

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Umweltberichterstattung - Grundbaustein einer präventiven Umweltpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1989) : Umweltberichterstattung - Grundbaustein einer präventiven Umweltpolitik, In: Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages (Wien) (Ed.): Umwelt und Öffentlichkeit, Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, Wien, pp. 37-79

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123057>

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

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

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>.

Helmut Weidner

4. Umweltberichterstattung - Grundbaustein einer präventiven
Umweltpolitik*)

*) Erweiterte Fassung des gleichlautenden Vortrags auf der internationalen Tagung "Umwelt und Öffentlichkeit", Wien, 13. und 14. September 1989

In der Umweltpolitik herrscht an vielem Mangel - an Problemen und Skandalen leider nicht. Etliche dieser Skandale haben ihre Ursache in mangelhaften, unvollständigen und teilweise in manipulierten Informationen. Hierzu ein Beispiel.

In dem von Beginn an umstrittenen Kohlekraftwerk Buschhaus (Niedersachsen/BRD) wurde im Rahmen einer offiziellen Einweihungsfeier eine Rauchgasentschwefelungsanlage in Betrieb genommen. Hierzu war - wegen der großen umweltpolitischen Bedeutung des Vorgangs - auch der Landesvater von Niedersachsen, Ministerpräsident Ernst Albrecht, erschienen, der durch Druck auf einen roten Knopf die Entschwefelungsanlage in Gang setzte. Monate später wurde dann der Öffentlichkeit bekannt, daß die Anlage von Beginn an völlig unzulänglich funktioniert hatte und dementsprechend wesentlich höhere Schadstoffmengen dem Schornstein entwichen als der Öffentlichkeit mitgeteilt worden war. Die Umweltbehörde hatte dies erst nach Monaten aufgrund von Kontrollberichten erfahren, so hieß es jedenfalls.

Umweltberichterstattung in Japan

Machen wir einen großen Sprung vom kleinen Ort Buschhaus in die japanische Industriestadt Kawasaki. Was wäre dort passiert, wenn Ministerpräsident Albrecht den Betriebsknopf gedrückt hätte? In dem Fall wäre die zuständige Umweltverwaltung sofort - und von der Sekunde an fortlaufend - über den Schadstoffgehalt im Rauchgas informiert worden. Vollautomatische Meßsysteme im Kamin des Kraftwerks hätten den Schadstoffgehalt (insbesondere SO_2 , NO_x , Staub) der Emissionen kontinuierlich gemessen, die Daten sofort und automatisch über Funk an die Umweltverwaltung übermittelt, wo sie ein Computer unverzüglich mit den festgelegten Grenzwerten verglichen hätte, der - wiederum automatisch - im Überschreitungsfall in der Umweltverwaltung und im Kraftwerk ein Alarmsignal ausgelöst hätte: Im Kraftwerk Buschhaus, wo die Rauchgasentschwefelungsanlage nur mangelhaft funk-

tionierte, wären also schon die Feierlichkeiten zur Inbetriebnahme der Anlage durch einen lauten Warnton empfindlich gestört worden.

Die zahlreichen Vorkommnisse in der BR Deutschland und anderen europäischen Ländern - Buschhaus ist ja nur ein besonders markantes Beispiel für ähnliche Problemfälle, wo weder die zuständigen Behörden noch die Öffentlichkeit (rechtzeitig) erfahren, wie hoch der Schadstoffausstoß einzelner Betriebe tatsächlich ist - sind in Japan weitgehend ausgeschlossen. Dort sind alle kalorischen Kraftwerke, aber auch größere Industriefeuerungsanlagen und öffentliche Müllverbrennungsanlagen mit Emissionsmeßgeräten ausgerüstet, die - und hierin besteht ein weiterer wichtiger Unterschied zur Überwachungspraxis in europäischen Ländern - kontinuierlich auf elektronischem Wege die Daten an die zuständige Umweltverwaltung übermitteln.

Nicht in allen Umweltschutzbereichen (Tsuru & Weidner 1989), jedoch sicherlich auf dem Gebiet der **Umweltberichterstattung**, geht es in Japan generell sehr fortschrittlich zu (Weidner 1987b). Im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten, wo es in der Umweltberichterstattung noch erhebliche Lücken und Mängel gibt, ist in Japan schon seit Anfang der siebziger Jahre die Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung umweltbezogener Daten systematisch ausgebaut worden. Für die Bereiche Luftreinhaltung und Gewässerschutz ist das japanische Umweltinformationssystem in Art und Umfang sogar weltweit einzigartig.

In keinem anderen Land der Welt werden dermaßen kontinuierlich und flächendeckend die Schadstoffemissionen sowie die Luft- und Gewässergüte gemessen, nirgendwo sonst werden Bürger durch ein vergleichbar modernes und vielgestaltiges Informationssystem über die Umweltqualität und deren Entwicklung aufgeklärt. Lücken und Schwächen hat das japanische System gleichwohl; sie nehmen Japan jedoch nicht die Vorbildfunktion im internationalen Vergleich der Umweltberichterstattung.

Mit dem systematischen Aufbau von Meßnetzen zur Erfassung der Umweltqualität wurde in Japan Ende der sechziger Jahren begonnen, nachdem die Zentralregierung durch massive Bürgerproteste und durch bahnbrechende Gerichtsurteile (Weidner 1986) gezwungen worden war, große Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualität zu unternehmen. Die damalige umweltpolitische Krisensituation hatte starken Einfluß auf Form und Umfang des in der Folgezeit intensiv ausgebauten Systems der Umweltberichterstattung. Prägend auf die Gestaltung des Meß- und Informationssystems wirkten sich vor allem die folgenden Faktoren aus:

- o Regierung und Industrie waren wegen des zunehmenden Widerstands der Bevölkerung gegen umweltbeeinträchtigende Industrieansiedlungen und andere Belastungsquellen übereingekommen, die Konflikte durch rasch wirksame Maßnahmen zu entschärfen. Hierzu mußte die Daten- und Informationslage wesentlich verbreitert werden: zum einen, um Gegenmaßnahmen rational planen und ihre Effekte kontrollieren zu können; zum anderen, um die Forderungen der Bevölkerung nach glaubwürdigen Informationen über Stand und Entwicklung der Umweltbelastungen zu erfüllen.
- o Für die wirksame Anwendung bestimmter in Aussicht genommener Regelungsinstrumente (etwa das Gesamtemissionsmengen-Steuerungssystem bei Luft und Wasser sowie das Smogwarnsystem) war das Vorhandensein eines landesweiten und dichten Meßnetzes unabdingbare Voraussetzung.
- o Die erfolgreiche gerichtliche Durchsetzung von Schadensersatzleistungen für Gesundheitsschäden durch Umweltbelastungen und die spätere gesetzliche Regelung hierzu (Entschädigungsgesetz für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsbeeinträchtigungen von 1973 sowie dessen Vorläufer auf kommunaler Ebene) regten Industrie und Behörden an, den Ausbau von Meßsystemen voranzutreiben. Die Verwaltung benötigte Daten zur Festlegung der Entschädigungsgebiete und der Abgaben, die von

emittierenden Betrieben zur Deckung des Entschädigungsfonds erhoben werden (Weidner 1989b); den abgabepflichtigen Betrieben ging es darum, ihre Anstrengungen zur Verminderung der Umweltbelastung anhand glaubwürdiger Daten nachweisen zu können.

Das Herzstück und der im internationalen Vergleich herausragendste Teil des japanischen Umweltberichterstattungssystems ist das Informationssystem für Luft- und Gewässerbelastung. Da in den europäischen Ländern hierzu erheblicher Problemdruck und umweltpolitischer Handlungsbedarf besteht, gehe ich auf diesen Teil des Systems der japanischen Umweltberichterstattung ausführlicher ein.

Japan hat ein vollautomatisiertes, dichtmaschiges Luftgütemeßnetz (Immissionsmeßnetz) aufgebaut. Annähernd 1.700 Meßstationen sind dauernd in Betrieb (zum Vergleich: In der Bundesrepublik Deutschland, die in Europa eines der modernsten Luftgütemeßnetze hat, gibt es rund 270 Stationen). Auch zur kontinuierlichen Erfassung der Emissionsentwicklung (Schadstoffausstoß) sind große Anstrengungen unternommen worden. Seit 1970 wurden automatische Emissionsmeßgeräte auf der Grundlage des Telemetersystems (Fernübertragung) direkt bei größeren Emissionsquellen im Industrie- und Kraftwerksbereich installiert.

Für den Einsatz der Meßgeräte gibt es keine allgemeinverbindliche gesetzliche Regelung; er erfolgt zumeist auf der Grundlage sogenannter Umweltschutzvereinbarungen, die zwischen Betrieben und Kommunalverwaltungen, teilweise auch mit Bürgergruppen, geschlossen werden. Mit den Meßgeräten werden in aller Regel der Brennstoffverbrauch, der Schwefelgehalt im Brennstoff sowie die Massenkonzentration von Stickstoffoxiden und Schwefeldioxid im Rauchgas erfaßt. Die entsprechenden Daten werden über Standleitungen fortlaufend an die jeweils zuständigen kommunalen Umwelt-

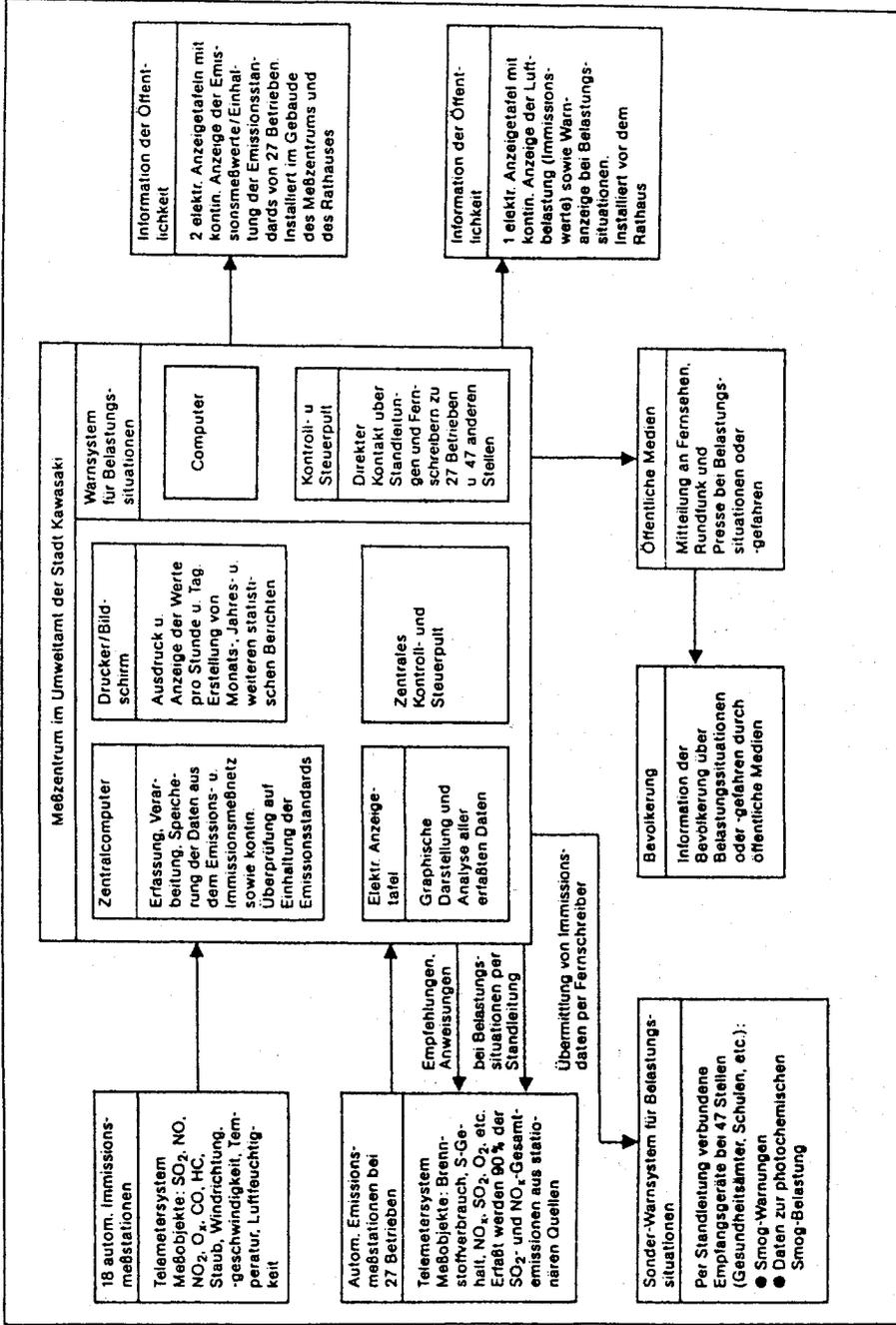
verwaltungen gemeldet. Mittlerweile haben 34 japanische Kommunen solche Systeme bei über 700 Betrieben eingerichtet.

In ähnlicher Weise, wenn auch nicht gleichermaßen flächendeckend wie beim Immissionsschutz, ist die Qualitätsberichterstattung für den Gewässerschutz organisiert. Für beide Bereiche gilt, daß die Unternehmen Investitions- und Betriebskosten der Emissionsmeßgeräte selbst zu tragen haben. Die Überprüfung und Wartung der (plombierten) Meßgeräte finden unter behördlicher Aufsicht statt.

Von großem Interesse für europäische Städte, die von Smogperioden heimgesucht werden, dürften die Smogvorkehrungen der japanischen Kommunen und Präfekturen sein. Kritische Werte und Prognosen für die Luftqualität, ableitbar aus den kontinuierlich erfaßten Immissions- und Emissionsdaten, werden über durchweg gut ausgebaute elektronische Warnsysteme angezeigt. Hierdurch ist es möglich, drohenden Smogsituationen gegenzusteuern oder zumindest die Gesundheitsbeeinträchtigungen wesentlich geringer zu halten, als es ohne solch ein effizientes Warnsystem möglich wäre.

In der Stadt Kawasaki etwa (siehe Abbildung) werden bei drohenden Smogsituationen 27 der größeren Emittenten in der Stadt (damit sind etwa 90 Prozent der Gesamtemissionen von SO_2 und NO_x aus stationären Quellen erfaßt) automatisch über Standleitungen von der Umweltverwaltung benachrichtigt und zur Senkung der Emissionen aufgefordert. Eine automatische Mitteilung erfolgt auch für den Fall, daß ihre Emissionen die festgelegten Grenzwerte übersteigen sollten. Außerdem werden den Betrieben fortlaufend die Immissionswerte übermittelt, so daß sie selbst die Effekte ihrer Reduzierungsmaßnahmen beobachten können. Die Bevölkerung der Stadt Kawasaki entnimmt Smogwarnungen der Presse sowie Rundfunk- und Fernsehnachrichten; Gesundheitsämter und Schulen werden gesondert informiert. Zu 47 Schulen und Gesundheitsämtern im Stadtgebiet sind spezielle Standleitungen für

Überwachungs- und Warnsystem (Immissionschutz) in Kawasaki



Quelle: H. Weidner, Umweltberichterstattung in Japan, Berlin: Verlag edition sigma, 1987.

Smogwarnungen eingerichtet worden. Mit ihnen werden routinemäßig auch Werte zur Luftbelastung außerhalb von Smogsituationen übermittlelt. Schließlich betreibt Kawasaki, wie auch andere große japanische Städte, elektronische Schautafeln, die - meist an hochfrequentierten Verkehrsknotenpunkten installiert - fortlaufend die Luftbelastung durch verschiedene wichtige Luftschadstoffe sowie den Lärmpegel anzeigen. Im Rathaus und im Umweltamt zeigen Schautafeln die Gesamtemissionen verschiedener Schadstoffe von Betrieben an, die in die automatische Emissionsüberwachung einbezogen sind.

Vor dem Hintergrund der seit den sechziger Jahren erzielten erheblichen Emissions- und Belastungssenkungen in allen großen japanischen Kommunen - in der Großstadt Yokohama (3 Millionen Einwohner) etwa konnten die Gesamtemissionen von SO_2 in Höhe von 104 500 t (1968) und NO_2 in Höhe von 54 000 t (1974) auf 5 260 t bzw. 22 000 t im Jahr 1985 gesenkt werden (!) - kann zur Bedeutung der Umweltberichterstattung für die japanische Umweltpolitik (Weidner, Rehbinder & Sprenger 1987) zusammenfassend festgestellt werden:

- o Die systematische Erhebung und Offenlegung umweltschutzbezogener Daten durch die zuständigen Verwaltungen schafft einen beträchtlichen Anreiz für die Umweltverschmutzer, nicht nur die Umweltschutzaufgaben einzuhalten, sondern auch über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehende Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen.
- o In Erfüllung der ihr obliegenden umweltpolitischen Aufgaben setzt die (kommunale) Verwaltung das Mittel der Informationsoffenlegung gezielt und in erheblichem Umfang ein. Dazu gehört insbesondere die öffentliche Bekanntgabe von Betrieben, die nicht den Verwaltungsanordnungen folgen wollen. In einigen Kommunen werden sogenannte "Umweltverschmutzerlisten" veröffentlicht. Hierdurch unterliegen die Umweltschutzlei-

stungen größerer japanischer Unternehmen einer weitgehenden, permanenten öffentlichen Kontrolle.

- o Die generell hohe Leistungstransparenz beeinflusst in Japan das Emittentenverhalten in starkem Maße. Wichtigster Anreiz zu umweltpolitischem Wohilverhalten ist dabei das Bestreben der Unternehmen, in der Öffentlichkeit - insbesondere in der Gemeinde ihres Standorts - ein gutes Umweltschutzimage zu haben. Anlaß für ein solches Bestreben ist offensichtlich nicht nur, Sanktionen (etwa Käuferboykott) vorzubeugen, sondern auch die inzwischen im Unternehmensbereich vorherrschende Überzeugung von der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Umweltschutzmaßnahmen. Nachteilig wirkt sich die umweltpolitische Strategie der Informationsoffenlegung allein für Unternehmen mit geringen Umweltschutzleistungen aus. Unternehmen mit positiver Umweltbilanz dagegen werden dadurch begünstigt.

Auch für Umweltchemikalien, Lärmbelastungen, Bodenqualität, Gesundheitsschäden und den allgemeinen Naturschutz finden seit Beginn der siebziger Jahre systematische Erhebungen, Bewertungen und Datenveröffentlichungen statt. Bei der Datenerhebung und -bewertung wird in einigen Bereichen die Bevölkerung in größerem Maßstab beteiligt. So hatten etwa bei einer nationalen Erhebung der Gewässerqualität mehr als 10 000 Bürger mitgeholfen; bei der im Fünfjahresrhythmus stattfindenden Erhebung zur Lage der Natur ("National Survey on the National Environment/National Green Census") im Jahr 1983 beteiligten sich etwa 100 000 Freiwillige. Dadurch sei, so das staatliche Umweltamt, auch das Bewußtsein und Wissen der Bevölkerung für allgemeine ökologische Probleme und Zusammenhänge effektiv gefördert worden.

Schließlich haben die in Japan weitverbreiteten **Umweltschutzvereinbarungen** für die Erhöhung der Transparenz im Umweltbereich eine große Bedeutung. Diese Vereinbarungen - sie haben

eigentlich nur den Status eines Gentlemen's Agreement - werden zwischen den Eigentümern umweltbelastender Anlagen und den örtlich zuständigen Behörden sowie Bürgergruppen abgeschlossen. Sie enthalten immer strengere Bestimmungen zum Umweltschutz als durch nationales Recht vorgeschrieben. In den meisten der Vereinbarungen - derzeit sind es rund 30 000 an der Zahl - sind Regelungen zur Erfassung und Weitergabe von Umweltdaten sowie zu ihrer Kontrolle enthalten: etwa durch unangekündigte Betriebsinspektionen und Prüfung der Meßunterlagen. Auf diese Weise wird das ohnehin recht engmaschige förmlich-rechtlich geregelte Umweltinformationsnetz noch dichter geknüpft und gleichzeitig flexibler, weil die Umweltschutzvereinbarungen den jeweiligen orts- und betriebsspezifischen Bedingungen und Informationserfordernissen gerecht werden können.

Insgesamt kann zur Veröffentlichungspraxis und -form festgestellt werden, daß in Japan Emissionen, Immissionen, Zustandsveränderungen der Umwelt, Beschwerden der Bevölkerung, Gesundheitsschäden und Umweltperzeptionen nicht nur umfassend ermittelt, sondern auch in übersichtlicher sowie allgemeinverständlicher Weise dokumentiert und veröffentlicht werden. So gibt das nationale Umweltamt seit 1972 alljährlich ein voluminöses "Umweltweißbuch" heraus; dasselbe tun auch die Präfekturbehörden und größere Kommunen für ihren Zuständigkeitsbereich. Daneben gibt es sowohl von anderen Ministerien als auch vom nationalen Umweltamt zahlreiche spezielle Publikationen zu den einzelnen Umweltmedien.

Ganz offensichtlich schafft das japanische System der Umweltberichterstattung eine wichtige Voraussetzung für eine substantielle Bürgerpartizipation in der Umweltpolitik. Es gewährleistet in hohem Maße die notwendige Transparenz, die es den Bürgern ermöglicht, in unabhängiger Weise Leistungen und Defizite im Umweltschutz zu beurteilen und eigene umweltpolitische Prioritäten zu setzen. Die japanische Praxis einer weitgehenden Offenlegung umweltschutzbezogener Informationen hat den Einfluß der Bürger

auf Umweltschutzmaßnahmen entscheidend gestärkt. Dabei sind, wie anderenorts befürchtet wurde, weder die Unternehmen von einer Welle unerfüllbarer Ansprüche überschwemmt noch die Umweltverwaltungen in ihrer Steuerungskapazität geschwächt worden. Vielmehr wurden die Umweltverwaltungen gestärkt; sie beziehen das Umweltengagement der Bürger aktiv in ihre Strategien zur Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen gegenüber emittierenden Betrieben mit ein. Als nachteilig hat sich diese Form der Transparenz nur für solche Betriebe erwiesen, deren Umweltschutzleistungen unzufriedenstellend sind - ein Effekt, den alle, denen ein wirksamer Umweltschutz am Herzen liegt, ja nur begrüßen können.

Umweltschutzberichterstattung in Europa: Generelle Tendenzen

Kehren wir von Japan nach Europa zurück. Zwar gibt es hier meines Wissens immer noch kein Land, das sich in der Umweltberichterstattung mit Japan messen könnte, doch sind Aufholprozesse unverkennbar. Nach einer anfänglichen Phase relativ unsystematischer und lückenhafter Datensammelei, der oftmals eine Phase hochspezialisierter Datensammelwut folgte (in der beeindruckende Datenfriedhöfe geschaffen wurden), haben nunmehr in vielen Ländern Aktivitäten mit dem Ziel eingesetzt, umweltschutzbezogene Daten systematisch und problemorientiert zu erheben und zielorientiert zu verarbeiten. Weiterhin wird die Entwicklung zu größerer Bürgernähe durch den wachsenden Ehrgeiz von Kommunen gefördert, eigene Umweltberichte herauszugeben (vgl. für die BRD Fiebig et al. 1987 und 1987/88). Feststellbar ist zumindest eine allgemeine Tendenz, amtliche Geheimniskrämerie zugunsten einer größeren Offenheit abzubauen.

Besonders augenfällig wird das an Entwicklungen in einigen osteuropäischen Staaten. Unterlag vor nicht wenigen Jahren in Polen etwa die Umweltstatistik noch einer strengen staatlichen

Zensur, so enthalten heute selbst amtliche Umweltberichte eine Vielzahl höchstkritischer Informationen, die den desolaten Zustand der Umwelt offenlegen. In der früher gleichermaßen "zugeknöpften" Sowjetunion hat "Glasnost" auch vor der Umweltpolitik nicht halt gemacht. Bismal als Staatsgeheimnis geschützte Daten gehören jetzt zur alltäglichen Berichterstattung in den Medien. In einem kürzlich mit dem Wochenmagazin "Der Spiegel" geführten Interview kündigte der (im August 1989 gewählte) neue sowjetische Umweltminister Nikolai Woronzow weitergehende Maßnahmen an. Er führte u.a. aus: "Derzeit wird ein Erlaß des Ministerrates der UdSSR vorbereitet, der zum Ausdruck bringen soll, daß ökologische Offenheit eine unabdingbare Voraussetzung unseres Lebens ist. In Kürze wird auch ein umfassender Bericht über die Umweltsituation in der Sowjetunion veröffentlicht: Die ökologische Glasnost beginnt" (Der Spiegel, Nr. 35 vom 28.8. 1989, S. 132).

Wenn auch in den **Ländern Westeuropas** die Regierungen selten dermaßen emphatisch "ökologische Offenheit" zu einem umweltpolitischen Ziel erklären - in der Sache selbst sind sie den osteuropäischen Ländern häufig voraus. Aus den vorliegenden internationalen Kompilationen von Umweltdaten (etwa der OECD, UNEP, EG, Conservation Foundation und des International Institute for Environmental Studies) geht in aller Regel hervor, daß es in den westlichen Ländern schon um die Grundvoraussetzung für die umfassende Information der Öffentlichkeit über Umweltentwicklungen besser bestellt ist: Die meßtechnische Infrastruktur (Meßstellen, Analyse- und Datenverarbeitungseinrichtungen) ist oftmals flächendeckender, dichter geknüpft und technisch auf einem moderneren Stand. Ebenso steigt die Zahl der Länder, die alljährlich einen amtlichen Bericht zur Umweltsituation veröffentlichen; in der Bundesrepublik Deutschland ("Daten zur Umwelt") geschieht dies im Zwei-Jahres-Rhythmus.

Die qualitativen Unterschiede sind gleichwohl recht groß. Man kann wohl sagen, daß Schweden, die Niederlande, die Bundesrepu-

blik Deutschland, Österreich und die Schweiz in Europa im Durchschnitt - bezogen auf den gesamten Umweltbereich - die fortschrittlichste meßtechnische Infrastruktur haben. Es sind, das fällt auf, gleichzeitig die Länder, in denen der "umweltpolitische Handlungsdruck" (im Sinne von Handlungsanforderungen an die politischen Entscheidungsträger, die diese nicht folgenlos - ohne Wählerstimmen- und Legitimationsverluste oder allgemein steigende gesellschaftliche Opposition - ignorieren oder in lediglich symbolischer Weise behandeln können) am stärksten ist. Im internationalen Vergleich wiederum ist es der Bereich Luftreinhaltung, der die Spitzenstellung beim "Umweltmonitoring" einnimmt, wobei die Erfassung der Emissionen (häufig weitaus) lückenhafter ist als die der Immissionen (Luftqualität).

Aber auch bei der Luftqualitätsermittlung gibt es noch erstaunliche Lücken: Ozonkonzentrationen beispielsweise werden kaum kontinuierlich ermittelt; dasselbe gilt für gezielte Messungen von Luftschadstoffen in verkehrsreichen Straßen. Der (altbekannte) Luftschadstoff NO_2 wird in vielen Großstädten - obwohl hier wegen des motorisierten Individualverkehrs ein besonders großes Umweltproblem - nur an ein oder zwei kontinuierlich betriebenen Meßstationen erfaßt, wie etwa in der Megalopole London. Unter solchen Voraussetzungen ist nicht nur eine objektive Information der Öffentlichkeit nahezu unmöglich, auch die Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle international vereinbarter Maßnahmen muß unter diesen Defiziten leiden.

Obwohl in allen Industrieländern spätestens ab Mitte der siebziger Jahre Umweltschutzaufgaben zu einem festen, in vielen Ländern seitdem kräftig expandierenden Politikbestandteil geworden sind, liegt bei der **Datenerhebung** noch vieles im argen. Dies kann nur teilweise auf technische oder finanzielle Gründe zurückzuführen sein, denn in der Meß- und Analysetechnik hat es in den letzten Jahren einen kräftigen Entwicklungsschub gegeben und in einer mittel- oder langfristigen Perspektive amortisie-

ren sich diesbezügliche Investitionen gerade auch für die öffentliche Verwaltung: Was derzeit quasi noch per Hand gemacht wird, läßt sich schneller und kostengünstiger mit inzwischen verfügbaren automatischen Geräten erledigen. Das spart Personalaufwand und gibt Freiraum für die Erledigung dringlicherer Aufgaben, vom allgemeinen Rationalitätsgewinn für die amtliche Umweltpolitik ganz zu schweigen.

Ist der Stand der Datenerhebung und -verarbeitung angesichts der gegebenen elektronisch-technischen Möglichkeiten schon mißlich, so sieht es mit der Datenveröffentlichung noch schlechter aus. Es ist zwar häufig vom mündigen Bürger und der Informationsgesellschaft die Rede, doch im Umweltschutz bleibt dahin noch ein weiter Weg zurückzulegen. Umweltbezogene Informationen, so kann die generelle Regel wohl lauten, fließen derzeit um so verspäteter, lückenhafter und unpräziser, je wichtiger sie für den Bürger sind.

Informationsbeschaffung und -offenlegung: Probleme und Abhilfen

Zur Legitimation einer restriktiven Informationspolitik werden von Seiten der zuständigen Behörden und der Umweltbelasteter verschiedene Gründe genannt. Einige davon sind erkennbar vorge-schoben; die Geheimniskrämerei dient der Sicherung des Nutzens aus gesellschaftlich nicht mehr akzeptierten Handlungen. Auf sie will ich hier nicht eingehen. Es gibt aber auch ernstzunehmende Gründe für Beschränkungen in der Offenlegung von Umweltdaten; mit drei von ihnen, die in der Diskussion eine zentrale Stellung einnehmen, werde ich mich im folgenden beschäftigen und dabei auf die diesbezüglichen Erfahrungen in verschiedenen Ländern eingehen.

Die gegen eine forcierte Umweltinformationspolitik vorgebrachten Argumente lassen sich mit den Stichworten Informationsüberlastung, Interpretationsprobleme und Betriebsgeheimnisschutz charakterisieren.

o Informationsüberlastung

Die Debatte um die negativen Aspekte einer Überflutung der Gesellschaft mit Informationen ist nicht nur auf den Umweltbereich beschränkt (hier hat sie unter dem Schlagwort der "Informationsverschmutzung" recht polemische Züge bekommen); sie ist seit längerem ein zentrales Thema gesellschaftspolitischer und -theoretischer Überlegungen. In der Politikwissenschaft hat sich Karl W. Deutsch hiermit als einer der ersten systematisch beschäftigt (vgl. u.a. Deutsch 1963, 1986). Er weist speziell auf die Staugefahr und das (steigende) Irrtumsrisiko aufgrund der Informationsüberlastung hin:

Der Informationsbedarf wächst schnell und das Informationsangebot noch schneller, aber der Tag hat immer noch nur 24 Stunden ... Die Folge ist die Überlastung von Einzelmenschen und von ganzen Organisationen mit Information. Nachrichten stauen sich unverwertet in Kanälen, die zu ihrer Übermittlung dienen sollen ... Vieles wird übersehen oder ignoriert, zum langfristigen Schaden der Handelnden oder der Gesellschaft ... (Deutsch 1986: 43).

Diese Gefahren sind auch und gerade im Umweltpolitikbereich nicht von der Hand zu weisen, denken wir allein an die über 60 000 chemischen Stoffe, die in Europa in mehr als einer Million Zubereitungen auf dem Markt sind, und jährlich kommen mehrere hundert neue hinzu. Wer will da den Überblick behalten können?

Berücksichtigen wir noch all die anderen Umweltsektoren, dann nimmt die Datenfülle sicher beängstigende Dimensionen an. Resignation vor einer drohenden Informationsflut, die alle Kapazitäten der kritischen Auseinandersetzung mit ihr ersticken könnte, ist im Umweltbereich gleichwohl nicht angesagt. Zum einen geht es nicht darum, alle Informationen zu bekommen, zum anderen gibt es technisch-instrumentelle und organisatorische Verfahren, die zur Bewältigung der Informationsfülle eingesetzt werden können. Gewünscht sind doch in der Öffentlichkeit, so-

weit ich das sehe, primär solche Informationen, die über vermutbare Gefahren und Risiken von Produkten und Anlagen für Mensch und Umwelt Aufschluß geben, um hierauf dann reagieren zu können. Das hat am oben genannten Beispiel der Umweltchemikalien Fritz Vahrenholt (Umwelt-Staatsrat in Hamburg) verdeutlicht:

Rund 60 000 verschiedene Chemikalien sind in der Bundesrepublik auf dem Markt; 5 000 bis 6 000 davon mit einer Jahresproduktion von mehr als 1 Tonne. Nur ein Bruchteil dieser Chemikalien ist hinreichend auf eine Belastung des Menschen und seiner Umwelt untersucht worden ... Von rund 60 000 alten Chemikalien sind nach meiner Auffassung - die sich im Einklang mit amerikanischen Untersuchungen befindet - rund 10 % zu untersuchen, weil aufgrund der vorliegenden Anhaltspunkte, wie etwa der chemischen Struktur, eine Gefährdung von Mensch und Umwelt nicht auszuschließen ist. Von diesen 10 % gehören nach meiner Schätzung wiederum 10 % auf einen **Verbots- oder Beschränkungsindex**. Wer richtig mitgerechnet hat, wird auf 600 Stoffe kommen, die beschränkt, gekennzeichnet oder verboten werden müßten (Vahrenholt 1988: 100).

Die immer noch verbleibende große Informationsmenge könnte dann durch rechtlich oder freiwillig festgelegte Selektionsverfahren auf zu bewältigende Dimensionen gebracht werden. Oftmals ist es nämlich gar nicht erforderlich, alle erwünschten oder relevanten Informationen permanent an die Öffentlichkeit zu geben.

Häufig ist den Bürgern schon damit gedient, wenn sie wissen, daß diese Informationen interessenunabhängigen, dem Allgemeinwohl verpflichteten Institutionen verfügbar sind und/oder ihnen selbst prinzipiell zugänglich sind. Mit anderen Worten: Wenn die Bürger davon überzeugt wären, daß die staatlichen und kommunalen Umweltämter tatsächlich alle Informationen bekommen und willens und in der Lage sind, ihre ökologische Pflicht zu erfüllen, dann gingen die Forderungen nach ständiger Informationslieferung sicherlich erheblich zurück. Daß "umweltbewußte" Umweltschutzbehörden eine Grundbedingung für eine rationale und effektive Umweltpolitik sind, bleibt nun einmal auch dann wahr, wenn bisherige Erfahrungen aus der Sicht der umweltinteressierten Öffentlichkeit eher negativ waren.

Abhilfe, wenn auch längst nicht vollständig, könnten spezielle Kontroll- und Sanktionsregelungen bringen, die sich in einigen Ländern bereits bewährt haben. Ihr Funktionsmechanismus im Umweltinformationsbereich wirkt sich dahingehend aus, daß Produzenten und zuständige Behörden geringere Anreize oder Möglichkeiten haben, umweltrelevante Informationen zu ignorieren, zurückzuhalten oder zu manipulieren. Vor allem gesetzlich abgesicherte Informationsrechte und Haftungspflichten können den Spielraum, der zugunsten von Umweltbelastungen besteht, einschränken.

Die Informationsrechte, so ergibt sich aus zahlreichen Untersuchungen zur Umweltpolitik, müßten sowohl zugunsten der Behörden gegenüber der Wirtschaft als auch zugunsten der Öffentlichkeit gegenüber Behörden und Unternehmen ausgebaut werden. Es kommt immer noch vor, daß Umweltbehörden auch dann keine oder allenfalls vage und lückenhafte Daten bekommen, wenn sie diese dringend zur umweltpolitischen Planung oder gar zur Gefahrenabwehr benötigen. Hierzu gibt es aus der BRD im Zusammenhang mit der Rheinverschmutzung und ähnlichen Fällen etliche Beispiele (siehe hierzu etwa Urban 1987, Friege & Claus 1988, Held 1988). Das Chemikaliengesetz der BRD weist gleichfalls erhebliche Lücken auf: So hält es ein Vertreter der Umweltorganisation BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) für

unerträglich, wenn nur dem Verband der Chemischen Industrie bekannt ist, welche 1 100 Stoffe in Produktionsmengen über 1 000 Jahrestonnen hergestellt werden. Schon aus Verantwortung gegenüber der Demokratie müssen solche Daten mindestens staatlichen Institutionen verfügbar gemacht werden (Claus 1988: 251).

Diesem generellen Informationsdefizit könnte durch die Verpflichtung bestimmter Betriebe zur Aufstellung einer alle relevanten Produktions-, Stoff-, Emissionsdaten etc. enthaltenden Umweltbilanz begegnet werden, die den Umweltbehörden alljährlich vorzulegen wäre. So ein System gibt es derzeit meines Wissens noch in keinem Land; auf die Erfahrungen einzelner Unternehmen mit der Aufstellung von Umweltbilanzen kann jedoch zu-

rückgegriffen werden. Eine herausragende Stellung unter diesen Unternehmen nimmt wohl die schweizerische Migros ein (zum Thema Umweltbilanz siehe Müller-Wenk 1978).

Den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit tragen in verschiedenen Ländern gesetzliche Regelungen Rechnung, die den allgemeinen Zugang zu Behördenakten regeln (siehe hierzu die Übersicht bei Lauber 1988: 29ff., Smets 1989 sowie den Beitrag von Gurlit in diesem Heft). Schweden und die USA haben wohl die weitestgehenden Regelungen, aber auch in den Niederlanden, Finnland, Norwegen, Dänemark, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Australien, Kanada und Österreich gibt es ähnliche national-gesetzliche Bestimmungen über Auskunftsrechte und -pflichten (zu Österreich siehe Lauber 1988: 15ff., zu Frankreich neuerdings Winter 1989). In den USA (siehe Gurlit in diesem Heft) gibt es seit 1966 den Freedom of Information Act (FOIFA), der seitdem mehrfach ergänzt und geändert wurde. Es gab hier zwar immer wieder, teilweise von der allgemeinen "großpolitischen Wetterlage" verursachte Bestrebungen - besonders zu Zeiten der Reagan-Administration -, die Informationsrechte der Bürger einzuschränken, doch dürfte es im weltweiten Vergleich immer noch das Gesetz sein, "das den Informationszugang am großzügigsten regelt" (Relyea 1986: 26). Es wird

vor allem von speziellen Interessengruppen in Anspruch genommen, insbesondere von Bürgerrechts-, Konsumentenschutz- und Umweltgruppen sowie von Wirtschaftsunternehmen. Zu seinem Erfolg hat die Organisation "Freedom of Information Clearing House FICH" des "Konsumentenadvokaten" Ralph Nader sehr viel beigetragen. Sie achtete darauf, daß der FOIFA von den Behörden auch tatsächlich eingehalten wurde (Lauber 1988: 42).

Trotz allen noch mit dem alltäglichen Gebrauch der Zugangsrechte zu amtlicherseits verwalteten Informationen (einschließlich Umweltinformationen) auftretenden Problemen in den Ländern mit gesetzlich abgesicherter "Behördentransparenz" ist meines Wissens aufgrund der bisherigen Erfahrungen kein (ernstzunehmendes) prinzipielles Argument gegen diese bürgerfreundliche Aus-

weitung der Akteneinsichtsrechte vorgebracht worden. Es überwiegen die positiven Stimmen. In der Tendenz ähneln sie der Beurteilung des französischen Systems, wo 1978 der vormalige Grundsatz des Verwaltungsgeheimnisses durch ein Aktenzugangsrecht für jede Person ersetzt worden ist:

Das Gesetz hat das faktische Verwaltungshandeln nicht etwa revolutioniert, sondern vorhandene Ansätze zu mehr Transparenz verstärkt ... Da das Gesetz für alle Verwaltungsbereiche gilt, ist nicht verwunderlich, daß die Benutzung in Umweltsachen nicht im Vordergrund steht. Die Behörden selbst klagen, von zwei Sonderfällen abgesehen, nicht über unzumutbare Zusatzbelastungen; eher äußern sich die Betroffenen, insbesondere Umweltverbände, kritisch über eine abwehrende Verwaltungspraxis. Von dem Recht machen in erheblichem Umfang Umwelt- und Verbraucherverbände Gebrauch, ungefähr gleichrangig auch Privatpersonen, selten dagegen Unternehmen und fast nie die Presse ... Vom Zugangsrecht wird nicht nur im anlagenbezogenen Umweltrecht, sondern auch im produktbezogenen Umweltrecht sowie vor allem auch im Gesundheitsschutzrecht Gebrauch gemacht (Winter 1989: 89).

In der **Bundesrepublik Deutschland** sind zwar verschiedentlich Vorstöße zu einem Bundesgesetz über Einsichtsrechte in Behördenakten unternommen worden, doch waren sie bislang ergebnislos. Die beiden vom Stadtstaat Hamburg (Bundesratsdrucksache 172/87 vom 24.4.87) und von der Bundestagsfraktion der GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 11/1152 vom 11.11,87) eingebrachten Anträge fanden bisher keine Mehrheiten auf Bundesebene. Die jedoch sind notwendig, da bei Abluft, Abfall und Schadstoffen in Produkten die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt. Im Unterschied hierzu fällt die Offenlegung von Abwasserdaten in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben sie dazu genutzt, die Wasserbücher für jede Person - also nicht nur für solche, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können - zu öffnen. ("Wasserbücher" sind von den Verwaltungsbehörden, den Wasserbehörden, geführte Verzeichnisse über Rechtsverhältnisse an Gewässern. Nach dem Bundes-Wasserhaushaltsgesetz sind alle nicht nur vorübergehenden Zwecken dienenden Erlaubnisse, Bewilligungen, alte Rechte und Befugnisse einzutragen.)

In einer (rechtlichen) Studie zum Vollzug der Wassergesetze in der BRD wird hervorgehoben, daß das im Wasserhaushaltsgesetz (WassHG) bereitgestellte Überwachungsinstrumentarium zwar ausreiche, das "umfassende Auskunftsverweigerungsrecht" (nach § 21 I Ia WassHG) aber problematisch sei:

Eine Interessen- und Güterabwägung findet dabei nicht statt. Schon die Gefahr eines geringen Bußgeldes gestattet totale Auskunftsverweigerung über Vorgänge mit möglicherweise katastrophalen Auswirkungen (Sautter 1988: 488).

Entsprechend wird in der Studie unter der Überschrift "Gläsernes Abflußrohr" die These aufgestellt:

Die in der Öffentlichkeit erhobene Forderung nach mehr Transparenz bei Umweltbelastern und -belastungen ist im Kern berechtigt. Abwassereinleitungen sind nicht geheimhaltungsbedürftig. Größere Publizität wirkt nicht nur anprangernd, sondern gibt auch Gelegenheit, erzielte Erfolge glaubhaft darzustellen. Das in einer offenen Umweltberichterstattung liegende Potential ist verstärkt zu nutzen (Sautter 1988: 491).

Für die Richtigkeit dieser These sprechen zumindest Erfahrungen im Stadtstaat Hamburg:

Hamburg hat mit erheblichen Anstrengungen bei den Direkt- und Indirekteinleitern die Abwassereinleitungen schädlicher Stoffe in die Elbe drastisch reduziert. Fast alle Galvanikbetriebe wurden beispielsweise auf cadmiumfreie Verfahren umgestellt; wo dies nicht möglich war, wurde Kreislaufführung des cadmiumhaltigen Abwassers, Einsatz von Ionenaustauschern etc. eingesetzt mit dem Ergebnis, daß die Belastung der Elbe von ehemals einigen Tonnen auf inzwischen 200 kg gesunken ist. Die Vorbelastung der Elbe beträgt rund 15 Tonnen Cadmium. Welches Schwermetall auch immer betrachtet wird, Hamburgs Beitrag zur Elbverschmutzung liegt bei 0,1 bis 2 %. Das Problem der Umweltbehörde war: Man glaubte ihr nicht - zumindest nicht die Verbände und die kritische Öffentlichkeit. Selbst der Nachweis, daß der Hamburger Klärschlamm seit 1984 verwertbar sei, reichte nicht ... Erst die Offenlegung des Wasserbuches für jedermann ... ließ die Zahlen der Behörden für Kritiker plausibel erscheinen (Vahrenholt 1988: 97f.).

Eine noch restriktivere Umweltinformationspolitik als in der Bundesrepublik Deutschland wird in **Großbritannien** betrieben (Weidner 1987a). Hier gibt zwar das Department of Environment seit vielen Jahren alljährlich einen umfassenden und vorbildlich gegliederten Umweltstatistikbericht (Digest of Environmental Pollution and Water Statistics) heraus, doch enthält dieser zu den Emissionen nur hochaggregierte Angaben. Es besteht keine gesetzliche Regelung, die es der interessierten Öffentlichkeit (mit vertretbarem Aufwand) erlaubt, Daten zu einzelnen Unternehmen zu bekommen. Die zuständigen Behörden halten die ihnen mitgeteilten Daten ebenfalls streng unter Verschluss. Manche staatlichen Ämter, wie etwa das für anlagenbezogene Emissionen zuständige Industrial Air Pollution Inspectorate (früher Alkali Inspectorate), geben auch an die kommunalen Behörden nur nach einem zeitaufwendigen Konsultationsverfahren betriebliche Emissionsdaten heraus. Das alles wird seit vielen Jahren nicht nur von Umweltverbänden, sondern auch vom unabhängigen Umweltsachverständigenrat, der Royal Commission on Environmental Pollution, kritisiert:

There should be a presumption in favour of unrestricted access for the public to information which the pollution control authorities obtain or receive by virtue of their statutory powers, with provision for secrecy only in those circumstances where a genuine case for it can be substantiated (Royal Commission on Environmental Pollution 1984).

Seit einigen Jahren existiert in Großbritannien eine Organisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, bessere Zugangsrechte zu Behördenakten durchzusetzen. Diese "Campaign for Freedom of Information" hat verschiedentlich Anläufe unternommen, über ihr nahestehende Parlamentsabgeordnete einen Gesetzentwurf (Environmental and Safety Information Bill) einzubringen, bisher erfolglos. Jedoch kündigte (siehe "The Guardian" vom 11.7.1989) kürzlich der britische Umweltminister an, alsbald ein Umweltinformationsamt einzurichten: Es soll die Öffentlichkeit besser über die (wie er meint, sehr erfolgreiche) britische Umweltpolitik informieren, damit sie nicht wieder den Mißinformatio-

nen der "Grünen", wie bei der Europawahl im Juni 1989 der Fall, auf den Leim ginge... (Im Gegenzug verglichen Vertreter der Green Party das geplante Amt mit dem Orwellschen "Ministry of Truth".)

Eine neuere Untersuchung zeigt, daß sich die britische Regierung und ihre Behörden in den letzten Jahren einer größeren Offenheit in Umweltsachen befleißigen, insgesamt aber noch erhebliche (politisch gewollte) Dunkelräume verbleiben:

Whilst more information is now being given, or is available, to the public on the nature of major hazard activities, marking a significant change of policy by government and industry in the UK, clear limits to openness still exist. Information disclosure has also taken place principally within a context of reassurance and directed communication, rather than through a more fundamental right of access to official documentation (Walker 1989: 256).

Die Bewältigung des vielschichtigen (nämlich kognitiven, technischen, organisatorischen, ökonomischen und politischen) Problems "Informationsüberfülle" braucht nicht allein oder überwiegend mit rechtlichen Mitteln angegangen zu werden. Auch **freiwillige Maßnahmen** können hierbei hilfreich sein, teilweise werden sie bereits ergriffen. In der BRD etwa haben einige industrielle Interessenverbände ihre Mitglieder aufgefordert, mehr Daten offenzulegen als gesetzlich erforderlich ist und den Dialog mit Bürgern in Fragen der Umweltberichterstattung zu suchen. Im Jahr 1987 gab zum Beispiel der Verband der Chemischen Industrie (VCI) bekannt, daß er seinen Mitgliedsfirmen empfohlen hat, ihre tatsächlichen Schadstoffemissionen (für einige Parameter) auf Anfrage der Öffentlichkeit mitzuteilen. In den Leitlinien der Chemischen Industrie "Chemie und Umwelt" von 1986 heißt es dazu:

Die Chemische Industrie sieht im sachlichen Dialog mit der Öffentlichkeit ein wichtiges Instrument, um die Kenntnisse über Umweltschutz und Produktsicherheit zu vermitteln und zu verbessern ... Sie führt einen offenen Austausch von Erkenntnissen und Erfah-

rungen über die Auswirkungen der Emissionen aus den Produktionsanlagen sowie der Anlagensicherheit. Sie sorgt durch sachliche Information der Öffentlichkeit dafür, daß Eigenschaften und Auswirkungen chemischer Stoffe und Produkte richtig bewertet werden können.

Es ist angesichts der umweltpolitischen Entwicklungsgeschichte, die in aller Regel von heftigen Konflikten zwischen Umweltgruppen, Behörden und Unternehmen gekennzeichnet ist, nicht verwunderlich, daß konsensuale, freiwillige Verfahren derzeit noch auf großes Mißtrauen und Ablehnung stoßen, auch aufgrund schlechter Erfahrungen (Claus 1988: 253). Dennoch ist ein Trend in Richtung "Dialog" unverkennbar; vielleicht ist es Zeichen eines umweltpolitischen "Reifeprozesses" aller Konfliktbeteiligten. In den Niederlanden etwa, besonders aber in den USA (Bingham 1986) sind "Politikdialoge" mit dem Ergebnis eines "Gentlemen's Agreement" relativ häufig. In Japan sind "freiwillige Vereinbarungen" ein Grundbestandteil der Umweltpolitik. In solchen konsensorientierten Verfahren werden auch Vereinbarungen zur Erhebung und Offenlegung ausgewählter Umweltdaten getroffen. In der Bundesrepublik Deutschland sind solche Vereinbarungen noch rar, eine davon wurde im Bundesland Hessen abgeschlossen:

In Hessen gab es 1984 Probleme mit dem Genehmigungsverfahren eines Kohlekraftwerkes bei der Firma Merck, Darmstadt. Die Abgasreinigungstechnologie entsprach zwar dem "Stand der Technik", aber die Bürger hatten kein Vertrauen und widersprachen mit der Gefahr der Verzögerung der Umweltschutzinvestition. Durch Vertrag zwischen Firma und Einwendern wurde sichergestellt, daß die Bürger jederzeit Einsicht in die kontinuierlichen Meßwerte der Abgase bekamen. Aus der Konfrontation entstand eine rationale Debatte; und selbst für kurzfristige Überschreitungen der Grenzwerte in der Anfahrphase war aus dem Mißtrauen Verständnis für nachvollziehbare und dann abgestellte technische Mängel entstanden (Vahrenholt 1988: 97).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß hierdurch tatsächlich für alle Seiten relativ zufriedenstellende Lösungen gefunden werden können, diese Verfahren gleichwohl gesetzliche Regelungen zur Informationserhebung und -weitergabe nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können.

Schließlich ist noch auf Bestrebungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaft hinzuweisen, in den 12 Mitgliedsländern den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltdaten zu verbessern. Auf Anstoß durch das Europäische Parlament, gestützt durch eine Resolution (vom März 1987) des Europäischen Umweltbüros - der Interessenvertretung der rund 100 größten Umweltverbände in der EG - legte die EG-Kommission am 30.10.1988 einen Vorschlag für eine Richtlinie (ABl C 335 vom 30.12.1988, S. 5) zu freiem Zugang zu Informationen über die Umwelt vor. Das besondere im Vergleich zu manchen in den Mitgliedsländern schon bestehenden Regelungen liegt darin, daß der Auskunftbegehrende gegenüber der Behörde nicht "sein berechtigtes Interesse" nachweisen muß. Ausnahmeklauseln (zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, der Privatsphäre, der öffentlichen Sicherheit sowie der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen) sollen das Auskunftsrecht allerdings erheblich einschränken. Dennoch wird mit einem langwierigen legislativen Entscheidungsprozeß gerechnet, da der Entwurf einigen Mitgliedsländern immer noch zu weit geht. In der Bundesrepublik Deutschland fand er bislang jedenfalls weder bei der Bundesregierung noch bei der Mehrzahl der Bundesländer im Bundesrat Zustimmung.

Es gibt, so hoffe ich in diesem Abschnitt gezeigt haben zu können, durchaus praktikable Wege, um die befürchtete Informationsflut im Zuge einer verbesserten und erweiterten öffentlichen Umweltberichterstattung in bewältigbaren Dimensionen zu halten (Leipert & Zieschank 1989). Konflikte und Probleme wird es jedoch gerade in diesem Bereich immer geben, das liegt einfach in der Natur der Sache (Keck 1988).

o Interpretation (Bewertung) von Umweltinformationen

Häufig wird von der Industrie, Behörden, aber auch von Wissenschaftlern gegen eine zu große Informationsoffenheit geltend gemacht, daß Laien, also die große Mehrheit der Bevölkerung,

bei der Bewertung oftmals hochkomplizierter Informationen in aller Regel völlig überfordert seien. Unweigerliche Folge dieser Überforderung sei, so wird postuliert, Verwirrung, (unbegründete) Furcht, schlimmstenfalls sogar "Umwelthysterie". Nun ist es zwar immer wieder einmal vorgekommen, daß die Bevölkerung aufgrund von Unkenntnis und Mißverständnis, aber auch wegen einseitiger, verkürzter Interpretationen von Umweltverbänden und Medien mit unbegründeter Furcht und entsprechenden Konsequenzen (etwa Kaufzurückhaltung) reagiert hat, doch "umwelthysterische" Reaktionen sind mir unbekannt.

Zahlreicher sind doch sicherlich die Fälle, bei denen wegen zurückgehaltener oder manipulierter Informationen über die Umweltauswirkungen von Produkten und Anlagen Schäden und Gefahren für die Umwelt entstanden sind, mit denen wir heute noch zu kämpfen haben. Gleichfalls sind mir keine Produkte oder Stoffe bekannt, die wegen überzogener Reaktionen einer "falsch interpretierenden" Öffentlichkeit vom Markt genommen werden mußten; dagegen gibt es zuhauf Beispiele für zu späte Reaktionen von Industrie, Behörden und Wissenschaft aufgrund von falschen Bewertungen möglicher Umweltfolgen. Im übrigen ist auch die Industrie selbst bei den von ihr hergestellten Produkten nicht immer gegen krasse Fehlinterpretationen gefeit, wie das folgende Beispiel, das mir mündlich mitgeteilt wurde, illustriert: Ein deutsches Analyse-Institut hatte Biere geprüft und dabei, neben anderem, einen erheblichen Ethanol-Anteil festgestellt. In einer Zeitung war daraufhin zu lesen: "Großer Ethanol-Anteil in deutschem Bier". Das verursachte erheblichen Wirbel unter den Biertrinkern, hält man hierzulande das Reinheitsgebot beim Bier doch sehr hoch. Anderntags gab es dann aufgrund der Intervention einer Brauerei eine neue beschwichtigende Meldung: "Brauerei X erklärt: In unserem Bier kein Ethanol!" Nun sollte zumindest die Brauerei gewußt haben, daß ihr die meisten Kunden schon längst den Rücken gekehrt hätten, wenn ihr Bier ethanol-

frei gewesen wäre, denn Ethanol ist nichts anderes als der chemische Fachausdruck für die gebräuchlichste Form von Alkohol, von dem in der Bundesrepublik alljährlich Millionen von Litern konsumiert werden.

Bewertungsfragen werden im Umweltbereich (auch unter Experten) wohl immer kontrovers diskutiert werden, das sollte aber nicht die bisher praktizierte Zurückhaltung von Informationen vor der allgemeinen Öffentlichkeit legitimieren dürfen. Es sind zudem Verfahren bekannt, kompliziertere Zusammenhänge dem Laien verständlich zu machen. Dazu gehören allgemeinverständliche Hinweise auf Umweltgefährdungen, die von Produkten ausgehen können, oder - in positivem Sinne - die besondere Kennzeichnung von Produkten, die vergleichsweise umweltfreundlich sind, wie dies etwa in der Bundesrepublik Deutschland mit dem blauen "Umweltengel" praktiziert wird. (Im Jahr 1977 hatten das Bundesinnenministerium und das Umweltbundesamt ein "Umweltzeichen" in Form eines Engels - dem Umweltsymbol der Vereinten Nationen - geschaffen, um umweltfreundliche Produkte auf den ersten Blick für den Verbraucher erkennbar zu machen. Über 2 000 Produkte sind bis Ende 1987 mit ihm ausgezeichnet worden.) Das Verfahren ist nicht immer unstrittig, doch insgesamt gilt es als erfolgreich (Umweltbundesamt 1988: 58ff.).

Neben den staatlichen und halbstaatlichen Institutionen gibt es (in zunehmendem Maße) private Einrichtungen, die Produkte sowie die allgemeine Umweltqualität prüfen und bewerten (Prittwitz 1985, Simonis & Prittwitz 1986). Ökologische Ratgeber haben auf dem Buchmarkt über lange Jahre geradezu einen Boom gehabt; immer mehr Zeitschriften ("natur", "öko-test", "Stiftung Waren-test") befassen sich mit ökologischen Bewertungen. Ein privates Zwei-Mann-Unternehmen zur Darstellung und Bewertung der ökologischen "Lage der Nation" (Koch & Vahrenholt 1983), das eine systematische Umweltbewertung von der nationalen bis zur Kreisebene versuchte, ist nicht nur innerhalb kürzester Zeit in die

Bestseller-Listen gelangt, sondern hat auch kommunale und staatliche Behörden in der BR Deutschland stimuliert, auf diesem Feld gleichzuziehen (Beispiele für Österreich: Fischer-Kowalski 1988, Kofler & Stocker 1986 und Berichte des Instituts für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages).

Staatliche Stellen haben es aufgrund der rigiden Rechtslage nicht immer leicht, Bewertungen und auf ihnen fußende Empfehlungen zu veröffentlichen. Mehrmals ist zwischenzeitlich gegen das Umweltbundesamt in Berlin von Firmen oder ihren Interessenverbänden Klage wegen zu weitgehender Informationen erhoben worden, meist jedoch erfolglos. Wieweit ein eher zugunsten der Industrie argumentierendes Gutachten ("Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen") eines der einflußreichsten Professoren des Öffentlichen Rechts, Fritz Ossenbühl, eine bremsende Wirkung haben wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Nicht immer ist es Druck von privatwirtschaftlicher Seite, der auf öffentliche Institutionen, die Bewertungen vornehmen, ausgeübt wird. Nicht selten sind es staatliche Stellen selbst, die dies zugunsten der Industrie tun. So geschehen etwa im Falle der kritischen Abgasbewertung von Dieselfahrzeugen durch das Umweltbundesamt in Berlin, gegen die das (vorgesetzte) Bundes-Umweltministerium intervenierte. Interventionen staatlicher Stellen gab es auch gegen Kommunal- und Länderbehörden, die nach der Tschernobyl-Katastrophe nicht nur die Strahlenbelastung von Nahrungsmitteln bekanntmachten, sondern sie auch nach gesundheitlichen Kriterien bewerteten.

Aus den Entwicklungen in der BR Deutschland - und, soweit mir bekannt, trifft das auch auf andere Länder zu - kann zum Thema Bewertung komplexer Umweltinformationen insgesamt das Fazit gezogen werden: Wo ein Wille ist, da ist auch ein Weg; und wo umweltpolitischer Druck entsteht, bildet sich auch ein entsprechender Wille. Es sind jedenfalls keine ernstzunehmenden Argu-

mente zu erkennen, die gegen eine weitgehende Offenlegung von Umweltdaten aus Gründen des Schutzes der Öffentlichkeit vor Verwirrung und Hysterie sprechen. Es spricht eher vieles dafür - und Erkenntnisse der Psychologie stützen dies -, daß Informationszurückhaltung und (expertokratische) Informationsbevormundung irrationale Verhaltensweisen befördern können.

o Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Selbst strenge Kritiker der umweltbelastenden Industrie räumen ihr prinzipiell ein, daß es berechnete Interessen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gibt, die der Preisgabe von umweltbezogenen Informationen entgegenstehen. Kritisiert wird allerdings - und wie jeder weiß, der sich mit umweltpolitischen Konflikten auseinandersetzt: zu Recht -, daß mit dieser Klausel oftmals Schindluder getrieben wird, indem sie ungerne gerechtfertigt zu extensiv ausgelegt wird. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb die Emissionsmengen von einzelnen Heiz- und Elektrizitätskraftwerken nicht ständig öffentlich gemacht werden. Ich kann jedenfalls nicht sehen, daß etwaige Konkurrenten Vorteile hätten, wenn sich über eine Analyse der Emissionsdaten herausfinden ließe, daß das Kraftwerk mit Kohle befeuert wird und im Winter einen größeren "Umsatz" hat als im Sommer (vgl. hierzu auch Draxler 1988). Deshalb wird im allgemeinen zu Recht gefordert, daß "bei der Abwägung zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Interessen ... eine deutliche Gewichtsverschiebung in Richtung des Allgemeinwohls Platz greifen (muß)"; hierzu wird gleichzeitig ein praxisorientierter Vorschlag gemacht:

Für die Auslotung der sicherlich schwierig festzulegenden Grenzbereiche wäre ein Mechanismus hilfreich, der in den USA etwa im Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA) gängige Praxis ist (US-Congress 1986). Dort hat im Zweifel das hinterfragte Unternehmen nachzuweisen, ob die Freigabe von Information tatsächlich das Betriebsgeheimnis verletzt. Und Gerichte hätten dann die Möglichkeit, das "Rest"-

risiko bei verschiedenen Informationsansprüchen den Unternehmen aufzuerlegen und den Bürgern zu nehmen (Claus 1988: 252).

Ein weiterer Vorschlag bezieht haftungsrechtliche Maßnahmen ein:

Ich befürworte eine **verschuldensunabhängige Haftung** für alle Schäden, die durch Stoffe hervorgerufen werden, die bestimmungsgemäß eingesetzt worden sind, über deren Gefahren die chemische Industrie aber nicht informiert hat, obwohl die Kenntnisse vorlagen. Ich gehe davon aus, daß die Produktpalette noch sorgfältiger als bisher durchgeprüft würde, wenn eine derartige gesetzliche Regelung bestünde (Vahrenholt 1988: 103).

In Japan ist bereits in den vier großen Gerichtsprozessen der siebziger Jahre die Barriere "Betriebsgeheimnis" zugunsten der Kläger gegen umweltverschmutzende Betriebe vermindert worden. Den Emittenten wurde dadurch die bis dahin oft genutzte Möglichkeit beschnitten, ein doppeltes Spiel zu treiben: einerseits Informationen über innere Betriebsabläufe geheimzuhalten, andererseits gerade diese Informationen von den Klägern zu verlangen. In einer Urteilsbegründung wurde dagegen deutlich gemacht:

Im Gegensatz zu den Opfern hat in vielen Fällen ausschließlich der emittierende Betrieb die technischen Kenntnisse über Entstehungsprozeß und Ableitung der Schadstoffe. (Deshalb) sind die firmeneigenen Techniker am besten in der Lage, den Sachverhalt wirksam aufzuklären (Tsuru & Weidner 1985: 100).

Auch in der BR Deutschland ist seit einigen Jahren eine Tendenz in der Rechtsprechung zu erkennen, den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zugunsten der Betroffenen einzugrenzen (Breuer et al. 1987). Andererseits ist zu berücksichtigen, daß sehr weitgehende gesetzliche Bestimmungen zur Informationsoffenlegung in Verbindung mit "konsumentenfreundlichen" Haftungsregelungen zu einer "Explosion" in der unternehmerischen Informationspolitik führen können, die den Konsumenten erst recht orientierungslos dastehen läßt. In den USA beispielsweise

sind etliche Hersteller dazu übergegangen, alle nur erdenklichen Risiken ihrer Produkte anzugeben, um Schadensersatzforderungen aufgrund unzureichender Informationen zu entgehen.

Gewiß stellt der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei der Erhebung und Weitergabe von Umweltinformationen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht das delikateste Problem dar. Die Grenze zwischen berechtigtem Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen und dem gleichermaßen legitimen Interesse von Behörden und Öffentlichkeit an einer möglichst weitgehenden Offenlegung unternehmenseigener Informationen, die über (potentielle) Risiken und Gefahren der unternehmerischen Aktivitäten für Mensch und Umwelt Auskunft geben könnten, ist fließend. Rechtlich kompliziert und wohl noch in keinem Land völlig zufriedenstellend gelöst ist in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit Behörden ihnen vorliegende betriebliche Daten, die unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fallen, der Öffentlichkeit zugänglich machen oder an andere Behörden weiterleiten dürfen (Schröder 1985). Soweit erkennbar, sind die diesbezüglichen Regelungen im "Freedom of Information Act" der USA die weitestgehenden zugunsten der Öffentlichkeit. Deshalb ist es meines Erachtens durchaus gerechtfertigt, daß dieses Gesetz in der gegenwärtigen Diskussion zu "Umwelt und Öffentlichkeit" eine exemplarische Rolle spielt.

Besonders restriktiv sind Recht und Praxis dagegen in Großbritannien. In den anderen (west-)europäischen Ländern ist in aller Regel die Stellung der Öffentlichkeit dort günstiger, wo es ähnliche Gesetze wie in den USA gibt. Die BR Deutschland hat solch ein allgemeines Gesetz nicht; die Regelungen, die sich explizit mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltbereich befassen, finden sich insbesondere im Gefahrstoff-, Atom- und Immissionsschutzrecht. Allgemeinere, über den Umweltbereich hinausgehende Bestimmungen sind im Verwaltungsverfahrensgesetz enthalten. Es würde den Rahmen dieses Überblicks sprengen, hierauf näher einzugehen (siehe Schröder 1985 und die dort ge-

nannte Literatur). Wer die Diskussion zu diesem Bereich verfolgt, wird unschwer feststellen können, daß der Geheimnisschutz recht häufig sowohl den Unternehmen als auch den Behörden nur als Vorwand dient, berechnete Kritik der Öffentlichkeit zu verhindern.

In Einzelfällen wird der Schutz von Betriebsgeheimnissen ganz offensichtlich zu weit getrieben, wie etwa im Falle der tatsächlichen Schadstoffemissionen von neuen Automobilen. Der Käufer eines PKW in der Bundesrepublik erfährt zwar, ob das Fahrzeug die vorgeschriebenen Abgasgrenzwerte einhält; vorenthalten wird ihm jedoch die Information über den tatsächlichen Abgasausstoß dieses Typs. Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Fahrzeugen mit geregelter Drei-Wege-Katalysator innerhalb einer Hubraumklasse; sie können für einzelne Schadstoffe um 100 % betragen. Das Kraftfahrtbundesamt (KBA) erhält die realen Abgaswerte bei der Typzulassung mitgeteilt, hält sie jedoch geheim. Das wurde kürzlich kritisiert:

Für den Schutz der Umwelt besteht jetzt die einzige Chance darin, daß diese Geheimniskrämerei aufgegeben wird und die Abgasdaten ... veröffentlicht werden. Das kostet nicht mehr Geld als bisher, ist schnell zu verwirklichen und ermöglicht dem Bürger umweltbewußte Entscheidungen ... Mit seiner Verschwiegenheit beruft sich das KBA auf das Verwaltungsverfahrensgesetz. Diese Vorschrift läßt einen Ermessensspielraum bei der Veröffentlichung von Umweltdaten zu, den das KBA sehr restriktiv auslegt. Es bedarf also nicht einmal einer Gesetzesänderung, um die Lärm- und Abgaswerte bekanntzumachen. Man muß es nur wollen und den Spielraum in Zukunft zugunsten der Umwelt auslegen (F. Vahrenholt, Staatsrat bei der Hamburger Umweltbehörde, in einem Interview mit Der Zeit, Juli 1989).

Staatliche Geheimniskrämerei, so stellte der oben bereits zitierte Politikwissenschaftler Karl W. Deutsch einmal fest, hat "indirekt auch die Tendenz, das Wachstum des Wissensstandes zu verlangsamen und in extremen Fällen zu Stagnation und Niedergang (zu) führen. Je geheimnisvoller eine Regierung bleibt, desto dümmere wird sie auf lange Sicht" (Deutsch 1986: 44).

Zur Dialektik von Vertrauen und öffentlichem Informationsbedürfnis

Das Verhältnis der Aktorgruppen im triangulären Beziehungsgeflecht Wirtschaft - Politik/Verwaltung - Öffentlichkeit ist derzeit generell von einem tiefen Mißtrauen bestimmt. Ein Repräsentant des Verbandes der Chemischen Industrie wies während einer Tagung in der Evangelischen Akademie Tutzing deutlich darauf hin: "Tatsächlich ist gegenseitiges Mißtrauen, weit über das hinausgehend, was man als gesunden Skeptizismus bezeichnen könnte, heute Grundlage aller Diskussionen zwischen der **organisierten Öffentlichkeit** und der **Industrie**" (Nader 1988: 240). Mißtrauen aber, so auch die Erkenntnis aus anderen Politikbereichen, führt zu einem exponentiellen Wachstum des Informationsbedürfnisses. Wo der grundsätzliche Eindruck vorherrscht, es werde systematisch und bewußt zu Lasten von Mensch und Umwelt gewirtschaftet, dort kommt es - bei einem gewissen Stand an Umweltbewußtsein in der Bevölkerung - zu einer nachgerade explosiven Entwicklung der Nachfrage nach (immer detaillierteren) umweltbezogenen Informationen. Der Informationsanspruch kapriziert sich dabei verständlicherweise besonders auf Datenbereiche, die einem tatsächlichen oder vorgeblichen objektiven Geheimhaltungsinteresse unterliegen.

Die Situation könnte im positiven Interesse aller im umweltpolitischen Konfliktfeld Handelnden anders sein, wenn in der Öffentlichkeit das Vertrauen in das Umweltschutzengagement von Wirtschaft, Politik und Behörden wüchse. Diese Feststellung ist zwar banal, deshalb aber nicht falsch. Ihre weitgehende Richtigkeit bestätigen nicht nur umweltpsychologische Erkenntnisse (Dierkes & Fietkau 1987), auch praktische Erfahrungen sprechen dafür. Am deutlichsten zeigt die Entwicklungsgeschichte der japanischen Umweltpolitik, daß mit effektiven Umweltschutzmaßnahmen trotz zuvor arg zerrütteter Vertrauensbasis ein neuer nationaler Konsens in Fragen der Umweltpolitik erreicht werden kann. Das japanische Beispiel zeigt jedoch gleichzeitig, daß

hierfür Transparenz eine zentrale Voraussetzung ist. Es zeigt andererseits auch, daß Transparenz kein Allheilmittel ist - ohne für den Umweltschutz motivierte Bürger und Behörden bringt die Offenlegung von Umweltdaten nur wenig.

Positive Beispiele für den Zusammenhang zwischen umweltpolitischer Glaubwürdigkeit und öffentlichem Informationsbegehren gibt es auch aus anderen Ländern. Sie zeigen zudem, daß Umweltgruppen und -organisationen durchaus verantwortlich mit ihnen gegebenen vertraulichen Informationen umgehen können (Beispiele bieten etwa die Umweltpolitikdialoge in den USA, Kooperationen zwischen Behörden, Industrie und Umweltorganisationen in den Niederlanden, "informale" Kooperationen zwischen Umweltgruppen und Industrie in der Bundesrepublik Deutschland, um nur einige zu nennen). Zu diesem, wie ich meine, für die Entwicklung einer rationalen und effektiven Umweltpolitik zentralen Gebiet ("Vertrauen schafft Vertrauen") liegen leider nur wenige Untersuchungen vor (vgl. etwa Johnson et al. 1988, Abt Associates 1978); es wäre längst an der Zeit, vorliegende Erfahrungen wissenschaftlich auszuwerten.

Umweltberichterstattung - Basiselement einer vorsorglichen Umweltpolitik

Den empirischen Optimalfall einer "präventiven Umweltpolitik" gibt es bislang nirgendwo. Trotz einer längeren wissenschaftlichen Diskussion fehlen hierzu immer noch ausgereifte theoretische Konzepte mit überzeugendem Praxisbezug, etwa indem Durchsetzungs- und Implementationsfragen systematisch und vor dem Hintergrund bisheriger Probleme berücksichtigt werden. Trotz dieser Defizite besteht weitgehend Konsens darüber, daß es sich dabei um einen ökologischen (schadstoffvermeidenden, ressourcenschonenden) Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft handeln müßte, bei dessen Verwirklichung "die Umweltpolitik"

auch in den Planungsprozeß anderer Politikbereiche (insbesondere Landwirtschaft, Energie und Verkehr) eingreifen müßte (Jänicke 1986, 1988).

Bei aller noch bestehenden Ungewißheit über Ziele und Wege einer präventiven Umweltpolitik ist eines schon heute völlig sicher: Zu ihrer Verwirklichung wird der Bedarf an Umweltinformationen steigen, und zwar bei den Behörden und Unternehmen sowie in der Öffentlichkeit. Zur Verwirklichung einer präventiven Umweltpolitik sind die unterschiedlichsten Strategien und Regelungsinstrumente denkbar. Prinzipiell können es klassisch-regulative Maßnahmen (Ge- und Verbote, Grenzwerte etc.), ökonomische Instrumente (Öko-Steuer, Abgaben, Zertifikatslösungen etc.), haftungsrechtliche Bestimmungen (Gefährdungshaftung, Umwelthaftpflichtversicherung etc.) oder indirekte und informale Maßnahmen (Appelle, "moral suasion", freiwillige Vereinbarungen, "mediation" etc.) sein - ohne eine gute Informationsbasis werden all diese Instrumente jedoch nur suboptimal funktionieren können.

Die Verbesserung der Informationsbasis (im Sinne einer elektronisch-technischen Infrastruktur für Umweltinformationssysteme) mag wegen der damit anstehenden Neuverteilung von Informationsvorteilen sowohl bei Politikern, Behördenvertretern und Unternehmern derzeit noch auf Widerstand stoßen (Keck 1988), langfristig läßt sich eine dahingehende Entwicklung meiner Meinung nach besonders aus folgenden Gründen kaum aufhalten: In den umweltpolitisch fortgeschrittenen Ländern formiert sich gegenwärtig unübersehbar ein spezieller "öko-industrieller" Sektor, zu dem all die vielen Entwickler, Hersteller und Anbieter von Informations-, Meß- und Analysetechniken gehören. Und sie vermuten wohl zu Recht, daß im Bereich "Umweltberichterstattung" (Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Daten) ein riesiger Absatzmarkt für informationstechnische Hard- und Software zu erschließen ist - ein Markt, der mit der Einführung bestimmter Regulierungsinstrumente (etwa Umweltver-

träglichkeitsprüfung) und wegen der Globalisierung der Umweltpolitik (internationale und suprastaatliche Monitoring-, Kontroll- und Maßnahmenprogramme) zudem stetig im Wachsen begriffen ist.

Angesichts dessen wird alsbald mit einem kräftigen Vordringen des vielschichtigen "Umweltinformatik-Komplexes" (er umfaßt Informatiker und Meßexperten, Groß- und Kleinunternehmen, private und öffentliche Forschungsinstitutionen, um nur einige zu nennen) in die Umweltpolitik zu rechnen sein. Hierdurch kann zwar eine notwendige Grundlage für die Realisierung einer präventiven Umweltpolitik gelegt werden, hinreichend wird sie indessen längst nicht sein. Sei die Infrastruktur für Umweltinformationssysteme auch noch so gut, aus sich selbst heraus "programmiert" sie nicht unbedingt den Weg zu einer präventiven Umweltpolitik.

Bedeutsam ist im Themenkontext "Umweltinformationen und Öffentlichkeit" deshalb der folgende Aspekt: Untersuchungen zur Umweltpolitik (Weidner 1988) legen nahe, daß es im vielfältigen Instrumentenarsenal einige Instrumente gibt, die für die Verwirklichung einer effektiven, rationalen sowie präventiven Umweltpolitik besonders geeignet sind. Dazu gehören zumindest Vorkehrungen für eine substantielle Partizipation der Bevölkerung an umweltrelevanten Entscheidungen, die Herstellung einer "rechtlichen Waffengleichheit" zwischen Umweltbelastern und den hiervon Betroffenen durch Beweiserleichterungen und Umwelthaftungsregelungen sowie der Einsatz von ökonomischen Instrumenten. Sie alle setzen zu ihrem guten Funktionieren nicht nur moderne Informationssysteme, sondern ebenfalls ein Höchstmaß an "Umweltdatentransparenz" voraus.

Es steht hier nicht der Raum zur Verfügung, das für alle genannten umweltpolitischen Regelungsinstrumente zu erläutern. Am Beispiel der ökonomischen Instrumente soll in knapper Form hierauf eingegangen werden. Damit ökonomische Instrumente über-

haupt umweltentlastend wirken können, bedarf es bei ihrer Gestaltung umfangreicher, präziser und aktueller Informationen über innerbetriebliche und volkswirtschaftliche Wirkungsbezüge. Der Abgabensatz auf Emissionen etwa soll ja so festgelegt sein, daß ein (möglichst permanenter) Anreiz zu Umweltschutzmaßnahmen entsteht und gleichzeitig den Unternehmen ein Höchstmaß an Flexibilität bei der Wahl der Mittel zur Zielerfüllung verbleibt. Ohne weitgehende öffentliche Transparenz ist die erhoffte Effizienzsteigerung jedoch stark gefährdet. Denn je weniger direkt-regulierende hoheitliche Eingriffe erfolgen sollen und je flexibler unternehmerische Entscheidungsspielräume gestaltet werden sollen, desto transparenter müssen Maßnahmen und Effekte für die Öffentlichkeit sein: Ansonsten entsteht leicht die Gefahr, daß flexible Umweltpolitik zu einer schwer kontrollierbaren Politik der Informationsspiele, zu "informationellen Taschenspielertricks" pervertiert. Beispiele hierfür gibt es bereits: Mit der in den USA eingesetzten und in Europa vielbeachteten (Rehbinder & Sprenger 1985) "emissions trading policy" (sie umfaßt "netting", "offsets", "bubbles" und "banking") sind negative Erfahrungen gemacht worden, die weitgehend auf mangelnde Datentransparenz zurückgeführt werden (Hahn & Hester 1987).

Speziell die Veröffentlichung von verursacherbezogenen Umweltinformationen ist nicht nur ein (mehr oder minder) notwendiger Bestandteil ökonomischer Instrumente, sie kann auch ein eigenständiges ökonomisches Instrument von großer Wirkungsbreite sein. Sie schafft einen permanenten Anreiz bei Umweltbehörden und Unternehmen, ihr Aufgabenpensum tatsächlich zu erfüllen, da nur Transparenz es den Bürgern ermöglicht, eigenständig Leistungen und Defizite im Umweltschutz zu beurteilen - und ihr Wahlverhalten als Wähler und Konsumenten darauf auszurichten. Erst die Transparenz von Umweltdaten ermöglicht es, obrigkeitliche Interventionen durch das Handeln von "umweltinformierten Bürgern" zu ersetzen und die (manchmal schlummernden) marktwirtschaftlichen Kräfte in Bewegung zu setzen. Es gibt inzwi-

schen etliche Beispiele dafür, daß umweltpolitisch motiviertes Kauf- und Wahlverhalten umwelttechnische und -politische Leistungen stärker dynamisiert hat, als die amtliche Umweltpolitik es mit ihren Mitteln vermochte.

Die globalen Umweltprobleme haben uns außerdem gelehrt, daß eine wirklich präventive Umweltpolitik nur dann realisierbar ist, wenn nationalstaatliche Umweltpolitik sich zur internationalen UmWELTpolitik entwickelt. Leider zeigen die Erfahrungen bislang, daß internationale Umweltverträge und -vereinbarungen besonders anfällig für "informationelle Taschenspielertricks" sind (vgl. etwa die Zahlenspielerereien im Gefolge des Montrealer und Wiener Abkommens zum Schutze der Erdatmosphäre, wie beispielsweise aus den Sitzungsprotokollen der (BRD-)Enquêtekommision "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" zu entnehmen ist). Dem kann wohl nur mit einer weitgehenden Offenheit der Entscheidungs- und Vollzugsprozesse begegnet werden.

Aus all dem dürfte meiner Meinung nach gefolgert werden, daß weitgehende öffentliche Transparenz von umweltrelevanten Informationen das A und O einer präventiven Umweltpolitik sein müßte. Ohne Zweifel werden althergebrachte Steuerungsinstrumente weiterhin ihre Berechtigung haben; **modern** - so mein Fazit - sollten zukünftige Umweltpolitiken nur noch dann genannt werden, wenn Umweltdatentransparenz die Rolle eines primus inter pares unter den verschiedenen Steuerungsinstrumenten der Umweltpolitik hat.

Literatur

- Abt Associates (1978), Evaluation of the Effectiveness of Outdoor Power Equipment Information and Education Programs. Washington, D.C.: U.S. Consumer Product Safety Commission.
- Beck, Ulrich (1988), Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Bingham, Gail (1986), Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience. Washington, D.C.: The Conservation Foundation.
- Breuer, R., et al. (1987), Waldschäden als Rechtsproblem. UTR Band 2, Düsseldorf: Werner-Verlag.
- Caws, P. (1983), Information, Instruction, and the Environment. Environment, 25, 10, 12-16.
- Claus, F. (1988), Wissen ist Macht - Die chemiepolitische Bedeutung von Information. In: M. Held (Hg.), Chemiepolitik: Gespräch über eine neue Kontroverse. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft, 247-254.
- Commission of the European Communities (1987), The State of the Environment in the European Community 1986. Brüssel und Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Department of the Environment (div. Jahre), Digest of Environmental Pollution and Water Statistics (vormals: Digest of Environmental Pollution Statistics). London: HMSO.
- Department of the Environment (1973), Information about Industrial Emissions to the Atmosphere. London: HMSO.
- Department of the Environment (1974), The Monitoring of the Environment in the United Kingdom. Pollution Paper No 1. London: HMSO.
- Department of the Environment (1986), Public Access to Environmental Information. Pollution Paper No 23. London: HMSO.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (1985), 3. Interkommunaler Erfahrungsaustausch zum Umweltschutz. Zwischenbilanz zur kommunalen Umweltberichterstattung. Difü-Materialien 8/85, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Deutsch, Karl W. (1963), The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. New York: Free Press. (deutsch: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg: Rombach, 1969).

- Deutsch, Karl W. (1986), Einige Grundprobleme der Demokratie in der Informationsgesellschaft. In: Max Kaase (Hg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise. Opladen: Westdeutscher Verlag, 40-51.
- Dierkes, Meinolf & Hans-Joachim Fietkau (1988), Umweltbewußtsein - Umweltverhalten. Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart: Kohlhammer.
- DOCTER (Institute for Environmental Studies) (1987), European Environmental Yearbook 1987. Mailand und London: DOCTER UK Ltd., International Institute for Environmental Studies.
- Draxler, H. (1988), Veröffentlichung von Emissionsdaten. Informationen zur Umweltpolitik, 51 Wien: Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, 51-60.
- Emmelin, L. (1977), Umweltplanung in Schweden. Das schwedische System für Umwelteinformation. Aktuelle Informationen aus Schweden (hg. vom Schwedischen Institut), 78, 1-6.
- ENDS (1987), Moves towards an EEC Freedom of Environmental Information Act. ENDS Report, 148 (Mai), 23.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (diverse Jahre), Sitzungsprotokolle der Enquete-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" (MS).
- Fiebig, K.-H., et al. (1987), Auswirkungen kommunaler Umweltschutzberichte. Difü-Materialien, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Fiebig, K.-H., et al. (1987/1988), Kommunale Umweltschutzberichte. Arbeitshilfe 6, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1982ff.
- Fischer-Kowalski, M. (Hg.) (1988), Öko-Bilanz Österreich. Zustand - Entwicklungen - Strategien. Wien und Köln: Falter/Kiepenheuer & Witsch.
- Frankel, Maurice (1974), The Alkali Inspectorate: the control of industrial pollution. London: Social Audit.
- Friedman, Sh.M. (1983), Environmental Reporting: Problem Child of the Media. Environment, 25, 10, 24-29.
- Friege, H. & F. Claus (Hg.) (1988), Chemie für wen? Chemiepolitik statt Chemieskandale. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- Gricar, B.G. & A.J. Baratta (1983), Bridging the Information Gap at Three Mile Island: Radiation Monitoring by Citizens. Journal of Applied Behavioral Science, 19, 1, 35-49.

- Grohmann, H. (1989), Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten? Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 19/89 vom 5. Mai 1989, 3-14.
- Gurlit, E. (1987), Der Zugang des Bürgers zu umwelt- und gesundheitsbezogenen Behördenakten. Unveröffentlichte Doktorarbeit an der Universität Bremen.
- Hahn, R.W. & G.L. Hester (1987), The Market for Bads. EPA's Experience with Emissions Trading. Regulation, 11, 3/4, 48-53.
- Held, M. (Hg.) (1988), Chemiepolitik: Gespräch über eine neue Kontroverse. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft.
- Hunnius, G. (1989), Umfrageergebnisse und Umweltberichterstattung. Zur Einbeziehung empirischer Forschungen über Wahrnehmungsmuster in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. In: Christian Leipert & Roland Zieschank (Hg.), Perspektiven der Wirtschafts- und Umweltberichterstattung, Berlin: edition sigma, 59-86.
- Japan Environment Agency (1985), Quality of the Environment in Japan 1984. Tokyo: Government of Tokyo.
- Jänicke, Martin (1988), Ökologische Modernisierung. Optionen und Restriktionen präventiver Umweltpolitik. In: Udo E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Berlin: edition sigma, 13-26.
- Jänicke, M. (1986), Staatsversagen. Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München und Zürich: Piper.
- Johnson, R., et al. (1988), Informed Choice or Regulated Risk? Lessons from a Study in Radon Risk Communication. Environment, 30, 4, 13-35.
- Keck, Otto (1988), Präventive Umweltpolitik als Abbau von Informationsrestriktionen. In: U.E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik. Grenzen und Möglichkeiten. Frankfurt (Main) und New York: Campus, 105-125.
- Koch, E.R. & F. Vahrenholt (1983), Die Lage der Nation. Umwelt-Atlas der Bundesrepublik. Daten, Analysen, Konsequenzen. Hamburg: GEO, Verlag Gruner & Jahr.
- Kofler, T. & O. Stocker (1986), Grüne Insel Österreich? Wien.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, KOM (88) 484, Brüssel.
- Langeweg, F. (1989), Umweltberichterstattung in den Niederlanden. In: Christian Leipert & Roland Zieschank (Hg.), Perspektiven der Wirtschafts- und Umweltberichterstattung, Berlin: edition sigma, 141-168.

- Lauber, W. (1988), Betriebsgeheimnis Schadstoffe? Umweltdaten müssen veröffentlicht werden. *Wirtschaft und Umwelt*, 1, 16-17.
- Lauber, W. (1988), Umweltdaten und Öffentlichkeit. *Informationen zur Umweltpolitik*, 51. Wien: Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, 2-50.
- Länderausschuß für Immissionsschutz (1986), Auskunftsrechte und Auskunftspflichten gegenüber Nachbarn. *Umwelt (BMU/BRD)*, 6 (14. November), 21-25.
- Leipert, Christian & Roland Zieschank (1989), *Perspektiven der Wirtschafts- und Umweltberichterstattung*. Berlin: edition sigma.
- Lek, B. van der (1988), *Democracy and the Right to Know*. Vortragsmanuskript für die IPRE-Konferenz in Lissabon, 4.-6. Februar.
- Müller-Wenk, R. (1978), *Die ökologische Buchhaltung. Ein Informations- und Steuerungsinstrument für umweltkonforme Unternehmenspolitik*. Frankfurt/Main und New York: Campus.
- Nader, F. (1988), Informationspflicht und Transparenz - Informationspolitik aus Sicht der Chemischen Industrie. In: M. Held (Hg.), *Chemiepolitik: Gespräch über eine neue Kontroverse*. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft, 240-246.
- National Swedish Environmental Protection Board (1985), *Monitor 1985. The National Swedish Environmental Monitoring Programme*. Stockholm: National Swedish Environmental Protection Board.
- Nieß-Mache, Chr. (1987), Auskunftsrechte und Auskunftspflichten gegenüber Dritten bei Abwassereinleitungen. *Untersucht am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, 4, 130-133.
- OECD (1977), *Environmental Policy in Sweden*. Paris: OECD.
- OECD (1982), *Confidentiality of Data and Chemicals Control*. Paris: OECD.
- OECD (1987), *Environmental Data Compendium*. Paris: OECD.
- Perrow, Charles (1986), Lernen wir etwas aus den jüngsten Katastrophen? *Soziale Welt*, 37, 4, 390-401.
- Potter, S.F. (1986), More Monitoring Required. *The Environmentalist*, 6, 2, 81-83.
- Prittwitz Volker (1985), *Umweltberichterstattung. WZB-Mitteilungen*, 29 (September), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 34-37.

- Prittwitz, Volker (1985), Zur Entwicklung der Umweltberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland. Protokoll-dienst der Evangelischen Akademie Bad Boll, 7, 1-19.
- Rehbinder, E. & Sprenger, R.-U. (1985), Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit neuer Konzepte der US-amerikanischen Luftreinhaltepolitik in den Bereich der deutschen Umweltpolitik (Umweltbundesamt Berichte 9/85). Berlin: Erich Schmidt.
- Relyea, H.C. (1986), Zugang zu Regierungsinformationen im Informationszeitalter. Public Administration Review, 46, 6, 12-16.
- Royal Commission on Environmental Pollution (1972), Three Issues in Industrial Pollution - Secrecy, Environmental Impact and the Disposal of Toxic Waste. London: HMSO.
- Royal Commission on Environmental Pollution (1984), 10th Report. Tackling Pollution - Experience and Prospects. London: HMSO.
- Sautter, B. (1988), Zielorientierter Vollzug der Wassergesetze - wasserbehördliche Kontrolle der Abwassereinleitungen. NVwZ, 6, 487-492.
- Schröder, M. (1985), Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltschutzrecht, Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 11-13, 394-403.
- Simonis, Udo E. & Volker Prittwitz (1986), Berichte zur Lage der Umwelt. In: O. Kimminich, H. Freiherr von Lersner & P.-C. Storm (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt, 223-231.
- Smets, H. (1989), Industrial Risk and the Right to Know. OECD Observer, 158, 16-19.
- Statistiska Centralbyran (div. Jahre), Miljöstatistik årsbook. Naturmiljön (offizielles schwedisches statistisches Jahrbuch "Natürliche Umwelt"). Stockholm.
- Tsuru, S. & Weidner, H. (1985), Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Tsuru, S. & Weidner, H. (Hg.) (1989), Environmental Policy in Japan. Berlin: edition sigma.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1989), Nationaal Milieubeleidsplan kiezen of verliezen (Nationaler Umweltschutzplan der Niederlande). S-Gravenhage (Den Haag): SDU uitgeverij.
- Uka, Werner (1986), Umweltberichterstattung der Großunternehmen. An Beispielen der Geschäftsberichte der Elektrizitätswirtschaft und der Chemischen Industrie. IIUG rep

- 86-13, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Umweltbundesamt (1989), Daten zur Umwelt 1988/89. Berlin: Erich Schmidt.
- Umweltbundesamt, (1987), Jahresbericht 1987. Berlin: Umweltbundesamt.
- Urban, M. (Hg.) (1987), Leben mit Chemie. Schattenseite der Industriekultur. München: Paul List.
- Vahrenholt, Fritz (1988), Offenlegung von Umweltdaten - mehr als bloße Information. In: Udo E. Simonis (Hg.), Lernen von der Umwelt - Lernen für die Umwelt. Theoretische Herausforderungen und praktische Probleme einer qualitativen Umweltpolitik. Berlin: edition sigma, 95-105.
- Weidner, Helmut (1986), Der Einfluß des Umwelthaftpflichtrechts auf die japanische Umweltpolitik. In: Privatrecht und Umweltschutz I (Informationen zur Umweltpolitik, 30). Wien: Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages, 7-36.
- Weidner, Helmut (1987a), Clean Air Policy in Great Britain. Problem-Shifting as Best Practicable Means. Berlin: edition sigma.
- Weidner, Helmut (1987b), Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten. Berlin: edition sigma.
- Weidner, Helmut (1988), Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Anregungen aus Japan. In: Udo E. Simonis (Hg.), Präventive Umweltpolitik, Berlin: edition sigma, 143-165.
- Weidner, Helmut (1989a), Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983-1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung. WZB paper FS II 89-304, Berlin: Science Center Berlin.
- Weidner, Helmut (1989b), The Administrative Compensation System for Pollution-Related Health Damages in Japan: Overview and Preliminary Evaluation. FS II 89-302. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Weidner, H., Rehbinder, E. & Sprenger, R.-U. (1987), Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin. München: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (unpublished report).
- Winter, Gerd (1989), Akteneinsichtsrechte in Frankreich, Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 3, 81-89.