

Weidner, Helmut

**Article**

## Luftreinhaltepolitik in Europa: es geht langsam voran

Die Umschau: Forschung, Entwicklung, Technologie / offizielles Organ der Arbeitsgemeinschaft  
Fachinformation (AFI)

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1986) : Luftreinhaltepolitik in Europa: es geht langsam voran, Die Umschau: Forschung, Entwicklung, Technologie / offizielles Organ der Arbeitsgemeinschaft Fachinformation (AFI), ISSN 0722-8562, Umschau Verlag Breidenstein, Frankfurt a. M., Vol. 86, Iss. 11, pp. 548-549

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112076>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# Luftreinhaltepolitik in Europa: Es geht langsam voran

Die rapide Zunahme der Waldschäden in der Bundesrepublik Deutschland und die hierdurch ausgelöste zeitweise heftige öffentliche Diskussion über eine zu laxen Umweltpolitik haben einen kräftigen Anstoß zu luftreinhaltepolitischen Aktivitäten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene gegeben, die weit über frühere Maßnahmen hinausgehen. Die seit 1983 von der Bundesregierung verabschiedeten Regelungen zum Immissionsschutz haben insbesondere im Bereich der stationären Quellen (Kraftwerke, Industrie, Hausbrand) zu einer Wende in der Luftreinhaltepolitik beigetragen. In wichtigen Bereichen des Immissionsschutzes kann die Bundesrepublik nun eine Vorreiterrolle unter den Ländern Europas für sich in Anspruch nehmen.

Bis vor kurzem waren die Behauptungen, die Bundesrepublik habe im Immissionsschutz europaweit „die Nase vorn“, eher übertrieben. Eine umfangreiche Analyse der luftreinhaltepolitischen Systeme im europäischen Vergleich<sup>1)</sup> zeigt im Gegenteil, daß die Bundesrepublik 1970 bis 1980 alles andere als ein umweltpolitischer Musterknabe war:

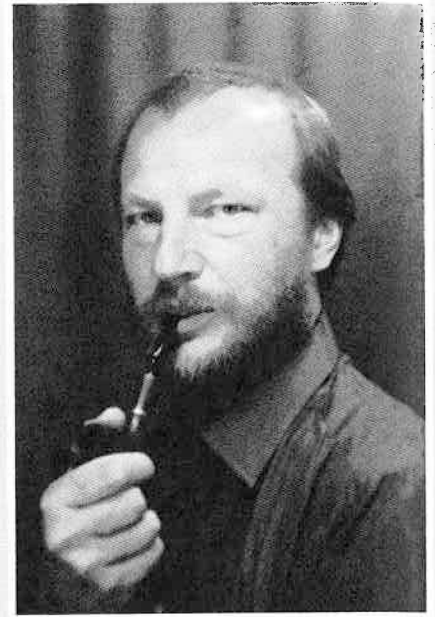
Der Ausstoß von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) war in etwa gleichgeblieben, die Stickoxidemissionen (NO<sub>x</sub>) waren sogar angestiegen. Im komplizierten und umfangreichen Paragraphenwerk zur Luftreinhaltung fehlte es an klaren, handlungsleitenden und überprüfbaren Zielsetzungen. Für die größten Luftverschmutzer, die bestehenden Kraftwerke und Industriefeuerungsanlagen – die sog. Altanlagen – war die rechtliche Eingriffsschwelle so hoch angesetzt, daß in keinem Fall per nachträglicher Anordnung der zuständigen Behörden der Einbau einer Rauchgasentschwefelungs- oder Entstickungsanlage erzwungen werden konnte.

Durch zahlreiche hohe Schornsteine, deren Bau teilweise mit öffentlichen Mit-

tehn gefördert wurde, wurden zwar in Ballungsgebieten Verbesserungen erzielt, jedoch kam es hierdurch zum Transport der Luftschadstoffe in industrieferne Regionen und weit über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus: *Problemverlagerung statt Prävention*. Aus diesen und einigen anderen Gründen war die Luftreinhaltepolitik der Bundesrepublik bis zu Beginn der achtziger Jahre nicht erfolgreicher als die vergleichsweise verwaltungsmäßig und finanziell weniger aufwendigen Luftreinhaltepolitiken anderer europäischer Länder.

Aufgrund der Ende 1982 eingeleiteten rechtlichen und sonstigen Maßnahmen ist es zu entscheidenden Verbesserungen im luftreinhaltepolitischen System der Bundesrepublik gekommen.<sup>2)</sup> Sie werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Senkungen der SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen aus stationären Quellen in einem mittelfristigen Zeitraum führen. Für den Luftschadstoff SO<sub>2</sub> kann schon jetzt prognostiziert werden, daß die Bundesregierung ihre als Mitglied des sog. 30-Prozent-Klubs international eingegangene Verpflichtung zur Schadstoffsenkung sogar weit übererfüllen wird. Dem 1982 gegründeten „Klub“ gehören gegenwärtig 21 Länder an. Sie haben sich das Ziel gesetzt, bis 1993 mindestens 30 Prozent der jährlichen SO<sub>2</sub>-Gesamtemissionsmenge, bezogen auf das Basisjahr 1980, zu senken. Anders als in vielen anderen Ländern sind auch beim Stickoxidausstoß aus stationären Anlagen in der Bundesrepublik in den nächsten Jahren kräftige Emissionssenkungen zu erwarten.

Insgesamt kann für den Zeitraum ab 1983 festgestellt werden, daß im Bereich der stationären Anlagen im Vergleich zur früheren Situation durch die Bundesregierung erstmals klare Ziele festgelegt und in ein zeitlich gestuftes Vollzugsprogramm eingebunden worden sind. Dadurch hat sich der Schwerpunkt der Luftreinhalte-



Dipl.-Pol. Helmut Weidner, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Umweltpolitik des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

politik von seiner früheren (wenig erfolgreichen) Immissionsorientierung auf eine Emissionsorientierung verschoben.

Die von der Bundesregierung gesetzten Ziele und die teilweise bereits eingeleiteten Maßnahmen sind im europäischen Vergleich ohne Beispiel. Kein anderes europäisches Land wird in einem vergleichbaren Zeitraum so viele Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen bei Kraftwerken und größeren Industriefeuerungsanlagen installiert haben wie die Bundesrepublik.

Weniger günstig als bei den stationären Quellen sieht das Bild im Bereich der Automobile aus. Hier war es auf der für die Festlegung von Kfz-Abgasstandards zuständigen EG-Ebene zu einem lauen Kompromiß gekommen. Vor allem die Regierungen von Großbritannien, Italien und Frankreich hatten im Interesse ihrer Automobilindustrie für Stickoxide sehr schwache Abgasgrenzwerte durchgesetzt. Stickoxide sind jedoch gleichfalls an der grenzüberschreitenden Luftschadstoffbelastung beteiligt. Sie werden ebenfalls für das Waldsterben verantwortlich gemacht.

Dieser umweltunfreundliche Kompromiß der Europäischen Gemeinschaft zu den Kfz-Abgasen geht nicht zu Lasten der Bundesregierung. Sie hatte tatkräftig, wenn auch ungeschickt, versucht, die strengen US-Abgasstandards als gemeinschaftliche Regelung durchzusetzen.

Wenn die Bundesregierung auch insgesamt auf EG-Ebene, ganz im Gegensatz zu früheren Zeiten, eine treibende Kraft zugunsten gemeinschaftlicher Umweltschutzmaßnahmen geworden ist – das gilt besonders für den EG-Richtlinienvorschlag zur Begrenzung von Luftschadstoffemissionen aus Großfeuerungsanlagen –, so ist sie doch in einem anderen zentralen Bereich der Umweltpolitik weiterhin Schlußlicht: Sie bleibt weiterhin das einzige europäische Land, in dem es keine generelle Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen gibt. Durch die Entscheidung gegen die Einführung eines Tempolimits von 100 km/h auf Autobahnen (in Verbindung mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung von 80 km/h auf Bundesstraßen), wie von zahlreichen Experten und Umweltorganisationen gefordert, hat die Bundesregierung nicht nur notwendige Belastungssenkungen bei Stickoxiden verhindert, sondern sich auch für die Zukunft die Zusammenarbeit mit anderen EG-Mitgliedsstaaten schwerer gemacht. So weisen die Regierungen etlicher Länder darauf hin, daß die Bundesregierung erst einmal im eigenen Lande alle Möglichkeiten zur Schadstoffsenkung ausschöpfen solle, bevor sie die anderen Länder zu gemeinschaftlichen Aktivitäten auffordert, die – wie einige skeptische Regierungen meinen – ohnehin hauptsächlich dem deutschen Wald zugute kämen oder die deutsche Industrie vor Wettbewerbsnachteilen schützen sollen.

Diese unkluge Entscheidung der Bundesregierung ist um so bedauerlicher, als es jetzt – nachdem die Bundesrepublik in der Schadstoffbekämpfung bei stationären Quellen eine Vorreiterrolle übernommen hat – wesentlich auf andere europäische Staaten ankommt, ihren Beitrag zur Eindämmung grenzüberschreitender Luftschadstoffe zu leisten. Ehe es zu vergleichbaren Anstrengungen in anderen Ländern kommt, wird vermutlich noch viel Zeit vergehen. Zwar sind inzwischen 21 Länder dem „30-Prozent-Klub“ beigetreten. Doch andere Länder mit hohen Schadstoffexportanteilen sind derzeit weder bei den  $\text{SO}_2$ - und erst recht nicht bei den  $\text{NO}_x$ -Emissionen bereit (und manchmal aus wirtschaftlichen Gründen auch tatsächlich nicht in der Lage, wie etwa einige sozialistische Länder), innerhalb der nächsten Jahre Luftreinhaltemaßnahmen zu ergreifen, die denen der Bundesrepublik vergleichbar wären. Großbritannien, das Land mit den höchsten  $\text{SO}_2$ - und den zweithöchsten  $\text{NO}_x$ -Gesamtemissionen in Westeuropa, hat kürzlich zumindest angekündigt, mit einem Entschwefelungsprogramm bei einigen Kraftwerken zu beginnen.

Wie wird sich die Luftbelastungssituation in Europa in nächster Zukunft entwickeln? In zahlreichen Nationen Europas sinken zwar seit einiger Zeit die  $\text{SO}_2$ -Ge-

samtemissionen, aber ob dies ausreichen wird, um weitere Umweltschäden zu verhindern, ist aus mehreren Gründen sehr fraglich: Zum einen wird gegen die  $\text{NO}_x$ -Emissionen noch relativ wenig getan. Zum anderen haben zwar einige Länder das Ziel des „30-Prozent-Klubs“ schon jetzt erreicht oder sogar überschritten (Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden), doch nehmen die Meldungen über Schäden durch Luftschadstoffbelastungen eher zu als ab.

Es wird daher nicht nur notwendig sein, im gesamteuropäischen Rahmen schnellstens mit effektiven Maßnahmen gegen die  $\text{NO}_x$ -Belastung zu beginnen, sondern auch die Maßnahmen zur  $\text{SO}_2$ -Verminderung zu verstärken. Am 8. September 1986 haben 21 europäische Umweltschutzverbände auf einer Konferenz in Stockholm gefordert, in Europa die  $\text{SO}_2$ -Gesamtmenge um mindestens 80 Prozent bis 1993 und die  $\text{NO}_x$ -Gesamtmenge um mindestens 75 Prozent bis spätestens 1995 zu reduzieren. Diese Forderungen sind gegenwärtig wohl kaum politisch durchsetzbar, aus der Sicht des aktiven Umweltschutzes dürften sie jedoch berechtigt sein.

Auf internationaler wie besonders auf nationaler Ebene waren und sind es vor allem Umweltschutzgruppen und -verbände, die häufig frühzeitiger als die zuständigen Behörden auf sich abzeichnende Umweltprobleme hingewiesen und auf Gegenmaßnahmen gedrängt haben. In vielen Ländern waren sie es, die – meist gegen den machtvollen Widerstand ökonomischer Interessengruppen – durch vielfältige Aktionen, auch durch teilweise massiven Protest gegen umweltbeeinträchtigende Vorhaben, striktere Umweltschutzregelungen durchgesetzt haben. Ohne die Aktivitäten dieser Gruppen und Verbände würde die Luftbelastungssituation in Europa ohne Zweifel noch viel ungünstiger sein.

Es sind mir keine Beispiele bekannt, daß realisierte Forderungen dieser Gruppen sich im nachhinein als irrational herausgestellt hätten. Es gibt dagegen viele Beispiele für umweltpolitische Versäumnisse aufgrund des Einflusses ökonomischer Interessengruppen auf die Gestaltung der Umweltpolitik, die zu irreparablen Umweltschäden geführt haben. Diese nachweislich stimulierende und ökologisch verantwortungsvolle Haltung von Umweltorganisationen sollte dementsprechend bei zukünftigen internationalen Verhandlungen zum Umweltschutz stärker berücksichtigt werden. Das könnte etwa dadurch geschehen, daß diese Gruppen viel stärker als bisher in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, beispielsweise durch formelle Teilnahme- und Mitspracherechte in internationalen Gremien und bei den zuständigen EG-Institutionen.

Auch die Einführung neuer Regelungsinstrumente durch internationale Vereinbarungen – die internationale Umweltpolitik hat sich bisher als wenig innovationsfreudig erwiesen – könnte umweltpolitische Fortschritte erleichtern. Hierzu zählen beispielsweise wirksame internationale Haftungsregelungen für Umweltschäden auf Basis der Gefährdungshaftung, der Schadensnachweis aufgrund von statistischen Plausibilitäten anstelle eines strikten Kausalitätsnachweises sowie die Umkehr der Beweislast im Falle feststellbarer Umweltschäden. Im letzteren Falle hieße das – beim gegenwärtigen Kenntnisstand zu den Folgen der Luftbelastungen –, daß von den Verursachern nachgewiesen werden müßte, daß die aktuellen und angestrebten  $\text{SO}_2$ - und  $\text{NO}_x$ -Gesamtemissionsmengen nicht zu Gesundheits- und Umweltschäden führen.

Nachteilig ist auch, daß nur in sehr wenigen Ländern flexible, verursacherbezogene ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik eingesetzt werden. Abgaben auf  $\text{SO}_2$ -Emissionen oder auf den Schwefelgehalt von Brennstoffen werden nur in Frankreich, den Niederlanden, Norwegen und Schweden erhoben. Außerdem wird in den europäischen Ländern im wesentlichen mit konventionellen Maßnahmen und end-of-pipe-Technologien gegen die Schadstoffemissionen vorgegangen. Solche Maßnahmen haben sich besonders in einem längeren Zeitraum als unzulänglich erwiesen: Sie verhindern nicht von vornherein das Entstehen von schädlichen Stoffen und haben deshalb in der Regel mediale oder räumliche Problemverlagerungen zur Folge.

Nach dem mehrheitlich akzeptierten wissenschaftlichen Erkenntnisstand ist die langfristig sinnvollste Umweltpolitik eine integrativ und präventiv ausgerichtete Umweltpolitik, wobei die Umgestaltung der Wirtschaft in Richtung auf ökologisch orientierten Strukturwandel im Vordergrund stehen muß. Die gegenwärtige Umweltpolitik, ob in der Bundesrepublik Deutschland und den anderen europäischen Nationen oder auf internationaler Ebene, ist immer noch primär reaktiv ausgerichtet, also Sanierungspolitik, aber nicht ökologieorientierte Strukturpolitik („präventive Umweltpolitik“). Auch wenn etwas Bewegung in die europäische Luftreinhaltepolitik gekommen ist: Grund zum Aufatmen gibt es immer noch nicht.

<sup>1)</sup> P. Knoepfel und H. Weidner: Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, 6 Bände. Berlin: edition sigma, 1986.

<sup>2)</sup> H. Weidner, Air Pollution Control Strategies and Policies in the Federal Republic of Germany: Laws, Regulations, Implementation and Principal Shortcomings. Berlin: edition sigma, 1986.