

Lindemann, Harald

Article — Digitized Version

## Grenzen des Umweltschutzes

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lindemann, Harald (1983) : Grenzen des Umweltschutzes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 2, pp. 96-99

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135770>

**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.*

# Grenzen des Umweltschutzes

Harald Lindemann, Bonn

In der Bundesrepublik besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Wirtschaft im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes zu entwickeln und daß Umweltschutz eine Daueraufgabe sei. Der breite Konsens mag den Eindruck erwecken, daß es keine nennenswerten Grenzen für den Umweltschutz gibt. Ist diese Einschätzung mit Blick auf die technologischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse auf dem Gebiet des Umweltschutzes, die wirtschaftlichen Belastungen, die arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse und die internationale umweltpolitische Zusammenarbeit gerechtfertigt?

---

In der Bundesrepublik Deutschland besteht für den Umweltschutz ein relativ breiter Konsens. Alle sind für den Umweltschutz, auch die Industrie. Grundsätzlich besteht kein Zielkonflikt zwischen Umweltpolitik und gesamtwirtschaftlichen Zielen. Es besteht Übereinstimmung, daß die Wirtschaft im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes zu entwickeln ist. Daher ist Umweltschutz auch eine Daueraufgabe und nicht auf Zeiten einer guten Wirtschaftslage beschränkt.

Seit Frühjahr 1982 enthält sogar der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung einen Abschnitt „Umweltpolitik“. Darin stellen die Bundesressorts einvernehmlich fest, daß ein Abbau von Umweltschutzanforderungen nicht in Betracht kommt und daß eine leistungsfähige Volkswirtschaft die notwendige Grundlage für eine wirksame Umweltpolitik ist. Beachtlich erscheint in diesem Zusammenhang, daß sogar der frühere Bundesinnenminister Baum mehrfach hervorhob, Umweltschutz lasse sich im marktwirtschaftlichen System besser verwirklichen als in allen anderen Wirtschaftsordnungen.

Diese breite Übereinstimmung mag den Eindruck erwecken, daß es keine nennenswerten Grenzen des Umweltschutzes gibt. Ein näherer Blick zeigt jedoch, daß vielfältige Grenzen bestehen, die oft nur zum Teil und schrittweise überwunden werden können.

Bei isolierter, rein technischer Betrachtung läßt sich fast alles lösen. Dies gilt insbesondere, wenn Ersatztechniken für die bestehenden, weniger umweltfreundli-

chen Techniken in die Betrachtung einbezogen werden, die Kosten und die Wünsche der Verbraucher aber unberücksichtigt bleiben. Derartige Lösungen ließen sich jedoch gesamtpolitisch nicht vertreten. Darüber hinaus hat sich in der Umweltpolitik bereits in den 70er Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, daß die bloße Verlagerung eines Umweltproblems von einem Umweltmedium auf ein anderes nicht dauerhaft zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt. Wissenschaft und Technologie bleiben also gefordert, bessere Gesamtlösungen zu finden. Das ist oft schwierig. Forschung, Entwicklung und Umsetzung in den technischen Maßstab erfordern nicht nur Zeit und Geld, sondern zur Absicherung auch den politischen Mut zu vertretbaren Zwischenlösungen. Hierfür zwei Beispiele:

□ Für die Abfälle der Titandioxydproduktion – sogenannte Dünnsäuren – stand in der Bundesrepublik Deutschland schon Anfang der 70er Jahre fest, daß sie von den am Rhein liegenden Werken nicht mehr in diesen Fluß eingeleitet werden sollten. Die Lagerung in einer Deponie hätte zwar den Rhein entlastet, aber große Nachteile für den Landschaftsschutz und das Grundwasser oder – etwa beim Eindampfen – unvertretbar hohe Kosten verursacht. Diese Dünnsäuren werden nunmehr unter Beachtung bestimmter Vorsichtsmaßnahmen in ein Gebiet in der Mitte der Nordsee verbracht. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat hierzu in seinem 1980 vorgelegten Sondergutachten „Umweltproblem der Nordsee“ festgestellt, daß „entgegen der in der Öffentlichkeit vielfach herrschenden Vorstellung die Einbringung der Dünnsäure selbst keine wesentliche Beeinträchtigung der Meeresökologie mit sich bringt“. Die Dünnsäure enthält jedoch sogenanntes Grünsalz, dessen Einbringung in die Nordsee nicht

---

*Harald Lindemann, 48, Dipl.-Kaufmann, ist Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft.*

ganz unproblematisch ist. Deshalb laufen die Auflagen und die Anstrengungen in der Forschung weiter, um auch dieses Folgeproblem besser in den Griff zu bekommen.

□ Phosphate aus Waschmitteln tragen dazu bei, die Gefahren der Überdüngung vor allem in stehenden Gewässern zu erhöhen. Der größte Teil der Phosphate in Gewässern stammt von Fäkalabwässern und Abwäschungen aus der Landwirtschaft. Deshalb hat man an vielen besonders gefährdeten Seen etwa in Bayern und der Schweiz längst durch Ringkanalisation sowie durch Phosphatfällung in Kläranlagen Abhilfe geschaffen. In der Bundesrepublik Deutschland sollte darüber hinaus – ähnlich wie in einigen anderen Ländern – der Phosphateintrag durch Waschmittel vorsorglich begrenzt werden. Aus technischen, ökonomischen und wettbewerbsrechtlichen Gründen vermied man sofortige radikale Änderungen. Die Phosphathöchstmengenverordnung von 1980 schreibt vereinfacht vor, den Phosphatgehalt in Waschmitteln ab 1. Oktober 1981 um ein Viertel und ab 1984 um ein weiteres Viertel zu senken. Ein denkbarer Phosphatersatzstoff ist Nitritolotriacetat (NTA). Umfang und Komplexität der auch wissenschaftlichen Probleme eines solchen Ersatzes werden etwa dadurch beleuchtet, daß in der Fachgruppe „Wasserchemie“ der Gesellschaft deutscher Chemiker der Hauptausschuß „Phosphat und Wasser“ einen Arbeitskreis „NTA“ eingesetzt hat, um die damit zusammenhängenden naturwissenschaftlichen Fragen zu untersuchen.

#### Wissenschaftlich-technische Grenzen

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß die Frage, ob die von Wissenschaft und Forschung zur Verfügung gestellten Ersatzstoffe ausreichen, immer wieder unterschiedlich beantwortet werden kann. Als Beispiel sei auf das Pflanzenschutzmittel DDT verwiesen, dessen Herstellung, Gebrauch und Handel in der Bundesrepublik Deutschland 1972 wegen langfristiger Gesundheitsgefahren verboten wurde. Dabei war eine maßgebliche Erwägung, daß gute Ersatzstoffe mit weit geringerem Gefährdungspotential zur Verfügung stünden. Diese Wertung teilten viele Länder jedoch nicht. So kommt eine Untersuchung der EG-Kommission 1979 zu dem Gesamtergebnis: „DDT has a great value for tropical agriculture and for the work of WHO and it is to be foreseen that this will remain so for at least a number of years to come.“

Ein aktuelles Beispiel für die Bedeutung und Grenzen der Wissenschaft im Umweltschutz ist die Diskussion über die Ursachen des „Waldsterbens“. Welche Rolle spielen der „saure Regen“ und/oder Ozon, das durch Stickoxide (NO<sub>x</sub>) und Sonnenschein verursacht wird?

Welchen anderen Stoffen oder Umständen kommt eine entscheidende Bedeutung zu? Die Politiker sind auf die Hilfe der Wissenschaft angewiesen, damit der Umweltschutz auf rationaler und nachvollziehbarer Basis weiter entwickelt werden kann. Andernfalls besteht die Gefahr, Milliarden ohne wirklichen Nutzen für die Umwelt aufzuwenden.

#### Einzelwirtschaftliche Grenzen

Der umfangreiche Umweltschutz in der Bundesrepublik kostet viel. Ein Teil der Kosten wird nach dem Umweltstatistikgesetz statistisch erhoben. Auf dieser Grundlage veröffentlichte das Statistische Bundesamt im Sommer 1982 die Umweltschutzinvestitionen im produzierenden Gewerbe im Jahre 1979. Sie betragen 2,1 Mrd. DM und damit 3,1 % der Gesamtinvestitionen dieses Wirtschaftsbereiches. Einige Zweige wie Mineralölverarbeitung, Chemie, Ledererzeugung, NE-Metalle lagen mit 7-12 %-Anteilen der Umweltschutzinvestitionen an den Gesamtinvestitionen weit über dem Durchschnitt. Von der gesamten deutschen Industrie werden die Umweltschutzinvestitionen von 1971 bis 1980 mit rd. 20 Mrd. DM angegeben.

Auch die Unterhaltung und der Betrieb der Umweltschutzinvestitionen sind mit gewaltigen Kosten verbunden. Diese Betriebskosten werden nicht amtlich erhoben, da dies u. a. mit zu vielen Abgrenzungs- und Erfassungsschwierigkeiten verbunden wäre. Die Wirtschaft führt aber selbst jährlich Erhebungen der Betriebskosten einschließlich der Abschreibungen auf die Umweltschutzinvestitionen durch. Auf dieser Grundlage gibt die deutsche Industrie die Gesamtbetriebskosten für den Zeitraum von 1971 bis 1980 mit rund 40 Mrd. DM an. Dabei sind die in einigen Unternehmen relativ großen umweltbezogenen Forschungsaufwendungen nicht einmal berücksichtigt.

Künftig werden viele Umweltschutzkosten nur weniger präzise erfaßt werden können. Dies liegt daran, daß die Entwicklung neuer Anlagen und Gebrauchsgüter neben den gewachsenen Umweltschutzansprüchen zugleich den neuen Erfordernissen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der Forderung nach einem sparsameren Umgang mit Rohstoffen und Energie Rechnung zu tragen hat. Bei diesem integrierten Umweltschutz können die jeweiligen Kosten den einzelnen Schutzbereichen oft nicht mehr genau zugerechnet werden.

Die Wirtschaft machte wiederholt darauf aufmerksam, daß sie längerfristig kalkulierbare feste und nicht zu hohe Umwelt-Rahmenbedingungen benötigt, um sich im internationalen Wettbewerb angemessen be-

haupten zu können. Die in den Umweltschutz gesteckten Mittel stehen der damit belasteten Wirtschaft für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung. Für einige Unternehmen ist die zusätzliche Belastung durch den Umweltschutz schon in den 70er Jahren so hoch geworden, daß sie sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Gesamtlage und der Zukunftsaussichten vom Markt zurückgezogen haben. Dies muß für die gesamte Volkswirtschaft im Auge behalten werden. Die sich hieraus ergebenden wirtschaftlichen Grenzen des Umweltschutzes werden teilweise auch von berufsmäßigen Umweltschützern gesehen. So betonte der bayerische Umweltminister Dick wiederholt, Umweltschutz müsse auch bezahlbar bleiben.

Die einzelwirtschaftlichen Grenzen für Umweltschutzmaßnahmen können durch Zuschüsse der öffentlichen Hände bzw. durch steuerliche Entlastungen teilweise überwunden werden. Die überall stark angespannte Haushaltslage setzt dafür jedoch enge Grenzen. Zuschüsse werden z. B. für einzelne gezielte Forschungsvorhaben gewährt. Weit bedeutender sind die steuerlichen Sonderabschreibungen nach dem Einkommensteuergesetz. Über die Sonderabschreibungen wurde von 1975 bis 1980 ein Investitionsvolumen von insgesamt rund 5 Mrd. DM gefördert.

Die genannten Milliardenaufwendungen begünstigen entsprechend spezialisierte Wirtschaftszweige. Dazu zählten in den 70er Jahren vor allem der Kanalbau und der Kläranlagenbau. Auch künftig werden der spezielle Apparatebau und die Meßtechnik profitieren, vor allem aufgrund verschärfter Bestimmungen zum Schutze der Luft. In den begünstigten Wirtschaftszweigen gibt es je nach der Art und der zeitlichen Streckung der Vorschriften ein gutes Dauergeschäft oder sogar kurzfristige boomartige Engpässe und keine wirtschaftlichen Grenzen für den Umweltschutz.

### Arbeitsmarktpolitische Grenzen

Das Umweltbundesamt schreibt in seiner Monatschrift „Umwelt“ vom August 1982: „Insgesamt schafft oder sichert der Umweltschutz pro Jahr mehr als 100 000 Arbeitsplätze.“ Hieraus könnte man ableiten, immer mehr Umweltschutz schaffe immer mehr Arbeitsplätze. Eine solche Folgerung ginge aus mehreren Gründen zu weit:

□ Erhöhte Umweltkosten können auf Dauer nur die Unternehmen aufbringen, die sich trotz dieser Zusatzbelastung im nationalen wie im internationalen Wettbewerb behaupten. Der verstärkte Druck kann dazu führen, neue Technologie mit weniger Arbeitsplätzen schneller als ohne diesen Druck einzuführen.

□ Es entfallen die Arbeitsplätze in den Unternehmen, die unter den verschärften Umwelthanforderungen nicht mehr wettbewerbsfähig sind.

□ Die Exportchancen für Neuentwicklungen sind nur insoweit verbessert, wie diese Güter wegen vergleichbarer Anforderungen und Sorgen um die Umweltqualität im Ausland gebraucht und gekauft werden. Im Vergleich zum Ausland überzogene nationale Umweltschutzanforderungen können dagegen die neuen Anlagen und ihren Betrieb übermäßig verteuern. Vereinfacht zusammengefaßt: Überhöhter nationaler Umweltschutz schafft keine Exportschlager.

Diese Gründe gelten für bestehende wie für neue, verschärfte Umweltschutzvorschriften. In diesem Sinne wird z. B. von Gewerkschaftsseite im Hinblick auf die vorgesehene Großfeuerungsanlagen-Verordnung gemahnt, nicht zu hohe Anforderungen zu erheben, die zum Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen und zu übermäßigen Kosten für die Verbraucher führen könnten. Nicht wenige befürchten ökonomische, soziale und politische Gefahren, falls das Augenmaß im Umweltschutz verlorengeht. Nicht nur bei der Großfeuerungsanlagen-Verordnung, sondern auch sonst besteht die äußerst schwierige Aufgabe, den notwendigen Schutz der Umwelt sicherzustellen, ohne dabei das Problem der Arbeitslosigkeit zu vergrößern.

### Grenzen internationaler Zusammenarbeit

Internationale Zusammenarbeit ist im Umweltschutz unabdingbar. Dies leuchtet insbesondere ein, wenn ein Umweltmedium mehrere gemeinsam angeht, wie etwa bei einem Gewässer die Anliegerstaaten oder beim Schutz der Ozonschicht der Erde grundsätzlich alle Staaten. Die Zusammenarbeit ist auch für den internationalen Handel notwendig, denn unter dem Deckmantel des Umweltschutzes lassen sich nichttarifäre Handelshemmnisse einführen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde nehmen Maßnahmen zur Harmonisierung des Umweltschutzes z. B. in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EG) breiten Raum ein. Trotz vieler Erfolge und zahlreicher positiver Ansätze stößt die internationale Zusammenarbeit im Umweltschutz an vielfältige Grenzen. Ausgangslage, Bewegungsspielraum und Interesse der Beteiligten sind nicht selten derart unterschiedlich, daß selbst bei Anliegern am gleichen Gewässer gemeinsame Umweltschutzüberlegungen in den Ansätzen steckenbleiben (z. B. Donau).

In der EG ist der Zwang zur Einigung sachlich wie politisch wesentlich größer. Dennoch sind auch hier Grenzen keineswegs zu übersehen. Manchmal ist Einvernehmen nur über einen gemeinsamen Rahmen zu er-

zielen, in dem Staaten ihre teilweise weitergehenden nationalen Umweltschutzvorstellungen verwirklichen können. Dies geschah etwa durch die Bundesrepublik Deutschland bei der Benzin-Blei-Richtlinie. Kritisch sind eher Fälle, in denen die EG-Staaten nur eine formale Einigung erreichen, indem sie die konkreten Probleme aufschieben. Ein Beispiel hierfür ist die grundlegende Gewässerschutzrichtlinie aus dem Jahre 1976, die bis Anfang 1983 erst durch eine einzige produktions- und schadstoffbezogene Folgerichtlinie konkretisiert wurde (Begrenzung der Quecksilberableitungen im Abwasser bei der Chloralkalielektrolyse). Beim zweiten Konkretisierungsversuch, der Richtlinie über Cadmiumableitungen, gelang auf der Tagung des EG-Umweltrates im Dezember 1982 wieder keine Einigung. England beharrte auf dem „Qualitätszielsystem“ mit dem Hintergedanken, daß das umgebende Meer noch immer eine erhebliche Aufnahmefähigkeit zeige. Dem halten die anderen EG-Mitgliedstaaten das System der „Emissionsgrenzwerte“ entgegen, weil nur so gleichzeitig den Umwelt- und wettbewerbspolitischen Zielen entsprochen werden könnte.

In der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde in der Chemikaliengruppe umfangreiche, wertvolle Arbeit geleistet, um unterschiedliche Umwelt- und Gesundheitsschutzprüfungen von Stoffen im breiteren internationalen Rahmen vergleichen zu können und die Prüfungsergebnisse wechselseitig anzuerkennen. Dies ist u. a. für den freien Welthandel wichtig. Aber selbst in dieser Gruppe wurden zahlreiche Grenzen der Zusammenarbeit sichtbar. Zum Teil lagen sie am unvollständigen Stand des Wissens, zum Teil an der beschränkten Verfügbarkeit finanzieller Mittel, häufiger jedoch an zu weitgehenden Wünschen und Vorstellungen sowie an einem Mangel an praktischer Erfahrung. So gelang es der Gruppe z. B. erst nach zwei Jahre dauernden Anstrengungen, den Kern eines zuvor gemeinsam erarbeiteten Satzes von Grundprüfungen vor der Vermarktung eines neuen

Stoffes (MPD; Minimum Premarket set of Data) in die Minimalrechtsform einer gemeinsamen Empfehlung zu gießen. Es zeigte sich wiederholt, daß im Rahmen der erreichten Vereinbarungen praktische Erfahrungen gesammelt werden müssen, um das Gesamtinstrument sinnvoll weiter ausbauen zu können.

### Politische Grenzen

In der Öffentlichkeit ist teilweise zu Unrecht der Eindruck entstanden, die nach dem MPD geprüften neuen Stoffe seien „umweltsicher“. Hier gibt es ebenfalls in der Sache liegende Grenzen. Der MPD gibt nur standardisierte Anhaltspunkte für eine eventuelle Bedenklichkeit. Hieraus kann sich die Forderung nach Beschränkungen und/oder weiteren Prüfungen ergeben. In der EG sind beim Überschreiten von Mengenschwellen (vor allem 100 bzw. 1000 t/Jahr) weitere aufwendigere Prüfungen vorgesehen. In der OECD sieht man das gleiche Problem, doch stießen alle Lösungsansätze bisher an unüberwindliche, nicht zuletzt auch psychologische und politische Grenzen.

Viele weitere internationale Organisationen bemühen sich teilweise seit Jahrzehnten um Umweltschutz im weiteren Sinne. So fühlt sich z. B. die Welt-Gesundheits-Organisation (WHO) für den Gesundheitsschutz oder das Internationale Arbeitsamt (ILO) für den Arbeiterschutz mit zuständig. Das United Nations Environment Program (UNEP) wäre ebenfalls hervorzuheben. In all diesen Organisationen ist konkreter Umweltschutz jedoch kaum einfacher, denn hier stoßen zusätzlich zu den genannten Problemen die Unterschiede zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern – einschließlich der dortigen Bevölkerungsprobleme – aufeinander. Hieraus ergeben sich auf absehbare Zeit ganz unterschiedliche Prioritäten. Deshalb wird jeweils nur ein begrenzter Kreis der Aufforderung folgen, internationale Solidarität zur Lösung globaler Umweltprobleme zu zeigen.

## 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