



 AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-622.06

Bregenz, am 25.1.1994

An das
 Bundesministerium für
 wirtschaftliche Angelegenheiten
 Stubenring 1
 1011 Wien

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl.	96 - GE/19 - 93
Datum:	23. JAN. 1994
Verteilt	3. Feb. 1994

J. Labriola

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Erleichterung der Ansiedlung gewerblicher Betriebsanlagen in Industriegebieten (Betriebsansiedlungserleichterungsgesetz-BAEG);
 Begutachtungsverfahren, Stellungnahme
 Bezug: Schreiben vom 9.12.1993, GZ. 32.38/60-III/2/93

Zum übermittelten Entwurf eines Betriebsansiedlungserleichterungsgesetzes wird Stellung genommen wie folgt:

I.

Die Ziele des Entwurfes liegen gemäß Vorblatt in der Starthilfe für die Ansiedlung gewerblicher Betriebsanlagen in Industriegebieten, um Österreichs Attraktivität als Standort für Wirtschaftsbetriebe zu erhalten.

Diese Zielsetzung ist an sich begrüßenswert. Sie rechtfertigt aber nicht derart schwerwiegende Eingriffe in das bundesstaatliche und rechtsstaatliche Bauprinzip der Verfassung sowie in die Gemeindeautonomie, wie sie im vorliegenden Entwurf enthalten sind. Dieser muß daher schon in seinen Grundsätzen entschieden abgelehnt werden. Dazu kommt, daß der vorliegende Entwurf auch, wie im einzelnen auszuführen ist, nicht geeignet ist, das gesetzte Ziel zu erreichen.

- 2 -

II.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die als Verfassungsbestimmung konzipierte Vorschrift des § 5, wonach für die Errichtung, den Betrieb oder eine Änderung einer Betriebsanlage eine vorläufige Genehmigung für drei Jahre erteilt werden kann. Gegen die vorläufige Genehmigung, die zu erteilen ist, wenn keine Rechtsvorschriften die Errichtung und den Betrieb am beabsichtigten Standort verbieten und anzunehmen ist, daß das Errichten und Betreiben der Betriebsanlage - erforderlichenfalls unter Vorschreibung bestimmter Auflagen - zulässig sein wird (§ 4), ist kein Rechtsmittel zulässig. Weitere Voraussetzung ist, daß sich die Betriebsanlage in einem Industriegebiet befindet und nicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist. Die vorläufige Genehmigung ersetzt alle anderen erforderlichen Bewilligungen auch nach landesrechtlichen Vorschriften auf die Dauer von drei Jahren.

Die Ablehnung des Entwurfs wird wie folgt begründet:

1. Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip:

Die Verfahren nach dem vorliegenden Entwurf würden ohne die Beteiligung von Nachbarn abgewickelt werden. Damit würden diese Personen jedenfalls für die Dauer von drei Jahren völlig rechtlos gestellt, ebenso wie alle anderen durch die Rechtsordnung geschützten Interessen jedenfalls bis zum Vorliegen der endgültigen Entscheidung den Interessen der Anlagenbetreiber nachgeordnet würden.

Der Nachbar hat anlässlich der Erteilung der vorläufigen Genehmigung keine Möglichkeit auf Rechtswidrigkeiten hinzuweisen, und auch keine Möglichkeit, Gesundheitsbeeinträchtigungen oder unzumutbare Belästigungen geltend zu machen. Er muß gleichsam darauf vertrauen, daß die Behörde bereits bei Erteilung der vorläufigen Genehmigung eine Prüfung des Sachverhaltes in allen Richtungen vornimmt. Gerade dies wird, soll der Entwurf sein Ziel auch nur annähernd erreichen, aber nur in sehr oberflächlicher Weise möglich sein. Die Gefahr, daß dadurch die Interessen der Nachbarn vernachlässigt werden, ist unannehmbar groß.

- 3 -

Eine solche Ausschaltung von Personen, die von einer bestimmten Maßnahme unmittelbar betroffen sein können, von jeglicher Mitwirkungsmöglichkeit am Verfahren, bei einer nicht zu unterschätzenden Gefahr der Vernachlässigung ihrer Interessen, ist mit dem Gebot eines rechtsstaatlichen Verfahrens nicht zu vereinbaren. Mit der Verwirklichung dieses Entwurfes würde die Rechtskultur des österreichischen Verfahrensrechts weit vor die Verwaltungsreform 1925 zurückfallen.

Auch hier ist zu bemerken, daß die Vorläufigkeit der Genehmigung nach § 5 des Betriebsansiedlungserleichterungsgesetzes an dieser Beurteilung nichts zu ändern vermag. Die Praxis des Verwaltungsrechts bezeugt, daß es ungleich schwieriger ist, nach Errichtung einer Betriebsanlage, somit bei Bestehen sogenannter "vollendeter Tatsachen", Interessen und auch Rechte geltend zu machen, als vor Errichtung. "Der Durchsetzung des Schutzbedürfnisses steht jedoch oftmals die faktische Situation entgegen: Bereits getätigte Investitionen, vor allem bereits errichtete Bauten oder Anlagen, schaffen eine schwer korrigierbare Realität; sie sind geeignet, die nachträglich erforderlichen hoheitlichen Entscheidungen maßgeblich zu beeinflussen." (Vorwort zu Fröhler/Pindur, Rechtsschutz bei "vollendeten Tatsachen", 1979).

Davon abgesehen könnte auch der Umstand, daß sich die Anlage in einem "Industriegebiet" befinden muß, keine Schutzwirkung auf Nachbarinteressen entfalten: Beispielsweise sind in Vorarlberg "Betriebsgebiete" (=Industriegebiete) im allgemeinen kleinräumig und aufgrund der Siedlungsstrukturen in relativer Nähe zu Wohngebieten gelegen. Emissions-trächtige Betriebe würden daher fast zwangsläufig Auswirkungen auf Wohngebiete entfalten.

2. Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip:

Es befremdet, daß den Ländern gerade in der Diskussion um eine Strukturreform der Bundesverfassung, die ihre Stellung im Bundesstaatsgefüge verbessern soll, ein Gesetzesentwurf zur Begutachtung vorgelegt wird, der mittels Verfassungsbestimmungen eine tiefgreifende Beschneidung von Landeskompetenzen vorsieht. Durch die vorläufige Genehmigung würden nach landesrechtlichen Vorschriften bestehende Bewilligungspflichten von Betriebsanlagen, wie etwa die Baubewilligung und die Landschafts-

- 4 -

schutzbewilligung, auf die Dauer von drei Jahren praktisch außer Kraft gesetzt werden. Es ist völlig praxisfremd anzunehmen, daß beispielsweise Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes nach Errichtung der Betriebsanlage noch effizient wahrgenommen werden können. Die vorläufige Genehmigung läuft daher im Ergebnis auf eine Zuständigkeitsübertragung hinsichtlich der Vollziehung des Baurechtes und des Natur- und Landschaftsschutzes bei Betriebsanlagen auf den Bund hinaus.

Der Entwurf ist daher auch mit der vom Bundeskanzler und allen Landeshauptmännern unterzeichneten Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates unvereinbar, wonach unter anderem auch abgerundete Kompetenzbereiche hergestellt werden sollten. Statt tatsächlich umfassende Landeskompetenzen für diese Materien herzustellen, würden vielmehr tragende Inhalte der Baurechts- sowie Natur- und Landschaftsschutzkompetenzen den Ländern entzogen werden. Zumindest für die Dauer der Geltung der vorläufigen Genehmigung würde eine Kompetenzzersplitterung "auf Zeit" stattfinden.

Die in den Erläuterungen immer wieder angesprochene Vorläufigkeit der Genehmigung, würde in Wahrheit jedoch ein Faktum darstellen, das in den eigentlichen Genehmigungsverfahren zu einem derart massiven Druck auf die zuständige Behörde führen würde, daß auch bei schwerwiegenden Bedenken eine endgültige Genehmigung praktisch erzwungen wird. Die vorläufige Genehmigung wäre somit ein Etikettierungsschwindel.

3. Widerspruch zu den Prinzipien der Gemeindeautonomie:

Abgesehen davon, daß der verfassungsmäßig gewährleistete eigene Wirkungsbereich der Gemeinde durch die "vorläufige" Übertragung der Zuständigkeit zur Wahrnehmung des Baurechtes auf den Bund massiv eingeschränkt würde, können die Verfahren nach dem vorliegenden Entwurf ohne die Beiziehung der Gemeinden abgewickelt werden. Damit werden die Interessen der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft aus dem Verfahren ausgeblendet. Beispielsweise käme aber der Gemeinde nach dem Vorarlberger Landschaftsschutzgesetz eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung der Interessen des Landschaftsschutzes zu, indem ihr durch den Gesetzgeber Parteistellung (§ 27) eingeräumt ist. Sie kann daher ihre Aufgabe erst viel zu spät wahrnehmen.

- 5 -

4. Sonstige Bedenken:

Selbst wenn die oben angeführten Bedenken nicht zu Recht bestünden, würde der übermittelte Entwurf sein Ziel verfehlen:

- Die vorläufige Genehmigung stellt eine sehr fragwürdige "Starthilfe" für den Unternehmer dar. Handelt es sich wirklich nur um eine vorläufige, auf drei Jahre befristete Genehmigung, bewirkt dieser Umstand, daß der Inhaber der Betriebsanlage mit einem erheblichen Unsicherheitsfaktor zu kämpfen hat, der seine wirtschaftlichen Entscheidungen wohl maßgeblich beeinflussen dürfte.
- Dem Landeshauptmann bzw. den Ämtern der Landesregierungen würde die unerträgliche Last aufgebürdet, eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen, ob die nachfolgenden Behördenverfahren allesamt zu einem für die geplante Betriebsanlage positiven Ergebnis führen werden. Dabei würde das Risiko, daß eine Anlage unter Umständen doch nicht endgültig bewilligt wird und beseitigt oder erheblich geändert werden muß, im Wege der Amtshaftung teilweise auf die öffentliche Hand überwälzt werden, bzw. wäre zu befürchten, daß die "Sanierung" auf Kosten des Steuerzahlers vorgenommen würde.
- Wenn die Behörden und die Sachverständigen ihre Aufgaben ernst nehmen wollen, würde dies im übrigen bedeuten, daß der Verwaltungs- und Zeitaufwand ohnehin jenem der "ordentlichen" Verfahren entsprechen würde. Der Bewilligungswerber müßte beispielsweise Unterlagen in einem Umfang bereitstellen, welcher den "üblichen" Bewilligungsverfahren entspricht. Dies erfolgt nach den praktischen Erfahrungen im Regelfall erst geraume Zeit nach Eingabe des Antrages bei der Behörde. Somit müßten gegebenenfalls Sicherheitsanalysen und Maßnahmenpläne vorgelegt werden, die sowohl hinsichtlich der Erstellung als auch hinsichtlich der Überprüfung sehr zeitaufwendig sind, sodaß ein Zeitvorteil im wesentlichen nur noch durch den Entzug der Parteirechte der Nachbarn entstünde.
- Da zu erwarten ist, daß die Sachverständigen sowohl im Vorprüfungsverfahren als auch in den eigentlichen Genehmigungsverfahren beige-

- 6 -

zogen werden müßten, würde der Verwaltungsaufwand zusätzlich steigen, da ein zusätzliches Verfahren eingeführt würde.

- Der Eindruck der Praxisferne des Entwurfs wird noch verstärkt, wenn man sich die Auswirkungen, die die Durchführung derartiger Verfahren auf die heute weitgehend in Fragen des Umweltschutzes und Nachbarschaftsschutzes sensibilisierten Bevölkerung nach sich ziehen würde, vergegenwärtigt. Es ist anzunehmen, daß auf solche Art durchgeführte Genehmigungsverfahren die häufig anzutreffende Wirtschaftsfeindlichkeit weiter Kreise noch verstärkt. Auch daher könnte sich die "vorläufige" Genehmigung für die Interessen der Wirtschaft als kontroproduktiv erweisen.

Angesichts dieser grundsätzlichen Mängel des vorliegenden Entwurfs erübrigt sich es, auf weitere rechtliche Probleme näher einzugehen, die der Entwurf zusätzlich aufwirft. Nur beispielhaft sei angeführt:

- Nicht begreiflich ist, daß dieses Gesetz wiederum eine Prüfung des Standortes der Betriebsanlage unter dem Gesichtspunkt eines Standortverbotes vorsieht, da dieses Rechtsinstitut doch gerade in der mit 1.7.1993 in Kraft getretenen Gewerberechtsnovelle abgeschafft worden ist (§ 77 Abs. 1 GewO in der Fassung der Gewerberechtsnovelle 1992).
- Das wesentliche Genehmigungskriterium für die vorläufige Genehmigung, wonach anzunehmen sein muß, daß das Errichten und Betreiben bzw. Ändern der Betriebsanlage erforderlichenfalls unter Vorschreiben bestimmter Auflagen zulässig sein soll, ist so unbestimmt, daß es von einer verantwortungsvoll vorgehenden Behörde nicht vollzogen werden kann.
- Die GewO kennt Einrichtungen zum Schutze von Nachbarn bei im Zuge des Betriebes auftretenden unzumutbaren Belästigungen oder gar Gesundheitsgefährdungen (vgl. § 360). Das Verhältnis dieser Vorschriften zum vorliegenden Entwurf ist unklar, bzw. ist anzunehmen, daß es einen solchen Schutz der Nachbarn nicht geben würde. Sie müßten daher zumindest auf die Dauer von drei Jahren alle denkbaren negativen Auswirkungen hinnehmen.

- 7 -

III.

Der vorliegende Entwurf sollte nicht weiter verfolgt werden.

Vielmehr sollten andere Wege der Verfahrensbeschleunigung gesucht werden: Beispielsweise hat die Gewerberechtsnovelle 1992 einige wertvolle Ansätze für eine Verkürzung des Betriebsanlagenverfahrens gebracht. So wurde grundsätzlich der auch von der Bundesverfassung (Art. 103 Abs. 4) vorgesehene zweistufige Instanzenzug eingeführt. Darüberhinaus ist vermehrt die gesetzliche Möglichkeit eröffnet worden, von einem noch nicht rechtskräftigen Genehmigungsbescheid in bestimmten Fällen Gebrauch zu machen (siehe § 78 Abs. 1 Z. 2 GewO in der Fassung der Gewerberechtsnovelle 1992). Es sollte daher zunächst abgewartet werden, welche konkreten Auswirkungen diese neue Rechtslage auf die Dauer der Betriebsanlagenverfahren hat, sofern nicht auch noch die Ergebnisse der Strukturreform der Bundesverfassung zu berücksichtigen sind.

Darüberhinaus wäre es zielführender, Genehmigungs- und Bewilligungstatbestände in einzelnen Verwaltungsvorschriften auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf eine bereits mehrfach vorgebrachte Forderung, nämlich die Ausarbeitung einer Technischen Anleitung Luft für alle bundesgesetzlich zu genehmigenden Betriebsanlagen, wobei auch bestehende Anlagen mit entsprechenden Übergangsfristen erfaßt werden müßten. Eine weitere Vereinfachung wäre beispielsweise auch dadurch denkbar, daß die Genehmigungspflicht bei Anlagen, bei denen nur innerbetriebliche Auswirkungen zu erwarten sind, entfällt. Die zum Schutz der Kunden erforderlichen sicherheitstechnischen Belange erscheinen weitgehend auch durch die Arbeitnehmerschutzbestimmungen gewährleistet.

Entgegen der im Vorblatt weitergegebenen Meinung, wonach es als Alternative zum vorgeschlagenen Gesetzesentwurf nur die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage gibt, wird die Auffassung vertreten, daß Deregulierung nicht ein Modethema oder Schlagwort bleiben darf, sondern daß es auch zu einer Reduktion und Vereinfachung von bestehenden Rechtsvorschriften kommen muß. Eine solche Vorgangsweise wäre sicherlich sinnvoller, als bürokratische Hürden in den für die Errichtung von Betrieben maßgeblichen

- 8 -

Rechtsvorschriften aufzubauen und die daraus resultierenden Probleme dann dadurch lösen zu wollen, daß sämtliche Regelungen, die die Errichtung von Betriebsanlagen im Interesse der Gesundheit der Nachbarn, des Gewässerschutzes, der Luftreinhaltung, des Landschaftsbildes, des Arbeitnehmerschutzes u.v.m. Beschränkungen unterwerfen, faktisch außer Kraft gesetzt werden.

Für die Vorarlberger Landesregierung



Dr. Guntram Lins, Landesrat

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
- b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 Wien
(25-fach)
- im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67
- c) Herrn Bundesminister für
Föderalismus und Verwaltungsreform
Jürgen Weiss
Minoritenplatz 3
1014 Wien
- d) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 Wien
- e) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.H. d. Herrn Landesamtsdirektors
- f) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 Wien
- g) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 Innsbruck

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

Dr. B r a n d t n e r

F.d.R.d.A.

