

Das Umweltinformationsrecht in Deutschland – *Stand und offene Rechtsfragen*

Univ.-Prof. Dr. Annette Guckelberger

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Universität des Saarlandes





Historie

- **UI-Richtlinie 90/313/EWG**
 - Umsetzungsfrist: 31.12.1992
 - gewährt *voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen*
- **erst im Juli 1994 verspätet umgesetzt!**
 - Grund: Abkehr vom deutschen Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit
- **Nachbesserung 2001, weil teilweise zu eng umgesetzt**



- **Europäische Gemeinschaft und Deutschland sind Vertragsparteien der Aarhus-Konvention mit Regelungen in Art. 4, 5 AK über Umweltinformationen**
 - Ablösung der bisherigen UI-Richtlinie durch *weitergehende Richtlinie 2003/4/EG*
 - Umsetzungsfrist: 14.2.2005
- **vom Bund fristgemäß umgesetzt**, allerdings beschränkt er sich aus Gründen der Gesetzgebungskompetenz auf den Zugang zu informationspflichtigen Stellen des Bundes
- **Länder = für ihren Bereich in Verzug!**



unterschiedliche Regelungstechniken der Bundesländer

Baden-Württemberg

Umweltverwaltungs-
gesetz

Umweltinformations- gesetze

- a) **Vollgesetze**
- b) **Landes-UIG**, die
mehr oder minder
auf das UIG des
Bundes **verweisen**

Rheinland-Pfalz

Transparenzgesetz
(= UIG + IFG)



- **weitgehende Kongruenz** durch UI-Richtlinie zwischen Bundes- und Landesrecht
- **enge Transformation** der UI-Richtlinie ins nationale Recht
- Umweltinformationsrecht **ebnete Weg für das IFG des Bundes und vieler Bundesländer!**
- **Zerfaserung der Informationszugangsansprüche**



- **Unionsrecht: EuGH-Rechtsprechung** für nationales Recht von entscheidender Bedeutung
- Aufgrund **Aarhus-Konvention** ist auf **Völkerrechtskonformität** zu achten



§ 3 Abs. 1 S. 1 UIG

Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, **ohne ein rechtliches Interesse darlegen** zu müssen.

- **voraussetzungsloser Popularanspruch**
- **natürliche Personen** unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz
- **juristische Personen**, auch Konkurrenzunternehmen
- **organisatorisch hinreichend verfestigte Personenvereinigungen**
- **BVerwG: juristische Personen des öffentlichen Rechts**, sofern *vergleichbares Informationsbedürfnis wie Private* (z.B. Gemeinde)



Anspruchsgegenstand: „*Umweltinformationen*“

- **UI-Richtlinie:** in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form
- **EuGH:** kein Ausschluss bestimmter Behördentätigkeiten
- **Legaldefinition in § 2 Abs. 3 UIG**
- **BVerwG:** weite Auslegung der Legaldefinition
 - **kein unmittelbarer Zusammenhang** der Daten zur Umwelt notwendig
 - nicht nur solche Unterlagen, welche Aussagen auf eine bestimmte Maßnahme agglomerieren und einen Umweltbezug aufweisen



Beispiele:

- Behördenentscheidungen zur Umsetzung von Umweltvorschriften
- Stellungnahmen von Behörden oder Privaten in Zulassungsverfahren
- Daten zur Erstellung der Berechnung des Lärminderungsnutzens
- Daten über Umweltsubventionen
- Daten über die Finanzierung eines Vorhabens/wirtschaftliche Analysen
- Informationen hinsichtlich der zulässigen Höchstmenge an Rückständen in Lebensmitteln im Zusammenhang mit der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels



Anspruchsgegner: § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG

- **Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung**
 - unabhängig von Zuordnung zum Umweltsektor
 - unabhängig von der jeweiligen Handlungsform
- **Funktionale Betrachtung, daher keine Erfassung**
 - **Rechtsprechung**
 - **Gesetzgebung** [**EuGH**: enges Verständnis = nur förmliche Gesetze und nur für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens]
 - (!) Rechnungshof** unterfällt nicht diesen Ausnahmen
 - (P) Einzelne Ausschüsse des Bundestages**
 - z.B. Petitionsausschuss
 - z.B. Untersuchungsausschuss



Anspruchsgegner: § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG

- **natürliche und juristische Personen des Privatrechts**, soweit sie...

**... öffentliche Aufgaben bzw.
öffentliche Dienstleistungen
erbringen,**

d. h. Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i.S.v. Art. 14, 106 AEUV

[(+), bei DB Netz AG wegen Gewährleistungsverantwortung des Bundes],

die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen



... der Kontrolle durch den Bund oder einer unter seiner Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts **unterliegen**

→ siehe Erläuterung in **§ 2 Abs. 2 UIG**



Offene Fragen:

- Wann liegt ein **Zusammenhang zur Umwelt** noch bzw. nicht mehr vor?
 - Tätigkeitsschwerpunkt nicht erforderlich
 - rein zufällige Berührung ungenügend
- Wurde das **Kontrollerfordernis** zu eng ins nationale Recht umgesetzt?
- Zuordnung von **Beliehenen**?
 - m.E. zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG



Ablehnungsgründe zum Schutz...

... öffentlicher Belange (§ 8 UIG)

... sonstiger Belange (§ 9 UIG)

- allesamt **eng auszulegen** und **anzuwenden**
- grds. **Abwägung im Einzelfall** mit öffentlichem Bekanntgabeinteresse
- **EuGH**: Ablehnungsgründe dürfen in die Abwägung **kumuliert eingestellt werden**



Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 1 UIG

- nur wenn die Bekanntgabe **nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut „hätte“**
 - **Prognose**
 - Kein sicherer Nachweis, keine theoretische Möglichkeit
 - ernsthafte und konkrete Gefährdung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit



§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG

internationale Beziehungen

(P) Zugang zu Informationen hinsichtlich Vertragsverletzungsverfahren

- **Literatur** bejaht zum Teil Zugang
- **BVerwG**: Vertrauensverhältnis zur Europäischen Union, grundsätzlich Konsultation, Beurteilungsspielraum der Bundesregierung nachteilige Auswirkungen
- **österreichische Entscheidung**: folgt BVerwG, verlangt aber Durchführung eines Konsultationsverfahrens

bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit

= enger als im allgemeinen Polizeirecht

genauer Bedeutungsinhalt umstritten

→ **Individualrechtsgüter?**

→ **alle Straftaten?**



§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG:

Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen

- Aufgrund Verwendung des Plurals: auch Beratungen **zwischen verschiedenen Stellen**
 - Übernahme des **unionsrechtlichen Ablehnungsgrunds** und zugleich **Bestimmung der Vertraulichkeit**, soweit nicht besonders geregelt
- (P) vorrangige Sonderregelung zur Vertraulichkeit in GeschO?**
- nur Beratungsprozess, d.h. **nicht Beratungsgegenstand** und **Beratungsergebnis**
 - **Rspr.:** Ablehnungsgrund entfällt nicht automatisch bei Beratungsende → Prognose, ob nachträgliches Bekanntwerden den Beratungsprozess ernsthaft und konkret gefährdet
→ **Lit.: enge Handhabung, nur bei außergewöhnlichen Umständen**



§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG: offensichtlicher Antragsmissbrauch

behördenbezogen

= zur Bindung der Arbeitskraft der Behörde

→ dafür reicht allein der Umfang oder die Komplexität der Angelegenheit nicht aus, siehe § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 UIG

→ z.B. querulatorischer Antrag

verwendungsbezogen

= aus Gründen, die dem Umweltschutz überhaupt nicht dienen

→ alleiniger Verweis auf Lobbyismus, kritische Haltung oder Konkurrenz reicht nicht aus

→ z.B. Industriespionage

(P) Reicht die Erleichterung der Begehung von Straftaten als Nebenzweck?



§ 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG: interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle

- nur innerhalb derselben Stelle
- hinsichtlich Verwaltungs-/Organisationsabläufen, politischen Bewertungen, Abwägungen oder Einschätzungen
- **Rspr. der OVG:** Tendenz zur zeitlichen Begrenzung auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses



§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG

- **Material, das gerade vervollständigt wird**
- **noch nicht abgeschlossene Schriftstücke**
 - a) erst mit Freigabe Verlust des Entwurfscharakters
 - b) wenn nicht mehr geändert werden soll
- **noch nicht aufbereitete Daten**

(!) kein Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als eigenständiger, ungeschriebener Ablehnungsgrund



Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 UIG

§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG

- Offenbarung **personenbezogener Daten**
 - Informationen über eine identifizierte oder identifizierbare **natürliche (≠ juristische) Person**
 - **Beispiele:** Eigentümer eines Altlastengrundstücks, Empfänger von Subventionen
- **Interessen der Betroffenen würden durch die Offenbarung der personenbezogenen Daten erheblich beeinträchtigt: str., ob generell gegeben oder zusätzliche Einschränkung**



§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG

- Rechte am geistigen Eigentum, **insbesondere Urheberrecht**
= Sprachwerke, Schriftwerke, Computerprogramme, Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art, wie Zeichnungen, Pläne, sofern **persönliche geistige Schöpfung, § 2 Abs. 2 UrhG**
 - aufgrund Gedankenformung oder -führung,
 - aufgrund der Form und Art der Sammlung, Einteilung, Anordnung von Dargebotenem
- **i.d.R. (-)** bei allgemeinen Antragsunterlagen
- **ausnahmsweise denkbar** bei Gutachten, Plänen überdurchschnittlicher individueller Eigenart, sofern keine Zustimmung zur Veröffentlichung vorliegt



§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG

Betriebsgeheimnisse
(= technisches Wissen)

Geschäftsgeheimnisse
(= kaufmännisches Wissen)

- alle auf ein **Unternehmen bezogenen** Tatsachen, Umstände und Vorgänge
- **nicht offenkundig**, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich („unter Kontrolle“)
- **Geheimhaltungswille**
- **berechtigtes Interesse des Rechtsträgers an der Nichtverbreitung**
 - **i.d.R. (-)** bei abgeschlossenen Vorgängen
 - **(-)** bei Veröffentlichungspflichten
- es reicht, wenn eine Veröffentlichung **Rückschlüsse** auf derartige Geheimnisse zulässt



Können sich staatlich beherrschte Unternehmen auf § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG berufen?

(-)

kein Berufen auf Grundrechte
möglich

(+)

**Rspr.: Gesetzestext ohne
Einschränkung,
so auch bei UWG/IFG**

- BVerfG argumentiert mit dem Art. 87e, 87f GG immanenten Ziel auf wirtschaftlich erfolgreiches Handeln
- aber nur, wenn sie vergleichbar privater Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen



Richtlinie (EU) 2016/943

→ bis zum **9. Juni 2018** in nationales Recht umzusetzen

Art. 2 Nr. 1 → „Geschäftsgeheimnis“

- in dem Sinne **geheim**, dass sie weder in ihrer Gesamtheit noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne weiteres zugänglich sind
- von **kommerziellem** Wert, da geheim
- Gegenstand von den Umständen entsprechenden **angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen** durch diejenige Person, die die rechtmäßige Kontrolle über die Information besitzt



Art. 2 Nr. 1 Richtlinie (EU) 2016/943 → „Geschäftsgeheimnis“

= dreigliedriger Begriff mit weniger wertenden Zuschreibungen
→ für Zivilrecht konzipiert

(P) Transfer ins öffentliche Recht bzw. Umweltinformationsrecht?

(+)

→ Kennzeichnung, § 9 Abs. 1 S. 4 UIG
→ **Beibehaltung Einheitlichkeit**

(-)

„angemessene
Sicherheitsmaßnahmen durch
Inhaber“ passt nicht

Art. 4 Abs. 2 lit. d UI-Richtlinie:
..., um berechnigte wirtschaftliche
Interessen zu schützen



...wenn Ablehnungsgrund (+), trotzdem Informationszugang, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

= Notwendigkeit der Abwägung im konkreten Einzelfall

Ablehnungsgrund



Bekanntgabeinteresse

→ Wertungen des UIG

→ überwiegt nur, wenn es über das allgemeine Informationsinteresse hinausgeht (z.B. bei Presse)



Gegenausnahme bei § 8 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2-4 und § 9 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1+3 UIG

- = **stets** Zugang zu **Umweltinformationen über Emissionen**
- **BVerwG** legt korrespondierend zu Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie und Art. 3 Nr. 4 IE-Richtlinie aus
 - Informationen über die **aus einer Anlage** in die Umgebung gelangenden Stoffe sind **nicht vertraulich**
 - Angaben über Vorgänge **in der Anlage** sind **keine Emissionen**



EuGH, Urt. v. 23.11.2016, Rs. C-442/14

- Angesichts der Ziele der UI-Richtlinie ist der Begriff „Informationen über Emissionen“ **weit auszulegen**.
- Es ist nicht zwischen „**Emissionen**“, „**Ableitungen**“ und „**Freisetzen**“ zu unterscheiden, da dies kaum praktikabel und künstlich wäre.
- **keine Begrenzung auf Emissionen aus Industrieanlagen**
 - Informationen über Emissionen aus anderen Quellen, wie durch Anwendung von Pflanzenschutz- bzw. Biozidprodukten, für den Umweltschutz genauso bedeutsam



- aber Beschränkung auf Informationen über Emissionen, die unter normalen oder realistischen Arbeitsbedingungen tatsächlich stattfinden oder vorhersehbar sind
≠ bloß hypothetisch
- auch Zugang zu Informationen über die mehr oder weniger langfristigen Folgen dieser Emissionen auf den Zustand der Umwelt
- selbst wenn aus (Semi-)Feldstudien, Laboruntersuchungen oder Translokationsstudien



Fazit:

- Die UI-Richtlinie verbessert den Zugang zu Umweltinformationen deutlich.
- Trotz des Ablaufs von 25 Jahren sind noch nicht alle Fragen geklärt.
- Kontrollkriterium bei privaten informationspflichtigen Stellen in § 2 Abs. 2 UIG richtig umgesetzt?
- Probleme vor allem hinsichtlich der richtigen Rechtsanwendung des Umweltinformationsrechts im Einzelfall
- Kohärenz zu anderen Rechtsgebieten



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!