

IV. INSTRUMENTE DER UMWELTPOLITIK

1. Kompetenzrechtliche Grundlagen für die Erlassung und Vollziehung einschlägiger Rechtsnormen

1.1. Verfassungsnormen

Der Begriff „Umweltschutz“ ist im Kompetenzkatalog des B-VG nicht expressis verbis genannt; dennoch fällt diese Materie nicht gem. Art. 15 Abs. 1 B-VG ausschließlich in den Aufgabenbereich der Länder, da es sich dabei um einen komplexen, verschiedene Tätigkeiten umfassenden Begriff handelt. Die Zuständigkeit hiezu ergibt sich als Ausfluß der Zuständigkeit zur Regelung der betreffenden Verwaltungsmaterie überhaupt (vgl. VfSlg. 2674/1954 zur kompetenzrechtlichen Einordnung der Materie „Raumordnung“).

Für die Normierung des Umweltschutzes bzw. Vollziehung dieser Normen wichtige verfassungsrechtliche Kompetenzen sind folgende (in Klammer Beispiele für auf Grund dieser Kompetenzen ergangene einfachgesetzliche Regelungen):

Art. 10 Abs. 1 B-VG

Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

2. Äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluß aller Staatsverträge; Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland;
6. Zivilrechtswesen (z. B. Schutz der Nachbarrechte); Strafrechtswesen (StGB-Strafbarkeit der eigenmächtigen Heilbehandlung, der Gefährdung durch ionisierende Strahlen u. a.);
8. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie (GewO 1973 — regelt die gewerbsmäßige Ausübung von Tätigkeiten);
9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Art. 11 fällt; Kraftfahrwesen (KfG 1967 — regelt u. a. Beschaffenheit und Emissionen von Kraftfahrzeugen); Bundesstraßen;
10. Bergwesen (BergG 1975 — regelt u. a. Aufsuchen/Schürfen von Mineralien, Bergpolizei, Staubschädenbekämpfung, Sprengmit-

telzulassung); Forstwesen einschließlich Triftwesen (ForstG — Erhaltung des Waldes, forstliche Raumpläne, Nutzung des Waldes, forstschädliche Luftverunreinigungen, Rodungsbeschränkungen etc.); Wasserrecht (WRG 1959 — Wasserbenutzungsrechte, Schutz und Reinhaltung der Gewässer u. a.); Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zwecke der Schifffahrt und Flößerei; Wildbachverbauung; Bau- und Instandhaltung von Wasserstraßen; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiete; Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlagen auf zwei oder mehrere Länder erstrecken (sonst Art. 12 Abs. 1 Z.5 B-VG; StarkstromwegeG 1968); Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen (Dampfkessel-emissionsG regelt u. a. Emissionen bestimmter Anlagen, Immissionschutz);

12. Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesanitätsdienstes und Rettungswesen (z. B. Reichs-SanitätsG betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes), hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen (bedarf noch einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen Bund und Länder über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten); Veterinärwesen (u. a. diverse Gesetze zur Tierseuchenbekämpfung); Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle (LMG 1975 — u. a. Bestimmungen zur Verhinderung gesundheitsschädlicher Zusammensetzung von Nahrung, Geschirr, Kleidung, Kinderspielzeug).

Art. 12 Abs. 1 B-VG

Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

3. Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedlung (FlurverfassungsgrundsatzG und AusführungsgG

der Länder streben u. a. eine geordnete Entwicklung des ländlichen Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraumes an);

4. Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge (PflanzenschutzG regelt u. a. Handel/Einfuhr von Schädlingsbekämpfungsmitteln).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang Art. 15 Abs. 8 B-VG, wonach in diesen Angelegenheiten dem Bund das Recht zusteht, die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften wahrzunehmen.

Art. 14 und Art. 14a B-VG (land- und forstwirtschaftliches Schul und Erziehungswesen)

Die Erziehung zum Gedanken des Umweltschutzes fällt grundsätzlich in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz des Bundes (Schulorganisationsgesetz-Lehrpläne), bei land- und forstwirtschaftlichen Schulen auch in den Aufgabenbereich der Länder.

Art. 15 Abs. 1 B-VG

Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.

Auf Grund dieser Generalklausel unterliegen alle Angelegenheiten, die nicht unter einen Kompetenztatbestand der Art. 10—14a B-VG fallen, der Gesetzgebung und Vollziehung der Länder, z. B. Raumordnung, Bauwesen, Abfallbeseitigung, Natur- und Landschaftsschutz, Jagd- und Fischereiwesen.

Art. 15a B-VG

Bund und Länder können untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen.

Derartigen Verträgen käme bzw. kommt im Bereich des Umweltschutzes besondere Bedeutung zu; z. B. Vereinbarung über die Einsparung von Energie, Vereinbarung über den höchstzulässigen Schwefelgehalt im Heizöl, Immissionsgrenzwerte.

Art. 17 B-VG

Durch die Bestimmungen der Art. 10—15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt.

Die Bundesverfassung sieht also für die Privatwirtschaftsverwaltung keine Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern vor. Sowohl der Bund wie auch die Länder können daher in diesem Bereich fördern, Anträge vergeben u. ä.

Art. 102 Abs. 2 B-VG

Folgende Angelegenheiten können im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden:

Waren und Viehverkehr mit dem Ausland, Verkehrswesen, Bergwesen, Regulierung und Instandhaltung der Donau, Wildbachverbauung, Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen.

Abs. 4

Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die im Abs. 2 bezeichneten Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen.

Abs. 7

Ergibt sich in einzelnen Gemeinden die Notwendigkeit, wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung besondere Maßnahmen zu treffen, so kann der zuständige Bundesminister mit diesen Maßnahmen für die Dauer der Gefährdung eigene Bundesorgane betrauen.

Art. 103 B-VG

In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden.

Art. 118 Abs. 2 B-VG

Der eigene Wirkungsbereich (der Gemeinden) umfaßt . . . alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.

Die Gemeinden unterliegen dabei der Aufsicht des Bundes und des Landes (Art. 119a Abs. 1 B-VG):

Abs. 3

Der Gemeinde sind zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

örtliche Sicherheitspolizei, Flurschutzpolizei, örtliche Gesundheitspolizei, örtliche Baupolizei, örtliche Raumplanung (Aufgaben: z. B. Abwehr ungebührlichen Lärms, Müllbeseitigung, Ortsbildpflege).

Abs. 6

In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr oder zur Beseitigung von das örtliche Gemeinschaftsleben störenden Mißständen zu erlassen sowie deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären.

Abs. 7

Die Rückübertragung von Kompetenzen der Gemeinden an den Bund oder an das Land ist möglich (z. B. die Beaufsichtigung bei der Errichtung des AKW Zwentendorf).

Art. 119 Abs. 1 B-VG

Der übertragene Wirkungsbereich umfaßt die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Landes zu besorgen hat (z. B. Mitwirkung bei der Bekämpfung von Epidemien und an-

steckenden Krankheiten, im Bereich des Gewässerschutzes, der Wasserversorgung und -entsorgung, Aufgaben nach den Pflanzenschutzgesetzen, im Rahmen der Bodenreform, Ausstellung von Tierpässen u. v. a.).

1.2. Beispiele für gesetzliche Ausführungen

1.2.1. Gewerbeordnung 1973

Sieht u. a. Errichtungs- und Betriebsbewilligungen für gewerbliche Betriebsanlagen unter Beachtung von Leben und Gesundheit der potentiell Betroffenen, Belästigungen der Nachbarn durch Geruch, Lärm, Rauch, Staub, Erschütterungen, Einwirkungen auf die Beschaffenheit von Gewässern u. a. vor.

1.2.2. Abfallbeseitigung

Gesetzgebung in dieser Materie grundsätzlich Landessache, Vollziehung durch die Gemeinden (oder Gemeindeverbände) im eigenen Wirkungsbereich.

Beseitigung von Sonderabfall und gefährlichem Sonderabfall nach dem Sonderabfallgesetz: Soweit solcher Abfall bei vom Bundesgesetzgeber zu regelnden Tätigkeiten anfällt (mit vielen Ausnahmen) in Gesetzgebung Bundessache, wird in mittelbarer Bundesverwaltung (Landeshauptmann — Bezirksverwaltungsbehörde) vollzogen.

„Unrat“ im Wald: Gesetzgebung Bund (ForstG), Vollziehung Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich nach Anordnung durch die Bezirksverwaltungsbehörde.

Radioaktive Abfälle: Beseitigung angeordnet durch (Bundes-) StrahlenschutzG, Strahlenschutzverordnung, Vollziehung nach Anordnung und Bezeichnung eines geeigneten Ortes durch die Bezirksverwaltungsbehörde.

1.3. Schwierigkeiten einheitlicher Rechtsgestaltung

Die vorstehende Aufzählung von Kompetenznormen, die für den Bereich des Umweltschutzes maßgebend sind, erhebt keinen An-

spruch auf Vollständigkeit; sie soll aufzeigen, welche Schwierigkeiten dort, wo (bundesweit) einheitliche Regelungen von Maßnahmen des Umweltschutzes erforderlich wären, diesen Maßnahmen entgegenstehen, da eine Vielzahl von Kompetenzbestimmungen zum Tragen kommen und sich dadurch Probleme der Koordinierung ergeben. Insbesondere sind in dieser Aufzählung solche Kompetenzen nicht enthalten, denen nur bei Vorliegen bestimmter Umstände Bedeutung zukäme (z. B. Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, Schaffung von Gebietsgemeinden).

Die Frage der Finanzierung ist bei der Regelung der Verwaltungsmaterie „Umweltschutz“ von besonderer Bedeutung; eine Darstellung der hierfür maßgeblichen Bestimmungen der Finanzverfassung und der Bundesverfassung würde jedoch den Rahmen dieser Aufstellung sprengen.

Aus der kursorischen Darstellung der Kompetenz- und Rechtslage zum Umweltschutz ergibt sich schon, daß eine Vielfalt von umweltschutzrelevanten Normen des Bundes und der Länder bestehen, die aus der Sicht der Zielsetzung „Umweltschutz“ nicht immer zum gleichen Ergebnis führen, weil durch die jeweilige Gesetzgebung und/oder Vollziehung unterschiedliche Interessenabwägungen erfolgen (z. B. verschiedene Bewilligungsverfahren für die Errichtung von Kraftwerken). Verschärft wird diese Situation noch durch die (nach der Gesichtspunktetheorie des Verfassungsgerichtshofes mögliche) Regelung des gleichen Sachverhaltes unter verschiedenen Kompetenztatbeständen (z. B. können Regelungen über die Begrenzung von Schwefeldioxid-Emissionen auf Grund mehrerer Kompetenztatbestände des Bundes sowie auf Grund verbleibender Zuständigkeiten der Länder im Rahmen der Generalklausel erfolgen). Koordinierungsprobleme treten daher sowohl zwischen dem Bund und den Ländern wie auch zwischen den in Frage kommenden Bundeseinrichtungen (vor allem Bundesministerien) auf.

Dazu kommt noch die Möglichkeit der Gebietskörperschaften, im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen; so gibt es etwa einander überschneidende Untersuchungen zu den Themen Schadstoffbelastungen von Luft/Wasser in den gleichen Regionen, die zum Teil vom Bund (und dort auf Grund der Kompetenzzersplitterung unter Umständen wieder von mehreren Ressorts), zum Teil von den Ländern stammen.

In diesem Zusammenhang ist noch festzuhalten, daß sich umweltpolitische Regelungen zwangsläufig nicht auf Österreich beschränken

dürfen. Den Umweltschutz betreffende zwischenstaatliche Vereinbarungen im Verfassungsrang bestehen derzeit nicht.

Diese Kompetenzzersplitterung erschwert — neben dem Problem der Kosten des Umweltschutzes und den damit im Zusammenhang stehenden Fragen des Finanzausgleiches — das Zustandekommen umweltpolitischer Maßnahmen (vor allem von überregionaler Bedeutung).

Der Ansicht Panholzers, daß ein Kompetenzproblem im Umweltschutz nicht bestehe, weil die meisten umweltschützerischen Aktivitäten dem Ziel der Erhaltung und Sicherung der Volksgesundheit dienen und daher im Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 „Gesundheitswesen“ ihre rechtliche Grundlage fänden, kann nicht beigeplant werden: Der Volksgesundheit dienenden Maßnahmen beziehen sich nämlich notwendig auf den Menschen, während der Umweltschutz viel früher einsetzt und nur eine seiner Folgen die Gesundheit der Menschen sein soll. So hat der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 3650/1959 ausgeführt, daß der allgemeine Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gegen Schäden durch ionisierende Strahlen eine Angelegenheit des Gesundheitswesens ist; in diesem Erkenntnis ist weiters ausgeführt, daß Maßnahmen der Staatsgewalt, die der Abwehr von Gefahren für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung dienen, zur Sanitätspolizei und damit zum Gesundheitswesen gehören, es sei denn, daß eine für eine bestimmte andere Kompetenzmaterie allein typische Abart dieser Gefahr gekämpft wird.

Dagegen dient etwa die umweltpolitische Maßnahme der Reinhaltung der Gewässer u. a. dem Fremdenverkehr und der Fischereiwirtschaft wie auch dem Naturschutz, wo hingegen die Versorgung mit sauberem Trinkwasser als Maßnahme der Volksgesundheit auch durch Wasseraufbereitungsanlagen sichergestellt werden könnte.

Die mit BGBl. Nr. 175/1983 eingeführte Bundeskompetenz des Art. 10 Abs. 1 Z. 12 „Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen“ kann der Bund derzeit noch nicht wahrnehmen: gem. Art. II der genannten Novelle kann nämlich ein Bundesgesetz betreffend Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen, erst nach Inkrafttreten einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 15a B-VG) über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten erlassen werden. Die Beratungen über eine sol-

che Vereinbarung dauern noch an, wobei sich Probleme nicht nur bei der gemeinsamen Festlegung von Grenzwerten, sondern auch bei der Interpretation dieses Kompetenztatbestandes ergeben.

Eine weitergehende Änderung der Bundesverfassung, die bundesweit einheitliche Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes ermöglichen würde, findet derzeit nicht die Zustimmung der Länder.

Literatur:

- Gutachten des interministeriellen Komitees für Umweltschutz aus dem Gebiet des Umweltrechtes entsprechend der Entschliessung des Nationalrates vom 14. März 1972.
Investitionsplanung und Raumordnung, RILL/SCHÄFFER, ÖROK Schriftenreihe Nr. 17.
Kommunale Forschung in Österreich:
Nr. 23 FRÖHLER/PINDUR — Ausgewählte Rechtsprobleme des Umweltschutzes, darin PANHOLZER „Das Kompetenzproblem im Umweltschutz“, Seite 131 ff.
Nr. 26 JABORNEGG/RUMMEL/STRASSER, Privatrecht und Umweltschutz
Nr. 28 Haiden/BUCHEGGER, Umweltschutz als Aufgabe der Gemeinden
Nr. 36 JABORNEGG/STRASSER, Nachbarrechtliche Ansprüche als Instrument des Umweltschutzes
Nr. 37 BUCHEGGER, Zur gesetzlichen Regelung von Umweltstandards
Nr. 39 FRÖHLER/PINDUR, Ökonomische und rechtliche Fragen der Abfallbehandlung
Rechtsvorschriften zu Umweltschutz und Raumordnung, Institut für Stadtforschung/Dr. Werner Robert SVOBODA, Manz, Loseblattausgabe

2. Umweltplanung

2.1. Allgemeines

Ist die ordnungsstaatliche Überwachungsverwaltung ihrem Wesen nach auf die Korrektur von Fehlentwicklungen und Fehlverhalten eingestellt, ist im daseinsvorsorgenden Wirtschafts- und Leistungsstaat zur effizienten Erfüllung der Staatsaufgaben die Erstellung von Konzepten zur Wirtschafts- und Sozialgestaltung erforderlich. Der Prozeß der „Planung“ bzw. sein Produkt, der „Plan“, treten demnach als Handlungsformen der Staatstätigkeit in den verschiedensten Bereichen auf, kann doch grundsätzlich nur planvolles Vorgehen den Anforderungen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprechen. Wegen der inhaltlichen und formalen Vielfalt des Planungsphänomens kann aber nicht von einem begrifflich feststehenden Planmodell (mit gleichbleibenden Entstehungskriterien, Rechtswirkungen usw.) ausgegangen werden; nach einer typologischen Analyse der vorhandenen Planbeispiele sind nachfolgende Kriterien in der Regel für einen Plan kennzeichnend: Demnach sind Pläne zukunftsorientiert, sie wollen künftiges (Entscheidungs-)Verhalten in Richtung bestimmter Planungsziele beeinflussen, steuern