

A n t r a g

der Abgeordneten Stangler, Romeder, Amon, Anzenberger,  
Baueregger, Dr. Bernau, Blochberger, Dipl. Ing. Berl,  
Buchinger, Cipin, Diettrich, Gindl, Ing. Kellner, Kien-  
berger, Kirchmair, Kurzbauer, Laferl, Mantler, Dipl. Ing.  
Molzer, Platzer, Prokop, Rabl, Reischer, Reiter, Dipl.  
Ing. Robl, Rohrböck, Schoiber, Steinböck, Weissenböck  
und Wittig

betreffend den Gesetzesbeschluß des NÖ Landtages vom  
31. Jänner 1974 über den Umweltschutz und die Umweltge-  
staltung in Niederösterreich (NÖ Umweltschutzgesetz).

Der Landtag von Niederösterreich hat am 31. Jänner 1974  
einen Gesetzesbeschluß über den Umweltschutz und die  
Umweltgestaltung in Niederösterreich (NÖ Umweltschutz-  
gesetz) gefaßt.

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 26. März  
1974 beschlossen, gegen diesen Gesetzesbeschluß gemäß  
Art. 98 Abs. 2 B-VG Einspruch zu erheben. Zur Einspruchs-

begründung, die diesem Antrag beiliegt, ist folgendes festzustellen:

Zu Z 1.:

Die Bundesregierung begründet ihren Einspruch u.a. damit, daß der Gesetzesbeschluß von einer Regelung der Frage, welche behördlichen Aufgaben zu besorgen sind, absieht. Er enthalte bloß eine formalgesetzliche Delegation, behördliche Maßnahmen zu ergreifen. Auch aus der demonstrativen Aufzählung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung ergibt sich keine nähere Determinierung der behördlichen Aufgaben, weil die Aufzählung des § 2 lediglich allgemein gehaltene Begriffe enthält und weil sie zwischen Maßnahmen behördlichen Charakters einerseits und solchen privatwirtschaftlichen Charakters andererseits nicht unterscheidet.

Die Bundesregierung setzt sich nun schon des öfteren nicht mit den Möglichkeiten der Abgrenzung von Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen die Materien betreffen, die heterogener Art sind, auseinander. Der Umweltschutz, und darin liegt die Abgrenzungsschwierigkeit, berührt nach unserer bundesstaatlichen Verfassung die Zuständigkeitsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Tatsache,

daß das Bundesverfassungsgesetz in den Kompetenzartikeln 10 bis 12 keinen Umweltschutztatbestand kennt, erschwert die verfassungsrechtliche Abgrenzung umsomehr. Das Fehlen einer ausdrücklichen Erwähnung einer bestimmten Sachmaterie im Kompetenzkatalog des Bundesverfassungsgesetzes schließt insoferne die Unterstellung unter einen anderen Kompetenztatbestand aus, als begrifflich Umweltschutzmaßnahmen von den in den Kompetenztatbeständen 10 bis 12 B-VG enthaltenen Sachmaterien erfaßt werden.

Im § 1 des Gesetzesbeschlusses wird normiert, was im Sinne desselben unter dem Begriff Umweltschutz und Umweltgestaltung zu verstehen ist. Die Beantwortung der Frage, welche behördlichen Aufgaben im Sinne des Gesetzesbeschlusses zu besorgen sind, ergibt sich aus dem Zusammenhang mit § 3. Wollte man der Meinung der Bundesregierung folgend die Frage, welche behördlichen Aufgaben in Vollziehung des Gesetzesbeschlusses zu besorgen sind, beantworten, müßte man einen Katalog von Maßnahmen aufstellen, die sich begrifflich mit § 1 decken und aus dem Vollziehungsbereich des Landes herrühren. Die Aufstellung eines solchen Kataloges ist aber nicht zielführend, weil die Materie Umweltschutz und Umweltgestaltung schon ihrer Natur nach zeitbedingt ständigen

Änderungen unterworfen ist und daher immer wieder zu Maßnahmen des Landesgesetzgebers herausfordert. Dies gilt, wie im § 2 demonstrativ aufgezählt, für Maßnahmen der Lärmbekämpfung und der Luftverschmutzung. Der Katalog wäre daher nie vollständig und die rechtspolitische Zielsetzung des Gesetzesbeschlusses, wie sie aus dem Motivenbericht hervorgeht, in Frage gestellt.

In Anbetracht der geschilderten Abgrenzungsproblematik und den rechtspolitischen Zielsetzungen verbleibt daher keine andere Möglichkeit, als diese heterogene Materie gegenüber anderen Rechtsbereichen in abstrakter Weise abzugrenzen. § 1, in Verbindung mit § 3 verstanden, bietet der Vollziehung die Möglichkeit, die speziellen behördlichen Aufgaben des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung zu erkennen, weil es sich ausschließlich um die behördliche Tätigkeit aus dem Landesvollziehungsreich handelt, so z.B. auf dem Gebiete des Naturschutzrechtes, des Baurechtes, der Raumordnung, der Müllbeseitigung usw. Aus diesen materiellrechtlichen Vorschriften ergeben sich die behördlichen Aufgaben, die Maßnahmen des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung darstellen. Es tritt durch den Gesetzesbeschluß auch keine Änderung in den Zuständigkeiten innerhalb der Landesvollziehung ein. Die Zielsetzungen des Gesetzes-

beschlusses liegen vornehmlich in der Koordination, dieser auf viele Sachmaterien verstreuten behördlichen Maßnahmen, der Schaffung von Hilfsmitteln in Form der Umweltschutzanstalt und der Umweltschutzdokumentation.

Behördliche Maßnahmen die der Geschäftsführer gemäß § 5 zu besorgen hat, sind aus dem Gesetzesbeschluß unmittelbar nicht ableitbar, sondern ergeben sich aus allfälligen künftigen, dem Umweltschutz und der Umweltgestaltung spezifisch dienenden Rechtsvorschriften. Die NÖ Umweltschutzanstalt ist nach dem Gesetzesbeschluß so konstruiert, daß ihr behördliche Aufgaben übertragen werden können. Solche spezifische Aufgaben ergäben sich etwa aus Landesgesetzen, die die Bekämpfung der Luftverschmutzung oder des Lärms zum Gegenstand haben (vgl. auch Motivenbericht zu § 2 Z.2 und 3 auf Seite 9 und 10).

Da nun der behördliche Bereich durch § 1 in Verbindung mit § 3 Abs.1 - wie dargestellt - abgegrenzt erscheint, ergibt sich, daß alle anderen Aufgaben bzw. Maßnahmen dem Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung zuzuzählen sind. Dadurch ist auch der Einwand der Bundesregierung, daß privatwirtschaftliche Maßnahmen des Landes auf dem Gebiete der Pflege der Gewässer und deren Schutz vor Verunreinigung, im Gesetzesbeschluß keine normative

Deckung finden, nicht stichhältig. Im übrigen darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß im Gesetzesbeschluß sich kein Anhalt dafür bietet, daß die Besorgung dieser Aufgabe mit Mitteln der Hoheitsverwaltung erreicht werden soll und außerdem im Motivenbericht ausdrücklich auf den privatwirtschaftlichen Bereich hingewiesen wird.

Es ist daher keineswegs so, wie die Bundesregierung vermeint, daß die abstrakte Abgrenzung - eine andere ist in Anbetracht dieser Materie nicht denkbar - der Vollziehung keine nähere Richtschnur gibt, die den behördlichen Tätigkeitsbereich der Vollzugsorgane auf den Landeskompetenzbereich beschränkt. Die Formulierung des § 3 läßt, wenn man sich den Wortlaut vergegenwärtigt: "Die in Vollziehung dieses Gesetzes zu besorgenden Aufgaben ..... sind ..... ausschließlich solche aus dem Vollziehungsbereich des Landes" gar keine andere Auslegung zu, als daß es sich um behördliche Umweltschutz- bzw. Gestaltungsmaßnahmen handeln muß, die aus dem Landesvollziehungsbereich herrühren.

Es ist nach all dem nicht verständlich, daß der Gesetzesbeschluß gegen das im Art.18 Abs.1 B-VG enthaltene

Legalitätsprinzip verstoßen sollte, das doch beinhaltet, daß die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf. Im Gegenteil, der Gesetzesbeschluß erfüllt das Legalitätsprinzip auch auf dem Sektor der Privatwirtschaftsverwaltung.

Die Bundesregierung beanstandet die Formulierung "sofern bundesgesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen" und vermeint, daß durch sie eine Grenze nur gegenüber den jeweils bestehenden Vorschriften auf der Stufe einfacher Bundesgesetze, nicht jedoch gegenüber dem verfassungsgesetzlich umschriebenen Bundeskompetenzbereich festgelegt wird. Wie schon mehrmals darauf hingewiesen, bietet § 3 durch seine Aussage, daß es sich nur um Angelegenheiten handeln kann, die aus dem Vollziehungsbereich des Landes herrühren, eine absolute Grenze gegenüber dem verfassungsgesetzlich umschriebenen Bundeskompetenzbereich. Diese weitere Einschränkung wäre an sich nicht notwendig gewesen, wenn nicht der Geschäftsführer der NÖ Umweltschutzanstalt als Behörde I. Instanz instituiert worden wäre. Dies wird ganz deutlich im Motivenbericht zu § 3 ausgesagt. Er lautet nämlich:  
"Der Anwendungsbereich wird hinsichtlich der behördlichen Aufgaben des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung eingeschränkt auf Angelegenheiten, die in den Voll-

ziehungsbereich des Landes fallen. Der Zwischensatz "sofern bundesgesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen" dient der verfassungskonformen Auslegung dieses Gesetzes vor allem in Angelegenheiten der Art.11 und 12 B-VG, da als Behörde I.Instanz der Geschäftsführer der NÖ Umweltschutzanstalt vorgesehen ist."

Die Antragsteller sind daher der Meinung, daß sich aus dem Gesetzesbeschluß hinlänglich inhaltliche Anhaltspunkte dafür ergeben, daß seine Regelung im Landeskompetenzbereich verbleibt.

Zu Z.2.:

Die Bundesregierung zieht unter Hinweis auf § 18 Abs.1 Z.5 und § 18 Abs.2 Z.5 des Finanzausgleichsgesetzes 1973 (FAG 1973) den Schluß, daß § 14 des Gesetzesbeschlusses verfassungsrechtlich bedenklich ist, weil an die Stelle der im § 18 FAG 1973 vorgesehenen Empfänger, nämlich das Land und die Gemeinden, die NÖ Umweltschutzanstalt tritt. Sie argumentiert mit den Materialien des Gesetzesbeschlusses in welchen auf die Bestimmungen des FAG 1973 hingewiesen wird. Weiters vermeint sie, daß nach der

Konstruktion des vorliegenden Gesetzentwurfes ferner Beträge nach den zitierten Bestimmungen des FAG 1973 offenbar auch für solche Zwecke verwendet werden sollen, für die das FAG 1973 im § 18 Abs.2 Z.5 eine Sonderregelung enthält.

Diesem Gedankengang der Bundesregierung kann nicht gefolgt werden. Der § 14 des Gesetzesbeschlusses sagt nur aus, daß das Vermögen der NÖ Umweltschutzanstalt u.a. durch Zweckzuschüsse des Bundes gebildet wird. Diese Aussage hat keine normative Wirkung und zwar ebenso wenig wie jene, daß das Vermögen durch Mittel des Landes nach Maßgabe des jeweiligen Voranschlages gebildet wird. Die vom Bund gewährten Zweckzuschüsse gemäß § 18 Abs.1 Z.5 FAG 1973 sind letztlich Landesmittel, die an eine Gegenleistung (Grundleistung der empfangenden Gebietskörperschaft) des Landes gebunden sind und für bestimmte Zwecke zu verwenden sind. Gemäß § 18 Abs.3 FAG 1973 obliegt dem Bund nur die Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Bundeszuschüsse. Aus dem Gesetzesbeschluß kann nicht abgeleitet werden, daß - wie von der Bundesregierung behauptet wird - der Empfänger nicht das Land, sondern die NÖ Umweltschutzanstalt ist. Das Land kann und wird auch diese Mittel, ganz oder teilweise, bei der NÖ Umweltschutzanstalt zum Einsatz bringen, weil diese

ihre Aufgaben auf dem Sektor des Umweltschutzes besorgt. Diese von den Antragstellern vertretene Meinung findet schon im Motivenbericht zu § 14 ihren Niederschlag. Darin wurde zu Recht der Vollständigkeit halber auf das FAG 1973 hingewiesen. Es wäre aber völlig verfehlt, aus diesem Hinweis dem § 14 Z.1 einen Sinn beizumessen, der durch seine Formulierung überhaupt nicht zum Ausdruck kommen kann. Die Bundesregierung mißt dem Motivenbericht zu § 14 bei ihrer kritischen Betrachtung eine wesentlich größere Bedeutung bei, als dies bei ihrer Beurteilung der §§ 1 und 3 der Fall ist.

Wenn auch die Zweckzuschüsse des Bundes letztlich, soweit es um die Verfügungsmöglichkeit geht, als Landesmittel zu betrachten sind, rühren sie dennoch vom Bund her. Dagegen sind die nach § 14 Z.2 des Gesetzesbeschlusses bezeichneten Finanzmittel solche, die ausschließlich vom Land herrühren. Die Unterscheidung der Z.1 und 2 des § 14 des Gesetzesbeschlusses ist auch aus der Sicht des § 18 Abs.3 FAG 1973 zu verstehen. Es ist auch die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß der Bund in Zukunft generell Zweckzuschüsse zur Förderung des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung gewährt.

Die Meinung der Bundesregierung, daß auch anstelle der

Gemeinden als Empfänger im Sinne des § 18 des FAG 1973 die NÖ Umweltschutzanstalt tritt, ist ebensowenig begründbar, wie dies hinsichtlich des Landes als Empfänger der Fall ist. Der Gesetzesbeschluß schließt jedenfalls nicht aus, daß sowohl das Land, als auch die Gemeinden zur Besorgung ihrer Aufgaben auf dem Gebiete des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung Finanzmittel in die NÖ Umweltschutzanstalt einbringen. Die NÖ Umweltschutzanstalt, als Körperschaft des öffentlichen Rechtes, ist, wie aus § 4 des Gesetzesbeschlusses hervorgeht und wie auch im Motivenbericht zu dieser Bestimmung des näheren erläutert wird, dazu berufen, durch Land und Gemeinden zur Besorgung ihrer Aufgaben in diesen Bereichen in Anspruch genommen zu werden.

Bei aller Würdigung der von der Bundesregierung vorgebrachten Bedenken kann nicht gefunden werden, daß § 14 des Gesetzesbeschlusses in irgendeiner Weise in das Finanzausgleichsrecht eingreifen könnte.

Die Feststellung der Bundesregierung: "In Niederösterreich stehen zwar Landesgesetze in Geltung, die in finanzausgleichsrechtlicher Hinsicht zu gleichartigen Bedenken Anlaß gegeben haben, ohne daß die Bundesregierung gegen die entsprechenden Gesetzesbeschlüsse Einspruch erhoben hätte. Der vorliegende Gesetzesbe-

schluß zeigt aber, daß die finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen über Zweckzuschüsse immer mehr unterlaufen werden. Auch darin ist eine Gefährdung von Bundesinteressen zu erblicken." gehört offensichtlich nicht zum Einspruchstenor gemäß Art.98 Abs.2 B-VG. Dies deshalb, weil sie mit dem gegenständlichen Gesetzesbeschluß in keinem kausalen Zusammenhang steht und daher als Motivation für die Haltung der Bundesregierung im Verfahren nach Art.98 Abs.2 B-VG zu anderen Gesetzesbeschlüssen des NÖ Landtages zu werten ist.

Außerhalb der Darlegungen zum Einspruch der Bundesregierung vertreten die Antragsteller die Ansicht, daß die Problematik der Abgrenzung von neuen Rechtsmaterien, die begrifflich nicht als Kompetenztatbestände genannt sind oder die wegen ihrer Komplexität nicht ohne weiteres einem Kompetenztatbestand des Bundesverfassungsgesetzes zugeordnet werden können, zwischen den gesetzgebenden Gebietskörperschaften erörtert und verfassungskonforme Abgrenzungsmöglichkeiten gesucht werden sollten. Die moderne Entwicklung in allen Bereichen der Gesellschaft hat den Bund, die Länder und die Gemeinden vor völlig neue Aufgaben gestellt, die auch gesetzgeberische Maßnahmen erfordern. Die Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes rührt aus einer Zeit her, in der solche

Aufgaben nicht angefallen sind. Es ist daher unbedingt erforderlich, bei der Abgrenzung neuer zu bewältigender Materien, Grundsätze zu entwickeln, die eine kompetenzrechtliche Flexibilität auf dem Boden der geltenden Bundesverfassung zulassen.

Die Gefertigten stellen daher den

A n t r a g :

Der Hohe Landtag wolle beschließen:

- "1. Der vom Landtag in seiner Sitzung am 31. Jänner 1974 gefaßte Gesetzesbeschluß über den Umweltschutz und die Umweltgestaltung in Niederösterreich (NÖ Umweltschutzgesetz) wird gemäß Art. 22 des Landesverfassungsgesetzes für das Land Niederösterreich in der Fassung von 1930 wiederholt.
2. Die Landesregierung wird aufgefordert, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen."

Der Herr Präsident wird ersucht, diesen Antrag dem  
GEMEINSAMEN FINANZ- UND GESUNDHEITSAUSSCHUSS zur Vorbe-  
ratung zuzuweisen.