

A-1015 Wien, Himmelpfortgasse 8
Postfach 10
Telefon 51 433
Durchwahl 1312

Z1. 53 0201/57-Pr.1/87

Sachbearbeiter: Dr. Binder

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird;
Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1017 W I E N

Betrifft GESETZENTWURF
Z' 72 -GE 987
Datum: 15. JAN. 1988
15. Jan. 1988
Verteilt _____ *Kage*

Akwang

Das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie beehrt sich in der Anlage seine Stellungnahme zu dem vom Bundeskanzleramt mit Note vom 8. Oktober 1987, GZ 600 573/62-V/1/87, versendeten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungs-gesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, in 25-facher Ausfertigung zu übermitteln.

25 Beilagen

14. Dezember 1987
Für den Bundesminister:
Dr. Horak

Für die Richtigkeit
der ~~Aus~~fertigung:

Tracy

**BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT,
JUGEND UND FAMILIE**

A-1015 Wien, Himmelpfortgasse 8
Postfach 10
Telefon 51 433
Durchwahl 1312

Präsidium

Zl. 53 0201/57-Pr.1/87

Entwurf eines Bundesverfassungsge-
setzes, mit dem das Bundes-Ver-
fassungsgesetz in der Fassung von
1929 geändert wird;
Stellungnahme des Bundesministeriums
für Umwelt, Jugend und Familie

Sachbearbeiter: Dr. Binder

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 W I E N

Bezugnehmend auf die do. Note vom 8. Oktober 1987,
GZ 600 573/62-V/1/87, betreffend den Entwurf eines
Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Ver-
fassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird,
beehrt sich das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und
Familie wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel I Z. 1 (Art. 6 B-VG)

Durch diese Bestimmung wird der Begriff "Landesbürger-
schaft" als verfassungsrechtliches Institut zwar nicht
unmittelbar, sondern - bloß mittelbar - im Wege der Ein-
fügung des Begriffes "Landesbürger" im Bundes-Verfas-
sungsgesetz verankert, obwohl er bereits heute unmittel-
bar im Abs. 1 und 2 festgeschrieben ist.

Die Institute der "Staatsbürgerschaft" unter der "Landes-
bürgerschaft" sollten in der Bundesverfassung auch formal
gleichrangig behandelt werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, den noch in Geltung stehenden
ersten Satz des Art. 6 Abs. 1 B-VG in den Gesetzestext

- 2 -

des künftigen Abs. 2 des Art. 6 B-VG wie folgt einzufügen:

"(2) Für jedes Land besteht eine Landesbürgerschaft; jene Staatsbürger, die in einem Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben, sind dessen Landesbürger."

Zu Artikel I Z. 2, 5 und 8 (Art. 10 Abs. 1 Z. 2, Art. 16 und Art. 50 Abs. 1 B-VG)

Die praktische Bedeutung der vorgesehenen Länderkompetenz in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten abzuschließen, ist hinsichtlich grenzüberschreitender Natur- und Landschaftsschutzgebiete, gewisser (eher punktueller) raumplanerischer Festlegungen, Abfallbeseitigung, Feuerwehr, Rettungseinsätze, Katastrophenhilfe, Fremdenverkehr etc. sehr zu begrüßen, da hier ein verstärktes Eingehen auf lokale Eigenheiten und entsprechende Maßnahmen möglich werden.

Zu Artikel I Z. 3 (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG)

Das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie begrüßt, daß die Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung betreffend die Luftreinhaltung und die Abfallwirtschaft durch die geplante Änderung des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG ausdrücklich dem Bund zugewiesen werden soll.

Allerdings werden schwerste sachliche Bedenken gegen die Aussparung des Hausmülls aus dieser Zuständigkeitsregelung angemeldet. Sachlich wäre eine andersartige Behandlung von Hausmüll nur vertretbar, wenn sich seine Be-

- 3 -

schaffenheit von jener des übrigen Abfalls grundsätzlich unterscheiden würde.

Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit ist aber bekannt, daß der in Haushalten anfallende Abfall - und auf den örtlichen Anfall stellt die ÖNORM S 2000 in ihrer Definition des Hausmülls ab - mit Problemstoffen durchsetzt ist, die bei einer getrennten Sammlung oder nachträglichen Aussortierung des im Haushalt anfallenden Abfalls wie Sonderabfall entsorgt werden müßten.

Eine ökologisch und volkswirtschaftlich vertretbare Abfallwirtschaft darf Hausmüll nicht ausschließen, weil nicht auf den örtlichen Anfall von Abfall abgestellt werden kann, sondern im Hinblick auf eine sachgerechte Entsorgung auf dessen Beschaffenheit abgestellt werden muß.

Aufgrund der Vielfalt und Vermischung der im Haushalt anfallenden Abfälle sind die technischen Maßnahmen zur sachgerechten Entsorgung oft wesentlich komplizierter und aufwendiger als die Entsorgung definierter Kategorien von Sonderabfällen.

Das ist wahrscheinlich auch der Grund, warum die diversen Abfallbeseitigungsgesetze keine speziellen Beseitigungsverfahren für Problemstoffe vorsehen.

In diesem Zusammenhang darf auch noch auf die mangelnde Effizienz dieser Gesetze im Bereich der Abfallwirtschaft (Abfallvermeidung und -verwertung) verwiesen werden. Sowohl die technische Komplexheit einer sachgemäßen Entsorgung des Hausmülls wie auch die ökologische und volkswirtschaftliche Notwendigkeit einer Abfallbewirtschaftung

- 4 -

auch im Bereich des Hausmülls legen eine bundesweite Planung nahe.

Die Variante, die Zuständigkeit für die Abfallwirtschaft im Bereich des Hausmülls gemäß Art. 11 B-VG festzulegen, setzt eine klare und im Hinblick auf die sachgerechte Entsorgung sinnvolle Definition von Hausmüll voraus.

Deshalb möchte das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie dem vorher schon ausgeführten Vorschlag, auch diese Materie in die Zuständigkeit gemäß Art. 10 B-VG zu stellen, Nachdruck verleihen.

Die Kosten der Abfallentsorgung (Sammeln und Sortieren oder getrennte Sammlung, Transport, Verwertung bzw. Deponierung) sollten durch Gebühren abgedeckt werden, die wiederum zur Vermeidung von Abfällen beitragen würden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Begriff "Beseitigung" von Hausmüll aus naturwissenschaftlicher Sicht unkorrekt ist. Abfall kann im Sinne des technischen Lehrsatzes der Erhaltung von Masse und Energie nicht beseitigt werden. Diesbezüglich ist auch auf die Sprachregelung in der Bundesrepublik Deutschland hinzuweisen, wo 1986 der Begriff Abfallbeseitigung eliminiert wurde (siehe Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen). In diesem Sinne sollte eine wissenschaftlich korrekte und einheitliche Terminologie im deutschen Sprachraum angestrebt werden.

Zu Artikel I Z. 6 (Art. 20 Abs. 2 B-VG)

Der geltende Abs. 2 B-VG gehört dem Organisationsrecht der Verwaltung an. Er stellt die verfassungsgesetzliche

- 5 -

Ausnahmeermächtigung zur Einrichtung weisungsfreier Verwaltungsbehörden durch einfache Bundes- oder Landesgesetze dar. Ihre Bestandsgarantie ist Voraussetzung für den Ausschlußtatbestand von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes. Daher ist die Sicherung der Unabhängigkeit dieser "weisungsfreien Verwaltungsbehörden" besonders wichtig (siehe auch die Bemerkungen zum Art. I Z. 13 - Art. 133 Z. 4 B-VG). Der durch die B-VG-Novelle 1975 eingefügte Abs. 2 des Art. 20 B-VG sollte daher beibehalten werden.

Zu Artikel I Z. 13 (Art. 133 Z. 4 B-VG)

Der Art. 133 Z. 4 B-VG in der Fassung des Entwurfes orientiert sich offensichtlich an der internen Grenze des vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu Art. 5 EMRK entwickelten Rechtsschutzstandards in organisatorischer Hinsicht.

Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung lassen die Zweifel gegenüber der angestrebten Reform der "Kollegialbehörden" mit - bislang - richterlichem Einschlag deutlich erkennen.

Die Ersetzung des infolge seiner besonderen verfassungsrechtlich abgesicherten Stellung wie auch faktisch unabhängigen richterlichen Mitglieds der Kollegialbehörde durch einen weisungsungebundenen rechtskundigen Verwaltungsbeamten ist bedenklich. Im Gegensatz zum Richter ist der Verwaltungsbeamte in seiner sonstigen Tätigkeit weisungsgebunden; jede Möglichkeit einer sich daraus ergebenden Beeinflussung der Tätigkeit als Kommissionsmitglied sollte vermieden werden. Daran kann auch der Hinweis in den Erläuterungen, es möge in der Praxis auf eine

- 6 -

der EMRK entsprechende Zusammensetzung der Kollegialbehörden Rücksicht genommen werden, nichts ändern.

Zu Artikel I Z. 14 und Artikel IX (Art. 134 Abs. 6 B-VG)

Die Variante II wird als die sachgerechtere Bestellungsweise angesehen.

Zu Artikel X

Bezüglich Art. X des Entwurfes zur Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes schlägt das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie vor, die Abfallbeseitigungsgesetze ehebaldigst zu vereinheitlichen und deren Schwächen, wie z.B. die Uneinheitlichkeit in der Terminologie und Kategorisierung der Abfallarten, zu eliminieren.

Zu den Erläuterungen, allgemeiner Teil (Seiten 2/3)

In Ergänzung zu den beabsichtigten Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern ist auf die in der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Juni 1987 vertretene Auffassung hinzuweisen, die beinhaltet: "Eine B-VG-Novelle, die diesen Kompetenzübergang (Luftverunreinigung und Abfallwirtschaft an den Bund) vorsieht, sollte nur dann der parlamentarischen Behandlung zugeführt werden, wenn im Zuge dieser Novelle zusätzliche Länderforderungen, jedenfalls aber die nach "Verlängerung der Wohnbauförderung sowie von Teilen des Mietrechts....," erfüllt werden.

Die Verlängerung der Wohnbauförderung birgt in sich die Gefahr einer ungleichen Behandlung von Bürgern. Darüber

- 7 -

hinaus kann die Wohnbauförderung bei unsachgemäßer Anwendung der Landschaftszersiedelung und Bodenversiegelung starken Vorschub leisten. Es sollte daher in Verbindung mit der Verlängerung auf eine verstärkte Präzisierung und Vereinheitlichung der Vergaberichtlinien der Wohnbauförderungsmittel geachtet werden.

Die Verlängerung des Mietrechtes müßte unter Wahrung der Garantien für einen bestmöglichen Kündigungsschutz und eine bestmögliche Vertretung der Mietinteressen erfolgen.

Zu den Erläuterungen zu Artikel I Z. 2,5,7 und 8
(Seite 5)

Es wird empfohlen, den angeführten Katalog in bezug auf Verträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen weniger mobiler Bevölkerungsgruppen, wie Kinder, ältere und behinderte Menschen (z.B. Möglichkeit zum Kindergartenbesuch, Unterbringung im Pensionistenheim oder Besuch von Behinderteneinrichtungen im räumlich nächstgelegenen, aber im Ausland befindlichen Standort entsprechender Einrichtungen) zu ergänzen.

Schließlich beehrt sich das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie in der Anlage eine Ablichtung der Stellungnahme des Katholischen Familienverbandes Österreichs vom 16. November 1987 zu übermitteln.

14. Dezember 1987

Für den Bundesminister:

Dr. Horak

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



Präsidium

Zl. 53 0201/57-Pr.1/87

Sachbearbeiter: Dr. BINDER**E R G Ä N Z U N G**

der Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie aufgrund einer nachträglich eingelangten Stellungnahme der Sektion I

Zu Artikel I Z.3

Im Mittelpunkt des Novellierungsentwurfes steht aus der Sicht der Sektion I die Neufassung der Kompetenzregelung des Art. 10 Abs.1 Z.12 B-VG. Zwei neue umweltrechtliche Materien, die "Luftreinhaltung" und die "Abfallwirtschaft ausgenommen die Beseitigung von Hausmüll", werden in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zugewiesen. Es wird damit der Versuch unternommen, eine sichere und klare Kompetenzbasis für eine bundeseinheitliche Regelung der bisher auf viele verschiedene Materien verteilten Angelegenheiten der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft zu gewinnen. Dieser Versuch ist positiv zu bewerten, wenngleich gegen die Formulierung der beiden Kompetenztatbestände Einwendungen zu erheben sind.

Zum Kompetenztatbestand "Luftreinhaltung"

Unbestritten setzt sich das geltende Luftreinhaltungsrecht aus einer Vielzahl punktueller und sektoraler Regelungen zusammen, was ohne Zweifel der Rechtssicherheit (Unüberschaubarkeit der Rechtslage), der Verwaltungsökonomie (Problem der Genehmigungskonkurrenzen) und auch der Realisierung eines abgestimmten rechtspolitischen Konzeptes abträglich war. Es ist daher die Absicht nachdrücklich zu begrüßen, für eine zusammenhängende gesetzliche Regelung dieses Bereiches eine kompetenzrechtliche Basis zu schaffen.

- 2 -

Zu beachten ist freilich, daß die Luftreinhaltung nur ein Gesichtspunkt - wenn auch ein besonders wichtiger und aktueller - des Umweltschutzes und des Umweltrechtes ist. Die Mehrzahl der geltenden Betriebsanlagenvorschriften sowie das ebenfalls Immissionsschutzfunktionen erfüllende Baurecht erfassen nicht bloß die Emission von Luftschadstoffen, sondern jegliche Einwirkung und Störung, die von bestimmten Objekten ausgeht. Neben den Schadstoffemissionen werden von diesen Gesetzen insbesondere auch die Belästigungen durch Lärm, Erschütterungen, nichtionisierende Strahlen und Abwärme geregelt. Diese Einheitlichkeit der Immissionsregelung sollte nicht in Frage gestellt werden.

Nach dem vorliegenden Entwurf könnte eine bundeseinheitliche Regelung nur für einen Teil der Immissionen, die von Emissionen von Luftschadstoffen herrühren, auf Art. 10 Abs.1 Z.12 B-VG gestützt werden. In bezug auf die sonstigen Immissionen bliebe es bei der bestehenden Zersplitterung der Kompetenzrechtslage. Für die kompetenzmäßig dem Bund unterstellten Anlagen würde sogar eine neue Trennung zwischen der Luftreinhaltungsregelung und der Regelung der sonstigen Immissionen vorgezeichnet werden.

Soll das Ziel der Rechtskonzentration in befriedigender Weise erreicht werden, so wäre der Kompetenztatbestand insofern weiter zu formulieren, als für den - im Vordergrund stehenden - Bereich der Anlagen eine vollständige Immissionsschutzregelung ermöglicht werden müßte.

In Betracht käme etwa die Formulierung "Angelegenheiten der Luftreinhaltung (Immissions- und Emissionsschutz) sowie Schutz vor Belästigungen, die von Anlagen durch Lärm, Erschütterungen, nichtionisierende Strahlen, Gerüche und

- 3 -

Abwärme ausgehen".

Es ist davon auszugehen, daß Lärm, der von Kraftfahrzeugen, Flughäfen, Eisenbahnen und Schiffen ausgeht, weiterhin auf die bestehenden Kompetenzen gestützt bleibt.

In diesem Zusammenhang wird auf den Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie betreffend das Umweltschutzgesetz hingewiesen, der in der B-VG-Novelle - wie sie ausgesendet wurde - nicht die verfassungsrechtliche Deckung findet.

Zum Kompetenztatbestand "Abfallwirtschaft ausgenommen die Beseitigung von Hausmüll"

Auch im Bereich des Abfallrechts besteht aufgrund der geltenden Kompetenzen eine Regulationszersplitterung, die - wie die letzten Jahre gezeigt haben - der Entwicklung einer umweltgerechten Entsorgung sowie eines effizienten Abfallmanagements im Wege stand. Auch hier ist die Absicht zu unterstützen, eine kompetenzrechtliche Grundlage für bundeseinheitliche Regelungen zu schaffen.

Die im Entwurf gewählte Formulierung "Abfallwirtschaft ausgenommen die Beseitigung von Hausmüll" erscheint jedoch insofern zu eng gefaßt, als Regelungsgegenstände, die aus abfallpolitischer Sicht eng zusammenhängen, zerschnitten würden. Das abfallpolitische Problem, das sich aufgrund der geltenden Verfassungs- und Rechtslage stellt, ist gerade das Fehlen eines einheitlichen Abfallbegriffes. Die Konsequenzen aus dem geteilten Abfallbegriff sind bekannt: Einzelne Abfallarten werden sowohl vom Bundes- als auch vom Landesrecht erfaßt, andere Abfallarten bleiben ungeregelt und insbesondere die Festlegung von Standorten für Abfallbeseitigungsanlagen sowie

- 4 -

die Festlegung des Sicherheitsstandards für diese Anlagen basieren auf unterschiedlichen Kompetenzen.

Deshalb sollte die kompetenzrechtliche Regelung nicht nach Abfallarten differenzieren. Der Vorbehalt der Landeskompentenz für den gesamten Bereich der Hausmüllbeseitigung würde die gegebene Verfassungsrechtslage nicht ausreichend verändern und eine sinnvolle abfallpolitische Gesamtregelung des Bereiches nicht ermöglichen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß auch international die Trennung in Hausmüll (in Österreich: Landeszuständigkeit) und Gewerbeabfall (in Österreich: Bundeszuständigkeit) immer mehr in Frage gestellt wird, da etwa die Hausabfälle (insbesondere die Problemfälle) sehr oft gefährlicher sind als Gewerbeabfall.

Die Länder haben immer auf ihrem Primat für den Hausmüll beharrt und auf die besonderen Entsorgungsstrukturen hingewiesen. Im Rahmen eines auf Art. 10 basierenden, umfassenden Abfallwirtschaftsgesetzes könnte der Landeshauptmann ermächtigt werden, mit Verordnung regionale Entsorgungsstrukturen zu erlassen. Damit wäre den Ländern der geforderte Spielraum eingeräumt.

Als verfassungsrechtliche Kompromißlösung würde sich allenfalls die Ausklammerung eines kleineren Bereiches, etwa die Beschränkung des Vorbehaltes auf die Hausmüllabfuhr (insbesondere Anschlußzwang, Entsorgungsverpflichtung und Müllgebühren) sowie die Organisation von Rechtsträgern auf kommunaler oder regionaler Ebene, die mit Entsorgungsaufgaben betraut werden (vergleiche etwa die bestehenden Müllentsorgungsverbände), anbieten.

Sollte sich in dieser Richtung ein politischer Konsens

- 5 -

nicht erzielen lassen, wäre es aus umweltpolitischer Sicht immer noch zweckmäßiger, den Ländern die Vollziehungskompetenz (durch Einreihung der Materie "Abfallwirtschaft" in Art. 11 B-VG) anzubieten, als die Trennung des Abfallbegriffes auf der Gesetzgebungsebene verfassungsrechtlich festzuschreiben.

Weiters darf unter Hinweis auf das Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung die Frage gestellt werden, warum das wichtige Problem des Schutzes des Bodens ausgeklammert wurde. Auch dieser Bereich sollte im Zusammenhang mit der beabsichtigten Änderung der Bundesverfassung neu geregelt werden.

Zu Art. IV

Nach Erfahrungen des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, aber auch der dazu befragten Mitarbeiter von Konsumentenberatungsstellen dürfte ein Regelungsbedürfnis für die im Art. IV umschriebenen Tätigkeiten nicht gegeben sein.

Wenn es in diesen Bereichen vereinzelt möglicherweise zu Unzulänglichkeiten kommt, so besteht durchaus aufgrund des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb die Möglichkeit, dies zu regeln. Derart spezielle verwaltungsrechtliche Normen - wie die Einschränkung von auf Gewinn gerichteten Tätigkeiten in Verbindung mit Sammlungen für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke (noch dazu in neun verschiedenen Varianten) - provozieren geradezu das Schlagwort der "Gesetzesflut" bzw. der Überregulierung. Dem Konsumenten wäre jedenfalls mit einer effizienten Handhabung bestehender Normen mehr genützt als mit der Möglichkeit, jene Bereiche, in denen bisher die Rechtsdurchsetzung versagt hat, durch neun neue Partikularvor-

- 6 -

schriften zu regeln.

Abschließend darf gegenüber dem BKA-Verfassungsdienst angeregt werden, noch eine Besprechung betreffend die Neugestaltung der Umweltkompetenzen mit den befaßten Ressorts durchzuführen und jedenfalls das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie einzuladen.

12. Jänner 1988

Für den Bundesminister:

Dr. H O R A K

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. H. H.' or similar, written in a cursive style.