

II-4434 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XV. Gesetzgebungsperiode

A n t r a g

Präs.: 1982 -10- 20

No. 206/A

der Abgeordneten Tonn, Grabher-Meyer

und Genossen

zu einem Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesverfassungsgesetz vom, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz BGBl. 354/1982, wird wie folgt geändert:

1. Art. 10 Abs.1 Z 12 hat zu lauten:

"12. Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesanitätsdienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen; Veterinärwesen; Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle; "

2. Art. 12 Abs.1 Z 1 hat zu lauten:

"1. Armenwesen; Bevölkerungspolitik, soweit sie nicht unter Art. 10 fällt; Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings-

- 2 -

und Jugendfürsorge; Heil- und Pflegeanstalten; vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Kurorte sowie Kuranstalten und Kureinrichtungen zu stellende Anforderungen; natürliche Heilvorkommen;"

3. Art. 15 Abs.5 hat zu lauten:

"(5) Soweit Akte der Vollziehung in Bausachen bundeseigene Gebäude betreffen, die öffentlichen Zwecken, wie der Unterbringung von Behörden und Ämtern des Bundes oder von öffentlichen Anstalten - darunter auch Schulen und Spitälern - oder der kasernenmäßigen Unterbringung von Heeresangehörigen oder sonstigen Bundesbediensteten dienen, fallen diese Akte der Vollziehung in die mittelbare Bundesverwaltung; der Instanzenzug endet beim Landeshauptmann. Die Bestimmung der Baulinie und des Niveaus fällt jedoch auch in diesen Fällen in die Vollziehung des Landes."

4. Art. 98 Abs.2 hat zu lauten:

"(2) Wegen Gefährdung von Bundesinteressen kann die Bundesregierung gegen den Gesetzesbeschluß eines Landtages binnen acht Wochen von dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluß beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. Wenn dem Bund vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens über den Gesetzesbeschluß Gelegenheit zur Stellungnahme zum zugrundeliegenden Entwurf gegeben worden ist, darf sich der Einspruch nur auf einen behaupteten Eingriff in die Zuständigkeit des Bundes gründen. Im Falle eines Einspruches darf der Gesetzesbeschluß nur kundgemacht werden, wenn ihn der Landtag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder wiederholt."

Artikel II

- (1) Der Bund hat Immissionsgrenzwerte aufgrund von Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 15a B-VG) festzulegen. Solange und soweit solche Vereinbarungen nicht bestehen, kann der Bund Immissionsgrenzwerte vorläufig festlegen, soweit im Abs. 2 nicht anderes bestimmt ist.

- 3 -

- (2) Landesgesetzliche Vorschriften über Immissionsgrenzwerte bleiben bis zum Inkrafttreten einer diesen Gegenstand regelnden Vereinbarung gemäß Abs.1 weiterhin in Kraft.
- (3) Kommt nach Erlassung von Vorschriften gemäß Abs.1 eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über diesen Gegenstand zustande, so sind die Vorschriften unverzüglich dieser Vereinbarung anzupassen.

Artikel III

- (1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit 1. Juli 1983 in Kraft.
- (2) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

In formeller Hinsicht wird beantragt, diesen Antrag dem Verfassungsausschuß zuzuweisen.

Erläuterungen

Allgemeines

Ihr erstes Forderungsprogramm legten die Länder im Jahre 1964 vor. Nach Vorlage eines überarbeiteten Forderungsprogrammes im Jahre 1970 und der darauffolgenden Intensivierung der Verhandlungen durch die neue Bundesregierung konnte ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Forderungen durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1974 verwirklicht werden. Auch die Länder anerkannten diese B-VG-Novelle als einen "bedeutsamen Akt des kooperativen Föderalismus".

Nach Überarbeitung der unerfüllt gebliebenen Wünsche aus dem Länderforderungsprogramm 1970 legten die Länder im November 1976 ein neuerliches, sehr umfangreiches Forderungsprogramm vor. Anlässlich der Überreichung erklärte Bundeskanzler Dr. Kreisky die grundsätzliche Bereitschaft des Bundes zur Prüfung dieses Forderungsprogrammes, kündigte aber gleichzeitig an, daß auch seitens des Bundes ein Forderungsprogramm zu überlegen sein wird. Insbesondere wies Bundeskanzler Dr. Kreisky auf die Notwendigkeit einer Kompetenz-Konzentration beim Bund im Interesse eines wirksamen Umweltschutzes hin. Nach Beratung des Forderungsprogrammes durch die Bundesregierung wurde dessen Prüfung durch die einzelnen Ressorts vorgenommen.

Nach einer ersten gegenseitigen Information wurden konkrete Gespräche über das Forderungsprogramm im Dezember 1979 aufgenommen. Als Ergebnis dieser Gespräche bot Bundeskanzler Dr. Kreisky im Juni 1981 den Ländern die Erfüllung von 17 Forderungen des Länderforderungsprogrammes an, erhob jedoch seitens des Bundes 7 Gegenforderungen. Darüber hinaus sollten in die zwischen Bund und Länder zu führenden Gespräche auch einzelne Forderungen des Städte- und Gemeindebundes einbezogen werden.

In intensiven Gesprächen unter dem Vorsitz von Staatssekretär Dr. Löschnak konnte weitgehendes Einvernehmen über die zu erfüllenden Forderungen der Länder sowie die Gegenforderungen des Bundes erzielt werden. Eine der wesentlichsten Forderungen des Bundes stellte, neben der Schaffung von Umweltschutz-Kompetenzen, die Übertragung der Zuständigkeiten im Landarbeiterrecht an den Bund dar. Hierzu konnte jedoch unter den Ländern kein Einvernehmen erzielt werden.

-2-

Da seitens der Länder die grundsätzliche Notwendigkeit der Schaffung von Bundeskompetenzen im Bereich des Immissionsschutzes anerkannt wurde, setzte man die Gespräche zur Erfüllung dieses Punktes fort.

Als deren Ergebnis konnte im September 1982 zwischen dem Bund und 8 Ländern Einvernehmen über die Schaffung einer neuen Bundes-Immissionsschutzkompetenz im Abtausch gegen 3 von den Ländern gewünschten Verfassungsänderungen erzielt werden. Das Land Vorarlberg stimmte der Einigung zwischen Bund und Ländern unter Hinweis auf weiterreichende Vorstellungen nicht zu.

Der vorliegende Initiativantrag dient der Erfüllung dieses Einvernehmens zwischen Bund und Ländern. Die Antragsteller geben jedoch in diesem Zusammenhang ihrem Bedauern Ausdruck, daß es trotz intensivster Bemühungen nicht möglich war, eine weiterreichende Erfüllung des Länderforderungsprogrammes zu verwirklichen. Dies insbesondere deshalb, weil zwischen Bund und Ländern aufgrund intensiver Vorarbeiten bereits über eine wesentliche größere Zahl von Forderungen und Gegenforderungen grundsätzlichen Einvernehmen erzielt werden konnte.

Sinn einer zeitgemäßen Adaptierung der Verfassungsordnung, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzbestimmungen im Geiste des kooperativen Bundesstaates kann jedoch lediglich eine schrittweise Berücksichtigung der berechtigten Forderungen sowohl der Länder wie auch des Bundes sein. Es ist daher zu hoffen, daß in absehbarer Zeit auch in den derzeit noch offen gebliebenen Punkten ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erzielt werden kann.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Der Art. I Z. 1 ergänzt den Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG durch eine Kompetenz des Bundes für Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen. Unter der Voraussetzung einer gefährlichen Belastung nicht nur für den Menschen, seine ökologische Umgebung, sondern für die Umwelt im allgemeinen, ist der Bund sowohl zur Gesetzgebung wie auch zur Vollziehung aller zur Abwehr dieser gefährlichen Belastungen notwendigen und geeigneten Maßnahmen zuständig. Für Maßnahmen solcher Art

-3-

sollen dem Entwurf folgend, alle Zuständigkeiten der Länder auf den Bund übergehen.

Die Immissionsgrenzwerte selbst sollen, wie sich aus Art. II ergibt, durch Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG festgelegt werden. Bis zu einer solchen vereinbarungsgemäßen Festlegung von Immissionsgrenzwerten kann der Bund jedoch Immissionsgrenzwerte einseitig festlegen, soweit solche nicht bereits im Rahmen der bisherigen Kompetenzverteilung durch landesgesetzliche Vorschriften festgelegt worden sind. Mit Festsetzung von Immissionsgrenzwerten durch eine solche Vereinbarung sind die bestehenden Vorschriften des Bundes an diese anzupassen; allenfalls erlassene landesgesetzliche Vorschriften treten mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung außer Kraft.

Die gesetzlich festzulegenden Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die nach Überschreitung von Immissionsgrenzwerten einsetzen, fallen in die mittelbare Bundesverwaltung.

In den meisten Industriestaaten erfolgte die Schaffung von Bundeszuständigkeiten im Bereich des Umweltschutzes bereits vor Jahren. Beispielhaft seien hier lediglich die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz genannt. Durch den vorliegenden Entwurf soll nun auch in Österreich der Bund eine solche "Umweltschutzkompetenz" erhalten. Gemessen an der - auch von den Ländern grundsätzlich anerkannten - Notwendigkeit einer effizienten und bundeseinheitlichen Umweltschutzpolitik stellt die durch den vorliegenden Entwurf dem Bund einzuräumende Umweltschutzkompetenz eine Erfüllung seiner dringlichsten Forderungen dar. Aufgrund dieser neuen Zuständigkeit wird es in Zukunft zweifelsfrei möglich sein, konkreten und möglichen Gefährdungen der Umwelt mittels geeigneter Maßnahmen entgegenzutreten. Im Bereich der "prophylaktischen" Umweltpolitik bleibt jedoch die bisherige Rechtslage weitgehend bestehen. Als sogenannte Annexmaterie stellt sie einen Bestandteil unzähliger Verwaltungsmaterien dar, zu deren Regelung und Vollziehung in weiten Bereichen der Bund, in vielen und insbesondere wichtigen Teilbereichen aber die Länder zuständig sind.

Angesichts der vorliegenden "Umweltschutz-Kompetenz" sei grundsätzlich anerkannt, daß die Länder in den hiezu notwendig gewesenenen Verhandlungen ihre Bereitschaft erklärt und bewiesen haben dazu beizutragen, daß für einen effizienten und modernen Umweltschutz die entsprechenden Rechtsgrundlagen

-4-

geschaffen werden. Seitens des Bundes sei jedoch gerade im Zusammenhang mit der vorliegenden B-VG-Novelle nochmals die Bereitschaft und das Interesse daran erklärt, die Verhandlungen mit den Ländern über eine zeitgemäßere Gestaltung der Kompetenzbestimmungen des B-VG fortzusetzen. Weitere Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Umweltschutzes müssen hiebei seitens des Bundes zweifellos angestrebt werden.

Die in Art. I Z. 2 vorgesehene Regelung hinsichtlich des Kurortwesens enthält eine teilweise Erfüllung der Länderforderung (Punkt A 7 des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976) nach vollständiger Überstellung des Kurortwesens in die Landeszuständigkeit. Im Interesse der Erhaltung eines einheitlichen medizinischen Standards der Kurorte und der Kureinrichtungen sowie der Kuranstalten wurde das Kurortwesen nicht zur Gänze der Landeskompetenz überlassen, sondern eine beschränkte Kompetenz des Bundes im unbedingt erforderlichen Ausmaß beibehalten. Eine Bundeszuständigkeit hinsichtlich des Kurortwesens soll somit für die Festlegung der Grundsätze des erwähnten medizinischen Standards und - so wie bisher in Gesetzgebung und Vollziehung - für die sanitäre Aufsicht über die Kurorte bestehen.

In ihrem Forderungsprogramm 1976 (A 12) haben die Bundesländer verlangt, daß die Ausnahmeregelung hinsichtlich bestimmter Bundesgebäude, die sich in Art. 15 Abs. 5 B-VG findet, fallen gelassen wird und haben demgemäß die Aufhebung dieses Absatzes verlangt. Es kann aber nicht übersehen werden, daß der Bund ein erhebliches Interesse an der Vollziehung in Bausachen hinsichtlich seiner Gebäude hat, die öffentlichen Zwecken dienen. Aus diesem Grund wurde der Länderforderung in Art. I Z. 3 zwar nicht voll, aber doch insoweit entsprochen, daß der Instanzenzug abgekürzt wird und nicht mehr bis zum zuständigen Bundesminister läuft. Die Vollziehung in Bausachen, die öffentlichen Zwecken dienende bundeseigene Gebäude betreffen, soll daher weiterhin in mittelbarer Bundesverwaltung bleiben, doch soll in letzter Instanz der Landeshauptmann entscheiden. Es sei darauf hingewiesen, daß diese Regelung es nicht ausschließt, daß im Fall der Säumnis des zuständigen Landeshauptmannes infolge des Überganges der Entscheidungspflicht an den zuständigen Bundesminister dieser zu entscheiden hat. Dieser bleibt auch sachlich in Betracht kommende Oberbehörde im Sinne des AVG 1950. Daher wurde keine Änderung des Art. 131 Abs. 1 Z. 3 B-VG vorgeschlagen, wonach der zuständigen Landesregierung in den Angelegenheiten des Art. 15 Abs. 5 erster Satz B-VG das Recht der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gegen Bescheide des zuständigen Bundesministers zusteht.

-5-

Auch der Art. I Z. 4 erfüllt teilweise eine Länderforderung (A 21 des Forderungsprogramms der Bundesländer 1976). Die Forderung der Länder bestand darin, das Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages auf behauptete Eingriffe in die Zuständigkeit des Bundes zu beschränken. Dieser Forderung der Länder soll in jenen Fällen entsprochen werden, in denen der dem Gesetzesbeschluß zugrunde liegende Entwurf vor der Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens dem Bund zur Stellungnahme übermittelt worden ist. Hat der Bund Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt, so ist, unabhängig davon, ob der Bund von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat oder nicht, nurmehr ein Einspruch der Bundesregierung zulässig, der sich auf einen behaupteten Eingriff in die Zuständigkeit des Bundes gründet. Eine solche Beschränkung des Einspruchsrechtes der Bundesregierung setzt aber eben voraus, daß der dem Gesetzesbeschluß zugrundeliegende Entwurf dem Bund zur Stellungnahme übermittelt worden ist, d.h. daß hinsichtlich jener Bestimmungen eines Gesetzesbeschlusses eines Landtages, die ihrem substantziellen Inhalt nach nicht Gegenstand einer Stellungnahme des Bundes sein konnten, z.B. weil sie erst im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag eingefügt worden sind, das volle Einspruchsrecht der Bundesregierung besteht.