

## Problematik der österreichischen Umweltschutzgesetzgebung

H. J. PINDUR

Vor ungefähr 5 Jahren, es sind sogar genau 5 Jahre, fand nach einer spektakulären Aufklärungskampagne die Weltkonferenz über die menschliche Umwelt in Stockholm statt. „Umweltschutz“, ein bis dahin wenig bekanntes Wort, war in aller Munde, und es war geradezu beängstigend, wie sich alles mit dieser neuen Problematik auseinandersetzte.

Stockholm ist vorüber. Diejenigen, die dort waren, hatten ein bißchen das Gefühl, auf der falschen Konferenz zu sein; schon von der Einleitung her: Entwicklungsförderung und Entwicklungsproblematik wurden mehr erwähnt als Umweltschutz.

Inzwischen verdrängten neue Probleme scheinbar oder tatsächlich die Umweltproblematik aus der Priorität unserer Aufmerksamkeit. Speziell wirtschaftskonjunkturpolitische Entwicklungen erweckten den Anschein, als wäre das eben eine einmal aktuell gewesene Situation, wie viele, die da kommen und gehen.

Das berechtigt doch ein wenig zu der Frage, wie das wirklich ist. Ich will das Privileg, hier vor Ihnen zu stehen, ausnützen, um meine sehr persönliche Meinung zu sagen: Die Herausforderung des Umweltschutzes ist die sekuläre Frage der Gegenwart. Und von der Art ihrer Lösung wird es abhängen, ob wir am Wegkreuz der Menschheitsgeschichte die Richtung einschlagen zu einer nie geahnten Lebensqualität — die Chancen sind einzigartig — oder ob wir durch dummes Verharren in lieb gewordenen Gewohnheiten andere Entscheidungen setzen, die zwar nicht unmittelbar wirksam werden, aber dafür umso unvermeidlicher. Vielleicht werden wir sie selber gar nicht zu spüren bekommen, umsoweniger können wir eine solche Entscheidung vor unseren Kindern und späteren Nachkommen verantworten. Und diese Erkenntnis, meine Damen und Herren, zeigt uns eine deutlich sichtbare Gefahr. In der Umweltproblematik ist eine der großen Gefahren für die Entwicklung der Menschheit die Dummheit. Ich meine das keineswegs scherzhaft und auch nicht im Sinne des mittelalterlichen „tumb“, der

sensorischen Begrenztheit, sondern ich meine Dummheit als intellektuelle Leistung, die sich darin äußert, daß man zuerst sehr lange und intensiv nachdenkt und dann das Falsche macht. Und diese Gefahr multipliziert das Risiko, daß die falschen Umweltentscheidungen getroffen werden, und deshalb können wir nur hoffen, daß die gleichgültige Menschheit durch Kleinkatastrophen — das mag geradezu makaber klingen — aufgerüttelt wird, ehe unvermeidbare Großkatastrophen Schäden bewirken, die irreparabel sind.

Umwelt und Umweltproblematik stellen uns vor politische Entscheidungen. — Es ist nicht so, lassen Sie sich das von niemand erzählen, daß die Entscheidung zwingend vorgegeben ist. Wir haben durchaus ein Kompromiß zu machen in unseren Entscheidungen zwischen den Gefahren der Umweltbelastungen, die wir zu tolerieren bereit sind, und den Gefahren der Zivilisation. In Wirklichkeit ist die Problematik nicht anders geworden, seit der erste Vormensch das Feuer in seine Höhle getragen hat und mit den Freuden der behaglichen Wärme und der Zubereitung seiner Speisen auch Rauch und Ruß ertragen mußte. Er hat also sein Kompromiß schließen müssen. Es haben sich nur die Dimensionen geändert. Der Entscheidungsspielraum ist natürlich auch nicht so breit, wie es uns erscheinen mag. Wir können unsere Entscheidungen nicht allein treffen. Wir sind abhängig von internationalen Entwicklungen, in die wir in einem zunehmenden Maß eingebettet sind, und wir müssen wohl auch im Inland dafür sorgen, daß keine aus der Umweltpolitik entspringenden Wettbewerbsverzerrungen eintreten. Dennoch, eine gewisse politische Entscheidungsmöglichkeit ist vorhanden, und es werden nun einmal politische Entscheidungen in der Regel in die Form von Gesetzen gebracht, oder in Normen. Ich glaube wirklich nicht, daß man Umweltpolitik nur durch Gesetze machen kann. Aber ohne Gesetze, meine Damen und Herren, wird es auch nicht gehen.

Erlauben Sie mir nach dieser Einleitung einen kühnen Sprung zu der Frage: „Wie ist es mit der österreichischen Umweltgesetzgebung?“ Ist so etwas überhaupt vorhanden? Es gibt immerhin viele Untersuchungen, die je nach der selbstgewählten Begriffsbestimmung feststellen, es seien zwischen 200 und 500 Gesetze, die sich in Österreich auch mit Umweltschutz beschäftigen.

Unsere Verfassung ist von der Idee der Priorität der Länder in einem Bundesstaat ausgegangen und hat sich bei der Kompetenzregelung der Technik befließigt aufzuzählen, was dem Bund zukommt und dann mit einer Generalklausel zu sagen, was nicht dem Bund zugewiesen wurde „verbleibt“, darauf legen die Förderalisten großen Wert, in der Zuständigkeit der Länder. Diese Regelung geht auf frühere Vorbilder zurück, entstand aber konkret

etwa im Jahre 1920, also unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg. Man hat damals bewußt darauf verzichtet, die Kompetenzen zu definieren, man hat sie nur genannt, und der Verfassungsgerichtshof, wiederholt als Richter über die Bedeutung der einzelnen Worte in den Kompetenzbestimmungen aufgerufen, konnte schließlich nicht anders als zu sagen: Man muß eben untersuchen, was man seinerzeit darunter verstanden hat, und daraus entstand die sogenannte „Versteinerungstheorie“

Was bedeutet das für unser Problem?

Das bedeutet, daß man die Vorsorge für eine zuträgliche Umwelt in den einzelnen Rechtsmaterien als Bestandteile antrifft, man hat sie als Annex dieser Materien zu sehen. Das ist etwa im Gewerberecht die traditionell mit Gewerbeentscheidungen verbundene Rücksicht auf Nachbarn und Anrainer. Das Wasserrecht, das wurde heute schon ausgeführt, enthält neben dem wirtschaftlichen Umgang mit diesem köstlichen Element umweltschützende Bestimmungen. Das Baurecht reguliert auch den störenden Lärm, der vom Baugeschehen ausgeht. Mit einem Wort, das komplexe Gebiet des Umweltschutzes hängt rechtlich an sehr vielen Materien — immer wieder mit einem kleinen Zipfel — und was übrig ist, was dort nicht zugeordnet werden kann, „verbleibt“ in der Zuständigkeit der Länder.

Das ist eine durchaus mögliche Zuständigkeitskonstruktion. Es erscheint denkbar, daß durch diese Teilregelungen — ich würde meinen, eher zufällig — ein sinnvolles Ganzes entsteht. Das hat befriedigt, solange diese Teilbereiche, jeder für sich einen Sinn ergeben haben. Aber heute erscheint es uns nicht mehr sinnvoll, daß man moderne Umweltkonzepte legislativ umsetzt, indem man bei ein paar Dutzend Materien jeweils ein bißchen etwas regelt. Das zeichnet sich auch in der Rechtsentwicklung anderer Staaten ab. Jedenfalls finden sich heute sehr viele umweltbezogene Vorschriften in den einzelnen Rechtsmaterien. Der Herr Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft hat heute schon zutreffend auf die vortreffliche Regelung hingewiesen, die das Bundesforstgesetz enthält. Wir begrüßen diese Regelung außerordentlich, können aber doch eine gewisse Reaktion nicht unterdrücken, wenn wir sehen, daß aufgrund moderner österreichischer Gesetze rechtlich die Bäume des Waldes in bezug auf die Umwelt besser geschützt sind als die Menschen in ihrer Gesundheit. Darüber hinaus brauche ich wohl keine weiteren Daten über den nicht ganz befriedigenden Charakter der gegenwärtigen Umweltrechtssituation zu liefern.

Was müßte man also — maßvoll und ohne revolutionäre Ideen — anstreben? Es wurde bereits bei dieser Tagung in bezug auf das Wasser gesagt: Wenn wir uns den Lernprozeß, der sich in Zusammenhang mit der Erkenntnis der Umweltproblematik auf der ganzen Welt abgespielt hat,

anschauen, dann finden wir einen Übergang von immissionsorientierten Entscheidungen zu echten Emissionsgrenzen.

Ursprünglich, als einem bewußt wurde, daß gewisse Entwicklungen nicht so weitergehen können, also in der ersten Phase der Bewußtseinsbildung, sind die Verantwortlichen immer davon ausgegangen, wir müßten Gefahren abwenden, die auf uns zukommen, weil sich die Dinge im Biotop zu sehr konzentrieren. Wir müssen die Konzentration der Schadstoffe im Biotop überwachen. Und ehe noch etwas passieren kann, müssen wir den Entwicklungen Einhalt gebieten. Wir müssen regulierend eingreifen. Wobei das Eingreifen natürlich immer ein Zugriff auf die Emission ist. Sehr bald ist man daraufgekommen, daß es in Wirklichkeit nur eine Grundattitüde gibt. — Die gilt auch für das Wasser, das wurde heute schon ausgeführt. — Vermeidbare Emissionen müssen unterbleiben!

Es ist sicher ein Problem: Was ist vermeidbar? Ist das technologisch zu verstehen? Ist auf die wirtschaftliche Erträglichkeit Rücksicht zu nehmen? Zugegeben, hier ist noch manches unklar. Dennoch wissen wir heute, und wir haben dafür internationale Beispiele: Vermeidbare Emissionen müssen unterbunden werden!

Wir glauben, daß dazu ein gesetzliches Instrumentarium notwendig ist, das sich an einheitlichen Ideen orientiert. Ein Mindestmaß an emissionsbezogenen Normen mit bundeseinheitlicher Gültigkeit, die den verschiedenen Kategorien von Emittenten nach gleichem Maß Opfer auferlegen. Nicht nach der gleichen Menge, denn die Emission eines kalorischen Kraftwerks ist nun einmal mengenmäßig nicht mit dem gleichen Maß zu messen wie die Staubemission eines Zementwerkes oder die  $\text{SO}_2$ -Emission aus der Einzelofenheizung. Daß man aber das gleiche Maß an Einschränkungen, das gleiche Maß an Solidaritätspflicht auferlegt, das ist machbar. Und damit komme ich zu einem Rückblick auf das, was ich einleitend gesagt habe, dort wo ich von der politischen Entscheidung gesprochen habe. Die politische Entscheidung, so groß oder so klein der Gestaltungsspielraum im einzelnen sein mag, die politische Entscheidung ist mit der ersten Fixierung einer Emissionsgröße in Wirklichkeit konsumiert. Von da weg sind wir nämlich gezwungen, uns nach der Opfergleichheit zu orientieren.

Wie sieht es dabei mit der heute schon mit Recht ins Treffen geführten Immissionsüberwachung aus? Hier mögen die Dinge bezüglich Luft und Wasser ein klein wenig unterschiedlich sein, prinzipiell sind sie aber gleich. Wir müssen einfach die Immissionen darauf überwachen, ob es uns gelingen ist, durch emissionsminimierende Maßnahmen unerträgliche oder unerwünschte Immissionswerte von Schadstoffkonzentrationen zu verhindern. Solche könnten nämlich dennoch, etwa durch eine zufällige Konfiguration

oder durch den schon erwähnten Summationseffekt entstehen. Dazu ist ein umfassendes Überwachungsnetz Voraussetzung. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit mit der Raumplanung unerlässlich: Wenn wir aus Immissionsgründen an standortgebundenen Emissionsquellen rühren müssen, weil wir unmittelbar an der Grenze des Erträglichen oder Erwünschten sind, ist das immer sehr diffizil. Deshalb müssen wir Schwellwerte verbauen, um die Verantwortlichen rechtzeitig zu warnen. So lustig ist das ja nicht, einmal zugestandene Emissionswerte einschränken zu müssen, weil die Zahl der Emittenten, die in dasselbe Kleinklima abgeben, zu groß ist oder weil es für das Gewässer einfach zu viel geworden ist.

Ich muß noch ein Wort über die Emissionen sagen. Einer der Gründe, warum wir nach einheitlichen Kriterien für Emissionen vorgehen müssen — ich betone müssen! — liegt darin, daß wir keine ortsgebundenen „Emissionsguthaben“ dulden dürfen. Das hätte nämlich die ganz eigenartige Wirkung, die Schadstoffe möglichst gleichmäßig zu verteilen. Und das ist ganz gewiß nicht der Sinn einer modernen Umweltpolitik.

Wir brauchen also ein Mindestmaß an Normen für eine Emissionsminimierung, die nach einheitlichen Gesichtspunkten, gesamtösterreichisch erfolgt, ein Mindestmaß an Normen für eine Immissionsüberwachung, verbunden und in engem Kontakt mit der Raumordnung und Raumplanung und mit der Möglichkeit, Abwehrmaßnahmen durchzuführen — eine Art Umweltalarm. Dann nämlich, wenn es uns trotz aller Vorsicht mißlungen ist, das Entstehen unerwünschter Immissionen zu verhindern. Dabei können und werden diese Immissionsgrenzen nicht bundeseinheitlich sein. Hier muß man auf die Raumnutzung Bedacht nehmen und für ein Industriegebiet etwa andere Maßstäbe anwenden als für ein Erholungsgebiet.

Das, meine Damen und Herren, streben wir an. Verbunden damit noch ein Verfahren zur Prüfung der Umweltverträglichkeit. — Ich stelle das einfach nur in den Raum. — Dieses mindeste Gesetzgebungsprogramm ist nicht realisierbar, ohne Kompetenzfragen vorher zu klären.

Der Herr Bundesminister hat gesagt, er hätte vergessen, über Kompetenzfragen zu reden, doch ist das unvermeidlich in diesem Zusammenhang. Leider schafft das Unruhe zwischen den Ressorts des Bundes und zwischen Bund und Ländern. Um dieses Konzept zu realisieren, werden gewisse bescheidene Kompetenzkorrekturen zwischen den Bundesministerien, aber auch zwischen Bund und Ländern unvermeidlich sein. Wir glauben, daß das Forderungsprogramm 1976 der Bundesländer eine günstige Gelegenheit wäre, auch diese Frage anzupacken, ein Paket zu schnüren und auf höchster Entscheidungsebene zu überlegen: Wer macht was zweckmäßiger und zielführender? Wer sich danach orientiert, muß deshalb keineswegs an den

grundlegenden Strukturen und Prinzipien unserer Verfassung, dem föderalistischen Prinzip oder auch an der Verteilung des Schwergewichtes zwischen Bund und Ländern ernsthafte Verschiebungen verlangen.

Wir brauchen aber vielleicht noch eher eine Korrektur der Zuständigkeit zwischen den Bundesministerien, denn was der Gesetzgeber mit der Errichtung des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz gemacht hat, kann nur ein erster Schritt sein. Sonst wäre es eine Aufforderung an das Gesundheitsministerium, unverdrossen das Vergeblische zu versuchen.

Alle Minister, die vorher Zuständigkeiten im Umweltschutz hatten, haben diese behalten. Und dazwischen setzte man nun einen, der da heißt „für Umweltschutz“, und von dem erhofft die öffentliche Erwartung, er werde jetzt alle Probleme lösen. — Und dem hat man aufgetragen zu „koordinieren“ was immer das sein mag. Die Verwaltung erschöpft sich nach einer noch immer geltenden, wenn auch immer fragwürdiger werdenden Lehre in der Erlassung von generellen Verwaltungsakten, also Verordnungen und individuellen, also Bescheiden. Das Ministerium kann auf dem Gebiet des Umweltschutzes aufgrund der geltenden Gesetzeslage weder Verordnungen noch Bescheide erlassen. Es dient dann als Buhmann der Nation, wenn irgendwo mit der Umwelt etwas nicht in Ordnung ist. Und bei sorgfältiger Zeitungslektüre kann man entnehmen, was die anderen in ihren Bereichen des Umweltschutzes jeweils tun und was das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz eigentlich koordinieren soll. Das kann doch nicht der Sinn dieser Konstruktion auf Dauer sein.

Ich möchte wirklich nicht den Eindruck erwecken, es gehe nur darum, einem einmal geschaffenen Ministerium einen Sinn zu verleihen. Aber es muß einmal gesagt werden. Man ist bei einer vernünftigen Überlegung möglicherweise auf halbem Weg steckengeblieben. Und dieses Regelungen, deren Notwendigkeit so überzeugend vor jedem steht, der sich damit nur ein klein wenig beschäftigt hat, lassen sich eben nur dadurch realisieren, daß man ein Staatsorgan mit diesem Mindestmaß an Zuständigkeiten ausstattet. Es muß gar nicht unbedingt das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz sein. Es kann jedes Staatsorgan sein. Nur einer muß es sein, und wenn es schon ein Bundesministerium gibt, das sich mit Gesundheit und Umweltschutz befaßt, wäre es eigentlich naheliegend, dieses entsprechend auszurüsten.

Daß diese Überlegungen nicht ganz abwegig sind, beweist uns die Entwicklung in vergleichbaren Staaten, in denen man auch die Probleme des Ressortegoismus, Possessivismus und der überkommenen Struktur kennt, nämlich in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, die uns im Föderalismus bestimmt nicht nachstehen.

Wir haben Grund anzunehmen, daß eine Entwicklung unterwegs ist, die es uns möglich machen wird, unserem gesellschaftlichen Auftrag besser zu entsprechen.

Wir haben das Pech, daß dieses Ministerium — was den Umweltschutz betrifft — zu einem Zeitpunkt gegründet wurde, wo die erste Euphorie des Umweltschutzes im Abklingen begriffen war. Eine Zeit, in der andere vergleichbare Staaten ihre grundlegende Umweltschutzgesetzgebung formuliert haben, war für uns verloren. Als wir uns so weit aufgerafft haben, daß wir Konzepte zur Diskussion stellen konnten, war die Bereitschaft nicht mehr da — von verbalen Beteuerungen abgesehen. Und jetzt entsteht in der Spitzenpolitik, wenn ich das so ausdrücken darf, und zwar in allen politischen Richtungen, eine Art schlechtes Gewissen, ein Gefühl, daß man hier etwas versäumt hat. Dementsprechend gibt es Bestrebungen, im Zusammenwirken zwischen dem Bundeskanzleramt und unserem Haus, unter Beteiligung des interministeriellen Komitees für Umweltschutz eine Gesetzestroika vorzubereiten, eine Verfassungsänderung in Verbindung mit dem Forderungsprogramm der Bundesländer, eine Änderung des Bundesministeriengesetzes und ein Gesetz mit hoheitsrechtlichen Bestimmungen des Umweltschutzes, das sind etwa Emissions- und Immissionsbegrenzungen, Umweltverträglichkeitskontrolle usw. Neben dieser Troika, die zusammengehört, wäre das Projekt eines verfassungsrechtlich kompetenzunabhängigen Abfallwirtschaftsgesetzes, das eine Verbindung von hoheitlichen Maßnahmen des Bundes im Bereich seiner Zuständigkeit und von Förderungsmaßnahmen darstellt, auszuarbeiten.

Eine Entschließung des Nationalrates vom 4. November 1976 fordert die Bundesregierung auf, einen Bericht vorzulegen, mit welcher Zuständigkeit das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz ausgestattet werden soll, damit es seine Aufgaben sinnvoll erfüllen kann. Diese Entschließung des Nationalrates gibt uns Hoffnung, daß wir in absehbarer Zeit Verständnis dafür finden werden, wie wir unsere eigentlich schon ziemlich genau bekannten, konzipierten, wiederholt vorgebrachten Vorschläge durchsetzen.

Ich habe schon mondial eine „Hoffnung“ verbalisiert, daß die Willensbildung der Welt, wenn es notwendig ist, durch Teilkatastrophen beschleunigt werden möge statt durch Großkatastrophen unmöglich gemacht zu werden.

Ich habe, ich glaube es war 1975 in Innsbruck, über umweltrechtliche Zuständigkeit gesprochen, und da hat ein Journalist einer Tiroler Zeitung

geschrieben, man würde sich noch über die Zuständigkeit der Umweltschutzgesetzgebung streiten, wenn es gar keine Umwelt mehr zu schützen gibt  
Soweit sollten wir es nicht kommen lassen!

Anschrift des Verfassers: Sekt. Chef Dr. Herb J. PINDUR, Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, Sektion III, Stubenring 1, A-1011 Wien.



# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Wasser und Abwasser](#)

Jahr/Year: 1976-1977

Band/Volume: [1976-1977](#)

Autor(en)/Author(s): Pindur Herbert J.

Artikel/Article: [Problematik der österreichischen Umweltschutzgesetzgebung 21-28](#)