

12/SN-383/ME



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

GZ 52.039/2-1.2/1999

An das
Präsidium des
Nationalrats

Parlament
1017 W e n

Museumstraße 7
A-1070 Wien

Briefanschrift
A-1016 Wien, Postfach 63

Telefon
0222/52 1 52-0*

Telefax
0222/52 1 52/2727

Fernschreiber
131264 jusmi a

Teletex
3222548 = bmjust

Sachbearbeiter

Dr. Christian Rauscher

Klappe

(DW)

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Umweltgesetz für Betriebsanlagen (UGBA) geschaffen und die Gewerbeordnung 1994 geändert wird (GZ 32.830/65-III/A/2/99 des BMwA und GZ 4121/34-I/1/99 des BMUJF)

Das Bundesministerium für Justiz beehrt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Gegenstand genannten Gesetzesentwurf zur gefälligen Kenntnisnahme zu übermitteln.

28. Mai 1999
Für den Bundesminister:

Dr. Georg Kathrein

**Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:**



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

GZ 52.039/2-I.2/1999

An das
Bundesministerium für
wirtschaftliche Angelegenheiten

Stubenring 1
1011 Wien

Museumstraße 7
A-1070 Wien

Briefanschrift
A-1016 Wien, Postfach 63

Telefon
0222/52 1 52-0*

Telefax
0222/52 1 52/2727

Fernschreiber
131264 jusmi a

Teletex
3222548 = bmjust

Sachbearbeiter

Dr. Christian Rauscher

Klappe

(DW)

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Umweltgesetz für Betriebsanlagen (UGBA) geschaffen und die Gewerbeordnung 1994 geändert wird (GZ 32.830/65-III/A/2/99 des BMwA und GZ 4121/34-I/1/99 des BMUJF)

zu GZ. 32.830/65-III/A/2/99

Mit Beziehung auf das Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten und des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie vom 28.4.1999 beehrt sich das Bundesministerium für Justiz, zu dem übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Umweltgesetz für Betriebsanlagen (UGBA) geschaffen und die Gewerbeordnung 1994 geändert wird, wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Entwurf entspricht im Wesentlichen dem dem Bundesministerium für Justiz bereits früher zugekommenen Entwurf vom 24.3.1999. Die dazu in der Sitzung vom 12.4.1999 aufgezeigten Unzulänglichkeiten und Probleme wurden zumindest zum Teil berücksichtigt. Nach wie vor ist aber das Vorhaben einer Vereinheitlichung des Betriebsanlagenrechts aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz problematisch, weil der Entwurf die schon im geltenden Recht bedenkliche Behandlung der Ansprüche von Nachbarn fortschreibt.

Des weiteren wird der Entwurf seinem Anliegen, einheitliche Rahmenbedingungen für die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Betriebsanlagen zu schaffen, in der derzeitigen Fassung nicht gerecht. Das Prinzip "eine Behörde, ein Verfahren, ein Bescheid" wird im Entwurf nämlich nicht durchgehalten: Trotz der Maßnahmen zur Verfahrenskonzentration bei einer Behörde ist es in Hinkunft nicht ausgeschlossen, dass für eine Betriebsanlage mehrere Bewilligungen eingeholt werden müssen, etwa nach dem Anlagenrecht, nach dem Wasserrecht und nach dem Baurecht.

Der Entwurf geht implizit davon aus, dass Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen in Österreich zu lange dauern. Eine wesentliche Ursache dieser von ihm angenommenen Verzögerungen sieht der Entwurf in der Zersplitterung des Anlagenrechts. Weitere Ursachen für solche Verzögerungen werden nicht genannt. In diesem Punkt erscheinen die Erläuterungen aber ergänzungsbedürftig: Wenn man den Aussagen von Fachleuten im Betriebsanlagenrecht Glauben schenken kann, ist ein erheblicher Teil der Verzögerungen in den Genehmigungsverfahren auf mangelhafte Anträge der Genehmigungswerber selbst zurückzuführen. Auch dafür werden wieder verschiedene Ursachen verantwortlich sein. Nach Einschätzung des Bundesministeriums für Justiz spielt dabei der Umfang und die Unübersichtlichkeit des materiellen Verwaltungsrechts eine nicht geringe Rolle. Das mit dem vorliegenden Entwurf verfolgte "one-stop-shop-Prinzip" mag zwar gewisse Erleichterungen bringen, beseitigt aber nicht diese Überregulierung im Umwelt-Verwaltungsrecht.

Bemerkenswert erscheint ferner, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie mit dem Entwurf zu einer fragwürdigen Zersplitterung des Genehmigungsrechts beitragen, dies trotz des Ziels, das Anlagenbetriebsverfahren weitgehend zu vereinheitlichen. Vor allem gilt dies für die Umweltverträglichkeitsprüfung, die in Hinkunft nicht nur im Umweltgesetz für Betriebsanlagen, sondern auch im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, im Flurverfassungs-Grundsatzgesetz, im Grundsatzgesetz über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten (einschließlich der Ausführungsgesetze !) sowie im Wasserrechtsgesetz geregelt werden soll. Dazu kommt, dass selbst für die dem UGBA

unterliegenden Anlagen, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, ein kompliziertes Verfahren vorgesehen wird. Dem Ziel einer Vereinfachung und Vereinheitlichung des Anlagengenehmigungsrechts wird das Vorhaben des BMwA und des BMUJF damit nicht gerecht.

Aus der Sicht des Bundesministeriums für Justiz ist die Tendenz des Vorhabens, die Rechte bzw. die Rechtsstellung von Nachbarn weiter zurückzudrängen, entschieden abzulehnen. Diese Entwicklung führt letztlich dazu, dass Nachbarn, denen im Verwaltungsrecht Parteistellung nicht zukommt, gezwungen sind, ihre legitimen Ansprüche vor den Gerichten durchzusetzen. Das ist schon aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich, aber auch aus der Sicht der Justiz insgesamt abzulehnen, führt diese Entwicklung doch zu einer Verlagerung von Streitigkeiten von der Verwaltungsbehörde auf die Gerichte. Im Zweiparteienprozess können die hier maßgeblichen Fragen aber nicht in allen Fällen befriedigend gelöst werden. Auch verfügen die Gerichte mit der Unterlassungsklage nicht über ein, den Kompetenzen und Aufgaben der Verwaltungsbehörden vergleichbares Instrumentarium. Die gerichtliche Unterlassungsklage beschränkt sich nämlich darauf, dass dem Störer bestimmte Einwirkungen auf dem Grund des Nachbarn untersagt werden. Wie dieser Zustand hergestellt wird, ist dann Sache des Störers. Die Gerichte haben aber nicht die Möglichkeiten, dem Anlagenbetreiber im Rahmen einer Unterlassungsklage Auflagen und ähnliches zu erteilen.

Weiters kann durch die vor allem mit der Genehmigungsfreiheit für bestimmte Anlagen und mit dem vereinfachten Verfahren für andere Betriebsanlagen verbundene Verlagerung von Auseinandersetzungen auf die gerichtliche Ebene auch dem Anlagenbetreiber nicht gedient sein. Selbst wenn er nämlich über einen rechtskräftigen Bescheid verfügt, muss er mit Unterlassungsklagen von Nachbarn rechnen. Die Beschränkung der Rechte von Nachbarn führt damit nur zu einer scheinbaren Verbesserung der Position der Betriebsinhaber. Der Förderung des Wirtschaftsstandorts kann eine solche Situation nicht dienen.

Selbst dort, wo auf die Stellung von Nachbarn Bedacht genommen wird, zeichnet sich der Entwurf durch überaus restriktive Maßnahmen aus. So erscheint es beispielsweise bedenklich, dass nach § 12 Abs. 1 des Entwurfs die Ladung zur

Verhandlung nur in den der Betriebsanlage "*unmittelbar benachbarten Häusern*" anzuschlagen ist und nur die Eigentümer von "*unmittelbar angrenzenden Grundstücken*" persönlich zu laden sind. Diese Regelung kann zu willkürlichen Entscheidungen führen, weil schon ein durch einen Weg oder eine Straße von der Betriebsanlage getrenntes Grundstück an diese nicht mehr unmittelbar angrenzt. Die vorgeschlagene Bestimmung ist umso unverständlicher, als die Wasser- und Fischereiberechtigten, in deren Rechte eingegriffen werden soll, ohne jegliche geographische Einschränkung persönlich zu laden sind (§ 12 Abs. 2). Kritisch ist in diesem Zusammenhang ferner auf die Bestimmungen über den vorläufigen Betrieb hinzuweisen, wo die Einschränkungen der Rechtsmittelbefugnis zu einer gravierenden - nämlich über drei Jahre dauernden - Beschränkung der Rechte von Nachbarn führen können.

2. Aus der Sicht des Strafvollzugs ist zu bemerken, dass durch die Aufnahme "sonstiger Anlagen" im Sinne des § 3 Z 5 in den Geltungsbereich des UGBA der Anwendungsbereich der betriebsanlagenrechtlichen Vorschriften im Vergleich zur Gewerbeordnung 1994 auf Anlagen von Gebietskörperschaften ausgedehnt wurde, die einer nicht von der GewO 1994 ausgenommenen Tätigkeit regelmäßig zu dienen bestimmt sind, auf die die GewO 1994 aber mangels Gewerbsmäßigkeit nicht anzuwenden war. Dies könnte rein formalrechtlich zu dem (widersinnigen) Ergebnis führen, dass zwar gewerbliche Arbeiten (Betriebe) von Justizanstalten im Sinne des § 2 Abs. 1 Z 13 GewO nicht vom Anwendungsbereich des UGBA erfasst sind, aber eine Anlage (Betrieb) einer Justizanstalt, die nach Art und Umfang einer gewerblichen Betriebsanlage entspricht, aber deshalb keine gewerbliche Betriebsanlage ist, weil die in ihr ausgeübte Tätigkeit nicht in der Absicht, einen Ertrag oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen, betrieben wird - Gesetzeswortlaut - (wie etwa Anstaltsküchen, Druckereien, Bauhöfe etc.), sehr wohl unter den eingeschränkten Anwendungsbereich des UGBA fallen könnte. Für diese Anlagen bzw. Arbeiten würden gemäß § 2 Abs. 2 die Regelungen über die Betreiberpflichten (§ 7), die behördliche Überwachung (§ 26), die Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes (§ 27), die Gefahrenabwehr (§ 30) und, sofern es sich um der dritten oder vierten Spalte des Anhanges 1 unterliegende oder in einer Verordnung nach § 5 Abs. 3 oder 4 bezeichnete Anlagen handelt, der erste oder zweite Abschnitt des zweiten Hauptstückes gelten.

Dieses Ergebnis entspricht nach Ansicht des Bundesministeriums für Justiz deshalb nicht der Absicht des Gesetzgebers, weil nach den Erläuterungen zu § 3 Z 5 "sonstige Anlagen" nur solche sind, in denen eine Tätigkeit ausgeübt wird, die nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich der GewO ausgenommen ist. Sonstige Anlagen können daher, wie erwähnt, keinesfalls gewerbliche Arbeiten (Betriebe) von Justizanstalten sein. Der Begriff "gewerbliche" Arbeiten wurde aber in den § 2 Abs. 1 Z 13 GewO wohl nur deshalb aufgenommen, weil nichtgewerbliche Arbeiten ohnehin nicht von der GewO 1994 erfasst sind. Es wäre widersinnig bzw. unlogisch, nunmehr zwar gewerbliche Arbeiten von Justizanstalten von der Anwendung des UGBA auszuschließen, nicht gewerbliche im Sinne des § 3 Z 5 hingegen in den Anwendungsbereich aufzunehmen. Der Wille der Entwurfverfasser ist es wohl vielmehr, alle Tätigkeiten (Arbeiten, Betriebe) von Justizanstalten von anlagenrechtlichen Bestimmungen auszuschließen und nur den jeweiligen Materiengesetzen zu unterwerfen.

Jedenfalls ist in diesem Zusammenhang aber auch darauf hinzuweisen, dass die Erläuterungen zu § 3 Z 5 insoweit über den Gesetzeswortlaut hinausgehen, als in den Erläuterungen ausdrücklich - jedoch nur in einem Nebensatz - bestimmt wird, dass die von der GewO ausgenommenen Tätigkeiten (§§ 2 und 4 GewO) auch nicht unter den Begriff der "sonstigen Anlage" fallen. Im Sinne der Rechtsklarheit ist daher zu fordern, dass diese Diskrepanz zwischen der Legaldefinition des § 3 Z 5 und den Erläuterungen durch eine Änderung des Gesetzeswortlautes, zumindest aber durch eine ausdrückliche Klarstellung bzw. Ausnahme der von der GewO ausgenommenen Tätigkeiten vom Begriff der "sonstigen Anlage" in den Erläuterungen bereinigt wird. Überdies sollte zumindest in den Erläuterungen erwähnt werden, dass auch die nichtgewerblichen Anlagen von Justizanstalten nicht unter diesen Begriff fallen.

Bei den in Z 189 des Anhanges 1 genannten Anlagen handelt es sich um "Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Tieren, für Geflügel, Mastschweine (Schweine über 30 kg) und Säue". Die Durchführung eines ordentlichen bzw. vereinfachten Genehmigungsverfahrens ist für diese Betriebsanlagenart nicht erforderlich. Die Bestimmungen für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - IPPC (zweites Hauptstück erster Abschnitt) - kommen nur bei mehr als 40.000 Geflügelplätzen, 2.000 Mastschweineplätzen und 750 Plätzen für

Säue zur Anwendung, die Bestimmungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP (zweites Hauptstück zweiter Abschnitt) - kommen bei Betrieben, die in schutzwürdigen Gebieten liegen, nur dann zur Anwendung, wenn mehr als 21.000 Legehennen- oder Truthühnerplätze, 30.000 Junghennenplätze, 42.000 Mastgeflügelplätze, 700 Mastschweineplätze oder 250 Sauenplätze eingerichtet sind, wobei für jeden Betrieb eine Einzelfallprüfung (EFP) erforderlich ist. Diese Zahlen werden aber in keinem von einer Justizanstalt betriebenen landwirtschaftlichen Betrieb erreicht.

Inwieweit für solche Anlagen - ohne Rücksicht auf zahlenmäßige Schwellenwerte - die allgemeinen Bestimmungen (wie z.B. Betreiberpflicht nach § 7, behördliche Überwachung nach § 26 oder die §§ 27 und 30) gelten, müsste noch geprüft werden. Erstrebenswert wäre jedoch auch hier eine generelle Ausnahme der entsprechenden Anlagen von Justizanstalten vom Anwendungsbereich des UGBA.

3. Das Bundesministerium für Justiz würde den im § 18 des Entwurfs eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (GZ 114751/14-I/1/99 des BMUJF) vorgesehenen Nachbarbegriff gegenüber der in § 3 Z 4 des vorliegenden Entwurfs vorgesehenen Variante eindeutig bevorzugen.

4. Die in § 11 Abs. 2 Z 2 lit.b und § 12 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene Mediatisierung der Wohnungseigentümer durch den Verwalter hinsichtlich der Bekanntgabe der Verhandlung entspricht zwar korrespondierenden Regelungen in der GewO 1994, ist aber gleichwohl zu beanstanden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es keineswegs in jeder Wohnungseigentümergeinschaft einen Verwalter geben muß; die Mit- und Wohnungseigentümer sind zur Bestellung eines Verwalters nicht verpflichtet. Zum anderen kommt der Wohnungseigentümergeinschaft gemäß § 13c Abs.1 WEG 1975 nur in Angelegenheiten der Verwaltung der Liegenschaft Rechtspersönlichkeit zu. Nicht zur Verwaltung der Liegenschaft gehören jedoch zivil- oder öffentlich-rechtliche Nachbarrechte. Vielmehr kann jeder einzelne Wohnungseigentümer, der einen Eingriff als Störung empfindet, diesen eigenständig abwehren und ist hierin nicht von der Mehrheit der Mit- und Wohnungseigentümer abhängig (MietSlg 46.529; immolex 1998/115). Auch die Beteiligung an einem Genehmigungsverfahren wie dem hier gegenständlichen ist ein Individualrecht des

jeweiligen Wohnungseigentümers, das nicht von der Wohnungseigentümergeinschaft wahrgenommen werden kann. Im Hinblick darauf wäre es sachgerecht, auch die Verständigung von diesem Genehmigungsverfahren jedem einzelnen Wohnungseigentümer zukommen zu lassen und die Bekanntmachung hierüber nicht dem Verwalter aufzubürden.

5. Zu § 37 sollte besser nicht von einer "Teilnahme" des fremden Staates am Verfahren gesprochen werden, wenn keine volle Parteistellung gewährt wird, weil nur Information, aber offenbar keine Antrags- oder Rechtsmittellegitimation eingeräumt wird.

6. Zur Beilage E (Änderung des B-VG) darf folgendes ausgeführt werden:

Gegen die Heranziehung von Richtern zu ressortfremden Aufgaben, zu denen insbesondere auch solche in Kommissionen und Senaten (wie vorliegend der "Umeltsenat") zählen, bestehen seitens des Bundesministeriums für Justiz schwerwiegende personalwirtschaftliche Bedenken, zumal für die Beiziehung eines Richters im Sinne des Art 86 B-VG bzw des RDG gemäß dem Art 6 MRK (Tribunal) kein Grund gesehen wird.

Dem Anliegen kann genausogut durch die Einbindung des Unabhängigen Verwaltungssenates oder aber durch Einrichtung eines Gremiums aus rechts- und sachkundigen Personen mit entsprechender Erfahrung in den in Rede stehenden Angelegenheiten entsprochen werden, die

- durch eine eigene Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellt sind,
- für einen mehrjährigen Mindestzeitraum bestellt werden,
- organisatorisch unabhängig sind,
- unter bestimmten gesetzlich festzuschreibenden Voraussetzungen abberufen oder von den Beschwerdeführern abgelehnt werden können,

aber nicht Richter im Sinne der nationalen Bestimmungen - also nicht Richter im Sinne des Art 86 B-VG bzw nicht Richter im Sinne des RDG - sein müssen.

Gerade in Zeiten einer straffen Budget- und Personalpolitik und angesichts einer Justiz, die sich laufend mit neuen und komplexer werdenden Aufgaben konfrontiert sieht und die eine zunehmende Zahl komplizierter und aufwendiger Großverfahren zu bewältigen hat, muss der Inanspruchnahme richterlicher Arbeitskapazitäten für ressortfremde Aufgaben widersprochen werden. Besonders im Zusammenhang mit der ständig anwachsenden Zahl von Kommissionen nach Art 133 Z 4 B-VG hat das Bundesministerium für Justiz schon wiederholt und sehr nachdrücklich darauf hingewiesen, dass richterliche Nebentätigkeiten auch die hauptberuflichen Arbeitskapazitäten der Richter in Anspruch nehmen oder zumindest beeinträchtigen.

Das Bundesministerium für Justiz hält sohin seine grundlegenden Vorbehalte gegen die Heranziehung von Richtern für ressortfremde Aufgaben aufrecht und ersucht nachdrücklich, aus verfassungsrechtlichen Erwägungen und wegen schwerwiegender personalwirtschaftlicher Bedenken auf die Heranziehung von Richtern im 'Umweltsenat' zu verzichten.

Aus Anlass der vorgesehenen Novellierung sollte daher der zweite Satz von Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG wie folgt geändert werden: "Der unabhängige Umweltsenat besteht aus dem Vorsitzenden und anderen rechtskundigen Mitgliedern und wird beim zuständigen Bundesministerium eingesetzt."

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden gleichzeitig dem Präsidium des Nationalrats übermittelt.

28. Mai 1999
Für den Bundesminister:

Dr. Georg Kathrein