

Amt der o.ö. Landesregierung

Verf(Präs) - 300102/14 - G1

Linz, am 13. September 1985

DVR.0069264

Bundesgesetz über den Schutz
der Gesundheit des Menschen vor
schädlichen Luftverunreinigungen
bei austauscharmen Wetterlagen
(Smogalarmgesetz);
Entwurf - Stellungnahme

Datum: 16. 9. 1985
Verf: 17. SEP. 1985 *goh*

H. Kitzwone

An das

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 W i e n

In der Beilage werden 25 Mehrabdrucke der h. Stellungnahme
zu dem vom Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz
versandten Gesetzentwurf übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:
H ö r t e n h u b e r
Landesamtsdirektor

25 Beilagen

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Bank

Amt der o.ö. LandesregierungVerf(Präs) - 300102/14 - G1

Linz, am 13. September 1985

DVR.0069264

Bundesgesetz über den Schutz
der Gesundheit des Menschen vor
schädlichen Luftverunreinigungen
bei austauscharmen Wetterlagen
(Smogalarmgesetz);
Entwurf - Stellungnahme

Zu Zl. IV-52.191/7-2/85 vom 12. Juli 1985

An das

Bundesministerium für
Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1
1010 W i e n

Das Amt der o.ö. Landesregierung beehrt sich, zu dem mit
der do. Note vom 12. Juli 1985 versandten Gesetzentwurf
wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Regelungsabsicht des Gesetzesvorhabens ist die Abwehr von Gefahren aus bestimmten multikausalen Schadstoffanreicherungen in bodennahen Luftschichten (Smogsituationen). Dabei wird der für die Legitimation der zur Gefahrenabwehr vorgesehenen behördlich-hoheitlichen Eingriffe relevante Grad der Gefährlichkeit der Schadstoffkonzentration durch bestimmte Grenzwerte und einen bestimmten Modus ihrer Überschreitung determiniert. Die Erläuterungen führen als Kompetenzgrundlage für die Erlassung und Vollziehung der vorliegenden Smogalarmregelung verschiedene (herkömmliche) Kompetenztatbestände des Art. 10 Abs. 1 B-VG an, verschweigen aber geflissentlich die vom Bundesverfassungsgesetzgeber im Jahr 1983 vorgenommene, hier einschlägige Änderung der Kompetenzrechtslage.

- 2 -

Die B-VG-Novelle 1983 hat einen eigenen Immissionschutz-Kompetenztatbestand in den Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG neu eingefügt, jedoch die Inanspruchnahme dieser neuen Kompetenz durch den einfachen Bundesgesetzgeber einem Vereinbarungsvorbehalt unterstellt. Seit der Einfügung durch die B-VG-Novelle 1983 ist diese neue Bundeszuständigkeit Bestandteil der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und nach gesicherter Rechtsmeinung und übereinstimmender Beurteilung in der bisher vorliegenden wissenschaftlichen Literatur ein Sonderkompetenztatbestand gegenüber allen anderen, im Hinblick auf den Querschnittscharakter des Umweltschutzes für eine Anknüpfung möglicherweise einschlägigen sonstigen Bundeskompetenztatbeständen (hier: sog. Altkompetenzen).

Im Hinblick auf die Materialien zur B-VG-Novelle 1983 (1450 BlgNR XV. GP) ist freilich nicht zu übersehen, daß der neue Sonderkompetenztatbestand die Regelung materien-spezifischer Maßnahmen gegen einzelne Emittenten unter der einschränkenden Voraussetzung der jeweils unzweifelhaften quellenbezogenen Zuordnung auf der Grundlage der verschiedenen Altkompetenzen insbesondere des Art. 10 B-VG möglicherweise nicht zur Gänze auszuschließen scheint. Dieser Befund kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine allenfalls - so wie es der vorliegende Entwurf für sich reklamiert - auf Altkompetenzen gestützte Regelung bei weitem nicht jene umfassende und runde Lösung sein kann, wie sie die Inanspruchnahme des gerade eben für die Regelung einer allgemeinen und übergreifenden, d.h. somit von verfassungsrechtlich bedenklichen Kompetenzüberschneidungen sowie unsicheren wechselnden Behördenzuständigkeiten befreiten Smogbekämpfung geschaffenen, neuen Immissionsschutztatbestandes eröffnet.

Gerade nämlich unter dem Gesichtspunkt der Altkompetenzen mangelt dem vorliegenden Entwurf in wichtigen Bereichen die kompetenzrechtliche Grundlage, und zwar:

- Die vorgeschlagenen Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen können nicht auf den Kompetenztatbestand "Kraftfahrwesen" gestützt werden. Zum Teil sind sie der Straßenpolizei zuzurechnen - hier fehlt dem Bund die Zuständigkeit zur Vollziehung -, zum Teil handelt es sich um Sachgebiete, bei denen Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zustehen.
- Die beabsichtigten Einschränkungen bei Betrieb von Dampfkesselanlagen verletzen den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die Beschränkung der Emissionen aus Dampfkesseln kann nicht auf den Kompetenzgrund "Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen" gestützt werden. Auch die übrigen, ausschließliche Bundeskompetenzen begründenden Kompetenztatbestände decken die im Entwurf vorgesehene Regelung nicht durchgehend ab.
- Der Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" vermag die aufgezeigten Lücken in der Zuständigkeit des Bundes nicht zu füllen.

Es sollte daher bei unvoreingenommener Würdigung der Entstehungsgeschichte der B-VG-Novelle 1983 außer Streit stehen, daß eine sinnvolle und praktikable, den Intentionen des Verfassungsgesetzgebers gerechte Regelung der bundeseinheitlichen Smoggefahrenabwehr zweifellos nur mehr durch Inanspruchnahme der neuen Bundeszuständigkeit erfolgen kann.

Um dies zu unterstreichen, genügt es, folgendes aufzuzeigen: Gefährliche Immissionslagen werden auch - zumindest im Land Oberösterreich - durch ein Zusammentreffen von verfrachteten Schadstoffen (Fernemissionen auch aus ausländischen Quellen) mit Luftschadstoffen gewisser lokaler Einzelemittenten wesentlich geprägt. Dabei kann weder aus den bisherigen Erfahrungen noch für die Zukunft ausgeschlossen werden, daß der Anteil der Luftverfrachtung an einer aktuellen Smogsituation den Anteil lokaler Emittenten deutlich überwiegt. Auch wird vernünftigerweise nicht zu leugnen sein, daß bezüglich des Anteiles

- 4 -

von Emissionen aus dem sog. Hausbrand an aktuellen Smog-situationen ähnliche Vaterschaftsverhältnisse gleichfalls grundsätzlich nicht in Abrede gestellt werden können. Für eine rechtlich einwandfreie Bekämpfung derartiger Smogsituationen aber kann der vorliegende Entwurf keine verfassungskonforme Grundlage abgeben. Auch ist es unter dem Gesichtspunkt der Vollziehung nicht auszuschließen, daß sich in den aufgezeigten Fällen die auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs maßnahmensetzende Behörde u.U. dem Willkürvorwurf aussetzt.

Insgesamt ist augenscheinlich, daß jede Smogalarmregelung, die wie der Entwurf die Erfüllung des Vereinbarungsvorbehaltes der B-VG-Novelle 1983 zu umgehen sucht und deswegen auch nicht auf die neue Bundeszuständigkeit abgestützt werden kann, nur eine "halbe Sache" bleiben muß, über ungenügendes Stückwerk also nicht hinausreicht.

Das Amt der o.ö. Landesregierung geht im übrigen davon aus, daß der zur Begutachtung übermittelte Entwurf einer rudimentären Smogabwehrvorschrift vor allem dazu dient, für Zwecke der Verhandlungsführung zur sog. Immissionschutzvereinbarung den Ländern Kenntnis von der vorläufigen Absicht des Bundes zu geben, wie er die einfachegesetzliche Ausfüllung des neuen Immissionsschutz-Kompetenztatbestandes in den Grundzügen zu gestalten beabsichtigt.

Im Hinblick auf diese Wertung kann davon Abstand genommen werden, zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs Stellung zu nehmen.

2. a) So wie es für den Bund das do. Bundesministerium im Schreiben vom 12. Juli 1985 bekundet, haben auch die Länder, hat auch im besonderen Oberösterreich größtes Interesse am Abschluß einer Vereinbarung im Sinn des

Artikels II der B-VG-Novelle 1983. Dieses Interesse ist auf Länderseite nicht nur von den Ämtern der Landesregierungen, sondern immerhin vom politischen Organ Landeshauptmannerkonferenz in den vergangenen zweieinhalb Jahren wiederholt in eindeutiger Weise artikuliert worden, zuletzt im besonderen durch Beschluß der Landeshauptmannerkonferenz vom 27. Juni 1985. In diesem Beschluß kommt eindeutig zum Ausdruck, daß auch die Länder die politische Willenseinigung über die Höhe des für die Kompetenzauslosung maßgeblichen Alarmgrenzwertes für SO₂ in Verbindung mit Staub auf das Gutachten der Osterreichischen Akademie der Wissenschaften vom April 1984 abzustützen beabsichtigen.

- b) Nach Auffassung des Amtes der o.. Landesregierung steht - wie vor allem aus Seite 35 des Gutachtens (als Kernaussage des 5. Abschnittes "Begründung der Kriterien für die Luftverunreinigung-Alarmwerte"; aufschlußreich ist dort nämlich die Aussage, wonach die OAW die österr. Alarmwerte unter der Annahme vergleicht, daß die den einzelnen Stufen zugeordneten Maßnahmen etwa gleichwertig sind) hervorgeht - die OAW auf dem sachverständigen Standpunkt, daß hoheitliche Maßnahmen gegen Dritte zwecks Abwehr von Gefahren aus Smogsituationen erst ab 0,8 mg/m³ SO₂ vom einfachen Bundesgesetzgeber in Aussicht zu nehmen sind.

Nach do. Meinung aber sollen hoheitliche Maßnahmen gegen Dritte - ebenfalls gestützt auf das Gutachten der OAW - bereits ab einem Grenzwert von 0,6 mg/m³ SO₂ gesetzt werden können. Um diesen offenkundigen Widerspruch zu lösen, wird angeregt, daß das do. Bundesministerium neuerlich an die OAW mit dem Ersu-

- 6 -

chen herantritt, die Akademie möge im Rahmen des bereits vorliegenden Gutachtens diesen Widerspruch einer sachverständigen Klärung zuführen.

Hiezu darf - ohne der Klärung durch die OAW vorzugreifen - darauf hingewiesen werden, daß beispielsweise die maßgebliche sachverständige Ausarbeitung, die den jüngsten Smogalarmplänen der Bundesrepublik Deutschland zugrundeliegt (sogen. "Schlipköter - Gutachten") deutlich höhere Grenzwerte für die Auslösung von Eingriffsmaßnahmen empfiehlt.

Ein Vergleich dieses Gutachtens mit dem Akademiegutachten führt zu folgendem erstaunlichen Ergebnis: Das Akademiegutachten stützt sich (wie aus Seite 14 erkennbar) auf Auswertungen von Luftverunreinigungen in Groß-London. Diese Auswertungen sind auch im Gutachten von Schlipköter dargestellt. Dort geht aber auch hervor, daß es sich bei den Werten aus London um Tagesmittelwerte handelt. Dem Schlipköter-Bericht läßt sich außerdem entnehmen, daß der Dreistunden-Mittelwert das 1,7-fache des Tages-Mittelwertes und der Halbstunden-Mittelwert das 1,4-fache des Dreistunden-Mittelwertes beträgt. Ein Tagesmittelwert von $0,8 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$ ist somit einem Dreistunden-Mittelwert von $1,4 \text{ mg/m}^3$ und einem Halbstundenmittelwert von $1,9 \text{ mg/m}^3$ gleichzusetzen. Diesen Werten entsprechen auch die höchsten Alarmstufen der im Akademiegutachten beschriebenen Alarmpläne der Bundesrepublik Deutschland, Spaniens und der USA. Die japanische Regelung sieht bei $1,3 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$ als Dreistunden-Mittelwert die höchste Alarmstufe vor, läßt dabei aber eine außerordentliche Staubbelastung von $3,0 \text{ mg/m}^3$ zu. Es ist daher nach h. Auffassung nicht erklärlich, wie das Akademiegutachten zur Aussage gelangen kann, daß sich seine Werte an international und national gebräuchlichen Werten orientieren.

- 7 -

c) Ergänzend wird angemerkt, daß der am 6. September 1985 von den zuständigen Mitgliedern der oberösterreichischen Landesregierung gemeinsam mit dem Bürgermeister der Landeshauptstadt der Öffentlichkeit vorgestellte neue O.ö. Smogalarmplan als (hier vergleichbaren) Grenzwert für die Auslösung der Alarmstufe 1 $0,9 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$ und für die Alarmstufe 2 $1,5 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$ festsetzt. Der neue O.ö. Smogalarmplan berücksichtigt Erfahrungen insbesondere aus solchen smoggefährdeten Gebieten der Bundesrepublik Deutschland, die mit dem Großraum Linz vergleichbar sind, und stellt das einvernehmlich erzielte Ergebnis aus langwierigen Verhandlungen u.a. mit Vertretern der Landeshauptstadt sowie der Großindustrie in diesem Raum dar.

d) Bei diesen Gegebenheiten erscheint nach Auffassung des Amtes der o.ö. Landesregierung die Weiterführung von Verhandlungen zum Abschluß der sog. Immissionschutzvereinbarung erst dann wieder sinnvoll, wenn die vorgeschlagene Klärung durch die OAW vorliegt. Es darf gebeten werden, diese Klärung möglichst umgehend in die Wege zu leiten.

3. a) Eine weitere wesentliche Frage, die nach h. Ansicht zunächst durch die Vereinbarung i.S.d. Art. II der B-VGN 1983 einer klaren Lösung zugeführt werden muß, ergibt sich aus dem Umstand, daß der vorliegende Entwurf (der - wie oben ausgeführt - allenfalls als erläuterndes Beispiel eines Erfüllungsgesetzes i.S.d. Art. II der B-VGN 1983 gewertet werden kann) ausschließlich auf Dreistunden-Mittelwerten abstellt. Nicht jedoch enthält der Entwurf einen Grenzwert, der für behördenübergreifende Maßnahmen bei extrem hohen

- 8 -

Schadstoffkonzentrationen, die plötzlich und kurzfristig, jedenfalls kürzer als durch drei Stunden hindurch, auftreten. Ein solcher Wert wird für die Vereinbarung auch in dem Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 27. Juni 1985 urgiert.

- b) Als rein sachlicher Grund für die Aufnahme einer derartigen Grenzwertregelung, die von jedweder Fixierung an Dreistunden-Mittelwerte u.dgl. losgelöst werden müßte, ist geltend zu machen, daß gerade und insbesondere auch plötzlich auftretende Luftschadstoffwirkungen in einer Konzentration, die weit über den bisher vorgesehenen Gefährlichkeitsmarkierungen liegen kann, offensichtlich zu jenen Gefahren zu zählen sind, für deren Abwehr der Bund die Immissionsschutzkompetenz beansprucht und schließlich durch die B-VGN 1983 auch zugesprochen bekommen hat. Geeignete Maßnahmen zur Abwehr solcher Gefahren bzw. solchen Sachverhalten gerecht werdende verhängende Maßnahmen werden nach h. Auffassung jedenfalls auch in die einfachgesetzliche Bundesregelung aufgenommen werden müssen, will sich die Erfüllungsvorschrift nicht von vornherein dem Vorwurf empfindlicher Unvollständigkeit aussetzen.
- c) Darüber hinaus ist die Festsetzung der kompetenzauflösenden Werte grundsätzlich - noch vor einer Betrachtungsweise unter sachverständigen Gesichtspunkten - unter dem rechtlichen Blickwinkel der eindeutigen Auswirkung für die Behördenzuständigkeiten zu sehen. Danach bedarf es einer entsprechend einfachen und klaren Regelung, will man das Risiko uferloser kompetenzrechtlicher Probleme vermeiden. Im Sinn des Art. II der B-VGN 1983 wären daher feste Grenzwerte mit klarer, verfassungsrechtlicher Konse-

- 9 -

quenz festzulegen. Die gleichzeitige Fixierung irgendwelcher Ermittlungsweisen, die ja alle - zumindest bisher - durch die Abstellung auf Inversionswetterlagen längerdauernde und wechselhafte Prozesse sind - ist aus diesem Blickwinkel entbehrlich. Für die aus Verfassungssicht schon in der Vereinbarung zu beantwortende Frage nach der für die Kompetenzauslösung maßgebenden Zäsur erscheint eine fließende Regel denkbar ungünstig - und ist allein deshalb abzulehnen -, weil sie mit einem ständigen Wechsel der Zuständigkeiten zwangsläufig verbunden wäre. Das heißt freilich noch nicht, daß nicht dann in der einfachgesetzlichen Erfüllungsvorschrift je unterschiedliche Ermittlungsregeln für die Auslösung je unterschiedlicher Maßnahmen vorgesehen werden können.

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung
H ö r t e n h u b e r
Landesamtsdirektor

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

