderverfahrensregelungen in Gesetzen außerhalb des AVG geschaffen. Das bedeutet: Für Anlagen, die z.B. nach dem WRG, dem AWG, der GewO oder dem UVP-G zu genehmigen sind, gelten unterschiedliche Verfahrensregelungen.

Die dadurch entstandene Rechtszersplitterung überfordert Antragsteller wie Behörden, der Verfahrensaufwand zur Vermeidung von Verfahrensfehlern steigt.

Zu Recht hat sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsabkommen darauf verständigt, das AVG auf den Prüfstand zu stellen. Auch findet sich ein Bekenntnis zur Verfahrensbeschleunigung und Verbesserung der Genehmigungsabläufe im Regierungsprogramm. Der Reformstau ist rasch abzubauen. Es braucht gut strukturierte Verfahren und ein zeitgemäßes Genehmigungsregime.

Die Sozialpartner sprechen sich daher für eine rasche und umfassende Reform des Großverfahrensrechts im AVG aus, z.B. durch:

- Beschleunigung der digitalen Transformation von Behördenverfahren, u.a. durch einheitliche e-Plattformen zur Abwicklung der Verfahren zur Erleichterung für alle Verfahrensbeteiligten, Möglichkeit der digitalen Einreichung der Antragsunterlagen
- Zeitgemäße Form der Kundmachung
- Bessere/effizientere Strukturierung der Verfahren

4. Planungssicherheit durch moderne Schutzstandards (Grenzwerte und Vorgaben, um Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen)

Darunter sind z.B. zu nennen:

- Festlegung von Grenzwerten für nicht-ionisierende Strahlung im Starkstromwegesgesetz
- Kriterien für Erdkabelplanung
- rechtssichere Grenzwerte für Lärmschutz für Vorhaben im Bereich Schiene/Straße/Luftfahrt – Mindeststandardjudikatur hinterfragen

Die Sozialpartner stellen fest, dass wichtige der in der UVP mitanzuwendenden Materien-gesetze (zu Straßen, Flughäfen, Schienenwegen und Starkstromwegen) nicht nur in der Frage einer verbindlichen Infrastrukturplanung lückenhaft sind, sondern in wichtigen Be-reichen Schutzstandards fehlen, welche dann in den UVP-Verfahren aufs immer Neue erst entwickelt werden müssen. Paradebeispiel ist das Starkstromwegerecht, das keinerlei Grenzwerte für die zulässige nicht-ionisierende Strahlung enthält. Eine Festlegung von Grenzwerten erscheint aus Sicht der Verfahrenseffizienz und -beschleunigung sehr sinn-voll. Wenig hilfreich sind auch die diversen Lärmimmissionsschutzverordnungen (Straße, Schiene, Luftfahrt), die anlassgesetzgebungsartig nur für UVP-Verfahren ausgearbeitet worden sind und von den Höchstgerichten dennoch bloß als Mindeststandard angesehen werden.

Auch dazu haben sich die Sozialpartner schon 2017 geäußert. Es braucht umgehend **ver-bindliche Normen für zeitgemäßen Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung sowie Kriterien zur Frage, wo Starkstromwege mit Erdkabeln auszuführen sind. Die Fälle, wo Behörden und Gerichte strengere Anforderungen als in den Lärmimmissions-schutzverordnungen verlangt haben (Mindeststandardjudikatur), sollten systema-tisch ausgewertet** und zum Anlass für eine Überarbeitung dieser Verordnungen bzw. der Rechtsgrundlagen dafür genommen werden. Im Sinne der Rechtssicherheit und Plan-barkeit von Projekten sprechen sich die Sozialpartner dafür aus, dass die Anforderungen nicht als Mindeststandards angesehen werden.

5. Vollkonzentriertes Genehmigungsverfahren auch für das hochrangige Stra-ßen- und Schienennetz

Die für UVP-pflichtige Vorhaben des 2. Abschnitts des UVP-G geltende volle Verfahrens- und Entscheidungskonzentration sollte auch auf Vorhaben, die dem 3. Abschnitt des UVP-G unterliegen, somit auf Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken, Anwendung finden.

Für Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken gilt derzeit ein zweistufiges Verfahren:

- Über alle vom Bund zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen ist durch das BMK ein teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren durchzuführen. In dieses Ver-fahren ist auch die UVP integriert.
- Die vom Land zu vollziehenden Genehmigungsbestimmungen (zum Beispiel Na-turschutz) werden in einem zweiten konzentrierten Genehmigungsverfahren bei der Landesregierung zusammengeführt.

Demgegenüber werden UVP-Genehmigungsverfahren für Vorhaben des 2. Abschnitts in einem einzigen Verfahren von der Landesregierung durchgeführt. Das spart viel Zeit und Kosten.

Dementsprechend wird im aktuellen Regierungsprogramm (Seite 11) im Unterabschnitt Verfassungsstaat auf der Höhe der Zeit, ausgeführt: „*Vollkonzentration des UVP-Verfahrens nach dem 3. Abschnitt des UVP-G 2000 (Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken) nach dem Vorbild der Regelungen des 2. Abschnitts des UVP-G 2000*“.

6. Herausforderungen zwischen Landesnaturschutz und der Bundesinfrastrukturplanung (systematische Grundlagenarbeit im Naturschutz durch die zuständigen Behörden in den Bundesländern)

Die Sozialpartner stellen fest, dass mit Priorität auch der Frage nachzugehen ist, inwieweit es Reibflächen zwischen dem Landesnaturschutz und der Bundesinfrastrukturplanung gibt, die Verfahren verzögern. Wie im Klimaschutz **klaffen auch im Natur- und Artenschutz die Herausforderungen und die derzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen erheblich auseinander**. Dass das in UVP-Verfahren „aufschlägt“ und für Konflikte sorgt, ist logisch. Umso mehr Abstimmung braucht es im Vorfeld von Infrastrukturprojekten als auch während des Betriebs.

Man denke an den von Projektwerberseite öfter kolportierten Vorhalt, dass „plötzlich auftauchende“ geschützte Arten den Fortgang des Verfahrens verhindern. Das weist auf den öfter entstehenden Eindruck, dass in den Bundesländern zu wenig Ressourcen für Grundlagenarbeit zur Verfügung gestellt werden, auf die Projektwerber sich bei der Planung und Entwicklung von Projekten stützen können. Nicht vertretbar wäre es, wenn der Eindruck zutrifft, dass in der Praxis es oft den Projektwerbern obliegt, für diese Grundlagenarbeit zu sorgen. Nicht vertretbar wäre es überdies, wenn z.B. Grünbrücken, die mit großem Aufwand an Autobahnen errichtet werden, dann – dem Vernehmen nach – nicht in eine entsprechende Anschlussplanung des Landes zur Schaffung und Freihaltung von Tier-Wanderkorridoren münden.

Diesen Vorhalten ist ehebaldigst nachzugehen. Die Regelungskompetenz der Bundesländer umfasst auch die Aufgabe, für eine entsprechende Grundlagen- und Begleitarbeit zu sorgen. Für die angesprochenen Probleme spielt auch eine entscheidende Rolle, dass bislang keine Einigung über die Einführung einer **Vollkonzentration im 3. Abschnitt des UVP-G** zu erzielen war.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe und des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ist es notwendig, dass die Bundesregierung eine zügige Umsetzung unter Einbindung der Sozialpartner noch in dieser Legislaturperiode sicherstellt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Genehmigungsverfahren des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen: [Dr. Elisabeth Fuherr \(WKÖ\)](#), [Mag. Werner Hochreiter \(BAK\)](#), [Jonas Langen, BA \(ÖGB\)](#), [Mag. Patrick Majcen \(LKÖ\)](#), [Jakob Mariel, LL.M. \(LKÖ\)](#) und [Mag.^a Angela Pfister \(ÖGB\)](#).