



16/SN-389/ME

# ÖSTERREICHISCHER RECHTSANWALTSKAMMERTAG

Bundesministerium für  
Umwelt, Jugend und Familie  
Radetzkystraße 2  
1031 Wien

betrifft	<b>GESETZENTWURF</b>
Zl.	35 - GE/19.../94
Datum:	<b>9. JUNI 1994</b>
Verteilt 12.6.94 K	

Zl. 142/94

*Ulrich Bohm*  
DVR: 0487864

**Betrifft: Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch  
Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz - Luft,  
IG-L)**

Zl. 19 4444/8-I/8/94

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag erstattet zu dem Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes - Luft (IG-L) folgende Stellungnahme:

Die Zielsetzung des Entwurfes, nämlich die Verbesserung des Umweltschutzes durch Feststellung der Immissionsbelastung für das gesamte Bundesgebiet, die Festlegung einheitlicher Beurteilungsmaßstäbe für den Immissionsschutz und die Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien, ist zu begrüßen. Gegen den Entwurf des IG-L bestehen jedoch grundlegende Bedenken:

1. Das Österreichische Umweltschutz- und insbesondere Anlagenrecht ist durch ein hohes Maß an Rechtszer splitterung und eine nur schwer überschaubare Vielzahl von Rechtsvorschriften, die regelmäßig kumulativ anzu wenden sind, gekennzeichnet. Kaum lösbare Normkonflikte

- 2 -

und Auslegungsfragen sowie eine Vielzahl oft nur unzureichend aufeinander abgestimmter Verfahren sind die Folge. Dies ist weder dem Umweltschutz noch der Rechts-sicherheit dienlich.

Schon das bisherige Umweltschutz- und insbesondere Anlagenrecht kennt zahlreiche immissionsbezogene Regelungen (Schutz der Gesundheit, Schutz vor unzumutbarer Belästigung, Schutz des Waldes usw.). Diese betreffen etwa die Errichtungs- und Betriebsbewilligung, die Bewilligung von Anlagenänderungen, die Vorschreibung nachträglicher Auflagen, die Altanlagensanierung sowie verwaltungspolizeiliche Maßnahmen bis hin zur Stilllegung von Anlagen. Hingewiesen sei nur beispielsweise auf die einschlägigen Regelungen der Gewerbeordnung, des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen, des Berggesetzes, des Abfallwirtschaftsgesetzes, des Forstgesetzes, des Smogalarmgesetzes und des Ozongesetzes. Zu dieser Vielzahl von Regelungen sollen nun die Vorschriften des IG-L treten. Damit werden die bestehende Rechtszersplitterung und die damit einhergehende Rechtsunsicherheit weiter verschärft.

Dieser Entwicklung sollte nicht weiter Vorschub geleistet werden. An die Stelle der weiter fortschreitenden Rechtszersplitterung sollte ein einheitliches Anlagen- und Umweltrecht treten. Dieses sollte vom Gedanken der Verfahrens- und Entscheidungskonzentration geprägt sein (vgl die Ansätze dazu im Abfallwirtschaftsgesetz des Bundes und im Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz).

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag verkennt nicht, daß Österreich bereits aufgrund des EWR-Abkommens zu einzelnen Anpassungen an bestehende EU-Richtlinien im Bereich der Luftreinhaltung verpflichtet ist. Dieser Anpassungsbedarf ist jedoch relativ gering und könnte mit einem gegenüber dem vorliegenden Gesetzesentwurf deut-

lich reduzierten Aufwand - allenfalls auch im Rahmen der bereits bestehenden Gesetze - rasch verwirklicht werden.

2. Ein weiteres Kennzeichen für die mangelnde Eignung des Entwurfes, im Rahmen der österreichischen Verfassungsordnung eine entsprechende Regelung zu schaffen, ist darin zu erblicken, daß der Gesetzesentwurf nicht weniger als sieben Verfassungsbestimmungen vorsieht. Der Entwurf des IG-L ist ein weiteres Beispiel dafür, daß die Verfassungsgesetzgebung zunehmend als "Selbstbedienungsladen" gesehen wird, der teils gesetzgeberisches, teils rechtspolitisches Geschick ersetzen soll.

Die Unübersichtlichkeit des Verfassungsrechts und die Zersplitterung seiner Rechtsgrundlagen haben ein unerträgliches Ausmaß erreicht (vgl statt vieler *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>7</sup> Rz 110 mwN; vgl auch den - freilich zu zaghafte - Versuch einer Rechtsbereinigung auf der Ebene des Verfassungsrechts im Entwurf der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1994). Es ist ein dringendes Erfordernis, die zahlreichen *leges fugitivae* auf dem Gebiet des Verfassungsrechts zu beseitigen, statt sie weiter zu vermehren.

3. Der Entwurf des IG-L enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen. Diese betreffen so wesentliche Fragen wie die Festlegung der Immissionsgrenzwerte, die Festlegung des Meßkonzeptes und der Meßstellen, Inhalt und Umfang des Emissionskatasters und - vor allem - den Maßnahmenkatalog bei Überschreiten eines Immissionsgrenzwertes und die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für Heizungsanlagen. Erst wenn diese Verordnungen vorliegen, wird sich abschätzen lassen, welche Tragweite dem vorliegenden Gesetzesentwurf zukommt. Immerhin war mit dem ersten Entwurf für ein IG-L im Jahr 1992 auch ein Entwurf für die Immissionsgrenzwerte-Verordnung vorgelegt worden; dieser sah gegenüber den EU-Richtlinien so deut-

- 4 -

lich herabgesetzte Grenzwerte vor, daß nach den damaligen Erläuterungen davon auszugehen ist, daß einige der vorgeschlagenen Grenzwerte in Österreich häufig bis ausnahmslos überschritten werden.

Vor diesem Hintergrund wäre es zweckmäßig gewesen, die Verordnungsentwürfe gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf zur Begutachtung zu versenden.

Besondere Unklarheiten bestehen in bezug auf den Maßnahmenkatalog, den der Landeshauptmann bei Überschreiten eines Immissionsgrenzwertes (genauer: bei Vorliegen einer Statuserhebung gemäß § 8 des Entwurfes) zu erlassen hat (§§ 10 ff des Entwurfes). Darin sind das Sanierungsgebiet festzulegen, die Maßnahmen anzuordnen und Fristen für ihre Umsetzung festzulegen. Für den Maßnahmenkatalog sieht der Gesetzesentwurf die Rechtsform der Verordnung vor. Dennoch legt der Gesetzestext laut vorliegendem Entwurf mehrfach die Vermutung nahe, der Maßnahmenkatalog könne auch konkrete Maßnahmen für individuell bestimmte Anlagenbetreiber vorsehen (vgl zB § 11 Abs 1 Z 2 und 3, § 11 Abs 2 Z 3, § 12 Abs 2 Z 2 und 3, § 13 und § 18 Abs 2). Gegen die Erlassung solcher individueller Regelungen in einer Verordnung ("Individualverordnung") bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

Hinzu treten Rechtsschutzdefizite, weil der von einer "Individualverordnung" Betroffene im Verfahren zur Erlassung der Verordnung nicht dieselben Rechte hat wie in einem Verwaltungsverfahren zur Erlassung eines Bescheids (Parteistellung und damit verbunden Akteneinsicht, Parteienghör und Rechtsmittelbefugnis).

Je individueller und konkreter die Regelungen in einer Verordnung (im Maßnahmenkatalog) sind, desto größer wird auch das Risiko sein, daß diese Verordnungsregeln noch vor der Erlassung eines darauf gestützten Bescheids invalidieren (gesetzwidrig werden), weil sie dann nicht

mehr dem Stand der Technik und/oder dem Sanierungserfordernis entsprechen.

4. Im Detail bestehen viele weitere Unklarheiten und Ungeheimtheiten. Herausgegriffen seien nur beispielsweise folgende:

a) Der vorliegende Entwurf verfolgt das Konzept, daß die Vollziehung der im Maßnahmenkatalog (nach Überschreiten eines Immissionsgrenzwertes) angeordneten Maßnahmen grundsätzlich nach den bereits derzeit bestehenden Materiengesetzen zu erfolgen hat; eine Vollziehung nach dem IG-L soll nur subsidiär zum Tragen kommen (§§ 19 bis 21 des Entwurfes). Aus diesem Grund werden die wichtigsten Materiengesetze für die Umsetzung der Maßnahmen in den Art II bis XIII des Entwurfes einschneidend geändert. Darüber hinaus enthält der Entwurf Regelungen über die Genehmigung von Anlagen; diese Regelungen sollen Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten vorsorglich verhindern (Begrenzung der Emission von Luftschadstoffen nach dem Stand der Technik; "Anstreben" der Immissionsgrenzwerte).

Das schematische "Einbetten" dieser Regelungen in die bestehenden Materiengesetze (Art II bis Art XIII des Entwurfes) erfolgt nicht friktionsfrei. Dies sei am Beispiel des neuen Abs 1a, der in § 77 GewO eingefügt werden soll, veranschaulicht: Wie im bisherigen Abs 3 des § 77 sollen in Hinkunft Immissionen von Luftschadstoffen nach dem Stand der Technik begrenzt werden - dies ordnet die Z 1 dieses neuen Absatzes an. Nach der Z 2 ist die "Einhaltung der in einer Verordnung gemäß § 3 Abs 1 Immissionsschutzgesetz - Luft ... festgelegten Immissionsgrenzwerte ... anzustreben". Nach dem zitierten § 3 Abs 1 hat der BMUJF "unter Bedachtnahme auf die einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse mit Verordnung Immissionsgrenzwerte ... für solche Luftschadstoffe ... festzu-

- 6 -

legen, die geeignet sind, die Schutzgüter ... zu gefährden oder Menschen unzumutbar zu belästigen".

Abgesehen davon, daß schon das Verhältnis der Z 1 zur Z 2 des im Entwurf vorgesehenen Abs 1a in § 77 nicht nachvollziehbar ist, bleibt es schlicht unerfindlich, warum Immissionsgrenzwerte in einer Verordnung, die Menschen vor unzumutbaren Belästigungen schützen sollen, nicht einzuhalten, sondern bloß "anzustreben" sind; zumal § 77 Abs 1 weiterhin anordnet, daß Belästigungen auf ein zumutbares Maß zu beschränken sind und eben dies Inhalt der Verordnung sein soll.

- b) Für die Unfähigkeit, das zum Ausdruck zu bringen, was gemeint ist, um damit der Vollziehung wie den Rechtsunterworfenen einen klaren Maßstab für ihr Verhalten vorzugeben, sei als Beispiel § 2 Abs 1 des Entwurfes herangezogen. Diese Bestimmung definiert Luftschadstoffe als "Stoffe, die Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft durch Partikel, Gase oder Aerosole bewirken". In der Erläuterung dazu heißt es: "Keinesfalls werden Luftveränderungen, die aus natürlichen Vorgängen entstehen, wie Schwefelwasserstoff aus natürlichen Quellen ... von diesem Gesetz erfaßt".

Damit geben die Erläuterungen selbst zu erkennen, daß es sogenannte natürliche Vorgänge gibt, die Stoffe an die Luft abgeben, wie sie aus menschlichen Aktivitäten herrühren. Wie - so bleibt dann zu fragen - soll unter dieser Voraussetzung von der zuständigen Behörde entschieden werden, ob es sich um einen Luftschadstoff handelt, der geeignet ist, die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Rechtsfolgen auszulösen? Während die Erläuterungen auf die Ursache abstehen, verzichtet das Gesetz auf eine solche Anknüpfung, wobei dies möglicherweise darauf zurückzuführen ist, daß die Kausalitätskette im Einzelfall gar nicht nachvollziehbar ist.

Wenn aber bereits dieser zentrale Begriff so mangelhaft definiert ist, wie soll dann der Entwurf die Grundlage für einen Vollzug bieten, der rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung trägt.

- c) Auf der gleichen Ebene liegt die Definition des § 2 Abs 6, der festlegt, es sei "eine Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes signifikant, wenn das Meßergebnis unter Abzug der Meßunsicherheit den Immissionsgrenzwert überschreitet".

Wenn man meint, daß damit die gesetzgeberische Absicht klar zum Ausdruck kommt, so sind die Vorstellungen des Gesetzgebers, wie er sie auf Seite 2 der Erläuterungen ("Allgemeines") zum Ausdruck bringt, offenbar ganz andere. Dort heißt es: "Ist diese Grenzwertüberschreitung signifikant und nicht lediglich durch eine vorübergehende und in absehbarer Zeit nicht wiederkehrende Belastung bedingt, beispielsweise durch einen Störfall ...". Nach der in den Erläuterungen erklärten Absicht will der Gesetzgeber nicht darauf abstellen, ob ein Grenzwert unter Abzug der Meßunsicherheit überschritten wird, sondern darauf, daß es sich um eine länger andauernde und nicht bloß vorübergehende und in absehbarer Zeit nicht wiederkehrende Belastung handelt.

Die Liste der Unklarheiten und des Widerspruches zwischen Gesetzes- und Erläuterungen ließe sich noch lange fortsetzen.

Zusammenfassend bestehen gegen den Entwurf mehrere grundlegende Bedenken:

- Die bestehende Rechtszersplitterung und die damit einhergehende Rechtsunsicherheit werden weiter verschärft. An die Stelle der weiter fortschreitenden Rechtszersplitterung sollte ein einheitliches Anlagen- und Um-

- 8 -

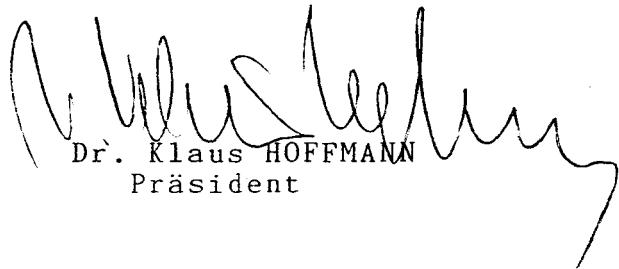
weltrecht treten. Dies zum Wohle der Behörden, der Anlagenbetreiber und der von Projekten betroffenen Bevölkerung.

- Gleiches gilt für die weiter voranschreitende Zersplitterung des Bundesverfassungsrechts.
- Im Zusammenhang mit den geplanten Maßnahmenkatalogen sind Rechtsschutzdefizite zu befürchten.
- Im Detail sind zahlreiche Regelungen unklar. Weder den Behörden noch den Rechtsunterworfenen wird ein klarer Maßstab für ihr Verhalten vorgegeben.

Aus diesen Gründen ist der vorliegende Entwurf abzulehnen.

Wien, am 31. Mai 1994  
DER ÖSTERREICHISCHE RECHTSANWALTSKAMMERTAG



  
Dr. Klaus HOFFMANN  
Präsident