



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

2/SN-245/ME

GZ 602.740/5-V/4/92

An das
Präsidium des
Nationalrates

1010 W i e n

Sachbearbeiter

GESETZENTWURF 134-GE/19.92 Datum: 17. FEB. 1993 Klappe/Dw. 24.2.93 Rendores Ihre GZ/vom
--

D. Hammer

Rosenmayr

2822

Betrifft: Gesetz zum Schutz vor Immissionen durch
Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft),
Verordnung über die Festlegung von
Immissionsgrenzwerten

Als Anlage übermittelt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum oben genannten
Gesetzesentwurf.

15. Februar 1993
Für den Bundeskanzler:
KREUSCHITZ

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

[Handwritten signature]



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel. (0222) 531 15/0
Fernschreib-Nr. 1370-900
DVR: 0000019

GZ 602.740/5-V/4/92

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

1010 W i e n

DRINGEND

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

Rosenmayr

2822

Z1.19 4444/7-I/8/92
22. Oktober 1992

Betrifft: Gesetz zum Schutz vor Immissionen durch
Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft),
Verordnung über die Festlegung von
Immissionsgrenzwerten

Zu dem mit der oz. Note übermittelten Gesetzes- und
Verordnungsentwurf teilt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
folgendes mit:

1. Zum Immissionsschutzgesetz-Luft:

Allgemeines:

Seit Inkrafttreten der B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, am
1. Jänner 1989 ist die "Luftreinhaltung, unbeschadet der
Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen" gemäß Art. 10
Abs. 1 Z 12 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Sache des
Bundes und in mittelbarer Bundesverwaltung (Art. 102 Abs.1
B-VG) zu besorgen.

In Anwendung dieses Kompetenztatbestandes wird mit dem
vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen, durch die

- 2 -

Einrichtung eines Meßnetzes über das gesamte Bundesgebiet, die Auswertung der Messungen, die Anlegung eines Emissionskatasters sowie durch eine bundesweite luftreinhalterechnische Planung Regelungen zu erlassen. Mit dem Entwurf wird auch versucht, in Form von Emissionsreduktionen konkrete Auswirkungen dieser luftreinhalterechnischen Planung auf einzelne Emittenten bzw. Emittentengruppen im gesamten Bundesgebiet herbeizuführen und auf diese Art und Weise eine Verringerung von Immissionen zu bewirken. Nach dem Entwurf sollen grundsätzlich alle Emittenten derartigen Maßnahmen unterworfen werden können.

Die Problematik des vorliegenden Gesetzesentwurfes liegt nun darin, daß eine größere Zahl von luftreinhalterechnischen Regelungen bereits in den die einzelnen Verwaltungsgebiete regelnden Gesetzen, wie etwa dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, der Gewerbeordnung 1973, dem Abfallwirtschaftsgesetz, dem Kraftfahrgesetz 1967, dem Berggesetz 1975, der Straßenverkehrsordnung 1960 und im Ansatz auch dem Luftfahrtgesetz enthalten sind. Diese gesetzlichen Vorschriften sehen verschiedentlich bereits die Genehmigung von Anlagen bzw. die Zulassung von Fahrzeugen unter luftreinhalterechnischen Aspekten vor und enthalten zum Teil auch Regelungen betreffend die Sanierung bereits genehmigter Anlagen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden nun zusätzliche, an den Grenzwerten höchstzulässiger Immissionen orientierte Sanierungspflichten vorgeschlagen, die jedoch nur in sehr unzureichender und unklarer - und damit sowohl in verfassungsrechtlich bedenklicher als auch in legislativ höchst problematischer - Weise mit dem bestehenden Vorschriften abgestimmt sind.

Aus der Sicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst wäre der vorliegende Gesetzesentwurf daher grundlegend zu

- 3 -

überarbeiten. Hierbei wäre zunächst von einer Bestandsaufnahme der bestehenden luftreinhalterechtlichen Rechtsvorschriften auszugehen, in welche jedenfalls auch jene landesrechtlichen Vorschriften miteinbezogen werden sollten, die seit dem 1.1.1989 gemäß Art. VIII der B-VG-Novelle 1988 als partikuläres Bundesrecht gelten und in den Vollziehungsbereich des d.o. Bundesministeriums fallen.

Aufgrund dieser Bestandsaufnahme sollten jene Bereiche identifiziert werden, in denen luftreinhalterechtliche Regelungsdefizite bestehen. Erst im Anschluß daran sollten Regelungen vorbereitet werden, die in klarer und eindeutiger Weise an die bestehende Rechtslage anknüpfen und diese - dort wo es notwendig ist - auch abändern. Hierbei wäre in inhaltlicher Hinsicht auch stärker auf die im Hinblick auf die Erfüllung der mit dem EWR-Abkommen für Österreich verbindlichen EG-Vorschriften Bedacht zu nehmen.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zum § 1:

Der Abs. 1 sollte aus sprachlichen Gründen wie folgt beginnen: "Ziel dieses Bundesgesetzes ist der Schutz ...".

Im übrigen wird auf Richtlinie 3 der Legistischen Richtlinien 1990 hingewiesen.

Zum § 2:

In dieser Bestimmung sollte auch der Begriff "Luftschadstoffe" sowie allenfalls auch der Begriff "Immissionskataster" definiert werden.

Das in den Erläuterungen zum Abs. 4 Gesagte (Seite 27) sollte im Text des Gesetzes selbst ausgedrückt werden.

- 4 -

Im Abs. 5 scheint fraglich, ob mit den Worten "in der Regel ... eingehalten werden können" auf eine bloß theoretische oder auch praktische Möglichkeit abgestellt wird.

In den Abs. 7 und 8 sollten die "Gebiete mit besonderen Schutzanforderungen" genauer definiert und wenn möglich taxativ aufgezählt werden.

Zum § 3:

Im Abs. 1 dieser Bestimmung wäre im Lichte des Art. 18 B-VG jedenfalls zu präzisieren, für welche Luftschadstoffe Immissionsgrenzwerte festzulegen sind.

Die im Abs. 2 vorgeschlagene Zuständigkeitsregel sollte präzisiert werden.

Auch sollte zumindest die Anhörung der betroffenen Gemeinden vor Festlegung der Gebiete mit besonderen Schutzanforderungen angeordnet werden.

Zum § 4:

Im Abs. 1 sollte nicht von der "Einholung der Stellungnahme" sondern von der "Anhörung" gesprochen werden.

Zum § 5:

Auch die im Abs. 2 genannten Meßstellen des Umweltbundesamtes dienen als technische Hilfseinrichtungen den Landeshauptmännern und sind diesen unterstellt. Daher ist auch keine Zustimmung der Länder zu dieser Bestimmung gemäß Art. 102 Abs. 1 B-VG erforderlich (vgl. § 3 des Ozongesetzes).

- 5 -

Zum § 6:

In dieser Bestimmung sollte normiert werden, zum Austausch zwischen welchen Personen der Datenverbund einzurichten und zu betreiben ist.

Zum § 7:

Die in Abs. 1 gesetzte Frist sollte in Form eines höchstzulässigen Zeitraumes und nicht durch die willkürlich gewählte Formulierung "spätestens zu Beginn des ... folgenden Kalenderjahres" normiert werden. Nicht der Beginn, sondern der Abschluß der Staturerhebung scheint bedeutend, daher sollte (auch) normiert werden, innerhalb welcher Frist die Staturerhebung fertigzustellen ist.

Im Gesetz selbst wäre weiters zu präzisieren, wie genau die Staturerhebung zu erfolgen hat; der Wortlaut läßt vollkommen unklar, ob etwa jeder einzelne Verursacher festzustellen ist. In diesem Zusammenhang scheint auch die Zweckmäßigkeit der Regelung fraglich, daß die Staturerhebung vom Landeshauptmann (also vom Amt der Landesregierung) durchzuführen ist. Zumindest die Möglichkeit der Ermächtigung der Bezirksverwaltungsbehörde durch den Landeshauptmann mit Maßnahmen der Staturerhebung sollte im Gesetz vorgesehen werden.

Die Präzisierung der bei der Staturerhebung zur Verfügung stehenden Mittel und Befugnisse (vgl. § 25 des Entwurfes) scheint notwendig.

Im Abs. 5 scheint die Festlegung der Zuständigkeit des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie als Behörde erster Instanz im Hinblick auf den vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 11.403/1987 entwickelten "Grundsatz der mittelbaren Bundesverwaltung" (Art. 102 Abs. 1 B-VG) verfassungsrechtlich problematisch.

- 6 -

In den Erläuterungen sollte anstelle des Wortes "Umweltminister" stets vom "Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie" die Rede sein.

Zum § 8:

Im Abs. 1 wäre zu präzisieren, wie genau der Maßnahmenkatalog zu erstellen ist und ob hier jede geplante Maßnahme im Hinblick auf jeden einzelnen Verursacher anzugeben sein wird.

Der Begriff der "im betreffenden Bundesland tätigen repräsentativen Umweltschutzvereinigungen" im Abs. 4 ist unklar. Auch den Umweltschützern der Länder könnte Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden.

Im letzten Satz des Abs. 4 wäre auch anzuordnen, daß ein Entwurf des Maßnahmenkatalogs zur öffentlichen Einsicht bei der Gemeinde aufzulegen ist.

Im Abs. 5 sollte angeordnet werden, daß Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Angaben, von welchen auf solche mit hoher Wahrscheinlichkeit rückgeschlossen werden kann, der Öffentlichkeit nicht zugänglich zu machen sind (vgl. § 1 DSG).

Im Abs. 6 ist die Wendung "es ist ... nach § 11 Z. 1 vorzugehen" vollkommen unklar. Wenn gemeint ist, daß der Maßnahmenkatalog in diesen Falle vom Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie zu erstellen ist, so sollte dies im Gesetz auch ausdrücklich angeordnet werden.

Im Abs. 7 letzter Satz sollte das Wort "sinngemäß" entfallen.

- 7 -

Zum § 9:

Im Abs. 2 wäre im Lichte des Art. 18 und des Art. 83 Abs. 2 B-VG jedenfalls genauer festzulegen, in welchen Fällen mit Bescheid, und in welchen anderen Fällen mit Verordnung vorzugehen ist. Diese Unterscheidung hat nämlich erhebliche Bedeutung und ist im Hinblick auf die Prinzipien des Parteiengehörs und des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren wichtig. Wenn im Abs. 2 erster Satz normiert ist, daß mit Bescheid vorzugehen ist, wenn "die Sanierungsmaßnahmen ... nur einen oder mehrere bestimmte Emittenten" betreffen, ist dies für die zu treffende Unterscheidung jedenfalls unzureichend, da auch jede Verordnung "mehrere bestimmte Emittenten" betreffen wird. Auch der zweite und dritte Satz des Abs. 2 sind in der vorgeschlagenen Fassung im Hinblick auf Art. 18 B-VG verfassungsrechtlich bedenklich.

Im Abs. 4 sollten die Worte "zur Gänze oder" entfallen.

Abs. 5 ist sowohl im Hinblick auf Art. 18 Abs. 1 B-VG verfassungsrechtlich bedenklich, als auch völlig unklar. Soll durch diese Bestimmung bei Anlagen, die bundesgesetzlichen Vorschriften unterliegen, bekräftigt werden, daß die bereits anzuwendenden Vorschriften auch tatsächlich einzuhalten sind? Wie verhält sich diese Bestimmung zu § 27?

Durch den Abs. 6 soll offensichtlich den in geltenden Verwaltungsvorschriften normierten Sanierungspflichten materiell derogiert werden. Der dritte und vierte Satz des Abs. 6 ist jedoch vollkommen unklar und im Hinblick auf Art. 18 Abs. 1 B-VG verfassungswidrig. Im übrigen besteht ein offener Widerspruch zwischen den Abs. 5 und 6.

In dieser Bestimmung wären auch entsprechende verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen und die Frage der Parteistellung zu klären.

- 8 -

Zum § 10:

Auch diese Bestimmung wäre im Lichte des Art. 18 B-VG zu präzisieren. Zum Beispiel wäre zu klären, was unter der Wendung "Emittenten oder Emittentengruppen, die den größten Beitrag zur Immission leisten" gemeint ist (Abs. 1 Z. 3).

Unklar ist auch die Bedeutung der Worte "... sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen".

Hier sollte das verwaltungsrechtliche Instrumentarium etwa der Vorschreibung von Befristungen, Bedingungen und Auflagen, der Festlegung von Bericht- und Aufzeichnungspflichten, der Einrichtung eines verantwortlichen Arbeitnehmers etc. in das Gesetz selbst aufgenommen werden.

Zum § 11:

Die Bestimmung führt zu einer sehr unklaren Zuständigkeitsregelung, die im Hinblick auf Art. 18 und Art. 83 Abs. 2 B-VG verfassungsrechtlich bedenklich ist.

Zum § 12:

Durch diese Bestimmung wird in die Rechtskraft erteilter Genehmigungsbescheide eingegriffen. Auf das verfassungsrechtlich geschützte Vertrauen in das Fortbestehen rechtskräftig erteilter Bewilligungen oder wäre Bedacht zu nehmen. Zumindest die Einräumung einer angemessenen Anpassungsfrist scheint daher verfassungsrechtlich geboten.

Im übrigen läßt der Abs. 1 vollkommen unklar, Immissionsreduktionen welchen Umfangs aufgrund dieser Bestimmung vorgeschrieben und ob etwa auch die Schließung von Betrieben angeordnet werden kann.

- 9 -

Für jene Fälle, in denen nach dieser Bestimmung ein
Verwaltungsverfahren durchgeführt wird, sollten
verfahrensrechtliche Regelungen überlegt und zumindest
normiert werden, welche Personen Parteistellung besitzen.

Zum § 13:

In dieser Bestimmung sollte anstelle des Begriffs
"Feuerungsanlagen" der in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG
verfassungsgesetzlich vorgegebene Begriff "Heizungsanlagen"
verwendet werden.

Im Abs. 2 wäre jedenfalls zu präzisieren, unter welchen
gesetzlichen Voraussetzungen ein Fernwärmeanschlußzwang
vorzusehen ist. Auch wäre der Begriff
"Fernwärmeanschlußzwang" im Gesetz selbst zu umschreiben. In
der vorgeschlagenen Fassung muß der Abs. 2 als vollkommen
unbestimmt abgelehnt werden.

Grundsätzlich stimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
dabei der Auffassung zu, daß es sich bei der Vorschreibung
eines Fernwärmeanschlußzwanges um eine Angelegenheit der
"Luftreinhaltung" im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG
handelt.

Zu den §§ 12 - 16:

In diesen Bestimmungen wird die Behörde zum Tätigwerden
ermächtigt, wenn bestimmte Emissionen "mitbestimmend für die
Grenzwertüberschreitung" sind. Diese Formulierung reicht im
Sinne des im Art. 18 Abs. 1 B-VG verfassungsgesetzlich
festgelegten Legalitätsprinzips nicht aus, um das Handeln
der Verwaltungsbehörde in ausreichender bestimmter Weise
vorherzubestimmen, da es die Gerichtshöfe des öffentlichen
Rechts nicht in die Lage versetzt, die Übereinstimmung des
Verwaltungshandelns mit dem Gesetz zu überprüfen. Es wäre
daher das Wort "mitbestimmend" zu präzisieren oder eine
genauere Ausdrucksweise zu wählen.

- 10 -

Zum § 14:

Auch diese Bestimmung wäre im Lichte des Art. 18 B-VG unbedingt präziser zu fassen. Insbesondere ist auch unklar, in welchem Verhältnis sie zu den entsprechenden Vorschriften des KFG 1967, insb. den §§ 4 Abs. 2 und 26a Abs. 2 lit.a und b 28ff und 37ff steht.

Zum § 15:

Bei dieser Bestimmung ist vollkommen unklar, auf welcher gesetzlichen Grundlage "die verkehrspolizeilichen Anordnungen zu erlassen" sind. Eine Klärung des Verhältnisses zum § 43 Abs. 2 StVO 1960 scheint unerlässlich.

Zum § 16:

Auch diese Bestimmung wäre im Lichte des Art. 18 Abs. 1 B-VG jedenfalls zu präzisieren, wobei auch dem Umstand Rechnung zu tragen wäre, daß die Luftreinhaltung betreffend Heizungsanlagen von den Ländern zu regeln ist.

Zum § 17:

Diese Bestimmung ist zu unbestimmt; insbesondere ist auch ihr Verhältnis zu den §§ 9 Abs. 5 sowie 27 ungeklärt.

Zum § 18:

Zu dieser Bestimmung gilt das zum § 7 Gesagte.

Zum § 19:

Zu dieser Bestimmung gilt das zum § 8 Gesagte.

- 11 -

Zum § 20:

Im Gesetz sollte eine klare Aussage betreffend die Rechtsnatur der "Reduktionsvorgaben" getroffen werden.

Zum § 21:

Die normative Bedeutung der Formulierung, daß "Immissionsgrenzwerte als öffentliches Interesse anzustreben" sind, ist für sich genommen schon im Lichte des Art. 18 Abs. 1 B-VG viel zu unbestimmt. Dazu kommt noch die hier ungeklärte Frage, ob den hier verwiesenen Rechtsvorschriften derogiert werden soll.

Zum § 22:

Emmissionsgrenzwerte gemäß Art. 11 Abs. 5 B-VG sind nach dem klaren Wortlaut dieser Verfassungsstelle im Gesetz selbst festzulegen.

Zum § 23:

Hier wäre festzulegen, wie genau der Emmissionskatastar anzulegen ist. Auch wäre zu klären, ob dieser zur öffentlichen Einsicht aufliegen soll.

Die im Abs. 3 normierte Auskunftspflicht wäre jedenfalls im Lichte des § 1 DSG sowie des Art. 18 B-VG zu präzisieren.

Zum § 24:

Auch diese Bestimmung wäre im Lichte des Art. 18 B-VG zu präzisieren. Die Verpflichtung zur Vornahme von Messungen sollte nicht von der Erlassung eines Bescheides abhängig gemacht, sondern schon von Gesetzes wegen bestimmten Emittenten zum Auftrag gemacht werden. Sie wäre auch durch eine entsprechende Mitteilungspflicht an den Landeshauptmann zu ergänzen.

- 12 -

Zum § 25:

Hingewiesen wird darauf, daß sich die Formulierung dieser Bestimmung auf das bloße Betreten zur Vornahme von Messungen beschränkt. Die Bestimmung ermächtigt weder zur Vornahme von sonstigen Amtshandlungen (etwa die Schließung des Betriebes oder die Stilllegung der Anlagen in bei Gefahr im Verzug), noch ermächtigt sie zur zwangsweisen Durchsetzung des Betretungsrechts.

Es sollte präzisiert werden, welche Organe hier ermächtigt werden sollen (Art 18 und 83 Abs. 2 B-VG).

Im Abs. 2 wäre die Formulierung "die notwendigen Auskünfte" zu präzisieren, wobei im Lichte des Art. 90 Abs. 2 B-VG der Grundsatz, daß niemand dazu verhalten werden darf, sich selbst zu beschuldigen ("Nemo tenetur se ipse accusare") zu achten ist (vgl. auch § 48 und 49 AVG). Dies gilt auch zum Abs. 3.

Zum § 26:

Es widerspricht Art. 18 Abs. 1 B-VG, den Anwendungsbereich eines Gesetzes vom bloßen Zweck einer Verordnung und davon abhängig zu machen, ob eine Behörde "geeignete" Maßnahmen setzt. Die Bestimmung wäre daher zu präzisieren.

Zum 27:

Der in Z 2 enthaltene Verweis auf "eine Verordnung nach § 82 Gewerbeordnung" sollte jedenfalls präzisiert werden, nicht jede Verordnung gemäß § 82 GewO 1973 regelt die Luftreinhaltung. Auch hätte es richtig "Gewerbeordnung 1973" oder "GewO 1973" zu lauten.

- 13 -

Zum § 29:

Die Z 1 dieser Bestimmung wäre zu präzisieren, wobei zu beachten ist, daß der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit bei Strafnormen besondere Bedeutung besitzt.

Die Z 2 kann vom Bundesgesetzgeber nicht angeordnet werden, da Luftreinhaltung bzw. Heizungsanlagen gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG von den Ländern zu regeln ist.

Zu den Erläuterungen:

Auf Seite 18 der Erläuterungen sollte das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 6. März 1992, G 231/91, vollständig zitiert werden und wörtlich folgende Passage daraus zitiert werden: Es kommt darauf an, "daß der Bundesgesetzgeber für seine Regelung objektive, mithin sachlich nachvollziehbare Gründe ins Treffen führen kann, die seine Annahme eines Bedürfnisses 'nach Erlassung einheitlicher Vorschriften' rechtfertigen".

Die auf Seite 21 enthaltene Aussage, daß die EG-Konformität des Entwurfes "zweifelsohne" gegeben sei, sollte präzisiert werden.

2. Zur Verordnung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten:

Die Anlage sollte in ausschließlich normativer Weise formuliert werden; Motive für eine Regelung sollten nicht in den Text einer Norm, sondern allenfalls in die Erläuterungen aufgenommen werden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme wurden auch den Präsidium des Nationalrates übermittelt.

15. Februar 1993
Für den Bundeskanzler:
KREUSCHITZ

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

WP 2258