

II-3738 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates

XIV. Gesetzgebungsperiode

REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIUM
FÜR GESUNDHEIT UND UMWELTSCHUTZ

Zl. IV-50.004/12-1/78

1010 Wien, den 12. Mai 1978
Stubenring 1
Telephon 57 56 55

1754/AB

1978-05-16
zu 1753/J

Beantwortung

der Anfrage der Abgeordneten Dr. ERMACORA
und Genossen an die Frau Bundesminister für
Gesundheit und Umweltschutz betreffend Um-
weltschutzkompetenzen (Nr. 1753/J-NR/78)

In der gegenständlichen Anfrage werden an mich
folgende Fragen gerichtet:

- "1) Wurde das Gutachten des Interministeriellen Komitees für Umweltschutz, das am 18. Juni 1975 dem Nationalrat zugeleitet worden ist, weitergeführt ?
- 2) Wenn ja, wo können die entsprechenden Arbeiten eingesehen werden ?
- 3) In welchem Stadium der Vorbereitung steht der Entwurf eines Umweltenschutzgesetzes ?
- 4) Beabsichtigt der zuständige Bundesminister eine ausschließliche Bundeskompetenz auf dem Gebiete des Umweltschutzes zu begründen ?
- 5) Sind darüber eingehende Verhandlungen mit den Ländern geführt worden ?
- 6) Wird die Anwendung des Art. 15a B-VG (Gliedstaatsverträge) in Erwägung gezogen ?"

In Beantwortung dieser Anfrage teile ich mit:

Zu 1):

Das Gutachten des Interministeriellen Komitees für Umweltschutz auf dem Gebiet des Umweltrechtes im

- 2 -

Sinne der Entschließung des Nationalrates vom 14. März 1972 wurde dem Hohen Haus am 18. Juni 1975 vorgelegt. Damit wurde der erwähnten Entschließung entsprochen. Seitens des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz bestand kein Grund, darüber hinaus weitere Veranlassungen zu treffen.

Zu 2):

Die Beantwortung dieser Frage entfällt im Hinblick auf die Ausführungen zu Punkt 1).

Zu 3):

Der Entwurf des Umweltschutzgesetzes wurde auf Grundlage der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens einer eingehenden Überarbeitung unterzogen. Diese Arbeiten konnten noch nicht abgeschlossen werden, zumal wesentliche Vorfragen, insbesondere im Zuständigkeitsbereich, noch nicht endgültig geklärt werden konnten.

Zu 4):

Die Vorbereitung einer Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern obliegt dem Bundeskanzleramt. Ich beabsichtige nicht, eine ausschließliche Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu begründen oder anzustreben.

Ich möchte aber nicht verhehlen, daß nach meiner Meinung die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung die Wahrnehmung der Belange des Umweltschutzes behindert.

Gegenwärtig ist die Zuständigkeit zur Wahrnehmung des Umweltschutzes mit der Zuständigkeit für eine andere Verwaltungsmaterie verknüpft; etwa mit dem Gewerberecht, dem Baurecht, dem Wasserrecht, dem Verkehrsrecht, etc.

- 3 -

Man spricht daher von Umweltschutz als "Adhäsions"- oder "Annexmaterie". D.h., daß der Umweltschutz derzeit jeweils nur im Zusammenhang mit einer Verwaltungsmaterie, die als "Hauptsache" gilt, als "Annex" (Anhänger, Zubehör) wahrgenommen wird.

Gesetzgebung und Vollziehung des derzeitigen Umweltschutzrechtes, insbesondere auf dem Gebiet der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung, liegen teils im Zuständigkeitsbereich des Bundes, teils im Zuständigkeitsbereich der Länder.

Das bisherige Umweltschutzrecht nimmt in der Regel keine Rücksicht auf das Zusammenwirken von Umweltbeeinträchtigungen aus mehreren Verwaltungsbereichen.

Die Qualifikation des Umweltschutzes als "Adhäsionsmaterie" und die gegenwärtige Verfassungsrechtslage geben dem Bundesgesetzgeber und den neun Landesgesetzgebern keine andere Möglichkeit, als mit verstreuten gesetzlichen Maßnahmen auf Grund verschiedener Kompetenztatbestände jeweils im Zusammenhang mit anderen Sachmaterien nur Teilespekte des Umweltschutzes mosaikartig zu regeln. Das führt u.a. dazu, daß

- o wichtige Belange des Umweltschutzes (insbesondere der Immissionsschutz auf den Gebieten der Luftreinhaltung und des Lärms) derzeit von der Gesetzgebung überhaupt nicht wahrgenommen oder
- o von den neun Landesgesetzgebern in unterschiedlicher Weise behandelt werden.

Aus ähnlichen Gründen änderten andere Bundesstaaten, wie die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland schon 1971 bzw. 1972 ihre Verfassungen, um die Grundlagen für eine der bedrohlichen Umweltsituation adäquate Gesetzgebung zu schaffen. Einer zeitgemäßen Umweltschutzgesetzgebung wurde im Schrifttum vielfach ein Rang eingeräumt, der Vergleiche mit den großen Rechtsreformen und sozialen Gesetzgebungswerken nahelegt.

In der Schweiz wurde am 6. Juni 1971 mit fast völliger Einmütigkeit der neue Art. 24 septies der Bundesverfassung angenommen, der folgenden Wortlaut hat:

"Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm."

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit dem 30. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 dem Bund das Gesetzgebungsrecht über "die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung" eingeräumt. Gestützt auf die neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde am 7. Juni 1972 das Abfallbeseitigungsgesetz und am 15. März 1974 das Bundes-Immissionsschutzgesetz erlassen.

Auch in Österreich hat sich die Bundes- und Landesgesetzgebung seit dem Beginn dieses Jahrzehnts in viel höherem Maße als früher mit Regelungen von Umweltschutzbefangen befaßt. Die meisten Bundesländer haben Raumordnungsge setze erlassen, die auch dem Umweltschutz dienen. Luftreinhaltegesetze haben die Bundesländer Salzburg, Steiermark, Tirol und Oberösterreich geschaffen. Baulärm gesetze wurden von den Bundesländern Kärnten, Steiermark und Wien kundgemacht. Landesgesetzliche Vorschriften gegen Baulärm finden sich aber auch in den neuen Bau ordnungen anderer Bundesländer.

Auch die Bundesgesetzgebung hat die Notwendigkeit neuer gesetzlicher Umweltschutzmaßnahmen erkannt. Sie betrachtet heute sektorale, d.h. auf eine Sachmaterie beschränkte, Umweltschutzmaßnahmen in der Regel als Vorgriff auf eine künftige umfassende Umweltschutzgesetzgebung, was insbesondere in den Erläuterungen der Regierungsvorlage betreffend das Forstgesetz 1975 (1266 der Beilagen zu den sten. Prot. des Nationalrates XIII GP) und zur Novellierung des Bundesstraßengesetzes 1971 (1459 der Beilagen zu den sten. Prot. des Nationalrates, XIII GP) zum Ausdruck kommt.

- 5 -

In den Erläuterungen der Regierungsvorlage betreffend das Forstgesetz 1975 wurde auch zum Ausdruck gebracht, daß der Immissionsschutz der Gewerbeordnung 1973 unzureichend ist. Die Unzulänglichkeit des Immissionsschutzes der Gewerbeordnung 1973 war ein Motiv für die Schaffung des Unterabschnittes IV/c des Forstgesetzes 1975 (forstschädliche Luftverunreinigungen). Allerdings stellen sich der Erlassung der im § 48 des Forstgesetzes 1975 vorgesehenen Durchführungsverordnung Hindernisse in den Weg, die nicht zuletzt in der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage auf dem Gebiet der Luftreinhaltung ihre Ursache haben.

Ein gesetzlicher Schutz vor Luftschaadstoffen kann nur dann wirkungsvoll sein, wenn er für alle Emittenten (ohne Rücksicht darauf, ob für sie die Landes- oder Bundesgesetzgebung zuständig ist) eine Emissionsbegrenzung vorsieht, die am letzten Stand der Technik orientiert ist und daneben eine Immissionsbegrenzung, für deren Ausmaß Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen maßgebend sind. Die nach dem definierten Stand der Technik, der bis zu einem gewissen Grad auch wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt, vermeidbaren Emissionen haben zu unterbleiben. Wenn die generelle Emissionsbegrenzung nicht ausreicht, um den Immissionsschutz des Menschen, des Waldes und anderer zu schützender Güter zu gewährleisten, so sollen Immissionsgrenzwerte zum Tragen kommen.

Ein wirksamer Immissionsschutz kann nur durch einen Regelungsmechanismus gewährleistet werden, der ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen Emissions- und Immissionsbegrenzung vorsieht. Bei Überschreiten des Immissionsgrenzwertes muß eine Reduktion der an sich zulässigen Emissionen erfolgen. Eine solche gesetzliche Regelung erfordert, daß die Gesetzgebung zur Emissions- und Immissionsbegrenzung in der ungeteilten Zuständigkeit eines Gesetzgebers liegt.

- 6 -

Gewiß ist das Bemühen der Länder, ihre partielle Zuständigkeit zur Regelung der Luftreinhaltung wahrzunehmen, anzuerkennen, doch erfordert ein Schutz vor Immissionen, die aus der Summierung der Emissionen von Luftschadstoffen aus Gewerbe, Industrie, Kraftwerken, Kraftfahrzeugen und Hausbrand unter dem Einfluß der jeweiligen klimatischen Bedingungen entstehen, eine ungeteilte Zuständigkeit für Gesetzgebung und Vollziehung. Fehlende gesetzliche Kompetenzen können auch nicht durch technischen und finanziellen Aufwand ersetzt werden. Auf Grund der derzeitigen Verfassungsrechtslage liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet der Luftreinhaltung eindeutig beim Bund. Den Ländern verbleibt im wesentlichen nur die Regelung des Hausbrandes. Es wäre daher naheliegend, die erforderliche Konzentration der Kompetenzen zur Luftreinhaltung bei einer Autorität durch Schaffung eines neuen Kompetenztatbestandes "Luftreinhaltung" im Art. 10 B-VG vorzunehmen.

Was hier für den Bereich der Luftreinhaltung ausgeführt wurde, gilt in ähnlicher Weise auch für die Lärmbekämpfung.

Lärmschutz oder Lärmekämpfung wird derzeit nicht als eigener Kompetenztatbestand angesehen, sondern jeweils im Zusammenhang mit anderen Schutzgütern oder Sachmaterien behandelt. Soweit die Lärmekämpfung nicht eine Angelegenheit des "Arbeiter- und Angestelltenschutzes" ist, wird sie primär jenen Verwaltungsmaterien zugeordnet, in deren Bereich der Lärm auftritt (z.B. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Bauwesen, Verkehrswesen). Soweit die Lärmekämpfung nicht Angelegenheit der Verwaltungspolizei in einer der in Betracht kommenden Verwaltungsmaterien ist, ist die Abwehr ungebührlicherweise hervorgerufenen störenden Lärms durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 zu einer Angelegenheit der örtlichen Sicherheitspolizei und damit in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache geworden. Lärmschutzworschriften finden sich daher in zahlreichen Bundes- und

- 7 -

Landesgesetzen und in vielen Verordnungen. Insbesondere kommen als Rechtsquellen für Lärmschutzbereichen auch ortspolizeiliche Verordnungen der Gemeinden in Betracht.

Einen zeitgemäßen Immissionsschutz, der auf das Zusammenwirken von Lärmemissionen verschiedener Emittenten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen (Verkehrslärm, Baulärm, Gewerbelärm, Fluglärm etc.) mit unterschiedlicher Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit Bedacht nimmt, kennt die österreichische Rechtsordnung derzeit nicht.

Zur Verwirklichung eines Immissionsschutzes, der den Bürger vor multikausalen Lärmstörungen schützt, ist

- ähnlich wie auf dem Gebiet der Luftreinhaltung - die Konzentration der Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung in der Hand einer Autorität erforderlich. Ähnlich wie im Bereich der Luftreinhaltung liegt auch im Bereich der Lärmbekämpfung das Schwergewicht der Kompetenzen beim Bund. Die Länder sind - abgesehen von den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei - im wesentlichen nur für Maßnahmen gegen Baulärm und für den Schallschutz im Wohnungsbau zuständig.

Die anzustrebende Schaffung eines eigenen Kompetenztatbestandes "Lärmbekämpfung" im Art. 10 B-VG hätte sohin nur verhältnismäßig geringe Kompetenzverschiebungen zur Folge. Soweit die Abwehr störenden Lärms im Sinne der Bundes-Verfassungsgesetzesnovelle 1974 eine Angelegenheit der örtlichen Sicherheitspolizei ist, könnte die gegenwärtige Verfassungsrechtslage unverändert bleiben.

So wie es gegenwärtig keinen eigenen Kompetenztatbestand "Luftreinhaltung" und "Lärmbekämpfung" gibt, gibt es auch keinen Kompetenztatbestand "Abfallbeseitigung".

Auf Grund der Generalkompetenz des Art. 15 Abs. 1 B-VG liegt der Schwerpunkt der Zuständigkeit für die Abfallbeseitigung bei den Ländern. Aber auch der Bund ist zuständig, die Beseitigung von Abfällen unter den Gesichtspunkten zu regeln, die in seine Kompetenz fallen (etwa "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie", "Wasserrecht", "Gesundheitswesen", "Veterinärwesen").

- 8 -

Die Abfallgesetze der österreichischen Bundesländer unterscheiden sich - ohne sachlichen Grund - sehr wesentlich voneinander. Sie haben insbesondere keine einheitliche Terminologie. Begriffe, wie Abfall, Müll, Hausmüll, Sperrmüll, Gewerbe-, Industrie- und Sondermüll oder Sonderabfall werden mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Der sachliche Geltungsbereich der Landesgesetze ist unterschiedlich festgelegt. Unterschiedliche Regelungen gibt es insbesondere auch über

- die zu schützenden Güter und Interessen,
- die Festlegung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden,
- den Pflichtbereich der Gemeinden,
- die Bildung von Gemeindeverbänden,
- die Erstellung von regionalen oder überregionalen Abfallbeseitigungsplänen,
- den Anschluß an die öffentliche Müllabfuhr,
- die Sammlung und Abfuhr von Hausmüll,
- die Sammlung und Abfuhr von Sperrmüll,
- die Abfuhr von Sonderabfall (Sondermüll),
- die Abfallbeseitigung,
- die Vermeidung und Beseitigung unkontrollierter und ungeordneter Ablagerungen,
- die Enteignung,
- die Festlegung von Straftatbeständen und die Höhe der angeordneten Strafe,
- die Abgaben,
- die Verwertung von Abfällen.

Die Abfuhr und Beseitigung von Abfällen aus Gewerbe und Industrie, die nicht hausmüllähnlich sind, werden von den Landesgesetzen entweder überhaupt nicht (Wien) oder unzureichend geregelt.

Für die Beseitigung mancher Abfälle, die nach den Landesgesetzen entweder überhaupt nicht als Abfälle im Sinne des Gesetzes gelten oder als "Sondermüll" von der gesetzlichen Regelung der Abfuhr und Beseitigung des Hausmülls ausgenommen sind, läßt sich eine Zuordnung zu einem Sachgebiet, das in die Kompetenz des Bundes fällt, nur schwer oder gar nicht finden. Die Bestreitbarkeit der Zuordnung der Beseitigung bestimmter Abfallstoffe (insbesondere Autowracks, Altreifen, Teile des Altöls, Klärschlämme u.a.) zu Sachgebieten, die in die Bundeskompetenz fallen, einerseits und die Ausnahmen zahlreicher Abfallstoffe von der landesgesetzlichen Regelung der Beseitigung von Hausmüll andererseits, zeigen deutlich die Rechtsunsicherheit auf, die in bezug auf die kompetenzrechtlichen Grundlagen für die Regelung der Abfallbeseitigung gegeben ist. Daran hat auch das Erk. des Verfassungsgerichtshofes vom 23. März 1976, K II-1/75-33, nichts geändert, mit dem zu Recht erkannt wurde.

I. Die Erlassung des von der Wiener Landesregierung im Entwurf vorgelegten Gesetzes über die unschädliche Beseitigung gefährlicher Abfälle (Wiener Sonderabfallgesetz) fällt weder in die Zuständigkeit des Bundes noch in die der Länder.

II. Rechtssatz:

"Die Regelung der unschädlichen Beseitigung von Abfällen fällt insoweit in die Zuständigkeit der Länder, als sie nicht in Angelegenheiten erfolgt, deren Regelung der Gesetzgebung des Bundes vorbehalten ist."

Konkrete Versuche einer Zuordnung der zu regelnden Angelegenheiten zu Sachgebieten, die entweder in die Bundes- oder Landeskompentenz fallen, ergeben, daß eine Ganzheit der Problembewältigung auf dem Boden der geltenden Verfassung nicht erreichbar ist. Der Grund hierfür liegt darin, daß nach der geltenden Kompetenzverteilung und der praktizierten Gesichtspunktregel nur solche Gesichtspunkte maßgebend sind, die sich aus

- 10 -

jenen "bestimmten Sachgebieten" ergeben, die im Art. 10 B-VG ausdrücklich angeführt sind oder die nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in die Kompetenz der Länder fallen. Andere Gesichtspunkte, mögen sie durch wirtschaftliche oder gesellschaftliche Veränderungen noch so in den Vordergrund getreten sein, wie beispielsweise die Gesichtspunkte "Luftreinhaltung", "Lärmbekämpfung" oder "Abfallbeseitigung" bleiben irrelevant. Angesichts des Fehlens eines Kompetenztatbestandes "Abfallbeseitigung" ist auf Grund der derzeitigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eine lückenlose Regelung der Abfallbeseitigung unter strenger Wahrung der Kompetenzbereiche von Bund und Ländern nicht möglich, da die Abgrenzung dieser Kompetenzbereiche, je nach dem Gesichtspunkt, unter dem die gesetzliche Regelung erfolgt, verschiedene Auffassungen über die Zuständigkeit zur Gesetzgebung zuläßt.

Eine anzustrebende Verfassungsänderung sollte demnach weniger eine Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund als eine Klarstellung von möglichen Zweifeln an der Kompetenz des Bundes zur Beseitigung bestimmter Abfälle bezeichnen. Darüber hinaus sollte der Bundesgesetzgeber in die Lage versetzt werden, mit Hilfe der Grundsatzgesetzgebung für eine gewisse Vereinheitlichung der Terminologie, des sachlichen Geltungsbereiches sowie anderer landesgesetzlicher Regelungen auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung zu sorgen und gleichzeitig bestimmte Mindestanforderungen vom Standpunkt der Umwelthygiene festzulegen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß ich keine ausschließliche Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Umweltschutzes anstrebe, wohl aber eine Ergänzung des Art. 10 Abs. 1 B-VG, durch die Angelegenheiten der "Luftreinhaltung" und der "Lärmbekämpfung" (diese mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei) in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache werden, soweit das nicht ohnehin schon derzeit der Fall ist.

- 11 -

Überdies halte ich zumindest eine interpretierende Verfassungsbestimmung zur Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung für unbedingt erforderlich und die Schaffung einer Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung über die Grundsätze der Abfallwirtschaft für wünschenswert.

Zu 5):

Zunächst wurden im Sinne der vom Nationalrat in seiner Sitzung am 4. November 1976 gefassten Entschließung (Stenographisches Protokoll über die 36. Sitzung des Nationalrates, XIV. GP, Seite 3396 und Seite 3408) Gespräche geführt, die u.a. das Ziel haben, eine gewisse Vereinheitlichung und Konzentration der Vollziehung der Angelegenheiten der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung im Zuständigkeitsbereich des Bundes zu gewährleisten. Diese Bemühungen sind noch nicht abgeschlossen. Die bevorstehenden Gespräche mit den Ländern über das Forderungsprogramm 1976 werden Anlaß und Gelegenheit geben, auch über die von mir angeregten, faktisch geringfügigen Änderungen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu verhandeln.

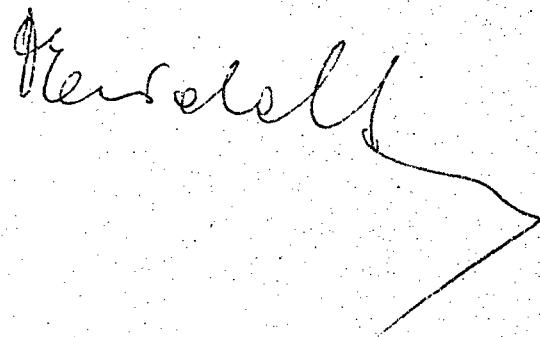
Zu 6):

Ja. So wurden z.B. die zwischen Bund und Ländern geführten Gespräche über den Abschluß einer Vereinbarung nach Artikel 15a B-VG zur Begrenzung des Schwerfelgehaltes im Heizöl bereits am 10. Februar 1978 in Klagenfurt auf Beamtenebene finalisiert sowie weitere Gespräche über einen Vereinbarungsentwurf nach Art. 15a B-VG zur Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung begonnen.

- 12 -

Diese Gespräche finden unbeschadet der in Beantwortung der Fragen 4 und 5 dargestellten Bestrebungen statt, um keine Möglichkeit außer acht zu lassen, die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Umweltbeeinträchtigungen soweit zu schützen, als das auf Grund der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage möglich ist.

Der Bundesminister:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Mitterlehner", is written over a large, thin-lined arrow pointing to the right. The arrow originates from the end of the signature and extends towards the right edge of the page.