



Amt der Tiroler Landesregierung

Präs. Abt. II - 1390/2

An das
Bundesministerium für
Gesundheit und Umweltschutz

Stubenring 1
1010 W i e n

A-6010 Innsbruck, am 11. September 1985

Tel.: 052 22/28701, Durchwahl Klappe 153

Sachbearbeiter: Dr. Gstöttner

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Datum: 18. 9. 85

19. 9. 85 Kreuz

Betreff: Entwurf eines Smogalarmgesetzes;
Stellungnahme

L. Klawns

Zu Zahl IV-52.191/7-2/85 vom 12.7.1985

Zum übersandten Entwurf eines Smogalarmgesetzes wird wie folgt
Stellung genommen:

I. Allgemeines

1. Zur Begründung der Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes werden mehrere Kompetenztatbestände des Art. 10 Abs. 1 B-VG herangezogen, darunter die Kompetenztatbestände Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Kraftfahrwesen, Bergwesen, Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen und Gesundheitswesen. Nach Auffassung der Tiroler Landesregierung kann das im Entwurf vorliegende Smogalarmgesetz nicht hinreichend auf diese Bundeskompetenzen gestützt werden, und zwar selbst dann nicht, wenn der Hausbrand nicht in dieses Gesetz einbezogen würde. Die

in den Erläuterungen dargelegte Ansicht des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz, daß ein Smogalarmgesetz offensichtlich nicht dem Kompetenztatbestand "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen" (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) zuzuordnen sei, wird für unzutreffend gehalten. Gerade für die Erlassung eines Smogalarmgesetzes bietet sich dieser Kompetenztatbestand als entsprechende Zuständigkeitsnorm an (in diesem Sinne auch Wolny, Materielle rechtliche Grundlagen und Grundrechtsproblematik von Maßnahmen zur Sanierung von Umweltkatastrophen, in: Grof-Reiter-Wolny, Eingriffsrecht, Ausgleichs- und Eingriffspflicht in Smogsituationen, 1984, S. 40). Regelungen, die repressive Maßnahmen zum Gegenstand haben, können auch nicht auf den Kompetenztatbestand "Kraftfahrwesen" gestützt werden, weil dies über den Inhalt dieses Kompetenztatbestandes, der nur das umfaßt, was sich auf die Ausstattung und den Betrieb von Fahrzeugen auf öffentlichen Verkehrsflächen bezieht, hinausgeht (vgl. Rill, Der "Immissionsgrenzwerte" - Kompetenztatbestand in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG idF der B-VGN 1983, BGBI.Nr. 175, ZfV 1984, S. 234).

Auch der Kompetenztatbestand "Gesundheitswesen" ist kein allgemeiner Immissionsschutztatbestand, auf den die Erlassung eines Smogalarmgesetzes gestützt werden könnte (siehe dazu Rill, a.a.O., S. 235; Duschanek, Das Dampfkessel-Emissionsgesetz - ein Modell künftiger Umweltgesetzgebung?, ÖZW 1981, S. 113, insbesondere der Hinweis in Anm. 75 auf Pindur, Eine Strategie für den österreichischen Umweltschutz, in Beiträge 1980/6, hrsg. v. BMGU, S. 30).

- 3 -

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den vorliegenden Entwurf eines Smogalarmgesetzes als nicht ausreichend anzusehen sind. Das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz scheint mit dem nunmehr eingenommenen Standpunkt auch von seiner bisher vertretenen Auffassung, daß für ein Gesetz dieses Inhaltes der Immissionsgrenzwerte-Kompetenztatbestand zum Tragen käme, abzugehen. Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung kann eine umfassende und sachgerechte bundesgesetzliche Regelung über den "Smogalarm" ausschließlich auf diesen Kompetenztatbestand gestützt werden, wobei neuerlich die Bereitschaft zum Abschluß einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten unter Zugrundelegung des Gutachtens der Österreichischen Akademie der Wissenschaften erklärt wird. Zur Klärung der entscheidenden Frage, ob hoheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung des "Smog" bereits bei einem Wert von $0,6 \text{ mg So}_2/\text{m}^3$ oder erst bei einem solchen von $0,8$ erforderlich werden, sollte ein ergänzendes Gutachten der Akademie eingeholt werden.

2. Die Behauptung auf S. 2 der Erläuterungen, daß mit der Vollziehung des Smogalarmgesetzes kaum ein finanzieller Mehraufwand der Länder verbunden sei, ist unrichtig. Es trifft zwar zu, daß die Länder schon derzeit im eigenen Wirkungsbereich Messungen zur Ermittlung von Schadstoffbelastungen der Luft durchführen. Diese Messungen werden jedoch in der Hauptsache ohne diesbezügliche rechtliche Verpflichtung vorgenommen. Durch den vorliegenden Entwurf würden die Länder hingegen zur Ermittlung der Luftschadstoffkonzentrationen gesetzlich verpflichtet, und zwar in einem Umfang, der erheblich über die bisherige Tätigkeit der Länder auf diesem Gebiet

hinausgeht. Das Inkrafttreten des im Entwurf vorliegenden Gesetzes würden daher sehr wohl zu einer Erhöhung des von den Ländern zu tragenden Personal- und Sachaufwandes (§ 1 Abs. 1 Z. 3 FAG 1985) führen. Es muß daher auf eine angemessene Abgeltung dieses Mehraufwandes im Rahmen des Finanzausgleiches gedrungen werden.

II. Unbeschadet der grundsätzlichen Ablehnung des vorliegenden Entwurfes wird zu einzelnen Bestimmungen folgendes bemerkt:

Zu § 1:

Es wäre zu erwägen, die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen nicht nur bei Belastungssituationen auf Grund austauscharmer Wetterlagen, sondern allgemein bei entsprechenden Schadstoffkonzentrationen wirksam werden zu lassen.

Zu § 2:

Der Begriff "austauscharme Wetterlage" wird mit dem im Entwurf enthaltenen Hinweis auf eine Temperaturumkehr für die Verhältnisse in einem Gebirgsland wie Tirol nicht ausreichend umschrieben. Auch bei einer (vertikalen) Isothermie liegt eine stabile Temperaturschichtung und damit die Voraussetzung für eine austauscharme Wetterlage vor. Selbst bei einer vertikalen Temperaturabnahme von weniger als 0,3 bis 0,4 °C/100 m kann es in Abhängigkeit von der Geländeform (Talform) zu einer stabilen Temperaturschichtung kommen. Auch die vorgesehene Untergrenze der Luftschichte von 700 m wird den Verhältnissen in Tirol nicht gerecht. So kommt es etwa im Inntal auch dann zu bedenklichen austauscharmen Wetterlagen, wenn in einer Luftschichte, deren

- 5 -

Untergrenze höher als 700 m über dem Erdboden liegt, eine stabile Temperaturschichtung gegeben ist, weil der damit verbundene "Deckeleffekt" eine entsprechende Verteilung (Verdünnung) der Luftschadstoffe wegen des begrenzten Volumens nicht zuläßt. Dazu kommt, daß die tageszeitlich schwankenden Windrichtungen - einmal inntalabwärts, einmal inntalaufwärts - großteils nur zu einer Verschiebung der Luftschadstoffe im Inntal führen.

Weiters ist darauf hinzuweisen, daß die Feststellung einer austauscharmen Wetterlage im Sinne des § 2 eine Messung der vertikalen Temperaturschichtung erfordert. Solche Messungen sind sehr aufwendig und teuer und sollen in methodisch einwandfreier Weise derzeit nur in Wien erfolgen.

Zu § 4:

Nach Abs. 1 sollen die Grenzwerte für Luftschadstoffkonzentrationen, bei deren Überschreitung Smogalarm zu geben ist, in der Anlage, also unmittelbar im Gesetz, festgelegt werden. Durch die Bestimmung des Abs. 2 soll der Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz ermächtigt werden, im Einvernehmen mit anderen Bundesministern durch Verordnung andere als in der Anlage festgelegte Grenzwerte festzusetzen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit von Menschen vor Gefahren durch schädliche Luftverunreinigungen und im Hinblick auf neue Erkenntnisse der medizinischen Wissenschaften erforderlich ist. Zu diesen beiden Bestimmungen ist grundsätzlich zu bemerken, daß die Festlegung der hier in Rede stehenden Grenzwerte auf Grund der Rechtslage nach der

- 6 -

B-VG-Novelle BGB1.Nr. 175/1983 durch eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern zu erfolgen hätte. Diese solcherart festgelegten Grenzwerte müßten in das Smogalarmgesetz übernommen werden. Abgesehen von diesen grundsätzlichen Bedenken erscheint es auch in legislatischer Hinsicht verfehlt, die gegenständlichen Grenzwerte bei der erstmaligen Festsetzung, bei der ja auch der neueste Stand der Wissenschaften zu berücksichtigen ist, im Gesetz festzulegen und im Falle neuer Erkenntnisse der Wissenschaft anstelle einer entsprechenden Novellierung des Gesetzes neue Grenzwerte im Wege einer Durchführungsverordnung zu erlassen. Im übrigen dürfte diese Verordnungsermächtigung nicht dem Erfordernis der ausreichenden inhaltlichen Vorherbestimmung im Sinne des Art. 18 Abs. 2 B-VG entsprechen.

Zu § 5:

Es sollten auch Vorschriften über die Ermittlung austausch- armer Wetterlagen im Sinne des § 2 vorgesehen werden.

Die Verpflichtung nach Abs. 2, in jedem Smoggebiet mindestens drei Meßstellen einzurichten, erscheint nur in flachen Gebieten erforderlich. Wird jedoch ein Smoggebiet durch einen engen Talverlauf geprägt, so würde bei Vorliegen besonderer meteorologischer und geländespezifischer Verhältnisse die Errichtung von zwei Meßstellen ausreichen. Der Abs. 2 sollte in diesem Sinne ergänzt werden.

Zu § 8:

Im Abs. 1 Z. 1 müßte es anstelle von "Motoren" wohl "Verbrennungsmotoren" heißen.

- 7 -

Die im Abs. 3 festgelegten Ausnahmen von zwingenden Maßnahmen zur Verringerung der Schadstoffbelastung der Luft erscheinen auf Grund der Tatsache, daß in Tirol gerade vom Transitverkehr ein Großteil der Belastung der Luft insbesondere mit Stickoxiden ausgeht, unvertretbar. Es wäre unzumutbar, den heimischen Unternehmern und Kraftfahrzeugbesitzern die einschneidenden Maßnahmen nach Abs. 1 aufzuerlegen, während die Großverursacher von Luftverunreinigungen unberührt bleiben. Die in den Erläuterungen angeführte Begründung für diese Ausnahmen ist unzureichend. Es ist auch nicht einsichtig, daß der Betrieb von Flugzeugen etwa zu Sportzwecken von den im Falle eines Smogalarms zu ergreifenden Maßnahmen ausgenommen bleiben soll.

Im Abs. 4 sollte die Z. 1 wie folgt formuliert werden:

"1. Einsatzfahrzeuge im Sinne des § 26 der Straßenverkehrsordnung 1960".

Die Erweiterung dieses Ausnahmetatbestandes ist notwendig, um den Einsatz aller Notdienste sicherzustellen.

Zu § 11:

Es erscheint fraglich, ob die zuständigen Behörden bei dem im Falle eines Smogalarms zu erwartenden Umfang an einstweiligen Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen in der Lage wären, zusätzlich zu den nach Abs. 1 verfügten Anordnungen innerhalb von zwei Wochen auch noch einen schriftlichen Bescheid hierüber zu erlassen. Es ist nämlich zu berücksichtigen,

daß der Erlassung eines solchen Bescheides ein ordentliches Verfahren vorausgehen müßte, vor allem zur Wahrung des Parteiengehörs. Dies dürfte jedoch bei einer so großen Anzahl von Verfahren innerhalb dieser Frist kaum möglich sein. Die Erlassung eines Bescheides nach § 57 AVG 1950 kommt hier nicht in Betracht, weil bei der Erlassung des schriftlichen Bescheides Gefahr im Verzug nicht mehr vorliegen dürfte. Die Erläuterungen enthalten auch keinen Hinweis über die Notwendigkeit eines nachträglichen schriftlichen Bescheides. Diese erscheint auch vom Rechtsschutz her nicht gegeben, weil gegen die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne des Abs. 1 die Beschwerdemöglichkeit an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes bestünde.

Zu § 13:

In formeller Hinsicht ist festzuhalten, daß im übersandten Entwurf die Abs. 2 und 3 fehlen oder die Abs. 4 und 5 allenfalls falsch bezeichnet sind.

Die dem Abs. 2 zugrunde liegende Überlegung, daß demjenigen, der sich durch ein Zuwiderhandeln gegen eine Maßnahme nach § 8 Abs. 1 einen Vermögensvorteil verschafft hat, dieser wieder entzogen werden soll, ist zwar einsichtig. Dieses Problem kann jedoch nicht dadurch gelöst werden, daß die Möglichkeit eingeräumt wird, "den Vermögensvorteil für verfallen zu erklären". Wenn beispielsweise in einer Fabrik durch ein solches Zuwiderhandeln die Arbeiten an einer größeren Anlage forgesetzt werden, dann stellt sich die Frage, wie dieser Vermögensvorteil für verfallen erklärt werden soll.

- 9 -

Im Abs. 4 weist der zweite Satz sprachliche Mängel auf. Besonders bedenklich erscheint die Haftung des Inhabers einer Anlage für die Geldstrafe, die gegen einen seiner Arbeitnehmer oder Beauftragten verhängt wurde, ohne daß ein Verschulden des Inhabers vorliegt.

Zu Art. II:

Diese Vorschrift verkennt die Rechtslage im Bereich der Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung. Das im Entwurf vorliegende Gesetz wäre im Bereich der Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu vollziehen. Für diesen Bereich tragen die Länder den Personal- und den Sachaufwand und der Bund den Zweckaufwand. Der Bund wird daher den Aufwand für die zur Ermittlung von Luftschadstoffkonzentrationen erforderlichen Geräte zu tragen haben, ohne daß die Länder die im Art. II vorgesehenen Auflagen erfüllen müßten.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausfertigungen
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n
Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Schickel