



AMT DER TIROLER LANDESREGIERUNG
Präsidialabteilung II/EG-Referat

Zahl: 1496/2

A-6010 Innsbruck, am 8. Jänner 1993
Landhaus
Fax: (0512) 508177
Tel: (0512) 508-153
DVR: 0059463
Sachbearbeiter: Dr. Wolf

14/SN-245/ME

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend u. Familie
Sektion I

T e l e f a x !

Radetzkystraße 2
1031 W i e n

MINI GESETZENTWURF 134-02/93 am: 10. FEB. 1993 am: 12. Feb. 1993

Dr. Hammer

Betreff: Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes-Luft;
Stellungnahme

Zu Zahl 19 4444/7-I/8/92 vom 22. Oktober 1992

Zum übersandten Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes-Luft wird folgende Stellungnahme abgegeben (zum gleichzeitig übersandten Entwurf einer Verordnung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten wird gesondert Stellung genommen):

Allgemeines:

1. Die Bestrebungen des Bundes nach Erlassung eines umfassenden Immissionsschutzgesetzes werden grundsätzlich begrüßt. Ein derartiges Gesetz stellt ein wesentliches Instrument zum Schutz und zur Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen sowie der Tier- und Pflanzenwelt dar und ist solcherart erfor-

derlich im Sinne einer effizienten, materienübergreifenden Luftreinhaltepolitik.

2. Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung bestehen gegen den vorliegenden Entwurf aus den im folgenden angeführten Gründen zum Teil jedoch verfassungsrechtliche Bedenken:
 - a) Es wird nicht verkannt, daß sich im gegebenen Zusammenhang eine finale Regelungstechnik, bei der im Rahmen bestimmter Ziele bestimmte im Gesetz normierte Maßnahmen zu setzen sind, als zweckmäßig anbietet (§§ 10 ff.). Eine derartige Regelungstechnik wird vom Verfassungsgerichtshof im wesentlichen unter der Voraussetzung, daß auf die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen besonderes Augenmerk gelegt wird, als zulässig anerkannt. Es ist einzuräumen, daß die nach dem vorliegenden Entwurf vorzunehmende Statuserhebung und die weiters zu erstellenden Maßnahmenkataloge zumindest für sich gesehen diesem Erfordernis entsprechen dürften. Eine finale Regelungstechnik setzt jedoch weiters einen aussagekräftigen, umfassenden Zielkatalog als wesentliche Grundlage des darauf aufbauenden behördlichen Handelns voraus. Weiters müssen die möglichen behördlichen Maßnahmen zumindest hinsichtlich ihrer grundlegenden Merkmale im Gesetz selbst determiniert sein, um den Anforderungen des Legalitätsprinzipes zu entsprechen. Beides scheint nach dem vorliegenden Entwurf nicht der Fall zu sein.

Der Zielkatalog des § 10 Abs. 1 bietet in dieser Form selbst in Verbindung mit der sehr allgemein gehaltenen Zielsetzung nach § 1 Abs. 1 - auf Grund seiner geringen Aussagekraft und seiner teilweisen Widersprüchlichkeit kaum eine taugliche Grundlage, das behördliche Verhalten vorherzubestimmen. Außer dem in den Z. 1 und 4 normierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezüglich der Wahl der Mittel enthält der Zielkatalog in den Z. 2 und 3 nur zwei weitere, in sich widersprüchliche Zielsetzungen. Es stellt nämlich einen Widerspruch in sich dar, wenn in der Z. 2 die Berücksichtigung aller Emittenten bzw. Emittentengruppen gefordert wird, während nach der Z. 3 die Emissionsverringerung vornehmlich bei jenen Emittenten bzw. Emittentengruppen an-

- 3 -

zustreben ist, die den größten Beitrag zur Immission leisten. Diese Widersprüchlichkeit setzt sich schließlich im Bereich der einzelnen Sanierungsmaßnahmen fort. Diese sind nämlich im Gegensatz dazu wiederum bereits dann zu ergreifen, wenn von einem bestimmten Emittenten ausgehende Emissionen - ohne weitere Einschränkung - "mitbestimmend" für die Grenzwertüberschreitung sind.

Schließlich sind auch die meisten der Sanierungsmaßnahmen im Gesetz nur äußerst vage umschrieben. So geht der Entwurf beispielsweise in den §§ 12 Abs. 1 und 14 über eine bloße Anführung von Maßnahmen kaum hinaus. Dies wäre etwa mit dem Fall zu vergleichen, daß in einem (ebenfalls final determinierenden) Raumordnungsgesetz zwar einzelne Widmungskategorien normiert würden, ohne gleichzeitig deren Inhalt zu bestimmen. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß den Anforderungen des Legalitätsprinzips damit auch nicht ansatzweise entsprochen ist. Dies um so weniger, als es sich nach dem vorliegenden Entwurf durchwegs um sehr eingriffsintensive, die Rechtssphäre des einzelnen wesentlich beeinflussende Maßnahmen handelt.

- b) Darüberhinaus bestehen gegen den im § 13 Abs. 2 vorgesehenen Fernwärmeanschlußzwang und teilweise auch gegen die im § 14 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen betreffend Maschinen und Fahrzeuge spezielle verfassungsrechtliche Bedenken.

Im Falle eines Fernwärmeanschlußzwanges können bestehende Heizungsanlagen nicht mehr weiter verwendet werden. Auch sind vielfach - um den Anschluß überhaupt erst zu ermöglichen - umfangreiche bauliche Vorkehrungen an den vom Anschlußzwang umfaßten Objekten erforderlich; dies insbesondere in bezug auf Objekte, die über keine Etagenheizung oder Zentralheizung verfügen. Es ist daher nicht zweifelhaft, daß ein solcher Anschlußzwang wesentlich in das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentumsrecht eingreift. Soweit der Betrieb einer Heizungsanlage mit einer Erwerbstätigkeit im Zusammenhang steht, wird überdies in das gleichfalls verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Erwerbsfreiheit eingegriffen. Ohne daß hier auf die diesbe-

- 4 -

züglich eingehende Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Detail eingegangen werden muß, kann gesagt werden, daß ein derartiger Eingriff ohne präzise Regelung der Eingriffsvoraussetzungen diese Grundrechte jedenfalls in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise beschränkt. Da davon auszugehen ist, daß - mangels einer diesbezüglichen differenzierten Regelung - der Anschlußzwang nur pauschal für ein bestimmtes Gebiet festgelegt werden könnte, wird es jedenfalls in bezug auf moderne emissionsarme Heizungssysteme schon an der jedenfalls gebotenen Verhältnismäßigkeit fehlen.

Schließlich scheint jedoch auch die Kompetenz des Bundesgesetzgebers entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen keineswegs eindeutig klargestellt (vgl. etwa Raschauer, "Erfassung der gemäß Art. VIII der B-VG-Novelle 1988 als partikuläres Bundesrecht in Geltung stehenden Vorschriften auf dem Gebiet der Luftreinhaltung", S. 35).

Abgesehen von diesen verfassungsrechtlichen Einwendungen würde die praktische Durchführbarkeit einer solchen Maßnahme jedoch bereits an den (zumindest weithin) nicht vorhandenen Fernwärmenetzen scheitern.

Schließlich macht auch ein nach § 14 festgelegtes Verwendungsverbot für Maschinen bzw. Kraftfahrzeuge - im Gegensatz zu den gleichfalls möglichen zeitlichen und räumlichen Beschränkungen - deren weitere Benützung gänzlich unmöglich. Es greifen daher auch solche Verbote in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Eigentumsrecht und, soweit Maschinen oder Kraftfahrzeuge zu Erwerbszwecken genutzt werden, überdies in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Erwerbsfreiheit ein. Diesbezüglich fehlt hinsichtlich der dem Stand der Technik entsprechenden Maschinen oder Kraftfahrzeuge jede Verhältnismäßigkeit.

Darüberhinaus stellt sich jedoch selbst hinsichtlich der nicht mehr dem Stand der Technik entsprechenden Maschinen und Kraftfahrzeuge die sich aus dem Gleichheitssatz ableitende Frage nach dem Vertrauensschutz. Speziell hinsichtlich der Kraftfahrzeuge, die nicht den aktuellen Abgasvor-

- 5 -

schriften entsprechen, ist darauf zu verweisen, daß nach einer längeren rechtspolitischen Diskussion über Verwendungs- und Wiederzulassungsverbote ab dem Jahr 1995 die Entscheidung gefallen ist, diese ab diesem Zeitpunkt einer höheren Besteuerung zu unterwerfen. Auf die entsprechenden Bestimmungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes 1992, BGBl.Nr. 449, wird hingewiesen. Dabei scheint auch der Umstand wesentlich, daß im Zeitpunkt dieser Gesetzesänderung die Luftreinhaltekompetenz des Bundes bereits bestanden hat, sodaß sich auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht geändert haben. Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung darf der Rechtsunterworfene bei dieser Rechtslage darauf vertrauen, ein zum Verkehr zugelassenes Kraftfahrzeug weiterhin verwenden zu dürfen, vorausgesetzt, er nimmt eine entsprechend höhere Besteuerung in Kauf. Auf die Vertrauensschutzjudikatur des Verfassungsgerichtshofes zuletzt etwa im Erkenntnis vom 12.12.1991, V 210-222/91-20, wird hingewiesen.

Dazu kommt, daß zumindest für Kraftfahrzeuge Verwendungsverbote, die beschränkt für Teile des Bundesgebietes erlassen werden, abgesehen von der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Problematik schon von der Sache her verfehlt erscheinen. Es ist wohl kaum vorstellbar, daß ein bestimmtes Kraftfahrzeug etwa in Tirol verwendet werden darf, während dessen Verwendung in einem anderen Bundesland nicht zulässig wäre.

3. Auf der anderen Seite schöpft der gegenständliche Entwurf nach Ansicht der Tiroler Landesregierung die in bezug auf Luftreinhaltung bestehenden Regelungsmöglichkeiten nicht aus. Der Entwurf beschränkt sich nämlich darauf, die Immissionsbelastung in jenen Gebieten, in denen diese bestimmte Grenzwerte übersteigt, durch Sanierungsmaßnahmen verschiedener Art auf jenes Ausmaß zurückzuführen, das schädigende Wirkungen in der Regel ausschließt. Die einzige Differenzierung, die dabei vorgenommen wird, besteht in der Festlegung von Gebieten mit besonderen Schutzanforderungen, für die entsprechend niedrige Grenzwerte festgelegt werden. Demgegenüber wären auch gesetzliche Vorkehrungen dafür notwendig, daß in Gebieten, die eine

günstigere, unterhalb der Grenzwerte gelegene Belastungssituation aufweisen, diese möglichst erhalten oder weiter verbessert werden kann. Es sollte in diesem Sinn auf jeden Fall vermieden werden, daß vorhandene niedrigere Immissionsbelastungen durch verschiedenste Maßnahmen ungebremst auf jenes Maß erhöht werden können, das dann Sanierungsmaßnahmen der im Entwurf vorgesehenen Art erfordert. Diesbezüglich fehlt jedoch ein materienübergreifendes luftreinhalterechtliches Instrumentarium. Diese Zielsetzung scheint insbesondere zum Schutz des Bergwaldes wesentlich. So werden etwa im Bereich des Alpennordrandes die meisten der nach dem Entwurf einer Verordnung über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten festgelegten Grenzwerte eingehalten. Trotzdem treten österreichweit gesehen dort die schwersten Waldschäden auf.

4. Nach Ansicht der Tiroler Landesregierung sollte die Ausarbeitung eines Immissionsschutzgesetzes auch Anlaß zu Überlegungen in Richtung einer Normenreduktion auf dem Gebiet der Luftreinhaltung sein. So schiene es etwa denkbar, die Regelungen des Smogalarmgesetzes und des Ozongesetzes in ein umfassendes Immissionsschutzgesetz zu übernehmen. Wenngleich nicht verkannt wird, daß diese beiden Gesetze - wie in den Erläuterungen angeführt - im Gegensatz zum vorliegenden Entwurf zumindest überwiegend einem "Krisenmanagement" dienen, so würden die grundsätzlich gleichen Schutzziele, aber auch die Parallelität etwa in bezug auf die einzurichtenden Meßnetze dies dennoch rechtfertigen. Auf keinen Fall vertretbar scheint es, etwa die Regelungen im II. Abschnitt des Ozongesetzes über die Reduktionsziele für Ozonvorläufersubstanzen und die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen nicht in das zu erlassende Immissionsschutzgesetz überzuführen.
5. Wenngleich die Notwendigkeit einer immissionsbezogenen luftreinhalterechtlichen Regelung nicht in Frage gestellt wird, ist dennoch darauf hinzuweisen, daß es im Hinblick auf die im gegebenen Zusammenhang vielfach äußerst vielschichtigen und komplexen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge oft schwierig sein wird, eine bestimmte Immissionssituation auf bestimmte Emittenten bzw. Emittentengruppen zurückzuführen, was jedoch im Zusammenhang mit den festzulegenden Maßnahmen erforderlich

- 7 -

ist. Weder der Entwurf selbst noch die Erläuterungen dazu gehen in irgendeiner Form auf diese wesentlich scheinende Problematik ein.

6. Wie in den Erläuterungen ausgeführt, entsteht im Falle des Inkrafttretens eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes ein erheblicher finanzieller Mehraufwand auch für die Länder. Da die Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung erfolgt, werden die Länder sowohl mit dem Personalaufwand als auch mit dem Sachaufwand belastet. Dabei fallen besonders die Errichtung und der Betrieb der erforderlichen Meßnetze ins Gewicht.

Der entstehende Mehraufwand ist im neuen Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Die Tiroler Landesregierung sieht sich daher außerstande, einem Immissionsschutzgesetz ohne besondere Kostentragungsregelung zugunsten der Länder zuzustimmen. Diese müßte auch die von den Ländern bereits erbrachten Vorleistungen berücksichtigen.

Es ist im gegebenen Zusammenhang einmal mehr darauf zu verweisen, daß im Verlauf der letzten Jahre der Aufgabenbereich des Landeshauptmannes und der ihm unterstellten Behörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung ständig erweitert wurde, ohne daß den Ländern der damit verbundene Aufwand adäquat abgegolten worden wäre. Den Bemühungen der Länder, hinsichtlich der Kostentragung einen gerechten Ausgleich herbeizuführen, ist angesichts der äußerst starren Haltung des Bundes ein Erfolg weitestgehend versagt geblieben.

Unbeschadet der obigen grundsätzlichen Ausführungen wird zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wie folgt Stellung genommen:

Zu § 2 Abs. 1:

Diese Bestimmung sollte besser lauten:

"(1) Luftschadstoffe im Sinne dieses Bundesgesetzes sind Stoffe, die Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft durch Partikel, Gase oder Aerosole bedingen."

Zu § 3 Abs. 3:

Bei dieser Bestimmung müßte zum Ausdruck kommen, daß Gebiete mit besonderen Schutzanforderungen nach dem im Entwurf vorliegenden Gesetz nur insoweit ausgewiesen werden können, als es sich nicht um nach den verschiedenen Materiengesetzen festzulegende Gebiete handelt. An diese kann mit dem im Entwurf vorliegenden Gesetz nur angeknüpft werden.

Unbeschadet dessen sollte für die Gebietsausweisungen nach dem im Entwurf vorliegenden Gesetz eine zweijährige Frist vorgesehen werden, damit ausreichend Zeit für die erforderlichen Schadstoffmessungen zur Verfügung steht.

Zu § 4 Abs. 4 und 5:

Die im Abs. 4 vorgesehene Festlegung der Höchstzahl an Meßstellen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ist abzulehnen. Schutzziele nach diesem Gesetz sind sowohl der Mensch als auch die Vegetation und in Tirol insbesondere der Bergwald. Auch wenn etwa ein Tal nur vergleichsweise dünn besiedelt ist, so ist dort die Sicherung der Lebensgrundlagen durch die Erhaltung der Schutzwälder ebenso wichtig wie die Sicherung der Lebensqualität einer größeren Bevölkerungszahl etwa außerhalb des Alpenraumes.

Weiters ist in Gebirgsländern wie Tirol durch die starke Gliederung in Tal- und Beckenlagen oftmals eine recht unterschiedliche Immissionssituation gegeben, obwohl in Nebentälern die für Meßstellen vorgesehene Einwohnerzahl von mindestens 75.000 nicht erreicht wird. In solchen Fällen wird die Durchführung von Luftschadstoffmessungen an mehreren Stellen notwendig sein. Darüber hinaus ist festzustellen, daß große zusammenhängende Bergwaldgebiete oder auch Schutzwälder in der Regel kaum besiedelt sind, aber im Falle des Vorhandenseins von Emittenten dennoch entsprechende Kontrollmessungen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte vorgenommen werden müssen.

Es ist daher die Bindung von Meßstellen an eine bestimmte Einwohnerzahl speziell in einem Gebirgsland wie Tirol fachlich nicht zu vertreten.

- 9 -

Die im Abs. 5 vorgesehene Auflassung von Meßstellen, wenn innerhalb von drei Jahren keine Überschreitung von Grenzwerten zum Schutze der menschlichen Gesundheit auftritt, scheint im Hinblick auf die notwendige Erfolgskontrolle bei Sanierungen (etwa Betriebssicherheit bei Abgasreinigungsmaßnahmen) nicht in jedem Fall vertretbar. Insbesondere dann, wenn die gemessenen Werte knapp unterhalb der Immissionsgrenzwerte liegen, sind weiterführende Messungen angebracht. Es wird daher eine Regelung dahingehend vorgeschlagen, daß diesfalls nach Ablauf der dreijährigen Frist zu prüfen ist, ob der weitere Betrieb der Meßstellen fachtechnisch erforderlich ist.

Zu § 6 Abs. 2:

Es scheint fraglich, ob ein stündlicher Austausch der Daten sinnvoll ist, da in diesem Fall nur Rohdaten und keine validierten Meßergebnisse übergeben werden könnten.

Zu § 8 Abs. 4:

Es wird nicht verkannt, daß speziell im Hinblick auf die gewählte finale Regelungstechnik ein formalisiertes Verfahren mit entsprechenden Anhörungsrechten zugunsten verschiedener Institutionen unumgänglich ist. Auf jeden Fall zu weitgehend und effizienzhemmend scheint jedoch ein Stellungnahmerecht jedes einzelnen Rechtsunterworfenen. Diesbezüglich sollte die Bestimmung daher überdacht werden.

Zu § 9:

Im Abs. 1 dieser Bestimmung ist von Immissionsgrenzwerten zum Schutz vor Belästigungen die Rede. Es sollte daher das Verhältnis dieser Wendung zur Definition des § 2 Abs. 4, wo auf schädigende Wirkungen abgestellt ist, überdacht werden. Es stellt sich die Frage, ob Belästigungen als schädigende Wirkungen anzusehen sind. Eine Lösung könnte auch darin bestehen, die Definition im § 2 Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

Hinsichtlich des Abs. 2 stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Verordnung und Bescheid im Falle einer kombinierten Anordnung von Sanierungsmaßnahmen stehen. Es scheint nicht klargelegt, ob beide Rechtsakte ihre Rechtsgrundlage im § 9 Abs. 1 bzw. 2 haben

oder ob eine Verordnung durch einen Bescheid weiter konkretisiert werden soll. Schließlich müßten auch die Voraussetzungen, unter denen Sanierungsmaßnahmen weiter "fortzuschreiben" sind, im Hinblick auf die Rechtskraft von Bescheiden überdacht werden. Eine solche Möglichkeit scheint nur bei Vorliegen qualifizierter, im Gesetz näher umschriebener Voraussetzungen zulässig.

Zu § 10:

Auf die eingangs bereits dargelegten, grundsätzlichen Bedenken gegen den Zielkatalog in der vorliegenden Form wird nochmals hingewiesen.

Davon abgesehen sollte im § 10 Abs. 2 zweiter Satz zum Ausdruck kommen, daß vorgeschriebene Sanierungsmaßnahmen nur in dem Ausmaß außer Kraft zu setzen sind als sie zur dauerhaften Einhaltung des Immissionsgrenzwertes nicht mehr erforderlich sind.

Zu den §§ 11 bis 16 und 20:

Auch hier wird auf die eingangs bereits dargelegten grundsätzlichen Einwände nochmals hingewiesen.

Hinsichtlich des § 15 ist weiters zu bemerken, daß Maßnahmen, die die Flüssigkeit des Verkehrs behindern (wie etwa die beispielhaft angeführten Schwellen), keinesfalls der Luftreinhaltung dienen können. So begründet man etwa in der Schweiz derartige Verkehrsberuhigungsmaßnahmen schon lange nicht mehr mit Argumenten bezüglich des Kraftstoffverbrauches und des Schadstoffausstoßes. Personenkraftwagen haben im Bereich um 80 km/h gleichbleibende Geschwindigkeit den geringsten Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoß. Im Ortsverkehr sind Geschwindigkeiten in diesem Bereich aus anderen Gründen in den meisten Fällen unvertretbar. Trotzdem ist zu fordern, den Verkehrsfluß so gleichmäßig wie möglich und nicht auf unnötig tiefem Geschwindigkeitsniveau zu gestalten. Bei Schwellen ist genau das Gegenteil der Fall. Vor jeder Schwelle wird abgebremst und nach jeder Schwelle beschleunigt, so daß die Maßnahme in Richtung eines erhöhten Schadstoffausstoßes und Kraftstoffverbrauches wirken muß. Schwellen sollten daher im gegebenen Zusammenhang keinesfalls vorgesehen werden. Anzustreben

- 11 -

sind vielmehr Maßnahmen, die den Verkehrsfluß gleichmäßiger gestalten.

Zu § 22:

Wie in den Erläuterungen ausgeführt ist, bildet § 11 Abs. 5 B-VG die kompetenzrechtliche Grundlage für diese Bestimmung. Danach können jedoch nur durch Bundesgesetz einheitliche Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe festgelegt werden, was eine Festlegung im Verordnungswege zwangsläufig ausschließt. Die gegenständliche Bestimmung ist in der vorliegenden Form daher kompetenzrechtlich nicht gedeckt.

Zu § 27:

In der Z. 2 müßte die Gewerbeordnung richtig mit Gewerbeordnung 1973 zitiert werden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion 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 Ausf.

an alle National- und Bundesräte in Tirol

an das Büro des Föderalismusministers

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Prachner