

Gefördert von



**Umwelt
Bundesamt**

Prof. Dr. Annette Guckelberger Universität des Saarlandes

Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen

Ausgangssituation

1. Die bis zum 31.12.1992 in nationales Recht umzusetzende UI-Richtlinie 90/313/EWG mit ihrem voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen wurde in Deutschland 1994 verspätet durch Erlass des Umweltinformationsgesetzes des Bundes umgesetzt. Die zögerliche Haltung lässt sich mit der Abkehr von dem in Deutschland vorherrschenden Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit erklären. Außerdem musste das UIG im Jahr 2001 aufgrund von Beanstandungen des EuGH nachgebessert werden.

2. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die damalige Europäische Gemeinschaft sind Vertragsparteien der Aarhus-Konvention (nachfolgend AK), die in Art. 4, 5 Regelungen über Umweltinformationen enthält. Infolgedessen wurde die UI-Richtlinie 90/313/EWG durch die weitergehende UI-Richtlinie 2003/4/EG abgelöst. Der Bund hat diese durch das nunmehr auf informationspflichtige Stellen des Bundes beschränkte UIG Bund gerade noch rechtzeitig umgesetzt. Infolgedessen waren die Bundesländer für ihren Bereich mit der Umsetzung der UI-Richtlinie in Verzug. Obwohl die UI-Richtlinie zu einer weitgehenden Konvergenz der Regelungen führt, sind auf Landesebene unterschiedliche Regelungstechniken anzutreffen. In der Mehrzahl der Bundesländer gibt es eigenständige Umweltinformationsgesetze, die entweder Vollgesetze sind oder mehr bzw. minder stark auf das UIG Bund verweisen. In Baden-Württemberg wird der Zugang zu Umweltinformationen im Umweltverwaltungsgesetz geregelt. Rheinland-Pfalz hat in seinem Transparenzgesetz die Regelungen des Zugangs zu Umweltinformationen und zu amtlichen Informationen zusammengefasst.

3. Die UI-Richtlinie wurde eng ins nationale Recht überführt. Dennoch hat das Umweltinformationsrecht eine durchschlagende Wirkung entfaltet, indem es den Weg für den Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und vieler Bundesländer ebnete. Die in Deutschland auszumachende Zerfaserung der Informationszugangsansprüche und damit verbundene Unübersichtlichkeit erschwert deren Gebrauch sowie die Rechtsanwendung.

4. Aufgrund des unionsrechtlichen Hintergrunds des Umweltinformationsrechts ist die EuGH-Rechtsprechung für das nationale Recht von entscheidender Bedeutung. Auch nach einem Vierteljahrhundert hat die Rechtsprechung noch nicht alle Fragen im Bereich des Umweltinformationsrechts geklärt (s. 2016/17: drei Entscheidungen des BVerwG zum UIG Bund; EuGH konkretisiert 2016 Begriffe „Umweltinformationen“ und „Emissionen“ in UI-Richtlinie).



Popularanspruch

5. Nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Dabei handelt es sich um einen voraussetzungslosen Popularanspruch. Anspruchsberechtigt sind natürliche Personen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz, juristische Personen (auch Konkurrenzunternehmen) sowie organisatorisch hinreichend verfestigte Personenvereinigungen. Erst vor kurzem stellte das BVerwG nochmals klar, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts ebenfalls anspruchsberechtigt sind, sofern sie ein vergleichbares Informationsbedürfnis wie Private haben (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15).

Umweltinformationen

6. Der Popularanspruch bezieht sich auf Umweltinformationen, die in § 2 Abs. 3 UIG legaldefiniert werden. Nach dem EuGH hat der Unionsgesetzgeber diese so umschrieben, dass keine bestimmten Behördentätigkeiten von vornherein ausgeschlossen wurden. Außerdem können sie gem. Art. 2 Nr. 1 UI-Richtlinie von „schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form“ sein. Daran anknüpfend legt das BVerwG den Anspruchsgegenstand weit aus. Da § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG „alle“ Daten „über“ Maßnahmen oder Tätigkeiten mit einem Umweltbezug erfasst, muss sich allein die jeweilige Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Faktoren auswirken / wahrscheinlich auswirken können. Ein unmittelbarer Zusammenhang der Daten mit der Umwelt ist nicht erforderlich. Das BVerwG lehnte die Auffassung ab, dass nicht sämtliche Grundlagen einer Planung, sondern erst solche Unterlagen Umweltinformationen sein können, die auf diese Grundlagen aufbauend die darin enthaltenen Aussagen auf eine konkret geplante Maßnahme agglomerieren und einen Bezug zur Umwelt aufweisen (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15).

7. Als Beispiele für Umweltinformationen sind zu nennen: Behördenentscheidungen in Umsetzung von Umweltvorschriften, Stellungnahmen von Behörden oder Privaten in Zulassungsverfahren, Daten für die Erstellung der Berechnung des Lärminderungsnutzens, über vergebene Umweltsubventionen, über die Finanzierung eines Vorhabens, Daten hinsichtlich der zulässigen Höchstmenge von Rückständen in Lebensmitteln im Zusammenhang mit der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels.

Anspruchsgegner

8. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG sind die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung informationspflichtig unabhängig von der Zugehörigkeit zum Umweltsektor oder der gewählten Handlungsform. Es ist eine funktionale Betrachtung vorzunehmen, da Gerichte des Bundes ausgeklammert werden, „soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen“ sowie oberste Bundesbehörden, „soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden“. EuGH, Urt. v. 18.7.2013 – Rs. C-515/11: Unter Gesetzgebung fallen nur förmliche Gesetze und nicht Rechtsverordnungen; Informationszugang nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens. Unklarheiten bestehen hinsichtlich der Zuordnung von



Ausschüssen des Bundestags, z. B. Petitions- und Untersuchungsausschuss.

9. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts informationspflichtig, soweit sie (1.) öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, und dabei (2.) der Kontrolle des Bundes oder einer unter seiner Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen, s. dazu näher § 2 Abs. 2 UIG. BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15: Soweit die DB Netz AG mit der Planung und dem Bau von Schienenwegen befasst ist, stellt diese Tätigkeit sowohl eine Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als auch eine Erbringung öffentlicher Dienstleistungen i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG dar. Unter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Art. 14, 106 Abs. 2 AEUV zu verstehen. Der Bund trägt nach Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG die Gesamtwahrleistungsverantwortung für das Schienennetz und den Schienenwegbau als Daseinsvorsorgeaufgabe, die über die Anteilsmehrheit des Bundes nach Art. 87e Abs. 3 S. 3 GG wahrgenommen wird. Der Bau von Schienenwegen hat typischerweise Auswirkungen auf die Umwelt. Dass das Kriterium der Beherrschung mit seiner Anknüpfung an die eigentumsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse nicht auf die konkreten Einwirkungsbefugnisse, sondern die Gesamtverantwortung für das Unternehmen abstellt, ist unbedenklich. Probleme bzw. offene Fragen: - Wann liegt ein Zusammenhang zur Umwelt noch bzw. nicht mehr vor? - Wurde das Kontrollerfordernis angesichts des weiten Verständnisses des EuGH zu eng umgesetzt? - Zuordnung der Beliehenen zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 UIG? Zuordnung ist deswegen von Bedeutung, da nur bei Nr. 2 eine Einschränkung durch das Erfordernis des Zusammenhangs zur Umwelt erfolgt! Meines Erachtens ist Zuordnung zu Nr. 1 richtig.

3

Ablehnungsgründe

10. Der Zugang zu Umweltinformationen kann zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG) und zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG) abgelehnt werden. Die Ablehnungsgründe sind allesamt eng auszulegen und setzen sich nicht durch, sofern in der Abwägung das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information überwiegt. Nach dem EuGH dürfen Ablehnungsgründe kumuliert in die Abwägung eingestellt werden (EuGH, Urt. v. 28.7.2011 – C71/10). Da die Ablehnungsgründe auch auf die Arbeitsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle Rücksicht nehmen, hält das BVerwG diese nicht zur vorsorglichen und ggf. aufwendigen materiell-rechtlichen Prüfung aller Ablehnungsgründe für verpflichtet (BVerwG, Urt. v. 28.7.2016 – 7 C 7/17).

11. Die Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 1 UIG greifen nur, wenn das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die einzelnen Schutzgüter hätte. Dazu bedarf es einer Prognose, dass eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts hinreichend wahrscheinlich ist. Das BVerwG entschied allerdings in Bezug auf das IFG, dass diese Einschätzung insbesondere bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtung ermöglichen, auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen kann, aber auf keinen Fall in eine Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der informationspflichtigen Stelle münden darf (BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1/12).



a) § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG schützt neben der Verteidigung (Var. 2) die internationalen Beziehungen (Var. 1). Während die Literatur zum Teil die Einschlägigkeit dieses Ablehnungsgrunds hinsichtlich des Zugangs zu Unterlagen aus einem Vertragsverletzungsverfahren verneint, fallen nach BVerwG, Urt. v. 29.6.2016 – 7 C 32/15, auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union unter die internationalen Beziehungen. Nach seiner Ansicht ist „grundsätzlich“ das vom Unionsrecht vorgegebene Konsultationsverfahren zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission zur Ermöglichung einer Entscheidung durchzuführen. Parallel zum IFG geht das BVerwG von einem Beurteilungsspielraum der informationspflichtigen Stelle hinsichtlich der nachteiligen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen aus. In einer österreichischen Entscheidung wird dem BVerwG beige-pflichtet, aber von der Notwendigkeit der Konsultation der EU-Kommission ausgegangen. Die dritte Variante bezieht sich auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Schon die Formulierung führt vor Augen, dass der Begriff enger als im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zu verstehen ist. Ein Blick auf das Schrifttum zeigt jedoch, dass es ganz unterschiedliche Vorstellungen über den Inhalt der „bedeutsamen Schutzgüter“ gibt (überwiegende Bejahung auch hinsichtlich Individualrechtsgütern; strittig, ob bei allen Straftaten).

b) § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG schützt die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen und will einen unbefangenen sowie freien Meinungs-austausch ermöglichen. Mit dieser Regelung wird nicht nur der unionsrechtliche Ablehnungsgrund ins nationale Recht implementiert. Vielmehr ergibt sich daraus auch die Vertraulichkeit der Beratungen, soweit sich dies nicht bereits aus anderen Bestimmungen ergibt (BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 C 7/12). Noch nicht abschließend geklärt ist, ob Geschäftsordnungen vorrangige Regelungen zur Vertraulichkeit der Beratungen enthalten können. Der Ablehnungsgrund bezieht sich nicht auf den Beratungsgegenstand und auf das Beratungsergebnis. Nach BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 C 7/12, beschränkt sich der Ablehnungsgrund zeitlich nicht auf laufende Beratungen. „Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet.“ Stimmen in der Literatur plädieren für eine enge Handhabung (nur bei außergewöhnlichen Umständen).

c) § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG bezieht sich auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens (Achtung: nicht Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO, nicht mehr nach Ende des Gerichtsverfahrens, während der Dauer des Gerichtsverfahrens auch hinsichtlich Informationen vor dessen Beginn), den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen.

12. Die Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 2 UIG unterscheiden sich dahingehend von denen des Absatzes 1, dass es keiner Prüfung nachteiliger Auswirkungen bedarf.

a) § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG betrifft offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge. Nach BVerwG, Urt. v. 28.7.2016 – 7 C 7/14, durfte der deutsche Gesetzgeber den Ablehnungsgrund enger als notwendig (in anderen Sprachfassungen ist von einer unzumutbaren oder unangemessenen Antragstellung die Rede) umsetzen (wobei der EuGH m. E. im Streitfall durchaus die engeren Sprachfassungen bevorzugen könnte). Das Wort „missbräuchlich“ beinhaltet ein subjektives, auf die Zielsetzung des Antrags abstellendes Element (BVerwG, Urt. v. 28.7.2016 – 7 C 7/14). Die Rechtsprechung unterscheidet regelmäßig zwischen behördenbezogenem und verwendungsbezogenem Missbrauch (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15). Ziel des behördenbezogenen Missbrauchs ist die Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit und -effektivität der Behörde (z. B. bei einem querulatorischen Antrag). Allein der Umfang oder die Komplexität der Angelegenheit reicht dafür nicht aus, s. § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 UIG. Beim verwendungsbezogenen Missbrauch wird der Antrag zu vom UIG nicht gedeckten Zwecken gestellt (z. B. Industriespionage). Angesichts des Offensichtlichkeitskriteriums kommt dieser Ablehnungsgrund selten erfolgreich zur Anwendung. Problem: Reicht die Erleichterung von Straftaten als Nebenzweck? b) Über § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG werden interne Mitteilungen informationspflichtiger Stellen geschützt. Aufgrund einer engen Auslegung dieses Ablehnungsgrunds unter Heranziehung der Historie fallen darunter keine Mitteilungen zwischen zwei verschiedenen Stellen, sondern nur solche im Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle (BVerwG, Urt. v. 2.8.2012 – 7 C 7/12). Nach dem OVG Münster, Urt. v. 30.8.2016 – 15 A 2024/13, werden von diesem Ablehnungsgrund keine Fakten, aber Verwaltungs- bzw. Organisationsabläufe oder politische Bewertungen, Abwägungen oder Einschätzungen erfasst. Außerdem neigt die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur zeitlichen Beschränkung dieses Ablehnungsgrunds auf den behördlichen Entscheidungsprozess (Parallele zu § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG).

c) § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG betrifft das Zugänglichmachen (Var. 1) von Material, das gerade vervollständigt wird, (Var. 2) von noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder (Var. 3) noch nicht aufbereiteter Daten. Nach zutreffender, aber nicht unumstrittener Ansicht verliert ein Schriftstück nicht erst mit seiner Freigabeerklärung seinen Entwurfscharakter, sondern wenn es nicht mehr geändert werden soll. Den Ablehnungsgründen ist eine objektivierende Sichtweise zugrunde zu legen.

d) Angesichts der abschließenden Aufzählung der Ablehnungsgründe gibt es keinen ungeschriebenen Ablehnungsgrund des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.

13. In § 9 Abs. 1 UIG werden Ablehnungsgründe zum Schutz vornehmlich privater Belange geregelt.

a) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG erfasst Konstellationen, in denen durch das Bekanntgeben der Information personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen des Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Sowohl nach Art. 4 Abs. 2 lit. f UI-Richtlinie als auch Erwägungsgrund 14 EU-DSGVO können sich juristische Personen nicht auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten berufen (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, argumentierte dagegen in Bezug auf die DB Netz AG, staatlich beherrschte Unternehmen könnten sich nicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen). Nach Art. 4 Nr. 1 EU-DSGVO sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen (z. B. Eigentümer eines Altlastengrundstücks, Empfänger von Subventionen). Streitig ist, ob das Merkmal der erheblichen Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen gleichsam automatisch zu bejahen ist (dann Gewichtung im Rahmen der Abwägung) oder eine zusätzliche Einschränkung beinhaltet (hinsichtlich der Aussagekraft der Informationen).

b) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG bezweckt den Schutz der Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte. Gem. § 2 Abs. 2 UrhG sind urheberrechtlich geschützte Werke nur persönlich geistige Schöpfungen. Diese kann aus der Gedankenformung und -führung, aber auch der Form und Art der Sammlung, der Einteilung und Anordnung von Dargebotenem herrühren. Hierzu bedarf es einer Einzelfallprüfung. Nach OVG Münster, Urt. v. 24.11.2017 – 15 A 690/16, beinhalten allgemeine Antragsunterlagen in aller Regel keine derartige persönlich geistige Schöpfung. Ausnahme: Sachverständigengutachten, Pläne, Ausarbeitungen überdurchschnittlicher individueller Eigenart. Ist Letzteres der Fall, ist immer noch zu klären, ob und inwieweit der Urheber der Veröffentlichung seines Werks zugestimmt hat. Nach nicht unumstrittener Ansicht werden behördliche Urheberrechte vom UIG verdrängt (zum IFG BVerwG, Urt. v. 25.6.2015 – 7 C 1/14).

c) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG bezweckt den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und trägt dem Schutz der dahinter stehenden Grundrechte Rechnung. Dieser Ablehnungsgrund hat eine große Praxisrelevanz. Während Betriebsgeheimnisse vornehmlich technisches Wissen umfassen, geht es bei den Geschäftsgeheimnissen um kaufmännisches Wissen (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15). Nach ständiger Rechtsprechung sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind. Der Rechtsträger muss über einen entsprechenden Geheimhaltungswillen verfügen und an der Nichtverbreitung der Information ein berechtigtes Interesse haben. Das ist der Fall, wenn die Offenlegung der Information den Konkurrenten exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen zugänglich macht und die Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens nachteilig beeinflussen kann (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15).

Dabei wird es nach überwiegender Meinung als ausreichend erachtet, wenn die Bekanntgabe der Information Rückschlüsse auf derartige Geheimnisse zulässt. Das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses kann von den Gerichten vollständig überprüft werden (kein Beurteilungsspielraum). Umstritten war, ob sich juristische Personen des öffentlichen Rechts oder staatlich beherrschte Unternehmen auf diesen Ablehnungsgrund berufen können.

Teile der Literatur lehnten dies aufgrund deren mangelnden Grundrechtsschutzes ab. Das BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, bejahte dies angesichts des uneingeschränkten Gesetzeswortlauts sowie der Auslegung dieser Begrifflichkeiten in anderen Rechtsgebieten (UWG, IFG). Auch das BVerfG, Urt. v. 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 Rn. 282, bejahte einen solchen Geheimnisschutz gegenüber dem Frage- und Auskunftsrecht des Parlaments, da die in Art. 87e, 87f GG genannten Unternehmen sonst nicht mit dem Ziel wirtschaftlich erfolgreichen Handelns am Markt teilnehmen könnten und bei diesen Unternehmen nicht unerhebliche fiskalische Interessen im Raum stünden. Die bis zum 9.6.2018 in nationales Recht umzusetzende Richtlinie (EU) 2016/943 enthält eine vom nationalen Begriffsverständnis etwas abweichende Legaldefinition des Geschäftsgeheimnisses. Darunter sind nach Art. 2 Nr. 1 alle Informationen zu verstehen, die a) in dem Sinne geheim sind, 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, b) sie von kommerziellem Wert sind, weil sie geheim sind, und c) Gegenstand von den Umständen entsprechenden angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch die Person sind, die die rechtmäßige Kontrolle über die Informationen besitzt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit dieser dreigliedrige, auf das Zivilrecht zugeschnittene Begriff auf das Öffentliche Recht und das Umweltinformationsrecht übertragen wird.

Abwägung Ablehnungsgrund – Informationsinteresse

14. Allein das Vorliegen eines Ablehnungsgrunds bzw. mehrerer Ablehnungsgründe reicht für die Verweigerung des Informationszugangs nicht aus. Denn die Ablehnung darf nicht erfolgen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Für ein solches überwiegendes öffentliches Bekanntgabeinteresse muss mit dem Antrag ein Interesse verfolgt werden, das über das Umweltinformationszugangsanträgen immanente allgemeine Interesse hinausgeht (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15). Erforderlich ist eine Abwägung zwischen dem Ablehnungsgrund und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe im Einzelfall.

15. In den Fällen des § 8 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2–4 und des § 9 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1, 3 UIG kann ein Zugang zu Informationen über Emissionen nicht abgelehnt werden (§ 8 Abs. 1 S. 2, § 9 Abs. 1 S. 2 UIG). Dogmatisch handelt es sich dabei um eine Rückausnahme von der Ausnahme mit der Folge des allgemeinen Informationszugangs.



Unter Rekurs auf die Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 5 IVURichtlinie und Art. 3 Nr. 4 IE-Richtlinie judizierte das BVerwG, dass unter den Begriff der Informationen über Emissionen nicht Informationen über Vorgänge innerhalb einer emittierenden Anlage fallen, durch die die später in die Umwelt abgegebenen Stoffe entstehen oder deren Zusammensetzung und Menge beeinflusst werden (BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2/09). Demgegenüber ließ sich der EuGH, Urt. v. 23.11.2016 – Rs. C-442/14, bei der Interpretation von dem Ziel der Ermöglichung eines weiten Informationszugangs leiten.

Er lehnte es ab, bei der Auslegung zwischen den Begriffen „Emission“, „Ableitungen“ und „Freisetzungen“ zu unterscheiden. Auch wäre es kontraproduktiv, den Begriff „Emissionen in die Umwelt“ auf Emissionen von bestimmten Industrieanlagen zu begrenzen. Informationen über Emissionen aus anderen Quellen, etwa aufgrund der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten, sind für den Umweltschutz genauso bedeutsam. Allerdings wird der Begriff auf solche Emissionen beschränkt, die nicht nur hypothetisch sind, d. h. auf tatsächliche oder vorhersehbare Emissionen des fraglichen Produkts oder Stoffes unter normalen oder realistischen Arbeitsbedingungen. Unter diesen Voraussetzungen ist auch der Zugang zu Informationen über die mehr oder weniger langfristigen Folgen dieser Emissionen auf den Zustand der Umwelt zu gewähren, unabhängig davon, ob diese aus (Semi-)Feldstudien, Laboruntersuchungen oder aus Translokationsstudien stammen.

Fazit

8

16. Die UI-Richtlinie hat den Zugang zu Umweltinformationen in Deutschland deutlich verbessert. Auch 25 Jahre nach Ablauf der ersten Umsetzungsfrist sind noch nicht alle Fragen geklärt. So stellt sich die Frage, ob das Kontrollkriterium bei privaten informationspflichtigen Stellen in § 2 Abs. 2 UIG unionsrechtskonform umgesetzt wurde. Heute stehen vor allem Probleme der richtigen Rechtsanwendung des Umweltinformationsrechts im Einzelfall im Vordergrund. Auch stellen sich Kohärenzprobleme des Umweltinformationsrechts zu anderen Rechtsgebieten.