

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

bzw. einschränken (finale Programmierung) und bezeichnen in der Regel auch die zur Erreichung dieser Ziele einzusetzenden Maßnahmen bzw. Mittel (nach den Prinzipien der Mittel-Ziel-Adäquanz bzw. der Folgeverantwortung). Innerhalb des zeitlichen Rahmens zur Zielverwirklichung bedarf es auch der Festlegung von Zielprioritäten; Planung zeichnet sich nämlich durch besondere Koordinationsbedürfnisse aus — die Verwirklichung der verschiedenen Planungsziele (mehrere Planungsträger) erfordert häufig wechselseitige Abstimmung.

Pläne müßten grundsätzlich als Steuerungsinstrument für alle Staatsfunktionen eingesetzt werden, soweit sie nicht bloß als interne Richtlinie erstellt werden. Wenn Außenwirkungen entfaltet werden sollen, muß durch gesetzliche Regelung der Hauptelemente des Planungsvorganges (Zuständigkeit, Verfahren, Aufgaben, Richtlinien bzw. Ziele und Mittel der Planung) rechtsstaatlichen Mindestanforderungen entsprechen. Eine allgemeine Verpflichtung zur Publizität von Planungen (sofern eine solche nicht ohnehin gesetzlich vorgesehen ist) besteht nicht; die frühzeitige Veröffentlichung eines Planungsvorhabens kann zwar den Betroffenen bessere Interessenverfolgung ermöglichen, andererseits mit Gesichtspunkten der Effizienz und Raschheit der Planung im Widerspruch stehen.

Pläne stehen grundsätzlich unter dem Vorbehalt von Änderungen, die auf Grund gewandelter Planungsgrundlagen, besserer Einsichten oder neuer (politischer) Absichten vorgenommen werden. Der Gedanke des Vertrauensschutzes fordert andererseits eine gewisse Konstanz planerischen Vorgehens oder zumindest eine Entschädigung der Betroffenen für die durch Planänderung erwachsenen wirtschaftlichen Nachteile (Planungsgewährleistungsanspruch).

2.2. Umweltschutz als Planungsaufgabe des Staates

Dem Leitbild vorausschauender Umweltvorsorge im Interesse der Sicherung der Lebensgrundlagen künftiger Generationen entspricht die, ebenfalls zukunftsorientierte, Forderung nach Umweltschutzplanung; dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß der Schutz der Umwelt eine maßgebliche Verhaltensmaxime für jedermann sein sollte und die Verwirklichung dieser Zielsetzung in wesentlichen Bereichen vom Verhalten Privater abhängt. Abgesehen von der notwendigen Beachtung zwingender verfassungsrechtlicher Schranken, wie

Kompetenzverteilung, Grundrechtskatalog, Rechtsstaatlichkeit usw., wäre bei (verbindlichen) Maßnahmen der Umweltplanung jedenfalls auch immer in gesellschaftlicher Hinsicht zu beachten, inwieweit dadurch soziale und wirtschaftliche Verhältnisse bzw. Vorgänge betroffen oder verändert werden.

Neben einzelnen (sektoralen) Planungen hinsichtlich der Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden), sonstiger Umweltschutzgüter (Tier- und Pflanzenwelt, Ruhe) oder umweltrelevanter Produkte, tritt zunehmend die Forderung nach ökologischer Gesamtbetrachtung, welche auf die vernetzten Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Organismen und den Umweltfaktoren eingeht. Typisch für die Umweltplanung ist weiters die rasche Veränderung einzelner Planungsgrundlagen durch die Entwicklungen der Technologie bzw. neue Erkenntnisse über die Folgen von Umweltbelastungen; Probleme der Plangewährleistung sind hier daher besonders intensiv.

Die Zuständigkeit zur Umweltplanung folgt den verschiedenen Materienkompetenzen für Gesetzgebung und Vollziehung und ist damit durch die für den Umweltschutz typische Kompetenzvielfalt gekennzeichnet (siehe Kapitel IV. 1. — Kompetenzrechtliche Grundlagen); eine Abschwächung dieses Grundsatzes ergibt sich allerdings durch die vom Verfassungsgerichtshof anerkannte Zulässigkeit der koordinativen Berücksichtigung auch kompetenzfremder Gesichtspunkte. Diese Ausgangslage steht allfälligen Modellen einer globalen Umweltgesetzgebung grundsätzlich entgegen. Mit einer Integration der Umweltschutzplanung in andere Planungen können diese Einwände hingegen eher vermieden werden, ohne daß damit die ökologische Gesamtbetrachtung als umweltpolitisches Planungsprinzip geopfert werden müßte.

2.3. Raumbezogene Umweltplanung

Aus dem Wesen und den Zielen des Umweltschutzes ergibt sich dessen enger Zusammenhang mit der Raumordnung. Bei der Projektierung der Standorte umweltbelastender Vorhaben (Siedlungen, Anlagen, Infrastruktureinrichtungen usw.) können und müssen mögliche Umweltbeeinträchtigungen und deren Folgen berücksichtigt werden. Aspekte des Umweltschutzes finden sich daher regelmäßig in der Aufzählung der Planungsziele in den Raumordnungsgesetzen der Länder, wenn auch in verschiedener Intensität und Formulierung;

desgleichen bestehen erhebliche Divergenzen hinsichtlich der Rechtswirkungen dieser Ziele. Eine umfassende Bestandsaufnahme der Umweltschutzeffizienz steht weder für das österreichische Raumordnungsrecht noch für die darauf beruhenden Planungen zur Verfügung.

- 2.3.1. Überörtliche (für das gesamte Landesgebiet oder einzelne Teile wirksame) Landesraumordnungsprogramme werden als Verordnungen der Landesregierungen auf Grund der Raumordnungsgesetze erlassen und sollen die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung durch raumbezogene Zielfestsetzung und Bestimmung der zur Durchführung der Ziele geeigneten Mittel steuern.
- 2.3.2. Örtliche Raumpläne (Flächenwidmungs- und Bebauungspläne) werden von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich erstellt und haben ebenfalls Verordnungscharakter. Sie enthalten im wesentlichen eine Bodennutzungsplanung, durch die die Bebaubarkeit und andere Bodenfunktionen verbindlich festgelegt werden.
- 2.3.3. Raumbezogene Fachpläne bestehen in vielfältigen Bereichen. Sie beruhen auf verschiedensten Rechtsgrundlagen und sind durch heterogenen Inhalt gekennzeichnet. Beispielsweise angeführt seien etwa die Planungen für Bundesstraßen, Krankenanstalten, Sportstätten und die Müllbeseitigung sowie die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne, die forstliche Raumplanung (z. B. Gefahrenzonenpläne) und die Arbeitsprogramme nach dem Berggesetz.

2.4. Fachbezogene Umweltplanung

Neben den raumbezogenen Planungen besitzen auch verschiedene Fachplanungen Umweltrelevanz. Einige davon sind unmittelbar umweltpolitischen Aufgabenstellungen gewidmet wie das Sondermüllkonzept, das Seenreinhaltungskonzept oder regionale Planungen zur Verbesserung der Luftqualität. Planungen für andere Politikbereiche behandeln zwar hauptsächlich andere Probleme, besitzen aber auch für Fragen des Umweltschutzes Relevanz wie das Energiekonzept, das Gesamtverkehrskonzept oder die Planungen im Bereich der land-

wirtschaftlichen Marktordnung (z. B. hinsichtlich der Bergbauernförderung usw.).

Auch diesbezüglich wurde eine Bestandsaufnahme der Umweltschutzeffizienz bisher nicht umfassend vorgenommen.

2.5. Projektbezogene Umweltplanung

Grundsätzlich besitzt die nach verschiedenen Rechtsvorschriften vorgesehene Vorausbeurteilung der erwarteten Wirkungen eines Projektes bei dessen Genehmigung mit Rücksicht auf die Zukunftsorientiertheit des Genehmigungsverfahrens Ähnlichkeit mit planendem Vorgehen. Bei der umweltmedienübergreifenden Standortentscheidung für Großvorhaben in Form der Umweltverträglichkeitsprüfung tritt diese Eigenschaft im besonderen Maße in Erscheinung. Dabei ist charakteristisch, daß für bestimmte Großprojekte verschiedene Lösungsvarianten (auch hinsichtlich des geplanten Standortes) einer umfassenden Analyse hinsichtlich der Minimierung von Umweltbelastungen unterzogen werden. Ansätze eines derartigen Verfahrens enthält das BStaßenG.

3. Gebote und Verbote

Hier sollen nur jene inländischen Rechtsnormen zur Abwehr von Umweltgefahren behandelt werden, die als verwaltungspolizeiliche Ordnungsvorschriften konstruiert sind. Diese Bestimmungen werden von Verwaltungsbehörden vollzogen und unterliegen verwaltungs(straf-)rechtlichen Sanktionen (Regelung des Zivilrechtes siehe IV.4., Umweltplanung siehe IV.2. und des Umweltstrafrechtes siehe IV.5.).

3.1. Typologie

3.1.1. Unmittelbar verhaltenssteuernde Umweltschutzvorschriften

3.1.1.1. Verhaltensnormen

Mit generellen Rechtsnormen dieser Art wird den Normadressaten umweltverträgliches Verhalten unmittelbar beachtlich vorgeschrie-