

Leo Aichhorn

***Umweltvorsorge
und politische
Organisationsstrukturen***

***Universitätsverlag Rudolf Trauner
Linz 1994***

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

EINLEITUNG	1
1 UMWELTSCHÄDEN - URSACHEN, PROBLEME UND SPANNUNGSFELDER	5
1.1 Ökologie, Umwelt, Mitwelt und Nachwelt als Fachtermini	6
1.2 Zu den wesentlichsten Belastungen der natürlichen Umwelt	9
1.2.1 Bodenbelastung und Bodenverluste	14
1.2.2 Wasser und Abwasser	18
1.2.3 Luftbelastung und Klimaauswirkungen	20
1.2.4 Verknappung der traditionellen Energieträger	23
1.2.5 Abfallproblematik	26
1.3 Ursachen und Hintergründe von Umweltproblemen	29
1.3.1 Wachstum der Weltbevölkerung	29
1.3.2 Urbanisierung als ökologisches Problem	32
1.3.3 Zunehmende Naturferne durch ständig steigendes Wirtschaftswachstum und materielle Wohlstandsentwicklung	34
1.3.4 Verlust des Naturbezugs durch Produktivkraftsteigerung	38
1.4 Bisherige Umweltpolitik in den Industrieländern	41
1.4.1 Umweltschutz als demokratisches Anliegen	42
1.4.2 Instrumente der konventionellen Umweltpolitik	44
1.4.2.1 Umweltnormen und Rechtsvorschriften	45
1.4.2.2 Finanzielle Anreize für umweltentlastende Maßnahmen	46
1.5 Grenzen des traditionellen Umweltschutzes	50
1.5.1 Begrenzung durch Wahrnehmungs- und Informationsdefizite	51
1.5.2 Unzulänglichkeiten der reinen Technikorientierung	53
1.5.3 Mangelnde Akzeptanz und Effizienz im Normenvollzug	57
1.5.4 Grenzen der politischen Entscheidungskompetenz	62
2 PRÄVENTIVE UMWELTPOLITIK ALS ZUKUNFTSWEISENDE AUFGABE	66
2.1 Grundlagen und Prämissen einer präventiven Umweltpolitik	68
2.1.1 Ethik, Umweltbewußtsein und Wertewandel - konstitutive Elemente der Umweltvorsorge	70
2.1.1.1 Umweltorientierte Ethik	72
2.1.1.2 Wertewandel als gestaltendes Element einer präventiven Umweltpolitik	75
2.1.1.3 Umweltbewußtsein und Verhaltensänderung	79

II

2.1.2	Strategische Leitlinien der Umweltvorsorge.....	84
2.1.2.1	Sustainability als Leitorientierung.....	89
2.1.2.2	Produzierendes Naturvermögen als Schlüsselparameter einer nachhaltigen Wirtschaftsweise.....	93
2.1.2.3	Nachhaltigkeit als politisches Paradigma.....	100
2.2	Instrumentelle Möglichkeiten und Grenzen der Umweltvorsorge- politik.....	104
2.2.1	Umweltpolitische Ziele als Grundsatz- und Instrumentierungsvorgabe.....	105
2.2.1.1	Bewertung von umweltpolitischen Zielen.....	105
2.2.1.2	Die Operationalisierung von Schutzzielen.....	107
2.2.2	Prinzipien als Reflexionsmuster der Umweltvorsorge.....	110
2.2.2.1	Vorsorgeprinzip als tragendes Gestaltungsprinzip.....	110
2.2.2.2	Internalisierung auf der Grundlage des Verursacherprinzips.....	111
2.2.2.3	Kooperationsprinzip als primäres Entscheidungsmuster.....	113
2.2.2.4	Marktprinzip als Organisationshintergrund.....	113
2.2.3	Instrumente der Umweltvorsorgepolitik.....	117
2.2.3.1	Ordnungsrechtliche Instrumente (Auflagen).....	120
2.2.3.2	Anreiz- bzw. marktorientierte Instrumente.....	123
2.2.3.2.1	Flexible Auflagen.....	124
2.2.3.2.2	Umweltlizenzen.....	126
2.2.3.2.3	Umweltabgaben und Umweltsteuern.....	128
2.2.3.2.4	Eigentumsrechte.....	134
2.2.3.3	Ergänzende Instrumente der Umweltpolitik.....	138
2.2.3.3.1	Kooperationslösungen zwischen Staat und Wirtschaft.....	138
2.2.3.3.2	Umwelthaftung.....	139
2.2.3.3.3	Subventionen und steuerliche Begünstigungen.....	140
2.2.3.3.4	Umweltorientierte staatliche Beschaffungspolitik.....	143
2.2.4	Rahmengebende umweltpolitische Maßnahmen.....	145
2.2.4.1	Umweltinformation und Umweltbildung.....	145
2.2.4.2	Ökologisch orientierte Raumordnung.....	150
2.2.4.3	Umweltbezogene Forschungs- und Technologieentwicklungsförderung.....	156
2.2.4.4	Finanzierung von Umweltschutzinstitutionen.....	160
3	ÖSTERREICHISCHE RECHTSORDNUNG ALS GRUND- LAGE FÜR UMWELTPOLITISCHES HANDELN.....	162
3.1	Staatszielbestimmungen als Gestaltungsprinzipien der Umwelt- vorsorge.....	163
3.2	Vollzugsschwierigkeiten in Anbetracht der unterschiedlichen Rechtsetzungsformen.....	165
3.3	Das Vorsorgeprinzip in Umweltschutzrechtsbereichen.....	170
3.3.1	Bodenschutz.....	174
3.3.1.1	Kompetenzen im Bodenschutz.....	175
3.3.1.2	Vorsorgeeigenschaft des Bodenschutzrechts.....	176

3.3.2	Gewässerschutz.....	179
3.3.2.1	Kompetenzen im Gewässerschutz.....	180
3.3.2.2	Vorsorgeeigenschaft des Wasserschutzrechts.....	181
3.3.3	Luftreinhaltung.....	188
3.3.3.1	Kompetenzen in der Luftreinhaltung.....	188
3.3.3.2	Die Vorsorgeeigenschaft des Luftreinhaltrechts.....	191
3.3.4	Energierecht als Umweltschutztatbestand.....	200
3.3.4.1	Kompetenzen im Energierecht.....	201
3.3.4.2	Die Vorsorgeeigenschaft des Energierechts.....	203
3.3.5	Rechtssituation in der Abfallwirtschaft.....	206
3.3.5.1	Kompetenzen in der Abfallwirtschaft.....	207
3.3.5.2	Die Vorsorgeeigenschaft des Abfallwirtschaftsrechts.....	210
3.3.6	Effizienz- und Vollzugserschwerisse durch Genehmigungsersplitterung und sich häufig ändernde Geschäftsverteilungen.....	217
3.4	Medien- oder problemübergreifendes Umweltrecht.....	218
3.4.1	Das Umweltinformationsgesetz.....	219
3.4.2	Das Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz.....	224
3.4.3	Das Privatrecht als Umweltnorm.....	228
3.4.4	Das Umwelthaftungsgesetz.....	232
3.4.5	Umweltverschmutzung als Straftatbestand.....	235
3.5	Entwicklungsmöglichkeiten und Grenzen des Vorsorgeprinzips ..	236
3.5.1	Entwicklungsmöglichkeiten des Vorsorgeprinzips.....	237
3.5.2	Vorsorgeschränken im Umweltrecht.....	239
3.6	Auswirkungen einer möglichen EU-Mitgliedschaft auf die österreichische "Umweltverfassung".....	241
3.6.1	Rechtsgrundlagen für eine Umweltpolitik in der EU.....	242
3.6.2	Rechtsetzung in der Europäischen Union.....	245
3.6.3	Rechtsakte der EU und ihre Auswirkungen auf Mitgliedstaaten.....	249
3.6.4	Der Handlungsspielraum für Österreich.....	251
3.7	Rechtliche Strategien zur ansatzweisen Verwirklichung einer Umweltvorsorge.....	254
3.7.1	Ausrichtung der Bundesverfassung nach ökologischen Prinzipien.....	255
3.7.1.1	Ökologie als Prinzip in der Verfassung.....	256
3.7.1.2	Verankerung des Rechtes der Natur und der künftigen Generationen.....	258
3.7.2	Reformvorschläge für Organisation und Verfahrensrecht.....	260
4	HANDLUNGSFELDER UND MÖGLICHKEITEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG FÜR EINE UMWELT- VORSORGEPOLITIK.....	264
4.1	Die Rolle der öffentlichen Verwaltung im umweltpolitischen Ent- scheidungsprozeß.....	268

IV

4.1.1	Einflußmöglichkeiten der Verwaltung bei der Formulierung der Umweltpolitik	270
4.1.1.1	Einflußnahme der Verwaltung bei Parlamentsaufgaben	271
4.1.1.2	Der verwaltungsbezogene Gestaltungsspielraum im Rahmen der politischen Führung	273
4.1.2	Die Position der Verwaltung bei der Durchführung der Umweltpolitik	276
4.2	Verwaltung als Bindeglied zwischen Politik und umweltpolitischer Partizipation	278
4.2.1	Öffentlichkeit und Verwaltung in bezug auf Umweltvorsorge	281
4.2.1.1	Die Verwaltung aus dem Blickpunkt der Massenmedien	284
4.2.1.2	Information, Aufklärung und Vertrauensbildung als neue Muster der Öffentlichkeitsarbeit	287
4.2.2	Einfluß von organisierten Interessen auf umweltbezogenes Verwaltungshandeln	291
4.2.3	Einzelpersonen und Bürgerinitiativen	297
4.2.3.1	Hauptcharakteristika des Bürger-Verwaltung-Verhältnisses	299
4.2.3.2	Partizipation an Verwaltungsentscheidungen - Mitbestimmung versus Obrigkeitsverhalten	303
4.2.4	"Alternative Dispute Resolution" als Lösungsansatz zur Optimierung umweltpolitischer Entscheidungen	309
4.3	Anforderungen an eine auf Umweltvorsorge ausgerichtete administrative Verwaltungsorganisation	315
4.3.1	Ziel- und Aufgabenbildung in einer Umweltvorsorgeorganisation	319
4.3.2	Umweltvorsorge als organisatorische Leitlinie in der Planung	321
4.3.2.1	Problem- bzw. Situationsanalyse in der umweltbezogenen Aufgabenplanung	322
4.3.2.2	Die Untersuchung der Ziele	324
4.3.2.3	Techniken zur Informationsgewinnung im Planungsprozeß	326
4.3.2.3.1	Kreativitätstechniken	326
4.3.2.3.2	Prognosetechniken	329
4.3.2.4	Nutzwertanalyse als Grundmodell der ökologischen Alternativenbewertung im Verwaltungshandeln	333
4.3.2.5	Planung von Verwaltungsabläufen	337
4.3.2.5.1	Anwendungsmöglichkeiten eines Flußdiagrammes	337
4.3.2.5.2	Netzplantechnik als Planungsinstrument für Bildungsveranstaltungen mit Umweltschutzthemen	338
4.3.3	Realisation eines umweltvorsorgeorientierten Verwaltungshandelns als Managementaufgabe	340
4.3.3.1	Organisationsstrukturen zur interdisziplinären Aufgabenerfüllung um Umweltbereich	349
4.3.3.2	Ökologisch Führen als Managementaufgabe der Zukunft	353
4.3.3.2.1	Steuerung des Führungsprozesses	355
4.3.3.2.2	Führungsstile in der Umweltadministration	360
4.3.3.2.3	Führungsmodelle für ein praxisbezogenes Umweltvorsorgehandeln	366
4.3.3.2.4	Personalentwicklung als permanente Managementaufgabe	370
4.3.3.2.4.1	Erhöhung des Leistungsprinzips durch Leistungsbeurteilung	374

4.3.3.2.4.2	Fortbildung als zentrale Komponente der Personalentwicklung.....	376
4.3.4	Kontrolle des umweltvorsorgeorientierten Verwaltungshandelns.....	377
4.3.4.1	Stellenwert der Wirtschaftlichkeitsrechnung in der Umweltvorsorge.....	379
4.3.4.2	Analyseinstrumente und Entscheidungstechniken.....	380
5	SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK.....	385
	Abkürzungsverzeichnis.....	396
	Literaturverzeichnis.....	398
	Abbildungsverzeichnis.....	418
	Tabellenverzeichnis.....	420
	Anlagen.....	421