

III-17

der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates

XIII. Gesetzgebungsperiode

REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESKANZLERAMT

GZ 52.856-2c/71

Gutachten über die Kompetenzen für
Angelegenheiten des Umweltschutzes
zur Entschliebung des Nationalrates
E 16 - NR/XII.GP;
Bericht des Bundeskanzlers

35-NR/72

An den

19. JAN 72

Präsidenten des Nationalrates

W i e n

Der Nationalrat hat mich mit der zum Bundesfinanzgesetz für das Jahr 1971 angenommenen Entschliebung E 16-NR/XII.GP ersucht, durch den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes ein Gutachten über die Kompetenzen für Angelegenheiten des Umweltschutzes ausarbeiten zu lassen und dem Nationalrat sodann konkrete Vorschläge für eine den Gegebenheiten gerecht werdende Kompetenzregelung auf diesem so wichtigen Gebiet zu erstatten.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst beehrt sich, folgende

gutachtliche Äußerung

abzugeben.

I.

Der Begriff des Umweltschutzes umfaßt sowohl in gesellschaftspolitischer als auch in rechtlicher Hinsicht keinen einheitlichen Sachbereich. Die Empfehlung 562 der Beratenden Versammlung des Europarates umschreibt anschaulich wichtige Angelegenheiten des Umweltschutzes. Danach fallen darunter sowohl Maßnahmen in bezug auf den Wohnraum, die einwandfreie Beschaffenheit und Reinheit von Lebensmitteln, die Verhütung von Luft- und Wasserverschmutzung, die Lärmbekämpfung, die einwandfreie Beseitigung von Abfällen als auch Maßnahmen hinsichtlich der Gesundheit und Wohlfahrt der Dienstnehmer.

Der Begriff des Umweltschutzes umfaßt also eine Fülle komplexer Maßnahmen, deren gemeinsamer Bezugspunkt letztlich

- 2 -

im Schutz der Gesundheit des Menschen besteht. Bildet einerseits der Mensch das Maß des Umweltschutzes, so muß andererseits seine konkrete Verwirklichung in den einzelnen umweltschutzbereinflussenden Sachbereichen einsetzen. Für die gesetzliche Verwirklichung eines wirksamen Umweltschutzes ergibt sich daraus, daß die einzelnen Regelungen in jene konkreten Rechtsmaterien eingebaut werden müssen, von deren Bereich die Umweltschädigung ausgeht.

II.

Die staatlichen Umweltschutzmaßnahmen richten sich gegen Gefahren, die im Zusammenhang mit konkreten Verwaltungsmaterien stehen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind diese Maßnahmen daher grundsätzlich der sogenannten "Verwaltungspolizei" zuzuordnen. Die Zuständigkeit zur Erlassung verwaltungspolizeilicher Maßnahmen folgt der Zuständigkeit zur Regelung jener Materie, in deren Rahmen diese Maßnahmen erforderlich sind. (Siehe die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes Slg.Nr. 2192/1951 und 6011/1969). Das Bundes-Verfassungsgesetz enthält allerdings in den Kompetenzbestimmungen der Art.10 bis 12 B-VG keinen ausdrücklichen Umweltschutztatbestand. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß Umweltschutzmaßnahmen gemäß Art.15 B-VG hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen. Es schließt nämlich, wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis Slg. Nr. 2670/1954 ausgeführt hat, das Fehlen einer ausdrücklichen Erwähnung einer bestimmten Sachmaterie im Kompetenzkatalog des Bundes-Verfassungsgesetzes deren Unterstellung unter einen anderen Kompetenztatbestand als den allgemeinen Subsidiärtatbestand des Art.15 Abs.1 B-VG nicht von vornherein aus. Die in den Kompetenztatbeständen der Art.10 bis 12 B-VG enthaltenen Tatbestände müssen demnach darauf untersucht werden, ob und inwieweit sie, wenngleich vom Umweltschutz nicht wörtlich die Rede ist, begrifflich solche Maßnahmen einschließen. Nur insoweit dies nicht der Fall ist, fallen Maßnahmen des Umweltschutzes, wie insbesondere der Lärmbekämpfung und der Luftreinhaltung, gemäß Art.15 B-VG in die Zuständigkeit der Länder.

Allerdings wird auch in jenen Bereichen, die in die ausschließliche Länderzuständigkeit fallen (z.B. Bauwesen, Naturschutz).

- 3 -

ein koordiniertes Vorgehen aller Länder notwendig sein. In dieser Hinsicht sind die Aufgaben des Umweltschutzes geradezu paradigmatisch für jene Staatstätigkeit, die wirksam nur durch den kooperativen Bundesstaat erfüllt werden kann.

III.

Die Bekämpfung von Umweltschädigungen ist rechtlich in zweifacher Form möglich:

Maßnahmen gegen Umweltbedrohungen können einerseits an die durch die einzelnen Kompetenztatbestände umgrenzten Sachmaterien anknüpfen und versuchen, die im Bereich dieser Sachmaterien auftretenden Störfaktoren zu beseitigen oder zumindest auf ein erträgliches Maß einzudämmen.

Andererseits enthalten die Art.10 bis 15 B-VG auch einzelne Tatbestände, die gesellschaftliche Schutzgüter umschreiben, denen bei der gesetzlichen Verwirklichung Maßstabfunktion zukommt. In diesem Fall geht die rechtliche Regelung nicht vom einzelnen Sachbereich aus, sondern erfaßt alle für das betreffende Schutzgut maßgebenden Sachbereiche. Richtet sich im ersteren Fall die schützende Maßnahme z.B. allein gegen den Lärmerreger "Kraftfahrzeug", werden im letzteren, ausgehend z.B. vom Schutzgut "Gesundheitswesen" (vgl. z.B. Maßnahmen des Strahlenschutzes), alle möglichen Bedrohungen dieses Gutes und somit eine Reihe von relevanten Sachbereichen erfaßt.

Als Kompetenztatbestände, die ein Anknüpfen an die Ursache der Umweltbedrohung ermöglichen, seien beispielsweise genannt: "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art.10 Abs.1 Z.8 B-VG); "Kraftfahrwesen", "Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Schifffahrt und der Luftfahrt", "Bundesstraßen" (Art.10 Abs.1 Z.9 B-VG); "Bergwesen", "Forstwesen" (Art.10 Abs.1 Z.10 B-VG); "Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen" (Art.10 Abs.1 Z.12 B-VG); "Bauwesen" (Art.15 B-VG).

Kompetenztatbestände, die ein bestimmtes Schutzgut umfassen und insofern für eine Steuerung der Umweltbedrohungen herangezogen werden können, sind: "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit" (Art.10 Abs.1 Z.7 B-VG); "Arbeiter- und Angestelltenschutz" (Art.10 Abs.1 Z.11 B-VG); "Gesundheitswesen" (Art.10 Abs.1 Z.12 B-VG).

Die Einordnung von Umweltschutzmaßnahmen in diese beiden Gruppen von Kompetenztatbeständen ist deshalb schwierig, weil sich

diese oft überschneiden. So erscheint vor allem der Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" als ein Auffangkompetenztatbestand, der alle einschlägigen Regelungen decken könnte vgl. etwa das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg.Nr.3650/59 über Strahlenschutz. Dieselbe Funktion kommt im Hinblick auf den Dienstnehmerschutz dem Kompetenztatbestand "Arbeiter- und Angestelltenschutz" zu. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur allgemeinen Sicherheitspolizei und zum Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" kann der allgemeine Schluß gezogen werden, daß die einzelnen Kompetenztatbestände, soweit sie sich in ihrem Regelungsbereich decken, nach Maßgabe der Konkretheit der von ihnen umschlossenen Sachbereiche gereicht werden müssen. Gesetzliche Umweltschutzregelungen sind also in erster Linie an die einzelnen, für die Umweltgefährdung ursächlichen Sachbereiche zu knüpfen. Hierbei kommt jeder Kompetenztatbestand in Frage, unter dessen Gesichtspunkt eine auftretende Gefahr eine Spezifikation erfährt. Die Regelung des Baustellenlärms auf der Grundlage des Kompetenztatbestandes "Bauwesen" schließt daher, wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis K II-1/70 vom 6.Oktober 1970 (Kärntner Baulärmgesetz) festgestellt hat, nicht aus, daß der Bund "aufgrund seiner Kompetenz und beschränkt auf diese (z.B. "Angelegenheiten des Gewerbes" oder "Arbeiter- und Angestelltenschutz") nach anderen Gesichtspunkten den Betrieb von Maschinen in bezug auf Lärmausstrahlung einer Regelung" unterwirft.

Die Regelung des Ersatzes für Schäden aus atomaren Ereignissen und der Sicherung der Ersatzleistung ist demgegenüber dem Kompetenztatbestand des Art.10, Abs.1 Z.6 B-VG "Zivilrecht" zuzuordnen.

Der Umweltschutz ist also eine komplexe, nach Maßgabe der gesetzlichen Spezifikationsmöglichkeiten flexible Adhäsionsmaterie. Der tatsächlichen Ursachenvielfalt der Umweltprobleme entspricht eine potentielle Regelungsvielfalt im Rahmen der Kompetenzverteilung. Damit ist die Ganzheit der Problembewältigung bei partikulären Zuständigkeitsträgern gewährleistet.

IV.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die geltende Kompetenz-

verteilung grundsätzlich eine ausreichende Grundlage für den Umweltschutz bildet. Die Forderung nach einem verfassungsrechtlich verankerten zentralen Kompetenztatbestand des Bundes mit dem Ziel, "den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen" zu sichern (vgl. den Schweizer Verfassungsartikel 34 septies vom 6. Juni 1971), erscheint daher im Rahmen der österreichischen Verfassungsordnung nicht zielführend. Sie führt nicht nur zu einer weiteren Aushöhlung der Länderkompetenzen, sondern auch zu einer völligen inhaltlichen Relativierung der bestehenden Bundeskompetenzen. Die Kompetenzverteilung ist grundsätzlich eine Sachmaterienverteilung; darüber hinaus enthält der Kompetenzkatalog auch Zweckmaterien, wie die oben angeführten Schutzgüter. Schon jetzt ergeben sich gerade bei diesen Tatbeständen vielfach Abgrenzungsschwierigkeiten, obwohl die dort enthaltenen Zwecksetzungen noch relativ überschaubar sind. Die Positivierung eines umfassenden Zweckprogramms, wie es eben einem Umweltschutzkompetenztatbestand immanent wäre, würde die bestehenden Tatbestandsgrenzen völlig aufweichen. Eine solche Zwecksetzung impliziert notwendig die Zuständigkeit des Bundes, die zur Erreichung dieses Zweckes erforderlichen Mittel im Wege der Gestaltung der einzelnen Verwaltungsmaterien zu regeln. Abgesehen von der allgemeinen Problematik der Zweck-Mittel-Relation und den damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten hätte dies zur Folge, daß manche Verwaltungsmaterien gerade ihrer Kernbereiche beraubt würden. Letztlich ist auch auf die fast unlösbare Kollision eines solchen generalklauselartigen Kompetenztatbestandes mit der Generalklausel des Art. 15 B-VG hinzuweisen.

Eine Forderung nach einem zentralen Umweltschutztatbestand erscheint zudem auch rechtspolitisch bedenklich, weil dadurch der organisatorische Zusammenhang zwischen konkreter Verwaltungsmaterie und konkreter Umweltgefährdung unterbrochen würde. Ein zentrales Umweltschutzgesetz, das die Probleme des Lärms, der Luftverunreinigung, der Abwässer, der Abfälle etc. in einheitlicher Form regeln wollte, müßte völlig heterogene Sachmaterien in sich vereinigen; seine Vollziehung würde dadurch sehr erschwert. Dazu kommt, daß die von den einzelnen Sachbereichen absehenden, notwendig abstrakt gefaßten Umweltschutztatbestände kaum mit den Anforderungen des Art. 18 Abs. 1 B-VG in Einklang gebracht werden, sondern lediglich den Charakter

allgemein formulierter Zielvorstellungen und Programme haben könnten. Der Sachmateriengesetzgeber wäre dann genötigt, diese Zielvorstellungen und Programme der Sachmaterie entsprechend auszugestalten, wenn eine gesetzmäßige, zweckmäßige und sinnvolle Vollziehung gewährleistet sein soll.

Die Frage, inwieweit der Gesetzgeber selbst an bestimmte, auf die Umwelt bezogene verfassungsrechtliche Zielvorstellungen gebunden werden soll, ist derzeit noch Gegenstand rechtsdogmatischer Diskussion. Verwiesen sei hier auf die Forderung nach einem der Menschenwürde angemessenen Lebensraum, mit der sich das Expertenkollegium für Probleme der Grund- und Freiheitsrechte in seiner 18. und 19. Arbeitstagung am 29. September bzw. 21. Oktober 1966 auseinandergesetzt hat. Wie immer auch solche Grundrechtsverbürgungen in Zukunft positiv gestaltet werden mögen, sei es als Programmsatz, sei es als Einrichtungsgarantie, wird vor allem die Schwierigkeit ihrer Justiziabilität die Effektivität solcher umfassender Rechtssätze vermindern. Dennoch soll ihr Wert als ideelle Orientierungspunkte für den einfachen Gesetzgeber nicht verkannt werden.

V.

Wie weit im Einzelfall Kompetenzüberschneidungen einem effektiven Umweltschutz abträglich sind und insofern punktuelle Änderungen der Kompetenzverteilung in die Wege geleitet werden sollten, kann vom Standpunkt des Verfassungsrechtes allein noch nicht abschließend beurteilt werden. Dies setzt nämlich eine Sichtung der bereits bestehenden gesetzlichen Umweltschutzbestände und die Kenntnis der sich bei ihrer Vollziehung ergebenden Probleme voraus. Das von der Bundesregierung in ihrer Sitzung am 4. August 1970 eingesetzte Interministerielle Komitee für Umwelthygiene hat sich schon einlässlich mit diesen Fragen beschäftigt und reichhaltiges Erfahrungsmaterial zutage gefördert. Einen knappen Überblick gibt der von der Bundesregierung dem Nationalrat übermittelte Bericht über die Lage auf dem Gebiete der Umwelthygiene. Dieser Bericht wird als Grundlage für weitere notwendige konkrete legislative Maßnahmen heranzuziehen sein.

23. Dezember 1971
Der Bundeskanzler:

