

INSPIRE als Grundlage einer zukunftsorientierten Umweltberichterstattung oder Back to the Roots

Hartmut J. Streuff

Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel zielt darauf ab, der INSPIRE-Community das grundlegende politische Ziel der INSPIRE-Richtlinie 2007/2/EG, nämlich die Unterstützung und Vereinfachung des komplexen europäischen Umweltberichtregimes, (wieder) ins Bewusstsein zu bringen.

Summary

The article aims at drawing the attention of the INSPIRE-community (back) to the fundamental political objective of the European INSPIRE-directive 2007/2/EC, namely to support and to streamline the complex environment reporting obligations defined by European legislation as well as international treaties.

Schlüsselwörter: INSPIRE, Geoinformation, Umweltinformation, Berichtspflichten

Vorbemerkung

Dieser Beitrag ist die schriftliche Fassung eines Impuls-Vortrags, der im Rahmen der 3. Nationalen INSPIRE-Konferenz am 7. Oktober 2014 in Berlin gehalten werden sollte, den ich jedoch zu meinem großen Bedauern kurzfristig absagen musste. Ziel des Vortrags war, die INSPIRE-Community noch einmal auf den politischen Ansatz hinzuweisen, der seitens der Europäischen Kommission mit der INSPIRE-Richtlinie verfolgt wird. Dieses Anliegen erscheint mir so wichtig und notwendig, dass ich die Leser dieser Zeitschrift mit den Gedanken konfrontieren möchte, die ich den Teilnehmern an der 3. Nationalen INSPIRE-Konferenz als Diskussionsgrundlage vermitteln wollte. – Programmatisch fasst diese Intention der Untertitel des Vortrags zusammen: »Back to the Roots«.

1 Wozu brauchen wir INSPIRE? Wir haben doch Google!

INSPIRE steht für »Infrastructure for Spatial Information in Europe«. Der Aufbau von Infrastrukturen ist aufwendig, technisch wie fachlich-inhaltlich anspruchsvoll und zeitigt nicht unmittelbar Erfolg und Nutzen. Ich kann deshalb alle die gut verstehen, die sich angesichts der Leistungsfähigkeit, der Dynamik der Weiterentwicklung und nicht zuletzt der Qualität der Geoinformationen aus der »Google-Welt« fragen: Genügt das nicht den meisten Anforderungen an Geodaten völlig? Meine Antwort mit Blick auf viele Anwendungsmöglichkeiten lautet: Ja, aber ...

2 Ist unser Verständnis von INSPIRE richtig?

Eine Infrastruktur ist nie Selbstzweck, sie ist immer Mittel zum Zweck. Mit der Bereitstellung von Geoinformationen über eine Infrastruktur kann man viele Zwecke verfolgen, die auch mit Applikationen aus der »Google-Welt« – mehr oder weniger vergleichbar – erfüllt werden können. Natürlich werden über INSPIRE »amtliche Geodaten« verfügbar gemacht. Ob aber das Label »amtlich« stets für Aktualität und Qualität steht – ganz abgesehen von irgendwelchen lizenzrechtlichen Hürden, die es für die Nutzung zu überwinden gilt – sei dahingestellt. Google-Applikationen oder auch »Open Street Map«-Daten sind für viele Zwecke oft gut genug und ausreichend aktuell.

Wenn wir INSPIRE verstehen als die »allumfassende« Infrastruktur, über die der Öffentlichkeit, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung alle Geoinformationen aus der öffentlichen Verwaltung einfach, für jedwede Anwendung nutzbar und sowohl staaten- als auch verwaltungsgrenzen- und zudem themenübergreifend verfügbar gemacht werden sollen, so überfrachten wir das »INSPIRE-Schiff« noch bevor es die »offene See« erreicht hat. Da müssen wir uns nicht wundern, wenn dieses Schiff beim ersten Kontakt mit »schwerer See« zu kentern droht.

Halten wir noch einmal fest, wen die INSPIRE-Richtlinie mit welchem Ziel adressiert:

Mehr Transparenz und öffentliche Teilhabe

Da ist zum einen die Öffentlichkeit, also die Bürgerinnen und Bürger. Hier setzt die INSPIRE-Richtlinie¹ die offene Informationspolitik der Europäischen Union fort, die bereits mit der sogenannten Umweltinformationsrichtlinie² vier Jahre zuvor kodifiziert wurde. Das Kernanliegen dieser Richtlinie, die in Deutschland im Bund und in den Ländern durch Umweltinformationsgesetze in nationales Recht umgesetzt ist, lässt sich mit den Schlagwörtern »Transparenz« und »Teilhabe« beschreiben. Politische – und insbesondere umweltpolitische – Entscheidungen können den Bürgerinnen und Bürgern umso besser vermittelt werden, je profunder das Wissen der Menschen um die Hintergründe, die Ziele und die Maßnahmen ist.

1 Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE, ABL. L 108/1 vom 25.04.2007, S. 1)

2 Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG, ABL. L 41 vom 14.02.2003, S. 26)

Zudem will eine mündige und gut informierte Öffentlichkeit Politik aktiv mitgestalten, am Prozess der Fortentwicklung von Regelungen teilhaben. Die INSPIRE-Richtlinie, die hinsichtlich des Informationsanspruchs und seiner Einschränkungen wortgleich mit der Umweltinformationsrichtlinie ist, geht noch einen Schritt weiter als diese. Während die Umweltinformationsrichtlinie neben dem Antragsverfahren »nur« die aktive Verbreitung über moderne Kommunikationsnetzwerke fordert, definiert die INSPIRE-Richtlinie ein konkretes Netzwerk mit zugehörigen, detailliert beschriebenen Geodatendiensten.

Wachstumsimpulse durch Nutzung von Wertschöpfungspotenzialen

Ein weiterer Adressat der INSPIRE-Richtlinie ist die Wirtschaft. Indem die Richtlinie den rechtlichen und strukturellen Rahmen für die interoperable Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten definiert, zielt sie darauf ab, das in diesen Daten »schlummernde« Wertschöpfungspotenzial zu aktivieren. Das Ziel ist richtig und wichtig – jedoch angesichts komplizierter lizenzrechtlicher Rahmenbedingungen sowie der vermeintlichen Notwendigkeit einer Refinanzierung in Verbindung mit »marktorientiertem« Handeln mancher geodatenhaltenden Stelle schwer zu erreichen. Bisher haben in Deutschland lediglich der Bund und das Land Berlin ihre Geodaten und Geodatendienste öffentlich gewidmet, sie also für nicht kommerzielle und kommerzielle Nutzungen grundsätzlich frei verfügbar gemacht.

Effizientes Verwaltungshandeln zur Politikunterstützung

Die Verwaltung selbst – und hier vor allem die Umweltverwaltung – ist ein wichtiger, wenn nicht gar der wichtigste Nutznießer der INSPIRE-Richtlinie. Die INSPIRE-Richtlinie war seitens der Europäischen Kommission – und zwar von der Generaldirektion Umwelt mit Bezug auf den Artikel 175 des Europäischen Vertrags, den sogenannten »Umweltartikel« – vor mehr als zehn Jahren auf den Weg gebracht worden, nachdem politische Verhandlungen zur Harmonisierung und Vereinfachung der europäischen Umwelt-Berichtspflichten gescheitert waren. Wie so oft – das kennen wir durchaus auch aus nationalen oder gar innerbehördlichen Prozessen – setzte die Europäische Kommission »ersatzweise« auf technische Lösungen: den Aufbau einer – zunächst nur umweltbezogenen – europäischen Geodateninfrastruktur und in einem zweiten Schritt die Etablierung eines »Shared Environmental Information System« (SEIS). Und hier liegt der Kern für das Verständnis von INSPIRE: Das politische Ziel der Vereinfachung und Verbesserung des Umweltberichtsregimes – auch als »Environmental Aquis« bezeichnet – ist nicht eines von drei, sondern das zentrale und vorrangige Ziel der INSPIRE-Richtlinie.

Diese Behauptung lässt sich recht einfach belegen, wenn man in die Erwägungsgründe der INSPIRE-Richt-

linie schaut. Erwägungsgründe im europäischen Recht sind vergleichbar mit der amtlichen Begründung von Rechtstexten im deutschen Rechtssystem. Sie geben Auskunft über die Intention des Gesetzgebers. So heißt es in den Erwägungsgründen der INSPIRE-Richtlinie zunächst sehr allgemein, dass die gemeinschaftliche Umweltpolitik ein hohes Schutzniveau anstreben müsse. Hierfür müsse eine Koordinierung zwischen Nutzern und Anbietern der Geoinformationen gegeben sein, damit Informationen und Kenntnisse aus verschiedenen Sektoren kombiniert werden können. Und weiter: »Es ist umfassend dafür zu sorgen, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft in integrativer Weise betrieben wird.« Dabei wird INSPIRE – also nicht die Richtlinie, sondern die mit ihr etablierte Geodaten-Infrastruktur – eingeführt als Instrument zur Unterstützung der umweltpolitischen Entscheidungsfindung. Darüber hinaus lässt und soll sich dieser Ansatz auch auf viele andere Bereiche der Verwaltung und Politik ausdehnen.

3 Umweltberichtsregime – was ist das?

Das europäische Umweltberichtsregime ist ein komplexes System von Rechtsnormen. Zum einen gilt es, aus der Beobachtung der Umwelt – dem Umweltmonitoring – politische Handlungsnotwendigkeiten abzuleiten. Erst auf der Grundlage von Daten – sei es zur Bleibelastung im menschlichen Körper, über bodennahes Ozon, über den Gehalt von Nitrat im Grundwasser – werden Umweltprobleme und die zugehörigen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge erkennbar. Umweltpolitik ohne Umweltinformationen funktioniert nicht. Zum anderen gilt es aber auch, die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit umweltpolitischer Maßnahmen zu validieren. Umweltpolitik wird nur dann akzeptiert, wenn sie tatsächlich das bewirkt, was sie mit den ordnungspolitischen Eingriffen erreichen will. Es gilt also, diese Maßnahmen anhand von Umweltdaten kontinuierlich zu überprüfen und sie, falls nötig, anzupassen. Nur so bleibt Umweltpolitik glaubwürdig. Das Umweltberichtsregime dient also – sehr allgemein gesprochen – der Verbesserung der Umweltpolitik.

Und wie sieht dieses Umweltberichtsregime nun konkret aus? Diese Frage ist berechtigt, ich vermag sie jedoch nicht umfassend zu beantworten. Es gibt eine Fülle von Berichtspflichten, mit denen die Europäische Kommission die Ziele der Identifikation von Handlungsnotwendigkeiten und die Wirksamkeitskontrolle zu erreichen versucht. Da gibt es Richtlinien und Verordnungen, auf deren Grundlage Daten zum Zustand von Grundwasser, Flüssen und Seen erhoben werden. Daten zur Luftqualität und zu Schadstoffeinleitungen, zu Atmosphäre und Klima, Bodennutzung und Landbedeckung werden gesammelt. Auf der Grundlage internationaler Verträge und Konventionen werden die Verbreitung der Wüsten und die Verschmutzung der Meere, der Artenreichtum und seine Veränderungen dokumentiert. Die Vereinten Nationen

und das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, die Europäische Umweltagentur und die Europäische Kommission und manch andere staatliche oder zwischenstaatliche Organisation sammeln Umweltinformationen, bereiten sie auf, machen sie zur Grundlage politischer Entscheidungen.

Schon vor rund 20 Jahren wurde ein internes Vorhaben des Bundesumweltministeriums, alle umweltbezogenen europäischen Berichtspflichten zu dokumentieren als nicht durchführbar aufgegeben. Als ich vielleicht vor zehn Jahren im Rahmen eines informellen Gesprächs mit Vertretern der Europäischen Kommission vorschlug, dieses Problem auf EU-Ebene anzugehen, winkte man ab. Experten schätzen die Zahl der Berichtspflichten auf insgesamt mehr als 500; derzeit arbeiten in Brüssel 82 Expertengruppen an der Weiterentwicklung von Datenerhebungen im Rahmen der Umweltberichterstattung; in den nächsten fünf Jahren sollen mehr als 30 Richtlinien und Verordnungen des »Environmental Aquis« überarbeitet werden.

4 INSPIRE versucht, Ordnung in das Chaos zu bringen

Angesichts dieses »Dschungels« an Berichtspflichten wird die Bedeutung eines Instrumentariums, wie die INSPIRE-Richtlinie es vorgibt, unmittelbar ersichtlich. Viele Daten werden gleich oder jedenfalls vergleichbar für verschiedene Zwecke erhoben, ohne dass es eine Abstimmung auf der Expertenebene und einen Austausch der Daten gibt. Daten umweltstatistischer Erhebungen sind ähnlich, aber nicht vergleichbar mit Daten von Umwelt-Richtlinien. Die INSPIRE-Richtlinie zielte bei ihrer Entwicklung klar darauf ab, hier mehr Einheitlichkeit zu schaffen und Doppelarbeit zu vermeiden. Leider ist das bisher aber nur in Ansätzen gelungen. Politisches und fachliches Ziel muss daher sein, die Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie – insbesondere diejenigen der die Datenspezifikationen konkretisierenden Durchführungsbestimmungen und der rechtlich unverbindlichen »Technical Guidance Documents« – schrittweise in Einklang mit den Anforderungen aus dem Umweltberichtsregime zu bringen. Dieser Herausforderung stellen sich die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Das wesentliche Ziel zu formulieren ist einfach: »Report once, use more often« – Informationen, die im Rahmen einer Berichtspflicht erhoben werden, müssen auch anderen Berichtspflichten zur Verfügung stehen; ähnliche Informationen müssen semantisch weitestgehend vereinheitlicht werden, die Informationen müssen fachlich-inhaltlich und technisch interoperabel sein. Und damit sind wir wieder bei den Vorgaben der INSPIRE-Richtlinie angelangt.

Der Titel dieses Artikels sollte also besser lauten: »INSPIRE – eine der Grundlagen einer zukunftsorientierten Umweltpolitik«.

5 Ist unser Verständnis von INSPIRE richtig?

Wenn ich nach diesen Überlegungen und im Wissen um die vielen Bemühungen zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie, zum Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE), zur Verbesserung der Ergebnisse des INSPIRE-Monitorings, wenn ich nun also die Frage nach unserem Verständnis von INSPIRE wieder aufgreife, so möchte ich sie folgendermaßen beantworten:

Ja, unser Verständnis von INSPIRE ist richtig, wenn wir zum einen INSPIRE als »Werkzeugkasten mit Bauanleitung« verstehen; die Instrumente zur Erfüllung der INSPIRE-Ziele sind verfügbar, die Vorgaben für die Nutzung dieser Werkzeuge, zur Herstellung von Interoperabilität liegen auf dem Tisch.

Ja, unser Verständnis von INSPIRE ist richtig, wenn wir zum anderen INSPIRE verstehen als gemeinsame Aufgabe der Experten aus dem Umweltbereich und anderen betroffenen Fachverwaltungen einerseits sowie der Geoinformationsexperten andererseits; die Ziele von INSPIRE können wir nur miteinander erreichen, im fachübergreifenden Dialog, in einer gemeinsamen Anstrengung.

6 Fazit

Die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie ist fachlich-inhaltlich anspruchsvoll und stellt die Verwaltung vor große Herausforderungen. Aber: Der Aufwand für INSPIRE lohnt sich – gerade für die Verwaltung. Der mit der INSPIRE-Richtlinie angestrebte Entlastungseffekt wird sich zweifellos einstellen, wenn die Infrastruktur steht, genutzt werden kann und so die politischen Ziele konkret erreicht werden können.

Wir sind auf dem richtigen Weg und wir sind auf diesem Weg ein gutes Stück vorangekommen. Sollten uns hin und wieder Zweifel plagen, mag das alte japanische Sprichwort unsere Geduld und unsere Zuversicht stärken: Wenn Du 100 Meilen zu gehen hast, sieh 90 Meilen als die Hälfte an.

Anschrift des Autors

Ministerialrat Dr. Hartmut J. Streuff
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Referatsleiter – Z II 3 UI – Informationsmanagement, Statistik, Bibliothek
Robert-Schuman-Platz 3, 53175 Bonn
hartmut.streuff@bmub.bund.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.