



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 66 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 602.915/1-V/5/85

An das
Präsidium des Nationalrates
1017 W i e n

Estce

ELWIG-ENTWURF
Zl. 70 -GE/19 84

Datum: 14. MAI 1985

Verteilt: 14. Mai 1985 *proh*

Sachbearbeiter
AZIZI

Klappe/Dw
2249

Ihre GZ/vom

Betrifft: Elektrizitätswirtschaftsgesetz (ElWG)

Das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie hat mit Note vom 22. November 1984, Zl. 51.010/9-V/1/84, den Entwurf einer Novelle zum Elektrizitätswirtschaftsgesetz zur Begutachtung versendet.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übermittelt in der Anlage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu diesem Entwurf mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme.

Anlage

8. Mai 1985
Für den Bundeskanzler:
HOLZINGER

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 66 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 602.915/1-V/5/85

An das

Bundesministerium für
Handel, Gewerbe und Industrie

Schwarzenbergplatz 1
1011 W i e n

Sachbearbeiter
AZIZI

Klapper/Dw
2249

Ihre GZ/vom
51.010/9-V/1/84
22. November 1984

Betrifft: Elektrizitätswirtschaftsgesetz (ElWG)

Zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Elektrizitätswirtschaftsgesetz geändert wird, nimmt der Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines:

A. Verfassungsrechtliche Fragen:

1. Bezeichnungspflicht:

Gemäß Art. 12 Abs. 4 B-VG, idF des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 490/1984, sind Grundsatzgesetze und Grundsatzbestimmungen in Bundesgesetzen als solche ausdrücklich zu bezeichnen. Der Titel der im Entwurf vorliegenden Novelle hätte daher zu lauten: "Bundesgrundsatzgesetz vom ...". Überdies wäre auch der Titel der Stammfassung entsprechend zu ändern.

- 2 -

2. Zur kompetenzrechtlichen Beurteilung:

Den kompetenzrechtlichen Ausführungen zum Entwurf wird insbesondere auch hinsichtlich der Ausgliederung des "Elektrizitätswesens" aus dem Gewerberechtskompetenztatbestand zugestimmt (vgl. AZIZI, ÖZW 1984, Heft 1, S.3 insbesondere S.6).

Der Kompetenztatbestand "Elektrizitätswesen" (Art. 12 Abs. 1 Z 5 B-VG) ermöglicht demgemäß verschiedene Formen der Vorbeugung und Beseitigung umweltgefährdender Auswirkungen der Betriebsanlagen von Elektrizitätsversorgungsunternehmen: Hierbei bildet der Rahmen des 1925 vom historischen Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen gewerberechtlichen Betriebsanlagenrechts (vgl. insbesondere die §§ 25ff GewO 1859) eine Grenze möglicher Umweltmaßnahmen nach dem Kompetenztatbestand "Elektrizitätswesen".

Dampfkesselspezifische Gefahren im Rahmen kalorischer Kraftwerke sind - entsprechend der sogenannten "Gesichtspunkte-theorie" - Gegenstand des Kompetenztatbestandes "Dampfkesselwesen" (Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG). Aus rechtspolitischen Erwägungen würde es sich ferner anbieten - unbeschadet des Wortlautes des § 17 Abs. 1 ElWG, in der Fassung des vorliegenden Entwurfes -, auch in den Erläuterungen klarzustellen, daß der Anwendungsbereich des DKEG durch die im Entwurf vorliegende Novelle unberührt bleibt.

Hinsichtlich Energiesparmaßnahmen vertritt der Verfassungsdienst die Auffassung, daß diese in dem vom vorliegenden Entwurf intendierten Ausmaß kompetenzrechtlich zulässig sind. Eine endgültige Klärung dieser Frage wird freilich erst im Zusammenhang mit dem derzeit beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Gesetzesprüfungsverfahren zu § 71a und 77 Abs. 2 und 3 der Gewerbeordnung 1973 (VfGH GZ G 60/82) zu erwarten sein. Dies trifft insbesondere auch auf die Frage zu, ob und inwieweit Auflagen betreffend die Einrichtung von

- 3 -

Anlagen zur Kraft-Wärme-Kupplung im Rahmen des elektrizitätsrechtlichen Bewilligungsverfahrens vorgeschrieben werden dürfen. Für die Zulässigkeit der Regelung zur Vorschreibung einer solchen Auflage ließe sich - selbst wenn man sie nicht dem Elektrizitätswesen zuordnet - die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Frage der Mitberücksichtigung ins Treffen führen (vgl. etwa VfSlg. 8831 und die Ausführungen bei MAYER, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, Signum Verlag, 1985, S 33 ff). Nach MAYER (a.a.O. S 40 und 41) liegen die Grenzen für eine zulässige Mitberücksichtigung dort, wo die Adhäsionskompetenz des fremden Gesetzgebers beginnt. Demnach wären Strafbestimmungen oder verwaltungspolizeiliche Regelungen für den mitberücksichtigten Kompetenzbereich unzulässig. Hingegen wäre es zulässig, den Eintritt einer Rechtsfolge (etwa einer Bewilligung) von der Erfüllung einer "kompetenzfremden" Voraussetzung abhängig zu machen.

3. Zur Frage inhaltlicher Bestimmtheit:

Für das Elektrizitätswirtschaftsgesetz als Grundsatzgesetz wäre das gleiche Ausmaß inhaltlicher Bestimmtheit, wie es Art. 18 B-VG für sonstige einfache Gesetze, insbesondere auch für die entsprechenden Landesausführungsgesetze, fordert, unzulässig (vgl. WALTER, Bundesverfassungsrecht (1972) 204; ADAMOVICH-FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht² (1984) 152). Problematisch sind daher die - gemessen am Maßstab des Art. 18 B-VG unmittelbar vollziehbaren - Bestimmungen des § 9a. Dazu kommt auch noch die Schwierigkeit, daß die Begriffe "öffentliches Interesse" und "volkswirtschaftliches Interesse" nicht in jeder Hinsicht klar voneinander abgrenzbar sind (vgl. VfSlg. 4037). Der Begriff des öffentlichen Interesses sollte daher gestrichen werden.

- 4 -

4. Zur Frage des Gesetzesadressaten:

Gesetzesadressat von Grundsatzgesetzen gem. Art. 12 Abs. 1 B-VG sind die Landesgesetzgeber. Dementsprechend müßten sich die Regelungen des vorliegenden Entwurfs als Grundsatzregelungen für die Landesausführungsgesetzgeber verstehen (näher hiezu unter II.B.).

B. Zum veranschlagten Verwaltungsaufwand:

1. Unzweifelhaft ergibt sich die Hauptlast des administrativen Mehraufwandes nach Erlassung entsprechender Ausführungsgesetze bei den Ländern und nicht beim Bund.
2. Der "verstärkte Verkehr mit den Ländern zwecks einer möglichst einheitlichen Vorgangsweise bei der Durchführung und Vollziehung der durch die gegenständliche Novelle in Aussicht genommenen Neuerungen" erscheint als Begründung für den behaupteten Mehraufwand nicht unproblematisch. Der Kompetenztypus des Art. 12 (Abs. 1 Z 5) B-VG schränkt die diesbezüglichen Vollziehungs- und Überwachungsbefugnisse des Bundes nämlich von vornherein ein.
3. Eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes in Devolutionsfällen gem. Art. 12 Abs. 3 B-VG infolge des vorliegenden Entwurfs ist hingegen auch nach Auffassung des Verfassungsdienstes wahrscheinlich.

II. A. Zu § 5a des Entwurfes:

1. § 5a stellt eine bloße Zielbestimmung dar; sie ist im vorliegenden Zusammenhang legislativ entbehrlich. Die in § 5a genannten Ziele einschließlich der für ihre Verwirklichung maßgeblichen Tatbestände und Rechtsfolgen kommen nämlich - soweit der Verfassungsdienst sieht - in sonstigen Bestimmungen dieses Entwurfes (insb. §§ 11a, 11b und 11c) ohnedies zum Ausdruck.

- 5 -

2. § 5a des Entwurfes wird sowohl durch ein inneres als auch durch ein äußeres Spannungsverhältnis geprägt, das Probleme im Hinblick auf die innere Konsistenz und damit auf die auch für ein Grundsatzgesetz gebotene Bestimmtheit des § 5a und der damit zusammenhängenden Regelungen aufwerfen könnte.

Es erscheint gesetzestechnisch problematisch, möglicherweise widersprüchliche Zielsetzungen miteinander gleichgeordnet in ein- und derselben Anordnung zu verbinden. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, daß gerade eine "bestmögliche Verwertung eingesetzter Rohenergie" unter Umständen umweltfeindlich sein könnte.

B. Zu § 9a des Entwurfes:

Die "Vollziehung" des ElWG, also eines Bundesgrundsatzgesetzes nach Art. 12 Abs. 1 B-VG, obliegt den Landesgesetzgebern: Denn ein Grundsatzgesetz wird dadurch "vollzogen", daß dessen Normadressaten, nämlich die Organe der Landesgesetzgebung, entsprechende Ausführungsregelungen erlassen. Erst diese unterliegen der Vollziehung durch die Organe der Landesverwaltung. § 9a sollte so formuliert werden, daß kein Zweifel daran besteht, daß Normadressat die Landesgesetzgeber und nicht die Vollziehungsorgane der Länder sind.

Aus Gründen des Rechtsschutzes sowie der hinreichenden Vorherbestimmung des Vollziehungshandelns sollte den Landesgesetzgebern jedoch bereits im Grundsatzgesetz aufgetragen werden, bei Ausführung des § 9a, insbesondere des Abs. 1, jene Gesetzesbestimmungen des jeweiligen Ausführungsgesetzes genau zu bezeichnen, auf Grund derer Auskünfte über technische und über wirtschaftliche Verhältnisse verlangt werden können. Denn nur so kann die "Erforderlichkeit" einer Vollziehungsmaßnahme im Sinne des § 9a Abs. 1 erster Satz festgestellt und damit der Bereich entsprechender Auskunfts- und Duldungspflichten des betreffenden Elektrizitätsversorgungsunternehmens in grundrechtskonformer Weise abgegrenzt werden.

- 6 -

C. Zu § 11a des Entwurfs:

1. Zu § 11a Abs. 1 Z 1 lit. b:

Hier stellt sich folgende Frage: Wonach bestimmt sich die "bestmögliche Verwertung" der eingesetzten Rohenergie? Nach Ansicht des Verfassungsdienstes sollte der Entwurf in dieser Hinsicht, auch wenn es sich um ein Grundsatzgesetz handelt, näher determiniert werden:

Als Determinante wäre hier eventuell - ähnlich wie in Z 2 lit. a iVm Abs. 3 - ein Hinweis auf den "Stand der Technik" (allenfalls auch auf betriebswirtschaftliche Erkenntnisse) zu erwägen. Die Ausführungsgesetze könnten diese Grundsätze dann näher präzisieren.

2. Zu § 11a Abs. 2:

Siehe die Ausführungen unter Pkt.C.1.

3. Zu § 11a Abs. 3:

Die in dieser Bestimmung enthaltene Definition orientiert sich, wie die Erläuterungen angeben, an der deutschen Rechtslage. JARASS, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (München 1983), S. 48 bis 51, hat unter erheblichem Aufwand die wesentlichen Inhalte des (im vorliegenden Entwurf wortgleich übernommenen) § 3 Abs. 6 des (deutschen) Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch Auslegung ermittelt und dargelegt. Ein Studium der - durchaus sinnvollen - Überlegungen von JARASS erweckt jedoch Zweifel, ob die im Entwurf gewählte Vorgangsweise für Österreich die beste Lösung darstellt: Es erschiene legislativ wünschenswert, in Österreich eine Gesetzesformulierung zu wählen, die für die Praxis ein Verständnis zumindest der normativen Grundgedanken auch ohne wissenschaftlichen Kommentar ermöglicht.

- 7 -

Gemäß der gegenständlichen Bestimmung des Entwurfs ist "Stand der Technik ... der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen läßt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt worden sind."

Diese Bestimmung erscheint in verschiedener Hinsicht un-
deutlich oder mißverständlich:

Die Formulierung: "der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen läßt" erscheint angesichts der Zielsetzung des Gesetzes als zu wenig deutlich: Denn die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen wird so gut wie immer gegeben sein. Entscheidend ist nur der jeweilige relative Wirkungsgrad einer emissionsbegrenzenden Maßnahme. Dies sollte in der Gesetzesformulierung deutlicher zum Ausdruck kommen, nur darauf darf sich ja auch der Begriff "fortschrittlich" beziehen.

Hinsichtlich der "Vergleichbarkeit" (zweiter Satz) von Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen ist einerseits das angestrebte innerbetriebliche Ziel (Produktion, Umwandlung, Transport, Lagerung (zB von Brennstoffen), Verbrauch bzw. Vernichtung (zB von Altöl) etc.), andererseits das Ausmaß der zur Verfolgung dieses Zieles eingesetzten (Arbeits-)Leistung maßgeblich. Vergleichskriterium bei der Beurteilung von Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen ist aber danach ausschließlich das Ausmaß der Emissionsbegrenzung. Auch diesbezüglich bedürfte der vorliegende Entwurf einer Präzisierung. Kostengesichtspunkte dürften (von den in § 11c geregelten Fällen nachträglicher Auflagenerteilung abgesehen) nur bei qualitativ und quantitativ gleichwertiger Emissionsbeseitigung sowie bei gleichzeitigem

- 8 -

Zutreffen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 11a Abs. 1 eine Rolle spielen.

Eine Orientierung an ausländischen Regelungsvorbildern und Regelungsstandards ist zweifellos vielfach - und auch im vorliegenden Fall - durchaus vorteilhaft. Eine wortgleiche Übernahme der vorliegenden ausländischen Gesetzesbestimmung in die österreichische Rechtsordnung (noch dazu ohne eingehende Erläuterungen) erscheint jedoch aus den angeführten Überlegungen problematisch.

Für den Fall des Nichtvorliegens der in § 11a Abs. 1 angeführten Voraussetzungen darf durchaus konsequenterweise nach dem vorliegenden Entwurf (und darin unterscheidet er sich übrigens wesentlich von der bundesdeutschen Rechtslage) überhaupt nicht bewilligt werden.

Nur der Vollständigkeit halber darf auch noch darauf hingewiesen werden, daß im Hinblick auf die Überschneidung der Regelungsbereiche zweckmäßig wäre, wenn die Legaldefinitionen des Begriffes "Stand der Technik" im Elektrizitätswirtschaftsgesetz und im DKEG harmonisiert werden könnten.

4. Zu § 11a Abs. 4:

Zur sachdienlichen Vereinheitlichung der Verordnungsregelungen gem. Abs. 4 dieses Entwurfes wird - im Interesse der gesetzlich angestrebten Ziele - vom Verfassungsdienst ange-regt, im Elektrizitätswirtschaftsgesetz den Landesgesetzgebern aufzutragen, in den Landesausführungsgesetzen die zuständigen Landesvollzugsorgane zum Abschluß von diesbezüglichen Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG zu verpflichten.

D. Zu § 11b Abs. 2 des Entwurfs:

Die Funktion des § 11b Abs. 2 im vorliegenden Entwurf ist unklar: Denn an sich könnten Auflagen zur bestmöglichen Ver-

- 9 -

wertung der eingesetzten Rohenergie auch nach § 11b Abs. 1 des Entwurfes erteilt werden. So betrachtet, stellt Abs. 2, ohne daß dies legislativ hinreichend deutlich würde, eine Einschränkung des § 11b Abs. 1 dar: Denn diesbezüglich dürfte eine Auflagenvorschrift nur unter Bedachtnahme auf lokale und regionale Gegebenheiten (insbesondere Flächenwidmungspläne etc.) erfolgen. Auch die vorliegende Formulierung muß wegen der kompetenzrechtlichen Grenzen des "Elektrizitätswesens" unter der geltenden Kompetenzrechtslage verfassungskonform, nämlich einschränkend interpretiert werden.

III. Ergänzungsvorschläge:

- A. Der vorliegende Entwurf dient erklärtermaßen insbesondere Zielen des Umweltschutzes. Der Verfassungsdienst regt daher - gerade im Hinblick auf die in den Erläuterungen betonte besondere überregionale Umweltschädlichkeit der Großanlagen kalorischer Kraftwerke - die Aufnahme einer dem § 79a GewO (idF BGBl.Nr. 567/1983) ähnlichen Bestimmung in das ElWG an. Mit der Stellung von Anträgen als Formalpartei wären - anstelle des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz - ausführungsgesetzlich zu nennende Landesorgane zu betrauen.

Dadurch wäre zunächst eine verstärkt überregionale Umweltabsicherung statuiert. Überdies könnte die Bezugnahme auf Förderungen durch den Umweltfonds im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einen zusätzlichen Anreiz zur Einführung umweltschonender Betriebsweisen darstellen.

- B. Darüber hinaus erschiene es gerade im Zusammenhang mit elektrizitätswirtschaftlichen Großanlagen zweckmäßig, eine dem § 354 GewO ähnliche Regelung (Genehmigung von Vorarbeiten) auch im Elektrizitätswirtschaftsgesetz vorzusehen, zumal nur so eine Diskrepanz zwischen den neuen Umwelt-

- 10 -

schutzbestimmungen und der Regelung des § 12 ElWG vermeidbar erscheint.

IV. Auf folgende Schreibfehler darf aufmerksam gemacht werden:

In § 2: "..... gemäß § 11 und anderen, außerhalb dieses Bundesgesetzes geregelten Genehmigungsverfahren".

In § 11a Abs. 4 erster Satz: "....., daß die Anforderungen an die Ausstattung".

Auf dem Vorblatt (unter der Überschrift "Ziel"): "bei der Erzeugung von elektrischer Energie".

Auf S.1 der "Erläuterungen" (vorletzte Zeile): "... auch die natürlichen Grundlagen seiner Existenz".

Auf S.9 der Erläuterungen sollte die deutsche Rechtsvorschrift korrekt zitiert werden: dBGBI. 1974 I S.721.

Auf S.10 der Erläuterungen (dritte Zeile): "..... ist insbesondere die Einrichtung".

V. Zu der zwischenzeitig eingegangenen Stellungnahme des Amtes der Tiroler Landesregierung vom 20. Feber 1985 wird folgendes bemerkt:

1. Die Beschränkung umweltschutzrechtlicher Maßnahmen in § 11 Abs. 1 des Entwurfs auf EVU unter Ausklammerung von Eigenanlagen erscheint nicht unsachlich, wenn man davon ausgehen kann, daß in Österreich die (hauptsächlich umweltgefährdenden) kalorischen Eigenanlagen - anders als die auf der Wasserkraftnutzung beruhenden Eigenanlagen - kaum eine nennenswerte praktische Rolle spielen.
2. Das Argument des Amtes der Tiroler Landesregierung zu § 11a Abs. 4 des Entwurfes, dem Landesgesetzgeber dürfe nicht vor-

- 11 -

geschrieben werden, welcher Rechtstechnik er sich zur näheren Ausführung des im Bundes-Grundsatzgesetz festgelegten Rahmens (Art. 15 Abs. 6 B-VG) zu bedienen habe, ist nicht einsichtig. Vielmehr kann es sich - wie etwa im vorliegenden Fall - als durchaus im Rahmen bloßer Grundsatzgesetzgebung gerechtfertigt darstellen, auch die Rechtsformen der Vollziehung zumindest in ihren Grundsätzen einheitlich zu gestalten.

8. Mai 1985

Für den Bundeskanzler:
HOLZINGERFür die Richtigkeit
der Ausfertigung: