
DIE AMERIKANISCHE LUFTREINHALTEPOLITIK – VORBILD FÜR EUROPA?

Rezension von: E. Rehbinder, R.-U.
Sprenger, Möglichkeiten und Grenzen
der Übertragbarkeit neuer Konzepte
der US-amerikanischen
Luftreinhaltepolitik in den Bereich
der deutschen Umweltpolitik,
Umweltbundesamt Berichte 9/85,
Erich-Schmidt-Verlag, Berlin 1985,
387 Seiten.

Unter dem Titel „marktkonforme umweltpolitische Instrumente“ läuft in den USA und in der BRD seit einigen Jahren eine Diskussion, deren Inhalt weitaus anspruchsloser ist, als es der hochtrabende Titel zu versprechen scheint. Es handelt sich dabei um die Versuche, das Instrumentarium der Luftreinhaltepolitik flexibler zu gestalten und den Unternehmungen als Normadressaten mehr Spielräume zu geben.

In der Praxis gibt es solche Ansätze einer „flexiblen Auflagenstrategie“, so die korrektere Bezeichnung, in den USA seit ungefähr zehn Jahren. Auch die deutsche Luftreinhaltepolitik kennt, freilich weitaus zaghaftere, Ansätze in diese Richtung.

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Kritik an den bestehenden Instrumentarien der Gebote, Verbote und den Auflagen.

● Das bisherige Verfahren der Anlagengenehmigung geht nach dem Prinzip des „Windhundverfahrens“ vor, das heißt, die „Rechte“ auf Verschmutzung der Umwelt werden je nach Einlangen der Anträge vergeben. Ist in einer bestimmten Region die Luftverschmutzung bereits bedenklich, dann besteht für Neuanlagen kei-

ne Möglichkeit, eine Genehmigung zu bekommen. Die ökonomische Last wird daher auf Neuinvestoren verlagert, alteingesessene Betriebe bleiben geschützt.

Dies führt zu einer Behinderung von Neuansiedlungen und erscheint daher aus wachstumspolitischen Erwägungen bedenklich. Außerdem führt dies zu einer tendenziellen Ausweitung der Belastungsgebiete, da Neuanlagen zunehmend in Reinluftgebieten angesiedelt werden (müssen).

● Den bisherigen Instrumenten wird auch ökonomische Ineffizienz vorgeworfen. Die Schadstoffvermeidung wird unabhängig von den spezifischen Kostenstrukturen vorgenommen. Das heißt, Schadstoffe werden nicht dort vermindert, wo es am kostengünstigsten erfolgen kann.

Die konservative Wende in der BRD hat das Interesse an umweltpolitischen Strategien, die unter dem Etikett „mehr Marktwirtschaft“ laufen, erhöht. Nach einer Zeit der Euphorie bei einem Teil der Umweltökonom in der BRD hat man sich entschieden, die neuere US-Luftreinhaltepolitik genauer zu untersuchen.

Den USA ging es darum, ökonomische Gesichtspunkte stärker in das traditionelle Schema der Auflagen einzubauen. Der Grundgedanke ist, daß Anlagenbetreiber gewährte Emissionsrechte zwischen verschiedenen Anlagen austauschen können.

Ausgleichspolitik (Offset-Politik)

Um in Belastungsgebieten Neuan-siedlungen von Betrieben weiter zu ermöglichen, besteht in den USA seit 1976 die Möglichkeit, daß in Belastungsgebieten sich neue Betriebe ansiedeln dürfen, wenn die zusätzlichen Emissionen der neuen Anlage durch eine Reduktion der Emissionen an einer schon vorhandenen Anlage (Altanlage) mehr als kompensiert wird. Die neue Anlage muß aber dem Stand der

Technik entsprechen und die Immissions-situation darf sich nicht verschlechtern. Der Ausgleich kann zwischen verschiedenen Anlagen eines Betriebes oder aber auch verschiedener Betriebe stattfinden. In der Praxis zeigt es sich jedoch, daß überbetriebliche Kompensationen kaum eine Rolle spielen.

Glockenpolitik (Bubble-Politik)

Über mehrere Anlagen, auch verschiedener Unternehmen wird eine gedachte „Glocke“ gestülpt. Die Emissionshöchstmenge wird als Gesamtmenge für alle Anlagen vorgeschrieben. In welcher Weise diese Grenze eingehalten wird, bleibt dem einzelnen oder, wenn es sich um zwei oder mehrere Unternehmen handelt, den verschiedenen Unternehmen vorbehalten. Sie soll in die Lage versetzt werden, die kostengünstigste Reduktionsmöglichkeit zum Einsatz zu bringen.

Saldostrategie (Netting)

Die Emissionen von neuen Anlagen können gegen Emissionen von Altanlagen aufgerechnet werden. Das bedeutet, daß die Neuanlage nicht unbedingt dem Stand der Technik entsprechen muß. Der Betreiber einer Neuanlage verbessert eine Altanlage beziehungsweise er schließt sie. Die Gesamtemissionen könnten dadurch reduziert werden.

Gutschriften (Emission Reduction Banking)

Seit 1979 besteht die Möglichkeit, daß Altanlagenbetreiber in Belastungsgebieten die Emissionen reduzieren und diese Reduktion gutgeschrieben bekommen. Dadurch sind sie der Notwendigkeit enthoben, sofort einen entsprechenden Partner,

das heißt sofort den Erbauer einer Neuanlage zu finden, dem sie das Emissionsguthaben verkaufen können. Die „Emissionsminderungsguthaben“ können später entweder selbst verwendet werden oder an sonstige Interessenten verkauft werden.

Die Einschätzung der beiden Autoren, des Juristen Rehbinder und des Ökonomen Sprenger, sind mehr als vorsichtig. Dies aus mehreren Gründen. Einmal kann die Entwicklung in den USA nicht als abgeschlossen bezeichnet werden; auch sind die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrumentarium noch zu kurz um zu einer abschließenden Beurteilung kommen zu können. So kommen sie zu dem Ergebnis, daß die neue US-Luftreinhaltepolitik einerseits Verbesserungen beziehungsweise in bestimmten Bereichen keine Verschlechterungen bringt, bei einzelnen Teilproblemen werden aber Schwächen und Risiken konstatiert. Für denjenigen, der sich ein eindeutiges Urteil – gleich in welcher Richtung – erwartet hat, mag das Urteil frustrierend sein. Ich meine aber, daß es ein seriöses Urteil ist.

Zum Positiven: Verbesserungen der Umweltqualität können konstatiert werden, vor allem aber werden die betriebswirtschaftlichen Vorteile gesehen. Unterschiede in den spezifischen Vermeidungskosten können betriebs-, unternehmens- und branchenübergreifend genutzt werden. Es konnten auch innovative Emissionsminderungen, die über Mindestanforderungen hinausgehen, festgestellt werden.

Probleme werden in der Angebotsmonopolisierung und im Horten von Emissionsminderungsguthaben gesehen. Auch kann die Umverteilung von Emissionsminderungsmaßnahmen nach Kostengesichtspunkten eine lokale Verschiebung von Emissionen und Immissionen zu einer Konzentration auf einige Regionen („hot spots“) führen.

Die Autoren schließen ihre Einschätzung folgendermaßen: „Ob und

gegebenenfalls in welchem Ausmaß die hier aufgezeigten Vorteile und Nachteile der flexiblen Auflagenpolitik auch tatsächlich eintreten, ist letztlich eine Frage der konkreten Luftreinhaltepolitik. Sowohl erwünschte Verbesserungen als auch drohende Verschlechterungen treten nicht automatisch und zwangsläufig ein.“

Es ist anzunehmen, daß im Zuge der

Reform des österreichischen Betriebsanlagenrechts auch in Österreich der Ruf nach einer Flexibilisierung und nach marktwirtschaftlichen Instrumenten laut werden wird. Die Studie von Reh binder und Sprenger sollte dazu dienen, die österreichische Diskussion von vornherein auf eine rationale Basis zu stellen.

Harald Glatz