

13/SN-41/ME

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



NEUE TELEFONNR.: 51 5 61-0 Serie

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament

Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Wien, am 14. August 1987
Zl. 6999-53/87-Pa

(Bei Antwortschreiben bitte anführen)

Auskunft Dr. Schäfer
Klappe 28

Betrifft: Entwurf eines Smogalarmgesetzes;
Stellungnahme

Zl.	41	GE/9	87
Datum:	18. AUG. 1987		
Verfügt:	24. Aug. 1987		

Hof

A. Kleber

Mit Beziehung auf das Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie vom 8. Juli 1987, Zl. I-32.191/16-3/87, betreffend Begutachtungsverfahren über den Entwurf eines Smogalarmgesetzes legt das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Erich Schäfer
(Geschäftsführer)

25 Beilagen

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



Wien, am 14. August 1987
Zl. 6999-53/87
SCH/Pa

S t e l l u n g n a h m e

zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für das Leben und die Gesundheit von Menschen durch Luftverunreinigungen (Smogalarmgesetz).

I. Allgemeines

Der im Jahr 1985 vom Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz zur Begutachtung versandte Entwurf eines Smogalarmgesetzes und der gleichlautende Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Dillersberger, Dr. Haider und Genossen vom 28. Jänner 1987 stützten sich auf die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung in einzelnen Angelegenheiten, also auf mehrere Kompetenztatbestände des Art. 10 B-VG.

Der vorliegende Entwurf stützt sich hingegen auf Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG in der Fassung der B-VG-Novelle 1983 und auf die gemäß Art. II dieser Novelle zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe.

Durch die B-VG-Novelle aus dem Jahr 1983 (B-VG 2.3.1983, mit dem das B-VG i.d.F. von 1929 geändert wird, BGBl. 183/175) fallen seit 1. Juli 1983 "Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von

Immissionsgrenzwerten entstehen" in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz des Bundes. Der Bund ist allerdings auf die Zustimmung der Länder angewiesen, wenn er von dieser Zuständigkeit Gebrauch machen will. Gemäß Art. II der B-VGN 1983 darf ein Bundesgesetz betreffend Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen, erst nach Inkrafttreten einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 15a B-VG) über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten erlassen werden. Diese Vereinbarung wurde am 22. April 1987 abgeschlossen, ist aber noch nicht in Kraft getreten. Gegenstand der Vereinbarung ist die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe, "ab deren Überschreitung Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt in die Zuständigkeit des Bundes fallen, sowie die Festlegung von Maßnahmen zur Verringerung der Belastung der Umwelt durch Luftschadstoffe." Ziel dieser zuletzt genannten Maßnahmen ist, daß spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 1990 die Immissionskonzentrationen im Bundesgebiet keinen der in der Anlage 2 genannten Werte (das sind unverbindliche anzustrebende Immissionswerte) überschreiten.

Die Aufnahme dieser anzustrebenden Immissionswerte in die Vereinbarung ist überraschend. Sie darf nämlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bund zur Erlassung von gesetzlichen Regelungen auf der Basis dieser Grenzwerte nach Art. II der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1983 und nach dem verbindlichen Inhalt der abgeschlossenen Vereinbarung gar nicht zuständig ist.

Die für die Begründung der Zuständigkeit des Bundes zur Abwehr gefährlicher Belastungen der Umwelt maßgebenden verbindlichen Immissionsgrenzwerte sind in der Anlage 1 der Vereinbarung angeführt und mit den in der Anlage 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfes angeführten Grenzwerten für die Smogalarmstufe 1 identisch.

Der vorliegende Gesetzentwurf befaßt sich nicht damit, im Sinne der gemäß Art. 3 der Vereinbarung übernommenen Vertragspflicht, geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Belastungen der Umwelt durch Luftschadstoffe zu setzen. Er beschränkt sich vielmehr auf die Regelung des Smogalarms. Eine solche Smogregelung ist aber als Instrument zur generellen Verbesserung der Luftqualität völlig ungeeignet. Smog ist zum wesentlichen Teil ein Naturereignis: Bestimmte meteorologische Bedingungen rufen einen erheblichen Anstieg der Schadstoffbelastung hervor. Gegen dieses umweltbelastende vorübergehend auftretende Naturereignis soll man sich so gut wie möglich schützen, obwohl man mit Verhaltensnormen Naturereignissen nur unzulänglich entgegentreten kann. Daß es bei solchen Naturereignissen zu erheblichen Schadstoffanreicherungen kommen kann, ist letztlich darauf zurückzuführen, daß Emissionen von Luftschadstoffen von irgendwelchen Emittenten irgendwo in die Atmosphäre abgegeben werden. Ein wirksamerer Schutz als ein Smogalarm bei austauscharen Wetterlagen ist jedenfalls eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik in allen Verwaltungsbereichen sowie eine Sanierung von Altanlagen zur Reduktion vermeidbarer Emissionen. Zu einer sinnvollen Gesamtregelung der Luftreinhaltung gehört auch eine ausreichende Störfallregelung für Industrieanlagen, die in Österreich noch immer fehlt und durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht ersetzt werden kann.

Dennoch sollte man in Österreich nicht auf eine bald vollziehbare Smogalarmregelung verzichten. Doch muß man dabei die untergeordnete Bedeutung einer Smogalarm-Regelung im Immissionsschutz vor Augen haben und darf keine falschen Hoffnungen wecken. In diesem Sinne entspricht der Titel des vorliegenden Gesetzentwurfes "Bundesgesetz über Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für das Leben und die Gesundheit von Menschen durch Luftverunreinigung" jedenfalls nicht dem auf die Regelung des Smogalarms beschränkten Inhalt des Gesetzentwurfes. Der Gesetzestitel erweist sich vielmehr als irreführend.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden keine geeigneten Maßnahmen zur dauerhaften Verringerung der Belastung der Umwelt durch Luftschadstoffe gesetzt und mit ihm kann auch kein wesentlicher Beitrag zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen durch Luftverunreinigungen geleistet werden. Mit ihm wird insbesondere keine der Maßnahmen verwirklicht, die in einer Nebenabrede zur Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten einvernehmlich als zur Verringerung der Belastung der Umwelt durch Luftschadstoffe "geeignet" bezeichnet wurden. Diese von den Vertragsparteien einvernehmlich und beispielsweise angeführten Maßnahmen zur Verringerung der Luftschadstoffbelastung im Sinne des Art. 3 der Vereinbarung werden in den von der Bundesregierung am 12. Juni 1987 nachgereichten Erläuterungen zur Regierungsvorlage vom 7. April 1987, 103 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR. XVII. GP. betreffend Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe und über Maßnahmen zur Verringerung der Belastung der Umwelt zitiert. Als Maßnahmen des Bundes sind insbesondere angeführt:

- a) Erlassung von Vorschriften über die Emissionsbegrenzung für luftverunreinigende Stoffe aus örtlich gebundenen Anlagen nach dem Stand der Technik
- b) Anpassung von Altanlagen an fortschrittliche Umwelttechnologien unter Bedachtnahme auf den Stand der Technik
- c) Die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für die Verbrennung von Altöl in Anlagen, die nicht dem Dampfkessel-Emissionsgesetz unterliegen
- d) Die Festlegung von Schadstoffgehalt-Grenzwerten für die von den geltenden Abgasvorschriften nicht erfaßten Dieselmotorkraftfahrzeuge.

Mit Fortschritten auf dem Gebiet der Luftreinhaltung vermindert sich auch das Smogrisiko. Um hinsichtlich des anlagenbezogenen Immissionsschutzes den Anschluß an die vorbildlichen Regelungen in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland (Schweizer Umweltschutzgesetz vom 7. Okt. 1983, Schweizer Luftreinhalte-

Verordnung vom 16. Dez. 1985, Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung v. 26.11.1986, Großfeuerungsanlagen-VO v. 22. Juni 1983, TA-Luft) zu finden, ist allerdings eine Verfassungsänderung erforderlich, die dem Bund - wie in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland - die Gesetzgebungszuständigkeit im Immissionsschutz, insbesondere in allen Angelegenheiten der Luftreinhaltung, einräumt.

Im Arbeitsübereinkommen über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom 16. Jänner 1987 wurde ausdrücklich festgehalten, daß eine umfassende Zuständigkeit des Bundes zur Luftreinhaltung und auf dieser Grundlage ein umfassendes anlagenbezogenes Luftreinhaltengesetz angestrebt wird.

Die B-VG-Novelle aus dem Jahr 1983 ist keine taugliche verfassungsrechtliche Grundlage für eine zeitgemäße und sachgerechte Regelung der Luftreinhaltung auf dem Boden des allgemein anerkannten Vorsorgeprinzips. Die offenbar auf die bloße Regelung des Smogalarms zugeschnittenen Bestimmungen der B-VG-Novelle 1983 erweisen sich im Hinblick auf die für die Auslösung eines Smogalarms notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen (Vorlage genehmigungspflichtiger Emissionsminderungspläne der Anlagenbetreiber) und im Hinblick auf die Notwendigkeit der Einführung und Regelung einer Vorwarnstufe sogar hierfür als unzulänglich. Es ist daher zu hoffen, daß diese auch in der Fachliteratur stark kritisierten (insbesondere *Funk*) Verfassungsbestimmungen im Sinne des Arbeitsübereinkommens vom 16. Jänner 1987 und der Regierungserklärung vom 28. Jänner 1987 bald durch eine verfassungsgesetzliche Regelung ersetzt werden, die dem Bund die Zuständigkeit zu einer Gesamterregung der Luftreinhaltung überträgt.

Abgesehen von den unzulänglichen verfassungsrechtlichen Grundlagen des vorliegenden Gesetzentwurfes ist auch der Gegenstand der Regelung problematisch. Die Regelung des Smogalarms folgt im wesentlichen der Muster-Smog-VO 1984 der Bundesrepublik Deutschland, die Vorbild der einschlägigen Regelungen ist, die seither in fast allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erlassen wurden.

Diese Regelungen über die Auslösung von Smogalarm haben in der Vollziehung vielfach zu Schwierigkeiten geführt. Das gilt vor allem für die Abgrenzung der Gebiete, in denen der Alarm wirksam wird, die Voraussetzungen für die Auslösung des Smogalarms, das Bekanntgabeverfahren, insbesondere für die Beendigung der Alarmstufe. In der Praxis sind oft kurzfristig Entscheidungen zu treffen, ohne auf gesicherte Erkenntnisse zurückgreifen zu können. Die Wissenschaft (siehe insbesondere: Die neuen Smog-Verordnungen, Rechtsfragen ihrer Anwendung, Tagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 1986) scheint wie der Hauptreferent der erwähnten Tagung, *Hansmann*, zu der Ansicht gekommen zu sein, daß die aufgezeigten Schwierigkeiten beim Vollzug der Smog-Verordnungen durch den Regelungsgegenstand selbst bedingt sind. Im Einzelfall seien zwar Verbesserungen denkbar, eine Regelung ohne Schwächen könne es aber nicht geben.

Möglicherweise ist das auch ein Grund dafür, daß die Schweiz, die mit der Luftreinhalte-VO vom 16. Dezember 1985 eine vorbildliche Gesamtregelung der Luftreinhaltung auf der Grundlage des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 besitzt, auf eine gesetzliche Regelung des Smogalarms verzichtet. Die Eidgenössische Kommission für Lufthygiene (EKL) will lediglich unverbindliche Empfehlungen an die Kantone abgeben, was bei einer "erheblichen Überschreitung" der bestehenden Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung (LRV) getan werden soll, um zu verhindern, daß es zu Smog-Situationen mit Schadstoffkonzentrationen von akutem Gefährdungspotential für Risikogruppen kommt.

Abgesehen davon, daß es sich beim Smogalarm nicht um ein Kernproblem des Immissionsschutzes handelt und die Intensität der Diskussion um die Smogregelung nicht mit der Bedeutung des Problems im Einklang steht, sind auch die Eingriffsmöglichkeiten in einer Smogsituation gering. Hier liegt auch die Problematik des Regelungsgegenstandes.

Smogepisoden beruhen auf ungewöhnlichen meteorologischen Verhältnissen und jede Smogsituation verläuft anders.

Die Beeinflussungsmöglichkeiten der Schadstoffbelastung durch Verminderung der Emissionen in dem betroffenen Gebiet sind gering. Das gilt in besonders hohem Maß dann, wenn der Smog nicht "hausgemacht" sondern importiert ist. Beispielsweise lag bei der in der Bundesrepublik Deutschland viel besprochenen Smogepisode vom 16. bis 21. Jänner 1985 eine relativ gleichförmige Inversionsschicht über ganz Mitteleuropa, bei der es in großem Maße zu einer Advektion von Luftschadstoffen aus der CSSR und der DDR kam, so daß auch außerhalb der Smoggebiete, sogar in sogenannten Reinluftgebieten, sehr hohe Schadstoffkonzentrationen auftraten.

Schließlich haben die bisherigen Smogepisoden gezeigt, daß sich die meteorologischen Verhältnisse und die dadurch bedingten Schadstoffanreicherungen sehr schnell ändern können. Eine der jeweiligen Situation angepaßte, differenzierte Reaktion ist daher nur schwer durchführbar.

Gegen den Entwurf des Smogalarmgesetzes aus dem Jahr 1985 war u.a. eingewendet worden, daß nicht nur austauscharme Wetterlagen sondern auch andere ungünstige meteorologische Bedingungen zu einem starken Ansteigen der Immissionskonzentrationen führen können und für Gebiete, die nicht nur bei austauscharmen Wetterlagen besonders starken Luftschadstoffbelastungen ausgesetzt sind, keine Regelungen getroffen werden, die mit den Bestimmungen des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes für Belastungsgebiete vergleichbar wären. Offenbar hat man deshalb im vorliegenden Entwurf nicht die Festlegung von "Smoggebieten", die durch das Kriterium der "austauscharmen Wetterlage" gekennzeichnet sind, verlangt, sondern die Festlegung von "Belastungsgebieten", für die vor allem die Höhe der dort "hausgemachten" Immissionen maßgebend ist. Da aber nach wie vor vorgesehen ist, daß für die so festgelegten Gebiete "Smogalarmpläne" zu erlassen sind, die von der Voraussetzung austauscharmer Wetterlagen ausgehen müssen, ist eine klare gesetzliche Definition der "austauscharmen Wetterlage" unerläßlich. Ein etwaiger Versuch, den Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten der Festlegung von Smog-Gebieten aus dem Weg zu gehen oder gar den Anschein einer weitergehenden Regelung

zu erwecken, müßte schon deshalb scheitern, weil es sich bei den in den Anlagen 2 und 3 festgelegten Grenzwerten nicht um jene anzustrebenden Immissionswerte handelt, wie sie in der Anlage 2 der Vereinbarung vom 22. April 1987 festgelegt sind, sondern um Grenzwerte für die "Smogalarmstufe 1" und die "Smogalarmstufe 2". Auch die Bestimmungen über die Erlassung von Smogalarmplänen, die Ermittlung der Konzentration der Luftschadstoffe, über die Auslösung und Beendigung des Smogalarms und schließlich über die Anordnung von Maßnahmen durch Verordnung oder Bescheid sind ausnahmslos auf Smogepisoden und damit auf austauscharme Wetterlagen abgestellt. Der Titel des Gesetzentwurfes des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz aus dem Jahr 1985, "Bundesgesetz über den Schutz der Gesundheit des Menschen vor schädlichen Luftverunreinigungen bei austauscharmen Wetterlagen", hat daher dem Inhalt der vorgesehenen Regelungen eher entsprochen. Daran vermag die Bestimmung, daß nunmehr "Smogalarmpläne" nicht für "Smog-Gebiete" sondern für "Belastungsgebiete" zu erlassen sind, nichts zu ändern. Wenn man damit dem Einwand Rechnung tragen wollte, daß nicht nur austauscharme Wetterlagen sondern auch andere ungünstige meteorologische Bedingungen, z.B. der Föhn in der näheren Umgebung von Punktquellen, zu einem starken Ansteigen der Immissionskonzentrationen führen können, so hätte man die gesamte Regelung auf eine gesetzliche Definition der "ungünstigen meteorologischen Bedingungen" abstellen müssen. Eine sinnvolle Gesamtregelung des Immissionsschutzes vor Luftverunreinigungen kann aber nicht einfach durch den Austausch des Wortes "Smog-Gebiet" durch das Wort "Belastungsgebiet" ersetzt werden. Den bloßen Anschein einer Gesamtregelung zur Abwehr von Gesundheitsgefahren durch Luftverunreinigungen zu erwecken, wäre gewiß unvertretbar und kann den Autoren des Gesetzentwurfes schon deshalb nicht unterstellt werden, weil der Kurztitel des Gesetzes unverändert "Smogalarmgesetz" lautet (siehe dazu auch die Ausführungen dieser Stellungnahme zu § 1 des Entwurfes).

Wenn man von der beschränkten Zielsetzung eines "Smogalarmgesetzes" ausgeht, weist der vorliegende Gesetzentwurf gegenüber den vorangegangenen Entwürfen einen entscheidenden Fort-

schritt auf, nämlich die Einbeziehung des Hausbrandes in die Smogalarmpläne (§ 10). Das war erst aufgrund der mit den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung vom 22. April 1987 möglich und stellt - zumindest theoretisch - eine unerläßliche Voraussetzung für die Regelung des Smogalarms dar. In der Praxis wird man allerdings Anlagen zum Beheizen von Wohngebäuden, Verwaltungsgebäuden, Krankenhäusern oder ähnlichen Einrichtungen von der Stilllegung von Anlagen ausnehmen müssen, wie das in § 10 Abs. 4 des Entwurfes auch vorgesehen ist. Der Wert der Einbeziehung der Hausfeuerungsanlagen in eine Smogalarmregelung läge in vorbeugenden Maßnahmen, die der Gesetzentwurf - offenbar wegen seiner untauglichen verfassungsrechtlichen Grundlage - nicht vorsieht. In "Smog-Gebieten" bzw. "Belastungsgebieten" könnte nämlich der Ersatz einer Vielzahl von Einzelfeuerungen ohne Schadstoffreinigung durch wenige Feuerungsanlagen mit moderner Rauchgasreinigung (z.B. auch Müllverbrennungsanlagen) und die Einführung eines Anschlußzwanges an Fernwärmeleitungen eine spürbare Entlastung bringen.

Auch für die im Entwurf vorgesehenen Aufrufe zu freiwilligen Verhaltensweisen bei Überschreitung von Grenzwerten, die unterhalb der mit den Ländern vereinbarten Grenzwerte liegen und nach dem Vorbild der deutschen Muster-Smog-Verordnung für die Auslösung einer "Vorwarnstufe" maßgebend sein sollen, fehlt offenbar eine einwandfreie verfassungsrechtliche Grundlage. Ob die Festlegung von Immissionsgrenzwerten, die nicht mit den Ländern vereinbart wurden, die Verpflichtung des Landeshauptmannes, bei Überschreitung eines dieser Grenzwerte die Vorwarnstufe für ein bestimmtes Belastungsgebiet auszulösen, und die Verpflichtung des Österreichischen Rundfunks zur Bekanntgabe der Vorwarnstufe und der aus diesem Anlaß vorgesehenen Aufrufe des Landeshauptmannes zu bestimmten Verhaltensweisen, tatsächlich der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes zuzuordnen ist und damit auf der Grundlage des Art. 17 bundesgesetzlich geregelt werden kann, wie es in den Erläuterungen der vorliegenden Entwurfes behauptet wird, muß bezweifelt werden. Wenn man davon ausgeht, daß bei der Privatwirtschafts-

verwaltung einer Gebietskörperschaft in der Regel der Erwerbswille und das Bestreben, gewinnbringend zu arbeiten, maßgebende Gesichtspunkte darstellen, oder wenn man als entscheidend ansieht, ob sich die Gebietskörperschaft der gleichen Mittel bedient, die die Rechtsordnung jedermann, also auch Privaten zur Verfügung stellt, so wird man die in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachte Meinung nicht teilen können. Der Gesetzentwurf rüstet die zur Auslösung der Vorwarnstufe zuständige Behörde, den Landeshauptmann, gegenüber den Verursachern von Emissionen zwar bei Überschreitung der für die Vorwarnstufe gesetzlich festgelegten Grenzwerte noch nicht mit Zwangsbefugnissen aus, doch beruht schon die alleinige Entscheidungsbefugnis darüber, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Auslösung der Vorwarnstufe gem. § 6 des Entwurfes (Überschreitung eines der Grenzwerte an der festgelegten Zahl von Meßstellen) vorliegen, auf einer Zwangsbefugnis. Eine solche Zwangsbefugnis des Landeshauptmanns ist schon erforderlich, um im Smogalarmplan die für die Auslösung der Vorwarnstufe maßgebende Zahl von Meßstellen festsetzen zu können. Auch die Berechtigung des Landeshauptmannes, die Auslösung und Beendigung der Vorwarnstufe in einer bestimmten Form durch den Österreichischen Rundfunk bekanntzugeben und dabei auch zu bestimmten im Gesetz beispielsweise angeführten Verhaltensweisen der Bevölkerung aufzurufen, beruht offenbar eher auf einer Zwangsbefugnis als auf der Inanspruchnahme der gleichen Mittel, die die Rechtsordnung jedermann, also auch Privaten, zur Verfügung stellt (siehe dazu auch die Ausführungen dieser Stellungnahme zu den §§ 2 und 4 des Entwurfes).

Der Umstand, daß der Bund nach Art. II der B-VG-Novelle 1983 und gem. Art. 1 und 2 der mit den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung vom 22. April 1987 erst ab Überschreiten der für die Auslösung der Alarmstufe 1 festgelegten Grenzwerte erhält, verhindert auch die Regelung der für die Vorbereitung der Auslösung des Smogalarms zweckmäßigen behördlichen Maßnahmen. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung der Anlagenbetreiber, einen genehmigungspflichtigen Emissionsminderungs-

plan vorzulegen, der die im Falle der Auslösung des Smogalarms vorgesehenen Maßnahmen enthält. Eine solche Verpflichtung der Anlagenbetreiber hätten nicht nur prophylaktische Wirkung sondern würde auch die Kontrolle der Einhaltung von angeordneten Maßnahmen wesentlich erleichtern.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf für die Auslösung der Vorwarnstufe und der Smogalarmstufen 1 und 2 festgelegten Immissionsgrenzwerte sind wesentlich strenger als die in der Bundesrepublik Deutschland und in einigen österreichischen Bundesländern geltenden einschlägigen Smogalarmgrenzwerte (siehe dazu die Tabelle dieser Stellungnahme zu § 4 des Entwurfes). Diese strengere Regelung des Smogalarms muß aber im Zusammenhang mit den in Österreich fehlenden Regelungen eines vorbeugenden anlagenbezogenen Immissionsschutzes gesehen werden. Insbesondere fehlt eine Verpflichtung, alle Anlagen, also auch gewerbliche, industrielle, landwirtschaftliche und sonstige Anlagen, die nicht dem Dampfkessel-Emissionsgesetz unterliegen, so zu errichten, auszurüsten und zu betreiben, daß die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen unterbleiben und eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit sowie eine Gefährdung des Eigentums (z.B. Wald) ausgeschlossen ist und Belästigungen (insbesondere Geruchsbelästigungen) auf ein zumutbares Maß beschränkt werden. Noch wesentlicher als die Regelung des Immissionsschutzes im Fall der Errichtung von Neuanlagen ist für die Vermeidung von Smogsituationen die vorsorgliche Sanierung von Altanlagen. Hiefür wurden in den letzten Jahren in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland neue Rechtsgrundlagen geschaffen, die in Österreich noch fehlen. Die strengeren Smogalarmgrenzwerte werden - wie schon ausgeführt - schon deshalb nicht zu einer wesentlichen Reduktion der Luftschadstoff-Immissionen führen, weil das Rechtsinstrument des Smogalarms zu einer generellen Verbesserung der Luftqualität an sich ungeeignet ist.

Dazu kommt noch, daß der Gesetzentwurf die im Falle eines Smogalarms anzuordnenden Maßnahmen nicht selbst konkretisiert sondern dies den von den Landeshauptmännern zu erlassenden

Smogalarmplänen überläßt. Für die Erlassung dieser Smogalarmpläne, die Voraussetzung für die Anordnung von Maßnahmen ist, räumt der Gesetzentwurf eine Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Smogalarmgesetzes ein. Günstigstenfalls wird das Smogalarmgesetz mit 1. Jänner 1988 in Kraft treten. Das würde bedeuten, daß erst rund sieben Jahre nach Schaffung der neuen verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Bundeszuständigkeit im Immissionsschutz davon erstmalig Gebrauch gemacht werden könnte. Da sich diese verfassungsrechtlichen Grundlagen aber sowohl für eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende Gesamtregelung des Immissionsschutzes als auch für eine optimale Regelung des Smogalarms als untauglich erwiesen haben, bleibt zu hoffen, daß noch vor Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode neue verfassungsrechtliche Grundlagen für die Gesamtregelung der Luftreinhaltung geschaffen werden.

Da nach dem vorliegenden Gesetzentwurf die Anordnung von Maßnahmen den von den Landeshauptmännern zu erlassenden Verordnungen überlassen bleibt, ist die Frage zu stellen, ob die Verordnungsermächtigungen des Gesetzentwurfes hinsichtlich des Zweckes, des Inhaltes und des Ausmaßes der anzuordnenden Maßnahmen genügend determiniert sind, um dem rechtsstaatlichen Prinzip zu entsprechen. Da der Gesetzentwurf darauf verzichtet, die Maßnahmen selbst zu konkretisieren, kann über deren Zweckmäßigkeit, voraussichtliche Wirksamkeit und ökonomische Auswirkungen kein Urteil abgegeben werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß Verkehrsbeschränkungen und deren Kontrollen einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern und Betriebsbeschränkungen von stationären Anlagen gleichfalls schwer zu überwachen sind.

Der Landeshauptmann wird jedenfalls die Entscheidung über die Auslösung des Smogalarms und die angeordneten Maßnahmen nach zwei Seiten zu verantworten haben: gegenüber den gefährdeten Risikogruppen und gegenüber den Verursachern von Emissionen. Dabei wird auch den Leistungsstörungen infolge von Betriebs- und Verkehrsverboten im Zivil- und Arbeitsrecht sowie der Amtshaftung Aufmerksamkeit zu schenken sein. Schließlich könnte auch die nachfolgende höchstgerichtliche Kontrolle der oft aufgrund

unzureichend abgesicherter Grundlagen und Prognosen kurzfristig zu treffenden Entscheidungen, Probleme hinsichtlich des Umfanges der nachträglichen Überprüfung ergeben.

Alle aufgezeigten Schwierigkeiten und Bedenken sollten den Bundesgesetzgeber nicht davon abhalten, den Smogalarm zu regeln. Einer Gesamtregelung der Luftreinhaltung nach dem Vorsorgeprinzip auf der Grundlage einer dafür ausreichenden Bundeskompetenz in allen Angelegenheiten der Luftreinhaltung hätte allerdings Vorrang gebührt.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1:

Nach § 1 der bisherigen Entwürfe (Entwurf des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz aus dem Jahr 1985 und Antrag der Abgeordneten Dr. Dillersberger, Dr. Jörg Haider und Genossen vom 28. Jänner 1987) sollte der Landeshauptmann durch Verordnung jene Gebiete bestimmen, *"in denen während austauscharmer Wetterlagen erfahrungsgemäß eine starke Zunahme der für die Gesundheit des Menschen schädlichen Luftverunreinigungen zu erwarten ist (Smog-Gebiete)."*

In den Erläuterungen dazu wurde insbesondere folgendes ausgeführt:

"Smog-Situationen sind durch die örtlichen meteorologischen und landschaftsspezifischen (orographischen) Gegebenheiten bestimmt. Es ist daher notwendig, potentielle Smog-Gebiete örtlich abzugrenzen."

Nunmehr soll der Landeshauptmann nach § 1 Abs. 1 nicht "Smog-Gebiete" sondern "Belastungsgebiete" bestimmen und für diese Belastungsgebiete "Smogalarmpläne" erlassen. Für die Bestimmung der "Belastungsgebiete" sollen jene Grenzwerte maßgebend sein, die in der Anlage 2 für die Auslösung des Smogalarms (Alarmstufe 1) festgelegt sind. Jene Gebiete, in denen Überschreitungen dieser Alarmwerte "zu erwarten sind", sollen demnach als "Belastungsgebiete" gelten, für die Smogalarmpläne mit Verordnung zu erlassen sind.

Warum davon abgegangen wird, durch das "Smogalarmgesetz" den Landeshauptmann zu verpflichten, "Smog-Gebiete" festzulegen und an die Stelle dieser Verpflichtung die Verpflichtung zur Festlegung von "Belastungsgebieten" treten soll, ist weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen zu entnehmen.

Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wird davon ausgegangen, daß bei "ungünstigen meteorologischen Bedingungen" in Gebieten "mit hohen Emissionspotentialen" fallweise Luftschadstoffkonzentrationen erreicht werden, die zu einer Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung führen. In den Erläuterungen zu § 1 wird lediglich bemerkt: *"Belastungsgebiete sind nicht grundsätzlich durch das Kriterium der 'austauscharmen Wetterlage' gekennzeichnet, sondern vor allem durch die Höhe der dort auftretenden Konzentrationen der Luftschadstoffe."*

Offenbar wollte man mit der neuen Diktion dem im Begutachtungsverfahren zum Entwurf aus dem Jahr 1985 vorgebrachten Einwand Rechnung tragen, daß nicht nur "Smog" sondern auch andere ungünstige meteorologische Bedingungen zu einem starken Ansteigen der Immissionskonzentrationen führen können und daß mit dem damaligen Entwurf für Gebiete, die nicht nur bei austauscharmen Wetterlagen besonders starken Luftschadstoffbelastungen ausgesetzt sind, keine Regelungen getroffen wurden, die mit den Bestimmungen des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes für Belastungsgebiete vergleichbar wären.

Möglicherweise war für die Neufassung des § 1 auch die Bedachtnahme auf die verfassungsrechtliche Grundlage des "Smogalarmgesetzes" maßgebend. Durch die B-VG-Novelle 1983 (BGBl. Nr. 175/1983) fallen gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG *"Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen"*, seit 1. Juli 1983, also seit mehr als vier Jahren, in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz des Bundes. Nach dieser Formulierung wird wohl, insbesondere aufgrund des Ausschußberichtes (1450 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XV. GP), davon auszugehen sein, daß damit erst bei Überschreiten sogenannter "Alarmwerte" die Bundeskompetenz begründet werden sollte, doch ist die Neuformulierung des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 zweifellos nicht auf den Fall der austauscharmen Wetterlagen, also nicht auf den "Smogalarm" beschränkt. Allerdings ist der Bund auf die Zustimmung der Länder angewiesen, wenn er von seiner neuen Zuständigkeit zur

"Abwehr von gefährlichen Belastungen" der Umwelt Gebrauch machen will und Tatsache ist, daß die mit den Ländern vereinbarten Grenzwerte "Smogalarmgrenzwerte" sind.

Nach § 1 Abs. 1 sind nur jene Gebiete, in denen Überschreitungen dieser Smogalarmgrenzwerte zu erwarten sind, als "Belastungsgebiete" zu bestimmen und nur für diese Gebiete Smogalarmpläne zu erlassen.

Als in der Bundesrepublik Deutschland während der Smogepisode im Jänner 1985 auch außerhalb der damals festgelegten Smoggebiete vergleichbar hohe und bezogen auf einzelne Meßstellen zeitweise sogar höhere Schadstoffkonzentrationen als in den Smoggebieten festgestellt wurden, gab es heftige Proteste aus den angeblich nicht geschützten Gemeinden. Dem konnte insbesondere entgegengehalten werden, daß die Smog-Verordnung die allgemeinen Eingriffsmöglichkeiten unberührt läßt. Diese allgemeinen Eingriffsmöglichkeiten bei Überschreiten von Immissionsgrenzwerten, die in der Bundesrepublik Deutschland durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz geschaffen und insbesondere durch die Novelle 1985 entscheidend verbessert wurden und die auch das Schweizer Umweltschutzgesetz und die Schweizer Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 vorsehen, fehlen in der österreichischen Rechtsordnung weitgehend.

Auch nach Änderung der Diktion des § 1 des Entwurfes eines österreichischen Smogalarmgesetzes ist offenkundig der erste Satz des § 49 Abs. 2 des deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetzes Vorbild, der folgenden Wortlaut hat:

"Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete festzusetzen, in denen während austauscharmer Wetterlagen ein starkes Anwachsen schädlicher Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu befürchten ist."

Neben diesen gem. § 49 Abs. 2 festzusetzenden Smog-Gebieten kennt das deutsche Bundes-Immissionsschutzgesetz auch die gem. § 44 festzulegenden "Belastungsgebiete". *"Um den Stand und die Entwicklung der Luftverunreinigung im Bundesgebiet zu erkennen und Grundlagen für Abhilfe und Vorsorgemaßnahmen zu gewinnen, haben die*

nach Landesrecht zuständigen Behörden in den nach Abs. 2 festgesetzten Belastungsgebieten Art und Umfang bestimmter Luftverunreinigungen in der Atmosphäre, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, fortlaufend festzustellen sowie die für ihre Entstehung und Ausbreitung bedeutsamen Umstände zu untersuchen" (§ 44 Abs. 1 BImSchG). Belastungsgebiete sind gem. § 44 Abs. 2 BImSchG Gebiete, in denen Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind, die wegen

1. der Häufigkeit und Dauer ihres Auftretens,
2. ihrer hohen Konzentrationen oder
3. der Gefahr des Zusammenwirkens verschiedener Luftverunreinigungen

in besonderem Maß schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können. Die für Belastungsgebiete gemäß § 47 BImSchG aufzustellenden Luftreinhaltepläne haben insbesondere "Maßnahmen zur Verminderung der Luftverunreinigungen und zur Vorsorge" zu enthalten.

Während also die Festsetzung der Smoggebiete erfolgt, um bei austauscharmen Wetterlagen durch Alarmmaßnahmen ein starkes Anwachsen schädlicher Umwelteinwirkungen abzuwehren, erfolgt die Festlegung der Belastungsgebiete in erster Linie als Vorsorgemaßnahme.

§ 1 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfes vermengt in seiner neuen Diktion die Gedanken und Ziele der Gefahrenabwehr mit denen der Vorsorge, ohne dem Vorsorgeprinzip tatsächlich Rechnung tragen zu können.

Den verfassungsrechtlichen Grundlagen und der Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe im Sinne des Art. II des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 2. März 1978, BGBl. Nr. 175, entsprechend, erhält der Bund erst nach Überschreitung der in der Anlage 2 genannten Grenzwerte für die Auslösung des Smogalarms die Zuständigkeit "zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt".

Gegenstand der Vereinbarung ist nach deren Artikel 1 die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe, "ab deren

Überschreitung Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt in die Zuständigkeit des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) fallen, sowie die Festlegung von Maßnahmen zur Verringerung der Belastung der Umwelt durch Luftschadstoffe."

Diese Formulierung wirft die Frage auf, ob die Regelung des § 1 Abs. 1, wonach Smogalarmpläne nicht erst nach Überschreitung der vereinbarten Immissionsgrenzwerte durch Verordnung zu erlassen sind, sondern bereits dann, wenn die Überschreitung dieser Grenzwerte "zu erwarten" ist, in der Vereinbarung Deckung findet.

Wie man auch diese verfassungsrechtlich bedeutsame Frage beantworten mag, jedenfalls wird die Zuständigkeit des Bundes erst begründet, wenn eine gefährliche Belastung der Umwelt und damit in der Regel auch eine Gefährdung von Menschen bereits eingetreten ist. Denn die für die Auslösung der Smogalarmstufe 1 festgelegten Grenzwerte sind expressis verbis auf eine solche Gefährdung und deren Abwehr abgestellt.

In der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz hat hingegen der Bund aufgrund seiner umfassenden Zuständigkeit zur Regelung der Luftreinhaltung längst gesetzliche Bestimmungen zur Emissions- und Immissionsbegrenzung sowie zur Sanierung von Anlagen geschaffen, die dem Vorsorgeprinzip entsprechen.

Während also in der Bundesrepublik Deutschland die Regelungen des Smogalarms und in der Schweiz die beabsichtigte unverbindliche Smog-Richtlinie in ein System von Vorsorge- und Sanierungsmaßnahmen zur Luftreinhaltung eingebettet sind, tritt in Österreich die Regelung des Smogalarms an die Stelle der noch immer fehlenden Rechtsgrundlagen für eine Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik im Bereich von Gewerbe und Industrie und der gleichfalls fehlenden Rechtsgrundlagen für eine vorsorgliche Sanierung von Altanlagen aller Arten.

Wenn man dem entgegenhält, daß die Festlegung von Belastungsgebieten im Sinne des § 1 des Entwurfes nur als Grundlage für emissionsmindernde Maßnahmen im Falle des Smogalarms dient und die Auslösung des Smogalarms nur dort gerechtfertigt wäre, wo

sich in relevantem Umfang Emissionsquellen befinden, so wird dabei übersehen, daß faktisch auch außerhalb der festgelegten Gebiete vergleichbar hohe Schadstoffkonzentrationen auftreten können und die für solche Fälle in den Rechtsordnungen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz bestehenden vorsorgenden und abwehrenden Eingriffsmöglichkeiten in Österreich noch immer nicht existieren, obwohl die diesbezüglichen Novellierungen der Gewerbeordnung und des Dampfkessel-Emissionsgesetzes und schließlich die Erlassung eines Luftreinhaltegesetzes auf einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage seit Jahren angekündigt werden.

Dieser Einwand ist auch deshalb beachtlich, weil der vorliegende Entwurf - ebenso wie die ihm vorangegangenen Entwürfe - darauf verzichtet, die Festlegung von Smog-Gebieten bzw. Belastungsgebieten zu regeln. In den Erläuterungen heißt es dazu lediglich, daß zur Beurteilung, ob Überschreitungen in Belastungsgebieten zu erwarten sind, Erfahrungswerte und Meßergebnisse herangezogen werden müssen.

Nach § 1 Abs. 1 ist der Landeshauptmann nicht nur ermächtigt (wie die Landesregierungen nach dem BImSchG) sondern verpflichtet, für Smog-Gebiete (nunmehr "Belastungsgebiete") Smogalarmpläne mit Verordnung zu erlassen. Die Verordnung, mit der ein Smogalarmplan erlassen wird, ist aber zur Gänze aufzuheben, "wenn Überschreitungen dieser Grenzwerte nicht mehr zu erwarten sind." Nach § 3 hat der Smogalarmplan u.a. Zahl und Lage der im Belastungsgebiet zu betreibenden Meßstellen festzulegen. Zur Beurteilung, ob Überschreitungen der Grenzwerte in Belastungsgebieten zu erwarten sind, sind die Meßergebnisse heranzuziehen. Wenn aber die Verordnung, mit der ein Smogalarmplan erlassen wurde, aufzuheben ist, sobald Überschreitungen der Grenzwerte nicht mehr zu erwarten sind, fehlt dann auch die Rechtsgrundlage für Zahl und Lage der zu betreibenden Meßstellen und die Annahme, daß Überschreitungen der Grenzwerte nicht mehr zu erwarten sind, kann nicht mehr verifiziert werden. Es ist zumindest unüblich, die Geltung von Verordnungen an bloße Erwartungshaltungen zu knüpfen.

Nach Abs. 2 haben für Belastungsgebiete, die über ein Land hinausreichen, die jeweiligen Landeshauptmänner Smogalarmpläne "unter gegenseitiger Abstimmung" zu erlassen. Diese Formulierung wirft die Frage auf, ob und allenfalls wie im Falle des Scheiterns einer Einigung über die Festlegung des Belastungsgebietes, die Zahl und Lage der Meßstellen, die zur Auslösung der Vorwarnstufe und der Smogalarmstufe erforderlich Zahl der Meßstellen, an denen Überschreitungen eines Grenzwertes vorliegen müssen, und über Art und Ausmaß der anzuordnenden Maßnahmen ein Smogalarmplan zustandekommen kann.

Der Absatz 3 des § 1 ist schwer verständlich. Möglicherweise ist gemeint, daß für Anlagen außerhalb des Belastungsgebietes mit erheblichem Immissionsbeitrag, deren Standort sich in einem anderen Bundesland befindet, der zuständige Landeshauptmann auch für diese Anlagen Maßnahmen im Sinne des § 10 Abs. 2 anzuordnen hätte. Diese Auslegung des Abs. 3 würde aber die Frage aufwerfen, warum eine solche Vorgangsweise auf Belastungsgebiete beschränkt sein sollte, die über ein Bundesland hinausreichen.

Im § 1 wird das Wort "Anlage" sowohl für Betriebsanlagen als auch für die Anlagen des Gesetzestextes verwendet. Die Anlagen des Gesetzestextes sollten besser als "Beilagen" oder "Anhänge" bezeichnet werden, um Verwechslungen - insbesondere bei Anwendung des § 3 Abs. 3 - vorzubeugen.

Zu § 2:

Nach § 2 Abs. 1 soll das Ziel des Smogalarmplanes ausschließlich durch Verringerung der Emissionen erreicht werden. Diese Zielsetzung muß verfehlt bleiben, wenn die Luftbelastung durch wetterbedingte Konzentrationen überwiegend von Emittenten verursacht wird, die nicht in dem betreffenden Smog-Gebiet bzw. "Belastungsgebiet" liegen. Im Hinblick auf den beträchtlichen Import von Luftschadstoffen ist dieser Fall keineswegs zu vernachlässigen. Überdies wirft diese Zielsetzung des § 2 Abs. 1 die Frage auf, ob die im § 10 vorgesehenen Maßnahmen der Untersagung von Massenveranstaltungen und der Schulfreierklärung

ausschließlich der Emissionsminderung oder auch unmittelbar dem Schutz vor Luftschadstoff-Immissionen dienen.

Gemäß Abs. 2 Z. 1 des § 2 ist bei Erlassung von Smogalarmplänen, bei Aufrufen zu freiwilligen Verhaltensweisen und bei Anordnung von Maßnahmen im Falle des Smogalarms auf "das Ausmaß der Belastung durch Luftschadstoffe" Rücksicht zu nehmen. Diese Bestimmung ist in mehrfacher Hinsicht schwer verständlich. Erst das Überschreiten der in der Anlage 2 genannten Smog-Alarmwerte begründet die Zuständigkeit des Bundes "zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt" und zur Erlassung eines Smogalarmplanes durch Verordnung gemäß § 1 Abs. 1 des Entwurfes. Für "Aufrufe zu freiwilligen Verhaltensweisen" durch eine Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung fehlt sohin die verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlage. Die fehlende verfassungsrechtliche Grundlage läßt die §§ 6 und 7 des Entwurfes über die Auslösung der Vorwarnstufe und über die Information darüber als verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen. Davon abgesehen ist auch das Vorhandensein einer einfachgesetzlichen Grundlage für die Auslösung der Vorwarnstufe in Frage zu stellen. Gemäß § 6 Abs. 1 ist nämlich als Voraussetzung für die Auslösung der Vorwarnstufe im Smogalarmplan die hierfür erforderliche Zahl von Meßstellen festzulegen, an denen Überschreitungen der in der Anlage 1 angeführten Grenzwerte für die Vorwarnstufe vorliegen müssen. Diese Grenzwerte sind durchwegs niedriger als die in Anlage 2 angeführten Grenzwerte für die Smogalarmstufe 1. Ein Smogalarmplan darf aber gemäß der Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe im Sinne des Art. II des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 2. März 1983, BGBl. Nr. 175, und nach § 1 Abs. 1 des Entwurfes erst ab Überschreiten der in der Anlage 2 angegebenen Grenzwerte für die Smogalarmstufe 1 erlassen werden. Werden diese Smogalarm-Grenzwerte nicht überschritten bzw. ist das Überschreiten dieser Grenzwerte nicht zu erwarten, so fehlt die Voraussetzung für die Erlassung eines Smogalarmplanes. Damit fehlen dann aber auch die Grundlagen für die Anwendung der niedrigeren Grenzwerte der Vorwarnstufe. Eine Rücksichtnahme auf die Grenzwerte der Vorwarnstufe bei Aufrufen zu freiwilligen

Verhaltensweisen im Sinne des § 2 Abs. 2 erwiese sich damit als rechtswidrig.

Liegen aber Überschreitungen der in der Anlage 2 genannten Grenzwerte für die Smogalarmstufe 1 vor oder sind sie zu erwarten, so stünde ein bloßer Aufruf zu freiwilligen Verhaltensweisen im Widerspruch zu § 8 und wäre gleichfalls rechtswidrig.

Für eine Rücksichtnahme auf das Ausmaß der Belastung durch Luftschadstoffe im Sinne des § 2 Abs. 2 läßt sohin der vorliegende Entwurf faktisch kaum einen Spielraum offen. Die Begründung der Zuständigkeit des Bundes durch die Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe im Sinne des Art. II des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 2. März 1983, BGBl. Nr. 175, und die Erlassung eines Smogalarmplanes gemäß § 1 Abs. 1 des Entwurfes, die auch Voraussetzung für die Auslösung der Vorwarnstufe ist, setzen nämlich bereits das Vorhandensein einer "gefährlichen Belastung der Umwelt" voraus, die dringend alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen erfordert.

Wenn die Angemessenheit der Maßnahmen , "insbesondere im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs" zu beurteilen ist, so wird damit die Verwirklichung der Zielsetzung des § 2 Abs. 1 gefährdet, denn die Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfes würde fast alle Ausnahmen von Maßnahmen des Smogalarms rechtfertigen, da bei hohem Lebensstandard nicht nur die lebensnotwendigen Güter zu den Gütern des täglichen Bedarfs zählen.

Zu § 3:

§ 3 Abs. 1 bestimmt zwar, was der Smogalarmplan festzulegen hat, nicht aber wie er es festzulegen hat. Damit ergibt sich die Frage, ob die Verordnungsermächtigung zur Erlassung von Smogalarmplänen - auch in Verbindung mit den Bestimmungen der §§ 1, 2 und 10 - genügend determiniert ist, um dem rechtsstaatlichen Prinzip zu entsprechen.

Auffallend und bedauerlich ist das Fehlen einer Verpflichtung der Anlagenbetreiber, einen Emissionsminderungsplan vorzulegen, der die im Falle der Auslösung des Smogalarms vorgesehenen Maßnahmen enthält. Ein solcher Emissionsminderungsplan sollte von allen Anlagenbetreibern, die Luftschadstoffe emittieren, der Behörde zur Genehmigung vorgelegt werden.

Die Bestimmung des § 3 Abs. 3 ist problematisch. Nach dem Entwurf aus dem Jahr 1985 und nach dem Antrag der Abgeordneten Dr. Dillersberger, Dr. Jörg Haider und Genossen vom Jänner 1987 sollte Smogalarm ausgelöst werden, wenn an mindestens zwei Meßstellen Luftschadstoffkonzentrationen festgestellt werden, die zumindest einen der Smogalarm-Grenzwerte überschreiten. Nunmehr soll Smogalarm auszulösen sein, wenn an einem Drittel der Meßstellen, bei nur drei vorhandenen Meßstellen an zwei von diesen, Überschreitungen der "in den Anlagen genannten Grenzwerte" vorliegen.

Nach § 3 des Musterentwurfes einer Smog-Verordnung des Länderausschusses für Immissionsschutz in der Bundesrepublik Deutschland gibt die Behörde eine austauscharme Wetterlage unter Angabe der Vorwarnstufe oder der Alarmstufe für ein Smog-Gebiet bekannt, sobald in diesem Gebiet die Schadstoffkonzentrationen

- an mindestens der Hälfte der für die Smog-Auslösung maßgebenden Meßstellen oder
- berechnet als arithmetischer Mittelwert über alle zur Smog-Auslösung maßgebenden Meßstellen oder
- an mindestens zwei benachbarten für die Smog-Auslösung maßgebenden Meßstellen

die in einem der folgenden Absätze genannten Voraussetzungen (Grenzwerte) erfüllen.

Der Länderausschuß für Immissionsschutz vertrat dabei die Auffassung, daß in Anbetracht der unterschiedlichen Größe und Struktur der Smog-Gebiete keine einheitliche Regelung in der Muster-Smog-Verordnung gefunden werden kann. Die Auswahl der vorgeschlagenen Meßstellenkriterien für die Auslösung des Smog-alarms soll sich nach den jeweiligen Gegebenheiten in den Smog-Gebieten der einzelnen Länder richten.

Zu § 4 und den Anlagen 1, 2 und 3:

§ 4 verweist lediglich darauf, daß die Grenzwerte für die Konzentration der Luftschadstoffe "für die Vorwarnstufe, die Smogalarmstufe 1 und die Smogalarmstufe 2 in den Anlagen 1, 2 und 3 festgelegt" sind. Aus den schon zu § 2 ausgeführten Gründen stellt sich zunächst die Frage, ob der Bundesgesetzgeber aufgrund des Art. II des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 2. März 1983, BGBl. Nr. 175, und aufgrund der Art. 1 und 2 der Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe zuständig ist, für eine Vorwarnstufe Grenzwerte festzulegen, die niedriger sind als jene vereinbarten Grenzwerte, "ab deren Überschreitung Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt in die Zuständigkeit des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) fallen." Diese Frage wird wohl zu verneinen sein. Damit wäre eine solche Regelung nur verfassungskonform, wenn sie sich - wie in den Erläuterungen behauptet - auf Art. 17 B-VG ("Privatwirtschaftsverwaltung") stützen könnte. Das ist aber zu bezweifeln. Wenn auch die Auslösung der Vorwarnstufe keine behördlichen Zwangsmaßnahmen zur Folge hat, so sind die gesetzlichen Regelungen der Voraussetzungen für die Auslösung der Vorwarnstufe und die Verpflichtung des Landeshauptmannes unter bestimmten Voraussetzungen die Vorwarnstufe auszulösen (§ 6) und die Bevölkerung entsprechend zu informieren (§ 7), eher der Hoheitsverwaltung zuzurechnen als der Privatwirtschaftsver-

waltung. Dazu kommt noch, daß die Befolgung des Aufrufes des Landeshauptmannes zur freiwilligen Drosselung der Leistung von Anlagen (§ 7 Abs. 1 Z. 4) auch Leistungsstörungen im Zivil- und Arbeitsrecht zur Folge haben kann.

Für die Zuordnung der gesetzlichen Regelung und Vollziehung der Vorwarnstufe zur Hoheitsverwaltung spricht auch die durch Abs. 3 des § 7 implizit ausgesprochene Verpflichtung des Österreichischen Rundfunks, die Bekanntgabe der Auslösung der Vorwarnstufe durch den Landeshauptmann vorzunehmen und regelmäßig zu wiederholen.

Wenn eine nähere Prüfung der Frage, ob die Regelung der Vorwarnstufe auf Art. 17 B-VG gestützt werden kann, zu einem negativen Ergebnis führen sollte, hätte sich damit diese Regelung als verfassungswidrig erwiesen.

Die in Anlage 1, 2 und 3 vorgeschriebenen Grenzwerte sind wesentlich geringer als die derzeit in der Bundesrepublik Deutschland und in einigen österreichischen Bundesländern durch gesetzliche Regelungen geltenden Smogalarmgrenzwerte. In der Tabelle 1 sind die in der BRD und in den österreichischen Bundesländern vorgeschriebenen Grenzwerte angeführt und werden mit dem alten und neuen Entwurf eines österreichischen Smogalarmgesetzes verglichen.

Die Höhe der Grenzwerte für die Auslösung von Smogalarm wurde im vorliegenden Gesetzentwurf gegenüber dem im Jahre 1985 zur Begutachtung vorgelegten Entwurf geändert. Die Grenzwerte für CO wurden höher angesetzt, die Grenzwerte für NO₂ wurden stark gesenkt. Dabei wurden sichtlich die Empfehlungen der Österreichischen Akademie der Wissenschaften berücksichtigt, die Smogalarmgrenzwerte für SO₂, Staub und NO₂ aufgrund von epidemiologischen Untersuchungen vorgeschlagen hat. Lediglich der NO₂-Grenzwert für die Auslösung der Smogalarmstufe 1 (Anlage 2) wurde mit 0,6 mg/m³ höher angesetzt. Die Österreichische Akademie der Wissenschaften hatte einen Grenzwert von 0,5 mg/m³ empfohlen.

Aus lufthygienischer Sicht bestehen keine Einwände gegen die in Anlage 1, 2 und 3 des Gesetzentwurfes angeführten Grenzwerte, da eine wesentliche Verbesserung der derzeit in Österreich geltenden Gesetzeslage im Smogalarmfall erreicht wird.

Die in der Anlage 2 festgelegten Grenzwerte für die Smogalarmstufe 1 entsprechen jenen Immissionsgrenzwerten, die in der Vereinbarung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe im Sinne des Art. II des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 2. März 1983, BGBl. Nr. 175, in der Anlage 1 dieser Vereinbarung festgelegt wurden.

In der Umgebung bestimmter Industriebetriebe können auch andere Luftschadstoffe, wie z.B. Fluorwasserstoff, Schwefelwasserstoff, Chlorwasserstoff und Schwefelkohlenstoff in einer Menge auftreten, die zu einer Gefährdung der Gesundheit des Menschen beitragen könnte. Eine Aufnahme dieser Luftschadstoffe in den Entwurf eines Smogalarmgesetzes ist nicht erfolgt.

Da die Verursacher dieser Immissionen in der Regel bekannt sind, würden gewerbebehördliche Auflagen bzw. Maßnahmen nach dem Dampfkessel-Emissionsgesetz genügen, um auch im Störfall für eine rasche Verringerung der Emissionen, die zu den Fluorwasserstoff-, Schwefelwasserstoff-, Chlorwasserstoff- und Schwefelkohlenstoff-Immissionen führen, zu sorgen. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine entsprechende Novellierung der Gewerbeordnung und des Dampfkessel-Emissionsgesetzes.

Zu § 5:

Die Ermittlung der Konzentration der Luftschadstoffe hat nach Anlage 4 zu erfolgen. In Abs. 2 der Anlage 4 wird bestimmt, daß die Auswahl der Lage der Meßstellen z.B. aufgrund von

- a) flächendeckenden Immissionsmessungen
- b) Emissionsdaten oder
- c) unter Verwendung von Schadstoffausbreitungsmodellen

zu erfolgen hat. Besser sollte es heißen:

- "a) flächendeckenden Immissionsmessungen oder
- b) Emissionsdaten und unter Verwendung von Schadstoffausbreitungsmodellen"

TABELLE 1: GRENZWERTE FÜR LUFTSCHADSTOFFE FÜR DIE AUSLÖSUNG VON SMOGALARM

Wenn nicht anders angegeben, sind die Werte mit dem Dreistundenmittelwert in mg/m³ zu vergleichen

	SO ₂			CO			NO ₂			Staub			SO ₂ + Staub		
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3
Musterentwurf des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI):															
Nordrhein-Westfalen															
Hamburg															
Baden Württemberg															
Saarland	0,6	1,2	1,8	30	45	60	0,6	1,0	1,4	-	-	-	1,1 ²⁾	1,4 ²⁾	1,7 ²⁾
Rheinland-Pfalz														1,1 ⁷⁾	1,4 ⁷⁾
Hessen															
Bayern															
Niedersachsen															
Berlin ⁸⁾⁹⁾															
Entwurf Smogalarmgesetz 1985	0,4 ⁵⁾	0,6 ⁵⁾	0,8 ⁵⁾	10	20	30	0,6	1,0	1,4	-	-	-	0,6 ¹⁾	0,8 ¹⁾	1,0 ¹⁾
Entwurf Smogalarmgesetz 1987	0,4 ¹⁰⁾	0,6 ¹⁰⁾	0,8 ¹⁰⁾	20	30	40	0,35	0,6	0,8	-	-	-	0,6 ¹¹⁾	0,8 ¹¹⁾	1,0 ¹¹⁾
Oberösterreich	0,6	0,9	1,5	24	36	60	0,6	0,9	1,5	0,6	1,0	1,7	siehe Fußnote 4)		
Steiermark	0,4	0,6	1,0	-	-	-	-	-	-	0,4	0,6	1,0	siehe Fußnote 6)		
Tirol	0,5 ³⁾	1,0 ³⁾	1,5 ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kärnten ¹²⁾	-	-	1,2	-	-	45	-	-	-	-	-	1,2	-	-	-
Niederösterreich	noch keine Grenzwerte														
Wien (Entwurf)	0,4	0,6	0,8	30	45	60	0,4	0,6	0,8	-	-	-	-	-	-
Salzburg	keine Smogalarmverordnung														
Vorarlberg	keine Smogalarmverordnung														
Burgenland	keine Smogalarmverordnung														

1) Wenn die Staubkonzentration größer oder gleich der SO₂-Konzentration ist gilt: $\frac{C_{SO_2}}{0,2} + \frac{C_{Staub}}{0,3}$
Stufe 1: I \geq 3, Stufe 2: I \geq 4, Stufe 3: I \geq 5

2) Summe der Konzentration von SO₂ und dem 2-fachen der Konzentration von Schwebstaub als 24-Stunden-Mittelwert

3) 2 Halbstundenmittelwerte müssen innerhalb von 2 Stunden über dem Grenzwert liegen und der letzte Tagesmittelwert muß höher als 0,5 mg SO₂/m³ sein

4) SO₂ + Staub: Summe der Verhältniszahlen aus den Konzentrationswerten zu den Basiswerten (SO₂: 0,3 mg/m³, Staub: 0,4 mg/m³)
>2: Stufe 1, >3: Stufe 2, >5: Stufe 3

5) SO₂-Grenzwerte, wenn Staub nicht gemessen wird: Stufe 1: 0,2 mg/m³, Stufe 2: 0,4 mg/m³, Stufe 3: 0,6 mg/m³

6) Bei der Bewertung ist die Summe der Verhältniszahlen aus den jeweils gemessenen Halbstundenmittelwerten zu den Basiswerten (= 0,2 mg/m³) zu ermitteln. Ist die Summe der Verhältniszahlen für SO₂ und Staub >2: Bereitschaft, >3: Warnstufe 1, >5: Warnstufe 2

7) Für einen Zeitraum von 72 Stunden gelten diese Grenzwerte, die aus der Summe der Konzentration von SO₂ plus dem 2-fachen der Konzentration von Schwebstaub gebildet werden. Ausnahme: Berlin (Fußnote 9)

8) Berlin: Grenzwert SO₂+Staub: Summe der Konzentration von SO₂ und dem 1,3-fachen der Konzentration von Schwebstaub als 24-Stunden-Mittel

9) Berlin: Grenzwert SO₂+Staub: Für einen Zeitraum von 72 Stunden gelten die Grenzwerte, die aus der Summe der Konzentration von SO₂ plus dem 1,3 fachen der Konzentration von Schwebstaub gebildet werden.

10) SO₂-Grenzwert bei Staubkonzentrationen <0,2 mg/m³

11) Grenzwert für die Summe SO₂+Staub bei Staubkonzentrationen >0,2 mg/m³

12) Der Umwetalarm in Kärnten ist nicht in Stufen unterteilt

Die Berechnung von Immissionsfeldern und die Bestimmung jener Punkte im Belastungsgebiet, wo erhöhte Immissionen zu erwarten sind, kann nur durch Schadstoffausbreitungsmodelle unter Berücksichtigung der Emissionsdaten erfolgen. Aufgrund der Emissionsdaten allein (etwa aus einem Emissionskataster) kann noch nicht auf die Lage der durch Immissionen stark belasteten Gebiete geschlossen werden.

Die Muster-Smog-Verordnung des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) bestimmt im § 3 Abs. 6:

"Die Meßstellen sind innerhalb eines Smog-Gebietes so anzuordnen und einzurichten, daß sich aus den Meßergebnissen eine räumlich und zeitlich differenzierte Aussage für das Smog-Gebiet gewinnen läßt."

Der LAI empfiehlt, den Abstand der Meßstellen nicht größer als 10 km zu wählen.

Zu § 6:

Die gegen die Regelung der Vorwarnstufe vorzubringenden Einwände und verfassungsrechtlichen Bedenken wurden bereits in den Bemerkungen zu § 2 und § 4 dargelegt.

Zu § 7:

Die gegen die Regelung der Vorwarnstufe vorzubringenden Einwände und verfassungsrechtlichen Bedenken wurden bereits in den Bemerkungen zu § 2 und § 4 dargelegt.

Die Regelung des § 7 Abs. 2 über die Aufhebung der Vorwarnstufe ist im Hinblick auf schnelle Änderungen der meteorologischen Verhältnisse und der dadurch bedingten schnellen und oft nur vorübergehenden Schadstoffanreicherung und Schadstoffreduktion problematisch. Wie bei Auslösung der Vorwarnstufe erst die Erwartung einer zumindest zwölf Stunden andauernden Überschreitung der Grenzwerte maßgebend ist, sollte auch die Aufhebung der

Vorwarnstufe erst dann erfolgen, wenn an allen Meßstellen innerhalb eines Smog-Gebietes während eines Zeitraumes von zwölf Stunden keine Überschreitung eines Grenzwertes erfolgt (siehe diesbezüglich § 4 der Muster-Smog-Verordnung).

Zu § 9:

§ 9 Abs. 1 wirft die Frage auf, ob die Auslösung des Smogalarms mit der Bekanntgabe oder mit der Kundmachung der Verordnungen wirksam wird, falls Bekanntgabe und Kundmachung der Verordnungen entgegen der Bestimmung des § 9 Abs. 1 nicht gleichzeitig erfolgen.

§ 9 Abs. 2 läßt annehmen, daß der Pflicht, Verordnungen nach § 10 kundzumachen, schon durch die Verlautbarung im österreichischen Rundfunk entsprochen wird.

Zu § 10:

Die Liste der Maßnahmen bei Auslösung der Smogalarmstufen 1 und 2 wurde gegenüber dem Entwurf eines Smogalarmgesetzes aus dem Jahr 1985 erweitert. Da sich der vorliegende Entwurf nicht mehr auf Einzelkompetenzen des Bundes nach der alten Verfassungsrechtslage stützt, sondern auf die mit 1. Juli 1983 in Kraft getretene B-VG-Novelle, BGBl. Nr. 175/1983, konnten nunmehr auch Maßnahmen zur Einschränkung des Hausbrandes vorgesehen werden. Das ist insbesondere in den Ballungsgebieten Graz und Innsbruck von Bedeutung, da dort der Hausbrand wesentlichen Anteil an der Immissionsituation hat und wegen der Tal- oder Beckenlage bei winterlichen Inversionswetterlagen immer wieder erhöhte Immissionsbelastungen entscheidend mitverursacht.

Auffallend ist, daß der Maßnahmenkatalog des § 10 nicht zwischen Maßnahmen bei Smogalarmstufe 1 und Maßnahmen bei Smogalarmstufe 2 differenziert. Das ist besonders bei der in Abs. 1 Z. 2 vorgesehenen aber nicht näher bestimmten "Drosselung oder Stilllegung von Anlagen" überraschend.

Nach der Muster-Smog-Verordnung des Länderausschusses für Immissionsschutz dürfen Anlagen im Sinne des § 4 des BImSchG, von denen nicht nur in geringem Umfang Luftverunreinigungen ausgehen können, sowie nicht genehmigungsbedürftige Feuerungsanlagen für feste oder flüssige Brennstoffe während der 2. Alarmstufe grundsätzlich überhaupt nicht betrieben werden. Die Ausnahmen (Beheizen von Wohngebäuden, Verwaltungsgebäuden, Geschäftshäusern, etc.) sind ähnlich wie im § 10 Abs. 4 des Entwurfes taxativ angeführt.

Schon während der 1. Alarmstufe dürfen nach der Muster-Smog-Verordnung nur folgende Brennstoffe verwendet werden:

1. Heizöl EL,
2. feste Brennstoffe mit einem Schwefelgehalt bis zu 1,0 v.H. Gewichtsteilen,
3. gasförmige Brennstoffe sowie Flüssiggas oder Flüssigerdgas.

Ausnahmen sind expressis verbis geregelt.

§ 10 überläßt hingegen die Festlegung des sachlichen und örtlichen Geltungsbereiches und des Ausmaßes der aufgezählten Anordnungen den vom Landeshauptmann zu erlassenden Verordnungen und Bescheiden. Eine Beurteilung der voraussichtlichen Wirksamkeit der Maßnahmen kann daher erst erfolgen, wenn der Landeshauptmann nach Eintritt der Voraussetzungen für die Auslösung des Smogalarms die erforderlichen Verordnungen und Bescheide erlassen hat.

Den Ausnahmebestimmungen der Abs. 4 und 5, die den entsprechenden Bestimmungen der Muster-Smog-Verordnung nachgebildet sind, kommt trotz ihrer Ähnlichkeit mit den Bestimmungen des § 11 der Muster-Smog-Verordnung eine andere Bedeutung zu. Während nämlich in der Muster-Smog-Verordnung die Verbote, insbesondere die Betriebsbeschränkungen und Betriebsstilllegungen konkret formuliert werden, beschränkt sich die konkrete Formulierung des § 10 auf die Ausnahmeregelungen. Die Anordnungen selbst werden nur vage umschrieben und ihre Konkretisierung wird den Verordnungen und Bescheiden des Landeshauptmannes überlassen. So ergibt sich, daß die Aufzählung der Anordnungen acht Zeilen erfordert, die Ausnahmeregelungen aber 39 Zeilen beanspruchen.

Zu § 16:

§ 16 bestimmt, daß der Landeshauptmann die Smogalarmpläne längstens innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes in Kraft zu setzen hat. Das bedeutet, daß erst zwei Jahre nach dem für 1. Jänner 1988 vorgesehenen Inkrafttreten, also frühestens am 1. Jänner 1990 und sohin fast sieben Jahre nach der am 2. März 1983 beschlossenen verfassungsrechtlichen Grundlage für eine bundesgesetzliche Regelung des Smogalarms davon Gebrauch gemacht werden soll. Es bleibt zu hoffen, daß bis dahin die im Arbeitsübereinkommen über die gemeinsame Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates und in der Regierungserklärung vom 28. Jänner 1987 vorgesehene umfassende Zuständigkeit des Bundes zur Luftreinhaltung und auf dieser Grundlage ein umfassendes Luftreinhaltegesetz vom Parlament beschlossen sein werden.

