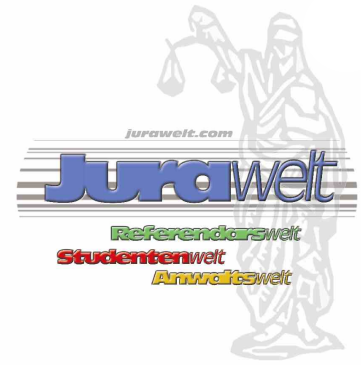


Dieser Artikel stammt von Dipl.-Jur. Matthias Niedzwicki und wurde im Oktober 2005 unter der Artikelnummer 10649 auf den Seiten von jurawelt.com publiziert. Die Adresse lautet www.jurawelt.com/aufsaeetze/10649.



Dipl.- Jur. Matthias Niedzwicki*

**Umweltinformationsrichtlinie
und
Umweltinformationsgesetz**

* Der Verfasser ist Rechtsreferendar am Landgericht Bielefeld.

A. Einleitung

Dem Umweltschutz kommt seit den 1970er Jahren eine immer größere Bedeutung zu. Der Schutz der Tiere ist in Art. 20a GG durch Gesetz¹ vom 26.07.2002 als Staatszielbestimmung² in das Grundgesetz eingefügt worden. Der häufig gebrauchte Satz, dass die Umweltverschmutzung nicht vor Staatsgrenzen halt macht verdeutlicht den Regelungsbedarf auf europäischer Ebene. Der Einzelne, in wenigen Fälle auch anerkannte Verbände im Sinne des § 61 BNatSchG, haben die Möglichkeit sich gegen Umweltverschmutzer zu wehren, soweit sie sich auf subjektiv – öffentlich – rechtliche Normen berufen können. Dies setzt aber voraus, dass diejenigen, die sich auf subjektiv – öffentliche – rechtliche Normen berufen wollen zuerst naturwissenschaftliche Informationen über den Zustand der Umwelt benötigen und dann beurteilen zu können, ob der Ist – Zustand gesetzeskonform ist. Am 07.06.1990 beschloss der Ministerrat der EG die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (UIR).³ Die Richtlinie bestimmt, dass jedermann ohne Nachweis eines besonderen Interesses Zugang zu den Umweltinformationen, die bei den Umweltbehörden vorhanden sind, hat. Zwischen dem Regelungsgehalt dieser Richtlinie und der deutschen Verwaltung gibt es große Unterschiede. Im deutschen Verwaltungsrecht sind die Verwaltungsdaten grundsätzlich geheim.⁴ Von diesem Grundsatz werden zwei Ausnahmen im Genehmigungsverfahren (des technischen Sicherheitsrechts) und bei Verfahrensbeteiligten gemacht; Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit.⁵ Akteneinsicht wird in einigen Genehmigungsverfahren jedermann erteilt.⁶ Beispielhaft sei hier das Akteneinsichtsrecht im Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG in § 10 III genannt. Die zweite Ausnahme vom Grundsatz der Geheimhaltung von Verwaltungsdaten stellt das Akteneinsichtsrecht der Verfahrensbeteiligten dar. Das Recht der Akteneinsicht ist hier aber die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs für die Beteiligten;⁷ nicht eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Recht der Akteneinsicht während des Verwaltungsverfahrens ist in § 29 I S. 1 VwVfG geregelt. Neben der Eigenschaft Verfahrensbeteiligter zu sein, muss noch ein rechtliches Interesse gemäß § 29 I S. 1 VwVfG bestehen. Dazu muss der Beteiligte substantiiert darlegen, inwiefern und wozu die Kenntnis

¹ BGBl. I S. 2862.

² BVerfG, NVwZ 1997; BVerfGE 104, 246; HK – GG / Hömig, Art. 20a, Rdnr. 3.

³ ABIEG 1990 Nr. L 158, S. 56.

⁴ Tege, Offene Umweltakten versus Geschäftsgeheimnisse – Zu den Grenzen des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen durch Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse, Dissertation, Bremen 2000 S. 23.

⁵ Theuer, NVwZ 1996, S. 326.

⁶ Erichsen, NVwZ 1992, S. 409, 414.

⁷ Kopp / Ramsauer, § 29, Rdnr. 3; Maurer, § 19 Rdnr. 21a.; Bieber, DÖV 1991, S. 857.

durch Akteneinsicht erforderlich ist.⁸ Die Beteiligteigenschaft ist in § 13 VwVfG normiert. Die Behörde kann gemäß § 13 II VwVfG andere Personen als Beteiligte hinzuziehen. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist das Recht der Akteneinsicht in § 100 VwGO normiert. Voraussetzung ist auch hier die Beteiligteigenschaft⁹, welche sich nach § 63 VwGO richtet. Somit wird der Grundsatz der Geheimhaltung der Akten nur bei Beteiligten mit einem rechtlichen Interesse durchbrochen. Die Möglichkeit der Hinzuziehung anderer steht aufgrund der Kann – Vorschrift des § 13 II S. 1 VwVfG im Ermessen der Behörde; begründet somit nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Mit der Durchbrechung dieses Grundsatzes durch die UIR sollte der Einzelne bei der Berufung auf subjektiv – öffentlich – rechtliche Normen eine verbesserte Position erlangen, zwecks des Schutzes von Mensch und Umwelt.¹⁰ Im 4. Aktionsprogramm erklärt die Kommission den Zweck des Informationszugangs. Die Anwendung von umweltbezogenen Vorschriften soll vereinfacht werden.¹¹ Der Bundestag hat am 19.05.1994, nach Ablauf der Umsetzungsfrist, das Umweltinformationsgesetz beschlossen.¹² Das Umweltinformationsgesetz soll die Umweltinformationsrichtlinie 90/313/ EWG über den freien Zugang zu Informationen umsetzen.

B. Umweltinformationsgesetz

I. Zielsetzung des Umweltinformationsgesetzes

Nach § 1 UIG soll das Gesetz den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festlegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Damit wird der Wortlaut des Art. 1 UIR aufgegriffen. Als Ausnahme zu der nur rahmensetzenden Richtlinie hat das Umsetzungsgesetz das Zugangsrecht nicht nur in seinen grundlegenden Voraussetzungen zu regeln, sondern abschließend, soweit es keine Delegation an der Verordnungsgeber enthält.¹³ Das UIG soll nach dem Willen der Bundesregierung das Bewusstsein für die Erfordernisse eines wirksamen Umweltschutzes bei

⁸ VGH München, NJW 1988, S. 1615; VGH Mannheim, NJW 1984, S. 1911;

OVG Koblenz, NJW 1984, S. 1914; Kopp / Ramsauer, § 29, Rdnr. 15; Knack – Clausen, § 29, Rdnr. 16.

⁹ Kopp / Schenke, § 100, Rdnr. 2.

¹⁰ Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733, 734.

¹¹ Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733; Theuer, NVwZ 1996, S. 326, 327.

¹² BT – Drucks. 12/7138.

¹³ EuGH, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I – 825, 868; EuGH, Rs. C – 360/87, Slg. 1991, I – 791, 816; EuGH, Rs. C – 59/88, Slg. 1991, I – 2607, 2631.

den Bürgern und Behörden schärfen und hierdurch mittelbar zum Schutz der Umwelt beitragen.¹⁴ Für die Ausrichtung des eigenen Verhaltens ist auch die Möglichkeit, über die Situation der Umwelt Informationen zu bekommen, nicht unerheblich.¹⁵ § 1 UIG ist somit normative Interpretationsmaxime.¹⁶

II. Anspruchsinhalt und Anspruchsberechtigte

1. Anspruchsberechtigte

Nach § 4 I UIG hat jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts einen Anspruch auf Umweltinformationen; unabhängig von ihrer Nationalität.¹⁷

2. Anspruchsinhalt

Der Anspruch wird gemäß § 4 I UIG auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährt, die bei den genannten Behörden und Privaten vorhanden sind. § 3 II UIG normiert, was Umweltinformationen sind. Damit wird der Anspruchsinhalt nach dem UIG materiellrechtlich bestimmt. Der Gesetzgeber des UIG hat die Umschreibung der Umweltinformationen im Sinne von Art. 2a UIR fast wortgleich übernommen. Danach können Informationen über die Umwelt in drei Gruppen geteilt werden (§ 3 II Nr. 1 – Nr. 3 UIG). Es werden in Nr. 1 Daten über den Zustand der Umweltbereiche, in Nr. 2 Daten über die Tätigkeit oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können und in Nr. 3 Daten über die Tätigkeit oder Maßnahmen, die zum Schutz der Umweltbereiche dienen, erfasst.

a. Daten

Nach § 3 II UIG sind Umweltinformationen alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegende Daten. Jedoch ist in § 3 II UIG statt „Daten“ der Begriff „Informationen“ aus Art. 2a UIR gemeint. Reine Daten in Form von Messwerten können nur Auskunft

¹⁴ Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733, 734.

¹⁵ Oberrath / Hahn, Kompendium Umweltrecht, S. 77, Nr. 4.1.2.

¹⁶ Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733; 735.

¹⁷ v. Schwanenflügel, DÖV 1993, S. 95; Erichsen, NVwZ 1992, S. 409, 410; Erichsen, Jura 1993, S. 180, 182.

über das Gemessene geben, aber nicht die Folgen für Menschen mit beschreiben. Mithin muss der Datenbegriff hier europarechtskonform ausgelegt werden.

b. § 3 II Nr. 1 UIG (Umweltmedien)

Die Daten über die natürlichen Lebensräume (auch für die Tier – und Pflanzenwelt), Luft, Boden und Wasser sind Umweltmedien.¹⁸ Der Begriff der Umwelt wird jedoch verschieden ausgelegt. Nach Auffassung der Kommission der EG umfasst der Begriff „Umwelt“ die Menge von Elementen, die in vielfältiger Weise miteinander in Wechselbeziehung stehen und für Menschen die Lebensumgebung und die Lebensbedingungen bestimmen. Eine weitere Ansicht legt den Begriff der Umwelt in § 3 II Nr. 1 UIG weiter aus als dieser in Art. 2a der Umweltinformationsrichtlinie umschrieben ist. Nach dieser Auffassung muss der Mensch vom Begriff der Umwelt umfasst werden. Menschen sind auch von den Umweltmedien betroffen; mithin reagieren sie als Lebewesen auf diese Faktoren. Der Begriff der Umwelt ist zurückgehend auf Jacob v. Uexküll subjektbezogen zu verstehen.¹⁹ Art. 3 der UVP – Richtlinie normiert auch das menschliche Leben als umweltrelevant. Es wurde vorgeschlagen in § 3 II Nr. 2 UIG die Worte „einschließlich seiner Auswirkungen auf den Menschen“ anzufügen. Dieses Vorhaben wurde vom Bundestag abgelehnt.²⁰ Die Wirkung des UIG hängt auch von der Interpretation der Tatbestände der Umweltmedien ab. Ob auch die Daten über die Trinkwasserqualität Umweltinformationen darstellen ist umstritten. Im Wasserhaushaltsgesetz ist der Begriff des Gewässers nicht definiert. Nach § 1 WHG ist das in einer Leitung gefasste Trinkwasser kein Gewässer.²¹ Nach anderer Auffassung ist der Gewässerbegriff des WHG geographisch zu eng. Nach § 1 I S. 1 Nr. 1a WHG werden nur Küstengewässer umfasst, hingegen keine Meere. Eine Anfrage der Zeitschrift „Öko – Test“ bezüglich der Belastung des Trinkwassers mit Schwermetallen führte zu keiner aufschlussreichen Auskunft.²² Die zuständigen Ämter verfügten nicht über die geforderten Informationen. Trinkwasser sei kein Bestandteil des Naturhaushaltes mehr, sondern ein Lebensmittel. Der Begriff des Gewässers und der Begriff der Umwelt sind aber weit auszulegen. Die UIR und das UIG sind nicht auf einen regionalen Informationsanspruch ausgelegt. In der englischen Fassung der Richtlinie wird der Begriff

¹⁸ Kloepfer, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 19.

¹⁹ Schomerus, in: Schomerus, Schrader, Wegener, UIG, § 3 Rdnr. 89.

²⁰ BT – Drucks. 12/7138, S. 16.

²¹ Breuer, Rdnr. 31.

²² Theuer, NVwZ 1996, S. 326, 329.

„Gewässer“ mit den Worten „the state of any water“²³ umgesetzt. Dies spricht für eine weite Auslegung des Gewässerbegriffes, oder für eine Verwendung des Wortes „Wasser“. Es ist auch bedenklich, bereits auf Tatbestandsseite den Informationsanspruch für einige Lebensbereiche ausschließen zu wollen. Ziel des Rates war es, durch die Umweltinformationsrichtlinie einen möglichst freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten. Ebenso umfassend müssen auch die übrigen Tatbestände „Luft“, „Boden“ und „Tier – und Pflanzenwelt und die natürlichen Lebensräume“ ausgelegt werden.

c. § 3 II Nr. 2 UIG (Maßnahmen und Tätigkeiten)

Durch § 3 II Nr. 2 UIG wird der Informationsumfang auf vom Menschen ausgehende umweltrelevante Tätigkeiten erweitert. Es sollen umfassend alle die Umwelt und den Menschen beeinträchtigende Tätigkeiten und Maßnahmen erfasst werden.²⁴ Eine Maßnahme ist zweckgerichtet und wird begrifflich von der Tätigkeit, unabhängig von Grund und Ziel, mit erfasst.²⁵ Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Maßnahme oder die Tätigkeit die Umweltmedien nachteilig verändert.²⁶ Den Umweltzustand können insbesondere Emissionen im Sinne des § 3 III BImSchG beeinträchtigen.

d. § 3 II Nr. 3 UIG (Programme, Tätigkeiten und Maßnahmen)

Von § 3 II Nr. 3 UIG werden Tätigkeiten und Maßnahmen erfasst, welche zur Verbesserung des Umweltschutzes vorgenommen werden;²⁷ also den status quo der Umweltmedien zu sichern und ihn nach Möglichkeit zu verbessern.²⁸ Verwaltungstechnische Maßnahmen sind Verwaltungsakte, die der umweltrechtlichen Kontrolle dienen; insbesondere Anzeige – und Anmeldeverfahren.²⁹ Programme sind politische Programme, Verwaltungsvorschriften, Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung. Programme sind dadurch gekennzeichnet, dass sie verwaltungstechnische Maßnahmen vorbereiten sollen, folglich zeitlich früher durchgeführt werden.³⁰ Der Begriff der „verwaltungstechnischen Maßnahme“ ist dem

²³ Schomerus, Fn. 20, § 3, Rdnr. 106.

²⁴ Erbguth / Stollmann, UPR 1994, S. 81, 84.

²⁵ Schomerus, Fn. 20, § 3, Rdnr. 124.

²⁶ Schomerus, Fn. 20, § 3, Rdnr. 95; Fluck / Theuer, UIG Kommentar, § 3, Rdnr. 197.

²⁷ BT – Drucks. 797/93, S. 29.

²⁸ Fluck / Theuer, UIG Kommentar, § 3, Rdnr. 217.

²⁹ Fluck / Theuer, UIG Kommentar, § 3, Rdnr. 221 f.

³⁰ Schomerus, Fn. 20, § 3, Rdnr. 102.

deutschen Verwaltungsrecht fremd. Die UIR will offensichtlich auch einzelfall- bezogene Maßnahmen der Behörden erfassen. Nach deutscher verwaltungsrechtlicher Terminologie ist der Verwaltungsakt gemeint.

III. Anspruchsverpflichtete

Das UIG nennt als Anspruchsverpflichtete in § 2 Nr. 1 Behörden und in § 2 Nr. 2 Privatrechtspersonen, bei denen Informationen über die Umwelt vorhanden sind. Behörde im Sinne des Umweltinformationsgesetzes ist gemäß § 3 I S. 1 jede Stelle im Sinne des § 1 IV VwVfG, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat.

1. Behörden

Von § 2 Nr. 1 UIG werden alle Rechtsträger in der Bundesrepublik erfasst.

a. Aufgaben des Umweltschutzes

Unter dem Begriff „die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat“ ist die Gesamtheit der Maßnahmen zu verstehen, die die Vermeidung und Verminderung von Belastungen und Gefährdungen der Umwelt zum Gegenstand haben.³¹ Die Aufgaben des Umweltschutzes sind durch die Zielsetzung des UIG zu ermitteln, mithin inhaltlich zu bestimmen und nicht durch formelle Kriterien wie der Zuständigkeit oder der Bezeichnung von Behörden.³² Demnach kommt es auf die Bezeichnung „Amt für Naturschutz“ nicht an. Umstritten ist, ob nach § 3 I S. 1 UIG auch Behörden Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen, deren Hauptaufgabe außerhalb oder Umweltbereiche liegt, denen aber der Umweltschutz als Nebenaufgabe übertragen worden ist. Dieses Problem bezieht sich insbesondere auf Straßenbauämter, Wasser – und Schifffahrtsämter und Flurbereinigungsbehörden sowie mit Aufgaben der Raumordnung und Bauleitplanung befasste Behörden.³³ Diese Behörden haben – im Gegensatz zu den Umweltämtern – ihre primäre Aufgabe außerhalb des Umweltschutzes. Ihnen obliegt aber in Wahrnehmung ihrer Primäraufgabe auch der Umweltschutz. So müssen für UVP pflichtige Vorhaben, mangels Bestimmungen im UVPfG, die Behörden verbunden mit ihren Primärauf-

³¹ Kloepfer, Umweltrecht, § 1, Rdnr. 23.

³² Erichsen, NVwZ 1992, S. 409, 410.

³³ v. Schwanenflügel, DÖV 1993, S. 95, 100.

gaben die integrierte UVP im jeweiligen fachgesetzlichen Verfahren durchführen. Nach Auffassung des Bundesrates und der Bundesregierung sollten nur die Behörden, deren Hauptaufgabe der Umweltschutz ist, unter § 3 I S. 1 UIG fallen.³⁴ Der Bundesrat wollte daher den Begriff „wahrzunehmen haben“ durch „zu erfüllen“ ersetzen. Der Gesetzeswortlaut kann für eine Differenzierung nach Primär – und Sekundäraufgaben nicht angeführt werden. Nach dem Sprachgebrauch umfasst der Begriff der Wahrnehmung von Aufgaben sowohl Primär – als auch Sekundäraufgaben. Bauordnungsbehörden müssen einerseits die Wahrung bautechnischer Normen andererseits auch umweltschutzrechtliche Bestimmungen wahrnehmen. Anders gesagt, der Begriff „wahrzunehmen haben“ schließt nicht automatisch Sekundärpflichten aus. Für die Auffassung von Bundesregierung und Bundesrat kann der Wortlaut nicht angeführt werden. Art. 3b der Umweltinformationsrichtlinie verwendet die Formulierung „Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen“. Die Richtlinie fasst die Aufgabe des Umweltschutzes weit. Nichts anderes kann für § 3 I S. 1 UIG gelten. Der Bundestag hat seine ursprüngliche Auffassung aufgegeben und klar gestellt, dass der Behördenbegriff weit auszulegen ist und demnach auch Naturschutz-, Immissionsschutz-, Abfall- und Wasserbehörden aber auch Straßenbaubehörden und Flurbereinigungsämter mit umfasst sind.³⁵ Auch die englische Umsetzung verwendet den Begriff „relating to“, welcher auf eine weite Auslegung schließen lässt.

b. Ausnahme nach § 3 I S. 1 Nr. 1 UIG

Nach § 3 I S. 1 Nr. 1 UIG sind oberste Bundes – und Landesbehörden vom Behördenbegriff ausgenommen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. Oberste Bundesbehörden sind Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, die Verfassungsrang haben. Oberste Landesbehörden sind in § 3 Landesorganisationsgesetz NRW normiert. Somit soll die ungehinderte Gesetzgebungsarbeit geschützt werden; dies ist in Art. 2 b UIR vorgesehen. Diese Ausnahme ist besonders bedeutend, insofern es sich bei der Verordnungsgebung durch die Ministerien im großen Umfang um Regelungen von Umweltproblemen handelt.³⁶ Die Vereinbarkeit dieser Ausnahme vom Behördenbegriff mit der UIR ist problematisch. Auf der einen Seite wird vertreten, dass diese Ausnahme zulässig

³⁴ BT – Drucks. 12/7138; BR – Drucks. 797/93, S. 2.

³⁵ BT – Drucks. 12/7582 vom 18.05.1994, S. 15.

³⁶ Schomerus, Fn. 20, § 3, Rdnr. 35.

sei.³⁷ Das Parlament ist von vornherein nicht dem Informationsausspruch ausgesetzt. Die formelle Gesetzgebungstätigkeit unterscheidet sich dem Inhalt nach nicht von der materiellen Gesetzgebungstätigkeit. Art. 2b UIR enthält nur die Worte „im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit“. Somit ist unklar, ob nur formelle oder auch materielle Gesetze erfasst werden. In der englischen Umsetzung der UIR wird auch der Zugang zu Informationen bei „all such Ministers of the Crown, Government departments, local authorities and other persons out functions of public administration“³⁸ umfasst. Der Erlass von Rechtsverordnungen kann vergleichend zu diesen Tätigkeiten gezählt werden.³⁹ Somit unterliegen oberste Landes – und Bundesbehörden bei der Erarbeitung und beim Erlass von Rechtsverordnungen dem Behördenbegriff des UIG. Die englische Umsetzung gewährleistet einen freien Zugang zu Informationen im Sinne der Richtlinie. Für die deutsche restriktive Auslegung sind keine Gründe ersichtlich.

c. Ausnahme nach § 3 I S. 1 Nr. 2 UIG

Ferner sind Behörde nach § 3 I S. 1 Nr. 2 UIG von der Informationspflicht ausgenommen, soweit sie Umweltbelange wie jede Privatrechtsperson zu beachten haben. Dies ergibt sich bereits aus § 3 I S. 1 UIG, nach dem nur Behörden unter das UIG fallen, deren Vollzugsaufgabe die Wahrnehmung des Umweltschutzes ist.

d. Ausnahme nach § 3 I S. 1 Nr. 3 UIG

Nach § 3 I S. 2 Nr. 3 UIG sind Gerichte, Strafverfolgungs – und Disziplinarbehörden vom Behördenbegriff ausgenommen. Die Rechtsprechung wird ohnehin nicht vom Behördenbegriff des § 1 IV VwVfG erfasst; somit hat § 3 I S. 2 Nr. 3 UIG diesbezüglich nur deklaratorischen Charakter. Insofern wird Art. 3 II 3. Spiegelstrich UIR umgesetzt. Ziel des § 3 I S. 2 Nr. 3 UIG ist es, entsprechend des Gewaltenteilungssystems, die Unabhängigkeit der Justiz und der eng verwandten Bereiche zu sichern. Nach richtlinienkonformer Auslegung ist aber nur das Gericht als Spruchkörper, mithin funktionell von der Ausnahme umfasst. Der organisatorische Behördenbegriff verstößt gegen Gemeinschaftsrecht. Unter Berufung auf Art. 3 II 3. Spiegelstrich UIR hatte Deutschland die in § 3 I S. 2 Nr. 3 UIG genannten Stellen als Organi-

³⁷ Erichsen, NVwZ 1992, S. 409, 410.

³⁸ The Environmental Regulations 1992 f. Dec. 18th 1992, Statutory Instruments 1992 No. 3240.

³⁹ Scherzberg, UPR 1992, S. 48, 50.

sationseinheit vom Behördenbegriff des UIG ausgenommen. Der EuGH sah, obwohl die Richtlinie vom funktionellen Behördenbegriff ausgeht,⁴⁰ keinen Richtlinienverstoß.⁴¹ Soweit Gerichte Geschäfte der Justizverwaltung wahrnehmen, unterfallen sie dem Behördenbegriff des § 1 IV VwVfG. Das sie in diesem Fall über Umweltinformationen verfügen ist unwahrscheinlich. Die Staatsanwaltschaft nimmt nur beim Erlass von Strafbefehlen nach §§ 407ff. StPO materielle Aufgaben der Rechtsprechung wahr.⁴² Das neue Disziplinarrecht wird nicht mehr am Strafprozessrecht orientiert geführt, sondern in Anlehnung an die Regeln des VwVfG und der VwGO.⁴³ Somit verstößt die institutionelle Ausnahme der Disziplinarbehörden vom Behördenbegriff gegen Art. 2 b UIR.

2. natürliche und juristische Privatrechtspersonen

Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die öffentlich – rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen und unter Behördenaufsicht stehen, unterliegen gemäß § 2 Nr. 2 dem UIG. Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten durch Flucht ins Privatrecht oder durch Aufgabenübertragung an Private sich ihrer Verpflichtung entziehen.⁴⁴ Es handelt sich in erster Linie nicht um die fiskalische Tätigkeit der Verwaltung, sondern um das Verwaltungsprivatrecht. Nach Art. 6 UIR müssen die Mitgliedstaaten garantieren, dass mit der Umweltpflege betraute Stellen, die einer behördlichen Aufsicht unterliegen, die bei ihnen vorliegenden Informationen über die aufsichtsführende Behörde oder selbst unmittelbar zugänglich machen. Natürliche Personen als Gesellschafter einer BGB – Gesellschaft werden von § 2 Nr. 2 UIG erfasst. Zu den natürlichen Personen sind auch die Gesellschafter der oHG und der KG zu zählen.⁴⁵ Darüber hinaus muss es sich um eine Person handeln, die öffentlich - rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnimmt. Eine Aufgabe ist dann öffentlich – rechtlich, wenn sie dem Vollzug von Rechtsätzen des öffentlichen Rechts dient oder ihre Berechtigung daraus herleitet.⁴⁶ Darüber hinaus kann zur Abgrenzung zwischen einer öffentlich – rechtlichen oder privaten Aufgabe auch die sog. Lagertheorie gebraucht werden. Nach der Lagertheorie kommt es darauf an, ob der

⁴⁰ Becker, NVwZ 1999, S. 1187, 1188.

⁴¹ EuGH, Urt. 09.09.1999 – Rs. C – 217/97, NVwZ 1999, S. 1209.

⁴² Erichsen, NVwZ 1994, S. 409, 410.

⁴³ BT – Drucks. 14/4959, S. 33.

⁴⁴ Fluck / Theuer, UIG Kommentar, § 2, Rdnr. 26.

⁴⁵ BT – Drucks. 12/7138.

⁴⁶ Moormann, in: Landmann / Rohmer, § 2 UIG, Rdnr. 6.

Schwerpunkt der Tätigkeit einer Behörde oder einem Unternehmer zuzurechnen ist.⁴⁷ Öffentlich – rechtliche Aufgaben bestehen aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung im Sinne der Zuständigkeit einer Aufsichtsbehörde⁴⁸, oder aufgrund von Führungsvorgaben der Regierung⁴⁹. Aufgaben die in diesem Rahmen von Privaten vorgenommen werden sind somit öffentlich – rechtlicher Art. Die behördliche Aufsicht kann nicht mit der Aufsicht innerhalb der deutschen Verwaltung verglichen werden. In England wird der Begriff „control“ in Frankreich „controlés“ verwandt. Die Aufsicht kann in öffentlich – rechtlicher Form aber auch durch Verträge, mithin privatrechtlich erfolgen.⁵⁰

3. vorhandene Informationen

Die vom Anspruch des UIG erfassten Informationen müssen vorhanden sein. Eine Auffassung definiert „vorhanden sein“ als einen räumlichen Bezug der Informationen zu der Privatrechtsperson oder Behörde.⁵¹ Das Merkmal „vorhanden sein“ ist dann gegeben, wenn sich die Information im Gebäude oder auf dem Grundstück der Privatrechtsperson oder der Behörde befindet. Eine andere Auffassung nimmt wieder auf die englische Umsetzung Bezug; dort wird die Formulierung „available“ gebraucht. Dem weiteren Verständnis des Begriffes des „Vorhanden seins“ ist zu folgen. Im heutigen Wirtschaftsleben sind Unternehmen in unterschiedliche Privatrechtspersonen zerlegt. So kann ein Chemieunternehmen eine „Verwaltungs- GmbH“ mit der Datenverarbeitung beauftragen. Somit sind nach der ersten Auffassung die Informationen nicht bei dem Chemieunternehmen, sondern bei der GmbH vorhanden. Dieses Ergebnis ist mit der Zielsetzung in § 1 UIG, der hier Einfluss auf die Interpretation nehmen muss, nicht vereinbar. Eine Pflicht zur Informationsbeschaffung besteht nicht; § 2 UIG erstreckt die Informationsverpflichtung auf vorhandene Informationen.

⁴⁷ Moormann, in: Landmann / Rohmer, § 2 UIG, Rdnr. 7

⁴⁸ Drucks. 12/539, S. 6.

⁴⁹ Wolff/Bachof/Stober, § 2, Rdnr. 21.

⁵⁰ Turiaux, Umweltinformationsgesetz, § 2, Rdnr. 104.

⁵¹ Fluck / Theuer, UIG Kommentar, § 2, Rdnr. 124.

IV. Ausgestaltung des Zugangsrechts

1. „Jedermann“ - Recht

Den Anspruch auf freien Informationszugang haben alle natürlichen und juristischen Personen unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder des Sitzes.⁵² Ob juristische Personen des öffentlichen Rechts ebenfalls einen Anspruch haben ist umstritten. Einerseits schließt die Verwendung des Begriffes „jede“ die juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht aus, entgegen der Ansicht der Bundesregierung.⁵³ In Art. 93 I Nr. 4a GG werden von „jedermann“ auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sich diese auf Grundrechte berufen können, umfasst.⁵⁴ Zwar entspricht es nicht dem Zweck von Richtlinien den Informationszugang für die Informationsbeschaffung von Behörden zu gewährleisten, jedoch kann es auch Situationen geben, in denen ein Informationsanspruch auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts berechtigt erscheint. So sollte eine Gemeinde einen Informationsanspruch gegen ihre Nachbargemeinde oder gegen andere staatliche Einrichtungen haben, soweit Garantien der kommunalen Selbstverwaltung betroffen sind. Das BVerwG hat aber einen solchen Anspruch einer Gemeinde gegen die zuständige Behörde im Rahmen des Baus einer Stromfreileitung abgelehnt.⁵⁵ Im Ergebnis verlangt die UIR nur die Regelung des Informationszugangs zwischen Bürger und Behörde, nicht aber zwischen Behörden.⁵⁶

2. voraussetzungsloses Recht

Der Informationsanspruch setzt keinen Nachweis oder eine Interessenbehauptung voraus.⁵⁷ Somit wird das öffentliche Interesse an einer transparenten Verwaltung vermutet. Das Erfordernis der Bestimmtheit der Anträge auf Informationszugang darf nicht zu einer substantiierten Darlegungspflicht werden. Eine negative Diskriminierung von Informationsanträgen, ein persönliches Interesse von vornherein abzusprechen, ist nicht zulässig.

⁵² BR – Drucks. 797/93, S. 29.

⁵³ BR – Drucks. 797/93, S. 29.

⁵⁴ Jarass / Pieroth, Art. 93, Rdnr. 38.

⁵⁵ BVerwG, NVwZ 1996, S. 400, 401.

⁵⁶ BVerwG, NVwZ 1996, S. 400, 401.

⁵⁷ BR – Drucks. 797/93, S. 29

3. Art des Zugangsrechts

Durch die UIG – Novelle vom 03.08.2001 wurde der Informationszugang in § 4 I S. 2 und S. 3 UIG neu gefasst. Danach kann die Informationsgewährung über Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder über eine andere Form der Informationsübermittlung erfolgen. Das BVerwG hat mit Urteil vom 06.12.1996⁵⁸ festgestellt, dass es für die Art des Zugangs auf die prinzipielle Maßgeblichkeit des Begehrens des Antragstellers ankommt. Daraufhin wurde § 4 I S. 3 UIG eingefügt. Bevor auf die Regelung des § 4 UIG eingegangen werden kann, muss festgestellt werden, ob die Ausgestaltung des Informationszugangs zum Regelungsinhalt der Richtlinie zählt.

a. europarechtliche Vorgaben

In Art. 1 und Art. 3 I Unterabsatz 2 UIR ist der Regelungsumfang definiert. Die Richtlinie regelt die grundlegenden Voraussetzungen des Informationszuganges. Fraglich ist, ob die Ausgestaltung des Informationszugangsrechtes zu den grundlegenden Voraussetzungen im Sinne der Richtlinie gehört. Gegen die Annahme, dass die Richtlinie die Ausgestaltung des Informationszugangs regelt, lässt sich einwenden, dass abweichend vom Vorschlag der Kommission, Regelungen über die Ausgestaltung letztlich nicht ausdrücklich enthalten sind.⁵⁹ Aufschluss könnte die englische Fassung von Art. 1 der Richtlinie ermöglichen. Hier werden „the basic terms and conditions on which such informations should be available“ festgelegt. Somit sind von der Richtlinie alle grundlegenden Bedingungen für den Informationszugang erfasst. Ob die Ausgestaltung des Zugangs zu den grundlegenden Bedingungen im Sinne des Art. 1 UIR zählt, ist vom Regelungszweck der Richtlinie abhängig. Der Erfolg der Richtlinie ist von der Effektivität des Zugangsrechtes abhängig. Die Ausgestaltung des Zugangsrechts ist zu den essentialia des Art. 1 UIR zu zählen.

b. Regelung in § 4 I UIG

§ 4 I S. 2 UIG stellt die Entscheidung über die Art des Zugangs zunächst in das Ermessen der Behörde. Nach ihrer Wahl kann sie Akteneinsicht gewähren, Auskünfte erteilen oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Jedoch ist die Ermessensentscheidung

⁵⁸ BVerwGE 102, S. 282; BVerwG, ZUR 1997, S. 87.

⁵⁹ Kom. ABl. Nr. C 355 vom 30.12.1988, S. 5.

grundsätzlich an das Begehren des Antragstellers gebunden. Sollte das Begehren für eine bestimmte Art des Informationszugangs nicht eindeutig zu ermitteln sein, muss nach dem „effet utile“⁶⁰ die Behörde einen möglichst umfassenden und effektiven Zugang gewähren. Beispielhaft sind die Informationsübermittlungsarten „Auskunft erteilen“, „Akteneinsicht gewähren“ oder „Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen“ im UIG normiert.

aa. Antragstellung

Im UIG sind nur teilweise Regelungen über das Verfahren enthalten. Der Gesetzgeber hat nur die materiellrechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen des Anspruchs abschließend geregelt. Verfahrensrechtliche Fragen sind laut Gesetzesbegründung in §§ 5 und 6 UIG geregelt, soweit dies wegen der Besonderheit des Zugangs zu Umweltinformationen geboten ist.⁶¹ Laut Gesetzesbegründung wird im Übrigen auf die Verfahrensgesetze des Bundes und der Länder sowie auf spezialgesetzliche Informationsregelungen verwiesen (z. B. § 10 IV 9. BImSchV). Diese Regelung ist vielfach auf Kritik gestoßen. So verpflichtet Art. 3 I S. 2 UIR die Mitgliedstaaten die praktischen Regeln festzulegen, nach denen die Informationen über die Umwelt tatsächlich zugänglich gemacht werden. Das Verfahren wird nur auf Antrag gemäß § 4 I S. 2 UIG durchgeführt (sog. Antragsverfahren). § 5 I UIG stellt an den Antrag Mindestanforderungen. So muss der Antrag hinreichend bestimmt sein, dass heißt der Antragsteller, die Behörde die den Antrag zu bearbeiten hat und der Zweck des Antrags müssen erkennbar sein.⁶² Insbesondere muss aus dem Antrag hervorgehen, welche Informationen über die Umwelt Antragsgegenstand sind. Somit wird ein Teil von Art. 3 III UIR umgesetzt, nach dem ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er zu unbestimmt ist.⁶³ Hohe Anforderungen dürfen laut BVerwG nicht an die Bestimmtheit gestellt werden.⁶⁴ Die Behörde ist gemäß § 5 II S. 2 UIG nicht verpflichtet, bei zur Verfügungstellung von Informationen oder bei Auskünften die inhaltliche Richtigkeit überprüfen zu müssen.

bb. Auskunft erteilen

Die Auskunftserteilung kann grundsätzlich in jeder Form erfolgen.⁶⁵ Die Auskunftserteilung stellt für den Antragsteller die effektivste bzw. die einfachste Form der Informationsübermitt-

⁶⁰ EuGH, Rs. 20/59, Slg. 1960, S. 681, 708.

⁶¹ BT – Drucks. 12/7138, S. 9.

⁶² Kopp / Ramauser, § 22, Rdnr. 21.

⁶³ BR – Drucks. 12/7138, S. 12.

⁶⁴ BVerwG, NVwZ 1999, S. 1220.

⁶⁵ Wegener, in: Schomerus / Schrader / Wegener, § 4, Rdnr. 22.

lung dar. Umfangreiche Datenbestände, Planungsunterlagen von Großprojekten oder nicht aufbereitete oder verschlüsselte Daten werden für Interessenten ohne behördliche Hilfestellung einen geringen Informationswert haben. Wird die Richtlinie dahingehend ausgelegt, dass die Interessenten möglichst effektiv Kenntnis am Informationsstand der Behörde erlangen sollen, muss ein Anspruch auf Hilfestellung durch die Behörde bestehen.⁶⁶ Auf der anderen Seite besteht aber die Gefahr, dass durch die Auskunftserteilung die Qualität der Information von der Qualifikation des Sachbearbeiters abhängig ist und die Möglichkeit besteht, dass die Behörde auch in der Lage ist, dem Bürger ihre Interpretation der Umweltinformationen zu vermitteln. Das Merkmal der „Auskunftserteilung“ kann aber richtlinienkonform ausgelegt werden. Es besteht die Möglichkeit durch Akteneinsicht unmittelbar an die Informationen zu gelangen.

cc. Akteneinsicht gewähren

Durch Gewährung der Akteneinsicht kann die Behörde der Gefahr der Informationsverkürzung oder gar der Informationsunterdrückung entgegenwirken.⁶⁷ Die Akteneinsicht ermöglicht dem Antragsteller sich ein eigenes Bild von den Informationen über die Umwelt zu machen. Akten sind nicht nur bedrucktes oder beschriebenes Papier, sondern auch Fotos, Karten, Filme, Ton – und Videobänder, Mikrofiches und Datenträger in EDV – Systemen.⁶⁸

dd. Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen

Mit dem Begriff der zur Verfügungstellung von Informationsträgern in sonstiger Weise sollte ein Auffangtatbestand geschaffen werden, um alle Speichermedien auf denen sich Umweltinformationen befinden zu erfassen. Der Begriff des Informationsträgers ist dem Stasi – Unterlagen – Gesetz⁶⁹ entnommen worden. Danach sollen alle Informationsträger erfasst werden, die nicht unter den Begriff der Akten fallen und für die eine besondere Form der Informationsübermittlung erforderlich ist. Nachdem der Gesetzgeber in § 3a VwVfG die elektronische Kommunikation normiert hat und der Aktenbegriff auch EDV – Systeme umfasst, kommt diesem Tatbestand eine immer geringere Bedeutung zu.

⁶⁶ Blumenberg, NUR 1992, S. 8, 13.

⁶⁷ Wegener, IUR 1992, S. 211, 213.

⁶⁸ Kopp / Ramsauer, § 29, Rdnr. 13; Hufen, Rdnr. 240.

⁶⁹ BGBl. I. 2272.

V. Ausschluss des Zugangsrechtes

Ansprüche im Verwaltungsrecht setzen in der Regel die Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen voraus. So ist gemäß § 75 I S.1 BauO NRW die Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich – rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Das UIG beinhaltet eine andere Art von Ansprüchen. Formell ist der Anspruch nach § 4 I S. 1 UIG voraussetzungslos. Dieser Anspruch besteht nicht bzw. ist ausgeschlossen, wenn ein Ausschluss – oder Beschränkungsgründe nach § 7 oder § 8 UIG vorliegen. Somit sind § 7 I und § 8 I UIG als negative Tatbestandsmerkmale in § 4 I UIG hineinzulesen.⁷⁰ Die Richtlinie listet die Ausschluss – und Beschränkungsgründe in Art. 3 III auf. Der deutsche Gesetzgeber hat von den Ausschluss – und Beschränkungsgründen umfassend Gebrauch gemacht. Darüber hinaus dürfen aber keine zusätzlichen Ablehnungsgründe angeführt werden; die bestehenden Gründe sind nach Auffassung des EuGH restriktiv auszulegen, um den Grundsatz der generellen Zugängigkeit von Informationen nicht zu unterlaufen.⁷¹ Diese Interpretation der Regel – Ausnahme – Struktur ist vergleichbar mit der Auslegung der Art. 28 und Art. 31 EGV. Der EuGH hat die Grundsätze normiert, dass integrationsfreundliche Bestimmungen weit und Ausnahmenbestimmungen und Vorbehalte zugunsten nationaler Regelungen eng auszulegen sind.⁷² Die UIR als Gemeinschaftsrecht sieht grundsätzlich einen uneingeschränkten Informationsanspruch vor; Ausnahmen hiervon sind restriktiv zu handhaben.

1. Ausschluss- und Beschränkungsgründe nach § 7 UIG

In § 7 UIG werden Ausschluss – und Beschränkungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange normiert, sodass die Ausnahmegründe des § 7 UIG keinen Drittschutz vermitteln. Nach Absatz 1 besteht der Anspruch nicht, Absatz 2 enthält eine Soll-Bestimmung wann der Antrag abgelehnt werden soll und Absatz 3 ist ohne Ermessenspielraum ausgestaltet. Diese differenzierte Regelungstechnik knüpft an unterschiedliche Schutzziele in § 7 UIG an.

⁷⁰ Moormann, in : Landmann / Rohmer, Bd. III, § 8, Rdnr. 5.

⁷¹ EuGH, EuR 1998, S. 669 (Mecklenburg).

⁷² EuGH, Rs. 7/61, Slg. 1961, S. 693, 718.

2. Ausschluss- und Beschränkungsgründe nach § 8 UIG

Die Ausnahmegründe des § 8 UIG schützen private Belange und stellen subjektive Rechte dar. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden. Die Richtlinie garantiert den Schutz personenbezogener Daten nicht ausnahmslos, sondern verlangt für den Schutz das Merkmal der Vertraulichkeit. Die Vertraulichkeit der Daten setzt ein besonderes Geheimhaltungsinteresse voraus. Wann ein solches vorliegt kann der Richtlinie nicht entnommen werden. Ein Geheimhaltungsinteresse liegt nach dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten, Konvention Nr. 108 des Europarates vom 28.01.1981, dann vor, wenn Daten über die rassische Herkunft, politische oder religiöse Überzeugung oder über die Gesundheit betroffen sind. Dies kann jedoch nur im Bezug auf natürliche Personen gelten. Demnach ist der Informationszugang soweit ausgeschlossen, als diese Daten preisgegeben werden. Diese Grundsätze sind bei der Auslegung der Richtlinie zu berücksichtigen. Das deutsche Datenschutzrecht stellt vorrangig auf den Verarbeitungs- und Verwendungszusammenhang der Daten ab. Der Datenverwendungsbereich muss bereichsspezifisch und präzise bestimmt werden.⁷³ Das UIG nimmt in § 8 I den Begriff des schutzwürdigen Interesses als Schranke der Beeinträchtigung, einen zentralen Begriff Bundesdatenschutzgesetzes auf (§§ 14 I Nr. 5, 16 I Nr. 2 BDSG). Im Volkszählungsurteil hat das BVerfG darauf hingewiesen, dass der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen muss.⁷⁴ Dies ist im Einzelfall schwierig, hat der Antragsteller sein Interesse gerade nicht darzulegen. Fehlt die Einwilligung des Betroffenen am Informationszugang und liegen sonst keine Datenschutzbestimmungen vor, soll das Gewicht des Eingriffs auf informationelle Selbstbestimmung im Verhältnis zum sozialen Bezug gesetzt werden. Dieser soziale Bezug des Betroffenen an der Information ist gering, wenn dieser nur beruflich mit der preisgegebenen Information in Verbindung kommt.

a. Urheberrechte

Der Informationszugang ist ferner ausgeschlossen, wenn diesem gemäß § 8 I S. 1 Nr. 2 UIG der Schutz von geistigem Eigentum, insbesondere Urheberrechte, entgegensteht. Dies kann

⁷³ BVerfG, NJW 1988, S. 3009.

⁷⁴ BVerfGE 65, S. 1, 44.

insbesondere dann der Fall sein, wenn das Zugangsbegehren sich auf von Privaten erstellte Gutachten oder Bild – und Tonträger bezieht. Ist das Werk jedoch für einen Verwaltungsträger angefertigt, so sind diesem die Nutzungsrechte an dem Werk eingeräumt.⁷⁵

b. Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse

Nach § 8 I S. 2 dürften Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt zugänglich gemacht werden. Art. 3 II S. 1 Spiegelstrich 4 UIR hat den Mitgliedstaaten die Einführung dieses Informationsausnahmegrundes ermöglicht. Der Begriff „Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse“ ist weder in der Richtlinie noch im UIG selbst definiert. Somit ist fraglich, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit eine Informationsweitergabe unterbleibt.

aa. formelle Anforderungen

Behörden haben nur von der Betroffenheit eines Dritten nach der Regelvermutung des § 8 II S. 2 UIG auszugehen, soweit dieser die übermittelten Informationen als Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet hat. Insofern ist fraglich, wie verfahren werden muss, wenn der Informationspflichtige keine Kennzeichnung vorgenommen hat und inwieweit die Behörde die Eigenschaft des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses in materieller Hinsicht überprüft. Der Zweck der Regelvermutung des § 8 II S. 2 UIG wird in der Begründung des Regierungsentwurfes als Verfahrensvereinfachung bezeichnet. Die Behörde hat bei mangelnder Kennzeichnung der Informationen als Betrieb – und Geschäftsgeheimnis nicht von einer „Betroffenheit“ des Dritten auszugehen;⁷⁶ der Amtswalter hat also anzunehmen, der Informationspflichtige berufe sich nicht auf Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse. Diese Auffassung wird von der Literatur zum Teil abgelehnt. Die Vermutung der Nichtbetroffenheit bei Nichtkennzeichnung wird als unzulässig und unsachgemäß bezeichnet.⁷⁷ Die Behörde sei ausnahmsweise auch in Ermangelung einer Kennzeichnung der Informationen verpflichtet, den Dritten nach § 8 II S. 1 UIG anzuhören, wenn sich aus dem Inhalt der konkreten Information der Betriebs – und Geschäftsgeheimnischarakter geradezu aufdränge und die Kennzeichnung möglicherweise nur unterblieben sei.⁷⁸ Der Behörde soll es auch erlaubt sein, trotz erfolgter Kennzeichnung nicht von einem Betriebs – und Geschäftsgeheimnis auszugehen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Kennzeichnung durch den Dritten missbräuchlich und

⁷⁵ Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733, 741

⁷⁶ BR – Druchs. 797/93; S. 38, 39.

⁷⁷ Bachelin, GewArch 1996, S. 154, 157.

⁷⁸ Röger, § 8, Rdnr. 44.

fragwürdig ist; mithin alle Informationen als Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind.⁷⁹ Auch sagt die Bezeichnung als Betriebs – und Geschäftsgeheimnis durch den Dritten nichts darüber aus, ob tatsächlich ein solches Geheimnis vorliegt und die gekennzeichneten Informationen somit nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Die Behörde sei an die Bezeichnung des Dritten nicht gebunden und entscheide in eigener Verantwortung welche Informationen ein Betriebs – und Geschäftsgeheimnis darstellen.⁸⁰ Im Ergebnis vereitelt die Begründung des UIG – Regierungsentwurfes den Zweck des UIG. Es wäre widersinnig, wenn der Dritte jetzt über den Umfang der eigenen Informationspreisgabe entscheiden könnte. Dieses wäre ein Freibrief an die Wirtschaft alle Informationen als Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse zu bezeichnen und somit das UIG zu entwerten. Insofern ermittelt die Behörde von Amts wegen (§24 VwVfG) ob ein Betriebs – und Geschäftsgeheimnis vorliegt.

bb. materielle Anforderungen

(a). Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse im Zivilrecht

Zum Schutz der Kaufleute gegen den unlauteren Wettbewerb wurden vom Reichsgesetzgeber mehrere Gesetze, z. B. das Patentgesetz und das Gesetz über das Muster – und Markenwesen erlassen. Dieser Schutz wurde als unzureichend erachtet und so wurde ab 1871 der Begriff des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses in Zusammenhang mit dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb⁸¹ entworfen.⁸² Der Begriff des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses ist nicht legaldefiniert, obwohl er im Handels – und Gesellschaftsrecht sowie im Arbeitsrecht in den § 17 UWG, §§ 21, 71 GWB, § 90 HGB, § 93 AktG und §§79, 106, 120 BetrVG vorausgesetzt wird. Der Begriff wurde durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts, insbesondere in den Entscheidungen „Stiefeisenpresse“⁸³, „Kernöl“⁸⁴ und „Musterbuch“⁸⁵ entwickelt. Betriebsgeheimnisse gehören zum technischen Bereich, Geschäftsgeheimnisse zum kaufmännischen Bereich eines Unternehmens.⁸⁶ Zusammenfassend wird der Begriff wie folgt definiert. Betriebs – und Geschäftsgeheimnis ist jede im Zusammenhang mit einem Betrieb stehende Tatsache, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis bekannt

⁷⁹ Röger, § 8, Rdnr. 14.

⁸⁰ Schrader, in: Schomerus / Schrader / Wegener, § 8, Rdnr. 40.

⁸¹ RGBI. S. 499.

⁸² Tege, Fn. 5, S. 40.

⁸³ RGZ 149, S. 129.

⁸⁴ RG, GRUR 1936, S. 573.

⁸⁵ RG, JW 1911, S. 896.

⁸⁶ Fluck, NVwZ 1994, S. 1048, 1052.

ist und nach dem Willen des Geschäftsinhabers aufgrund eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses geheim gehalten werden soll.⁸⁷

(aa). Betriebszusammenhang

Durch den Betriebszusammenhang werden aus einer allgemeinen Tatsache zuordnungsfähige individuelle Daten. Voraussetzung ist, dass die Beziehung der das Geheimnis bildenden Tatsachen des Unternehmens dem Schutz unterliegen und nicht das Produkt des Betriebs als solches. So ist nach Auffassung des Reichsgerichts unbeachtlich, dass ein bestimmtes Verfahren (Tatsache) zur Herstellung einer Sache angewandt wurde. Geheimzuhalten sei die Tatsache, dass ein Verfahren ihm Betrieb vorgekommen ist oder vorkommt.⁸⁸

(bb). keine Offenkundigkeit

Die Tatsache darf nicht offenkundig sein, sonst liegt schon begrifflich kein Geheimnis vor. Eine Tatsache ist dann kein Geheimnis mehr, wenn von dieser auf normalem Weg⁸⁹ und unter Zuhilfenahme gesetzeskonformer Möglichkeiten die Information erlangt werden kann.⁹⁰ Nach herrschender Meinung liegt keine Offenkundigkeit vor, wenn die betreffende Tatsache in einer Fachzeitschrift veröffentlicht wurde.⁹¹ Nicht offenkundig sind Tatsachen, die nur einem engen Personenkreis bekannt sind. So soll nach Auffassung des BAG eine Rezeptur nicht offenkundig sein, die ein ausgebildeter Chemiker nicht ohne Detailkenntnisse entschlüsseln kann.⁹² Der herrschenden Meinung kann entgegengehalten werden, dass auch die konkrete Verwendung eines bekannten Verfahrens in einem Betrieb ein Geheimnis darstellt und somit nicht offenkundig ist. Nach der Konzeption des UWG kommt es darauf an, dass die Tatsache vor Konkurrenz geschützt wird.

(cc). Geheimhaltungswille

Ein Geheimnis liegt dann vor, wenn der Betriebsinhaber die unbekannte Tatsache geheim halten will.⁹³ Ausreichend ist, dass dieser Wille zumindest konkludent gegenüber Mitwissern erkennbar ist.⁹⁴

⁸⁷ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 9.

⁸⁸ RGZ 149, S. 329, 333.

⁸⁹ RGZ 65, S. 333, 335.

⁹⁰ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 7.

⁹¹ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 3.

⁹² BAG, BB 1982, S. 1792.; Tege, S. 44.

⁹³ Dannecker, BB 1987, S. 1614, 1615.

⁹⁴ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 5.

(dd). berechtigtes wirtschaftliches Interesse

Der Geheimnisträger muss ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse bekunden. Dies ist dann der Fall, wenn das Geheime für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten des Unternehmens Bedeutung hat und somit von wirtschaftlichem Wert ist.⁹⁵

(b). Übertragbarkeit der Begriffsdefinition in das Umweltrecht

Die seit 1870 entwickelte Definition des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses ist erkennbar auf die Regelung des Wettbewerbs unter Konkurrenten zugeschnitten. Naturgemäß ist die Definition umfangreich und versucht möglichst viele Bereiche eines Betriebes einzuschließen, um einen lauterer Wettbewerb zu schaffen und Betriebe vor unlauterer Konkurrenz zu schützen. Die Übertragung des weiten Begriffes und einen Ausnahmetatbestand des UIG würde zu einer Informationszugangsverkürzung führen. Es würde die Gefahr bestehen, dass das Zugangsrecht zu Informationen nicht mehr die Regel sondern die Ausnahme bilden würde und der Ausnahmetatbestand des § 8 UIG der Regelfall wäre. Dies würde den „effet utile“ des Europarechts aushebeln. Ob im Zusammenhang mit dem UIG der Begriff des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses einengend definiert werden sollte wurde zwar diskutiert ist aber letztlich mit der Begründung abgelehnt worden, dass die alte Definition mit Wissen um ihre Reichweite übernommen worden ist, die Umweltinformationsrichtlinie es erlaube bei ihrer Umsetzung an in der nationalen Rechtsordnung bestehenden Schutzzumfang der Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse anzuknüpfen und dieser Schutzzumfang dem Recht auf freien Informationszugang entgegengesetzt werden könne.⁹⁶ Die exakte Übernahme des vor über 100 Jahren geprägten zivilrechtlichen Begriffs der Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse vereitelt die Zielsetzung der Richtlinie und ist mit § 1 UIG als Interpretationshilfe nicht zu vereinbaren. Insofern ist bei der Übertragung in das öffentliche Recht, insbesondere in das Umweltrecht, eine restriktive Auslegung des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses erforderlich. Zum einen kann versucht werden die vier Merkmale der Definition einengend auszulegen. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass im Umweltinformationsgesetz nicht der Wettbewerb zwischen Unternehmern geschützt werden soll, sondern ein Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und informationssuchenden Bürgern durch das UIG begründet werden soll. Der Begriff des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses wird ohnehin im öffentlichen Recht in einigen Bereichen modifiziert. So wird der Begriff in § 22 III ChemG, § 17a II GenTG inhalt-

⁹⁵ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 2 und 6.

⁹⁶ Turiaux, Umweltinformationsgesetz, § 8, Rdnr. 45; Erichsen / Scherzberg, S. 70; Tege, Fn. 5, S. 51.

lich reduziert und in § 22 II ChemG, § 10 II BImSchG, § 10 III 9. BImSchV mit einem besonderen Verfahren versehen. Für eine öffentlich rechtliche restriktive Auslegung spricht auch Art. 20a GG, insofern ist eine umweltspezifische Bewertung der Interessen der Unternehmer vorzunehmen.⁹⁷

(aa.) Betriebszusammenhang

Fraglich ist, ob die Definition des Betriebszusammenhangs bei der öffentlich – rechtlichen Bestimmung des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses modifiziert werden kann. In der Stiefeisenentscheidung wurde gerade die Beziehung der geheim zuhaltenden Tatsache zum Betrieb als bedeutend angesehen.⁹⁸ So könnte ein Betriebszusammenhang vorliegen, wenn aus Daten über Emissionen und Immissionen Rückschlüsse auf Produktionsweisen des Unternehmens möglich wären. In der Stiefeisenentscheidung wurde das Merkmal des Betriebszusammenhangs mit dem wirtschaftlichen Interesse des Unternehmers verbunden. Wird diese Definition unreflektiert in das UIG übertragen so wäre das Merkmal unbedeutend. Eine wirtschaftliche Geheimhaltung von Emissionen und Immissionen haben Unternehmer immer. Die Zielsetzung des UIG würde unterlaufen. In der Literatur wird zum Teil das Tatbestandsmerkmal als zweites Merkmal nach der Offenkundigkeit geprüft.⁹⁹ Andere Auffassungen gehen dahin, dem Merkmal eine geringe Bedeutung beizumessen.¹⁰⁰

(bb). keine Offenkundigkeit

Um von einem Betriebs – und Geschäftsgeheimnis auszugehen dürfen die Tatsachen nicht offenkundig sein. Noch zu Zeiten des Reichsgerichts wurde der Arbeitsaufwand um an das Geheimnis zu gelangen zur Bestimmung der Offenkundigkeit verwandt. Diese Auffassung ist nicht mehr zeitgemäß. In unserer Zeit besteht durch das Internet und durch die Verbindungen zu Datenbeständen die Möglichkeit sich umfassender über den Umweltzustand zu informieren. Es muss auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass durch verbesserte technische Geräte es auch dem Bürger möglich ist, Umweltbelastungen selbstständig zu messen. Das Merkmal der Offenkundigkeit wird besonders kontrovers bei Daten über Emissionen, Immissionen und sonstigen Umweltdaten diskutiert.

⁹⁷ Jarass, BImSchG, § 10, Rdnr. 28; Kutscheidt, in: Landmann / Rohmer Bd. I, § 10, Rdnr. 42.

⁹⁸ RGZ 149, S. 329, 332.

⁹⁹ Baumbach – Hefermehl, § 17, Rdnr. 3.

¹⁰⁰ Tege, Fn. 5, S. 53.

(aaa). Emissionen

Wann Emissionen offenkundig sind ist umstritten. Die Emissionen, die sich noch auf dem Unternehmensgelände befinden, sollen nicht offenkundig sein. Können die Emissionen vor dem Unternehmensgrundstück gemessen werden ist Offenkundigkeit gegeben.¹⁰¹ Es liegt gerade in der Eigenschaft der Emissionen das Werksgrundstück auf dem Luft – oder Abwasserweg zu verlassen. Ab diesem Ereignis tritt dann Offenkundigkeit ein. Nach anderer Auffassung sind Emissionen in Anlehnung an § 27 III BImSchG schon keine Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse, solange aus ihnen keine Rückschlüsse auf die Produktionsmethoden gezogen werden können.¹⁰² Dies setzt voraus, dass überhaupt Rückschlüsse durch Emissionen gezogen werden können. Nach einer Meinung können Emissionen nur Rückschlüsse auf die Produktionsmethoden also auf Betriebsgeheimnisse ermöglichen. Geschäftsgeheimnisse wie Bilanzen können nicht ermittelt werden.¹⁰³ Dagegen wird eingewandt, dass aus konkreten Stillstandzeiten eines Unternehmens auch indirekt Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Seite gezogen werden können und die Emissionsmenge Rückschlüsse auf den Umsatz ermöglicht.¹⁰⁴ Rückschlüsse durch Emissionen auf Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse sind so pauschal nicht möglich. Erforderlich für diese Rückschlussmöglichkeiten sind aufgrund zahlreicher und komplizierter industrieller Produktionsverfahren zusätzliche Angaben über die Produktionsanlage als solche. Diese zusätzlichen Angaben beziehen sich auf die Temperatur und den Druck sowie auf Emissionsangaben vor dem Abgasfilter.¹⁰⁵ Emissionen außerhalb des Betriebsgeländes sind somit nicht offenkundig.

(bbb.) Immissionen

Daten über Immissionen werden am Ort ihres Einwirkens erhoben. Der Messort liegt außerhalb des Betriebsgeländes ist somit für jedermann zugänglich; somit sind sie offenkundig. In § 3 II Nr. 1 UIG sind als Informationen über die Umwelt auch Daten über den Luftzustand normiert. Der Zustand der Luft außerhalb des Betriebsgeländes ist offenkundig. Nach § 10 I S. 1 BImSchG müssen im Genehmigungsverfahren Unternehmen prüffähige Unterlagen bei der Behörde einreichen. Daten über Immissionswerte können aber auch von der Behörde selbstständig gemäß §§ 26f. BImSchG gemessen werden. Fraglich ist, ob die unterschiedliche Erhebung dieser Daten Einfluss auf die Offenkundigkeit haben kann. Hierbei ist zu berück-

¹⁰¹ Fluck, NVwZ 1994, S. 1045, 1054.

¹⁰² Tege, Fn. 5, S. 64.

¹⁰³ Länderausschuss für Emissionsschutz, NVwZ 1986, S. 283, 284.

¹⁰⁴ Turiaux, Umweltinformationsgesetz, § 8, Rdnr. 99.

¹⁰⁵ BR – Drucks. 172/87, S. 19.

sichtigen, dass im Genehmigungsverfahren diese Unterlagen gemäß § 10 III BImSchG ausgelegt werden müssen. Im Ergebnis darf es keinen Unterschied geben, aus welcher Quelle die Daten stammen. Immissionen sind daher offenkundig.

(cc). Geheimhaltungswille

Ein Geheimhaltungswille muss wie bei der klassischen Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses vorliegen.

(dd.) berechtigtes Interesse

Das Merkmal des berechtigten Interesses soll den Geheimhaltungswillen des Unternehmers auf die Tatsachen begrenzen an denen er ein Interesse begründen kann.¹⁰⁶ Nach der zivilrechtlichen Auffassung liegt dann ein berechtigtes Interesse vor, wenn es wirtschaftlich motiviert ist und es auf Wettbewerbsaussichten ankommt. Bestimmte Produktionsmethoden können zu besseren Produkteigenschaften und somit zu einer verbesserten Marktposition führen. Forschungsausgaben für bestimmte Güter werden auch vom wirtschaftlichen Interesse seines Unternehmens umfasst, sollten Konkurrenten durch Ausspähung der Produktionsverfahren Ausgaben für die eigene Forschung sparen. Nicht zuletzt kann auch ein Imageschutzinteresse des Unternehmens bestehen. Ein Unternehmen, das nach Auffassung der öffentlichen Meinung ein Umweltverschmutzer ist, könnte durch das Konsumverhalten der Verbraucher mit Umsatzeinbrüchen bestraft werden. So boykottierten im Sommer 1995 Autofahrer die Shell AG, um die Versenkung der „Brent Spar“ in der Nordsee zu verhindern. Das berechtigte Interesse mit der Wirtschaftlichkeit gleichzusetzen würde die Zielsetzung des UIG vereiteln. Daher wird nach einer Auffassung für ein berechtigtes Interesse ein objektiv schutzwürdiges Interesse gefordert.¹⁰⁷ Nach der Arhus – Konvention wird nur ein „legitimate economic interest“ geschützt.¹⁰⁸ Andere Auffassungen beurteilen das berechtigte Interesse danach, ob den Unternehmer bei der Bekanntgabe der Information kein oder nur ein sehr geringer wirtschaftlicher Nachteil trifft.¹⁰⁹ Jedoch kann zum Beispiel ein Imageschaden unmöglich als geringer wirtschaftlicher Nachteil eingestuft werden. Die Berechnung dieses Schadens ist überhaupt nicht möglich. Es ist nicht geklärt, ob ein Börsenkurs oder ein Umsatz – oder Gewinnrückgang aufgrund der Umweltinformation adäquat kausal vorliegt. Nach § 4 III S. 3 des österrei-

¹⁰⁶ Tege, Fn. 5; S. 55.

¹⁰⁷ Schrader, in: Schomerus / Schrader / Wegener, § 8, Rdnr. 24.

¹⁰⁸ Tege, Fn.5, S. 61.

¹⁰⁹ Turiaux, Umweltinformationsgesetz, § 8, Rdnr. 92.

chischen UIG besteht an der Geheimhaltung kein schutzwürdiges Interesse, wenn der wirtschaftliche Nachteil aufgrund einer geringeren öffentlichen Meinung über ein Unternehmen entstanden ist. Die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Art. 14 I GG und Art. 12 I GG besteht ohnehin nur unter dem Vorbehalt verhältnismäßiger Einschränkungen (Art. 20a GG). Eine Befugnis des Unternehmers zum Eingriff in die Rechtssphäre Dritter, etwa Gesundheitsbeeinträchtigungen, ist von der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung nicht umfasst.¹¹⁰ Somit ist eine Überschreitung der in den Umweltgesetzen geregelten Umweltbelastungsgrenzwerte mindestens auch die Grenze, ab der ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse versagt werden muss. Das Interesse ist nicht mehr schützenswert, wenn gesetzliche Grenzwerte überschritten werden und Gefahren für die Umwelt drohen. Nach einer alten Auffassung im Bezug auf den zivilrechtlichen Begriff des Betriebs – und Geschäftsgeheimnisses besteht nur an dem zeitweiligen Wettbewerbsvorsprung durch technische Betriebsabläufe ein Geheimhaltungsinteresse. Somit fallen veraltete Anlagen und technisch überholte Vorkehrungen nicht mehr unter den Geheimnisbegriff. Abschließend kann noch an die Aufnahme sog. Negativlisten, wie in § 3a II ChemG, in das UIG als Ausschluss eines berechtigten Interesses gedacht werden. Der Einsatz von Negativlisten hätte den Vorteil, dass Rechtssicherheit bei den Umweltbehörden besteht. Diese können dann genau dem Gesetz entnehmen, wann ein berechtigtes Interesse vorliegt und wann die Umweltinformation herausgegeben werden darf. Diese Rechtssicherheit führt zu einer effektiven Anwendung des UIG. Jedoch ist bei der Berücksichtigung der dargestellten Vollzugsdefizite der Richtlinie durch den deutschen Gesetzgeber zu befürchten, dass dies Negativliste im Gesetzgebungsverfahren durch die Einflussnahme von Industrielobbyisten zu einer allgemeinen Ausklammerung von Geheimhaltungswünschen verkommt. Der Sinn des UIG käme dann ganz abhanden.

(ee.) Zwischenergebnis

Die zivilrechtliche Begriffsbestimmung der „Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse“ ist auf das UIG nicht übertragbar. Hier muss der Besonderheit Rechnung getragen werden, dass das Ziel „Umweltschutz“ andere Kriterien erfordert als die zivilrechtliche Ausprägung.

cc. § 8 II S. 1 UIG „nicht unbefugt“

Nach § 8 II S. 1 UIG dürften Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt zugänglich gemacht werden. Die Auslegung des Begriffs „unbefugt“ ist für den Informationszugang so-

¹¹⁰ Fluck, NVwZ 1994, S. 1048, 1053.

mit entscheidend. Die Bundesregierung argumentierte in der Gesetzesbegründung, dass die Auslegung des Begriffs „unbefugt“ entsprechend der Auslegung des § 30 VwVfG erfolgen könne.¹¹¹ Der Bundesrat vertrat die Auffassung in § 8 I S. 1 Nr. 1 UIG nach den Worten „personenbezogene Daten“ die Worte „oder Betriebs – und Geschäftsgeheimnisse“ einzufügen.¹¹² Das UIG sollte selbst eine Abwägungsnorm für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten wie für personenbezogene Daten auch. Letztlich vertrat die Bundesregierung die Auffassung, dass eine selbstständige Absicherung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Hinblick auf den verfassungsrechtlich garantierten Schutz sachgerechter sei. Die Argumentation der Bundesregierung, dass der Begriff „unbefugt“ entsprechend § 30 VwVfG ausgelegt werden kann ist bedenklich. § 30 VwVfG geht vom Grundsatz der Geheimhaltung aus, dieser ist mit einem grundsätzlichen Zugangsrecht nach dem UIG nicht identisch. Eine Offenbarung ist demnach befugt, wenn der Geheimnisträger der Informationsweitergabe zugestimmt hat. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist die Behörde gemäß § 30 VwVfG zur Offenbarung befugt, wenn diese zur Wahrung höherrangiger Rechtsgüter erforderlich ist.¹¹³ Diese somit eröffnete Güterabwägung der Behörde funktioniert nach der Konzeption des UIG aber nicht. Das UIG normiert in § 4 gerade ein voraussetzungsloses Zugangsrecht zu Informationen. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet seine Interessen an den beantragten Informationen darzulegen. Der Behörde bleibt somit ein Interesse verborgen, mithin kann nicht abgewogen werden. Insofern muss nach generelleren Kriterien gesucht werden. Auf die Interessen im Einzelfall kann nicht Bezug genommen werden. Das österreichische Umweltinformationsgesetz normiert in § 4 IV Interessen, die generell bei der Abwägung zu berücksichtigen sind. Dabei müssen der Schutz der Gesundheit, der Schutz vor nachteiligen oder schwerwiegenden Umweltbelastungen und der Schutz der Rechte und Freiheiten anderer berücksichtigt werden. In einem UIG – Entwurf des Landes Hessen sind als abstrakte Kriterien die Schwere der Umwelt- und Gesundheitsgefährdung sowie der entstandene oder entstehende Schaden der Betroffenen normiert.¹¹⁴ Bei einem Gentechniklabor oder einem Atomkraftwerk ist eine Gefährdung der Umweltmedien und der Gesundheit und ein möglicher Schaden im Unglücksfall größer als bei einer einfachen Fabrik. Diese generellen Abwägungskriterien stellen den Grundsatz auf, dass je stärker Produktionsmethoden in den Naturhaushalt eingreifen, desto

¹¹¹ BR – Drucks. 12/138, S. 37.

¹¹² BT – Drucks. 12/7138, S. 18.

¹¹³ Kopp / Raumsauer, § 30, Rdnr. 7.

¹¹⁴ Tege, Fn.5, S. 78.

geringer ist die Schutzwürdigkeit des Geheimnisträgers.¹¹⁵ Dem Abstellen auf einen Sozialbezug folgt auch der nordrhein – westfälische Landtag in seinem UIG – Entwurf.¹¹⁶ Andererseits wird vertreten, dass das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht ein einheitlicher Rechtsatz ist, sondern mit dem Merkmal „unbefugt“ in einem Rechtssatz verbunden wird, sodass das Ergebnis der Abwägung das Betriebs – und Geschäftsgeheimnis darstellt.¹¹⁷

c. Steuer- und Statistikgeheimnis

Das Steuergeheimnis dient den Finanzbehörden bei der Erledigung ihrer Arbeit. Der Steuerpflichtige soll keinen Grund haben, Informationen verschweigen zu müssen. Das Statistikgeheimnis soll den Einzelnen davor schützen, dass über ihn statistische Einzelangaben nicht erhoben werden dürfen, die zu gesammelten Informationen über seine Lebens – und Wirtschaftsverhältnisse werden können.

VI. Kosten

Die Regelungen über die Kosten war der umstrittenste Punkt bereits vor dem Erlass des UIG. Nach einer Auffassung sollten keine Kosten, oder Kosten so gering wie möglich für den Informationszugang entstehen. Ziel der UIR ist es, einen möglichst effektiven und transparenten Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten. Dieses Ziel wäre mit einer hohen Kostenbelastung für mögliche Antragsteller gefährdet. Andererseits hatten besonders Industrie und Wirtschaft ein Interesse schon im Gesetzgebungsverfahren daran, die anfallenden Kosten so hoch wie möglich festzusetzen, damit das Recht auf Informationsgewährung wenig in Anspruch genommen wird. Die Kommission sah in Art. 4 I des Vorschlags zur UIR eine unentgeltliche Einsichtnahme oder die Erteilung von Ablichtungen gegen Übernahme der tatsächlichen Kosten vor.¹¹⁸ Der deutsche Gesetzgeber, der diese Richtlinie gemäß Art. 249 EGV (ehemals Art. 189 EGV) umzusetzen hatte, hatte sich jedoch für eine kostendeckende Erhebung von Gebühren und Auslagen entschieden.¹¹⁹ Auch aufgrund eines Urteils des EuGH vom 9.9.1999 musste §10 I UIG novelliert werden. Der EuGH gab teilweise einer Klage der Kommission gegen die Bundesrepublik statt, dass die BRD gegen Art. 5 UIR verstoßen habe.

¹¹⁵ Berg, GewArch 1996, S. 177, S. 182.

¹¹⁶ LT NRW – Drucks. 11/5387, S. 6.

¹¹⁷ Tege, Fn. 5, S. 84.

¹¹⁸ EG – Kommission, NVwZ 1989, S. 1039, 1040.

¹¹⁹ BT – Drucks. 12/7138, S. 19.

Der deutsche Gesetzgeber erstreckte die Gebührenpflicht auch auf Fälle, in denen keine Informationsübermittlung stattgefunden hatte. Der EuGH hielt es auch nicht für richtlinienkonform, dass Deutschland die gesamten Kosten, welche durch Zusammenstellung von Unterlagen tatsächlich mittelbar entstanden sind und den öffentlichen Haushalt belasten, auf einzelne abwälzt, die einen Antrag auf Information gestellt haben.¹²⁰

1. Ermächtigungsgrundlage für die Kostenerhebung

Die Rechtsgrundlage für die Kostenerhebung ist § 10 UIG. Für Bundesbehörden gilt neben § 10 UIG das Verwaltungskostengesetz des Bundes und die Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der Behörden des Bundes beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG-GebV). Für Amtshandlungen der Länder bzw. der Kommunen gelten die Verwaltungskostengesetze der Länder bzw. die Kommunalabgabengesetze der Länder.

2. Übermittlung von Informationen

Nach § 10 I S. 1 UIG ist die Erhebung von Kosten für die Übermittlung von beantragten Informationen möglich.¹²¹ Der Begriff der Übermittlung ist im weitesten Sinne zu verstehen. Nach einer engen Begriffsauslegung dürfen nur unmittelbare Kosten, z. B. für Kopien und Porto, von der Behörde erhoben werden.¹²² Im weiteren Begriffsverständnis werden auch die Suche nach Informationen und die rechtliche Prüfung von Ausnahmetatbeständen durch Behördenbedienstete erfasst.¹²³ Der EuGH ist in seinem Urteil vom 09.09.1999 nicht näher auf den Begriff der Übermittlung eingegangen. Er versucht aber die prohibitive Wirkung von Gebühren auf den Informationszugang ausschließlich über die angemessene Höhe der Gebühr einzuschränken, so auch die Ansicht des BVerwG.¹²⁴ Im Ergebnis geht die Rechtsprechung von einem weiten Begriff der Übermittlung aus, die somit entstehenden höheren Kosten dürfen aber nicht eine unangemessene Höhe erreichen. Wird die Information nicht übermittelt, dürfen keine Kosten erhoben werden.¹²⁵ Nach § 10 I S. 1 UIG werden von dem Begriff „Kosten“ Gebühren und Auslagen umfasst. Bei den Gebühren handelt es sich um Verwaltungsge-

¹²⁰ EuGH, NVwZ 1999, S. 1209.

¹²¹ BT – Drucks. 14/4599, S. 163.

¹²² VG Braunschweig, NVwZ – RR 1998, S. 413.

¹²³ BT – Drucks. 14/3909.

¹²⁴ BVerwG, NVwZ 2000, S. 913.

¹²⁵ BT – Drucks. 14/4599, S. 163.

bühren, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung erhoben werden. Vom Auslagentatbestand werden Aufwendungen erfasst, die eine Behörde im Interesse einer kostenpflichtigen Amtshandlung als Zahlung an Dritte zu leisten hat.¹²⁶

3. Kostenberechnung (Kostendeckungs – und Äquivalenzprinzip)

Nach § 10 I S. 2 UIG sind die Gebühren so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 4 I UIG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Unter dem Verwaltungsaufwand ist der gesamte, für die Amtshandlung entfallende durchschnittliche Personal – und Sachaufwand für den Verwaltungszweig zu verstehen.¹²⁷ Die Gebühr soll grundsätzlich die aufgrund der Amtshandlung anfallenden Personal – und Sachkosten des Verwaltungszweiges decken (Kostendeckungsprinzip, § 3 VwKostG). In diesem Zusammenhang ist ein Urteil des VG Braunschweig nennenswert.¹²⁸ Die Behörde hatte für die Informationsgewährung nach dem UIG durch Anfertigung und Versand von 7 Kopien vom Antragsteller 300 DM verlangt. Das Kostendeckungsprinzip muss aber hinter der Umweltinformationsfreiheit stehen, um die Zielsetzung des UIG nicht zu gefährden. Eine andere Berechnungsmethode stellt das Äquivalenzprinzip dar. Hiernach soll ein angemessenes Verhältnis zwischen Gebühr und Wert der Leistung für den Empfänger bestehen. Das Äquivalenzprinzip ist hier aber nicht uneingeschränkt anwendbar. Der Antragsteller muss keine Angaben über den Grund seines Antrages machen, sodass der wirtschaftliche Wert der Information für ihn der Behörde verschlossen bleibt.

4. UIGGebV

Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips müssen die Gebührenregelungen gesetzlich so bestimmt sein, dass der Gebührenschuldner sie im Voraus abschätzen kann.¹²⁹ Dem Rechtsstaatsprinzip wird durch den Erlass von Gebührenverordnungen, so der UIGGebV, entsprochen. Nach der § 1 II UIGGebV dürfen die Gebühren für Informationsübermittlungen 500 € nicht übersteigen. Neben einem Gebührenrahmen von 0 bis 500 € sind mündliche und einfache schriftliche Auskünfte gebührenfrei. Die Erhebung von Auslagen wird beschränkt durch Auslagenerhebungstatbestände. Abschließend sind im öffentlichen Interesse oder aus Billigkeitsgründen Kosten-

¹²⁶ Schomerus, in: Schomerus / Schrader / Wegener, § 10, Rdnr. 19.

¹²⁷ Schomerus, , in: Schomerus / Schrader / Wegener, § 10, Rdnr. 27.

¹²⁸ VG Braunschweig, NVwZ – RR 1998, S. 413.

¹²⁹ Schrader, ZUR 1994, S. 221.

ermäßigungen und sogar Kostenbefreiungen möglich. Bei einem abgelehnten Antrag werde keine Gebühren und Auslagen gemäß § 3 UIGGebV erhoben. Das Äquivalenzprinzip ist keine praktische Berechnungsgrundlage für die Kosten. Das Kostendeckungsprinzip vermag zwar die Gebühren und Auslagen mathematisch genau zu erfassen; es muss aber stark modifiziert werden, damit die Kostenlast nach Ansicht der EuGH angemessen ist. Von der Kostentragung durch die Antragsteller hängt auch die Effizienz des UIG ab. So stellt die UIGGebV die notwendige Durchbrechung des Kostendeckungsprinzips dar. Im UIG des Landes Österreich wird in § 16 die Stempelgebühren- und Abgabefreiheit nach dem UIG, abgesehen von der Ausnahme in § 5 IV, normiert.¹³⁰

C. Schluss

Das UIG ermöglicht dem Bürger, die Verwaltung bei der Verwirklichung der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Anspruch zu nehmen. Die Umsetzung der Richtlinie macht aber auch deutlich, dass Deutschland es mit umweltschutzrechtlichen Bestimmungen nicht allzu genau nimmt. Die Streitigkeiten bezüglich des Behördenbegriffes oder sonstiger Begriffsbestimmungen über den Anwendungsbereich des UIG mögen im ersten Augenblick harmlos erscheinen. Der deutsche Gesetzgeber verstand es aber, durch (kleine) und zahlenmäßig einige Abweichungen von der Vorgabe der Richtlinie den gewünschten Effekt dieser abzuschwächen. Die durch die Verwirklichung des Informationsanspruches entstehende Kostentragung durch die Antragsteller ist mit der Novellierung zwar im Wesentlichen entschärft worden. Das Verwaltungsgericht Braunschweig senkte im o. g. Urteil die Kosten von 300 DM auf 200 DM. Die UIGGebV schafft einen Gebührenrahmen bis 500 €. Die Gebühren im Baurecht berechnen sich nach dem Gebührengesetz¹³¹ i. V. m. der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung¹³² für das Land NRW. Für die Erteilung einer Baugenehmigung gemäß § 68 II S. 1 BauO NRW werden gemäß der Tarifstellen 2.4.1.1 als Gebühr 6 v. T. der Rohbausumme und nach Tarifstelle 2.4.2.1 eine Gebühr ebenfalls 6 v. T. der Herstellungssumme erhoben. Wird gemäß der Tarifstelle 2.4.1.1 eine Summe von 16.000 DM und gemäß der Tarifstelle 2.4.2.1 eine Summe von 50.000 DM zugrunde gelegt, so würde die Baugenehmigungsgebühr für dieses Bauvorhaben 400 DM betragen. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts bekäme der Antragsteller für die gleiche Summe nach § 4 UIG 14 Kopien. Durch den wirt-

¹³⁰ österreichisches BGBl. Nr. 495/1993.

¹³¹ GV NW S. 524 / SGV NW 2011.

¹³² GV NW S. 924 / SGV NW 2011.

Dieser Artikel stammt von Dipl.-Jur. Matthias Niedzwicki und wurde im Oktober 2005 unter der Artikelnummer 10649 auf den Seiten von jurawelt.com publiziert. Die Adresse lautet www.jurawelt.com/aufsaeetze/10649.

schaftlichen Wert einer Baugenehmigung schrecken die Gebühren im Baurecht den Antragsteller (noch) nicht ab. Antragsteller, die keine wirtschaftlichen Absichten haben, sondern Naturschutzbelange verfolgen, werden nach dem UIG unangemessen hoch belastet. Die Freiheit vor finanzieller Belastung stellt aber die effektivste Umsetzung der UIR dar.