

## 1.2. Allgemeine Prinzipien der Umweltpolitik

### 1.2.1. *Präventiv-langfristige Orientierung (Vorsorgeprinzip)*

Die Eigenschaften ökologisch-natürlicher Kreisläufe und Wirkungszusammenhänge erfordern eine präventive, d. h. Beeinträchtigungen im vorhinein vermeidende Orientierung der auf den Schutz der Umwelt zielenden Maßnahmen und Regelungen.

Daneben wird mittelfristig auch der kurativen Komponente der Umweltpolitik noch eine nicht unwesentliche Bedeutung zukommen in jenen Bereichen, wo es darum geht, bereits entstandene Schäden wieder zu beseitigen bzw. dort, wo aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen die Vermeidung von Beeinträchtigungen nicht sofort verwirklicht werden kann.

Die langfristige Vorsorge als Grundprinzip der Umweltpolitik entspricht auch dem Postulat der Berechenbarkeit und Kalkulierbarkeit politischer Planungen und Rahmenbedingungen für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte, also der Unternehmungen und der Haushalte. Die Zielsetzungen und Maßnahmen des Umweltschutzes müssen daher in die langfristigen Planungen der Wirtschaftspolitik (Regionalpolitik, Infrastrukturpolitik, Verkehrspolitik, Energiepolitik, Agrarpolitik, Forschungspolitik), aber auch andere Politikbereiche integriert werden.

### 1.2.2. *Komplexität der Probleme — breitgefächertes Instrumentarium*

Der Komplexität der Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft und Umwelt muß dadurch Rechnung getragen werden, daß bei einzelnen Maßnahmen des Umweltschutzes die Auswirkungen umfassend, d. h. für alle relevanten Medien der Umwelt und für alle betroffenen Dimensionen der Wirtschaftspolitik untersucht und alternative Möglichkeiten geprüft werden. Nur so kann vermieden werden, daß Maßnahmen einseitig ausgerichtet und dadurch infolge unerwünschter Nebenwirkungen u. U. sogar kontraproduktiv sind.

Die Komplexität der Probleme erfordert weiters für die meisten Aufgabenstellungen ein breitgefächertes Instrumentarium, mit dem von verschiedenen Seiten her angesetzt wird.

### 1.2.3. Verursacherprinzip

Die Vermeidung von Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt kann auf verschiedene Weise errichtet werden.

Vor allem durch entsprechende Ge- und Verbote kann die Unterlassung von bestimmten umweltschädigenden Aktivitäten erzwungen werden.

Den umweltverbessernden Effekten solcher Maßnahmen stehen oft negative immaterielle Wohlfahrtseffekte und/oder Auswirkungen auf Beschäftigung und Produktion und/oder auf die Leistungsbilanz gegenüber.

Soweit es sich um Güterproduktionen handelt, wird sich ein Industriestaat wie Österreich Produktionsverbote nur in Ausnahmefällen leisten können. Wenn überhaupt, dann sollten solche Eingriffe nur dann gesetzt werden, wenn auch ihre negativen Konsequenzen in vollem Umfang transparent gemacht und bewußt in Kauf zu nehmen sind.

In den meisten Fällen wird verstärkter Umweltschutz darin bestehen, Umweltbeeinträchtigungen bei der Produktion und Verbrauch von Gütern, aber auch im Dienstleistungssektor zu vermindern bzw. zu beseitigen. Dies bedeutet in den meisten Fällen eine vermehrte Beanspruchung realer und finanzieller Ressourcen, und es stellt sich die Frage nach der Finanzierung der entsprechenden Aufwendungen. Grundsätzlich ist nach dem „Verursacherprinzip“ vorzugehen: die Kosten zur Vermeidung und Beseitigung von Umweltbelastungen sollen in die Kostenrechnungen der Wirtschaftssubjekte einbezogen, d. h. internalisiert werden. Als Verursacher sind jene Betriebe und Haushalte und Einrichtungen der Gebietskörperschaften anzusehen, von deren Einflußbereich die Umweltbelastungen ausgehen.

Dabei ist es gleichgültig, ob alle oder einzelne Umweltbelastungen auslösende Effekte an dieser oder einer anderen Stelle der Kausalkette gesetzt werden.

Das Verursacherprinzip wird im Regelfall in höheren Preisen des Endprodukts seinen Ausdruck finden (z. B. müßten sich die Kosten von Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen bei der Stromerzeugung in kalorischen Kraftwerken im Strompreis niederschlagen). Der höhere Preis ergibt sich entsprechend dem vermehrten Ressourcenaufwand.

Ein Abgehen vom Verursacherprinzip ist in zwei Typen von Fällen angezeigt:

- bei Unmöglichkeit des Verursacherprinzips:
  - wenn die Quelle der Beeinträchtigung außerhalb des staatlichen Hoheitsrechtes liegt und die ausländischen Verursacher nicht zur Kostentragung bereit sind;
  - wenn die Zurechnung der Kosten an Verursacher nicht möglich ist — z. B. Messung, Überwachung, teilweise Abwässer- und Müllbeseitigung;
  - bei nachträglicher Behebung von Schäden, deren Verursacher nicht identifizierbar sind;
- bei Unzweckmäßigkeit des Verursacherprinzips, d. h. dann, wenn die Anwendung des Verursacherprinzips mit Nachteilen verbunden wäre, welche die Vorteile überwiegen (z. B. zu hohe Kosten der Administration, zu hohe Anpassungsschwierigkeiten infolge drastischer, abrupter Preisverschiebungen, schwerwiegende unerwünschte Verteilungswirkungen).

Nur in diesen Fällen tritt das sogenannte „Gemeinlastprinzip“ an die Stelle des Verursacherprinzips, d. h. die Kosten werden nicht internalisiert, sondern von der öffentlichen Hand, d. h. aus Steuermitteln, getragen. Dies kann im Einzelfall die Durchführung bestimmter Maßnahmen durch Einrichtungen der öffentlichen Hand selbst (öffentlicher Umweltschutz, Kläranlagen, Umweltmessung und Beobachtung) oder die Subventionierung von Produzenten bzw. Produkten bedeuten. Hierbei ist insbesondere bei Neuanlagen restriktiv vorzugehen, am ehesten sind Subventionen als Umstellungserleichterungen gerechtfertigt. Gerade in Zeiten einer angespannten Budgetsituation ist das Gemeinlastprinzip mehr denn je als letzter Ausweg zu sehen.

Das Gemeinlastprinzip ist freilich nicht der allein denkbare Ausweg. Es stehen auch marktmäßige Instrumente zur Verfügung, für die auch in einigen Staaten schon praktische Erfahrungen vorliegen.

#### *1.2.4. Ökonomische Effizienz des Mitteleinsatzes*

Bei Umweltschutzmaßnahmen soll im Sinne eines maximalen Effektes pro eingesetzter Mitteleinheit eine bestmögliche Reduzierung der Schadstoffemissionen über einen zu definierenden Zeitraum angestrebt werden. Nach der österreichischen Rechtsordnung sind Vorschriften und Auflagen bezüglich der Einhaltung bestimmter ma-

ximaler Umweltbelastungen das wichtigste Instrument des Umweltschutzes im gewerblich-industriellen Bereich.

Durch die Zulassung unterschiedlicher Emissionsstandards bei Altanlagen ist u. U. ein größerer Umweltschutzeffekt pro eingesetzter Mitteleinheit zu erzielen als bei Festlegung eines einheitlichen Standards. Um die Wettbewerbsneutralität zu sichern, sollten jedoch zumindest alle Neuanlagen einheitlich nach dem Stand der Technik minimale Schadstoffmengen emittieren.

Bei Altanlagen ist die Erfüllung eines bestimmten Standards bei verschiedenen Produzenten infolge z. B. des stark unterschiedlichen Alters und technischen Zustandes der Produktionsanlagen mit unterschiedlich hohen Kosten verbunden. In diesem Fall ist bei Zulassung unterschiedlicher Standards u. U. ein größerer Umweltschutzeffekt pro eingesetzter Mitteleinheit erzielbar.

Die Effizienz des Mitteleinsatzes betrifft auch die Fristigkeit der Umweltschutzmaßnahmen. Da gerade in diesem neuen Bereich der Technologie der Fortschritt teilweise sehr rasch vor sich geht, hängt die Erzielung eines maximalen Umweltschutzeffektes über die Zeit gesehen von der Wahl des richtigen Zeitpunktes für bestimmte Investitionen und Schutzmaßnahmen ab. Es besteht die Gefahr, daß durch voreilig getroffene Entscheidungen bedeutende Mittel irreversibel gebunden sind, die wenige Jahre später u. U. eine größere Schutzwirkung erzielt hätten. Andererseits darf aber auch die Dringlichkeit einzelner Maßnahmen nicht übersehen werden.

Insbesondere dort, wo österreichische Unternehmen in der Umwelttechnologie besonders innovativ sind, kann der Stand der Technik rascher verbessert werden. Infolge positiver externer Effekte, v. a. auf Exporte und Beschäftigung, ist eine Förderung der erforderlichen Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und der praktischen Erprobung der Verfahren angezeigt. Der Umweltschutz wird so auch zu einem wichtigen Bereich der Technologiepolitik.

#### *1.2.5. Allgemeine Verbindlichkeit und „Kooperationsprinzip“*

Eine verstärkte Bedachtnahme auf die Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten erfordert Verhaltensänderungen bei Produzenten und Konsumenten. Solche Verhaltensänderungen können entweder auf freiwilliger oder auf allgemein verpflichtender Basis erfol-

gen. Eine Zwischenstufe stellt das Instrument wirtschaftlicher Anreize dar.

Zweifellos kommt der freiwilligen Verhaltensänderung gerade in Situationen, die raschen Veränderungen in den Einschätzungen und Bewertungen unterliegen, eine große Bedeutung zu. In diesem Sinne kann z. B. von freiwilligen Selbstbeschränkungen eine Vorbildwirkung auf andere Akteure ausgehen und so das Verständnis für notwendige Maßnahmen gefördert werden. Positiv sind auch Abkommen zwischen Produzenten, Importeuren und Behörden zum Zwecke des Umweltschutzes zu bewerten. Andererseits dürfen aber als notwendig erkannte Maßnahmen nicht von der Bereitschaft zu freiwilliger Kooperation abhängig gemacht werden. Da die Nichtbeteiligung an der Kooperation aus der Sicht des einzelnen Konkurrenten „rational“ sein kann, ist die Dauerhaftigkeit der Verhaltensänderung nicht gesichert. Durchgreifende und umfassende Verbesserungen können daher oft nur von allgemein verbindlichen, d. h. etwa staatlichen Regelungen, die im Bedarfsfall auch erzwungen werden können, erreicht werden. Nur die allgemeine Verbindlichkeit ist in der Lage, die Wettbewerbsneutralität von Regelungen des Umweltschutzes zu gewährleisten.

#### *1.2.6. Entscheidungsprozesse*

In sehr vielen Bereichen des Umweltschutzes ist der Wissensstand über Sachverhalte und Kausalzusammenhang trotz stark intensivierter Messungs- und Forschungstätigkeit nach wie vor unzureichend. Daher kommt der Umweltmessung und -forschung auch in Zukunft eine entscheidende umweltpolitische Bedeutung zu. Bei Gefahr im Verzug ist es allerdings nicht immer möglich, die umfassende Kenntnis aller Zusammenhänge zur Voraussetzung für die Ergreifung von Maßnahmen zu machen. In einer solchen Situation sollten die Maßnahmen und Aktionen so gestalten werden, daß neue Erkenntnisse der Umweltforschung auch nachträglich berücksichtigt werden können.

Der Umweltschutz ist laut Bundesverfassung als Zielsetzung in allen Verwaltungsmaterien wahrzunehmen. Dabei können sich bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren Konflikte bei der Berücksichtigung verschiedener öffentlicher und privater Interessen ergeben. Allgemein akzeptierte Problemlösungsregeln für die entsprechenden

Entscheidungsprozesse müssen manchmal erst gefunden werden. Um eine möglichst rationale Entscheidungsfindung zu gewährleisten, müssen v. a. bei grundlegenden Entscheidungen bzw. bei großen Projekten die Auswirkungen alternativer Lösungsansätze und Maßnahmen transparent gemacht werden. Dies kann durch eine entsprechende Beteiligung der betroffenen Gruppen und Interessen gefördert werden. Gleichzeitig müssen aber auch verfahrensökonomische Prinzipien Berücksichtigung finden, v. a. Entscheidungsprozesse über zu treffende Maßnahmen können nicht ohne Folgewirkungen beliebig lang hinausgezogen werden. Bewilligungsverfahren müssen — unter Wahrung aller subjektiven Rechte und öffentlichen Interessen — in vertretbarer Zeit zu einem Abschluß gebracht werden. Die Integration des Umweltschutzes in das politisch-administrative System wird nicht zuletzt auch davon abhängen, ob es gelingt, effiziente Entscheidungsverfahren zu entwickeln.

## **2. Besondere Empfehlungen**

Die in den nachfolgenden Abschnitten dargelegten Detailvorschläge orientieren sich an den einleitenden Überlegungen zum Stellenwert des Umweltzieles im Rahmen der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele und den grundlegenden Prinzipien der Umweltpolitik. Dazu kommt die für alle Politikbereiche anzustrebende Vorgangsweise, anhand einer Bestandsaufnahme klar definierte operationale Ziele zu formulieren, effiziente Instrumente auszuwählen und nach der Realisierung den Erfolg zu kontrollieren bzw. Zielvorgaben und Instrumente weiterzuentwickeln. Da die dafür erforderliche verfeinerte ökologische Bestandsaufnahme vom Beirat selbst nicht umfassend vorgenommen werden konnte, sind die nachstehenden Detailvorschläge als jene Bestandteile eines umweltpolitischen Konzepts zu sehen, die sowohl aus der hier vorgenommenen Analyse als auch aus den Erfahrungen der Sozialpartner gewonnen werden. Dies bedeutet einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad und Zeithorizont der einzelnen Empfehlungen. Darüber hinaus werden Anregungen zur Erwägung gestellt. Des weiteren ist eine Reihe von Vorschlägen als Verbesserung und Abrundung bereits ergriffener Maßnahmen zu sehen. Eine Anzahl von Verweisen versucht diese Zusammenhänge deutlich zu machen.