Ergebnisse und Politikimplikationen zur Informationsregulierung in Deutschland

im Rahmen des BMBF - Forschungsprojektes INFINUM („Informierte Bürger als Instrument der Umweltregulierung“)

Das vom BMBF geförderte Forschungsprojekt INFINUM testet ein neues regulatorisches Paradigma in Deutschland, die Einbindung des Bürgers in den regulatorischen Prozess. Das regulatorische Konzept basiert auf der Annahme, dass mehr Informationen immer zu einem besseren Regulierungsergebnis führen. INFINUM prüft diese Annahme und untersucht, unter welchen Bedingungen die Bereitstellung von mehr Umweltinformationen vorteilhaft ist.

Die zugrundeliegende Kausalkette der Informationsregulierung kann in drei Unterschritte aufgegliedert und wie folgt dargestellt werden (vgl. Abbildung 1). Alle drei Verbindungen dieser Kette (A, B, C) wurden im Projekt wissenschaftlich überprüft. In einem zweiten Schritt werden auf Grundlage der Ergebnisse zentrale Politikempfehlungen formuliert.

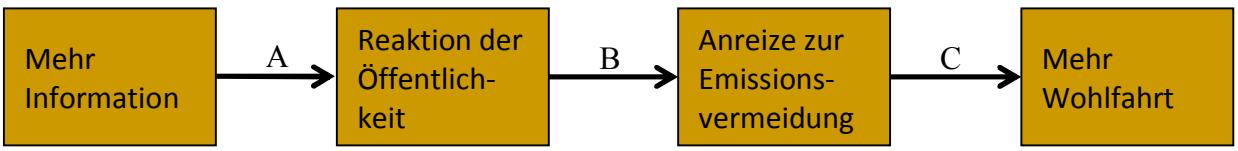

Abbildung 1: Kausalkette Informationsregulierung

1. Forschungsergebnisse

1.1 Führen mehr Informationen zu einer Reaktion der Öffentlichkeit (A)?

INFINUM liefert vielschichtige Einblicke in diesen Kausalzusammenhang und verwendet dabei unterschiedliche methodische Ansätze. Zum einen wurde in einer experimentellen Studie gezeigt, dass in einer mit der Regulierungswirklichkeit vergleichbaren Situation, unter kontrollierten Laborbedingungen, ein besserer Zugang zu Informationen zu einem häufigeren und zielgerichteteren Gebrauch von Sanktionsmöglichkeiten führt. Hierbei wurden bei Dritten stärkere Effekte als bei direkt beteiligten Partnern gemessen. Die Effekte sind zudem preissensitiv und gehen bereits bei kleinen Transaktionskosten stark zurück. In einer empirischen Studie wurden Reaktionen des Kapitalmarkes auf die veröffentlichten Informationen nachgewiesen. Unternehmen, die im Emissionsregister EPER gelistet wurden, verloren kurz nach der Veröffentlichung an Marktwert. Die Höhe des Verlustes konnte von den veröffentlichten Emissionen (ohne CO2) erklärt werden, wobei Unternehmen, die eigene Umweltberichte veröffentlichten, weniger stark betroffen waren. In einer dritten Studie wurde überprüft, ob die Veröffentlichung des Emissionsregisters E-PRTR Veröffentlichung einen Einfluss auf die Immobilienpreise hatte. Hier konnte kein signifikanter Effekt nachgewiesen werden. Während demnach Akteure auf dem Kapitalmarkt in der Lage waren, die Informationen zu verwerten, haben Akteure auf dem Immobilienmarkt keine Reaktion gezeigt. Eine Möglichkeit könnten Defizite der letzteren Gruppe sein, die “Rohdaten” zu interpretieren. Dieses Ergebnis ist im Einklang mit einer theoretischen Analyse von INFINUM, die gezeigt hat, dass transparent gestaltete und verständliche Gesetze Voraussetzung für effektives Monitoring sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mehr Informationen zwar grundsätzlich zu einer Reaktion führen können, dass dies aber nicht zwangsläufig in der breiten Bevölkerung der Fall ist.

1.2 Führt eine Reaktion der Öffentlichkeit zu Anreizen zur Emissionsvermeidung (B)?

Auch diesen Zusammenhang betrachtet INFINUM aus verschiedenen methodischen Blickrichtungen. In der empirischen Analyse zeigte sich, dass die im Schadstoffregister gelisteten Emissionen über die Zeit abnehmen, was für eine Wirksamkeit der Regulierung spricht. Diese Beobachtung erlaubt jedoch keine Rückschlüsse auf einen kausalen Zusammenhang. In einer flankierenden theoretischen Analyse wurde gezeigt, dass eine bessere Monitoringtechnologie nicht zwangsläufig zu positiven Effekten führt. Der Grund hierfür ist, dass behördliches Monitoring durch die Einbindung der Öffentlichkeit verdrängt werden kann. Hierbei kann privates Monitoring das verdrängte behördliche Monitoring nicht zwangsläufig vollständig ersetzen, so dass es in der Summe auch zu geringerer Überwachung und somit zu geringeren Anreizen für die Emittenten zur Reduktion der Schadstoffemissionen kommen kann.

1.3 Führen Anreize zur Emissionsvermeidung zu mehr Wohlfahrt? (C)

Die experimentelle Analyse belegt diesen Zusammenhang im Labor. Hier führen mehr Informationen tatsächlich über eine geänderte Anreizstruktur zu einer Erhöhung der Wohlfahrt. Die theoretische Analyse zeigt aber auch, dass zu komplizierte Regeln zu Asymmetrien im Monitoring und dadurch auch zu Ungleichheiten von Umweltqualität und Wohlfahrt führen können. Dies unterstreicht erneut, dass zur Wirksamkeit der Informationsregulierung transparente und verständliche Rahmenbedingungen nötig sind.

2. Politikimplikationen

Basierend auf diesen zentralen Ergebnissen und den Einschätzungen der Praxispartner hat INFINUM vier zentrale Empfehlungen für die künftige Gestaltung der Informationsregulierung abgeleitet. Diese Empfehlungen werden in den folgenden Abschnitten dargelegt.

2.1. Durch ausgeweitete Klagemöglichkeiten und eine Stärkung des Bewusstseins, dass ein Anrecht auf Informationszugang besteht, kann die geringe Nachfrage nach passiven Informationsrechten erhöht werden.

Von den Praxispartnern wurde eine geringe quantitative Nachfrage der passiven Instrumente berichtet. Hierbei seien die Interessen von Verbänden auf der einen und den einfachen Bürgern auf der anderen Seite sehr unterschiedlich. Anfragen von NGOs und Privaten sollten daher getrennt betrachtet werden. Es gäbe Beispiele von privaten Anfragen, in denen die Verletzung von Umweltvorschriften (z. B. Lärmschutz) beanstandet und eine bessere Kommunikation der Vorschriften erbeten würde, damit sich die Bürger darauf beziehen und ihre Einhaltung überprüfen könnten. Die erhoffte Wirkung sei eine bessere Kontrolle der Behörden bzw. die Anregung zur Inspektion. Von Seiten der Behörde wurde allerdings die Einschätzung vertreten, dass das UIG sei auf Seite des einzelnen Bürgers nicht angekommen sei, es bestehe einfach keine Nachfrage. Auch von Seiten der Industrie wurde darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen des UIG kaum wahrnehmbar seien. Das Verhalten habe sich nicht verändert. Es gäbe auch ohne UIG Unternehmen, die der Öffentlichkeit Informationen bereitstellen. Dies ist allerdings nicht bei allen Unternehmen der Fall. Zudem gab es Stimmen, die berichteten, dass der Informationszugang insbesondere bei Infrastrukturprojekten nicht funktioniere. Als Beispiele wurden Flughafenbetreiber (verweigerter Zugang zu einer betrieblichen Datei), Straßenbau (verweigerte frühe Einsicht in Machbarkeitsstudien und Umweltverträglichkeitsstudien) und das Bundesamt für Naturschutz (verweigerte Einsicht in Regierungsstellungnahme zu Elbbaumaßnahmen, insbesondere interne Papiere) genannt.
Es ist festzuhalten, dass von den passiven Rechten trotz ihrer Eingeschränkten Nutzung bzw. Durchsetzung eine Funktion ausgeht. Ohne diese hätten Anfragen keinen Biss mehr. Passive Rechte stellen sicher, dass relevante Informationen der Zivilgesellschaft zugehen. Dabei ist die Definition von „passiver Information“ durchaus kritisch zu sehen. Informationsrechte sind, insbesondere im Konfliktfall, auch als aktive Drohmittel zu betrachten, die eine insgesamt transparente Behördenkultur fördern. In diesem Zusammenhang spielt auch die Subjektivierung des Rechtsschutzsystems in Deutschland eine entscheidende Rolle. Ohne subjektives Recht ist kein Rechtsschutz möglich, z. B. gibt es bei den Gemeinschaftsgütern Natur, Wasser, Boden etc. keinen Anspruchsinhaber und somit keinen Rechtsschutz. Das UIG biete in diesem Bereich einen indirekten Weg, Umweltinformationen zu erhalten und weiterzuverwenden. Dadurch könnten Missstände im Vollzug aufgedeckt werden. Zur effektiven Reduzierung der Vollzugsdefizite sind jedoch ausreichende Klagemöglichkeiten nötig. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz beinhaltet zwar die Möglichkeit der Verbandsklage. Diese ist jedoch nur unter den gleichen Betroffenheitsvoraussetzungen möglich wie bei einer normalen Bürgerklage und bringt daher aus Sicht der Umweltverbände keinen Mehrwert. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz wird mithin als ein fehlerhafter Akt zur Umsetzung der Aarhus-Konvention eingestuft. Zur Klärung dieser Frage wurde der EuGH angerufen. Die Bedeutung der Klagemöglichkeiten wird deutlich, wenn man betrachtet, wie schlecht durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vorgeschriebene Ersatzmaßnahmen umgesetzt werden. Diese sind bei umweltschädlichen Vorhaben vorzunehmen, um die Umweltschäden auszugleichen. Laut Einschätzung der Praxispartner wird circa ein Drittel umgesetzt, ein Drittel stark verzögert und ein Drittel gar

nicht umgesetzt. Von Seiten der Umweltverbände wurde angemerkt, dass das Planvereinfachungsgesetz zu einem schlechteren Aktenzugang geführt habe, da jetzt alle Akteure der Zivilgesellschaft gleiche Rechte haben. Man müsse daher nun „statt 7 Amtsblättern 220 Ortsanschläge“ lesen, um sich zu informieren.

2.2 Aktive Instrumente sollten stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten werden, um an Effektivität zu gewinnen.

Das E-PRTR weckt derzeit allein aufgrund seiner Neuartigkeit Interesse. Teilweise gingen über die PRTR-Internetseite Anfragen zu Themen ein, für die das UBA gar nicht zuständig war (z. B. Ölschlamm, AKWs). Teilweise kamen auch Anfragen zur Bedeutung der veröffentlichten Zahlen. Das UBA verfolgt allerdings eine klare Trennung zwischen der Zurverfügungstellung von Rohdaten und deren Interpretation. Es solle höchstens eine generelle Erklärung zur Schädlichkeit der einzelnen Stoffe in einem Schadstoffglossar ergänzt werden. Sonst würde eine politische Zielsetzung mit einhergehen. Ein paternalistisches Informationsverständnis wurde für falsch gehalten. Allerdings sei wichtig, dass bei permanent bereitgestellten Daten zumindest systematische Verzerrungen berücksichtigt werden. Wie sich die Nachfrage in Zukunft entwickeln wird, ist im Moment noch nicht abzusehen. Die Bewertung der Emissionsregister sollte daher künftig fortgesetzt werden.
Weiterhin ist festzuhalten, dass die aktive Bereitstellung von Informationen ein Zweck des UIG ist. Hierdurch solle ein besseren Umweltbewusstsein geschaffen werden. In Baden-Württemberg wird beispielsweise eine umfangreiche Seite gepflegt, die auch auf das PRTR verweist. Der Entwicklungsstand der Internetseiten sei in den einzelnen Bundesländern jedoch sehr heterogen. Insgesamt wurde von den Praxispartnern ein Trend zur aktiven Bereitstellung von Informationen durch die Behörde gesehen. Es müsse allerdings genau geregelt werden, was aktiv bereitzustellen ist. § 10 UIG sei hier noch zu ungenau. Generell herrsche zu viel Durcheinander auf den verschiedenen Websites in Deutschland. Diese sollten systematisiert werden. Großbritannien sei ein gutes Beispiel. Hier seien die Internetseiten sehr transparent und mit Hinweisen versehen - auch wenn man dabei manchmal gar nicht alles lesen könne. In diesem Zusammenhang wurde auf das Informationsweiterverwendungsgesetz verwiesen. Es gab auch Stimmen, die vor mehr Regulierung in den Informationsgesetzen und vor zu viel Information warnten. Hierbei herrscht einerseits eine Angst vor Industriespionage und Terrorangriffen vor. Andererseits kann eine zu umfangreiche Datenbereitstellung für den Bürger nicht mehr nutzbar, wenn er nicht mehr in der Lage ist, die für ihn wichtigen Informationen herauszufiltern.

2.3 Eine effektive Informationspolitk sollte auch Informationen zur tatsächlichen regionalen Schadstoffbelastung enthalten.

Als mögliche Wirkkanäle von Umweltinformationen können sowohl die dadurch geschaffene Datenbasis als auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Thematik angeführt werden. Mit der Sensibilisierung wird ein Problembewusstsein geschaffen, sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei den Unternehmen selbst. Das Bewusstsein der Firmen, dass die Daten über ihren Schadstoffausstoß veröffentlicht werden, trägt dazu bei, dass Maßnahmen zur Reduktion des Ausstoßes ergriffen werden, auch wenn keine gesetzliche Pflicht dazu besteht. Der Einfluss von bereitgestellten Informationen auf das Problembewusstsein der Öffentlichkeit birgt jedoch auch die Gefahr der Skandalisierung. So wurde von den Praxispartnern berichtet, dass Umweltverbände in den letzten Jahren Informationen ganz gezielt zur Forcierung von Medienskandalen genutzt haben (z. B. Urantrinkwasser, Brunsbüttel/Vattenfall, Flensburg Dieselrußfilter,

Greenpeace). Um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, ohne Skandalisierung zu fördern, ist eine für die Bürger verständliche Datenbasis hilfreich, die auf eine bessere Einschätzung der tatsächlichen Umweltbelastung durch die Öffentlichkeit abzielt. Allerdings scheinen Bürger die veröffentlichten Emissionsdaten nicht gut interpretieren zu können. Insbesondere die tatsächliche ortsspezifische Schadstoffbelastung lässt sich ohne Zusatzwissen nur schwer ermitteln. Daher wären neben einer die Neutralität des Staates wahrenden Aufbereitung der Emissionsdaten auch ein Ausbau der Messstationen von Schadstoffbelastungen sowie ein besserer Zugang zu deren Messergebnissen hilfreich. Zudem wurde von den Praxisakteuren auf die Bedeutung der Beteiligungsrechte hingewiesen. Relevante Themen sind hier z. B. Landwirtschaft, Landnutzung und Biodiversität. Grundsätzlich kann sich ohne relevante Informationen kein Impetus für Handlungsinitiativen entwickeln. Beispielsweise hätte ohne die Information, dass Schwefeloxide für das Waldsterben verantwortlich sind, der gesellschaftliche und politische Drive, der in den bekannten Maßnahmen mündete, niemals entwickeln können.

2.4 Das zentrale Spannungsfeld besteht zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeitsinteresse.

Die Gewichtung der beiden Aspekte Vertraulichkeit und Öffentlichkeitsinteresse fällt bei den beteiligten Akteuren unterschiedlich aus. Von Seiten der Umweltverbände wurde die Veröffentlichung von Genehmigungsunterlagen als ungefährlich eingestuft. Die Industrievertreter widersprachen dieser Einschätzung jedoch vehement. In Genehmigungsunterlagen seien oft sehr sensible Daten enthalten, die sich hervorragend zur Industriespionage eigneten. Es wurde Kritik an der aktiven Veröffentlichung jeglicher Information im Internet geäußert. Eine einseitige Offenlegung im Internet sei ein ernst zu nehmender Standortnachteil für die deutsche Industrie. Viele Informationen kombiniert mit online verfügbaren Satellitenbildern böten die Möglichkeit, Rückschlüsse auf die Anlagen und Produktionsprozesse zu ziehen. Aktive Bereitstellung sei daher ein Standortnachteil. Problematisch ist zudem die Schwierigkeit, Daten im Internet zurückzuhalten. Im Grunde kann nach einer Veröffentlichung im Netz jeder auf die Daten zugreifen. Die Vorstellung einer eingeschränkten Öffentlichkeit ist hier schwer umsetzbar. Zur „Internetkritik“ seitens der Industrie wurde allerdings auch angemerkt, dass die Informationsbeschaffung über passive Rechte sehr beschwerlich sei. Die Verbände hätten überhaupt nicht die Ressourcen, um auf diesem Wege alle relevanten Informationen zu beschaffen. Ein Zugriff über das Internet sei somit notwendig, um Informationsrechte effektiv wahrnehmen zu können.