

Weidner, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Bessere Luftreinhaltepolitik - Basisdefizite bleiben

Spektrum der Wissenschaft: internationale Ausgabe in deutscher Sprache von "Scientific American"

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1987) : Bessere Luftreinhaltepolitik - Basisdefizite bleiben, Spektrum der Wissenschaft: internationale Ausgabe in deutscher Sprache von "Scientific American", ISSN 0170-2971, Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft, Heidelberg, Iss. 4, pp. 28-29/32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/111995>

**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>.

### **Bessere Luftreinhaltepolitik – Basisdefizite bleiben**

Von Helmut Weidner

Die rapide Zunahme der Waldschäden und die davon verstärkte, zeitweise heftige öffentliche Diskussion über eine zu laxen Umweltpolitik haben einen kräftigen Anstoß zu luftreinhaltepolitischen Aktivitäten auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene gegeben. Die seit 1983 von der Bundesregierung verabschiedeten Gesetze und Verordnungen zum Immissionsschutz gehen insbesondere im Bereich der stationären Quellen (Kraftwerke, Industrie, Hausbrand) weit über frühere Maßnahmen hinaus und brachten die Bundesrepublik in eine Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Gleichwohl sind bisherige Basisdefizite des luftreinhaltepolitischen Gesamtsystems in der Bundesrepublik nicht beseitigt worden. Bestehende Handlungsspielräume wurden nicht ausgeschöpft; langfristig werden neue Problemlagen entstehen.

Zu diesem Ergebnis kommt eine Untersuchung im Auftrag der mit den Vereinten Nationen assoziierten „World Commission on Environment and Development“. Den ersten Teil dieser in der Endstufe 21 Länder umfassenden Studie habe ich nun in englischer Sprache publiziert („Air Pollution Control

Strategies and Policies in the Federal Republic of Germany: Laws, Regulations, Implementation and Principal Shortcomings“, Edition sigma, Berlin 1986); deren wesentliche Ergebnisse seien hier skizziert.

Die bisherigen Bundesregierungen, gleich welcher parteipolitischen Zusammensetzung, reklamierten schon seit langem für sich, im europäischen Vergleich das beste luftreinhaltepolitische System aufgebaut zu haben. Bis vor kurzem waren solche Behauptungen jedoch eher übertrieben. Denn für den Zeitraum von 1970 bis 1980 kennzeichnend waren: in etwa gleichgebliebener Schwefeldioxid-Ausstoß, gestiegene Stickoxid-Emissionen, weiträumige Schadstoffverteilung durch (teilweise mit öffentlichen Mitteln geförderte) hohe Schornsteine, keine Nachrüstung der großen Luftverschmutzer (der sogenannten Altanlagen) mit Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen, bei Neuanlagen nicht mehr eingebaute Rauchgasentschwefelungsanlagen, als man an einer Hand abzählen kann. Generell war die Luftreinhaltepolitik der Bundesrepublik bis zu Beginn der achtziger Jahre nicht erfolgreicher als die finanziell und verwaltungsmäßig zum Teil beträchtlich weniger aufwendigen Luftreinhaltepolitiken anderer EG-Länder. Kurzum: Sie war häufig teurer, jedoch selten besser.

Seit 1983 hat sich aufgrund der eingeleiteten rechtlichen und sonstigen Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene die Situation so wesentlich verbessert, daß mittelfristig erhebliche Senkungen der Schwefeldioxid- und Stickoxid-Emissionen aus stationären Quellen zu erwarten sind. Für den Schadstoff Schwefeldioxid kann schon jetzt prognostiziert werden, daß die Bundesregierung ihre international eingegangene Verpflichtung, die Emissionen von 1980 bis 1993 sogar um 60 Prozent zu senken, erfüllen wird. Damit ist sie führend im weltweiten Vergleich der Länder, die sich als sogenannte 30-Prozent-Klub zu einer mindestens 30prozentigen Senkung ihrer Schwefeldioxid-Gesamtmenge verpflichtet haben.

Auch bei Stickoxid aus stationären Quellen sind in den nächsten Jahren kräftige Emissionssenkungen zu erwarten. Hierzu werden insbesondere die Bestimmungen der Großfeuerungsanlagen-Verordnung von 1983 beitragen sowie die Novellierung des Bundesemissionsschutzgesetzes von 1984, die Novellierungen der Technischen Anleitung Luft von 1983 und 1986, der Beschluß der Umweltminister-Konferenz zu Stick-

oxid-Emissionsgrenzwerten von 1984 und auch von einzelnen Bundesländern und Kommunen eingeleitete Aktivitäten, die über die rechtlichen Bestimmungen noch hinausgehen.

Insgesamt sind seit 1983 im Bereich der stationären Quellen erstmals klare Ziele festgelegt und in ein zeitlich gestuftes Vollzugsprogramm eingebunden worden. Dadurch hat sich der Schwerpunkt der Luftreinhaltepolitik von seiner früheren (wenig erfolgreichen) Immissionsorientierung auf eine Emissionsorientierung verschoben. Der Vorbildcharakter der von der Bundesregierung gesetzten Ziele und der teilweise bereits eingeleiteten Maßnahmen wirkt sich schon praktisch aus: Die kürzlich etwa von der niederländischen Regierung festgesetzten Emissionsstandards für Feuerungsanlagen orientieren sich in starkem Maße am bundesdeutschen Vorbild (und die Niederlande haben immerhin im europäischen Vergleich das wohl intelligenteste Luftreinhaltekonzept entwickelt).

Weniger günstig sieht es im Verkehrsbereich aus. Zwar hatte die Bundesregierung – wenn auch ungeschickt, so doch sehr tatkräftig – versucht, in der Europäischen Gemeinschaft Abgasbegrenzungen für Kraftfahrzeuge durchzusetzen, die den strengen US-Werten entsprechen. Vor allem die Regierungen von Großbritannien, Italien und Frankreich opponierten jedoch heftig im Interesse ihrer Automobilindustrien; so wurden besonders für den Stickoxid-Ausstoß aus den für die Luftbelastung besonders relevanten kleinen und mittelgroßen Fahrzeugen recht hohe Grenzwerte festgelegt. Aufgrund dieser lauen Kompromißregelung ist zu erwarten, daß die Belastung der Umgebungsluft durch Stickoxide in den nächsten Jahren kaum zurückgehen, eher ansteigen wird. Stickoxide tragen aber zum Waldsterben mindestens ebenso bei wie Schwefeldioxid; hinsichtlich der Gefährdung der menschlichen Gesundheit sind sie sogar von noch größerer Bedeutung, da sie besonders massiert in Ballungsgebieten auftreten und dazu maßgeblich am Entstehen von photochemischem Smog beteiligt sind.

Auch in einem anderen zentralen Bereich bleibt die Bundesrepublik schlußlicht: Sie ist weiterhin das einzige europäische Land, in dem es keine generelle Geschwindigkeitsbegrenzung gibt. Ein Tempolimit von 100 Kilometer pro Stunde auf Autobahnen, in Verbindung mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung auf 80 Kilometer pro Stunde auf Bundesstraßen, ist von zahlreichen Fach-

leuten und Umweltschutz-Organisationen gefordert worden; dennoch entschied sich die Bundesregierung im Interesse der bundesdeutschen Automobilindustrie – gestützt auf ein auch von vielen Experten kritisiertes Gutachten des Technischen Überwachungsvereins (TÜV) Rheinland – dagegen.

Damit hat die Bundesregierung nicht nur notwendige Belastungssenkungen bei Stickoxiden verhindert, sondern es anderen Staaten erleichtert, dem Vorreiter nicht zu folgen. So argumentieren schon jetzt Regierungen etlicher EG-Länder, daß die Bundesregierung erst einmal im eigenen Land alle Möglichkeiten zur Schadstoffsenkung ausschöpfen solle, bevor sie zu gemeinschaftlichen Aktivitäten auffordere (die – wie einige skeptische Regierungen meinen – ohnehin hauptsächlich dem deutschen Wald zugute kämen oder die deutsche Industrie vor Wettbewerbsnachteilen schützen sollen).

Womöglich noch gravierender ist das nach wie vor bestehende Mißverhältnis zwischen Praxis und den von der Regierung proklamierten Grundprinzipien. Hierzu gehören das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip.

Die bedeutendsten Verursacher der Luftbelastung werden bisher für ihre Emissionen nicht zur Kasse gebeten – eine Abgabe auf Luftschadstoff-Emissionen wird nicht erhoben. Statt dessen gibt es teilweise beträchtliche öffentliche Finanzhilfen für Umweltschutzmaßnahmen im Industrie- und Kraftwerksbereich; die Waldbesitzer, die erhebliche Verluste erleiden, gehen dagegen leer aus.

Die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien in der Luftreinhaltepolitik läßt immer noch, obwohl seit längerem angekündigt, auf sich warten. Statt dessen wird der Kauf umweltschädigender Diesel-Personenkraftwagen steuerlich gefördert. In wichtigen Bereichen sind Betroffene und Umweltschutz-Organisationen noch immer von einer substantiellen Kooperation bei der Programmformulierung und dem Vollzug der Umweltpolitik ausgeschlossen. Eine „rechtliche Waffengleichheit“ zwischen Umweltverschmutzern und Betroffenen ist gleichfalls längst noch nicht hergestellt.

Schließlich stellen alle bisherigen luftreinhaltepolitischen Maßnahmen, auch diejenigen neueren Datums, keine vorsorgeorientierte Umweltpolitik dar. Die Maßnahmen seit 1983 wurden ja nicht ergriffen, um mögliche Gefahren erst gar nicht entstehen zu lassen, sondern um bereits massiv aufgetretene Schäden zu begrenzen. Auch die Um-

weltpolitik der Jahre 1970 bis 1983 war hauptsächlich reaktive Politik, ja sogar eine Umweltpolitik der verspäteten und unzulänglichen Sanierung längst bekannter Probleme. Seit 1983 ist die Sanierungspolitik zumindest effektiver – eine Vorsorgepolitik gibt es jedoch auch gegenwärtig noch nicht.

---

Diplom-Politologe Weidner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Umwelt und Gesellschaft am Wissenschaftszentrum Berlin. Seine Arbeitsgebiete sind Umweltpolitik in Europa und Japan.

---