

Weidner, Helmut

Article

Schwachstellen in der Luftreinhaltung?: SO₂- Luftreinhaltungspolitik in der Sackgasse? Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich

Umweltmagazin: Forum für Umwelttechnik in Industrie und Kommune

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1983) : Schwachstellen in der Luftreinhaltung?: SO₂-Luftreinhaltungspolitik in der Sackgasse? Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich, Umweltmagazin: Forum für Umwelttechnik in Industrie und Kommune, ISSN 0341-1206, Vogel, Würzburg, Iss. 6, pp. 22-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112184>

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

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

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>.

Wer die Qualität der Luftreinhaltepolitik überwiegend nach Umfang der immissionsschutzrechtlichen Regelungen und den administrativen Vollzugsaufwand beurteilt, kommt leicht zu dem Ergebnis, daß die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich die „Nase vorn hat“. Zu einer abweichenden Schlußfolgerung kommt eine Untersuchung des Umweltinstituts im Wissenschaftszentrum Berlin, in der insbesondere nach den Effekten der Immissionsschutzpolitik in Relation zum behördlichen Aufwand gefragt wurde. Der Politikwissenschaftler Helmut Weidner stellt einige zentrale Ergebnisse der von der Stiftung Volkswagenwerk und der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Studien zur Normbildung und Implementation in der SO₂-Luftreinhaltepolitik vor.



Die Hochschornsteinpolitik hat die Probleme der Luft nur verlagert. Was die Bundesrepublik Deutschland „wegbläst“, erhält sie von den Nachbarn zurück

Schwachstellen in der Luft- reinhaltung

Das Fazit der in der Bundesrepublik Deutschland, England, Frankreich, Italien, den Niederlanden und der Schweiz durchgeführten Untersuchung [1] ist, daß der beträchtlich höhere Aufwand an Vollzugsaktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland nicht zu entsprechend größeren Erfolgen im Vergleich zu den „schlichteren“ Politiken der anderen europäischen Staaten geführt hat.

Hochschornsteinpolitik

Auch hierzulande ist bei größeren Emittenten die „Hochschornsteinpolitik“ maßgebliches Mittel der zuständigen Behörden, eine Verbesserung der Luftsituation in Belastungsgebieten zu erreichen. Hauptsächlich hierdurch nahm die weiträumige Schadstoffverteilung zu, die von Experten für die erheblichen Waldschäden in industriefernen Gebieten verantwortlich gemacht wird. An dieser Problemverlagerung sind im wesentlichen die konventionellen Kraft- und Fernheizwerke beteiligt. Ihre SO₂-Emissionen stiegen seit 1966 kontinuierlich (um rund 30%) an.

Im Bereich Industrie sowie Haushalte/Kleinverbrauch gingen die Gesamtemissionen dagegen beträchtlich zurück [2]. Es wäre jedoch ein Trug-

SO₂-Luftreinhaltepolitik in der Sackgasse? — Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich

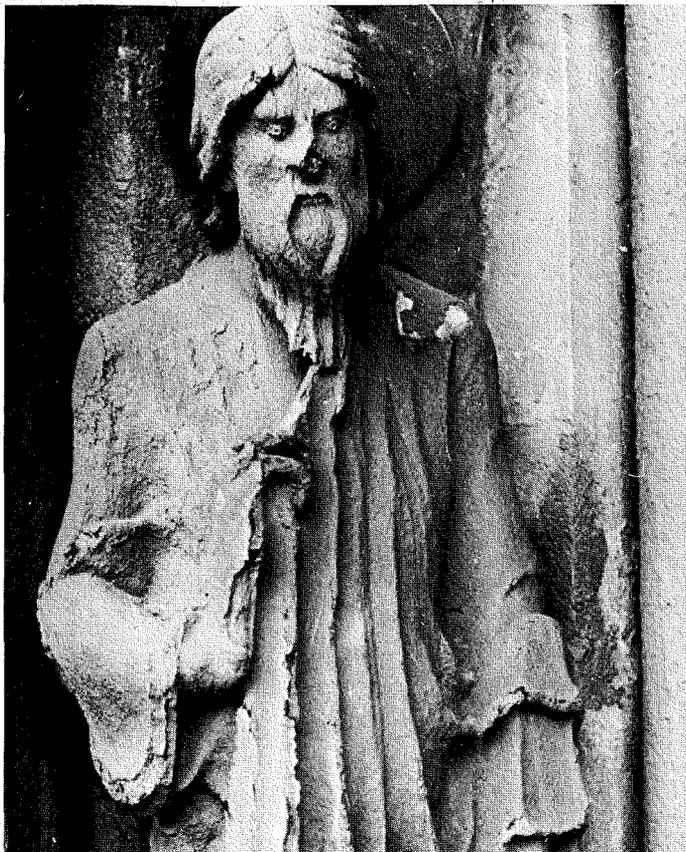
schluß, die hier erzielten Emissionsenkungen überwiegend auf Leistungen der Luftreinhaltepolitik zurückzuführen. In der Bundesrepublik Deutschland wie in den anderen Untersuchungsländern — so ergaben Interviews mit Emittenten — ist die Entwicklung der SO₂-Emissionen stärker von Veränderungen der Konjunkturlage und von Energieeinsparmaßnahmen oder Veränderungen der Energieträgerstruktur abhängig; letztere wurden in der Regel ohne Anstoß durch die Umweltbehörden vorgenommen.

Insgesamt war für alle Untersuchungsländer eine schwache Position der Umweltbehörden zur Verwirklichung einer aktiven, die zentralen Be-

stimmungsfaktoren von SO₂-Emissionen (Energie-, Wirtschafts-, Technologiepolitik) kontrollierenden oder auch nur signifikant beeinflussenden Luftreinhaltepolitik feststellbar. Auch war in allen Ländern die Sanierung von Altanlagen ein ähnlich „harter Brocken“ für die Vollzugsbehörden. In keinem Land ging bis heute etwa eine Rauchgasentschwebungsanlage aufgrund einer nachträglichen Anordnung in Betrieb [3].

Bundesdeutsche Schwachstellen

Trotz dieser Ähnlichkeit von Schwachstellen der Luftreinhaltepolitik



Die Folgen der Luftverschmutzung: Nicht nur „Waldsterben“, auch saure Böden und Gewässer und abbröckelnde Kunstwerke. — Hier eine Sandsteinflur am Fürstenportal des Bamberger Doms

Bilder: U-Archiv

in allen Untersuchungsländern schärft der internationale Vergleich unter Einbeziehung der Aufwand-Effekt-Relation den Blick für einige Besonderheiten des Systems in der Bundesrepublik Deutschland, die voraussichtlich stärker in die luftreinhaltepolitische Sackgasse als zu vorsorge- und effektorientierten Maßnahmen führen.

Auf diese Schwachstellen, die nicht nur auf Vollzugs-, sondern vielfach auch auf Programdefiziten (etwa fehlender oder vager Rechtsnormen für zentrale Bereiche) beruhen, wird im folgenden eingegangen.

Vorschriftenberge

Kein anderes Untersuchungsland kann mit Anzahl, Umfang und Detailliertheit der hierzulande vorfindbaren immissionsschutzrechtlichen Regelungen mithalten. Im Vergleich der Paragraphenberge nimmt die Bundesrepublik Deutschland eindeutig die Spitzenposition ein. Dennoch zeigt eine Gesamtanalyse, daß die Quantität nicht mit Qualität gleichzusetzen ist: Insbesondere klare Zielsetzungen, die überprüfbares und effektorientiertes Verwaltungshandeln erzwingen, fehlen weitgehend.

So sind zentrale Begriffe wie etwa „Vorsorge“, „Stand der Technik“, „schädliche Umwelteinwirkungen“ trotz einer relativ präzise anmutenden Legaldefinition durch eine Vielzahl von Nebenbestimmungen in ihrer handlungsleitenden Funktion stark abgeschwächt

worden. Angebliche Grundpfeiler des sanierungsbezogenen Immissionsschutzrechtes werden durch realitätsignorierende Bestimmungen bis zu ihrer nahezu vollzugspraktischen Bedeutungslosigkeit abgeschwächt. Deutlich wird dies an den Vorschriften zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen und zum Erlaß nachträglicher Anordnungen.

Luftreinhaltepläne gibt es einerseits trotz der Existenz zahlreicher (zum Teil ausgewiesener) Belastungsgebiete bisher nur in sehr kleiner Anzahl. Andererseits haben die wenigen, aber sehr aufwendigen Luftreinhaltepläne — soweit bekannt — nur minimale Erfolge vorzuweisen. Dennoch wurden gerade nebengeordnete Bereiche (etwa Bestimmungen zur Emissionserklärung und zur Feststellung von Belastungen) besonders intensiv geregelt. Der Problemerkern — der fehlende Zwang, Belastungsgebiete tatsächlich und rasch auszuweisen sowie die schwache Vollzugsrelevanz des Maßnahmenplanes — bleibt hiervon weitgehend unberührt.

Nachträgliche Anordnungen selten

Mit nachträglichen Anordnungen sollen die für eine Luftverbesserung besonders wichtigen Altanlagen in die ökologische Pflicht genommen werden. Die Praxis zeigt, daß dieses bedeutende rechtliche Sanierungsinstrument nur selten zum Zuge kommt. Dies resultiert primär aus den emittentenschützenden Anforderungen, daß die nachträgliche

Anordnung nach dem Stand der Technik erfüllbar und wirtschaftlich vertretbar sein muß.

Hier liegt das im deutschen Umweltrecht mehrfach auftretende Phänomen eines „rechtlichen Nullsummenspieles“ vor, wo eine augenscheinlich strenge (und sinnvolle) Programmregelung durch weniger offensichtliche Nebenbestimmungen weitgehend abgeschwächt wird. Die Folgen sind unter anderem immense öffentliche Finanzhilfen, um die wirtschaftliche Vertretbarkeit sicherzustellen. Insgesamt läßt sich — was hier nur exemplarisch gezeigt werden konnte — feststellen, daß in der Bundesrepublik Deutschland eine vergleichsweise starke Tendenz besteht, vor konflikträchtigen, ursachenorientierten Regelungen auf nebengeordnete, verwaltungsaufwandsteigernde Nebenbereiche auszuweichen. Dies bindet Verwaltungskapazitäten, die zur Entwicklung und Durchsetzung effektorientierter Strategien notwendig wären.

Technizistischer Irrweg

Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland stellt wesentlich stärker auf eine umfassende, detaillistische Regelung von technischen Anforderungen in einer Vielzahl von Einzelbereichen ab, als andere Länder das tun. Die Vollzugspraxis zeigt hingegen, daß trotz dieser aufwendigen Konkretisierungen von emissions-, immissions- oder meßtechnischen Aspekten die Entwicklung und Durchsetzung von Vermeidungstechniken im SO₂-Bereich einen eher mühsamen Verlauf genommen hat. Dies liegt überwiegend daran, daß die Umweltadministration insgesamt dem geballten technischen Sachverstand der Industrie und deren Ressourcen unterlegen ist.

Die zur Entlastung der Verwaltung vorgenommene Verlagerung von Entscheidungsprozessen (etwa für technische Richtlinien) in parastaatliche Institutionen (zum Beispiel Verein Deutscher Ingenieure) erscheint angesichts des Aufwandes technischer Normierungen als einzig gangbarer Ausweg, ist indessen kaum eine angemessene Lösung: Trotz staatlicher Beteiligung und Regelungen zum Entscheidungsprozedere ist das Durchschlagen wirtschaftlicher Interessen nicht prinzipiell zu vermeiden [4].

Hinzu kommt, daß die Fülle hochkomplexer technischer Regelungen im Zusammenspiel mit den gleichermaßen komplizierten rechtlichen Regelungen das Luftreinhalterecht nur noch für wenige Spezialisten durchschaubar macht. Im Rückblick zeigt sich im übrigen, daß gerade „schlichte“, vollzugsunaufwendige Regelungen, wie etwa die schrittweise Senkung des Schwefelgehaltes im leichten Heizöl, zu spürbaren Luftverbesserungen geführt haben.

Mängel im Meßbereich

Immer aufwendigeren Meßaktivitäten zur Feststellung der Immissionssituation steht eine nur schwach ausgeprägte Problem- und Maßnahmeorientierung der Verwaltung gegenüber. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über eines der modernsten Immissionsmeßnetze. Trotz der hohen Kosten des gesamten Meß- und Analysebereichs werden die Grundfunktionen von Immissionsmessungen nicht ausreichend erfüllt. Diese bestehen in der Informationslieferung über Stand und Entwicklung der Luftbelastung durch die wichtigsten Schadstoffe für die zuständigen Behörden, um möglichst rasch wirksame Maßnahmen zur Sanierung und Prävention ergreifen zu können; in der aktuellen Aufklärung der Bevölkerung über Belastungssituationen und Trends sowie in der Schaffung einer Grundlage zur Eigen- und Fremdbewertung der Behördenaktivitäten und der Luftreinhaltepolitik im allgemeinen. Es zeichnen sich dagegen bestimmte Tendenzen ab, durch höchst komplexe Meß- und Beurteilungsverfahren (Festlegung von Meßorten, Meßzeiträumen, Perzentilen, Ausbreitungsrechnungen usw.) eine Beurteilung der realen Schadstoffbelastung insbesondere durch den „Laien“ zu erschweren. Ein Beispiel hierfür ist die „Ausbreitungsrechnung“ in der neuen TA Luft. Teilweise scheint es berechtigt zu sein, hier von „meßtechnischen Taschenspielertricks“ zu sprechen.

Einseitige Kooperationspraxis

Die Kooperation der Verwaltung mit umweltpolitisch engagierten Bürgergruppen bei Auseinandersetzungen mit Großemittenten ist vergleichsweise unterentwickelt. Auch auf Bundesebene

wird das offiziell als Grundelement der Umweltpolitik bezeichnete Kooperationsprinzip eher einseitig zugunsten wirtschaftlicher Interessengruppen angewendet. Dies hat auch dazu beigetragen, daß Umweltschutzgruppen der offiziellen Immissionsschutzpolitik sehr mißtrauisch gegenüberstehen und eher auf Erfolge durch konfliktorientiertes Verhalten bauen. Aufgrund des gerade in der Bundesrepublik Deutschland rapiden Anwachsens des umweltpolitischen Sachverständigen bei Umweltgruppen (auch für technische Detailregelungen) bringen solche Konflikte die Verwaltung in immer stärkere Argumentationsnöte; die Folge ist in der Regel ein Anstieg des Verwaltungsaufwandes, um den Bestand amtlicher Entscheidungen gegenüber Einwendungen von Dritten vor Verwaltungsgerichten sicherzustellen.

Beispiele aus anderen Ländern (insbesondere den Niederlanden und Italien) zeigen dagegen eindrucklich, daß sich eine stärkere Zusammenarbeit mit Bürgergruppen positiv auf die Durchsetzungskraft der Umweltbehörden bei konfliktreichen Auseinandersetzungen mit Großemittenten auswirkt. Die Resource „Umweltschutzgruppen“ gilt es von den meisten deutschen Verwaltungen noch zu entdecken.

Nationale Alleingänge in der EG — ein Hindernis

Die hier genannten bundesdeutschen Spezifika der Luftreinhaltepolitik sind weitgehend Ursache dafür, daß trotz der im internationalen Vergleich ausgebautesten Regelungssysteme und des hohen Verwaltungsaufwandes die Effekte für Luftqualitätsverbesserungen relativ gering sind. Die anderen im Rahmen des Projekts untersuchten Länder sind aller-

dings auch keine umweltpolitischen Musterknaben. Auch dort — mit gewisser Ausnahme in den Niederlanden — hat Schwefeldioxid nur einen geringen Stellenwert für die Luftreinhaltepolitik.

Die unterschiedliche Vollzugspraxis der Umweltpolitik und die unterschiedlichen Problem- und Interessenlagen in den EG-Mitgliedsländern lassen zudem eine rasch greifende und effiziente gemeinschaftliche Luftreinhaltepolitik gegenwärtig als illusorisch erscheinen. Dazu trägt auch bei, daß das „Waldsterben“ für die meisten anderen Länder noch als ein weitgehend deutsches Problem gilt. Zudem führte die Politik der EG im Luftreinhaltebereich bislang im wesentlichen zu einer Festschreibung des „kleinsten gemeinsamen Nenners“.

Die problematischen Voraussetzungen für eine wirksame, EG-einheitliche Luftreinhaltepolitik lassen es angesichts der schon rollenden SO₂-Schadenslawine — die derzeit durchgeführte Waldzustandserfassung in der Bundesrepublik Deutschland zeigt nach vorläufigen Informationen einen drastischen Anstieg des Waldsterbens — geraten erscheinen, „nationale Alleingänge“ zu forcieren. Umweltpolitische Schrittmacherregelungen waren, so zeigt die bisherige Erfahrung, noch immer „Vitamin-spritzen“ für die eher lethargische EG-Umweltpolitik. *Helmut Weidner*

Schrifttum

- [1] Knoepfel, P., und H. Weidner: Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung. Zeitschrift für Umweltpolitik 6 (1983) 2, S. 87—115.
- [2] Umweltbundesamt (Hg.): Luftreinhaltung '81. Entwicklung — Stand — Tendenzen. Erich Schmidt Verlag, Berlin 1981, S. 17.
- [3] In Japan gibt es inzwischen Hunderte solcher Anlagen. Vgl. Umweltmagazin 7/1982, S. 46—48.
- [4] Hanning, A.: Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung. Köln 1976.