

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300002/18 - G1

Linz, am 14. Mai 1985

Bundesgesetz über den Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor gefährlichen Stoffen sowie über den Verkehr und die Gebahrung mit Giften (Chemikaliengesetz-ChemG);
 Entwurf - Stellungnahme

DVR.0069264

An das

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Zur Kenntnisnahme	GESETZENTWURF
ZL	66 GE/19
Datum:	20. MAI 1985
Verteilt:	21. Mai 1985 gsch

21. Mai 1985 gsch
21. Mai 1985 gsch

In der Beilage werden 25 Mehrabdrucke der h. Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz versandten Gesetzentwurf übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:
 Im Auftrag

Dr. G a i s b a u e r

25 Beilagen

Für die Richtigkeit
 der Aufbereitung:

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300002/18 - G1

Linz, am 14. Mai 1985

Bundesgesetz über den Schutz des
Menschen und seiner Umwelt vor ge-
fährlichen Stoffen sowie über den
Verkehr und die Gebarung mit Giften
(Chemikaliengesetz-ChemG);
Entwurf - Stellungnahme

DVR.0069264

Zu Zl. IV-52.190/91-2/84 vom 31. Oktober 1984

An das

Bundesministerium für
Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1
1010 Wien

Das Amt der o.ö. Landesregierung beeht sich, zu dem mit der
do. Note vom 31. Oktober 1984 versandten Gesetzentwurf wie
folgt Stellung zu nehmen:

A. Die am Beispiel bedeutender Industriestaaten orientierte
Absicht, den Verkehr mit gefährlichen Stoffen auch in
Österreich einer gesetzlichen Regelung zu unterziehen,
wird grundsätzlich begrüßt. Wenn man bedenkt, daß zu den
60.000 gegenwärtig schon am Weltmarkt angebotenen Chemi-
kalien jährlich etwa 2.000 hinzukommen, wird nicht nur
die auf den Gesetzgeber und die Vollziehung zukommende
Problemfülle, sondern auch die Dringlichkeit des Unter-
fangens deutlich.

- 2 -

In seiner Grundkonzeption, in grundlegenden Definitionen und Bestimmungen ist der Gesetzentwurf am schon vorhandenen, einschlägigen Normenbestand der wichtigsten Import- bzw. Exportländer ausgerichtet, insbesondere durch besondere Beachtung der Regelungen der Bundesrepublik Deutschland und der von der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften getroffenen Regelungen.

Gleichzeitig unternimmt der Entwurf eine Neufassung der in einigen Bereichen nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechenden giftrechtlichen Vorschriften und integriert diese in einen eigenen Abschnitt des Chemikaliengesetzes.

B. Wenngleich also das Anliegen dieses Gesetzesvorhabens zu unterstützen ist, gibt der vorliegende Entwurf Anlaß zu Bedenken in mehrfacher Hinsicht.

So sind nach h. Auffassung verschiedene Entwurfsregelungen ohne entsprechende Bedachtnahme auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung formuliert. Diesbezüglich verfassungsrechtliche Einwände teilt das Amt der o.ö. Landesregierung mit den schon erhobenen Einwänden anderer Länder (beispielsweise Niederösterreich und Vorarlberg).

Danach ist nämlich der Bund entgegen den Regelungen des Entwurfs nicht für einen derart umfassenden Gesundheitsschutz und erst recht nicht für einen derart umfassenden Schutz der Umwelt vor gefährlichen Stoffen zuständig. Maßnahmen zum Schutz vor gefährlichen Stoffen sind kompetenzrechtlich durch Komplexität gekennzeichnet, die Zuständigkeit zur Regelung ergibt sich somit als Ausfluß der Zuständigkeit zur Regelung der betreffenden Sachge-

biete. Nach der Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes ist die Unterscheidung in besondere und allgemeine Gefahren unbestritten. So ist eine Gefahr dann eine besondere, wenn sie entweder primär nur in einer bestimmten Verwaltungsmaterie auftritt oder wenn sie zwar nicht auf eine einzelne Verwaltungsmaterie beschränkt ist, aber innerhalb der einzelnen Materien in bestimmten allein für diese typischen Abarten auftritt. Gegen besondere Gefahren gerichtete Maßnahmen des Staates fallen unter den Begriff der Verwaltungspolizei. Die Bekämpfung von allgemeinen Gefahren ist hingegen (allgemeine) Sicherheitspolizei, die im übrigen erst dann herangezogen werden kann, wenn die Möglichkeiten der Unterstellung unter besondere Verwaltungsmaterien erschöpft sind.

Der Entwurf scheint die sich daraus ergebenden kompetenzrechtlichen Konsequenzen zu vernachlässigen, indem er Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren schlechthin vorsieht, d.h. unbekümmert davon, ob die Gefahr für eine dem Bund zur Regelung zugewiesene Materie (beispielsweise die auf Seite 19 der Erläuterungen aufgezählten Materien) typisch ist oder nicht bzw. eine allgemeine Gefahr darstellt. Diese Vorgangsweise bedeutet jedoch, daß der Entwurf auch jene Gefahrenabwehr einbezieht, die nach der Kompetenzverteilung den Ländern zukommt. Dies ergibt sich vor allem aus den Zuständigkeiten der Länder für das Bauwesen (baupolizeilicher Schutz vor Gefahren aus der Zulassung von Baustoffen), Angelegenheiten der Landesstraßen (z.B. Schutz vor Gefahren aus der Handhabung des Winterdienstes - Verwendung von Streusalz), den Schutz der Landwirtschaft, den Naturschutz und im Bereich des Pflanzenschutzes.

Bedeutsam in diesem Zusammenhang scheint, daß jüngst der Verfassungsgesetzgeber selbst offenbar von einer restriktiven Auffassung bezüglich der dem Bund zufolge des Kom-

- 4 -

petenztatbestandes "Gesundheitswesen" gegebenen Möglichkeiten ausgegangen ist, indem er zusätzlich zur bereits bestehenden Bundeszuständigkeit für das Gesundheitswesen eine neue Sonderzuständigkeit für "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen", geschaffen hat.

Von diesen kompetenzrechtlichen Bedenken abgesehen, scheinen insbesondere im VI. Abschnitt ("Überwachung") einige Bestimmungen die Möglichkeiten einer verfassungskonformen Auslegung zu sprengen. Die Erläuterungen führen hiezu an, daß der Entwurf die behördliche Aufsichtsführung "ähnlich" dem Lebensmittelgesetz 1975 regelt. In der Tat kann nur von einer "Ähnlichkeit" die Rede sein, denn der vorliegende Entwurf geht entscheidend über das LMG 1975 hinaus, indem er in der Landesinstanz neben dem Landeshauptmann zusätzlich auch den Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz selbst sowie von diesem beauftragten Organe mit hoheitlichen Aufsichtsbefugnissen betraut (§§ 43 Abs. 1 und 45 Abs. 1) oder überhaupt statt des Landeshauptmannes die Verfahrensführung durch Behörden und Dienststellen, die dem Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz nachgeordnet sind, ermöglicht (§ 47 Abs. 1).

Darin wird ein Verstoß gegen Grundprinzipien der mittelbaren Bundesverwaltung gesehen. .

C. Das im Entwurf vorliegende Chemikaliengesetz ist nur die Spitze des Berges an Regelungen, die der Verwaltung zur Bewältigung der hier einschlägigen Gefahrenabwehr schlußendlich aufgeladen werden wird. Das Gesetz enthält an die fünfundzwanzig ausdrückliche Ermächtigungen für

zum Teil sehr umfangreiche Verordnungen. Die von Norbert Wimmer anhand des LMG 1975 formulierte Kritik am "unvollendeten Gesetzgeber", an der überbordenden Ausgliederung generell-abstrakter Normierungen an die solcherart an die Grenzen ihrer Belastbarkeit geführte Verwaltung und ihrer Überfrachtung mit verwaltungsfremdem Sachverstand (JB1. 1977, Heft 17/1B, Seite 475) scheint zufolge vergleichbarer Regelungstechnik auch auf das Chemikaliengesetz anwendbar.

Dies alles läßt befürchten, daß die von den Erläuterungen auf Seite 18 getroffene Einschätzung des mit der Vollziehung des Gesetzes für die Länder verbundenen Kosten (durch Mehrbedarf an besonders qualifiziertem Personal; nicht abschätzbare Auswirkung einer Fülle organisatorischer Vorkehrungen etc.) bei weitem zu rosig geraten ist. Es sei dahingestellt, ob diese Mehrbelastungen bei den Finanzausgleichsverhandlungen bereits ins Kalkül gezogen worden sein können. Die Abgeltung einer Erhöhung des Zweckaufwandes wird an den Bund heranzutragen sein. Auf die Verhandlungspflicht gemäß § 5 FAG 1985 wird hingewiesen.

D. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu §§ 1 und 3:

Für das Verwaltungspublikum schiene die positive Abgrenzung des Geltungsbereiches von größerem praktischem Wert als die Formulierung eines Zielparagraphen (Absichtserklärung) und dessen Ergänzung mit einer negativen Abgrenzung.

- 6 -

Zu § 2 Abs. 5:

Abgesehen von der Indikatoreigenschaft des Begriffs "umweltgefährlich" für die Kompetenzproblematik ist darüber hinaus sein Verhältnis zu den meisten anderen hier beschriebenen Eigenschaften von Chemikalien unklar; er scheint entbehrlich.

Zu § 5 Abs. 1 Z. 1:

Polymerivate, Polykondensate und Polyaddukte erscheinen als sehr weit gefaßte Begriffe. Diese Produkte können sich nach fachlicher Ansicht durch Zusammenwirken bzw. durch Einwirken äußerer Effekte als durchaus toxikologisch bedenklich erweisen. So gesehen scheint fraglich, ob die generelle Ausnahme von der Anmeldepflicht gerechtfertigt ist.

Zu § 5 Abs. 1 Z. 2 und §§ 10 und 12:

Die gewichtsbezogenen Mengenschwellen scheinen problematisch; sie stehen nämlich in keinem zwingenden Zusammenhang mit den im § 2 umschriebenen Eigenschaften der Stoffe. In der Praxis wird es auch schwierig sein, die tatsächlichen Umsatzmengen voll zu erfassen.

Zu § 5 Abs. 1 Z. 1 und 2:

Die Mengengrenze der Z. 2 wird auch als geringfügiger Anteil eines Monomeren in neuen als Massenprodukten hergestellten Polymerisaten, -kondensaten und -addukten bei weitem überschritten. Diese als "Fertigwaren" aufzufas-

- 7 -

senden Produkte werden immerhin in Mengen hergestellt,
die eine Einschätzung als gefährlich rechtfertigen.

Zu § 5 Abs. 4:

In der dritten Zeile sollte es heißen: "... Menge eines
neuen Stoffes ...".

Zu § 10:

Die unübersichtliche Regelung der verschiedenen zusätzlichen Prüfnachweise ist für Anmeldebehörde und Anmeldepflichtigen in gleicher Weise erschwerend.

Zu § 10 Abs. 6:

Die Anmeldebehörde erhofft sich durch die Vorlage von Prüfnachweisen innerhalb der von ihr zu setzenden Frist eine Aussage über bestimmte Eigenschaften gefährlicher Stoffe. Die von ihr bei nicht fristgerechter Vorlage zu verfügende Untersagung der Beschränkung des Verkehrs mit diesen Stoffen ist mit möglichen Gefährdungen zu begründen, wobei aber unerfindlich bleibt, wie die Behörde die Gefährdungen ohne solche Nachweise verfahrensförmig dartun kann.

Zu §§ 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1:

Für die in der Bundesrepublik Deutschland bereits als "neue Stoffe, Zubereitungen" und dergleichen geführten Meldungen sollte ein Anmeldeverfahren zumindest im Umfang

- 8 -

des § 6 Abs. 1 bis 5 für die zwischenzeitlich als Altstoffe oder Altstoffgruppen aufscheinenden gefährlichen Stoffe für verbindlich erklärt werden; die bekanntgegebenen Daten wären in den Altstofflisten ersichtlich zu machen.

Zu § 12 Abs. 2:

Auch hier erscheint die Ausnahmeregelung von der Aufnahme in die Altstoffliste nicht unproblematisch.

Zu § 15 Abs. 1:

Es fällt auf, daß im Zusammenhang mit der Regelung über die mit Bescheid anzuordnende Sicherheitsmaßnahme der unbestimmte Begriff "erhebliche Gefahr" in den Erläuterungen hiezu nicht näher eingegrenzt wird. Dies ist bemerkenswert deshalb, weil diese Regelung als Überbrückung der Zeit bis zur Erlassung einer Verordnung nach § 14 dienen soll, dort aber nur von einer gewöhnlichen Gefahr die Rede ist.

Ahnliches gilt für § 15 Abs. 3 und § 16 Abs. 3.

Zu § 16 Abs. 2:

Die "kindersicheren Verschlüsse" sollten zwingend vorgesehen, jedenfalls aber nicht auf "erforderlichenfalls" allein abgestellt werden. Die Verordnung nach Abs. 3 könnte nähere Angaben über die Art der vorzuschreibenden Verschlüsse enthalten.

Zu § 17 Abs. 2:

Es wird angeregt, die Beifügung eines Beipacktextes regelmäßig vorzusehen, weil die Angaben gemäß Abs. 1 auf der Verpackung beim Transport oder sonstigen Manipulationen unleserlich werden könnten. Zumindest sollte erwogen werden, daß auf der Verpackung ein Hinweis auf den Beipacktext anzubringen ist.

Zu § 24 Abs. 3:

Die Altersgrenze von 24 Lebensjahren für die Bezugsbewilligung von Giften sollte auf 19 Jahre herabgesetzt werden, weil dieses Alter (Eigenberechtigung) zum Erwerb der Konzession nach den §§ 220, 222 und 223 GewO 1973 vorgeschrieben ist.

Zu § 24 Abs. 6:

Die alljährliche Vorlage einer Abschrift dieses Registers durch die Bezirksverwaltungsbehörde an den Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz bedeutet nach h. Auffassung einen unnötigen Verwaltungsaufwand. Im Hinblick auf die Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung wäre im übrigen diese Vorlage im Dienstweg über den Landeshauptmann vorzusehen (detto Abs. B).

Zu § 26:

Der Verantwortliche für den Giftverkehr sollte jeweils der Bezirksverwaltungsbehörde bekanntgegeben werden

- 10 -

müssen. Die im Abs. 2 geforderte jederzeitige Erreichbarkeit des Verantwortlichen im Betrieb ist unerfüllbar.

Zu § 27:

Die Inpflichtnahme des Abgebers ist aus der Entwurfsbestimmung nur erschließbar, nicht aber ausdrücklich festgelegt.

Die im Abs. 2 bei der Abgabe von Giften an Letztverbraucher zur Pflicht gemachte Einschätzung eines bestimmten Grades an Urteilsfähigkeit des Letztverbrauchers ist eine wegen ihrer Auswirkung auf Haftungsfragen sehr problematische Bestimmung und sollte eliminiert werden.

Zu § 29:

Die Vorschrift zur schadlosen Beseitigung von Giften scheint unzulänglich; sie müßte zumindest Hinweise enthalten, wer die Gifte (als Abfälle!) wie beseitigen muß, damit die Beseitigung tatsächlich schadlos geschieht. Nach der Entwurfsabsicht soll nämlich die Beseitigung der vom Chemikaliengesetz erfaßten Stoffe offenbar dem Regime des Sonderabfallgesetzes, BGBI.Nr. 186/1983, unterliegen (§ 3 des Entwurfs). Daraus folgt, daß der § 29 dem Sonderabfallgesetz (dieses ist nicht in der Aufzählung des § 53 enthalten) derogiert und insoweit erhebliche Unsicherheiten in der Vollziehungspraxis nach sich ziehen wird.

Im übrigen unterlassen die Erläuterungen eine Begründung dafür, warum der Abgeber (hier: Kleinhandel) zur kostenlosen Rücknahme der Gifte verpflichtet ist, die der Erwerber selbst nicht schadlos beseitigen kann (bzw. will).

- 11 -

Wer ersetzt dann dem Abgeber die ihm aus dieser Verpflichtung - zusätzlich zu den Beseitigungskosten - erwachsenden Unkosten? Nach h. Auffassung fehlt es für die Anordnung der Kostenlosigkeit des im zweifellos öffentlichen Interesse gelegenen, geordneten Gifterücklaufs an einer sachlichen Rechtfertigung. Der gewerbliche Kleinhandel sollte für die Serviceleistung, die er im Interesse der Allgemeinheit erbringt, nicht bestraft werden, zumal andererseits nicht unberücksichtigt bleiben kann, daß der Entwurf dem Behördenapparat (selbstverständlich) jedweden Kostenersatz für seine Tätigkeiten zubilligt.

Zu § 31 Abs. 1:

Auf die im allgemeinen Teil angeführte Kompetenzproblematik wird verwiesen. Der erste Satz dieser Bestimmung und die darin enthaltene Verordnungsermächtigung sind mit dem Programm des Art. 12 Abs. 1 B-VG nicht in Einklang zu bringen.

Zu § 31 Abs. 2:

Auch hier ist auf die Kompetenzlage zu verweisen. Diese Bestimmung scheint sich der Konsequenzen aus der Rücksichtnahmepflicht zugunsten einschlägiger jagdrechtlicher Regelungen des zuständigen Landesgesetzgebers zu entschlagen (vgl. zuletzt VfGH vom 3. Dezember 1984, G 81, 82/84 - 28). Dies gilt sowohl für die hier vorgesehene Einbindung des "Jagdberechtigten" (wohl: Jagdausübungsberrechtigten) als auch für die Verordnungsermächtigung betreffend nähere Bestimmungen über die Auslegung von Giftködern.

Zu § 34:

Im Rahmen dieser Bestimmung sollten die Prüfstellen auch zur Ausstellung von Attesten (als öffentliche Urkunden) ermächtigt werden.

Zu §§ 36 ff:

Aus dem in Anlehnung an die EG-Richtlinien und die Intentionen der OECD vom Gesetzentwurf in Aussicht genommenen Anmeldeverfahren gekoppelt mit Prüfnachweisen durch den Hersteller ergibt sich die Konsequenz, daß demnach ein Stoff (eine Chemikalie) auch nach ihrem Inverkehrsetzen im Auge behalten werden muß. Daraus ergibt sich weiters, daß für die ökonomische Bewältigung der dem Landeshauptmann und der ihm unterstellten Behörden aus dem Chemikaliengesetz erwachsenden Vollziehungsaufgaben ein direkter EDV-unterstützter Zugriff zu den beim Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz gemäß dieser Bestimmung vorgesehenen zentralen Register- und Informationsstellen bzw. den dort einzurichtenden Datenverarbeitungsanlagen von erheblichem Nutzen wäre. Die derzeit noch zeitaufwendige und mühevolle Ermittlung der physikalischen, chemischen und toxikologischen Eigenschaften eines Stoffes könnte auf diese Weise entscheidend erleichtert werden.

Eine solche direkte Zugangsmöglichkeit zu den gespeicherten Informationen (im Sinn des § 38) ist beispielsweise für die Abfallwirtschaft deswegen von Bedeutung, weil dort die lediglich mit Handelsnamen bezeichneten Abfälle in ihrer Mehrheit gefährliche Sonderabfälle darstellen, jedoch über deren Inhaltsstoffe und damit Gefahrenpotentiale derzeit in der Regel nur schwer Informationen erhältlich sind.

Zu § 37 Abs. 3:

Zuständige Registerbehörde ist der Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz; daher sollte er (und nicht sein Hilfsapparat) Adressat dieser Vertraulichkeitsregelung sein.

Zu § 41 Abs. 3:

Es wird angeregt, dem Fachbeirat auch Vertreter der Länder beizugeben, weil das Chemikaliengesetz in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sein wird und daher auf Praxisbezug und entsprechenden Erfahrungsaustausch nicht verzichtet werden sollte.

Zu § 41 Abs. 4:

Ob die vorgesehene ehrenamtliche Tätigkeit im Fachbeirat auch für die gemäß Abs. 3 Z. 1 bis 10 einzubeziehenden Fachwissenschaftler zielführend ist, scheint dann fraglich, wenn hochqualifizierte, gründliche und objektive Arbeit geleistet werden soll.

Zu § 43 Abs. 1:

Diese Bestimmung geht in einem entscheidenden Punkt deswegen über die vergleichbare Regelung im LMG 1975 hinaus, weil zufolge der Entwurfsformulierung "Organe des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz und von diesem beauftragte Sachverständige" zur behördlichen Kontrolltätigkeit neben_und_zusätzlich zu dem gemäß § 42 zur Aufsichtsführung berufenen Landeshauptmann (und seiner

Aufsichtsorgane) ermächtigt werden. Der in einer derartigen Konstruktion zu sehende Verstoß gegen Prinzipien der mittelbaren Bundesverwaltung wurden schon oben aufgezeigt.

Im übrigen ist nach h. Auffassung die hier vorgesehene Verweisung auf die sinngemäße Anwendung einschlägiger Bestimmungen aus dem LMG 1975 deswegen ungenügend, weil es doch immerhin um behördlich-hoheitliche Tätigkeiten geht.

Zu § 43 Abs. 2:

Die nicht abschließende, sondern nur beispielhafte inhaltliche Festlegung der hoheitlichen Befugnisse der Aufsichtsorgane erscheint im Licht der Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofes zu den Artikeln 18 Abs. 1 und 83 Abs. 2 B-VG bedenklich. Die vergleichbare Regelung des LMG 1975 (§§ 37 ff) enthält eine taxative Normierung.

Zu § 44 Abs. 3:

Die Überwälzung der (nach den Erläuterungen mitunter erheblichen) Kosten der Überwachungsmaßnahmen auf den Auskunftspflichtigen sollte angesichts der außerordentlichen Fülle und Dichte der einzuhaltenden Vorschriften (es sind hier auch die zahlreichen, zum Teil umfänglichen Verordnungen ins Kalkül zu ziehen) nicht schon an die bloße Nichteinhaltung geknüpft werden, sondern analog dem LMG 1975 an ein Straferkenntnis nach durchgeföhrten (Verwaltungs)strafverfahren.

Zu § 47 Abs. 1:

Die vorgesehene Formulierung der Zuständigkeitsdelegation gibt gleichfalls Anlaß, auf die aus den Artikeln 18 Abs. 1 und 83 Abs. 2 B-VG abzuleitenden Anforderungen an solche Vorschriften hinzuweisen.

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:
Im Auftrag

Dr. Gaisbauer

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
[Handwritten signature]