

3. Höhe der Grenzwerte

Dass die Grenzwerte nicht beliebig hoch sein dürfen, stellt der Wortlaut der Kompetenzbestimmung klar. Denn sie dient der Bekämpfung »von *gefährlichen*⁸³⁸ Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen«. Dem Wortlaut nach müssen die Grenzwerte also so hoch festgesetzt werden, dass ihre Überschreitung eine gefährliche Belastung der Umwelt hervorrufen kann.⁸³⁹ Werden die Grenzwerte so niedrig angesetzt, dass ihre Überschreitung die Umwelt gar nicht oder bloß ungefährlich belastet, darf die Kompetenz trotz ihrer Überschreitung nicht herangezogen werden.⁸⁴⁰ Die Höhe der Grenzwerte richtet sich mithin nicht alleine nach dem Belieben der Parteien der Art 15 a B-VG-Vereinbarung. Bund und Länder haben sich bei der Festlegung der Grenzwerte an dem Gefahrenbegriff⁸⁴¹ iSd Kompetenz zu orientieren.⁸⁴² Nur Grenzwerte, deren Überschreitung eine Gefahr für Schutzgüter des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG begründet, aktualisieren im Falle ihrer Überschreitung die Kompetenz. Ansonsten sind ergriffene Maßnahmen nicht der Immissionsgrenzwertekompetenz zu unterstellen: Wurden nämlich zu niedrig festgesetzte Grenzwerte überschritten und trifft der Bund Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung, vermag Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG den Maßnahmen keine kompetenzrechtliche Unbedenklichkeit zu verschaffen.

4. Regionale Differenzierungen

Fraglich ist, ob die Immissionsgrenzwerte für das gesamte Bundesgebiet zu gelten haben, oder ob regional unterschiedliche Grenzwerte zulässig sind.

Weder der Wortlaut der Kompetenzbestimmung noch der AB legen nahe, dass die Kompetenz zwingend einheitliche Grenzwerte für das gesamte Bundesgebiet voraussetzt. Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG gestattet es, in einer Art 15 a B-VG-Vereinbarung gem Art II der B-VG-Novelle 1983

838 Hervorhebung hinzugefügt.

839 BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 39; ähnlich HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 230 ff.

840 Ähnlich BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 39; ähnlich HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 230.

841 Siehe dazu S 169 ff.

842 BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 39.

regional unterschiedliche Immissionsgrenzwerte vorzusehen und im Falle der Überschreitung eines regionalen Grenzwerts Gegenmaßnahmen zu treffen.⁸⁴³

HEINZ PETER RILL leitet hingegen aus der Vorgabe, dass mit der Überschreitung der Grenzwerte eine Gefährdung von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder lebloser Substanz einhergehen muss, ab, die Immissionsgrenzwerte müssten für das gesamte Bundesgebiet einheitlich festgesetzt werden. Denn regional unterschiedliche Immissionsgrenzwerte »entspräche[n] nicht der [...] erforderlichen Orientierung am Schutzgut ›Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie Substanz lebloser körperlicher Sachen«.⁸⁴⁴ Diese Ansicht berücksichtigt den – vielfältige Schutzobjekte erfassenden – Umweltbegriff⁸⁴⁵ iSd Kompetenz und die mitunter regional unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen Immissionen und anderen Umwelteinflüssen zu wenig. Denn es ist bspw denkbar, dass bestimmte Schutzobjekte, deren Schutz niedrigere Grenzwerte erfordert – zB Tiere und Pflanzen – nicht überall in Österreich vorkommen. Es ist also nicht auszuschließen, dass für den Schutz der Umwelt iSd der Kompetenz in bestimmten Regionen niedrigere Grenzwerte erforderlich sind, während anderswo höhere Werte ausreichen.

5. Verschiedene Arten von Immissionsgrenzwerten

Ferner ist zu untersuchen, ob es die Kompetenz lediglich zulässt, einen Grenzwert pro Schadstoff festzulegen, oder ob auch Grenzwerte verschiedener Höhe zulässig sind. Der Vorteil unterschiedlich hoher Grenzwerte liegt darin, dass je nachdem, ob ein höherer oder niedrigerer Grenzwert überschritten wird, unterschiedlich intensive Gegenmaßnahmen vorgesehen werden können.

Zunächst schließt der Wortlaut der Kompetenz die Festsetzung mehrerer Grenzwerte keineswegs aus. Gem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG können gefährliche Umweltbelastungen aus der »Überschreitung von Immissionsgrenzwerten«⁸⁴⁶ bekämpft werden. Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG verwendet

843 HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 29; BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 40; aA HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 230.

844 HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 230.

845 Siehe dazu S 167 ff.

846 Hervorhebung hinzugefügt.

die Pluralform »*Immissionsgrenzwerte*«. Daraus ist jedenfalls keine Beschränkung auf einen Grenzwert pro Schadstoff abzuleiten.⁸⁴⁷

Für die Zulässigkeit verschieden hoher Grenzwerte spricht vor allem auch, dass die Kompetenz lediglich voraussetzt, dass mit der Überschreitung der Grenzwerte eine Gefahr einhergehen muss.⁸⁴⁸ Bei der Festlegung der Grenzwerte ist also – damit ihre Überschreitung zu einer Aktualisierung der Kompetenz führt – nur die aus dem Gefahrenbegriff abzuleitende Mindesthöhe beachtlich. Die Gebietskörperschaften sind jedoch frei, höhere als die mindestens erforderlichen Grenzwerte zu vereinbaren. Dieser Gestaltungsspielraum der Parteien der Art 15a B-VG-Vereinbarung betreffend die Grenzwerte legt die Zulässigkeit mehrerer Grenzwerte pro Schadstoff nahe; ihre Überschreitung führt freilich nur zur Anwendbarkeit der Kompetenz, sofern die Grenzwerte die aus dem Gefahrenbegriff des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG abzuleitende Mindesthöhe aufweisen.

Für dieses Ergebnis spricht ferner, dass es sich bei der Beurteilung der Gefahrenlage um eine Wertentscheidung handelt.⁸⁴⁹ Die Gefahrenlage kann nämlich nicht naturwissenschaftlich exakt bestimmt werden. Gerade diesen Unwägbarkeiten kann durch die Festlegung verschieden hoher Grenzwerte begegnet werden.⁸⁵⁰ Denn so wird die Anpassung der Intensität der Gegenmaßnahmen an die jeweilige Gefahrenbeurteilung erleichtert. Für die Überschreitung höherer Grenzwerte können intensive Gegenmaßnahmen vorgesehen werden. Werden hingegen die niedrigeren Grenzwerte erreicht, können gelindere Gegenmaßnahmen vorgesehen werden.

6. Festlegung von Grenzwerten für THG

Wird die Kompetenz für den Klimaschutz herangezogen, ergibt sich für die Festlegung der Grenzwerte mithin folgende Vorgangsweise: Die Vertragsparteien haben zu eruieren, welche Schutzgüter iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG durch die Erderwärmung, ab welcher Konzentration von THG in der Atmosphäre gefährdet sind. Um rational begründbar zu sein, hat die Einschätzung auf Expertisen nach dem Stand der

847 Vgl auch BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 38.

848 Zum Gefahrenbegriff der Kompetenz siehe S 169 ff.

849 Siehe dazu S 174 f.

850 So auch HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 30 f.

Naturwissenschaften zu beruhen. Die ermittelte kleinste Konzentration, die noch eine Gefahr begründet, entspricht dem minimal zulässigen Immissionsgrenzwert für THG in der Luft. Den Gebietskörperschaften steht es auch frei, einen höheren Grenzwert festzulegen. Solche höheren Grenzwerte können freilich dazu führen, dass vorhandenen Gefahren nicht mithilfe dieser Kompetenz begegnet werden darf.

Den Vertragsparteien ist es auch gestattet, regional unterschiedliche Grenzwerte festzulegen.⁸⁵¹ Freilich ist dies für Zwecke des Klimaschutzes von untergeordneter Bedeutung. Denn beim Klimaschutz geht es nicht darum, zu hohe örtliche THG-Konzentrationen zu verhindern, sondern den THG-Anteil in der Atmosphäre insgesamt zu stabilisieren und im Idealfall wieder abzusenken. Emittierte THG verteilen sich in der Atmosphäre gleichmäßig; bloß lokal erhöhte THG-Konzentrationen bleiben nicht dauerhaft bestehen. Für den Klimaschutz bieten sich also hauptsächlich für das gesamte Bundesgebiet einheitliche Grenzwerte an.

Potentiell für die Klimapolitik attraktiv ist die Möglichkeit, mehrere Immissionsgrenzwerte für ein THG festzusetzen. Denn für die Überschreitung verschiedener Grenzwerte können auch verschiedene Maßnahmen vorgesehen werden. So ist es möglich, für die Überschreitung niedriger Grenzwerte weniger einschneidende Gegenmaßnahmen festzulegen und erst für die Überschreitung höherer Grenzwerte intensive Gegenmittel zu normieren.

G. »Maßnahmen zur Abwehr« iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG

1. Der Abwehrbegriff

a. »Abwehr« bereits eingetretener oder zeitnahe eintretender Umweltbelastungen

Unter »Abwehr« versteht der allgemeine Sprachgebrauch »das Abwehren von etwas« oder auch die »Verteidigung gegen etwas«.⁸⁵² Der Begriff »Abwehr« wird also gemeinhin iZm zeitnahen Bedrohungen gebraucht. Der

851 Siehe S 178 f.

852 *Duden online*, Begriff »Abwehr« <<http://www.duden.de/rechtschreibung/Abwehr>> (4.7.2012).

Wortlaut spricht eher dafür, dass die Kompetenz keine Maßnahmen zur Vermeidung erst in längerer Zeit auftretender gefährlicher Belastungen der Umwelt erlaubt.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Kompetenz die Phrase »Maßnahmen zur Abwehr« verwendet. Dieser Finalbezug legt es nahe, bei der Beurteilung, welche Zeitnähe der Umweltbelastung die Kompetenz voraussetzt, auch einzubeziehen, welche Zeitspanne erforderlich ist, bis ergriffene Gegenmaßnahmen wirken. Denn dem Wortlaut nach sind Maßnahmen zulässig, welche die Umweltbelastung *abwehren*, also verhindern.

Berücksichtigt man beide Aspekte, ist für die Beurteilung, ob eine gefährliche Belastung der Umwelt iSd Kompetenz unmittelbar bevorsteht, auf die Relation zwischen der Dauer bis zum Eintritt der gefährlichen Umweltbelastung und der Zeit abzustellen, die vergeht, bis ergriffene Gegenmaßnahmen wirken können.⁸⁵³ Die Umweltbelastung muss verglichen mit der Dauer bis zur Wirkung etwaiger Gegenmaßnahmen zeitnahe drohen.

Im AB wird ausgeführt: *»Auf Grund dieser neuen Zuständigkeit wird es in Zukunft zweifelsfrei möglich sein, konkreten und möglichen Gefährdungen der Umwelt mittels geeigneter Maßnahmen entgegenzutreten. Im Bereich der ›prophylaktischen‹ Umweltpolitik bleibt jedoch die bisherige Rechtslage weitgehend bestehen.«*⁸⁵⁴ Die Kompetenz soll also keine bloßen Vorsorgemaßnahmen gestatten.⁸⁵⁵ Jedoch können auf Grund von Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG *»konkrete und mögliche Gefährdungen der Umwelt«* bekämpft werden. Auch dem AB zufolge soll die Kompetenz also Maßnahmen zur Bekämpfung von Umweltbelastungen erlauben, die entweder schon vorhanden – mithin *»konkret«* – sind oder wenigstens zeitnahe auftreten werden, also *»möglich«* sind.⁸⁵⁶

Um Maßnahmen auf Grund der Immissionsgrenzwertekompetenz ergreifen zu dürfen, ist es daher nicht zwingend erforderlich, dass die Umweltbelastung bereits eingetreten ist. Im Übrigen bezweckt die Kompetenz den Schutz der Umwelt. Hätte der Bund mit Maßnahmen

853 Vgl auch BENJAMIN DAVY, Gefahrenabwehr 366f betreffend den zeitlichen Horizont der Beurteilung der Gefährlichkeit von Anlagen.

854 AB 1450 BlgNR 15. GP 2.

855 THOMAS HORVATH, RFG 2009, 40.

856 THOMAS HORVATH, RFG 2009, 40.

zuzuwarten, bis eine bereits als bevorstehend wahrgenommene Umweltbelastung tatsächlich auftritt, liefe das diesem Zweck zuwider.⁸⁵⁷

b. Kein »prophylaktischer« Umweltschutz

Dass auf Grund des Abwehrbegriffs eine gewisse Zeitnähe der gefährlichen Umweltbelastung erforderlich ist, um sie bekämpfen zu dürfen, legt der AB nahe; denn darin wird ausgeführt »im Bereich der »**prophylaktischen**«⁸⁵⁸ *Umweltpolitik* [bleibe] die *bisherige Rechtslage weitgehend bestehen*.«⁸⁵⁹ Unter dem Adjektiv »prophylaktisch« versteht der allgemeine Sprachgebrauch »vorbeugend« und »dazu dienend, etwas Unerwünschtes zu verhindern.«⁸⁶⁰ Beide Bedeutungen legen es nahe, dass prophylaktische Maßnahmen nur gegen Übel ergriffen werden, die gerade nicht zeitnahe drohen. Bleibt dem AB zufolge die Kompetenzlage für den prophylaktischen Umweltschutz unverändert, so spricht dies für ein Verständnis, wonach die Immissionsgrenzwertekompetenz nur gegen zeitnahe Umweltbelastungen herangezogen werden darf. Dass die Kompetenzlage der prophylaktischen Umweltpolitik »weitgehend« erhalten bleibt, indiziert, dass auch gewisse Bereiche des vorsorgenden Umweltschutzes unter die Immissionsgrenzwertekompetenz fallen. Darunter sind jene Maßnahmen zu verstehen, die gegen gefährliche Umweltbelastungen ergriffen werden dürfen, die zeitnahe drohen.⁸⁶¹

c. Die Abwehr des Klimawandels

Um die Kompetenz für den Klimaschutz heranziehen zu dürfen, muss eine gefährliche Belastung der Umwelt durch die Überschreitung der festzulegenden Grenzwerte für THG zeitnahe drohen. Für dieses Erfordernis kommt es nicht alleine darauf an, wie viel Zeit bis zum Eintritt der gefährlichen Belastung der Umwelt noch vergehen wird. Es ist auch zu berücksichtigen, wie viel Zeit notwendig ist, bis die gegen die

857 HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 15; so auch MARTIN KIND, Umweltschutz 104.

858 Hervorhebung hinzugefügt.

859 AB 1450 BlgNR 15. GP 2.

860 *Duden online*, Begriff »prophylaktisch« <<http://www.duden.de/rechtschreibung/prophylaktisch>> (9.7.2012).

861 Vgl S 181 f.

Umweltbelastung zur Verfügung stehenden Maßnahmen überhaupt zu deren Beseitigung beitragen können.

Das Ansteigen der weltweiten Durchschnittstemperatur wegen der Emission von THG durch den Menschen ist kein plötzlich auftretendes Phänomen, sondern ein sich wenigstens über einige Jahrzehnte hinziehender Prozess. Es ist derzeit noch nicht in großem Umfang möglich, klimaschädliche Gase aus der Atmosphäre abzuschneiden, um sie andernorts zu binden und so aus der Luft zu entfernen.⁸⁶² Den Anteil dieser Gase in der Atmosphäre zu senken oder wenigstens zu stabilisieren, kann daher nur durch eine Reduktion ihrer Emissionen erreicht werden. Wie fortwährende Emissionen nur langsam zur Erderwärmung führen, stabilisieren oder senken Emissionsreduktionen die Durchschnittstemperaturen nur langsam. Für den Klimaschutz bedeutet dies: Auch wenn noch einige Jahrzehnte vergehen müssen, damit die Auswirkungen der globalen Erwärmung tatsächlich eintreten, droht diese gefährliche Belastung der Umwelt dennoch iSd Kompetenz zeitnahe. Denn die zur Verfügung stehenden Maßnahmen gestatten es nicht, den Anteil der THG in der Atmosphäre kurzfristig zu senken.

2. Der Maßnahmenbegriff

a. Die Offenheit des Katalogs zu Gebote stehender Maßnahmen

Das Versteinerungsprinzip ist zur Auslegungen der »Maßnahmen« iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG nicht anzuwenden.⁸⁶³ Vielmehr ist der Zweckbezug der Maßnahmen zu berücksichtigen: Maßnahme iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG ist, was geeignet ist, eine gefährliche Belastung der Umwelt aus der Überschreitung eines mittels einer Art 15 a B-VG-Vereinbarung festgelegten Immissionsgrenzwertes zu bekämpfen.⁸⁶⁴ Diese Auffassung bestätigt der AB, wird doch dort ausgeführt: »Auf Grund dieser neuen Zuständigkeit wird es [...] zweifelsfrei möglich sein, [...] Gefährdungen der Umwelt mittels **geeigneter**⁸⁶⁵ Maßnahmen entgegenzutreten.«⁸⁶⁶

862 Vgl S 138 f.

863 Siehe S 165 ff.

864 BERND-CHRISTIAN FUNK, Bundeszuständigkeit 37; ähnlich HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 31 f; aA HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 226, der für eine versteinemde Auslegung plädiert.

865 Hervorhebung hinzugefügt.

866 1450 BlgNR 15. GP 2.

Weiters heißt es im AB: »Für Maßnahmen solcher Art [Anm: zur Abwehr gefährlicher Umweltbelastungen] sollen dem Entwurf folgend, *alle Zuständigkeiten*⁸⁶⁷ der Länder auf den Bund übergehen.«⁸⁶⁸ Eine inhaltliche Beschränkung der Maßnahmen iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG hat der Verfassungsgesetzgeber mithin nicht vorgenommen. Der Maßnahmenbegriff des Immissionsgrenzwertetatsbestands ist also offen. Eingeschränkt wird der Umfang zulässiger Maßnahmen freilich durch den Gefahren-⁸⁶⁹ und den Abwehrbegriff⁸⁷⁰ des Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG.

b. Die Immissionsgrenzwertekompetenz und das Anlagenrecht

Fraglich ist, ob es die Immissionsgrenzwertekompetenz auch erlaubt, ein spezifisches Anlagenregime zur Abwehr von Umweltbelastungen zu erlassen. Wegen der Offenheit⁸⁷¹ des Maßnahmenbegriffs der Immissionsgrenzwertekompetenz sind anlagenrechtliche Regelungen nicht per se unzulässig.⁸⁷²

(i.) Neuanlagen

Zu untersuchen ist zunächst, ob die Erlassung einer besonderen Bewilligungspflicht für Neuanlagen eine »Maßnahme zur Abwehr« iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG sein kann; mithin ist zu prüfen, ob ein Genehmigungsregime für Neuanlagen auch als Abwehrmaßnahme iSd Kompetenz qualifiziert werden kann. Für die Qualifikation als Abwehrmaßnahme kommt es darauf an, dass die gefährliche Umweltbelastung entweder bereits eingetreten ist oder verglichen mit der Dauer bis zur Wirkung zur Verfügung stehender Gegenmaßnahmen zeitnahe drohen muss.⁸⁷³ Liegt bereits eine gefährliche Umweltbelastung vor, ist eine Bewilligungspflicht für Neuanlagen als zulässige Abwehrmaßnahme zu qualifizieren.⁸⁷⁴ Droht eine gefährliche Umweltbelastung erst, ist zu prüfen,

867 Hervorhebung hinzugefügt.

868 1450 BlgNR 15. GP 2.

869 Siehe S 169 ff.

870 Siehe S 181 ff.

871 Siehe S 184 f.

872 HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 16; BERND-CHRISTIAN FUNK, ZfV 1986, 528; HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 227.

873 Siehe S 181 ff.

874 So auch HARALD STOLZLECHNER, Umweltschutz-Kompetenz 16; BERND-CHRISTIAN FUNK, ZfV 1986, 528; aA HEINZ PETER RILL, ZfV 1984, 227.