

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-

ben. Solche Rechtsvorschriften vermögen kaum auf die besonderen Probleme des Einzelfalles einzugehen, erlauben aber die Regelung von Vorgängen, die in großer Zahl gleichartig stattfinden. Anwendungsfälle sind z. B. Vorschriften betreffend die Verwendung (bzw. Verwendungsbeschränkungen) bestimmter Stoffe und Produkte oder Regelungen des Verhaltens in typischen häufig wiederkehrenden umweltrelevanten Situationen. Dabei können entweder detailliert beschriebene Handlungs-(Verhaltens-)Anweisungen oder bloß entsprechende Zielvorgaben angeordnet sein.

Beispiel: Ablieferungspflicht von Abfällen, Geschwindigkeitsbeschränkungen im Straßenverkehr zur Lärminderung bzw. Reduktion von Schadstoffen im Abgas, allgemeine Pflicht zur Gewässerreinigung.

Eine Berücksichtigung neuer (technologischer und umweltwissenschaftlicher) Erkenntnisse erfordert — vor allem bei sehr detaillierten Verhaltensanweisungen — Änderungen der Regelung unter verhältnismäßig hohem Verfahrensaufwand; eine erleichterte Vorgangsweise bieten die Erlassung der Vorschriften auf Verordnungsebene oder Verbindlicherklärung von Ö-Normen. Es ist nicht ausgeschlossen, die angeordneten Verhaltensweisen nicht konkret, sondern unter Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe (z. B. durch Hinweise auf den Stand der Technik oder auf Regelungsziele) zu bezeichnen, doch verbinden sich mit einer solchen Regelungstechnik erhöhte Rechtsunsicherheit und Schwierigkeiten bei Ermittlung des Norminhaltes bzw. dessen Überwachung.

Regelungen dieser Art haben in erster Linie emissionssteuernde (begrenzte) Funktionen, ihre Wirkung für den Immissionschutz kommt somit nur mittelbar zustande. Die Auswirkungen des normgemäßen Verhaltens auf Umweltverhältnisse können daher in der Regel nur allgemein und gesamthaft beobachtet und sodann allfälligen Novellierungsüberlegungen zugrundegelegt werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich eine Regelung für den konkreten Einzelfall als ungenügend erweist. Da eine Bedachtnahme auf das Zusammentreffen verschiedener Umweltbelastungen aus mehreren Quellen bei Verhaltensanweisungen im allgemeinen nicht möglich ist, kann die Summierung von an sich erlaubten Einzelemissionen zu unerwünschten Immissionsverhältnissen führen. In Einzelfällen können manche Restriktionen in wenig immissionsbelasteten Gebieten nicht erforderlich erscheinen.

Beispiel: Bei der Festlegung von Maßnahmen zur Abgasreduktion beim Kfz-Betrieb kann nicht berücksichtigt werden, ob das Fahrzeug in- oder außerhalb von Gebieten mit Luftbelastung verkehrt.

Die innovativen Wirkungen der Maßnahmen (insbesondere ob auf vorhandene technische Lösungen zurückgegriffen oder Zwang zur Innovation ausgeübt wird) lassen sich vom Normgeber in der Regel ebenso steuern wie die zeitliche Abfolge ihrer Einführung; allerdings entfällt nach Erfüllung vorgeschriebener Regelungsziele meist jeder weitere Anreiz zur zusätzlichen Verbesserung des Umweltschutzes.

Unmittelbar wirksame Verhaltensvorschriften vermögen also ausreichenden Immissionsschutz nicht zu garantieren; bei entsprechend rigoroser inhaltlicher Ausgestaltung wird zwar Umweltvorsorge vermittelt, wenn auch unter Verhinderung individueller (kostensparender) Lösungen. Möglichkeiten zur Kostenminimierung hängen vor allem von der Detailliertheit der Verhaltensanweisung ab und bestehen z. B. bei Regelungen mit bloßen Zielvorgaben, etwa durch Festlegung eines Emissionsgrenzwertes.

3.1.1.2. Produktnormen

Für bestimmte Arten umweltbelastender Gegenstände, Geräte, Stoffe, Anlagen werden generelle Anforderungen hinsichtlich ihrer Funktionsweise, Ausstattung, Zusammensetzung usw. festgelegt. Hierher gehört die Normierung der Zusammensetzung eines Produktes ebenso wie Vorkehrungen zur Vermeidung von Umweltbelastungen (Emissionsminderungen) bei bestimmungsgemäßem Gebrauch von Produkten usw.

Beispiel: Lärmbegrenzung von Baumaschinen, Zusammensetzung von Waschmitteln, Emissionsgrenzen für Dampfkesselanlagen, Schwefelgehalt im Heizöl, Bleigehalt im Benzin.

Produktnormen sind, so wie die oben beschriebenen Verhaltensvorschriften, unmittelbar beachtlich und richten sich in der Regel an den Hersteller umweltbelastender Produkte usw., allenfalls auch an deren Händler (Importeur) oder Benützer. Hinsichtlich der Umweltschutzeffizienz solcher Regelungen ist im wesentlichen auf die Ausführungen unter 3.1.1.1. zu verweisen. Zusätzlich ist hier die Möglichkeit von Kennzeichnungspflichten (als Warnung bzw. als Belehrung über Umweltgefahren usw.) zu erwähnen.

3.1.2. Mittelbar verhaltenssteuernde Umweltschutzvorschriften

Diese Rechtsvorschriften bedürfen der Konkretisierung im Einzelfall durch individuellen Verwaltungsakt (Bescheid). So kann auf die besonderen Verhältnisse des Einzelfalles eingegangen werden, während eine Anwendung auf häufig auftretende Falltypen meist (aus Gründen der Administrierbarkeit) ausgeschlossen sein wird. Charakteristisch ist die Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe für die Umschreibung von Regelungszielen, so daß die Anwendung der Tatbestände im Verwaltungsverfahren erst eine Konkretisierung unter Zuhilfenahme des jeweils maßgeblichen Fachwissens (Beiziehung von Sachverständigen) erfordert.

3.1.2.1 Anlagenbezogene Maßnahmen

Solche Maßnahmen erfolgen in Form behördlicher Genehmigungen oder Anordnungen für einzelne örtlich fixierte Umweltbelastungsquellen. So ist nicht nur die Begrenzung der von dort ausgehenden Emissionen, sondern auch eine gezielte Beeinflussung der bewirkten Immissionen möglich, wobei auch auf gleichzeitige Einwirkungen aus anderen Quellen Bedacht genommen werden kann.

Beispiel: Genehmigung von Betriebsanlagen, Bewilligung bestimmter Gewässereinwirkungen.

Solche Regelungen erlauben die Berücksichtigung wirtschaftlicher und sonstiger gesellschaftlicher Aspekte, vor allem bei der Festlegung und Beachtung individueller Emissionsgrenzen (allenfalls auch durch Bevorzugung eines Verursachers gegenüber anderen); auch eine Abwägung zwischen den (z. B. volkswirtschaftlichen) Interessen am Betrieb bestimmter Emissionsquellen und dem erwünschten Schutz der dadurch betroffenen (bzw. gefährdeten) Schutzgüter wäre möglich. Im konkreten Einzelfall verbinden sich freilich mit der Vorausbeurteilung der Auswirkungen eines Projektes auf die Immissionsverhältnisse häufig erhebliche (technisch-wissenschaftliche) Schwierigkeiten. Dasselbe gilt für die praktische Bewältigung einer Bedachtnahme auf umweltschutzkonträre Interessen bzw. deren Abwägung; letzteres Problem stellt sich insbesondere bei Maßnahmen zur Sanierung von Altanlagen oder beim Schutz von Sachgütern.

Anlagenbezogene Maßnahmen werden in der Regel (als Bedingun-

gen oder Auflagen) im Bescheid zur Genehmigung der Errichtung und des Betriebes einer Anlage (bzw. deren Änderung) oder zur nachträglichen Berücksichtigung von allgemein (z. B. im Hinblick auf neue Erkenntnisse über mögliche Schutzmaßnahmen oder Immissionswirkungen) oder vorübergehend (z. B. auf Grund besonderer Wetterlage) geänderten Verhältnissen vorgeschrieben, und zwar

- zur Verwendung bestimmter umweltfreundlicher Roh- oder Betriebsstoffe;
- zur Anwendung bestimmter Technologien, Bauarten oder sonstiger betrieblicher Vorkehrungen und Verhaltensweisen;
- zur Vornahme bestimmter Umweltbeobachtungen auf Emissions- oder Immissionsseite.

3.1.2.2. Produktbezogene Maßnahmen

Bescheidmäßige Auflagen gegenüber Herstellern und/oder Händlern (Importeuren) bestimmter umweltbelastender Produktionsstoffe (Produkte). Diese können erfolgen in Form von

- Typenzulassungen (z. B. Kraftfahrzeuge, neue Chemikalien usw.), wobei Einzelheiten der Zusammensetzung, Funktionsweise usw. festgelegt werden;
- Mengengrenzung für die Erzeugung bestimmter Produkte (z. B. gefährliche Chemikalien).

3.1.2.3. Verhaltensbezogene Maßnahmen

Auch ohne Bindung an den Betrieb einer Anlage oder die Verwendung bestimmter Produkte kann bescheidmäßig im Einzelfall umweltverträgliches Verhalten vorgeschrieben werden, z. B.

- für die Verrichtung bestimmter Arbeiten außerhalb einer Betriebsanlage (Transport gefährlicher Güter, Baustelle);
- bei polizeilichem Einschreiten gegen Übertretung einschlägiger Vorschriften;
- als Maßregel bei Umwelt-(Smog-)Alarm.

3.1.3. *Informelles Verwaltungshandeln*

Fallweise gehen die Behörden bei Verfolgung umweltpolitischer Ziele formlos vor, also ohne Verbote oder Gebote auszusprechen; eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für solche Maßnahmen, die sich durch hohe Flexibilität auszeichnen, steht nicht immer zur Verfügung.

In Betracht kommen

- Belehrungen und Hinweise (z. B. über Verhalten bei Umwelt-(Smog-)Alarm, über Möglichkeiten zur Bewältigung von Problemen der Umwelttechnologie);
- Absprachen (z. B. über das Ausbleiben behördlicher Sanktionen bei freiwilliger Ergreifung von Schutzmaßnahmen).

3.2. **Überlegungen zur Umweltschutzeffizienz von Geboten und Verboten**

3.2.1. *Allgemeines*

Abgesehen von den bereits erwähnten spezifischen Wirkungen einzelner Regelungstypen läßt sich feststellen, daß verwaltungsrechtliche Gebote und Verbote in vielen Bereichen eine hohe Umweltschutzeffizienz zukommen kann. Liegen bei Erlassung einer Regelung genaue Bestandsaufnahmen vor, lassen sich ihre Eingriffe und Wirkungen auf umweltrelevante Vorgänge (zumindest theoretisch) ebenso wie der zeitliche Ablauf ihrer Wirkungen relativ präzise vorausbestimmen, beobachten und grundsätzlich auch von den Behörden durchsetzen. Darüber hinaus ist der Inhalt konkreter umweltrechtlicher Ge- und Verbote in der Regel der Bevölkerung (Normadressaten, Vollzugsorgane und sonst interessierte Öffentlichkeit) in seiner Wirkungsweise besser verständlich, obwohl dies noch nicht heißt, daß deswegen notwendig auch schon Akzeptanz und Einhaltung gesichert ist. Die Einhaltung einer bestimmten Norm ist andererseits leichter zu beobachten als bei ökonomisch orientierten Instrumenten. Vor allem durch Eingehen auf die wechselnden Verhältnisse vieler Einzelfälle werden sachgerechte Lösungen ermöglicht; so kann bei genereller und individueller Normsetzung dezentraler Instanzen auf die Besonderheit ört-