

Vorblatt

Problem:

Im Zuge der B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, wurde dem Bund die Kompetenz für „Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“ (Art. 10 Abs.1 Z 12 B-VG) übertragen.

Nach Art. VIII dieser B-VG-Novelle wurden landesrechtliche Vorschriften über die Luftreinhaltung, soweit sie sich nicht auf Heizungsanlagen beziehen, zu bundesrechtlichen Vorschriften für das Land, in dem sie erlassen worden sind; man spricht von partikulärem Bundesrecht. In zahlreichen Ländern existieren daher in den verschiedensten Landesgesetzen luftreinhalterrechtliche Bestimmungen, die seit 1. Jänner 1989 zu partikulärem Bundesrecht im jeweiligen Landesgesetz wurden.

Dadurch ist die Rechtslage zum Teil sehr unübersichtlich geworden und ein Bedürfnis nach Rechtsbereinigung aufgetreten.

Ziele:

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen basierend auf der Bundeskompetenz Luftreinhaltung (B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685) und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Länder landesgesetzliche Bestimmungen im Bereich der Luftreinhaltung aufgehoben und – soweit notwendig und sinnvoll – durch bundesgesetzliche Regelungen ersetzt werden.

Inhalt:

Der gegenständliche Entwurf bildet die Rechtsgrundlage für die notwendige Rechtsbereinigung des partikulären Bundesrechts und schafft eine bundeseinheitliche Ersatzregelung für die Verpflichtung zur Reinhaltung der Luft und zum Verbot des Verbrennens nicht biogener Materialien außerhalb von Anlagen. Mit einer Generalklausel wird das partikuläre Bundesrecht auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aufgehoben; einige dieser Bestimmungen werden demonstrativ aufgezählt.

Alternativen:

Beibehaltung der derzeitigen Rechtsunklarheit.

Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine.

Finanzielle Auswirkungen:

Die im Entwurf enthaltenen luftreinhalterrechtlichen Bestimmungen stellen eine bundesweite Vereinheitlichung bzw. Angleichung des bestehenden Rechts dar und dienen in erster Linie der Rechtsbereinigung.

Der Vollzug des Bundesluftreinhaltegesetzes wird keine zusätzlichen Kosten verursachen, da die Materien auch bisher einer bundesgesetzlichen, wenn auch nicht bundeseinheitlichen Regelung unterlagen und in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen wurden.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte:

Im Zuge der B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, die mit 1. Jänner 1989 in Kraft trat, wurde dem Bund die Kompetenz für „Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“ (Art. 10 Abs.1 Z 12 B-VG) übertragen.

Nach Art. VIII dieser B-VG-Novelle wurden landesrechtliche Vorschriften über die Luftreinhaltung, soweit sie sich nicht auf Heizungsanlagen beziehen, zu bundesrechtlichen Vorschriften für das Land, in dem sie erlassen worden sind (partikuläres Bundesrecht). Dabei können manche Bestimmungen textlich so verworden sein, dass sie seit 1. Jänner 1989 zum Teil fortgeltendes Landesrecht und zum Teil partikuläres Bundesrecht enthalten. Eine legistische Bereinigung ist daher notwendig und wünschenswert.

Da Landesgesetze Bundesgesetze nicht zu derogieren vermögen, bedürfen die in den diversen Landesgesetzen fortgeltenden übergeleiteten Bestimmungen der Aufhebung durch ein Bundesgesetz.

Eine Bereinigung der mit diesem derzeitigen Zustand verbundenen Rechtsunklarheit ist dringend erforderlich; es besteht auch ein Bedarf nach bundeseinheitlichen Normen. Es ist nicht haltbar, dass auf Dauer in den Bundesländern unterschiedliche bundesrechtliche Regelungen bestehen bleiben.

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen daher – basierend auf der Bundeskompetenz „Luftreinhaltung“ (B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685) – sämtliche bundesrechtliche Bestimmungen in den diversen Landesgesetzen mit einer Generalklausel aufgehoben werden und, soweit notwendig und sinnvoll, durch bundesrechtliche Ersatzregelungen ersetzt werden. Mit der demonstrativen Aufzählung einiger aufzuhebender Bestimmungen in Gesetzen und Verordnungen wurde den Stellungnahmen der LandesverfassungsjuristInnen gefolgt.

Die Kernpunkte des Entwurfes sind allgemeine Verpflichtungen zur Reinhaltung der Luft für jedermann und die Regelung des Verbrennens nicht biogener Materialien außerhalb von Anlagen. Es ist unter Einbeziehung des Berücksichtigungsgebots (Bedachnahme auf von einer anderen Gebietskörperschaft wahrzunehmende öffentliche Interessen) nicht notwendig und sinnvoll, für sämtliche aufgehobenen Bestimmungen eine bundesrechtliche Ersatzregelung zu schaffen. Um Rechtslücken zu vermeiden, wurde eine allgemeine Formulierung als Auffangklausel gewählt (§ 2: Verpflichtung zur Reinhaltung der Luft).

Im Falle einer Missachtung der vorgeschriebenen luftreinhaltrechtlichen Verpflichtungen sind Verwaltungsstrafen vorgesehen.

Entstehungsgeschichte:

Bereits im Jahre 1993 fand eine erste Besprechung zwischen Vertretern der Länder, des damaligen BM für Föderalismus und Verwaltungsreform, der Verbindungsstelle der Bundesländer, des BKA-Verfassungsdienstes sowie Univ.-Prof. Raschauer statt. Dieser erstellte im Auftrag des damaligen BMUJF eine umfangreiche Studie, in welcher er untersuchte, was nunmehr unter dem Kompetenztatbestand „Luftreinhaltung“ zu subsumieren ist und welche landesrechtlichen Bestimmungen in Bundesrecht übergegangen sind. Das Ergebnis der Studie wies dem Bund sehr umfassende Kompetenzen zu, welche von einigen Ländern teilweise abgelehnt wurden.

Die Länder haben in den Jahren 1993, 1995, 2000 und 2001 zu unterschiedlichen Arbeitspapieren des BMLFUW Stellungnahmen bezüglich Kompetenzen und Aufhebungsbedarf abgegeben, welche sehr divergierend ausgefallen sind.

Der nunmehr vorliegende Begutachtungsentwurf trägt diesen Stellungnahmen Rechnung und listet demonstrativ die von den Ländern vorgeschlagenen aufzuhebenden Bestimmungen in den Landesgesetzen und Verordnungen auf.

Verfassungsrechtliche Grundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung und Vollziehung ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG.

Die kompetenzrechtliche Situation auf dem Gebiet der Luftreinhaltung war – wie im Umweltschutz generell – bis zur B-VG-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, durch Aufgabenteilung, Kompetenztrennung und Zersplitterung der Zuständigkeit des Bundes und der Länder gekennzeichnet. Sie war eine sogenannte Querschnittsmaterie und je nach ihrem Sachzusammenhang verschiedenen Kompetenztatbeständen zuzuordnen. Um den Erfordernissen nach effektiven und einheitlichen Regelungen zu entsprechen, erfolgte mit der B-VG-Novelle 1988 eine weit gehende Konzentration der Zuständigkeiten im Umweltschutz und insbesondere in der Luftreinhaltung beim Bund. Im Zuge dieser Novelle wurde der Kompetenztatbestand

„Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“ in Art. 10 Abs.1 Z 12 B-VG aufgenommen.

Der Inhalt des Begriffes „Luftreinhaltung“ kann weitgehend aus den Luftreinhaltegesetzen der Länder geschlossen werden, die normieren, dass die natürliche Zusammensetzung der freien Luft durch luftfremde Stoffe nicht so verändert werden soll, dass das Wohlbefinden von Menschen beeinträchtigt wird, teilweise, dass auch Tiere und Pflanzen und andere Sachen in ihren für den Menschen wertvollen Eigenschaften nicht Schaden nehmen sollen.

Dieses auf Basis der Versteinerungstheorie gewonnene Begriffsbild beinhaltet somit einen umfassenden Begriff der Luftreinhaltung in Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG.

In einem Rechtsgutachten zu einem umfangreicheren Arbeitsentwurf zum Partikulären Bundesrecht aus dem Jahr 1997 schloss sich jedoch der Verfassungsdienst den Rechtsauffassungen in der Literatur an, die vertreten, dass die bisherigen luftreinhalterechtlichen Annexe zu den jeweiligen Bundes- bzw. Landeskompentenztatbeständen (wie zB Verkehrswesen, Raumordnung, Bauordnung usw.) nicht vom Kompetenztatbestand „Luftreinhaltung“ abgedeckt werden. Die Begründung dieser Rechtsansicht liegt darin, dass nun eine Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung selbst dort geboten wäre, wo der aufgenommene Teil aus einem Bereich stammt, der in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden kann.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage der B-VG-Novelle 1988, wonach „der neu zu schaffende Kompetenztatbestand „Luftreinhaltung“ insbesondere auch Luftreinhaltevorschriften des Bundes über jene Bereiche hinaus zulassen soll, die schon als Teilaspekt von Kompetenztatbeständen zugunsten des Bundes die Regelung der Emissionsbekämpfung zugelassen haben“, legt laut Verfassungsdienst des Bundes die Auslegung nahe, dass der Annexcharakter nicht beseitigt wurde. Aus den zitierten Erläuterungen lässt sich auch der Schluss ziehen, dass zwar eine kumulative Erlassung von gleichen Vorschriften durch Bund und Länder nicht möglich sein wird, dass aber „damit nicht jede – auch nur mittelbar – der Luftreinhaltung dienende, gesetzliche Maßnahme auf Grund von Art. 15 Abs. 1 B-VG ausgeschlossen“ ist.

Darauf beriefen sich auch die Länder in ihren Stellungnahmen zu einem ursprünglich weit umfassenderen Entwurf eines „Bundesluftreinhaltegesetzes“, welcher auf einem Rechtsgutachten Univ.-Prof. Raschauer basierte. Dieser verwies auf ein Verfassungsgerichtshoferkenntnis, welches das „Berücksichtigungsgebot“ statuierte: „Daher kann es Fälle geben, in denen landesrechtliche Vorschriften auch auf Gesichtspunkte der Luftreinhaltung Bedacht nehmen oder eine solche Bedachtnahme anordnen, ohne dass jedoch eine selbständige Regelung auf dem Gebiet der Luftreinhaltung erfolgt.“

Nach Rechtsmeinung des Verfassungsdienstes verbleiben „sämtliche luftreinhalterechtliche Maßnahmen, die im Rahmen einer bereichsspezifischen Gefahrenabwehr getroffen werden, jedoch nicht primär die Reinhaltung der Luft bezwecken, als Annexe zu den jeweiligen Kompetenztatbeständen.“

In seiner Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf widmet sich der Verfassungsdienst des Bundes (BKA-VD) auch ausführlich der Frage, ob die Vermeidung **übler Gerüche** vom Kompetenztatbestand der Luftreinhaltung des Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG umfasst ist: Nach der Rechtssprechung des VfGH bis zur 1988 geltenden Rechtslage waren Regelungen bezüglich störenden Geruchs der örtlichen Sicherheitspolizei zuzurechnen und fielen somit in die Kompetenz der Länder. Begründet wurde dies damit, dass die Verhinderung einer Geruchsbelästigung keiner spezifischen Verwaltungsmaterie zugeordnet werden konnte und somit als sicherheitspolizeiliche qualifiziert wurde.

Dies hat sich jedoch nach Ansicht des BKA-VD seit der B-VG-Novelle 1988 für Regelungen zur Gefahrenabwehr im Bereich der Luftreinhaltung (also auch zur Verhinderung übler Gerüche) **geändert**: Zur Ermittlung des Umfanges des Kompetenztatbestandes sind die damaligen Luftreinhaltegesetze und die darauf gestützten Verordnungen von Bedeutung.

„Die Luftreinhaltegesetze der Länder definierten als – grundsätzlich verpönte – Luftverunreinigungen bzw. luftfremde Stoffe insbesondere auch Geruchsstoffe: § 3 des Niederösterreichischen Luftreinhaltegesetzes, 8100-0, § 2 des Oberösterreichischen Luftreinhaltegesetzes, LGBl. Nr. 34/1976; § 1 des Salzburger Luftreinhaltegesetzes, LGBl. Nr. 88/1974; § 3 Abs. 2 des Steiermärkischen Luftreinhaltegesetzes 1974, LGBl. Nr. 128/1974; § 1 des Tiroler Luftreinhaltegesetzes, LGBl. Nr. 68/1973. Einige Bestimmungen der Luftreinhaltegesetze der Länder und der auf diese gestützten Verordnungen trafen noch detaillierte Regelungen gegen die Erregung übler Gerüche (vgl. etwa § 4 Abs. 3 der Oberösterreichischen Luftreinhalteverordnung, LGBl. Nr. 78/1976, §§ 1 bis 3 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Oktober 1975, mit der Bestimmungen über die Lagerung, das Ausbreiten, Ausstreuen, Ausschütten, Zerstäuben und Versprühen bestimmter Stoffe im Freien sowie das Verbot des Verbrennens bestimmter Stoffe im Freien oder in einer nicht hierfür bestimmten Verbrennungsanlage erlassen werden, LGBl. Nr. 182/1975, oder § 4 des Tiroler Luftreinhaltegesetzes, LGBl. Nr. 68/1973).

Nur vereinzelt – in § 3 des Burgenländischen Landes-Polizeistrafgesetzes, LGBl. Nr. 35/1986 – fand die kompetenzrechtliche Zuordnung der Abwehr des örtlichen Gemeinschaftsleben belästigenden Geruches zur örtlichen Sicherheitspolizei in der Gesetzessystematik einen Niederschlag.

So führt *Raschauer* aus: „[In] rechtlich unzweideutiger Weise wird somit der – grundsätzlich bei naturwissenschaftlicher Betrachtungsweise selbstverständliche – Befund klar, dass es sich auch bei der Einbringung von Geruchsstoffen um Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft und damit im weiteren, jedoch verfassungsrechtlich mit umschlossenen Sinn um Luftverunreinigungen handelt. Üble Gerüche und andere Luftverunreinigungen sind daher weder sachlich noch rechtlich-praktisch unterscheidbar“. (*Raschauer*, Erfassung der gemäß Art. VIII der B-VG-Novelle 1988 als partikuläres Bundesrecht in Geltung stehenden Vorschriften auf dem Gebiet der Luftreinhaltung, 12; vgl. weiters *Funk*, Die neuen Umweltschutzkompetenzen des Bundes, in: *Walter* (HG), Verfassungsänderungen 1988 (1989), 71). Durch die Verfassungsnovelle 1988 wurde somit nach Ansicht des Bundeskanzleramtes – Verfassungsdienst die Kompetenz zur Regelung von Maßnahmen zur Vermeidung übler Gerüche aus dem Bereich der örtlichen Sicherheitspolizei in den Bereich der Verwaltungspolizei (Luftreinhaltung, Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG) überführt.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ist daher der Ansicht, dass Regelungen zur Vermeidung übler Gerüche in Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG grundsätzlich eine Kompetenzgrundlage finden.“

Der Vollzug des Bundesluftreinhaltegesetzes wird keine zusätzlichen Kosten verursachen, da die Materien auch bisher einer bundesgesetzlichen, wenn auch nicht bundeseinheitlichen Regelung unterlagen und in mittelbarer Bundesverwaltung wurden.

Besonderer Teil

Zu § 1:

Die vorliegende Bestimmung gibt das Ziel des Gesetzes an, das neben dem Schutz der Menschen auch jenen von Tieren, Pflanzen und Sachen beinhaltet. Sie ist im wesentlichen den ähnlich lautenden Regelungen in den Landesgesetzen nachgebildet.

Zu § 2:

Dieser Paragraph richtet sich an jedermann, dh. an den einzelnen Bürger bis hin zu den Behörden in gleicher Weise.

Abs. 1:

Luftschadstoffe im Sinne des § 2 Abs. 1 IG-L sind Stoffe, die Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft durch Partikel, Gase oder Aerosole bewirken. Auch Geruchsstoffe und Dämpfe sind mitumfasst. Um Rechtslücken zu vermeiden, wurde die gegenständliche allgemeine Formulierung als Auffangklausel eingeführt.

Abs. 2:

Die Vermeidung übler Gerüche ist in zahlreichen Luftreinhaltegesetzen der Länder, aber auch in speziellen Ländergesetzen wie zB Bauordnungen, Kanalgesetze usw. enthalten.

Die vorliegende Bestimmung wurde möglichst weit gefasst, um die in den Ländergesetzen angesprochenen unterschiedlichen Geruchsquellen möglichst umfassend abzudecken. Bei der Bewertung einer allfälligen Beeinträchtigung oder Belästigung durch üble Gerüche wäre neben der rein technischen Machbarkeit der Vermeidung auch das ortsübliche Ausmaß der Geruchsbelastung zu berücksichtigen.

Abs. 3:

Der konsensmäßige Betrieb von Anlagen, die auch nach luftreinhalterrechtlichen Gesichtspunkten genehmigt sind, wird vom Gebot des Abs. 1 und vom Verbot des Abs. 2 nicht erfasst.

Zu § 3:

Insbesondere die Bestimmungen über das Verbrennen von nicht biogenen Materialien außerhalb von Anlagen sind typische luftreinhalterrechtliche Regelungen, die mit der B-VG-Novelle 1988 in die Kompetenz des Bundes gefallen sind.

Mit dieser Bestimmung soll in einer allgemein gehaltenen Regelung im gesamten Bundesgebiet das Verbrennen außerhalb von Anlagen – ausgenommen von biogenen Materialien, das in einem eigenen Gesetz geregelt ist – generell untersagt werden und dadurch für die bisher teils unterschiedlichen Landesregelungen, die zu partikulärem Bundesrecht geworden sind, der notwendige Ersatz geschaffen werden. Gedacht ist vor allem daran, der Gepflogenheit, zB in Osterfeuern Altreifen, Abfälle oder lackier-

tes/beschichtetes Holz mitzuverbrennen, entgegenzuwirken. Rauchen ist nicht unter das Verbrennungsverbot zu subsumieren.

Abs. 2:

Verpflichteter ist der Verursacher des Feuers. Die Anordnung erfolgt durch faktische Amtshandlung. Die Ersatzvornahme ist kostenpflichtig.

Zu § 4:

Abs. 2:

Die Aufgabe der Gemeinde gemäß § 3 Abs. 2 fällt in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, da es sich um eine Angelegenheit handelt, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen ist und auch geeignet ist, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden (118 Abs. 2 B-VG).

Zu § 6:

Es wurde dem Textvorschlag des BMI in der Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf entsprochen.

Zu § 7:

Abs. 2:

Ähnlich wie im § 31 Abs. 2 IG-L wurde eine Ausnahme für das Bundesheer in den Paragraphen „Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften“ übernommen.

Zu § 10:

Mit dieser Bestimmung sollen sämtliche landesrechtlichen Regelungen, die der Luftreinhaltung dienen, ausgenommen für Heizungsanlagen, also all jene Bestimmungen, die durch die B-VG-Novelle 1988 zu partikulärem Bundesrecht geworden sind, aus den diversen Landesgesetzen aufgehoben werden.

Das Kärntner und das Salzburger Luftreinhaltegesetz sind, soweit es Landesrecht betraf, bereits aufgehoben worden; die im Bundesrecht verbliebenen Reste werden nunmehr aufgehoben.

In Anlehnung an die Stellungnahmen einiger Länder und des BKA-VD werden demonstrativ einige Bestimmungen in den Ländergesetzen und Verordnungen aufgezählt, die aufgehoben werden.