
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 Neuanstellungen 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 Umweltökonomien 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 Neuanstellungen 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.

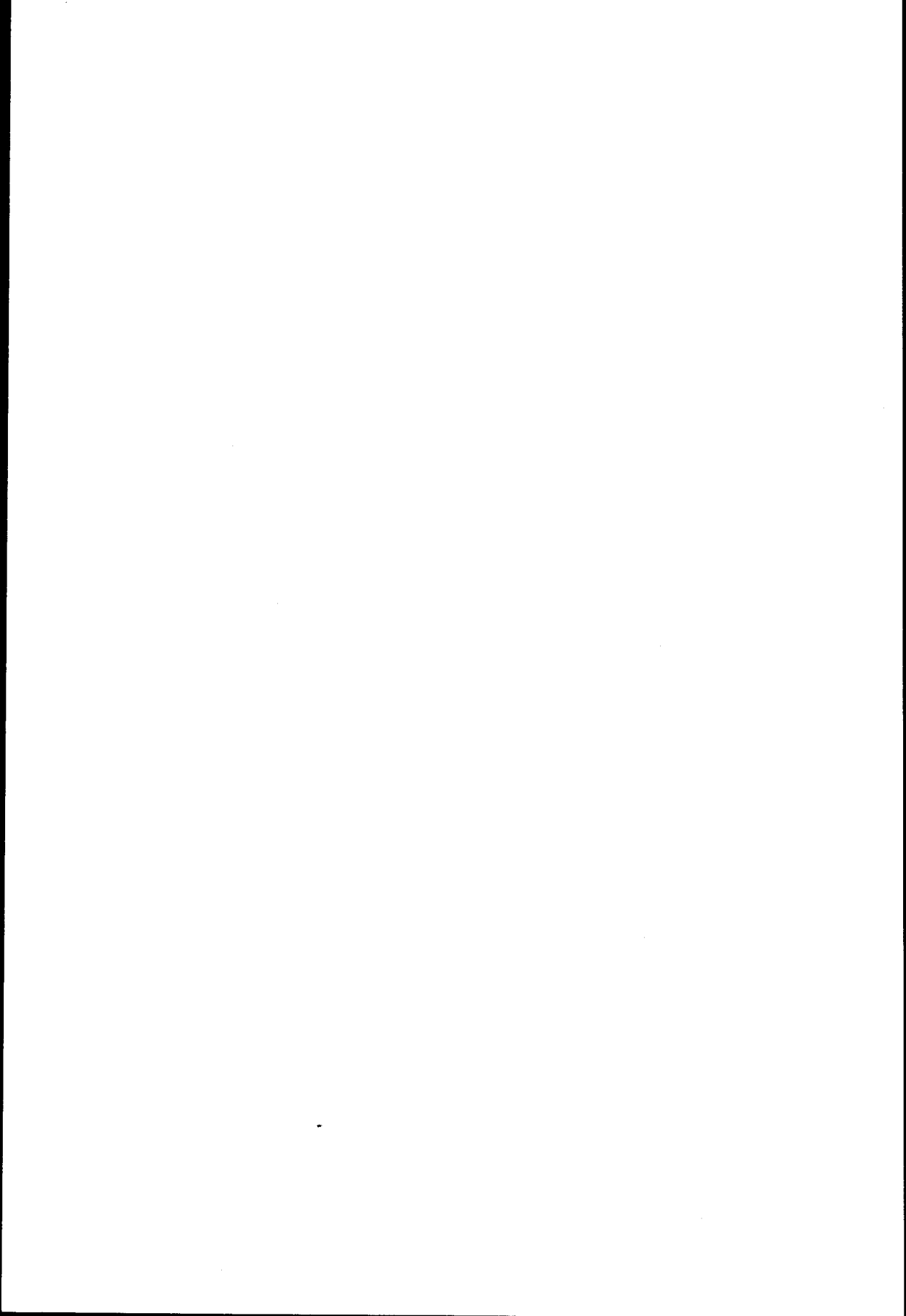
Die Autoren schließen ihre Einschätzung folgendermaßen: „Ob und

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 Rehbinder und Sprenger sollte dazu dienen, die österreichische Diskussion von vornherein auf eine rationale Basis zu stellen.

Harald Glatz



**Unsere
Autoren**

Günther CHALOUPEK ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

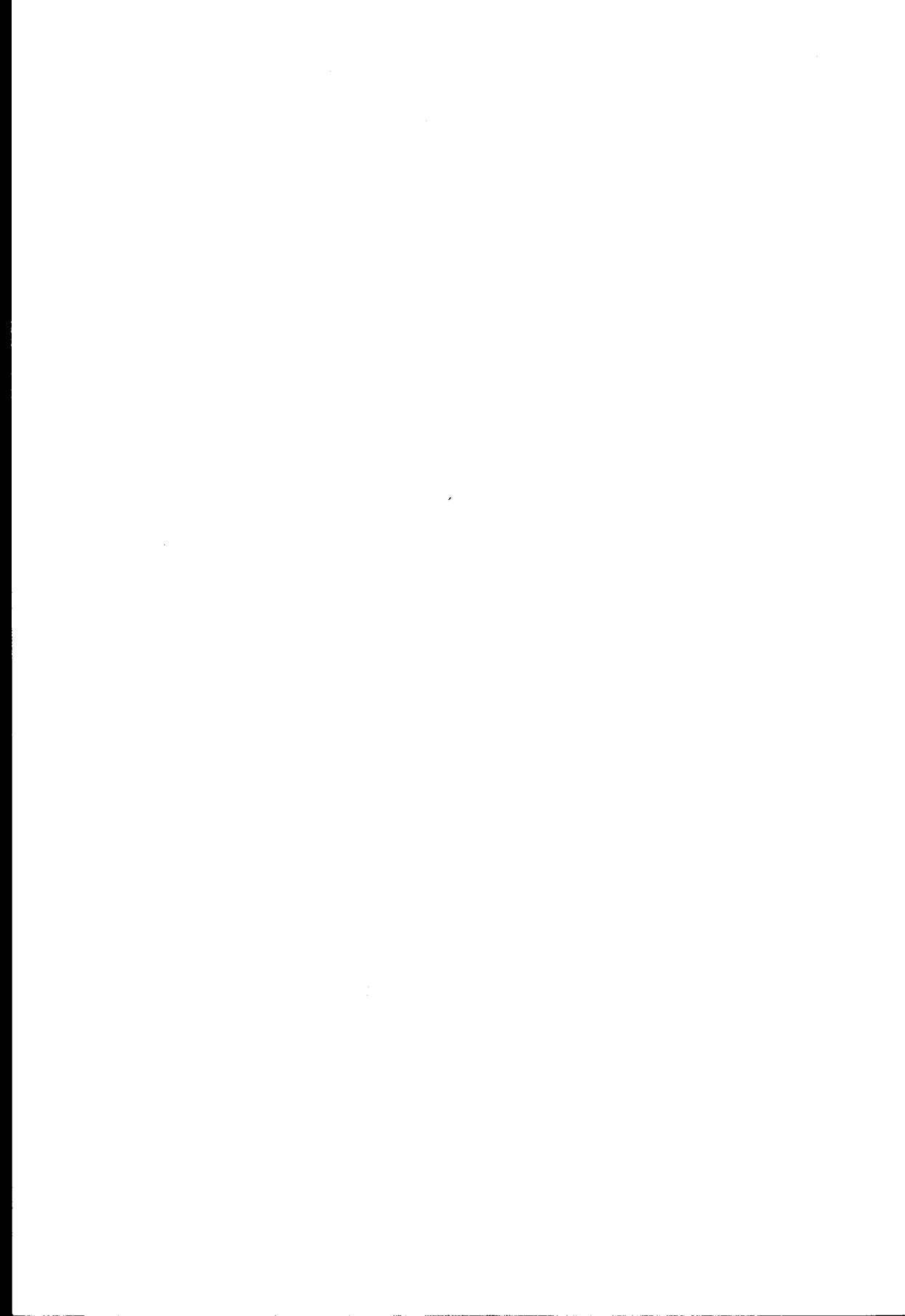
Thomas DELAPINA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Otto FARNY ist Leiter des Referates für Finanzwissenschaften der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Ernst FEHR ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Technischen Universität Wien

Hans-Werner SINN ist Professor am Volkswirtschaftlichen Institut der Universität München

Karl Georg ZINN ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen



Jahresregister 1987

Nummer Seite

<i>Karl Aiginger</i>	Der Fall Pöls – das Problem der relevanten Alternative bei der Entscheidung im Rahmen staatlicher Förderungen	1	97
<i>Elisabeth Beer/ Brigitte Ederer</i>	Industriepolitik der österreichischen Banken	3	353
<i>Günther Chaloupek</i>	Die Österreichische Schule und der Austromarxismus	4	469
<i>Thomas Delapina</i>	Die Verteilung des österreichischen Volkseinkommens 1976–1986	4	431
<i>Otto Farny</i>	Theorie der Lohnstruktur	4	449
<i>Ernst Fehr</i>	Selbstverwaltung – Argumente für staatliche Interventionen	4	507
<i>Doris Grünwald</i>	Zur Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung in Österreichs Industrie	1	71
<i>Kurt Kratena</i>	Die Budgetkonsolidierung in der BRD	1	19
<i>Ingrid Kubin/ Michael Steiner</i>	Dauer der Arbeitslosigkeit – ein regional differenziertes Problem?	1	55
<i>Michael Mesch</i>	Intermediäre Dienstleistungen	2	185
<i>Clas-Erik Odhner</i>	Schwedens Wirtschaft und Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre	3	371
<i>Paul B. W. Rayment</i>	Internationale Arbeitsteilung und Strukturen des Welthandels	2	223
<i>Hans-Werner Sinn</i>	Aspekte des Nominalwertprinzips der Besteuerung	4	587
<i>Jiri Skolka</i>	Wissen, Arbeitsteilungen und Strukturwandel	3	245
<i>Josef Steindl</i>	Keynes' „General Theory“ nach 50 Jahren	1	11
<i>Wolfgang Streeck</i>	Neue Formen der Arbeitsorganisation im internationalen Vergleich	3	317

		Nummer	Seite
<i>Alexander Van der Bellen</i>	Gewinne in der Verstaatlichten Industrie, Betrachtungen der aktuellen Situation	3	337
<i>Karl Georg Zinn</i>	Fourastié versus Neoklassik	2	271
Eduard März (1908–1987) als Ökonom und Wirtschaftspolitiker (Günther Chaloupek)		3	311
Editorials			
	Die Wirtschaftspolitik der Großen Koalition	1	3
	Österreich und die europäische Integration	2	175
	Das Ende der Reaganomics?	4	425
Berichte und Dokumente			
<i>Günther Chaloupek</i>	Steuerreform made in USA – Vorbild für Österreich?	1	123
<i>Gunther Tichy</i>	Reagans Reformen und ihre Wirkung auf Europa	1	109
<i>Karl Georg Zinn</i>	Hausse, Baisse und Stagnation	4	529
Kommentare			
<i>Wilhelmine Goldmann/ Roland Lang</i>	Fortschritte ohne Forschung?	1	129
<i>Dalia Marin</i>	Fortschritt ohne Forschung (Replik)	1	133
<i>Peter Rosner</i>	Fortschritt ohne Forschung?	1	127
Bücher			
<i>Karl Aiginger (Hrsg.)</i>	Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien; Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß (Brigitte Ederer)	1	160
<i>Laura Balbo/ Helga Nowotny (Hrsg.)</i>	Time to Care in Tomorrow's Welfare Systems: The Nordic Experience and the Italian Case (Jiri Skolka)	2	291

Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Basislohn/ Existenzsicherung. Garantiertes Grundeinkommen für alle?, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 16 (Josef Wöss)	4	553	
<i>Günther Chaloupek/ Werner Teufelsbauer</i>	Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa. Theoretische Entwicklungen und praktische Erfahrungen seit 1970 (Peter Rosner)	4	551
<i>Arno Einwitschläger</i>	Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich 1945–1949 (Felix Butschek)	3	400
<i>Dieter Ewringmann/ Franzjosef Schafhausen</i>	Abgaben als ökonomischer Hebel der Umweltpolitik (Harald Glatz)	2	305
<i>Josef Falkinger</i>	Sättigung. Moralische und psychologische Grenzen des Wachstums (Karl Georg Zinn)	1	140
<i>Gerhard Friedrich</i>	Der Fall Eumig: Ein Sanierungshandbuch für Unternehmer, Manager, Politiker und Gewerkschaftsfunktionäre (Elisabeth Beer)	2	302
<i>Erich Fröschl/ Helge Zoitl (Hrsg.)</i>	Der österreichische Weg 1970–1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben (Nikolaus Dimmel)	3	397
<i>David F. Good</i>	Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreiches 1750–1914 (Felix Butschek)	2	300
<i>Fritz Helmedag</i>	Die Technikwahl bei linearer Einzelproduktion oder die dritte Krise der Profitrate (Gerhard Hanappi)	2	281
<i>Otmar Höll</i>	Österreichische Entwicklungshilfe 1970–1983. Kritische Analyse und internationaler Vergleich (Michael Mesch)	1	169
<i>Helmut Jeglitsch/ Winfried Schenk</i>	Die Industrie in der Ostregion Österreichs; Entwicklung, Struktur und staatliche Förderung (Brigitte Ederer)	4	561

<i>Stefan Karner</i>	Die Steiermark im Dritten Reich 1938–1945 (Felix Butschek)	4	563
<i>Anton Kausel/ Horst Knapp/ Hans Seidel</i>	Österreichs Wirtschaftspolitik 1970–1985 (Thomas Delapina)	1	153
<i>Alfred Kleinknecht/ Tom Van Veen (Hrsg.)</i>	Working Time Reduction and the Crisis in the Welfare State (Michael Mesch)	3	408
<i>Rolf Kreibich</i>	Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution (Wilhelmine Goldmann)	1	164
<i>Stephan Krüger u. a.</i>	Keynes contra Marx? Darstellung und Kritik der „General Theory“ und Karl Georg Zinn; Arbeit, Konsum, Akkumulation, Versuch einer integralen Kapitalismusanalyse von Keynes und Marx (Kurt Kratena)	1	148
<i>Joachim Lamel/ Christian Festa/ R. Gisser/ O. Lackinger</i>	Prognose des Wohnungsbedarfes in Österreich bis 2000 (Rudolf N. Reitzner)	4	556
Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.),	Wer trägt die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit? (Irene Geldner)	2	294
<i>Egon Matzner/ Jan Kregel/ Alessandro Roncaglia (Hrsg.)</i>	Arbeit für alle ist möglich (Irene Geldner)	3	403
Memorandum '87, Am Beginn des Abschwungs: Mit Arbeitszeitverkürzung und Umweltprogrammen gegen die Krise (Kurt Kratena)		4	543
<i>Adolf E. Ott/ Heinrich Strotter (Hrsg.)</i>	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Generalregister der Bände 131 (1929)–200 (1985) (Thomas Delapina)	3	418
<i>Manfred Pohl</i>	Hamburger Bankengeschichte (Hans Kernbauer)	2	297
<i>Manfred Prisching</i>	Krisen – Eine soziologische Untersuchung (Robert Schediwy)	3	393

<i>E. Rehbinder/ R.-U. Sprenger</i>	Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit neuer Konzepte der US-amerikanischen Luftreinhaltepolitik in den Bereich der deutschen Umweltpolitik (Harald Glatz)	4	565
<i>Fritz W. Scharpf</i>	Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa (Günther Chaloupek)	4	537
<i>Harald Scherf</i>	Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969–1982 (Peter Szopo)	1	157
<i>Wolfgang Scherf (Hrsg.)</i>	Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung (Silvia Hellmer)	4	548
<i>Gunther Tichy</i>	Österreich und die Integration der europäischen Forschung (Roland Lang)	3	410
<i>Hans Michael Trautwein</i>	Arbeitnehmerfonds in Schweden – der dritte Weg? (Markus Marterbauer)	3	414
<i>Winfried Vogt</i>	Theorie der kapitalistischen und einer laboristischen Ökonomie (Kurt Rothschild)	1	136
<i>Weigel/Leithner/ Windisch (Hrsg.)</i>	Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Festgabe für Wilhelm Weber zum 70. Geburtstag (Kurt Kratena)	2	285

Als Sondernummer der „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschien im Juni 1987 ein Gesamtregister (Sach- und Personenregister), das alle bisherigen Jahrgänge dieser Publikationen erfaßt.

