6/SN-389/ME

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG
ABTEILUNG 2 V / VERFASSUNGSDIENST

Zl. Verf- 662/4/1994

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. 25-GE/19.94
Datum: 31. MAI 1994
Verteilt 3. Juni 1994

Mag. Behdal

Auskünfte: Dr. GLANTSCHNIG
Tel.Nr.: 0463-536
Dw.: 30204

Bezug:

Bitte Eingaben ausschließlich an die Behörde richten und die Geschäftszahl anführen.

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft); Stellungnahme

An das

Präsidium des Nationalrates

1017 WIEN

Beiliegend werden 25 Ausfertigungen der Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung zum Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft) übermittelt.

Anlage

Klagenfurt, 26. Mai 1994
Für die Kärntner Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Sladko eh.

F.d.R.d.A.
Dobernig

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG
ABTEILUNG 2 V / VERFASSUNGSDIENST

Zl. Verf- 662/4/1994

Auskünfte: Dr. GLANTSCHNIG
Tel.Nr.: 0463-536
Dw.: 30204

Bezug:

Bitte Eingaben ausschließlich an die Behörde richten und die Geschäftszahl anführen.

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft); Stellungnahme

An das

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie

Radetzkystraße 2
1031 WIEN

Zu dem mit Schreiben vom 14. April 1994, Zl. 19.4444/8-I/8/94 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft) nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung Stellung wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen:

Die mit dem gegenständlichen Gesetzentwurf verfolgten Ziele, nämlich der nachhaltige Schutz der Gesundheit des Menschen, des Tier- und Pflanzenbestandes, ihrer Lebensgemeinschaften, Lebensräume und deren Wechselbeziehungen sowie der Kultur- und Sachgüter vor schädlichen Luftschadstoffen sowie der Schutz des Menschen vor unzumutbar belästigenden Lufstschadstoffe stellen zweifelsfrei grundlegende und aktuelle Anliegen dar, deren Verfolgung uneingeschränkt befürwortet und unterstützt werden muß. Wenn der vorgelegte Enwurf in weiterer Folge zum Teil kritisch kommentiert wird, so soll dadurch das grundsätzliche Bekenntnis zur Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes der aus-

drücklich genannte Schutzgüter vor schädlichen Luftschadstoffen nicht in Zweifel gezogen werden. Es muß allerdings betont werden, daß sich auch derartige Initiativen auf die verfassungsrechtlich vorgegebenen Handlungsermächtigungen stützen müssen und auf die Rahmenbedingungen Bedacht zu nehmen haben, nach denen unser staatliches Gemeinwesen organisiert ist.

2. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen:

Wie auch in den Erläuternden Bemerkungen zum gegenständlichen Gesetzentwurf betont wird, erfolgte mit der B-VG-Novelle 1988 unbeschadet der weiterbestehenden Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen eine ausdrückliche Zuordnung der Zuständigkeit zur Luftreinhaltung an den Bund, um den Erfordernissen nach effektiven, weitreichenden und einheitlichen Regelungen in diesem Sachbereich gerecht werden zu können. Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat diese kompetenzrechtliche Klarstellung in Anbetracht der vorher bestandenen Aufgabenteilung und Zersplitterung der Zuständigkeiten zwischen Bund und den Ländern verknüpft mit der zusätzlich dem Bund eröffneten Möglichkeit zu Erlassung einheitlicher Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe, soweit hiefür ein objektiv gegebenes, also sachlich nachvollziehbar begründbares Bedürfnis nach der Erlassung bundeseinheitlicher Vorschriften gegeben ist. In den Motivenberichten zur gegenständlichen Kompetenzänderung (607 der Beilagen zur XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates) wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der gegenständlichen Verfassungsänderung die rechtspolitische Absicht der Herstellung klarer Kompetenzverhältisse zum Zwecke von Effizienz und Einheitlichkeit in der Umweltpolitik zu Grunde lag. Es sollte damit insgesamt eine grundsätzlich umfassende, insbesondere auch Immissionsregelungen ermöglichende Zuständigkeit des Bundes für die Luftreinhaltung eröffnet werden.

Angesichts dieser im Jahre 1988 geschaffenen Gestaltungsmöglichkeiten für den Bund, die seit 1. Jänner 1989 wirksam geworden sind, überraschen die zahlreichen Verfassungsbestimmungen im vorgelegten Gesetzentwurf, mit denen die vom Verfassungsgesetzgeber den Ländern im Jahre 1988 weiterhin zugestandenen Gestaltungsmöglichkeiten für die technische Ausführung von Heizungsanlagen vor allem auch hinsichtlich ihres Emmissionsverhaltens zusätzlich eingeengt und durchbrochen werden sollen. Es wird sogar in den Erläuterungen zum gegenständlichen Gesetzentwurf der Eindruck erweckt, daß eine solche Kompetenzverlagerung und damit Korrektur des

Verfassungsgesetzgebers notwendig sei, obwohl die Autoren dieser Darstellung eine Begründung dafür völlig offen lassen. Diese eher nicht am Grundprinzip der Bundesstaatlichkeit unserer Verfassung orientierte Geisteshaltung wird auch in den Ausführungen auf der S. 13 der Erläuternden Bemerkungen im 2. und 3. Absatz offenkundig, wo abwertend von einer "föderalismusfreundlichen Interpretation" der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung gesprochen wird.

Die vorgesehenen Kompetenzänderungen stehen auch im Widerspruch zu der Vereinbarung über die Bundesstaatsreform (sog. "Perchtoldsdorfer Vereinbarung") die für die Bundesregierung vom Bundeskanzler unterfertigt wurde.

3. Zur Kostenabschätzung des Entwurfes:

Erfreulicherweise wird die Kostenabschätzung des Entwurfes auf der Grundlage des Arbeitsbehelfes zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsvorschriften vorgenommen. Eine näherer Durchsicht der immerhin 50 ! Seiten umfassenden Darstellung läßt allerdings einen finanzwirtschaftlichen und budgetorientierten Informationsgehalt für die Länder weitestgehend vermissen. Es werden zwar minutiös die einzelnen Leistungsprozesse (Abfolgen von Tätigkeiten) dargestellt, die im Laufe des Gesetzesvollzuges zu erwarten, sind die Abschätzung der daraus resultierenden Kostenfolgen vermag allerdings nicht den damit verfolgten Zielsetzungen gerecht zu werden, zumal diese für die Länder durchwegs und ohne nähere Begründung als "zur Zeit nicht zweckmäßig" bewertet werden. Es darf in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß dabei § 14 Abs. 3 des Bundeshaushaltsgesetzes, der jedem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich ein Bundesgesetz oder Verordnungsentwurf erarbeitet wird, dazu verpflichtet, die daraus für eine am Finanzausgleich beteiligte andere Gebietskörperschaft verursachten Mehrausgaben darzustellen, mißachtet wird.

Im Zusammenhang mit der auf den Seiten 46 ff vorgenommenen Abschätzung der Sachkosten, welche beispielsweise für die externe Durchführung von Aufgaben entstehen oder als Gerätekosten für erforderliche Meßeinrichtungen oder für die Regelung der Überwachung des Verkehrs anfallen, wird angesichts der ansonsten praktizierten Unterlassung der Abschätzung der Kosten, die den Ländern entstehen davon ausgegangen, daß die dabei abgeschätzten Kostenfolgen jedenfalls als Zweckaufwand zu werten sind, der auf Grund der

Bestimmungen des Finanzausgleiches vom Bund zu tragen ist. Diese Einschätzung wird nicht zuletzt durch die Darstellung der zu erwartenden Ausgaben getrennt nach Leistungsprozeßen im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes von 58 Mio. Schilling und in den folgenden Jahren von S 13,550.000,– auf Bundesseite bestätigt.

Was den Personalmehrbedarf auf Grund des vorgesehenen Gesetzentwurfes anbelangt, muß in der Darstellung bemängelt werden, daß neben den 12 zusätzlich benötigten Dienstposten beim Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und dem Umweltbundesamt lediglich beiläufig bemerkt wird, daß sich "noch zusätzlicher Personalbedarf ..... auch für die Länder ergibt," ohne den tatsächlichen Personalmehraufwand der Länder auch nur ansatzweise zu konkretisieren.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 4:

So wie in dieser Bestimmung wird auch in weiterer Folge wiederholt die Erlassung einer Verordnung mit einem Anhörungsrecht der Landeshauptmänner verknüpft. Soweit es dabei allerdings darum gehen sollte, bei der Verordnungserlassung die Interessen der Länder gehörig mitzuberücksichtigen, müßte ein derartiges Anhörungsrecht auch den Ländern bzw. allenfalls konkretisiert den Landesregierungen eingeräumt werden. Die Einräumung eines Anhörungsrechtes der Landeshauptmänner im Rahmen ihrer Funktion als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung trägt diesen Gesichtspunkten nicht Rechnung, weil die Landeshauptmänner in dieser Rolle dem Bundesminister gegenüber weisungsunterworfen wären. Nachdem in den Erläuternden Bemerkungen dieses Anhörungsrecht damit begründet wird, daß bestehende Meßstellen und Meßnetze der Länder in einem derartigen Meßkonzept berücksichtigt werden, sollte das Anhörungsrecht den Ländern (Landesregierungen) vorbehalten sein.

Zu § 5:

Der Auftrag in Abs. 1 dieser Bestimmung, wonach die Landeshauptmänner die Meßstellen einzurichten und zu betreiben haben vermengt offensichtlich die organisatorische und funktionelle Stellung dieses Organes. Diese Aufgabe kann keinesfalls den Landeshauptmännern als Landesorgan zugeordnet sein; offensichtlich soll diese Aufgabe den Landeshauptmännern im Rahmen ihrer Funktion als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung auf Landesebene zugeteilt

sein. Vor allem stellt sich angesichts dieser Aufgabenzuordnung die Frage, ob die Bestimmung über die Tragung der Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung nach § 1 Finanzausgleichgesetz auf diese Aufgabenzuordnung anwendbar ist. Die Frage nach einer abweichenden Beurteilung der Kostenbelastung ergibt sich auch aus dem zweiten Satz der Bestimmung des Abs. 1, wonach - offensichtlich mit einem Standortmonopol - Meßstellen genannt sind, deren Ermittlung und Betrieb dem Umweltbundesamt vorbehalten sind.

Die Regelung betreffend den Standort Hoher Sonnblick, scheint überhaupt verfassungsrechtlich fragwürdig, nachdem für einen Zeitraum von längstens 30 Monate nach Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes die Einrichtung einer Meßstelle durch das Umweltbundesamt, erforderlichenfalls gemeinsam mit einem privaten Rechtsträger aufgetragen wird, wohingegen Erhaltung und Betrieb dieser Meßstelle "einem privaten Rechtsträger obliegen" sollten.

Entgegen den klaren Auftrag an den Landeshauptmann in Abs. 1 wird in Abs. 4 die Einrichtung der Meßzentralen nicht dem Landeshauptmann vorbehalten sondern lediglich festgelegt, daß eine solche für jedes Bundesland einzurichten und zu betreiben ist.

Zu § 8:

Da gemäß § 7 Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten gemäß § 3 Abs. 1 an einer gemäß § 5 betriebenen Meßstelle (schließt auch Meßstellen zur Vorerkundung ein) durch den Landeshauptmann gemäß § 7 Abs. 1 und 2 zu beurteilen und im Monats- oder Jahresbericht auszuweisen sind, sollte bei derartigen Überschreitungen an der der Vorerkundung dienenden Meßstellen vorallem im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit des Menschen gemäß § 11 Abs. 3 sehr wohl die Möglichkeit der Erstellung einer Statuserhebung bestehen.

Zu § 9:

Im Zusammenhang mit dieser Regelung ist darauf hinzuweisen, daß die Erstellung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Immissionskatastars mit hohem Aufwand verbunden ist. Es ist davon auszugehen, daß diese Aufgabe einen zusätzlichen Dienstposten erfordert oder bei Fremdvergabe Gutachterkosten im Bereich von über einer Million Schilling in Abhängigkeit von der Größe des Beurteilungsgebietes.

Zu § 10:
Die Einwände gegen die in diesem Gesetzesvorschlag enthaltenen, die Länderkompetenzen einschränkenden Verfassungsbestimmungen wurden bereits grundsätzlich vorgetragen. Das mit der gegenständlichen Regelung verfolgte Ziel, daß auch Heizanlagen in einen derartigen Maßnahmekatalog erfaßt werden sollten, könnten auch ohne Verfassungsänderung im Wege eines Gliedstaatvertrages zwischen den Kompetenzträgern Bund und den Ländern erreicht werden.

Der im Abs. 4 in Aussicht genommene Zeitraum von 10 Jahren läßt das Interesse, die Bevölkerung vor erhöhten Immissionsbelastungen zu schützen weitestgehend außer acht. Das Szenarium der Feststellung der Immissionsbelastungen und der dann zutreffenden Maßnahmen, die einen Zeithorizont von zwei bis drei Jahren erfordert, ließe die Frist auf fünf Jahre verkürzbar erscheinen.

Zu § 12:
Auch die in Abs. 1 dieser Bestimmung vorgesehenen Fristen erscheinen fachlich nicht vertretbar, da aufgrund der heute zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten bereits in kürzerer Zeit die Vorerkundung der Immissionssituation, die Erstellung des Immissionskatastars bzw. die Ausweisung des Maßnahmenkatalogs umsetzbar erschiene.

Zu § 14:
Zu Abs. 2 muß darauf hingewiesen werden, daß für die Erlassung der Verordnung im vorgeschlagenen Sinne keinerlei Erfordernis gesehen wird. Die Länder haben dem Umstand, daß Kleinfeuerungsanlagen einen beträchlichen Anteil der gesamtösterreichischen Immission von Luftschadstoffen verursachen, bereits Rechnung getragen und den Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Schutzmaßnahmen betreffend Kleinfeuerungen erarbeitet. Durch die Einführung einer bundeseinheitlichen Typenprüfung und damit verbunden die Festschreibung von umweltadäquaten Immissionsgrenzwerten soll dem Ziel einer Verringerung der Lufschadstoffe entsprochen werden. Dieser Vorgangsweise liegt ein Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 6. Mai 1993 zugrunde. Die fehlende Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung einer solchen Regelung wurde vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst mit Gutachten vom 14. Dezember 1992 GZ. 600.619/22-V/5/92 bestätigt.

Zu § 15:
Die in dieser Bestimmung dargestellten Möglichkeiten im Maßnahmenkatalog können zwar kurzfristig Verbesserungen der Immissionssituation bringen,

mittelfristig erscheinen sie aber unzureichend. In Anbetracht des Umstandes, daß die technischen Möglichkeiten beim Kraftstoffverbrauch und daher beim Abgasausstoß der Kraftfahrzeuge keinesfalls optimal genützt sind, sollte längerfristig die Neuzulassung von Kraftfahrzeugen von der Erfüllung der technisch möglichen Kraftstoffverbrauchsreduktion abhängig gemacht werden.

Zu § 17:
In Anbetracht des Regelungsgegenstandes in den Abs. 2, 3 und 4 (Immissionen von Heizanlagen) fehlt dem Bund die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Regelung dieser Angelegenheiten. Zusätzlich wird mit diesen Regelungsvorschlägen die Baurechtskompetenz der Länder berührt.

Zu § 18, 19 und 20:
Die Einwände gegen die in diesen Regelungen vorgesehenen Verfassungsbestimmungen wurden bereits grundlegend in der Z. 2. vorgebracht.

Zu § 25:
Die grundlegenden Einwände gegen die Verfassungsbestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf gelten auch für diesen Regelungsvorschlag.

Zu Art. X:
Bei den in diesem Artikel vorgesehenen Änderungsvorschlag zur Straßenverkehrsordnung 1960 wird übersehen, daß der Vollzug der Straßenverkehrsordnung die dem Kompetenztatbestand Straßenpolizei zuzuordnen ist, gemäß Art. 11 Abs. 1 Z. 4 B-VG in die Landeszuständigkeit fällt, sodaß ein Tätigwerden des Landeshauptmannes als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung nicht möglich ist.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Klagenfurt, 26. Mai 1994
Für die Kärntner Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:
Dr. Sladko eh.

F.d.R.d.A.
Doberniz