



Bundesministerium für Wissenschaft,
Forschung und Wirtschaft
Abteilung I/7 - Gewerberecht,
gewerbliches Umweltrecht
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMWFW- 32.830/000 5-I/7/2015	WP/UV-GSt-Au- Ho/Sc	Sonja Auer-Parzer Werner Hochreiter	DW 2311 DW 2624	DW 42311 DW 42624	22.04.2015

Bundesgesetz, mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird (Seveso III – Novelle) und mit dem das Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen geändert wird und die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, mit der nähere Bestimmungen betreffend die Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen in Betrieben erlassen werden (Industrieunfallverordnung 2015 – IUV 2015)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung der im Betreff genannten Begutachtungsentwürfe und nimmt wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Novelle zur Gewerbeordnung wird 1) die EU-Richtlinie Seveso III (Richtlinie zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, Richtlinie 2012/18/EU) im gewerberechtlichen Betriebsanlagenrecht umgesetzt, 2) der Inländervorbehalt zu den Regelungen des Waffengewerbes (militärische Waffen) unter Berufung auf die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs beseitigt sowie 3) in der 24-Stunden-Betreuung (Personenbetreuung) eine gewerberechtliche Trennung in Bezug auf BetreuerInnen und Vermittlungsagenturen vorgesehen. Neben der Gewerbeordnung wird auch die Industrieunfallverordnung novelliert.

Kritisiert wird insbesondere Punkt 1, der Gesetzestext zur Umsetzung der Seveso III - Richtlinie. Hier besteht zu den in der Folge angeführten Vorschriften (siehe Punkt „Zu den einzelnen Bestimmungen“) wesentlicher Änderungs- und Ergänzungsbedarf. Kritikpunkte der BAK sind z.B. der Wegfall der Informationspflichten der Gewerbebehörde an die Raumordnungsbehörden und an die Katastrophenschutzbehörden oder die mangelhafte Umsetzung der Richtlinie hinsichtlich der Informationsverpflichtungen an die Öffentlichkeit.

Punkt 2, Regelung betreffend Waffengewerbe, wird zur Kenntnis genommen.

Punkt 3, die gewerberechtliche Trennung von BetreuerInnen und Vermittlungsagenturen, wird grundsätzlich begrüßt. Es sind jedoch weiterhin Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu setzen.

Der Entwurf zur Industrieunfallverordnung wird ebenfalls zur Kenntnis genommen.

1) Zur Umsetzung der Seveso III - Richtlinie

Grundsätzliche Anmerkungen

Die Ziele und die grundsätzliche Ausrichtung der **Seveso III - Richtlinie**, schwere Industrieunfälle möglichst zu verhüten und Auswirkungen von Unfällen möglichst gering zu halten, sind uneingeschränkt **zu unterstützen**: So profitieren vor allem auch die ArbeitnehmerInnen in diesen Unternehmen von solchen Maßnahmen, nicht nur die umliegenden Gemeinden und die Umwelt. Auch wenn sich seit der Beschlussfassung der Seveso - Richtlinie 96/82/EG („Seveso II“) in Österreich kein größerer Unfall ereignet hat, so zeigen die Vorkommnisse in Kärnten (Bodenkontamination) und zuletzt in Niederösterreich (Grundwasserkontamination), dass weiterhin Verbesserungen in der Gesetzgebung und der Behördenpraxis im Industrieanlagenrecht notwendig sind.

Verbesserungspotential haben vor allem folgende 2 Bereiche: Jener der **Information der Öffentlichkeit und die Schnittstellenproblematik zwischen Länder und Bundeskompetenzen**. Was die Information der BürgerInnen betrifft, so gibt es einige Unternehmen, die diese als Chance zu einem aktiven Risikodialog mit der Nachbarschaft begriffen haben. Allerdings bei weitem nicht alle.

Ebenfalls kompliziert gestaltet sich bei der Umsetzung der Seveso-Richtlinie die Schnittstelle zum **Katastrophenschutz und zur Raumordnung**. Bei Ersterem sind derzeit die aufgrund der Seveso III-Richtlinie aufzustellenden externen Notfallpläne von den Katastrophenschutzbehörden der Länder zu erstellen. Die Raumordnung wiederum hat sicherzustellen, dass zu Betrieben, die Gefahren im Sinne der Richtlinie bergen, angemessene Abstände eingehalten werden. In diesen Bereichen ist es unter anderem notwendig, eine effektive Koordination zwischen den Materien, die sich in Bundeskompetenz (Gewerbeordnung) und Landeskompetenz (Raumordnung, Katastrophenschutz) befinden, zu gewährleisten und den notwendigen Informationsfluss zwischen den Behörden zu sichern.

Die Umsetzung der Seveso III-Richtlinie sollte daher zum Anlass genommen werden, um in diesen problembehafteten Bereichen der **Schnittstellen zur Raumordnung und zum Katastrophenschutz** sowie der Bereich der Öffentlichkeitsinformation klare Verbesserungen zu erzielen. Aber genau das Gegenteil ist der Fall:

- Anstatt Verbesserungen für das in Österreich bekanntermaßen schwierige Feld der Koordination zwischen Materien in Bundeskompetenz und der in Länderzuständigkeit befindlichen **Raumordnung** vorzuschlagen, soll die bisherige Informationspflicht der Bundesbehörden gemäß § 84 d Absatz 9 GewO i.d.g.F. („ zur Sicherstellung eines Konsultationsverfahrens“) **ersatzlos entfallen**: Es reicht jedoch nicht aus, wenn nur mehr die Betriebe zur Information an die Behörden der örtlichen und überörtlichen Raumplanung verpflichtet werden (vergleiche § 84 f Absatz 1 Ziffer 5 des Entwurfs). Zusätzlich ist eine Streichung der Informationspflicht richtlinienwidrig (Artikel 13 Absatz 3 Seveso III - Richtlinie). § 84 d Absatz 9 i.d.g.F. muss zumindest in der bisherigen Form beibehalten werden.
- Ebenso soll die Pflicht der Gewerbebehörde, den für den **Katastrophenschutz** zuständigen Behörden alle zur Erstellung des externen Notfallplans nötigen Informationen zukommen zu lassen (§ 84 d Absatz 8 GewO i.d.g.F.) **ersatzlos gestrichen** werden: Eine Verpflichtung der Betriebe zur Informationsweitergabe an die Behörden (so § 84 f Absatz 1 Z 4 des Entwurfs) reicht nicht aus. Ein Wegfall der Informationsverpflichtung widerspricht zusätzlich Artikel 12 Absatz 1 und Absatz 6 der Seveso III – Richtlinie. § 84 d Absatz 8 i.d.g.F. muss zumindest in der bisherigen Form beibehalten werden.
- Die Umsetzung von Seveso III darf auch nicht dazu führen, dass **die erhöhten Informationspflichten zugunsten der Öffentlichkeit für „Betriebe der oberen Klasse“** nun auf das Niveau der „Betriebe der unteren Klasse“ nivelliert werden. Genau das ist aber zu befürchten, wie Arbeitsentwürfe zum Umweltinformationsgesetz und zur Störfallinformationsverordnung zeigen: Artikel 14 in Verbindung mit Anhang V der Seveso III-Richtlinie ist in den Entwürfen nicht umgesetzt. Der bisher geltende **§ 84 c Absatz 10 GewO** ist weder im Entwurf zur Gewerbeordnungsnovelle noch im Arbeitsentwurf zum Umweltinformationsgesetz enthalten.
- Besonders problematisch ist auch, dass in Zukunft im Rahmen der regelmäßigen **behördlichen Inspektionen** (Artikel 20 Seveso III-Richtlinie) die Einhaltung der **Informationspflichten** an die Öffentlichkeit **nicht mehr geprüft** werden soll wie dies § 84 d Absatz 5 bisher zweckmäßigerweise vorgeschrieben hat. Diese Bestimmung findet sich weder im Entwurf zur vorliegenden Gewerbeordnungsnovelle noch in den Arbeitsentwürfen zum Umweltinformationsgesetz. Das widerspricht Artikel 20 Absatz 2 lit. d der Seveso III - Richtlinie, der sinnvollerweise ausdrücklich festlegt, dass das Thema Öffentlichkeitsinformation im Rahmen der Inspektionen mitgeprüft wird.

Wenn die Umsetzung der Seveso III - Richtlinie nun zum Anlass genommen wird, die Verpflichtungen zur Information der Öffentlichkeit für die bisherigen (besonderes risikoträchtigen) „Schwelle-2-Betriebe“ (nun: „Betriebe der oberen Klasse“) **nicht mehr in der Gewerbeordnung**, sondern im **Umweltinformationsgesetz** (UIG) zu regeln, so mag dahingestellt bleiben, ob das Umweltinformationsgesetz – wie die erläuternden

Bemerkungen dies anführen – der „systematisch richtige Ort“ ist. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie und der Überarbeitung des UIG begrüßen wir allerdings, wenn auch zusätzlich § 14 UIG und die Störfallinformationsverordnung überarbeitet, an moderne Gegebenheiten (zB Einsehbarkeit der Informationen des Unternehmens im Internet) angepasst und der Anwendungsbereich fortentwickelt werden soll.

Schlussendlich fordert die BAK, dass die **Betriebsratskörperschaften in Betrieben der oberen Klasse auch weiterhin als die ersten Ansprechpartner bei der Erstellung des internen Notfallplans genannt werden**: Es ist unverständlich, weshalb der Entwurf (**vergleiche § 84 h Absatz 1 neu**) unter Berufung auf den Wortlaut der (mit der EU-Seveso III - Richtlinie aufgehobenen) Seveso II - Richtlinie vermeint, den Betriebsrat als Ansprechpartner streichen zu müssen und gleichzeitig in den erläuternden Bemerkungen kundtut, dass „hinsichtlich der Zulässigkeit der Anhörung des Betriebsrats (als Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) damit keine Änderung verbunden“ sei. Die BAK möchte darauf aufmerksam machen, dass schon die Seveso II - Richtlinie festlegt, „dass die in dieser Richtlinie vorgesehenen internen Notfallpläne unter Beteiligung der im Betrieb tätigen Personen ... erstellt werden“. **Beteiligung an der Erstellung des Notfallplans** – so der klare Wortlaut der Seveso III - Richtlinie – ist **weitaus mehr als bloße Anhörung**, wie sie die GewO anspricht. Die Intention der Richtlinie sollte auch im Text der GewO ihren Niederschlag finden: Zweckmäßigerweise sollten die Betriebsratskörperschaften schon im Rahmen der Erstellung des Sicherheitskonzepts wie des Sicherheitsberichts beteiligt werden; der interne Notfallplan ist ja nur ein Produkt des ganzen Prozesses.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 84 a Absatz 3, 2. Halbsatz des Entwurfs – Ziel und Anwendungsbereich der Vorschriften des Abschnitts 8 a GewO

Die gewerberechtlich relevanten Vorgaben zur Seveso III - Richtlinie werden im Wesentlichen im Abschnitt 8 a der Gewerbeordnung umgesetzt. Die Formulierungen, dass „die Anforderungen dieses Abschnitts keine Genehmigungsvoraussetzung im Sinne der §§ 77 und 77 a darstellen bzw., dass die Regelungen keine Parteistellung begründen“, sind ersatzlos zu streichen. Sie finden sich zum Beispiel auch nicht im Arbeitsentwurf für die Anpassung des Abfallwirtschaftsgesetzes (AWG) an Seveso III.

Zu § 84 f des Entwurfs – Sicherheitsbericht

Die Vorschriften zum Sicherheitsbericht des Betriebsinhabers (§ 84 f) sind um die erhöhten Informationspflichten an die Öffentlichkeit für Betriebe der oberen Klasse, die in Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie geregelt werden, zu ergänzen. Diese Vorschriften waren teilweise bisher in § 84 c Absatz 10 GewO i.d.g.F. (zB Informationspflicht des Betriebsinhabers an Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser über Gefahren, Sicherheitsmaßnahmen und Verhalten im Fall eines Unfalls) geregelt.

Zu § 84 h des Entwurfs – Beteiligung des Betriebsrats und der Beschäftigten

Zumindest muss der bisherige Wortlaut des § 84 c Absatz 8 i.d.g.F. beibehalten werden. Statt einer bloßen Anhörung des Betriebsrats, ist eine Beteiligung an der Erstellung vorzusehen (siehe auch unter „Grundsätzliche Anmerkungen“).

Zu § 84 k des Entwurfs – Inspektionen der Behörde

Im Rahmen der regelmäßigen Inspektionen sollte auch auf die externe Notfallpläne Bezug genommen werden, damit sichergestellt ist, dass diese auf dem letzten Informationsstand beruhen und mit den internen Notfallplänen abgestimmt sind. Das entspricht auch den Intentionen von Artikel 12 Absatz 6 der Richtlinie.

Zudem müssen behördliche Inspektionen auch in Zukunft die Einhaltung der Vorschriften zur Öffentlichkeitsinformation prüfen, so wie dies bisher § 84 d Absatz 5 zweckmäßigerweise vorgeschrieben hat (siehe Artikel 20 Absatz 2 lit. d der Richtlinie).

Zu § 84 l des Entwurfs – Informationspflichten für die Gewerbebehörde an Behörden der Raumplanung und des Katastrophenschutzes

Die Bestimmungen des § 84 d Absatz 8 i.d.g.F. (Katastrophenschutz) und § 84 d Absatz 9 i.d.g.F. (Raumordnung) fehlen im neuen Entwurf völlig. § 84 l sollte um diese Informationspflichten der Behörde ergänzt werden (Begründung siehe oben unter „Grundsätzliche Anmerkungen“).

Zu § 84 l Absatz 2 des Entwurfs – Behördenpflicht (Sicherheitskonzepte, Parteistellung)

Hier fehlt die Pflicht der Behörde, die gemäß § 84 e Absatz 2 die übermittelten **Sicherheitskonzepte** zu überprüfen und gegebenenfalls die Inbetriebnahme oder den Fortbetrieb zu untersagen. Die erläuternden Bemerkungen sind hier irreführend: In der Tat enthält der in den Erläuterungen angeführte Artikel 10 Absatz 6 der Richtlinie eine Prüfpflicht für den **Sicherheitsbericht**. Eine Prüfpflicht für Sicherheitskonzepte lässt sich jedoch aus Artikel 19 ableiten: Dieser sieht eine allgemeine Verpflichtung vor, die Inbetriebnahme oder den Fortbetrieb bei vorliegender Gefahr zu untersagen, „wenn die vom Betreiber getroffenen Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle und der Begrenzung der Unfallfolgen eindeutig unzureichend sind“. Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie geht noch weiter und macht dies auch möglich, „wenn der Betreiber die nach dieser Richtlinie erforderlichen Mitteilungen, Berichte oder sonstigen Informationen nicht fristgerecht übermittelt hat.“ Artikel 19 der Richtlinie beschränkt sich nicht auf Betriebe der oberen Klasse und ist nicht umgesetzt.

Es ist unverständlich, weshalb diese Bestimmung nicht mit einer Parteistellung verbunden ist, wenn eine Gefährdung der in § 74 Absatz 2 Ziffer 1 genannten Schutzgüter (insbesondere Leben und Gesundheit der Nachbarn und Eigentum der Nachbarn) droht. § 356 Absatz 3 und 4 GewO sollten dahingehend ergänzt werden, zumal eine Parteistellung schon aus dem Regelungszweck des § 356 Absatz 3 und Absatz 4 ableitbar ist und andernfalls eine gleichheitswidrige Gesetzeslücke entsteht.

Zu § 84 I Absatz 4 des Entwurfs

Die behördliche Untersagung der Inbetriebnahme/Weiterführung des Betriebs soll nicht erst möglich sein, wenn die getroffenen Schutzvorkehrungen „eindeutig unzureichend sind“. Die Bestimmung muss so formuliert sein, dass keine Wertungswidersprüche zu § 77 GewO entstehen, das heißt es wird schon die **begründete Gefahr** für eine Untersagung ausreichen. Artikel 19 der Seveso III - Richtlinie darf nicht wortwörtlich ins österreichische Recht umgesetzt werden, so dass der Eindruck entsteht, dass eine begründete Gefährdung – wie in § 77 GewO für die Genehmigung im Betriebsanlagengenehmigungsverfahren festgelegt – alleine zur Untersagung nicht ausreicht, sondern ausnahmsweise eine höherqualifizierte Gefahr vorliegen muss. Das wäre gleichheitswidrig und ist durch nichts begründet.

Die Regelung muss – wenigstens bezogen auf Satz 1 (unzureichende Sicherheitsvorkehrungen durch den Betriebsinhaber) – mit einer Parteistellung verbunden sein, wenn eine Gefährdung der in § 74 Absatz 2 Ziffer 1 GewO genannten Schutzgüter (insbesondere Leben und Gesundheit der Nachbarn und Eigentum der Nachbarn) droht. § 356 Absatz 3 und 4 GewO sollten dahingehend ergänzt werden: So ist die Parteistellung einerseits aus dem Regelungszweck des § 356 Absatz 3 und Absatz 4 GewO ableitbar, andererseits würde durch das Fehlen der Parteistellung eine gleichheitswidrige Lücke im Gesetz entstehen.

Zu § 84 I Absatz 6 des Entwurfs - Behördenpflichten

Artikel 17 lit. e der Richtlinie verlangt, dass die Behörde nach einem schweren Unfall die Öffentlichkeit informieren muss. Dies muss noch im Gesetzestext ergänzt werden (die Information an den zuständigen Bundesminister ist dafür nicht ausreichend).

Zu § 84 o des Entwurfs – Übergangsbestimmungen für bestehende Betriebe

Satz 2 enthält eine praxisferne Beweislastregel, die der Behörde den Nachweis aufbürdet, dass die von den Betrieben an die Behörde übermittelten Informationen unzureichend sind – dies kann die Behörde aber ohne Angaben des Betriebes nicht beurteilen!

Satz 2 sollte daher gestrichen werden; stattdessen könnte es den Betrieben freigestellt bleiben, auf ihre bisherigen Meldungen zu verweisen, wenn sie glaubhaft machen können, dass es keinen Anlass für Änderungen gegeben hat.

2) Bestimmungen zum Waffengewerbe: Wird zur Kenntnis genommen**3) Zu den Vorschriften zur Personenbetreuung**

Die gewerberechtliche Trennung der Berechtigungen zur Ausübung der selbstständigen Personenbetreuung und der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen ist grundsätzlich zu begrüßen. Es wird jedoch angemerkt, dass in weiterer Folge zusätzliche Maßnahmen gesetzt werden müssen, um sowohl bei der Ausübung der Personenbetreuung als auch bei der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen klare Kriterien für die Qualitätssicherung zu erreichen und damit die Interessen der betreuten Personen zu wahren.

Die BAK fordert z.B. für die Ausübung der Personenbetreuung Ausbildungsanforderungen im Sinne der Heimhilfe nach dem Sozialbetreuungsberufe-Gesetz. Auch das Sprachkompetenzerfordernis (insbesondere ausreichende Deutschkenntnisse) sollte für diese Berufsgruppe geregelt werden. Allfällige Ausbildungen in der Pflege im Heimatstaat sollten mindestens der Grundausbildung in Österreich entsprechen und nachzuweisen sein.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Vorschläge und stehen für Rückfragen und weiterführende Gespräche gerne zur Verfügung (AnsprechpartnerInnen: Mag. Werner Hochreiter, werner.hochreiter@akwien.at, Tel.: +43 1 501 65 2624; Mag.a Sonja Auer-Parzer, sonja.auer@akwien.at, Tel.: +43 1 501 65 2311).

Abschließend möchten wir noch jene Bereiche erwähnen, für die in der GewO aus unserer Sicht – zur Wahrung der KonsumentInnen- und ArbeitnehmerInneninteressen – zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Dazu gehören:

- Maßnahmen zum Schutz vor dem Insolvenzrisiko von Baumeister/Baufirmen (z.B. durch Einführung einer Insolvenzschutzversicherung analog zu den Pauschalreiseveranstaltern oder eine Regelung analog zu § 7 Bauträgervertragsgesetz in Verbindung mit § 8 Bauträgervertragsgesetz);
- die Festschreibung einer Vertrauensschadenversicherung (Innung, Fachgruppenorganisation) zur ausreichenden Abdeckung von Schäden für Wohnungseigentümer im Falle der Veruntreuung anvertrauter Gelder durch Immobilientreuhänder;
- zusätzliche Transparenzvorschriften zum Gewerbe der Pfandleiher;
- Maßnahmen zur Verhinderung von Scheinselbstständigkeit und der damit verbundenen Praxis, dass Gewerbescheine vergeben werden können, die sich auf sehr enge Tätigkeitsbereiche mit nur einem Auftraggeber beziehen und eine unselbstständige Beschäftigung darstellen;
- die Einführung eines sachlich abgestuften Systems der Verwaltungsstrafen im Anlagenrecht (Industrieemissions-Richtlinie) sowie
- ein ausdrücklicher im Gesetz angeführter Gewerbeentziehungsgrund bei Verstößen gegen Vorschriften zu Sozial- und Lohndumping (Arbeitsvertragsgesetz).

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
FdRdA

Maria Kubitschek
i.V. des Direktors
FdRdA