ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dörries, Hans

Article — Digitized Version

Wozu eigentlich eine neue Umweltpolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dörries, Hans (1978) : Wozu eigentlich eine neue Umweltpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 3, pp. 145-148

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135171

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wozu eigentlich eine neue Umweltpolitik?

Hans Dörries, Ludwigshafen

Im Januarheft veröffentlichten wir einen Beitrag von Horst Siebert mit dem Titel „Voerde und eine neue Umweltpolitik" [1]). Kritische Anmerkungen zu Sieberts Thesen macht Hans Dörries von der BASF.

Horst *Siebert* nimmt die Auseinandersetzung um den Bau des Steinkohlekraftwerkes Voerde zum Anlaß, die Konzeption der Umweltpolitik für den Bereich Luft zu analysieren. Er kommt zu dem Ergebnis, die rechtliche Ausgestaltung der Umweltpolitik sei weitgehend statisch orientiert. Im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und in der zugehörigen Verwaltungsvorschrift Technische Anleitung Luft (TA Luft) spiele der „gegebene", d. h. offenbar statisch verstandene Stand der Technik eine zentrale Rolle. Die Gesetze verteilten die „zulässige Menge der Emissionen" auf die Unternehmen nach dem gegebenen Industriebesatz. Die Alteinsitzer erhielten einen künstlichen Schutz, Neuansiedlungen würden verhindert. Der Fall Voerde ist nach *Siebert* ein Symbol für eine statisch orientierte und damit verfehlte Umweltpolitik, „noch viele Voerdes" werden vorausgesehen.

Diese „verfehlte Umweltpolitik" behindert nach *Siebert* nicht nur eine dynamische Entwicklung unserer Volkswirtschaft, sie führt auch zu einer Benachteiligung der Arbeitnehmer, weil eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeit, die sich in höheren regionalen Löhnen oder verbesserten Arbeitsbedingungen niederschlagen würde, verhindert wird.

Zur Behebung dieser vermeintlichen Übelstände schlägt *Siebert* „einen anderen Zuteilungsmechanismus der vorgegebenen Emissionsmengen" vor. Emissionen in einer bestimmten Region erhalten einen Preis, der auf eine nicht näher beschriebene Weise von der Nachfrage nach „Assimilationsdiensten" bestimmt wird. Steigt die Nachfrage, z. B. durch Expansionspläne eines bestehenden oder Ansiedlungsabsichten eines neuen Emittenten, so steigt auch der Preis. Dies veranlaßt die Alteinsitzer zu Emissionsminderungen oder aber, wenn dies nicht gelingt und der höhere Preis nicht gezahlt werden kann, zum Auszug aus der Region.

Meine Ansicht über diese Gedankengänge läßt sich kurz so formulieren:

☐ *Siebert* mißversteht die dynamische, auf Umweltverbesserung abzielende Konzeption des BImSchG.

☐ Die positiven Ergebnisse, die diese Konzeption aufzuweisen hat, werden nicht gewürdigt.

☐ Der Fall Voerde ist atypisch und keineswegs Ausdruck eines Unvermögens der heutigen Umweltpolitik, Raum für neue industrielle Aktivitäten zu schaffen.

☐ Für *Sieberts* „neue Umweltpolitik", deren Ausgestaltung viele Fragen aufwirft, besteht also kein Bedürfnis.

Diese Ansicht möchte ich im folgenden begründen.

Verbesserung als Dauerauftrag

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz will die einmal genehmigte Anlage keineswegs bis an ihr Lebensende in dem Emissionsverhalten belassen, das bei ihrer Genehmigung Stand der Technik war. Im § 5 BImSchG werden die Grundpflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen aufgeführt. Danach sind diese Anlagen nicht nur so zu errichten, sondern auch so zu betreiben, daß — nach Ziffer 1 — schädliche Umwelteinwirkungen vermieden werden und — nach Ziffer 2 — Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik. Dabei ist der Stand der Technik nicht etwas „Gegebenes", sondern in ständig fortschreitender Entwicklung. Nach der Definition in § 3 Absatz (6) schließt der Stand der Technik sogar die Zukunft ein, d. h. Verfahren, die im Produktionsmaßstab noch gar nicht erprobt sind.

[1]) Horst Siebert: Voerde und eine neue Umweltpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 1, S. 36 ff.

Dr. rer. nat. Hans Dörries, 51, ist Leiter der Abteilung Genehmigungsverfahren der BASF Aktiengesellschaft in Ludwigshafen.

Die Anlagen unter Begrenzung der Emissionen nach dem jeweiligen, fortschreitenden Stand der Technik zu betreiben – das ist das durchaus dynamische, gelegentlich auch mit dem Begriff „Dauerpflichtigkeit" umschriebene Konzept des Gesetzgebers für genehmigungsbedürftige Anlagen. Das Konzept wäre sogar entschieden zu dynamisch, wenn die Exekutive in engherziger Auslegung vom Betreiber erwarten würde, daß er unentwegt an seiner Anlage herumbastelt, um mit dem Stand der Technik Schritt zu halten. Aus praktischen Gründen muß eine gewisse Bandbreite akzeptiert werden, so daß sich die Anpassung der Anlagen an den Stand der Technik nicht quasi-kontinuierlich, sondern in größeren Schritten vollzieht. Sicher ist jedoch, daß der Gesetzgeber einen grundsätzlichen Bestandschutz im Sinne des Standes der Technik, wie er bei der Genehmigung gegeben war, nicht gewährt. Entsprechend ist auch die Rechtsprechung.

Nachträgliche Anordnungen

Der Gesetzgeber hat auch ein Instrument geschaffen, mit dem die Aufsichtsbehörden den säumigen Betreiber zwingen können, seinen Pflichten aus § 5 BImSchG nachzukommen. Es handelt sich um die nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG, dessen Bedeutung *Siebert* offenbar entgangen ist. Das Instrument der nachträglichen Anordnung hat im BImSchG gegenüber den Zeiten der Gewerbeordnung an Wirksamkeit gewonnen, denn die Einrede einer mangelnden wirtschaftlichen Vertretbarkeit greift heute nur dann, wenn sie subjektiv und objektiv zutrifft. Mit anderen Worten: ein Betrieb kann sich nicht auf die wirtschaftliche Notlage der Branche berufen, wenn er selbst eine angemessene Rendite auf das gebundene Kapital erwirtschaftet.

Ich stimme *Siebert* zu, daß der Widerruf der Genehmigung nach § 21 BImSchG „eine sehr schwache Maßnahme" ist. Sie stellt aber auch nur die ultima ratio dar, wenn nämlich eine nachträgliche Anordnung nicht getroffen werden darf (§ 17 Abs. (2), letzter Satz).

Neben der nachträglichen Anordnung für Verbesserungen an einzelnen Anlagen enthält das BImSchG mit den Luftreinhalteplänen nach § 47 auch ein Instrument zur großräumigen Umweltverbesserung. Der Maßnahmenkatalog nach Ziffer 3 soll die Immissionswerte so weit senken, daß schädliche Umwelteinwirkungen sicher vermieden werden. Es ist einer der erklärten Zwecke der Luftreinhaltepläne, Ansiedelungsmöglichkeiten für neue Industrien zu schaffen. Der Maßnahmenkatalog richtet sich auch gegen bestehende Anlagen, deren Emissionen nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen. Im Extremfall ist er ein Bündel von nachträglichen Anordnungen nach § 17.

Theorie und Praxis

Nun muß man sich natürlich fragen, ob die betriebliche Wirklichkeit den dynamischen Intentionen des Gesetzgebers entspricht. Oder trifft in der Praxis vielleicht doch das häßliche Bild vom statisch orientierten Anlagenbetreiber zu, der unter wohlwollender Duldung der Gewerbeaufsicht jahrein, jahraus unbeirrt „seine" Emissionen in die Luft schickt und, Stand der Technik hin, Dauerpflichtigkeit her, dickfellig die Umwelt verschmutzt? Eine differenzierte Wirklichkeit verlangt eine differenzierte Anwort: überwiegend nein. Ich meine sogar: weit überwiegend nein, und die Tendenz läuft nach wie vor in Richtung auf Emissionsminderungen.

Dies gilt einerseits bei der Genehmigung neuer Anlagen. Welche Rolle spielt dabei die TA Luft, die *Siebert* in besonderem Maße als ein Instrument zur Konsolidierung bestehender Strukturen verdächtigt? § 5 BImSchG verwendet für die Formulierung der Grundpflichten allgemeine Rechtsbegriffe, wie „schädliche Umwelteinwirkungen" und „dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung". Die TA Luft konkretisiert diese unbestimmten Rechtsbegriffe durch Angabe von Immissionswerten einerseits und von Emissionswerten andererseits. Als Verwaltungsvorschrift ist sie eine Norm minderen Ranges, hat gegenüber dem BImSchG sozusagen

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

dienende Funktion. Daraus folgt, daß sie nur in Übereinstimmung mit den Zielvorstellungen des Gesetzes angewandt werden darf. Die primäre, weil dem Gesetz selbst entstammende Forderung lautet: Begrenze die Emissionen nach dem Stand der Technik! Sie lautet nicht: Halte die Emissionswerte der TA Luft ein! Dies ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung.

In der Praxis bedeutet dies, daß die TA Luft keineswegs mechanisch angewandt wird. Die genehmigten Emissionen liegen häufig, die tatsächlichen in aller Regel deutlich unterhalb der Werte, die die TA Luft angibt. Die Emissionswerte der TA Luft sind eine Orientierungshilfe, kein Evangelium.

Die Tendenz zu weiteren Emissionsminderungen ist andererseits auch bei bestehenden Anlagen unverkennbar. Die Maßnahmen gehen zu einem beachtlichen Teil vom Betreiber aus, der eingedenk seiner Grundpflichten und als guter Nachbar der Anwohner, die häufig die eigenen Mitarbeiter sind, vom Stand der Technik überholte Anlagen saniert. Zum anderen Teil ergreift die Aufsichtsbehörde die Initiative und setzt Verbesserungen durch. Die Gewerbeaufsichtsbeamten lassen sich nämlich, wenn *Siebert* das auch nicht so recht glauben mag, in ihren Amtsstuben so allerlei an Verbesserungsmöglichkeiten träumen. Die Maßnahmen werden nicht notwendigerweise mit einer Anordnung nach § 17 erzwungen, sondern weitaus häufiger im Vorfeld einer solchen formalisierten Ordnungsverfügung vereinbart. Es gilt cum grano salis, was Erhard *Eppler* kürzlich mit einiger Besorgnis im Hinblick auf eine „Grüne Partei" gesagt hat: Oft ist eine Drohung wirksamer als ihre Verwirklichung!

Beträchtliche Verbesserungen

Der konzeptionell dynamische Ansatz der Gesetzgebung zur Luftreinhaltung und seine adäquate Umsetzung in die Praxis der Genehmigung neuer und der Sanierung älterer Anlagen haben zu beachtlichen Resultaten geführt. So haben z. B. die Emissionen aus industriellen Quellen im Belastungsgebiet Ludwigshafen-Frankenthal von rund 180 000 t im Jahre 1971 auf rund 120 000 t im Jahre 1975 abgenommen, wie das vom rheinland-pfälzischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport vorgelegte Emissionskataster ausweist. Meines Wissens gibt es für andere Belastungsgebiete oder Regionen keine entsprechenden Vergleiche. Man kann jedoch mit Sicherheit davon ausgehen, daß die Entwicklung dort qualitativ gleich verlaufen ist.

So kommt denn auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 1978 – Kurzfassung zur Vorinformation – zu vergleichsweise guten Zensuren für die Luftreinhaltung. Er findet die Immissionssituation „deutlich verbessert" und erwartet, auch unter Berücksichtigung eines weiteren Wirtschaftswachstums, in den nächsten Jahren „kein Ansteigen der Emissionen".

Es liegt auf der Hand, daß der Raum für weitere Verbesserungen immer enger wird. Trotzdem sieht der erste in Kraft gesetzte Luftreinhalteplan, für das Belastungsgebiet Rheinschiene Süd (Köln und Umgebung), bis 1985 für Kohlenmonoxid, Staub, organische Gase oder Dämpfe sowie für Schwefeldioxid Emissionsminderungen zwischen 27 und 41 % vor, die durch nachträgliche Anordnungen aufgrund § 17 BImSchG abgesichert sind.

Voerde ist nicht typisch

Wie paßt nun der Fall Voerde in die durchaus positive Bilanz? Das Bauvolumen für dieses Steinkohlekraftwerk beträgt zwar nicht 6 Mrd. DM, wie es in der Zusammenfassung am Anfang der Arbeit von *Siebert* heißt. Aber selbst die 1,2 Mrd. DM, die 1975 dafür veranschlagt waren (Handelsblatt vom 22. 9. 1975), und die 1,8 oder gar 2 Mrd. DM, von denen man heute spricht, weisen es als ein Projekt von hervorragender Bedeutung aus. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 17. 2. 1978 kann das Kraftwerk schließlich und endlich doch gebaut werden. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß die nunmehr vier kontroversen behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidungen, die das Projekt erfahren hat, zu einer bedauerlichen Verzögerung und einer erheblichen allgemeinen Unsicherheit geführt haben. Dennoch wäre der Eindruck falsch, daß bei den Genehmigungsverfahren generell nichts mehr richtig läuft. Trotz seiner Einzelfallbedeutung ist Voerde nicht typisch. In der Bundesrepublik dürften jährlich 2000 bis 3000 Genehmigungsanträge nach BImSchG für neue Anlagen oder wesentliche Änderungen gestellt und beschieden werden, davon allein etwa 600 bis 700 in Nordrhein-Westfalen, wo das Kraftwerk Voerde gebaut werden soll. Keiner der Anträge der letzten Jahre hat eine derartige Publizität erlangt wie der für Voerde. Die weitaus meisten Verfahren laufen glatt – wenn auch mit erheblich umfangreicheren Unterlagen und deutlich längerer Bearbeitungsdauer als früher. Dies wäre allerdings ein Thema für sich.

Die derzeitige Umweltpolitik hat, wie das letztinstanzliche Urteil zeigt, auch im Fall Voerde den Ansprüchen einer dynamischen Wirtschaft genügt und Raum für neue industrielle Aktivitäten geschaffen – wenn auch spät. Die Lehren, die gezogen werden müssen, laufen auf das Problem hinaus, bei Aufrechterhaltung aller gesetzlichen Möglichkeiten auch für denjenigen Bürger, der

eine Mission erfüllen zu müssen glaubt, die Gerichte weitergehend als bisher an Immissionswerte zu binden oder sonstwie mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Die Erläuterungen des Bundesverwaltungsgerichtes zum Charakter der Immissionswerte der TA Luft sind in dieser Beziehung richtungweisend. Auch im politischen Raum gibt es eine Reihe von Ansätzen mit, wie ich meine, unterschiedlicher Wünschbarkeit, die zu erörtern ebenfalls das Thema dieser Abhandlung überschreiten würde. Alle diese Ansätze erfordern jedoch keine „neue Umweltpolitik", sondern modifizieren die bewährte Umweltpolitik dort, wo dies nötig ist. Ich sehe nicht „viele Voerdes" auf uns zukommen, es sei denn, wir leisten uns künftig den Luxus von reduzierten Immissionswerten.

Viele Fragen

Die derzeitige Umweltpolitik zur Luftreinhaltung ist dynamisch, sowohl in ihrer rechtlichen Ausgestaltung als auch in ihrer Praxis. Sie ist reformfähig, soweit sie reformbedürftig ist. Wir brauchen also keine „neue Umweltpoltik".

Siebert stellt den Gedanken, die für eine Region tragbaren Emissionen meistbietend zu verkaufen, durchaus behutsam in den Raum. Er ist sich, wie er sagt, der institutionellen Schwierigkeiten, die seiner Konzeption entgegenstehen, bewußt. Diese Behutsamkeit ist auch angebracht, denn es bestehen ernste Zweifel sowohl hinsichtlich der Praktikabilität als auch in bezug auf die von *Siebert* erwarteten Wirkungen. Wenn der Ansatz zur Praxisreife entwickelt werden soll, müßten befriedigende Antworten unter anderem auf folgende Fragen gefunden werden:

☐ Soll der Betrieb in einer Region, in der es variable Preise für Emissionen gibt, keinerlei Gewähr dafür erhalten, daß eine Investition, die er heute tätigt, durch das Erscheinen eines potenten, alle Preise „verderbenden" Unternehmens nicht morgen sinnlos wird?

☐ Ist es akzeptabel, daß man Betrieben ein und derselben Branche, die in verschiedenen Regionen angesiedelt sind, zu den bekannten und meist kalkulierbaren Standortvor- und -nachteilen eine weitere, variable und nicht kalkulierbare Belastung beschert?

☐ Ist es fair, daß ein alteingesessener Betrieb, der nicht expandiert, sich jedoch redlich und erfolgreich bemüht, seine Emissionen nach dem jeweiligen Stand der Technik zu begrenzen, durch einen potenten Newcomer aus der Region ver- oder gar in den Konkurs gedrängt wird? Sollte sich eine gesunde Volkswirtschaft aus Billigkeitserwägungen nicht doch einen gewissen Bestandschutz leisten können, statt unbarmherzig auf das Recht des ökonomisch Stärkeren zu verweisen?

☐ Nach dem *Siebert*schen Mechanismus sind schwache, d. h. doch wohl häufig personalintensive Betriebe besonders gefährdet. Wie soll dem Arbeitnehmer, um den sich *Siebert* zu Recht sorgt, erklärt werden, warum sein alter, leider nicht hinreichend tüchtiger Betrieb, der viele Arbeitnehmer beschäftigte, einem potenten, weil nicht so personalintensiven Newcomer weichen mußte, so daß er, der Arbeitnehmer, nun ohne Arbeit ist?

☐ Wie stellen wir sicher, daß die Verwaltungsgerichte nicht in höherem Maße als heute beschäftigt sind, und zwar mit der Überprüfung von Behördenentscheidungen, in denen ein neuer Emissionspreis festgesetzt wird? Oder werden die Emissionspreise wie eine Börsennotierung ermittelt?

☐ Worauf gründet sich die Hoffnung, das vorgeschlagene System würde administrativen Aufwand einsparen? Das Beispiel der Abwasserabgabe zeigt, daß verkaufte oder besteuerte Emissionen vermehrten Überwachungsaufwand bringen. Allein in einem einzigen Bundesland sind 150 zusätzliche Beamte im Gespräch. Dies ist natürlich auch ein Weg, um der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Ob es ein intelligenter Weg ist, darf man sicher bezweifeln.

Bewährtes Konzept

Siebert weist am Schluß seiner Ausführungen mit Recht auf die langfristige Bedeutung hin, die unsere heutigen Antworten auf die Umweltfragen haben. Schon deshalb hat jedermann, auch wenn er dem Geschehen in den Unternehmen und in den Gewerbeaufsichtsämtern fern steht, das Recht, sich über diese Antworten, d. h. über unsere Umweltpolitik Gedanken zu machen. Er sollte ihr jedoch hinsichtlich ihrer Zielsetzung und ihrer Wirkungen Gerechtigkeit widerfahren lassen. Sache des Bürgers ist es, sich zu Worte zu melden, wenn er glaubt, Grund zur Besorgnis zu haben. Sache der politisch Verantwortlichen ist es, unbeeindruckt von Kassandra-Rufen alle Erfahrungen, Anregungen und Vorschläge zu prüfen und von Zeit zu Zeit die im Grundansatz erprobte Politik der Luftreinhaltung den jeweiligen Erfordernissen anzupassen.

Langfristige Zielsetzungen erfordern Augenmaß und Stetigkeit. Das klingt trivial, stimmt aber trotzdem. Die Wirtschaft muß darauf vertrauen können, daß der umweltpolitische Kurs sich nicht in vergleichsweise kurzen Intervallen grundlegend ändert. Weder der Umwelt noch der Wirtschaft wäre gedient, wenn das bisherige, insgesamt bewährte Konzept ohne hinreichenden Grund nach nur wenigen Jahren Wirksamkeit durch eine vage formulierte „neue Umweltpolitik" mit ungewissen Wirkungen ersetzt würde.