

AMT DER
VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-4656

Bregenz, am 8.2.1985

An das
Bundesministerium für
Gesundheit und UmweltschutzStubenring 1
1010 Wien

ENTWURF 66 1984
Datum: 18. FEB. 1985
Verteilt: 1985-02-19 Sudz

D. Klawar

Betrifft: Chemikaliengesetz, Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 31.10.1984, Zl. IV-52.190/91-2/84

Zum übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor gefährlichen Stoffen sowie über den Verkehr und die Gebarung mit Giften wird Stellung genommen wie folgt:

1. Die Vorarlberger Landesregierung begrüßt grundsätzlich den Versuch, den Verkehr mit gefährlichen Stoffen einer gesetzlichen Regelung zu unterziehen. Eine derartige Regelung wird für dringend erforderlich gehalten.
2. Umso bedauerlicher ist es, daß den erforderlichen Vorarbeiten im kompetenzrechtlichen Bereich offenbar keine ausreichende Beachtung geschenkt wurde. Verschiedene Regelungen des Entwurfes entsprechen nämlich nicht der selbstverständlichen Forderung nach Übereinstimmung mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung sind daher von Verfassungswidrigkeit bedroht. Die Vorarlberger Landesregierung erklärt jedoch ihre Bereitschaft, einer Erweiterung der diesbezüglichen Bundeszuständigkeit im erforderlichen Umfang zuzustimmen. Das Prinzip der Bundesstaatlichkeit ist allerdings in der Vergangenheit durch so zahlreiche Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder geschwächt worden, daß gleichzeitig eine entsprechende Gegenleistung des Bundes in Form einer Berücksichtigung berechtigter Kompetenzforderungen der Länder zu erfolgen hätte.

3. Die Bundeskompetenz wird im vorliegenden Entwurf mehrfach überschritten, weil der Bund entgegen den Regelungen des Entwurfes nicht für einen derart umfassenden Gesundheitsschutz und erst recht nicht für einen derart umfassenden Schutz der Umwelt vor gefährlichen Stoffen zuständig ist. Der Schutz vor gefährlichen Stoffen ist kompetenzrechtlich ein komplexer Begriff, die Zuständigkeit zur Regelung ergibt sich somit als Ausfluß der Zuständigkeit zur Regelung der betreffenden Sachgebiete. Im vorliegenden Zusammenhang sind daher vor allem die Zuständigkeiten der Länder für das Bauwesen (z.B. Zulassung von Baustoffen), den Schutz der Landwirtschaft, den Naturschutz und im Bereich des Pflanzenschutzes zu beachten. Es wird an dieser Stelle lediglich auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg.Nr. 7792/1976 hingewiesen, wonach jeder Gesetzgeber zuständig ist, die Beseitigung gefährlicher Abfälle "unter den Gesichtspunkten zu regeln, die sich aus den nach der Bundesverfassung in seine Kompetenz fallenden Sachgebieten ergeben". Auch der Verfassungsgesetzgeber ist in jüngster Zeit von dem im obigen Sinne beschränkten Inhalt des Gesundheitswesens ausgegangen, indem er zusätzlich zur bereits bestehenden Bundeszuständigkeit für das Gesundheitswesen eine neue Bundeszuständigkeit für "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen" geschaffen hat. Schließlich liegt die gleiche Rechtsansicht offenbar auch den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf (Seite 19) zugrunde, in denen alle irgendwie in Betracht kommenden kompetenzrechtlichen Sachgebiete des Bundes als verfassungsrechtliche Grundlage angeführt werden. An dieser Stelle ist zu den angeführten Kompetenztatbeständen "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie", "Forstwesen" und "Dampfkesselwesen" auf zahlreiche Äußerungen der Rechtswissenschaft hinzuweisen, in denen diese Kompetenztatbestände als untaugliche Grundlage für die Erlassung von vergleichbaren Umweltschutzregelungen angesehen werden (vgl. Duschanek, Kompetenzrechtliche Überlegungen zu Energiesparvorschriften im Gewerbe-recht, Zeitschrift für Verwaltung 1981/3, S. 260 ff.; Rill, Der "Immissionsgrenzwerte" - Kompetenztatbestand, Zeitschrift für Verwaltung 1984/3, Seite 234 ff.; Funk, Verfassungsrechtliche Fragen der Bundeszuständigkeit zur Abwehr gefährlicher Umweltbelastungen, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer 1984/51, Seite 14 ff).

4. Gegen einige Bestimmungen des Entwurfes (insbesondere §§ 43 Abs. 1, 45 Abs. 1 und 47 Abs. 1) bestehen Bedenken wegen Verstoßes gegen das Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung.
5. Es ist zu befürchten, daß der mit der Vollziehung des Gesetzentwurfes verbundene Verwaltungsaufwand für die Länder größer sein wird, als dies in den Erläuterungen zum Ausdruck gebracht wird. Bei einer Erhöhung des Zweckaufwandes für die Länder müßten Verhandlungen im Sinne des § 5 des Finanzausgleichsgesetzes 1985 geführt werden.
6. Zu den einzelnen Bestimmungen ergeben sich folgende Bemerkungen:

Zu § 1: Der "Schutz der Umwelt vor mittelbar oder unmittelbar schädlichen Einwirkungen" ist auch in Verbindung mit § 2 Abs. 5 Z. 11 nur sehr unbestimmt umschrieben. Im Hinblick auf den sich daraus ergebenden Umfang von Einschränkungen (Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Baustoffe, Treibstoffe, Druckgase, Straßensalz) erscheint eine Präzisierung erforderlich.

Zu § 2 Abs. 5:

Die Begriffe "gewöhnliche Temperatur" (Z. 4a), "leicht entzündet" und "kurzzeitige Einwirkung" (Z. 4b) sowie "gefährliche Menge" (Z. 4e) sollten näher bestimmt werden. In der Z. 4e wird in der Definition der zu definierende Begriff verwendet.

Die Ziffern 6 bis 8 sind für die Giftregelungen ausschlaggebend. Die gegenseitige Abgrenzung der dort enthaltenen Begriffe ist zu ungenau. Dies vor allem auch, weil die Gruppen "sehr giftig" und "giftig" im § 20 Abs. 2 wieder in drei Klassen unterteilt werden. In der Schweiz wird auf die akute Toxizität im Tierversuch zurückgegriffen. Auch eine Erläuterung des Begriffes "geringe Menge" (Z. 6) könnte zur Klärung beitragen. Es sollte auch zum Ausdruck kommen, daß sich die Toxizität auf den Menschen bezieht (siehe § 20 Abs. 1).

In der Z. 8 sollte der Klammersausdruck zur Vermeidung einer Unstimmigkeit mit der Definition des § 8 lit.a des Lebensmittelgesetzes 1975 entfallen.

Unter die Definition der Z. 11 fällt praktisch jeder Stoff, weil jeder Stoff für irgendein Lebewesen gefährdend wirkt. Auf die einschränkende Begriffsbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland wird hingewiesen.

Es ist unklar, warum die Inhalte der Ziffern 13 und 14 nicht wie in der BRD gemeinsam unter einem Begriff erfaßt werden.

Die im Abs. 5 letzter Satz vorgesehene Verordnung wird in erster Linie für die eindeutige Zuordnung der Stoffe oder Zubereitungen und nur mittelbar zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit erforderlich sein.

Zu den §§ 4 und 8:

Vergleichsweise ist in der BRD eine Anmeldefrist von lediglich 45 Tagen vorgesehen. In einem exportorientierten Land sind die Anforderungen von Abnehmern zu berücksichtigen, die nicht in jedem Fall ein so langwieriges Verfahren abwarten werden. Es sollte eine Fristverkürzung, allerdings mit der Möglichkeit einer nachträglichen zusätzlichen Einschränkung geprüft werden. Neben dem Normalverfahren mit sechs Monaten sollte eine kurzfristige vorläufige Beurteilung ermöglicht werden.

Zu § 5 Abs. 1:

Die Regelung der BRD und des Schweizer Entwurfes (Art. 14 d der Stoffverordnung) sind leichter verständlich.

Es ist irreführend, wenn unter der Überschrift des § 5 in der Z. 3 eine Meldepflicht normiert wird. Auch die Kennzeichnung wäre zu melden.

Zu § 6 Abs. 1:

Es ist darauf hinzuweisen, daß die Verunreinigungen oder Reaktionsnebenprodukte (Z. 4) manchmal nur schwer erfaßbar sein werden.

Zu § 6 Abs. 4:

Nicht jeder Prüfnachweis muß im gleichen Land zur Bewertung führen. Zumindest in der Verordnung nach Abs. 5 sollte geregelt werden, in welchen Sprachen solche Prüfnachweise zu akzeptieren sind.

Zu § 7 Abs. 1:

In der BRD wird statt von "Toxikologisch bedeutsamen Verunreinigungen" von "Hauptverunreinigungen" gesprochen. Letztere sind in der Praxis leichter zu ermitteln.

Zu § 9 Abs. 1:

Nur im Wege der Auslegung kommt man zum Ergebnis, daß Veränderungen mit geringeren Verunreinigungen als bei der Anmeldung angegeben zulässig sind.

Zu § 10 Abs. 1:

Die Prüfnachweise überschneiden sich teilweise (z.B. § 7 Abs. 1 Z. 2 und 5 sowie § 10 Abs. 2 Z. 2). Die Liste sollte im Sinne zunehmender Anforderungen abgestuft werden.

Zu § 10 Abs. 3:

Es sollte geprüft werden, ob das Wort "mögliche" nicht entfallen kann.

Zu § 11 Abs. 1:

Für die hier vorgesehenen Meldungen wäre die Verpflichtung des Ministeriums zur Bereitstellung von Formblättern zweckmäßig. Die Formblätter hätten jedenfalls die Mengenmeldungen zu erfassen.

Zu § 14:

Es wird an dieser Stelle nachdrücklich darauf hingewiesen, daß der Verkehr und die Gebarung mit Produkten, die u.a. Trichlorethylen, Trichlorethan und Perchlorethylen enthalten, dringend einer Regelung bedürfen. Derartige Produkte werden von textil- und metallverarbeitenden Betrieben, auch von kleineren Schlossereien, als Lösungsmittel verwendet. Eine Regelung müßte den Schutz der Gewässer von Verunreinigungen und eine bessere Überprüfung der schadlosen Beseitigung der genannten Produkte gewährleisten.

Zu § 17 Abs. 5:

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist nur in Verbindung mit den dazugehörigen Erläuterungen verständlich.

Zu § 20 Abs. 2:

Nähere Angaben über die Kriterien der Gliederung wären zweckmäßig.

Es ist nicht ganz verständlich, daß nach den Erläuterungen zu § 21 Pentachlorphenol, das nach dem Schweizer Verordnungsentwurf verboten sein soll, bis zu 5 % als mindergiftig gilt. Allerdings soll das Verbot in der Schweiz nicht wegen der Giftigkeit, sondern wegen der Persistenz und der Umweltproblematik ausgesprochen werden. In den Giftbestimmungen scheinen ätzende Stoffe, die bisher unter die Giftverordnung fielen (Säuren, Laugen) nicht mehr auf.

Zu § 23 Abs. 4:

Es wird davon ausgegangen, daß zuständige Aufsichtsbehörden für Anstalten von Gebietskörperschaften hier nur Dienststellen derselben Gebietskörperschaft sein können.

Zu § 24:

Der bisherige Zusatz "Gift-" bei der Bezugsbewilligung diene der Deutlichkeit.

Die Altersbegrenzung des Abs. 3 sollte in Übereinstimmung mit den Voraussetzungen für eine selbständige Gewerbeausübung stehen.

Zu § 26 Abs. 2:

Als Begleitmaßnahmen zu diesen Bestimmungen sollten entsprechende Kurse angeboten werden.

Die Forderung nach jederzeitiger Erreichbarkeit erscheint praxisfremd (Krankheit, Urlaub, Dienstreisen). Eine Regelung über einen Stellvertreter wäre zu prüfen.

Zu § 28 Abs. 3:

Eine Vergällung für wissenschaftliche Zwecke wäre zu ermöglichen.

Zu § 29 Abs. 2:

Der Rücknahmeverpflichtung im Kleinhandel sollte auch eine Verpflichtung des Großhandels, Herstellers oder Importeurs entsprechen.

Zu § 31 Abs. 1:

Auch ein Verbot der Verwendung bestimmter Gifte (vgl. z.B. DDT, Aldrin, Endrin) müßte möglich sein.

Zu § 34:

Die Regelung sollte berücksichtigen, daß nicht nur natürliche Personen, sondern auch Untersuchungsanstalten als Prüfstellen tätig werden können. Da für neue oder auch alte Stoffe eine ganze Reihe von Daten (z.B. §§ 6 Abs. 1, 7, 10) erforderlich sind, können auch verschiedene Institute gleichzeitig beteiligt sein. So könnten etwa physikalische, chemisch-physikalische oder chemische Eigenschaften auch von der Vorarlberger Umweltschutzanstalt ermittelt werden.

Zu § 36 Abs. 1:

Der Begriff "Referral" sollte durch einen deutschen Ausdruck ersetzt werden.

Zu § 41:

Mitglied des Fachbeirates sollte auch ein Praktiker aus dem Bereich der Herstellung und des Handels sein. Im übrigen ist fraglich, warum ein Vertreter der physikalischen Chemie, aber kein technischer Chemiker, nur ein Biologe, aber kein Agrar- oder Landwirtschaftsexperte oder ein Mitarbeiter aus den Forschungsbereichen der Umweltwissenschaften als Mitglied vorgesehen ist. Auf die in der Schweiz vorgesehene Zusammensetzung eines vergleichbaren Fachbeirates wird hingewiesen. Im übrigen ist zu befürchten, daß auch in diesem Gremium wie in anderen Kommissionen fast ausschließlich Personen aus der Bundeshauptstadt vertreten sein werden. Zumindest einige der Fachvertreter sollten aber von den Universitäten der verschiedenen Bundesländer kommen müssen.

Zu § 42:

Es müßte ermöglicht werden, daß der Landeshauptmann sich nicht nur besonders geschulter Organe bedient, sondern im zweckmäßigen Umfang auch der Organe einschlägig tätiger Dienststellen (z.B. Arbeitsinspektorat, Bezirkshauptmannschaften).

Zu § 42 Abs. 2:

Die näheren Vorschriften der Verordnung werden sich auf die Aus- und Fortbildung zu beschränken haben. Darüber hinausgehende Vorschriften würden einen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder bedeuten.

Zu § 43:

Die Bestimmungen des Entwurfes müssen nach Art. 102 B.-VG. in der mittelbaren Bundesverwaltung vollzogen werden. Damit ist die hier vorgesehene Befugnis von Organen des Bundesministeriums nicht vereinbar. Die Bestimmung ist daher als verfassungswidrig abzulehnen.

Die Verweisung auf Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes sollte aus Gründen einer einfacheren Vollziehbarkeit unterbleiben.

Zu § 45 Abs. 1:

Die Bestimmung ist im Hinblick auf den Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung bedenklich und von Verfassungswidrigkeit bedroht. Im übrigen beruht sie auf einem nicht gerechtfertigten Mißtrauen gegenüber dem Landeshauptmann und ist auch sprachlich unbefriedigend ("... Verdacht, daß ... Maßnahmen des Bundesministers erforderlich sind ...").

Zu § 47 Abs. 1:

Eine Betrauung nachgeordneter Behörden oder Dienststellen durch den Bundesminister ist von Verfassungswidrigkeit wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung bedroht.

Zu § 49 Abs. 1:

Von der Z. 18 dürften jedenfalls nicht Vorprüfungen oder Prüfungen, die lediglich einer Orientierung dienen, erfaßt werden.

Zu den §§ 51 und 52:

Es ist anzunehmen, daß auch beim besten Willen des Meldepflichtigen die Meldungen für die letzten 15 Jahre unvollständig bleiben werden und damit jeder Meldepflichtige straffällig werden wird.

Zu § 54 Abs. 2:

Die Regelung erscheint für die Normunterworfenen kaum zumutbar und mit der Forderung nach Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
- b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 W i e n
(22-fach)
im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67
- c) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 W i e n
- d) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.Hd.d. Herrn Landesamtsdirektors
- e) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 W i e n
- f) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 I n n s b r u c k
zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

gez. Dr. A d a m e r

F.d.R.d.A.

Kling