

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über das Einsichtsrecht in Umweltakten (Akteneinsichtsrechtsgesetz — AERG)

A. Problem

Immer noch wird die Verwaltungstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland vom traditionellen Grundsatz der Geheimhaltung geprägt. Staatliches Handeln vollzieht sich im Geheimen. Bürgerinnen und Bürger haben keinen Zugang zu Informationen über Inhalt, Art und Umfang staatlichen Handelns, es sei denn, sie sind unmittelbare Beteiligte an einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren. Dies hat vor allem im Bereich der Umweltverwaltung gravierende Folgen zu Lasten der Allgemeinheit. Viele Skandale in der letzten Zeit haben gezeigt, daß Unternehmen oft jahrelang ungehindert und mit Wissen der Behörden Boden, Luft und Wasser verseuchen. Obwohl sich Art und Umfang von Umweltgefährdungen und -beeinträchtigungen oft ohne weiteres aus den Akten der Umweltverwaltung entnehmen lassen, erfährt die Öffentlichkeit — wenn überhaupt — erst dann davon, wenn die Schäden sichtbar und meist schon irreparabel geworden sind. Die Behörden der Umweltverwaltung sind nicht einmal bereit, ihre in den Umweltgesetzen gegebenen Befugnisse auszunutzen, um Umweltschäden zu vermeiden. Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht ist schon sprichwörtlich. Daran wird sich nichts ändern, solange die Tätigkeit der Umweltverwaltung nur von seiten der Produzenten, die ein Interesse an der möglichst billigen Benutzung der Umwelt für ihre Produktion haben und die als Beteiligte an Umweltverfahren Informationsmöglichkeiten haben, einsehbar und kontrollierbar ist, nicht aber von seiten der betroffenen Bevölkerung.

B. Lösung

Als erster Schritt zur Schaffung einer transparenten und demokratischen Verwaltung wird ein Akteneinsichtsrecht geschaffen, welches dem Einzelnen und der Allgemeinheit umfassende Informationsmöglichkeiten über Art und Ausmaß von schädlichen Umwelteinwirkungen und Gesundheits- und

Umweltgefährdungen gibt und dadurch die notwendigen Voraussetzungen für eine öffentliche Kontrolle der Umwelt schafft.

Das Gesetz regelt:

- einen Rechtsanspruch auf Einsicht in Umweltakten für jedermann, natürliche und juristische Personen, ohne Nachweis eines berechtigten Interesses oder Angabe des Verwendungszwecks;
- den Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei der Einsicht in Umweltakten;
- den Schutz des behördlichen Entscheidungsfindungsprozesses sowie der Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung;
- die Gewährung eines beschränkten Einsichtsrechtes, soweit die Geheimhaltung von Informationen erforderlich ist;
- das Verfahren der Akteneinsicht, um der an den Geheimhaltungsgrundsatz gewöhnten Behörde genaue Vorgaben zu machen;
- die Pflicht zur Veröffentlichung von Aktenordnungen und Aktenverzeichnissen zur Orientierung der Bürger und Bürgerinnen;
- die Veröffentlichung von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften;
- die Einsicht in besondere, auf Grund von Umweltvorschriften anzufertigende Verzeichnisse und Datensammlungen;
- die Anpassung von bestehenden Geheimhaltungsvorschriften in Umweltgesetzen an das AERG.

C. Alternativen

An Stelle eines bereichsspezifischen Akteneinsichtsrechtes in Umweltakten könnte auch in Anlehnung an den „freedom of information act“ in USA ein allgemeines Einsichtsrecht für alle Verwaltungsbereiche normiert werden. Angesichts der Dringlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes wurde hier aber die Lösung gewählt, durch eine bereichsspezifische Regelung zunächst das Einsichtsrecht in Umweltakten zu regeln.

D. Kosten

Die Einführung eines Einsichtsrechtes für jedermann in Umweltakten wird zunächst einen erhöhten Arbeitsaufwand bei den Behörden erfordern. Die Erfahrungen in anderen Staaten mit vergleichbaren Einsichtsrechten, insbesondere USA und Schweden, zeigen aber, daß dieser Aufwand zu bewältigen ist. Das Akteneinsichtsrecht und das daraus folgende neue Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung könnte sogar zu einer effektiveren, klareren und übersichtlicheren Struktur der Verwaltung führen und damit letztlich Kosten sparen.

Entwurf eines Gesetzes über das Einsichtsrecht in Umweltakten (Akteneinsichtsrechtsgesetz — AERG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein Einsichtsrecht in Umweltakten für jedermann umfassende Informationsmöglichkeiten für den einzelnen und die Allgemeinheit über Art und Ausmaß von Umwelteinwirkungen, über Gesundheits- und Umweltgefährdungen durch gefährliche Anlagen, Vorhaben und Stoffe sowie über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu schaffen, dadurch das umweltbedeutsame Handeln der Verwaltung durch die Öffentlichkeit kontrollierbar zu machen und dem Schutz der Umwelt zu dienen.

§ 2

Geltungsbereich des Gesetzes

(1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für die Behörden des Bundes und für die Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn diese Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen. Soweit ein Akteneinsichtsrecht in Umweltakten für jedermann nicht durch Landesgesetz eingeführt ist, gelten die Vorschriften dieses Gesetzes auch für Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen.

(2) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für Akten, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln nach Maßgabe von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie von Bau- und Planungsvorschriften geführt werden.

(3) Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften und Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von Absatz 2 sind die in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Bundesgesetze sowie die aufgrund dieser Gesetze ergangenen Rechtsverordnungen und die zur Durchführung dieser Gesetze erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten auch für Akten zur Vorbereitung von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften und für Akten zur Vorbereitung von aufgrund dieser Vorschriften ergehender Rechtsverordnungen und zur Vorbereitung von zur Durchführung dieser Vorschriften zu

erlassender allgemeiner Verwaltungsvorschriften.

(5) Umweltschutzvorschriften im Sinne von Absatz 4 sind Gesetze, die den Zweck haben, Menschen, Tiere und Pflanzen sowie Luft, Klima, Wasser und Boden vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Gesundheitsschutzvorschriften im Sinne von Absatz 4 sind Gesetze, die den Zweck haben, Menschen vor Gefahren durch Anlagen, die mit Rücksicht auf ihre Gefährlichkeit besonderen Regelungen unterworfen sind, zu schützen. Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von Absatz 4 sind Gesetze, die Planungen und sonstige Maßnahmen regeln, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird.

(6) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten auch für Akten, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln nach Maßgabe von Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts geführt werden, die Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften oder Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von Absatz 5 sind. Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die unter Satz 1 fallenden Normen.

§ 3

Begriffsbestimmung

(1) Akten im Sinne dieses Gesetzes sind alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen, insbesondere Schriftstücke, Magnetbänder, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten.

(2) Umweltakten im Sinne dieses Gesetzes sind die in § 2 Abs. 2, 4 und 6 genannten Akten.

(3) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

(4) Umweltbezogene Angaben im Sinne dieses Gesetzes sind sachbezogene Angaben technischer, naturwissenschaftlicher, statistischer, dokumentarischer, planerischer oder vergleichbarer Art über genehmigungspflichtige, anzeigepflichtige, anmeldepflichtige und überwachungsbedürftige Anlagen, Vorhaben und Stoffe oder über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen oder über den Zustand der Umwelt, über Umwelteinwirkungen und Umweltgefährdungen oder vergleichbare Angaben.

(5) Allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne dieses Gesetzes sind Vorschriften, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung generelle und ab-

strakte Regelungen für die einheitliche Anwendung materiellen Rechts enthalten.

ZWEITER ABSCHNITT

Recht auf Akteneinsicht

§ 4

Grundsatz der Akteneinsicht

(1) Jedermann hat nach Maßgabe dieses Gesetzes das Recht auf Einsicht in die bei einer Behörde geführten Umweltakten.

(2) Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich auch auf beigezogene und abgelegte Umweltakten.

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

(1) Das Recht auf Akteneinsicht besteht nicht, soweit durch die Akteneinsicht personenbezogene Daten offenbart werden und der Offenbarung schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen.

(2) Der Offenbarung personenbezogener Daten stehen schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht entgegen, soweit

1. umweltbezogene Angaben offenbart werden, die aufgrund ihrer Zuordnung zu einer bestimmten oder bestimmbarer Person zugleich personenbezogene Daten darstellen;
2. sich aus einer Umweltakte
 - a) die Tatsache der Beteiligung des Betroffenen an einem Verwaltungsverfahren (§ 13 Verwaltungsverfahrensgesetz),
 - b) die Tatsache, daß eine gesetzlich oder behördlich vorgeschriebene Erklärung abgegeben oder eine Anzeige, Anmeldung, Auskunft oder vergleichbare Mitteilung durch den Betroffenen gegenüber einer Behörde erfolgt ist,
 - c) die Tatsache von überwachender oder vergleichbarer Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Betroffenen,
 - d) die Tatsache, daß der Betroffene, Eigentümer, Pächter, Mieter oder Inhaber eines vergleichbaren Rechts ist,
 - e) die Tatsache, daß der Betroffene als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme abgegeben hat, ergibt;
3. sich aus einer Umweltakte die Mitwirkung eines bestimmten Amtsträgers an Verwaltungsvorgängen ergibt

und durch diese Angaben mit Ausnahme von

- Name,
- Titel, akademischem Grad,
- Geburtsdatum,

- Beruf, Branchen- oder Geschäftsbezeichnung,
- innerbetrieblicher Funktionsbezeichnung,
- Anschrift,
- Rufnummer

nicht zugleich weitere personenbezogene Daten offenbart werden. Satz 1 gilt auch dann, wenn der Betroffene im Rahmen eines Arbeits- oder Anstellungsverhältnisses oder als Vertreter oder Organ einer juristischen Person an einem Verwaltungsverfahren beteiligt ist, die Mitteilungen macht oder die Verwaltungstätigkeit gegenüber ihm in einer solchen Eigenschaft erfolgt.

(3) Andere als die in Absatz 2 genannten personenbezogenen Daten dürfen nur mit Zustimmung des Betroffenen offenbart werden.

(4) Beabsichtigt die Behörde, die Akteneinsicht aufgrund des Absatzes 1 zu verweigern, so hat sie dies dem Antragsteller mitzuteilen und, wenn dieser es beantragt, den Betroffenen aufzufordern, seine Zustimmung oder Ablehnung zu der begehrten Akteneinsicht zu erklären. Die Behörde hat dem Betroffenen eine Frist von zwei Wochen zur Abgabe der Erklärung zu setzen. Erklärt sich der Betroffene innerhalb der Frist nicht, gilt dies als Verweigerung der Zustimmung.

§ 6

Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(1) Das Recht auf Akteneinsicht besteht nicht, soweit durch die Akteneinsicht ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und der Offenbarung schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen. Ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ist nicht gegeben, wenn durch die Offenbarung kein oder nur ein unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entsteht.

(2) Der Offenbarung von wichtigen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen stehen schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht entgegen, soweit das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über Umwelteinwirkungen oder Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen besteht, die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen ausgehen oder ausgehen können. Dies gilt auch dann, wenn durch die Offenbarung mittelbar Rückschlüsse auf andere Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gewonnen werden können. Insbesondere stehen der Offenbarung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen schutzwürdige Belange nicht entgegen, wenn das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über vom Betroffenen angewandte Produktionsverfahren, die Art und Wirkungsweise der vom Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen oder die Art und Zusammensetzung vom Betroffenen hergestellter oder verwendeter Stoffe besteht und nur durch die Offenbarung dieser Angaben

- die Beurteilung von Gefahren und Risiken für die Umwelt, die von den angewandten Produktionsverfahren oder den hergestellten oder verwendeten Stoffen im Normalbetrieb oder im Störfall ausgehen oder
- die Beurteilung, ob die durch den Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen dem Stand der Technik entsprechen

möglich ist.

(3) Die Verweigerung der Akteneinsicht nach Absatz 1 ist nur zulässig, wenn

1. der Betroffene sich gegenüber der Behörde unter Kennzeichnung der geheimhaltungsbedürftigen Angaben auf die Schutzwürdigkeit des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses bereits vor dem Ersuchen auf Akteneinsicht berufen hat, es sei denn, daß die Angaben über das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der Behörde ohne Wissen des Betroffenen oder vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgeworden sind und
2. der Betroffene gegenüber der Behörde im einzelnen dargelegt und begründet hat, daß ihm durch die Offenbarung ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entsteht (Absatz 1) und daß kein nach Absatz 2 offenbarungspflichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt und
3. der Betroffene, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, eine ausführliche Darstellung über den Inhalt der geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen eingereicht hat und Einsicht in die Darstellung gewährt wird.

(4) Hält die Behörde die Kennzeichnung von Angaben als schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis für unberechtigt, so hat sie vor der Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht den Betroffenen zu hören.

(5) Durch Vereinbarung zwischen der Behörde und dem Betroffenen oder durch Zusicherung der Behörde gegenüber dem Betroffenen können keine über Absätze 1 bis 4 hinausgehenden Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts begründet werden.

§ 7

Schutz der Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung

(1) Das Akteneinsichtsrecht besteht nicht, soweit und solange der Erfolg eines anhängigen Verwaltungsverfahrens infolge eines vorzeitigen Bekanntwerdens des Akteninhalts vereitelt würde. Das gleiche gilt, soweit die Akten die unmittelbare Vorbereitung sowie den Inhalt einer Strafanzeige betreffen oder in anderer Weise der Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gefährdet werden könnte.

(2) Die zuständige Behörde kann die Akteneinsicht unter Berufung auf Absatz 1 nur für die Dauer von drei Monaten verweigern. Durch Entscheidung

der obersten Aufsichtsbehörde kann die Akteneinsicht für längstens ein weiteres Jahr verweigert werden.

§ 8

Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses

(1) Das Akteneinsichtsrecht besteht bis zum Abschluß eines Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Nicht der unmittelbaren Vorbereitung dienen die Ergebnisse der Beweiserhebung sowie Aktenvermerke, Berichte, Stellungnahmen, Gutachten und andere Aktenteile, soweit sie entscheidungserhebliche Tatsachen betreffen.

(2) Die Akten zur Vorbereitung von Berichten, Stellungnahmen, Gutachten, Analysen und ähnlichen Äußerungen sind erst mit deren Abschluß einsehbar. Sie gelten als abgeschlossen, sobald sie vom Verfasser unterschrieben sind.

(3) Die Akten zur Vorbereitung und Durchführung der Bauleitplanung sind einsehbar, sobald die Gemeinde den Beschluß, einen Bauleitplan aufzustellen, gefaßt hat. Für die Akten der Raumordnung und Landschaftsplanung sowie für die Akten zur Aufstellung der in § 20 genannten Pläne gilt Satz 1 entsprechend. Die Akten zur Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sind einsehbar, sobald die Gemeinde den Beginn der vorbereitenden Untersuchung beschlossen hat. Die Akten zur Durchführung der Flurbereinigung sind einsehbar, sobald die Anhörung der Beteiligten und Nebenbeteiligten begonnen hat.

(4) Die Akten zur Vorbereitung von Gesetzen sind einsehbar, sobald ein Entwurf fertiggestellt ist und dieser Dritten zur Unterrichtung, Stellungnahme oder Anhörung zugeleitet worden ist. Satz 1 gilt für Akten zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften entsprechend.

§ 9

Beschränktes Akteneinsichtsrecht

(1) Soweit nach §§ 5 bis 7 ein Akteneinsichtsrecht nicht gegeben ist, besteht ein Recht auf Einsicht in die Aktenteile, die nicht der Geheimhaltung unterliegen (beschränktes Akteneinsichtsrecht).

(2) Zur Gewährleistung des beschränkten Akteneinsichtsrechts sind die geheimhaltungsbedürftigen Angaben durch Schwärzung oder auf andere Weise unkenntlich zu machen.

(3) Kann die Geheimhaltung durch Maßnahmen nach Absatz 2 nicht gewährleistet werden, hat die Behörde die geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile abzutrennen. Dies kann sowohl durch Entnahme aus der Originalakte als auch durch Erstellung einer Ablichtung nur der nicht geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile erfolgen.

(4) Die Behörde hat Art und Umfang der Maßnahmen nach Absätzen 2 und 3 in den zugänglich zu machenden Aktenteilen deutlich zu vermerken.

(5) Soweit durch Maßnahmen nach Absätzen 2 oder 3 besondere Kosten entstehen, können diese nicht auf den Antragsteller abgewälzt werden.

§ 10

Informationsbeschaffungsrecht

Sofern aufgrund von Vorschriften nach § 2 Abs. 3, 5 und 6 bestimmte Personen zur Durchführung von Messungen, Beobachtungen oder Feststellungen oder zur Einrichtung, Führung und Aufbewahrung von Begleitscheinen, Nachweisbüchern, Liefer-scheinen oder ähnlichen Belegen und Aufzeichnungen verpflichtet sind, die der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen sind, ist jedermann be-rechtigt, von der Behörde zu fordern, daß diese ihr Recht auf Vorlage ausübt, um die Einsicht in diese Unterlagen entsprechend den §§ 4, 5, 6 und 9 zu ermöglichen.

DRITTER ABSCHNITT

Verfahren

§ 11

Zuständigkeit

Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde erfolgen.

§ 12

Antragstellung

(1) Die Akteneinsicht wird auf Antrag gewährt.

(2) Der Antrag soll bei der zuständigen Behörde gestellt werden, wenn diese dem Antragsteller be-kannt ist. Ist die angegangene Behörde nicht die zuständige Behörde, so hat sie die zuständige Be-hörde zu ermitteln und dem Antragsteller zu benen-nen.

(3) Im Antrag ist die betreffende Umweltakte zu beschreiben. Sofern dem Antragsteller Angaben zur hinreichenden Bestimmung einer Umweltakte feh-len, ist er durch die angegangene Behörde zu beraten und zu unterstützen.

§ 13

Form der Akteneinsicht

(1) Die Akteneinsicht erfolgt grundsätzlich in den Diensträumen der Behörde. Die Behörde ist ver-pflichtet, dem Antragsteller ausreichende räumli-che und sachliche Möglichkeiten zur Durchführung der Akteneinsicht zur Verfügung zu stellen.

(2) Die Anfertigung von Notizen ist gestattet.

(3) Auf Verlangen sind dem Antragsteller Ablich-tungen der Akten oder von Teilen derselben anzu-fertigen und zur Verfügung zu stellen. Soweit der Überlassung von Ablichtungen Urheberrechte ent-gegenstehen, ist der Berechtigte anzuhören. § 5 Abs. 4 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend. Kann eine Überlassung nicht erfolgen, ist der Antragsteller im ablehnenden Bescheid auf die Möglichkeiten nach Absätzen 1 und 2 hinzuweisen.

(4) Sofern berechtigterweise die Einsicht von Da-ten begehrt wird, die auf Magnetbändern oder an-deren Datenträgern der automatischen Datenverar-beitung gespeichert sind, ist dem Antragsteller ein lesbarer Ausdruck zu fertigen. Hiervon können Ab-lichtungen verlangt werden.

(5) Soweit ein Akteneinsichtsrecht besteht, kann neben oder an Stelle der Akteneinsicht mündliche Auskunft verlangt werden, sofern hierdurch nicht der Geschäftsgang der Behörde unzumutbar bela-stet wird. Ungeachtet von Satz 1 ist dem Berechtig-ten Auskunft über Umfang, Aufbau und Grundzüge der Akten zu erteilen.

§ 14

Zeitpunkt der Akteneinsicht

Die Akteneinsicht ist unverzüglich zu gewähren. Sofern hierdurch der Geschäftsgang der Behörde unzumutbar belastet wird, kann ein späterer Ter-min bestimmt werden, wobei die Akteneinsicht in diesem Fall spätestens vier Wochen nach Antrag-stellung zu gewähren ist.

§ 15

Bescheidungsfristen

(1) Der Antragsteller ist innerhalb von zwei Wo-chen zu bescheiden. Über einen Widerspruch ist in-nerhalb von drei Wochen zu entscheiden.

(2) Wird der Betroffene nach Maßgabe von § 5 Abs. 4 zur Erklärung aufgefordert, so hat die Be-hörde den Antragsteller vier Wochen, nachdem die-ser die Anhörung des Betroffenen beantragt hat, abschließend zu bescheiden.

(3) Wenn die Behörde nach Maßgabe von § 6 Abs. 4 den Betroffenen anhört, verlängern sich die Bescheidungsfristen nach Absatz 1 um drei Wo-chen.

§ 16

Begründungspflicht

(1) Die Verweigerung oder Beschränkung der Ak-teneinsicht ist schriftlich zu begründen. Ist der An-trag mündlich gestellt worden, gilt Satz 1 nur auf ausdrückliches Verlangen des Antragstellers.

(2) In der Begründung hat die Behörde, soweit dies ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürfti-gen Angaben möglich ist, den Akteninhalt mitzutei-len.

(3) Im Falle der Vorenthaltung der Einsicht hat die Behörde zu begründen, weshalb sie nicht von einer Maßnahme nach § 9 Abs. 2 Gebrauch gemacht hat.

(4) Lehnt die Behörde die Akteneinsicht unter Berufung auf §§ 7 oder 8 ab, hat sie dem Antragsteller mitzuteilen, zu welchem Zeitpunkt eine Einsichtnahme voraussichtlich erfolgen kann.

§ 17

Kosten

(1) Die Akteneinsicht ist gebührenfrei.

(2) Soweit auf Antrag des Einsichtbegehrenden Ablichtungen erstellt werden (§ 13 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2), können Gebühren erhoben werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Höhe der Gebühren näher zu bestimmen sowie Ausnahmen von der Gebührenpflicht zuzulassen. Die Gebühren dürfen nur zur Deckung der unmittelbar auf die Erstellung der Ablichtungen entfallenden Kosten erhoben werden. § 9 Abs. 5 bleibt unberührt. Ausnahmen können insbesondere zugelassen werden, wenn dies zur Vermeidung von Benachteiligungen geboten ist, weil die wirtschaftlichen Verhältnisse des Einsichtbegehrenden die Zahlung der Gebühren nicht erlauben oder wenn der Einsichtbegehrende ein gemeinnütziger Verein ist.

VIERTER ABSCHNITT

Veröffentlichungspflichten

§ 18

Aktenordnungen und Aktenverzeichnisse

Jede Behörde, die Umweltakten führt, hat Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Einsenderverzeichnisse, Tagebücher und andere Verzeichnisse, die geeignet sind, Aktenordnung und Aktenbestand der Behörde erkennen zu lassen, allgemein zugänglich zu machen.

§ 19

Verwaltungsvorschriften

(1) Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die zur Durchführung von Gesetzen nach § 2 Abs. 3 und 6 erlassen werden, sind innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten im Bundesanzeiger oder in den Amtsblättern der Ministerien zu veröffentlichen.

(2) Soweit solche Allgemeinen Verwaltungsvorschriften bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden, hat die Veröffentlichung gemäß Absatz 1 bis spätestens drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfolgen.

(3) Sonstige Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von Gesetzen nach § 2 Abs. 3 und 6 sind allgemein zugänglich zu machen.

§ 20

Besondere Veröffentlichungspflichten

(1) Emissionskataster (§ 46 BImSchG), Luftreinhaltepläne (§ 47 BImSchG), Abfallbeseitigungspläne (§ 6 AbfG), Abwasserbeseitigungspläne (§ 18 a Abs. 3 WHG), Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne (§ 36 WHG), Wasserbewirtschaftungspläne (§ 36 b WHG), und Forstliche Rahmenpläne (§ 7 Bundeswaldgesetz) sind zu veröffentlichen, Wasserbücher (§ 37 WHG) sind allgemein zugänglich zu machen.

(2) Die Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden, sind allgemein zugänglich zu machen.

FÜNFTER ABSCHNITT

Rechtsschutz bei Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht

§ 21

Untätigkeitsklage

Wird über einen Antrag auf Akteneinsicht oder einen Widerspruch gegen die Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht nicht innerhalb der Fristen des § 15 entschieden, so kann der Antragsteller Untätigkeitsklage erheben.

§ 22

Einstweilige Anordnung

Auf Antrag hat das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, durch einstweilige Anordnung über die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht zu entscheiden. Im übrigen bleibt § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung unberührt.

§ 23

Vorlage- und Begründungspflicht der Behörde

(1) Im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten über die Verpflichtung zur Gewährung von Akteneinsicht ist die Behörde zur Vorlage der Akten an das Gericht verpflichtet.

(2) Die oberste Aufsichtsbehörde kann abweichend von § 99 Abs. 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung die Vorlage von Akten oder Aktenteilen nur verweigern, wenn die Voraussetzungen von §§ 5, 6, 7 oder 8 vorliegen und die Behörde dem Gericht

1. eine ausführliche Begründung vorlegt, woraus sich nach ihrer Rechtsauffassung die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Akten oder Aktenteile ergibt und

2. im Falle des § 5 eine anonymisierte Fassung der Akten oder Aktenteile vorlegt, soweit dabei Rückschlüsse auf die nach Auffassung der Behörde geheimhaltungsbedürftigen personenbezogenen Daten ausgeschlossen werden können und

3. im Falle des § 6 eine ausführliche Darstellung über den Inhalt der nach Auffassung der Behörde geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen vorlegt, soweit dies ohne Preisgabe des Geheimnisses erfolgen kann.

(3) Auf Antrag eines Beteiligten entscheidet das Gericht durch Beschluß, ob die von der Behörde vorgelegten Unterlagen den Anforderungen nach Absatz 2 genügen. Der Beschluß kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden.

§ 24

Beiladung Dritter

Das Gericht hat, bevor es die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht ausspricht, den betroffenen Dritten (§ 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1) beizuladen.

SECHSTER ABSCHNITT

Änderung von Rechtsvorschriften und Schlußvorschriften

§ 25

Änderung von Rechtsvorschriften

(1) Das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Oktober 1985 (BGBl. I S. 1950), wird wie folgt geändert:

1. § 10 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Soweit Unterlagen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, die nicht nach § 6 Abs. 1 und 2 AERG offenbart werden können und der Betroffenen seinen Pflichten entsprechend § 6 Abs. 3 Nr. 2 und 3 AERG nachgekommen ist, können die Unterlagen getrennt vorgelegt werden. Die Darstellung nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 AERG muß so ausführlich sein, daß es Dritten möglich ist zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können.“

2. § 27 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Einzelangaben der Emissionserklärung dürfen auch dann veröffentlicht werden, wenn aus ihnen Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gezogen werden können, sofern ihre Offenbarung nach § 6 AERG zulässig ist.“

b) Satz 2 wird gestrichen.

(2) § 22 des Chemikaliengesetzes vom 16. September 1980 (BGBl. I S. 1718) wird um folgenden Satz 2 ergänzt:

„Die Vorschriften des Akteneinsichtsrechtsgesetzes bleiben unberührt.“

§ 26

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 27

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 11. November 1987

Ebermann, Frau Rust, Frau Schoppe und Fraktion

Anlage zu § 2 Abs. 3

A. Umweltschutzvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 3 sind:

- | | |
|---|-------------------|
| 1. das Abfallbeseitigungsgesetz vom 5. Januar 1977 | BGBL. III 2129-6 |
| 2. das Abwasserabgabengesetz vom 13. September 1976 | BGBL. III 753-9 |
| 3. das Altölgesetz in der Fassung vom 11. Dezember 1979 | BGBL. III 2129-3 |
| 4. § 3 Abs. 1 e des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 29. März 1951 | BGBL. III 930-1 |
| 5. das Atomgesetz in der Fassung vom 31. Oktober 1976 | BGBL. III 751-1 |
| 6. das Benzinbleigesetz vom 5. August 1971 | BGBL. III 2129-5 |
| 7. das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974 | BGBL. III 2129-8 |
| 8. das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 | BGBL. III 291-1 |
| 9. das Bundeswaldgesetz vom 2. Mai 1975 | BGBL. III 790-18 |
| 10. das Chemikaliengesetz vom 16. September 1980 | BGBL. III 8053-6 |
| 11. das DDT-Gesetz vom 7. August 1972 | BGBL. III 2121-9 |
| 12. das Düngemittelgesetz vom 15. November 1977 | BGBL. III 7820-2 |
| 13. das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter vom 6. August 1975 | BGBL. III 9241-23 |
| 14. das Gesetz über eine Düngemittelstatistik vom 15. November 1977 | BGBL. III 7862-7 |
| 15. das Gesetz über Umweltstatistiken in der Fassung vom 14. März 1980 | BGBL. III 29-10 |
| 16. das Gesetz zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen vom 22. Mai 1979 | BGBL. III 188-12 |
| 17. das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 des Rates zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft vom 22. Dezember 1983 | BGBL. III 791-2 |
| 18. das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 | BGBL. III 2129-4 |
| 19. §§ 19 a und 29 b des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung vom 14. Januar 1981 | BGBL. III 96-1 |
| 20. das Pflanzenschutzgesetz in der Fassung vom 2. Oktober 1975 | BGBL. III 7823-3 |
| 21. das Tierkörperbeseitigungsgesetz vom 2. September 1975 | BGBL. III 7831-8 |
| 22. das Waschmittelgesetz vom 20. August 1975 | BGBL. III 753-8 |
| 23. das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 16. Oktober 1975 | BGBL. III 753-1 |

B. Gesundheitsschutzvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 3 sind:

- | | |
|--|------------------|
| §§ 24, 24 a, 25 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 1. Januar 1978 | BGBL. III 7100-1 |
|--|------------------|

C. Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 3 sind:

- | | |
|--|------------------|
| 1. die Vorschriften über die Planfeststellung (§ 36) im Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951 | BGBL. III 931-1 |
| 2. die Vorschriften über die Bauleitplanung (§§ 5 bis 13), den Bodenverkehr (§§ 19 bis 23) sowie die Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung und die Anordnung von Baumaßnahmen u. ä. (§§ 29 bis 39 i) im Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18. August 1976 | BGBL. III 213-1 |
| 3. die Vorschriften über die Unterhaltung sowie den Ausbau und Neubau von Bundeswasserstraßen (§§ 7 bis 23) im Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1968 | BGBL. III 940-9 |
| 4. die Vorschriften über die Grundlagen der Flurbereinigung (§§ 1 bis 9), die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes (§§ 37 bis 43), die Festsetzung und Ausführung des Flurbereinigungsplanes (§§ 56 bis 64) sowie über den freiwilligen Landtausch (§§ 103 a bis i) im Flurbereinigungsgesetz in der Fassung vom 16. März 1976 | BGBL. III 7815-1 |
| 5. das Gesetz über den Bau und den Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr vom 29. Januar 1976 | BGBL. III 930-7 |
| 6. § 1 Abs. 2 des Landbeschaffungsgesetzes vom 23. Februar 1957 | BGBL. III 54-3 |
| 7. die Vorschriften über Flugplätze (§§ 6 bis 12) im Luftverkehrsgesetz in der Fassung vom 14. Januar 1981 | BGBL. III 96-1 |
| 8. die Vorschriften über Straßenbahnen sowie den Verkehr mit Obussen (§§ 28 bis 30, 41) im Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 | BGBL. III 9240-1 |
| 9. das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 | BGBL. III 2300-1 |
| 10. die Vorschriften über die vorbereitenden Untersuchungen und förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets (§§ 3 bis 7), die Durchführung der Sanierung (§ 8 Abs. 1, §§ 12, 13) und die Entwicklungsmaßnahmen (§§ 53, 54) nach dem Städtebauförderungsgesetz vom 18. August 1976 | BGBL. III 213-13 |

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Vorbemerkung

Die Situation unserer Umwelt ist verheerend: Waldsterben, vergiftete Böden, Smog über den Großstädten, die Nordsee eine chemische Müllkippe, verseuchte Flüsse, Gift und Dreck in den Lebensmitteln, Altlastenprobleme und viele andere Umweltskandale veranschaulichen dies.

Mit Hilfe des Staates und der Parteien hat die Industrie die natürlichen Ressourcen für ihre profit- und wachstumsorientierte Produktionsweise ausgebeutet und diese lebensgefährdenden Katastrophen herbeigeführt.

Die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland haben ihre Betroffenheit darüber, ihren Protest dagegen und ihre Forderung nach einer ökologischen Politik in praktisches politisches Handeln umgesetzt. Sie haben an vielen Stellen ihre Angelegenheiten in die eigenen Hände genommen. In den Auseinandersetzungen mit den Politikern und der Industrie haben sich die Menschen in historisch beispielloser Weise Kompetenz angeeignet (z. B. in der Anti-Atomkraftwerksbewegung). In Bürgerinitiativen, Arbeitskreisen, Öko-Instituten, Komitees und an den Universitäten ist damit den industrieorientierten und oft käuflichen Vertretern der etablierten Wissenschaften eine massenhafte, sachkompetente und politisch problembewußte Konkurrenz erwachsen. Die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland haben sich neben den verfassungsmäßig vorgesehenen Möglichkeiten politischen Handelns (Wahlen, Parteien) neue, an Problemen orientierte Wege politischen Handelns eröffnet. Sie verändern damit die bisherigen Formen der Repräsentation gesellschaftlicher Macht. Parteien und Parlamente sind wegen ihrer Unbeweglichkeit und Industrieabhängigkeit in der Regel unfähig, den Anspruch der Menschen auf eine ökologische Wende gegen eine übermächtige Exekutive durchzusetzen. Sie selbst treten als historisch neue, konstitutionelle Instanz neben die Parteien, in spontan gebildeten, zeitlich begrenzten und locker strukturierten Bündnissen und Konstellationen, oft jenseits von parteipolitischen Ideologien. Diese praktisch-politischen Elemente sind Ausdruck des gewachsenen demokratischen Bewußtseins. Sie weisen einen demokratischen Weg in eine ökologische Zukunft.

Hierzu bedarf es aber einer institutionellen Stärkung der politischen Teilhaberechte der Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Denn die Umsetzung der politischen Vorstellungen hängt davon ab, über welche Informationen die Bürgerinnen und Bürger verfügen. Die Skandale im Umweltbereich (Boehringer, Sonnenschein, Formaldehyd, Dioxine,

etc.) sind auch deshalb Skandale, weil Behörden und Unternehmer gemeinsam die der Öffentlichkeit geschuldeten Informationen systematisch verschleiern und verweigern haben.

Es ist daher nur selbstverständlich, daß den Bürgerinnen und Bürgern zur Wahrnehmung demokratischer Kontrolle im Umweltbereich ein weitgehendes Recht auf Zugang zu allen Umweltdaten eingeräumt werden muß. Mit diesen Daten kann der Bürger neben den Parteien seinen politischen Kontroll- und Gestaltungsanspruch gegenüber der Exekutive wirkungsvoller durchsetzen. Neben Exekutive und Industrie, Parlamente und Parteien treten deshalb die vielfältigen Formen direkter Beteiligung der Menschen an den langfristigen Entscheidungen. Die Mehrheitsregel, das Verweisen auf die alle vier Jahre stattfindenden Wahlen als Möglichkeit, Politik auch prinzipiell zu verändern, ist weitgehend wirkungslos geworden. Die Entscheidungen der Exekutive und der Industrie haben heute in aller Regel so langfristige Wirkungen, daß selbst totale Verschiebungen der Mehrheitsverhältnisse eine Veränderung der Politik im Rhythmus der Legislaturperioden unmöglich macht. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist die Atomtechnologie. Dieser Sinnverlust politischen Handelns in der repräsentativen Demokratie macht einen breiten demokratischen Diskurs und Konsens erforderlich, soll die Demokratie nicht langfristig durch eine autoritäre Herrschaft der über das Wissen verfügenden und am von Profitinteressen abgeleiteten Sachzwang orientierten Eliten aufgehoben werden.

Dieser Konsens kann sich dann herstellen, wenn die Planungen sowie Art und Umfang der umwelt- und gesundheitsgefährdenden Produktion der Industrie in der demokratischen Öffentlichkeit erörtert, beeinflußt und wo nötig auch verhindert werden können. Dazu ist es erforderlich, daß die Industrie und die Unternehmer verpflichtet werden, ihre umweltrelevanten Planungen und Daten öffentlich zu machen.

II. Zur Bedeutung und Grundkonzeption des Akteneinsichtsrechtsgesetzes

1.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird erstmals ein durchsetzbarer Anspruch auf Akteneinsicht für jedermann geschaffen. Damit wird mit dem traditionellen Grundsatz der Geheimhaltung des Verwaltungshandelns und des Verwaltungswissens gebrochen und der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit konstituiert. Ziel des Gesetzes ist die „gläserne Verwaltung“, deren Handeln transparent ist und deren Wissen kein Geheimwissen ist, damit deren Macht kontrollierbar wird.

Das geltende Verwaltungsrecht kennt bisher nur Akteneinsichtsrechte für den durch staatliches Handeln unmittelbar Betroffenen zur Verteidigung seiner Rechte im Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren (§ 29 Verwaltungsverfahrensgesetz, § 100 Verwaltungsgerichtsordnung). Darüber hinaus bestehen im Planungs- und Umweltrecht gewisse Einsichtsrechte in Pläne und Unterlagen allgemeiner Art (z. B. § 10 Abs. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 21 Abs. 3 Abfallbeseitigungsgesetz, § 6 Atomrechtliche Verfahrensordnung). Über diese beschränkten Akteneinsichtsrechte hinausgehende Einsichts- und Kontrollmöglichkeiten für den einzelnen und die Allgemeinheit sind bisher stets mit der Begründung abgewehrt worden, daß dadurch die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Verwaltung beeinträchtigt würde. Gerade das viel diskutierte Vollzugsdefizit im Umweltrecht, die Tatsache, daß die Behörden ihre in den Umweltgesetzen gegebenen Möglichkeiten nicht im entferntesten ausnutzen, zeigt aber im Gegenteil, daß die im Geheimen und ohne öffentliche Kontrolle arbeitende Verwaltung ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt.

In vielen anderen Staaten ist das Prinzip der Aktenöffentlichkeit bereits Gesetz und teils lange praktizierte Verwaltungstradition, ohne daß die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung daran Schaden genommen hätte. So wurde in Schweden bereits im 18. Jahrhundert die „Tryckfrihetsförordning“ — Druckfreiheitsverordnung — eingeführt, die Zugang zu allen Informationen im staatlichen Bereich gewährte. Finnland hat 1951, Norwegen und Dänemark 1970 ein Akteneinsichtsrecht geschaffen. Der „freedom of information act“ der USA trat bereits 1967 in Kraft. Frankreich ersetzte 1978, die Niederlande 1980 und Kanada 1983 den Geheimhaltungsgrundsatz durch das Prinzip der Aktenöffentlichkeit. Der vorliegende Entwurf soll dazu beitragen, daß auch das deutsche Verwaltungsrecht den Anschluß an diese rechtsstaatliche Entwicklung zu mehr Transparenz und Kontrollierbarkeit der Verwaltung findet. Er greift die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom Februar 1979 auf, in der alle Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, ein Recht des Bürgers auf Einsichtnahme in behördliche Unterlagen zu schaffen, welches über die Einsichtnahme in die eigenen personenbezogenen Daten hinaus grundsätzlich alle behördlichen Akten erfassen soll.

2.

Der vorliegende Gesetzentwurf führt das Akteneinsichtsrecht für den Bereich der Umweltverwaltung ein. In diesem Bereich besteht ein besonders dringendes Bedürfnis an der Zugänglichkeit von behördlichem Wissen. Nicht erst die Erfahrungen nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl haben gezeigt, daß die Verwaltung ihren Wissensvorsprung nicht zu einer Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger nutzt, sondern wichtige Informationen unveröffentlicht bleiben und nur widersprüchliche und unverständliche Auskünfte erteilt werden. Insgesamt ist im Umweltbereich in den letzten Jahren

in einer Vielzahl von Fällen bekanntgeworden, daß die zuständigen Umweltbehörden ihnen bekanntgewordene Rechtsverstöße und Umweltgefährdungen jahrelang tatenlos hingenommen haben. Nur durch verstärkte Transparenz des Verwaltungshandelns kann hier Abhilfe geschaffen werden.

Die Beschränkung auf den Umweltbereich erlaubt konkrete, bereichsspezifische Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Kollision der Akteneinsicht mit anderen Belangen. Ein umfassendes Akteneinsichtsrecht für alle Verwaltungsbereiche müßte stärker mit allgemeingehaltenen Ausnahmeregelungen arbeiten und würde der an das Geheimhaltungsdenkmal gewohnten Verwaltung große Entscheidungsspielräume überlassen.

Die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts auf den Umweltbereich ist aber nur wegen der besonderen Dringlichkeit einer Regelung für diesen Bereich zu rechtfertigen. Das Ziel, auch für die übrige Verwaltung das Prinzip der Aktenöffentlichkeit einzuführen, ist weiterhin zu verfolgen. Die Einführung eines Akteneinsichtsrechts für den Umweltbereich kann dabei eine „Pilotfunktion“ haben.

3.

Dem vorliegenden Gesetzentwurf liegt ein weiter Begriff von Umweltverwaltung zugrunde. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich in erster Linie auf alle Akten, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln nach Maßgabe von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie von Bau- und Planungsvorschriften geführt werden. Damit werden zum ersten diejenigen Gesetze erfaßt, deren Zweck der Schutz der Umwelt ist. Dazu zählen insbesondere das Immissionsschutzrecht, das Wasserhaushaltsrecht, das Abfallbeseitigungsrecht und das Atomrecht. Daneben werden zum zweiten solche Gesetze erfaßt, deren Schutzzweck nicht auf die Umwelt, sondern auf die Gesundheit abstellt, die sich aber auf Gefahren beziehen, die von Anlagen z. B. der Chemischen Industrie ausgehen. Zum dritten werden alle Gesetze erfaßt, die raumbedeutsame Planungen und sonstige Maßnahmen regeln. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften über die Raumordnung, Bauleitplanung sowie zahlreiche Planfeststellungsverfahren (Bundesfernstraßengesetz, Bundeswasserstraßengesetz u. a.). Bei diesen Vorschriften handelt es sich zwar nicht um Umweltschutzgesetze im engeren Sinne, da die Umweltbelange bei den verschiedenen Planungsentscheidungen nur in Abwägung mit zahlreichen anderen Belangen zu berücksichtigen sind. Diese Vorschriften sind aber einzubeziehen, weil die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von erheblicher Bedeutung für den Zustand der Umwelt sind.

4.

Das Gesetz begründet einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht für jeden Mann und für jede Frau, ohne daß es des Nachweises eines berechtigten Interesses oder der Angabe des Verwendungszweckes

bedarf. Es geht um die Konstituierung eines neuen staatsbürgerlichen Rechts, dessen Ausübung jeder Zweckbindung und Überprüfung entzogen sein muß. Eine staatliche Kontrolle des staatsbürgerlichen Kontrolleurs kann es nicht geben.

5.

Das Akteneinsichtsrecht soll nach der Konzeption des vorliegenden Entwurfs nicht nur ein Jedermann-Recht, sondern auch ein Jederzeit-Recht und ein Alltags-Recht sein. Die Akteneinsicht soll zur tausendfach genutzten Alltäglichkeit werden:

Ein Bürger oder eine Bürgerin erhält Kenntnis von einem ihn oder sie interessierenden Vorgang. Er oder sie sucht ohne Voranmeldung die zuständige Behörde auf und bittet um Akteneinsicht. Ein Sachbearbeiter, der den Akteninhalt kennt, überprüft kurz die Akten im Hinblick auf Daten- und Geheimnisschutz sowie behördliche Schutzinteressen, bevor die Akten der Einsicht begehrenden Person herausgegeben werden. Dem Einsichtbegehrenden werden zugleich im Geschäftszimmer Tisch und Stuhl zur Verfügung gestellt. Er kann nach Wunsch aus den Akten Notizen machen oder Ablichtungen anfordern.

6.

Dieses Leitbild einer einfachen und alltäglichen Rechtsausübung ist nur realisierbar, wenn die Voraussetzungen der Akteneinsicht klar und eindeutig im Gesetz selbst geregelt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf arbeitet daher insbesondere bei den Vorschriften über Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts nicht mit Generalklauseln und Ermessensnormen, sondern mit abschließenden und konkreten Regelungen. Derartig präzise gesetzliche Vorgaben sind auch geboten, um die an die Geheimhaltungspraxis gewöhnten Behörden an das neuartige Transparenzgebot zu binden. Bei jeder Einräumung von Verwaltungsermessen wäre zu befürchten, daß die Verwaltung von diesem Ermessen restriktiven Gebrauch gegenüber dem Bürger macht.

7.

Der vorliegende Gesetzentwurf gestaltet das Verfahren der Akteneinsicht bürgerfreundlich aus. Durch zahlreiche Vorschriften wird verhindert, daß die Verwaltung das Akteneinsichtsrecht durch verzögerliche Bearbeitung von Anträgen, durch mißbräuchliche Berufung auf Ausnahmetatbestände oder durch Versagung der erforderlichen sachlichen und technischen Voraussetzungen aushöhlt.

8.

Der Gewährung der Akteneinsicht können im Einzelfall schutzwürdige Belange Dritter oder der Verwaltung entgegenstehen.

Insbesondere zwischen dem Datenschutz und der Aktenöffentlichkeit können Konfliktlagen entstehen,

da mit der Gewährung der Akteneinsicht zugleich personenbezogene Daten Dritter offenbart werden können. Akteneinsichtsrecht und Datenschutz verfolgen aber vor allem die gleichen Ziele. Beide sollen der Begrenzung der staatlichen Macht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern dienen. Datenschutz soll dies bewirken durch die strikte Reglementierung, was die Verwaltung über die Bürgerinnen und Bürger wissen und wie sie mit diesem Wissen umgehen darf. Das Akteneinsichtsrecht begrenzt die Verwaltungsmacht, indem es Transparenz der staatlichen Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungen schafft. Dem staatlichen Anspruch auf Informationsmonopole ist eine demokratische Verteilung von Informationen entgegenzustellen. Akteneinsichtsrecht und Datenschutz betreffen beide die Verteilung von Informationen in der Gesellschaft und können deshalb nicht isoliert voneinander bewertet werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht vom grundsätzlichen Verbot der Offenbarung personenbezogener Daten aus. Im Umweltbereich interessieren vorwiegend naturwissenschaftliche und technische Einzelheiten, die Aufschluß über die Umweltrelevanz einer Produktionsanlage oder eines bestimmten Vorhabens geben. Der Entwurf erklärt nur solche personenbezogenen Daten für zugänglich, die regelmäßig und notwendig in einer Umweltakte enthalten sind, ohne daß ein besonderes schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung besteht. Durch diese Regelung wird einerseits den Belangen des Datenschutzes Rechnung getragen und andererseits verhindert, daß regelmäßig umfangreiche Schwärzungen in den Akten erfolgen müssen und das Akteneinsichtsrecht dadurch zu einem unpraktikablen Recht wird.

Der Entwurf enthält Regelungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Dabei wird allerdings davon ausgegangen, daß solche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die sich auf das umweltbedeutsame Handeln des Betroffenen beziehen, keinen Geheimnisschutz beanspruchen können, da dem Interesse der Allgemeinheit an der Kenntnis aller umweltbedeutsamen Informationen Vorrang zukommt.

Der Entwurf enthält weiterhin Regelungen, die sicherstellen sollen, daß durch das Akteneinsichtsrecht die Effektivität der Umweltverwaltung keinen Schaden nimmt. Auch hier sieht das Gesetz konkrete und abschließende Regelungen vor, um der Verwaltung jede Möglichkeit einer restriktiven Umsetzung des Gesetzes zu nehmen.

III. Zu den Problemen des Rechtsschutzes im Akteneinsichtsrechtsgesetz

Da davon auszugehen ist, daß das Akteneinsichtsrecht gegen die traditionellen Geheimhaltungsdenken verhaftete Verwaltung durchgesetzt werden muß, kommt der Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes gegen ablehnende oder einschränkende Entscheidungen der Verwaltung große Bedeutung für die Wirksamkeit des Gesetzes zu. Das

gerichtliche Vorgehen gegen ablehnende Bescheide der Verwaltung ist aber mit besonderen Problemen behaftet.

1. Die Problematik eines Akteneinsichtsprozesses

Das Verwaltungsgericht wird grundsätzlich eine fundierte Entscheidung über die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht nur treffen können, wenn es sich selbst ein Bild vom Inhalt der Akten machen und Behauptungen der Verwaltung, daß die betreffenden Akten oder Aktenteile geheim zu halten wären, eigenständig überprüfen kann. Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO wäre die Behörde grundsätzlich zur Vorlage der Akten verpflichtet. Dies würde aber, da die Beteiligten nach § 100 Abs. 1 VwGO ein uneinschränkbares Recht auf Einsicht in die dem Gericht vorliegenden Akten haben, dazu führen, daß der ablehnend beschiedene Antragsteller im Gerichtsverfahren ohne weiteres Einsicht in die Akten bekommt, die ihm die Behörde gerade vorenthalten will.

Daher ist zu erwarten, daß die Behörden die Aktenvorlage an das Gericht verweigern werden. Sie könnten sich dabei auf § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO stützen, wonach die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Akten verweigern kann, wenn die Vorgänge nach einem Gesetz geheimgehalten werden müssen. Die Behörde würde sich darauf berufen, daß sie die betreffenden Akten nach den Schutzvorschriften des Akteneinsichtsrechtsgesetzes geheimhalten müsse, und nur durch eine Verweigerung der Aktenvorlage an das Gericht zu verhindern sei, daß der Antragsteller über § 100 Abs. 1 VwGO die ihm nach Auffassung der Behörde zu verweigernde Akteneinsicht erhält.

Es ist daher zu befürchten, daß die Behörde im Rechtsstreit regelmäßig die Vorlage der Akten an das Gericht verweigert. Damit wäre die gerichtliche Überprüfung der ablehnenden Verwaltungsentscheidung wesentlich eingeschränkt oder sogar verunmöglicht. Weil davon auszugehen ist, daß das Recht auf Akteneinsicht gegen die dem bisherigen Geheimhaltungsdenken und der hergebrachten Geheimhaltungspraxis verhaftete Verwaltung durchgesetzt werden muß, wären bei einer solchen Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten Zweifel an der Umsetzbarkeit des Akteneinsichtsrechtsgesetzes angebracht. Das Gesetz muß daher besondere Regelungen treffen, um trotz der beschriebenen Problematik zu einem effektiven Rechtsschutz zu kommen.

In der rechtspolitischen Diskussion ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, zur Vermeidung einer Verweigerung der Aktenvorlage an das Gericht in Anlehnung an amerikanische Regelungen ein sog. „In-camera-Verfahren“ einzuführen.

2. Wesen und Auswirkungen eines In-camera-Verfahrens

Nach der Regelung im amerikanischen freedom of information act kann das Gericht den Inhalt der Behördenakten, in die Akteneinsicht begehrt und

verweigert wurde, „in nichtöffentlicher Verhandlung prüfen, um festzustellen, ob diese Akten oder ein Teil davon aufgrund einer der (...) genannten Ausnahmen zurückgehalten werden muß, (...)“.

Eine Übertragung dieses Modells in das deutsche Verwaltungsprozeßrecht würde ein Sonderverfahren schaffen, in dem wesentliche Prozeßrechtsgrundsätze außer Kraft gesetzt werden müßten:

- Die Öffentlichkeit des Verfahrens als fundamentaler Grundsatz aller Prozeßordnungen müßte für einen Teilbereich abgeschafft und damit ein Geheimverfahren eingeführt werden.
- Da nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch der Kläger von der Verhandlung über den Akteninhalte auszuschließen wäre, könnte ihm rechtliches Gehör (Artikel 103 GG) nur eingeschränkt gewährt werden.
- Der allen Prozeßordnungen gemeinsame Grundsatz der Parteiöffentlichkeit der Gerichtsakten müßte außer Kraft gesetzt werden, der Kläger dürfte die Unterlagen nicht kennen, auf die das Gericht gegebenenfalls seine Entscheidung stützt.
- In der Konsequenz eines solchen Geheimverfahrens wäre das Gericht nur eingeschränkt zur Begründung seiner Entscheidung verpflichtet. Denn soweit sich die Entscheidung auf den Inhalt der fraglichen Behördenakten stützt, wäre eine nachvollziehbare und überprüfbare Begründung der Entscheidung mit dem Wesen eines solchen Geheimverfahrens unvereinbar.
- Auch das allen Prozeßordnungen gemeinsame Recht der Beteiligten, sich durch einen Rechtsanwalt beraten und vertreten zu lassen, wäre einzuschränken, da dieser ebenfalls von der nichtöffentlichen Verhandlung über die fraglichen Akten auszuschließen wäre. Eine Zulassung nur des Rechtsanwaltes zu der nichtöffentlichen Verhandlung unter einer entsprechenden Verpflichtung zur Geheimhaltung würde dazu führen, daß der Rechtsanwalt für den Rechtsstreit wesentliche Tatsachen vor dem eigenen Mandanten geheimhalten müßte und damit in unerträgliche Loyalitätskonflikte käme.

3. Nachteile des In-camera-Verfahrens

Die Einführung eines In-camera-Verfahrens würde wesentliche Grundsätze des Prozeßrechts, die dem Schutz der Rechte der Beteiligten dienen, außer Kraft setzen. Gegen die Einführung bestehen dementsprechend gewichtige rechtspolitische Bedenken.

Zwar würde in einem solchen Verfahren zumindest das Gericht die Akten einsehen und die Begründung der Einsichtsverweigerung durch die Behörde überprüfen können. Die Entscheidung des Gerichtes wäre aber ihrerseits für den Kläger weder nachvollziehbar noch sachlich überprüfbar. Es würde sich der Kontrolle des Klägers entziehen, aufgrund welcher Erwägungen das Gericht die Entscheidung der Verwaltung möglicherweise bestätigt. Ein sol-

ches Verfahren würde — selbst wenn man von einem grundsätzlichen Vertrauen in die Unabhängigkeit der Rechtsprechung ausgeht — die Gefahr schaffen, daß es im „Schutz der Nichtöffentlichkeit“ zu Versuchen der Einwirkung auf das Gericht seitens der Verwaltung kommt, die sich der Kontrolle der Beteiligten und der Öffentlichkeit entziehen.

Mit der Einführung eines solchen Geheimverfahrens würde weiterhin ein rechtspolitischer Präzedenzfall geschaffen, indem im Interesse der „Wahrheitsfindung“ die Verfahrensrechte der Beteiligten eingeschränkt würden. Es ist zu befürchten, daß die Schaffung eines solchen Präzedenzfalls eines Geheimverfahrens Versuche in anderen Bereichen, die Öffentlichkeit des Verfahrens, die Unmittelbarkeit der Beweiserhebung und bestimmte Verfahrensrechte der Beteiligten abzubauen, Auftrieb erhielten.

Insgesamt würde die Einführung eines solchen Geheimverfahrens zwar die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung und der Begründung der Verwaltung erleichtern, zugleich aber die Wirksamkeit des Rechtsschutzes in gravierender Weise beeinträchtigen.

Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß in vielen Fällen die gerichtliche Überprüfung des Vorbringens der Behörde möglich sein wird, ohne daß das Gericht die Akten selber einsieht. Vielfach wird es darum gehen, das Vorbringen der Behörde nicht in tatsächlicher, sondern in rechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Ob bestimmte Angaben beispielsweise Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen oder ob solche Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse schutzwürdig sind, ist eine normative Frage, die der Überprüfung durch das Gericht grundsätzlich zugänglich ist, auch wenn diesem der konkrete Inhalt der Akten nicht bekanntgemacht, sondern lediglich der Art nach beschrieben wird. Bei der Überprüfung einer Behördenentscheidung, die die Verweigerung der Akteneinsicht auf die Schutzwürdigkeit von personenbezogenen Daten stützt, wäre es ohne weiteres möglich, die Rechtsauffassung der Behörde anhand einer anonymisierten Inhaltsangabe der Akten zu überprüfen.

Bei der Einführung eines In-camera-Verfahrens ist dagegen zu befürchten, daß das Gericht auch dann in nichtöffentlicher Verhandlung die Akten einsieht und entscheidet, wenn es — wie in den genannten Beispielen — für die Entscheidung des Gerichts auf die Kenntnisnahme des genauen Akteninhalts gar nicht ankommt. Damit würde das In-camera-Verfahren zum Regelfall des Akteneinsichtsprozesses.

4. Vorteile des In-camera-Verfahrens

Gegen die Einführung eines In-camera-Verfahrens lassen sich somit gewichtige rechtspolitische Bedenken anführen.

Allerdings steht diesen Bedenken die bereits dargelegte Tatsache gegenüber, daß ohne die Schaffung eines solchen In-camera-Verfahrens die gerichtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidung not-

wendigerweise nur eingeschränkt möglich ist. Die Gefahr, der die Forderung nach einem In-camera-Verfahren begegnen soll, besteht durchaus: die Überprüfung einer Behördenentscheidung wird durch den bloßen Hinweis der Verwaltung auf die angebliche Geheimhaltungsbedürftigkeit des Aktenvorgangs jeder Kontrolle entzogen.

Die Forderung nach Einführung eines In-camera-Verfahrens und die damit verbundene Einschränkung von Verfahrensrechten der Beteiligten wird daher gerade damit begründet, daß nur so ein wirksamer Rechtsschutz zu gewährleisten sei und damit den Interessen des Klägers gedient werde. Diese Konstellation sei nicht mit den rechtspolitischen Bemühungen auf Einschränkung der Verfahrensöffentlichkeit zu Lasten der Beteiligten in anderen Bereichen zu vergleichen.

5. Lösung

Der Gesetzentwurf verzichtet auf die Einführung eines In-camera-Verfahrens und geht zur Sicherung eines effektiven Rechtsschutzes einen anderen Weg.

Während § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung für die Legitimierung einer Aktenvorlageverweigerung durch die Behörde die Glaubhaftmachung der Voraussetzungen einer Verweigerung ausreichen und damit im Zweifel die formelhafte Wiederholung der gesetzlichen Regelung genügen läßt, schafft der Gesetzentwurf weitergehende Begründungs- und Vorlagepflichten der Behörde. Die Behörde muß dem Gericht — soweit dies ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Angaben möglich ist — die behauptete Geheimhaltungsbedürftigkeit nachvollziehbar machen. Dadurch soll verhindert werden, daß die Behörde gegenüber dem Gericht lediglich die Gründe aus ihrem angefochtenen Bescheid wiederholt.

Sowohl bei personenbezogenen Daten als auch im Hinblick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wird es der Behörde regelmäßig möglich sein, Art und Inhalt der zu schützenden Angaben dem Gericht so genau zu beschreiben, daß dieses zu einer eigenständigen rechtlichen Überprüfung der behördlichen Subsumtion in der Lage ist. Durch derartige Begründungspflichten wird auch ohne In-camera-Verfahren eine weitgehende gerichtliche Überprüfung der Behördenentscheidung möglich.

Es soll zunächst erprobt werden, ob die Regelungen des Gesetzentwurfes über besondere Begründungspflichten genügen, um einen effektiven Rechtsschutz gegen Verweigerungen oder Beschränkungen der Akteneinsicht zu gewährleisten, bevor mit der erstmaligen Einführung eines Geheimverfahrens ein rechtspolitischer Präzedenzfall geschaffen wird. Einer solchen beschränkten Überprüfung der behördlichen Entscheidung ist gegenüber einem In-camera-Verfahren der Vorzug zu geben. Letztlich erscheint es besser, das Gericht entscheidet ohne die Verwaltungsakten über eine Klage, als ohne den Kläger.

Erst wenn die Anwendungspraxis ergeben sollte, daß die Behörden trotz der vorgesehenen Begründungspflichten Umgehungsstrategien entwickeln, die eine gerichtliche Kontrolle ohne Vorlage der Akten verunmöglichen, muß die Einführung eines In-camera-Verfahrens erneut erwogen werden. Solange ein derartiger Nachweis der Notwendigkeit eines In-camera-Verfahrens nicht geführt ist, sollten die genannten rechtspolitischen Bedenken zum Tragen kommen.

IV. Weitere rechtspolitische Vorschläge zur Durchsetzung und Kontrolle des Akteneinsichtsrechts

In der rechtspolitischen Diskussion sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, wie durch institutionelle Vorkehrungen oder durch Sanktionsnormen die Umsetzung des Akteneinsichtsrechtsgesetzes gefördert werden kann.

1. Einrichtung eines Informationsbeauftragten

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, einen dem Datenschutzbeauftragten vergleichbaren Informationsbeauftragten einzuführen. Aufgaben einer solchen Institution könnten etwa sein:

- die Kontrolle der Einhaltung des Akteneinsichtsrechtsgesetzes durch die Verwaltung;
- die Entwicklung von allgemeinen Verfahrensweisen und Grundsätzen für die Gewährung der Akteneinsicht, die ressortübergreifende Beratung der Behörden;
- die Beratung der einsichtbegehrenden Bürger, die Entgegennahme, Bearbeitung und Überprüfung von Beschwerden;
- die Vermittlung zwischen Verwaltung und Bürgern bei Konflikten im Zusammenhang mit der Gewährung oder Verweigerung von Akteneinsicht.

Teilweise wird die Forderung nach Einführung eines Informationsbeauftragten auch damit begründet, daß eine solche Kontrollinstitution eine Alternative zum rechtspolitisch bedenklichen In-camera-Verfahren sei.

Der vorliegende Gesetzentwurf verzichtet auf die Einrichtung eines Informationsbeauftragten. Eine derartige Institution ist weder für die Durchsetzung des Akteneinsichtsrechts zwingend geboten noch ist die Schaffung einer solchen besonderen Institution rechtspolitisch sinnvoll.

- Zur Kontrolle der Umsetzung des Akteneinsichtsrechtsgesetzes sind in erster Linie die Verwaltungsgerichte berufen. Ein Informationsbeauftragter könnte allenfalls wie der Datenschutzbeauftragte Empfehlungen aussprechen und Rügen erteilen, seine Vorstellungen aber nicht gegen die der Behörden durchsetzen.
- Die Einrichtung unabhängiger Datenschutzbeauftragter ist — auch verfassungsrechtlich —

zwingend geboten, weil nur so die Wahrung des Datenschutzes durch die einzelnen Behörden wirksam kontrolliert werden kann. Da es beim Datenschutz wesentlich um Vorgänge im Innenbereich der Verwaltung geht, die in aller Regel den Betroffenen nicht bekannt werden, genügt die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Verwaltungsgerichte nicht, da diese nicht von sich aus tätig werden können. Bei der Durchsetzung des Akteneinsichtsrechtsgesetzes liegt keine dieser Problematik vergleichbare Sachlage vor. Die Akteneinsicht wird auf Antrag gewährt. Eine ungerechtfertigte Einsichtsverweigerung ist durch die Verwaltungsgerichte überprüfbar. Die Notwendigkeit einer besonderen Kontrolle der Umsetzung des Gesetzes besteht nicht.

- Die Einrichtung eines Informationsbeauftragten ist auch nicht als Alternative zu einem In-camera-Verfahren zwingend geboten. Wie dargelegt, trifft das Gesetz besondere Regelungen zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes, die ein In-camera-Verfahren entbehrlich machen.
- Die Schaffung einer zusätzlichen Einrichtung wäre daher eine unnötige Bürokratisierung und würde die Gefahr in sich tragen, daß die Verantwortung für die Umsetzung des Akteneinsichtsrechts in Verwaltungspraxis an eine besondere Instanz delegiert wird. Demgegenüber sollen die einzelnen Behörden das Gesetz selbst umsetzen und den Schritt zur „gläsernen Verwaltung“ vollziehen.
- Es ist rechtspolitisch nicht sinnvoll, die zu erwartenden Konflikte zwischen der Verwaltung und den einsichtbegehrenden Bürgern durch die Einschaltung einer besonderen Instanz zu kanalisieren und zu entschärfen. Das Gesetz sieht einen Rechtsanspruch auf Gewährung der Akteneinsicht vor, wenn nicht eine der Ausnahmen eingreift. Ein Konflikt um die Gewährung von Akteneinsicht ist daher immer ein Konflikt um die Verweigerung von Rechten. Es geht nicht um die „Vermittlung“ der Interessen von Verwaltung und Bürger, sondern um die Durchsetzung von Rechten. Zur Durchsetzung der Rechte des Bürgers gegenüber der Verwaltung wäre ein Informationsbeauftragter aber nicht in der Lage, weil er über keinerlei Weisungsrechte gegenüber den einzelnen Verwaltungen verfügen würde.

2. Schaffung von Sanktionsnormen

Im amerikanischen freedom of information act ist eine Regelung enthalten, nach der disziplinarische Maßnahmen gegen einen für eine Verweigerung von Akteneinsicht verantwortlichen Beamten oder Angestellten zu ergreifen sind, wenn dieser „willkürlich oder mutwillig“ gehandelt hat. In der rechtspolitischen Diskussion ist vereinzelt vorgeschlagen worden, in das Gesetz eine entsprechende Regelung aufzunehmen, um die Beamten zu sorgfältiger Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht anzuhalten.

Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine derartige Regelung. Bereits aus dem geltenden Disziplinarrecht ergibt sich, daß eine vorsätzliche rechtswidrige Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht ein disziplinarisch zu verfolgendes Dienstvergehen darstellt. Das Beamten- und Disziplinarrecht hat allgemeinen Charakter, die Schaffung von besonderen Disziplinarstatbeständen in Spezialgesetzen ist weder erforderlich noch sinnvoll.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 — Zweck des Gesetzes

Mit § 1 wird dem Gesetz eine allgemeine Regelung über seinen Zweck und Inhalt vorangestellt.

Zu § 2 — Geltungsbereich des Gesetzes

Zu Absatz 1

Absatz 1 berücksichtigt bei der Regelung des Geltungsbereichs des Gesetzes, daß es sich bei dem Gesetzentwurf um allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht handelt und bestimmt die Behörden, die das Gesetz anzuwenden haben. Dabei folgt die Vorschrift den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Regelung des Verwaltungsverfahrens bei der Ausführung der Bundesgesetze (Artikel 83 ff. GG). Nach Artikel 84, 85 GG regelt der Bundesgesetzgeber das Verwaltungsverfahren für die bundeseigene Verwaltung und für die Bundesauftragsverwaltung durch die Länder. Hieran anknüpfend bestimmt Satz 1, daß die Vorschriften des Gesetzes für die Behörden des Bundes sowie die Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn diese Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen, gelten.

Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen (Artikel 84 Abs. 1 GG). Diese Kompetenzregelung zugunsten des Bundes ist grundsätzlich eng auszulegen (Maunz-Dürig, Grundgesetz, Artikel 84, Rdnr. 6; BVerfGE 55, 274, 319 ff.). Sie ist jedoch als sog. Annex-Kompetenz zu den einzelnen Sachmaterien anerkannt. Daraus ist aber nicht zu folgern, daß der Bundesgesetzgeber Regelungen zum Verwaltungsverfahren bei der Ausführung eines Bundesgesetzes jeweils nur in diesem speziellen Gesetz treffen kann. Es besteht vielmehr für den Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, für den Bereich all jener Bundesgesetze, in denen er bereits Verfahrensregelungen getroffen hat, eigenständige Gesetze zum Verwaltungsverfahren zu verabschieden. Diese Gesetze sind dann gleichsam „vor die Klammer“ jener Gesetze gezogen, für die der Bund die Kompetenz zur Regelung der Sachmaterie hat.

Der Bundesgesetzgeber hätte danach die Möglichkeit, das Akteneinsichtsrechtsgesetz auch im Bereich der Länderexekutive abschließend zu regeln, weil der Bund in nahezu sämtlichen Umweltschutz-

gesetzen, Gesundheitsschutzgesetzen sowie Bau- und Planungsgesetzen von seiner Annex-Kompetenz Gebrauch gemacht und Verwaltungsverfahrenregelungen getroffen hat.

Eine solche generelle Regelung im Akteneinsichtsrechtsgesetz, welche dem Bundesgesetzgeber in jedem Fall den Vorrang vor dem Landesgesetzgeber bei der Regelung eines Akteneinsichtsrechts gibt, erscheint aber als zu weitgehender und vor allem unnötiger Eingriff in die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Es ist nicht zu übersehen, daß der vorliegende Gesetzentwurf, insbesondere in seinem Verfahrensteil, das Verwaltungsverfahren in allen Einzelheiten regelt und dadurch den Länderverwaltungen kaum Handlungsspielraum läßt, wodurch der in Artikel 83, 84 GG festgeschriebene Grundsatz der Länderexekutive beeinträchtigt wird.

Es wurde daher in Satz 2 in Anlehnung an § 1 Abs. 2 und 3 Bundesverwaltungsverfahrensgesetz und § 7 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz die Anwendbarkeit des Akteneinsichtsrechtsgesetzes hinsichtlich des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen auf die Bundesländer beschränkt, die noch kein eigenes Akteneinsichtsrecht für jedermann eingeführt haben. Die Länder sind damit aufgefordert, eigene Gesetze zur Regelung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts zu schaffen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 führt den Grundsatz ein, wonach der sachliche Geltungsbereich des Gesetzes über die Benennung der Akten bestimmt wird, in die Einsicht genommen werden kann. Die Definition der Akten, die einsehbar sind, erfolgt durch eine Umschreibung jenes Verwaltungshandelns, in dessen Zusammenhang die einsehbaren Akten geführt werden. Entsprechend dem Grundgedanken des vorliegenden Gesetzentwurfes sollen die Akten all jener Verwaltungstätigkeiten einsehbar sein, die im Zusammenhang mit dem Schutz der Umwelt stehen.

In der rechtspolitischen Diskussion wurde vorgeschlagen, bei der Bestimmung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf alle Akten abzustellen, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln geführt werden, das dem Schutz der Umwelt dient. Für diesen Vorschlag spricht, daß die Gesetzesintention unmittelbar umgesetzt würde. Eine derartige Regelung würde aber den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit eines Gesetzes nicht genügen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wäre nicht eindeutig definiert und das Gebot der Normenklarheit verletzt.

Für die Bestimmung des Geltungsbereichs eines Gesetzes kann es im Kernbereich keinen Auslegungsspielraum für die das Gesetz anwendende Behörde geben. Vielmehr fordert der Gesetzesvorbehalt, daß der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst trifft und nicht der Exekutive überläßt. Zu den wesentlichen Entscheidungen bei Erlass eines Gesetzes gehört aber die Bestimmung des Anwendungsbereichs. Dies gilt um so mehr,

weil durch das Akteneinsichtsrechtsgesetz bedeutende Rechtsgüter Dritter, wie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, betroffen werden. Da das Akteneinsichtsrechtsgesetz insoweit eine Eingriffsgrundlage in Rechte Dritter darstellen soll, ist auch unter diesem Gesichtspunkt eine hinreichende Bestimmtheit des Gesetzes von Verfassungs wegen gefordert.

Den genannten Anforderungen entspricht der im Gesetzentwurf gegangene Weg, wonach die Vorschriften des Gesetzes für Akten gelten, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln nach Maßgabe von konkret benannten Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften geführt werden. Die Verwaltungstätigkeiten, in deren Zusammenhang die einsehbaren Akten geführt werden, können durch die Bezugnahme auf die zugrundeliegenden Vorschriften abschließend bestimmt werden. Es kommt danach nicht auf die häufig schwer abschätzbare Umweltbedeutsamkeit eines Verwaltungshandelns an, sondern allein darauf, inwieweit die Verwaltungstätigkeit zur Ausführung der im Akteneinsichtsrechtsgesetz bestimmten umweltbedeutsamen Vorschriften erfolgt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, welche Normen Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften und Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von Absatz 2 sind. Aufgrund der genannten rechtsstaatlichen Anforderungen müssen diese Normen abschließend aufgezählt werden. Wegen des Umfangs dieser Aufzählung sieht der Gesetzentwurf vor, die zu benennenden Vorschriften in einer Anlage zusammenzufassen. Dieses Vorgehen macht es für die Zukunft notwendig, in alle Gesetze, die Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften beinhalten, eine Änderung des Akteneinsichtsrechtsgesetzes aufzunehmen, damit gewährleistet ist, daß sich das Akteneinsichtsrecht auch auf jene neuen Vorschriften erstreckt.

Wegen dieses relativ umständlichen Verfahrens gab es Überlegungen, die Aufzählung der Vorschriften nicht in die Anlage zum Gesetz aufzunehmen, sondern eine entsprechende Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung zu schaffen. Gegen eine solche Regelung sprechen ebenfalls rechtsstaatliche sowie rechtspolitische Bedenken. Auch eine derartige Verordnungsermächtigung würde in der Konsequenz dazu führen, daß der Gesetzgeber den Geltungsbereich des Gesetzes nicht selbst abschließend regelt. Daß die Bestimmung des Geltungsbereiches durch die Bundesregierung und nicht im Wege der Auslegung durch die im Einzelfall zuständige Behörde erfolgen würde, kann an den grundsätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken nichts ändern.

Vor allem aber ist der Bundesgesetzgeber aus rechtspolitischen Gründen gehalten, die Liste der den Geltungsbereich des Gesetzes bestimmenden

Vorschriften selbst aufzustellen, damit der Wirksamkeit des Gesetzes nach seinem Inkrafttreten nicht ein möglicherweise zögerliches Handeln der ermächtigten Exekutive entgegensteht. Dafür, daß diese Erwägungen nicht nur theoretischer Natur sind, spricht beispielsweise die Erfahrung mit der Ermächtigung der Bundesregierung in § 43 Bundes-Immissionsschutzgesetz, die der Bundesregierung seit Inkrafttreten dieses Gesetzes am 15. März 1974 aufgibt, eine Rechtsverordnung zum Schutz vor Geräuschimmissionen zu erlassen, was bis heute nicht erfolgt ist. Daneben ist auch der nicht völlig auszuschließenden Gefahr zu begegnen, daß eine Bundesregierung aufgrund tagespolitischer Erwägungen den Anwendungsbereich des Gesetzes zu Ungunsten der Bürger verkürzt, wogegen diese keine Rechtsmittel hätten.

Absatz 3 bestimmt weiterhin, daß zu den Vorschriften nach Absatz 2 nicht nur die in der Anlage zu diesem Gesetzentwurf aufgeführten Bundesgesetze, sondern auch die aufgrund dieser Gesetze ergangenen Rechtsverordnungen sowie die zur Durchführung dieser Gesetze erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zählen. Die Rechtsverordnungen bzw. allgemeinen Verwaltungsvorschriften müssen bei diesem Vorgehen ihrerseits nicht selbst ausdrücklich aufgezählt werden, weil durch ihre ausdrückliche oder eindeutig erkennbare Bezugnahme auf die in der Anlage aufgeführten Bundesgesetze eine vollständige und abschließende Umschreibung der Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften und damit des Geltungsbereichs des Gesetzes gewährleistet ist.

Zu Absatz 4

Es entspricht den Grundgedanken des vorliegenden Gesetzentwurfes, die Transparenz des Verwaltungshandelns nicht nur in Bezug auf umweltbedeutsame Einzelfallangelegenheiten herzustellen, sondern auch den Bereich der die Einzelfallregelungen vorgebenden Normsetzung durchsichtig zu machen. Absatz 4 erstreckt deshalb den Geltungsbereich des Gesetzes auch auf die Akten zur Vorbereitung von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften sowie für Akten zur Vorbereitung von aufgrund dieser Vorschriften ergehender Rechtsverordnungen und zur Vorbereitung von zur Durchführung dieser Vorschriften zu erlassender allgemeiner Verwaltungsvorschriften.

Die Regelung in Absatz 4 ist notwendig, weil es sich bei den Akten zur Vorbereitung der benannten Gesetze sowie zur Vorbereitung zu erlassender allgemeiner Verwaltungsvorschriften nicht um Akten im Sinne von Absatz 2 handelt, weil weder die Vorbereitung von Gesetzen noch die Vorbereitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften Verwaltungshandeln nach Maßgabe von in der Anlage zu diesem Gesetzentwurf angeführten Bundesgesetzen darstellt. Für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen bedarf diese Tatsache keiner Erläuterung. Bezüglich der Verwaltungsvorschriften ist darauf hinzuweisen, daß sie teilweise Ausfluß der behördlichen Organisationsgewalt und der Dienstaufsichtsrechte

der Behördenvorgesetzten sind und nicht immer aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung erlassen werden.

Etwas anderes gilt für Rechtsverordnungen, die stets aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung ergehen und daher auch Verwaltungshandeln nach Maßgabe des eine solche Ermächtigung enthaltenden Umweltgesetzes darstellen. Die Akten zur Vorbereitung von Rechtsverordnungen werden in Absatz 4 gleichwohl zur Klarstellung und aufgrund des Sachzusammenhangs ausdrücklich genannt.

Zu Absatz 5

Absatz 5 definiert, was unter Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften im Sinne von Absatz 4 zu verstehen ist. Diese Definitionen sind erforderlich, weil eine Definition durch Bezugnahme auf bestehende Bundesgesetze, wie dies in Absatz 3 erfolgt, aufgrund des Vorbereitungsstadiums der neu zu schaffenden Normen nicht möglich ist.

Für den engen Bereich der Akten zur Vorbereitung von Normen muß deshalb der im Gesetzentwurf grundsätzlich beschrittene Weg, den Geltungsbereich des Gesetzes durch konkrete Aufzählung der einschlägigen Gesetze zu bestimmen, aufgegeben werden. Es ist nicht möglich, alle denkbaren künftigen Normsetzungen bereits konkret und abschließend im Gesetz zu regeln.

Der Bürger wird sich bei einem Einsichtsinteresse in Akten zur Vorbereitung von Vorschriften der genannten Art an die zuständige Behörde wenden und diese hat darüber zu befinden, ob sich das Einsichtsbegehren auf die Akten zur Vorbereitung einer in Absatz 4 i. V. m. Absatz 5 genannten Vorschrift bezieht.

Weil demnach in diesen Fällen die zuständige Behörde auch über die Anwendbarkeit des Gesetzes zu befinden hat, muß der Gesetzgeber den entsprechenden Entscheidungsspielraum durch klare Vorgaben möglichst eng halten.

Absatz 5 definiert deshalb im einzelnen, was unter Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften zu verstehen ist. Die Regelung läßt dabei zugleich erkennen, nach Maßgabe welcher Überlegungen die Zusammenstellung der in der Anlage zu diesem Gesetz angeführten Vorschriften erfolgte.

Desweiteren sind die Definitionen in Absatz 5 als Bezugspunkt für die Verordnungsermächtigung in Absatz 6 erforderlich. Artikel 80 GG gibt die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Verordnungsermächtigung vor, die durch Absatz 6 i. V. m. Absatz 5 vollständig erfüllt werden.

Zu Absatz 6

In zunehmendem Maße bestimmt sich das umweltbedeutsame Verwaltungshandeln nach Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Anders als das

transformierte Völkerrecht ist das Gemeinschaftsrecht in der Bundesrepublik Deutschland nicht Bestandteil des Bundesrechts, sondern ein selbständiger Rechtskomplex eigener Art. Im Gesetzentwurf ist es deshalb geboten, auch bezüglich der Akten, die im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln nach Maßgabe von Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts geführt werden, die Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften oder Bau- und Planungsvorschriften sind, zur entsprechenden Bestimmung des Geltungsbereichs des Gesetzes eine eigenständige Regelung zu schaffen.

Trotz der wachsenden Bedeutung, die Verwaltungshandeln nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts zukommt, ist ihr Anteil am gesamten umweltbedeutsamen Verwaltungshandeln gering. Da die Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht durch den Bundesgesetzgeber transformiert werden müssen, sondern teilweise unmittelbar gelten, hat der Bundesgesetzgeber nicht wie bei neu zu schaffenden Bundesgesetzen die Möglichkeit, bei der Fortentwicklung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts zugleich den Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechtsgesetzes zu erweitern.

Aus den genannten Gründen sieht Absatz 6 in Satz 2 vor, daß die Bundesregierung ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts als Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften oder Bau- und Planungsvorschriften gelten. Auf die in diesem Zusammenhang gebotene Beachtung von Artikel 80 GG wurde bereits in der Erläuterung zu Absatz 5 Stellung genommen.

Zu § 3 — Begriffsbestimmungen

§ 3 stellt die Definition einiger in den folgenden Regelungen verwendeter wichtiger Begriffe voran.

Zu Absatz 1

Absatz 1 definiert den Begriff der „Akten“. Mit der weitreichenden Begriffsbestimmung wird sichergestellt, daß neben Schriftstücken auch Magnetbänder, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten vom Aktenbegriff des Gesetzes umfaßt werden. Akten sind danach auch in Tabellen oder computermäßig festgehaltene Meßdaten von Immissionen und Emissionen.

Zu Absatz 2

Im Anschluß an die Bestimmung des Geltungsbereichs des Gesetzes in § 2 wird in § 3 Abs. 2 definiert, daß es sich bei den in § 2 Abs. 2, 4 und 6 genannten Akten um „Umweltakten“ im Sinne des Gesetzes handelt. Durch diese Definition werden alle Akten, auf die das Akteneinsichtsrechtsgesetz Anwendung findet, unter einem Begriff zusammengefaßt.

Zu Absatz 3

Die Definition des Begriffs der „Behörde“ wird im vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend der Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund) vorgenommen, wonach Behörde im Sinne dieses Gesetzes jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Diese Legaldefinition geht von einem umfassenden Behördenbegriff aus, der unabhängig ist von der organisationsrechtlichen Bestimmung einer Behörde. Entgegen anders lautender Kommentierungen zur entsprechenden Vorschrift im Bundesverwaltungsverfahrensgesetz ist davon auszugehen, daß auch solche Stellen Behörden im Sinne des Gesetzes sind, die nur intern an der Verwaltungstätigkeit anderer Behörden mitwirken, selbst aber nicht nach außen hin tätig werden, wie dies beispielsweise bei öffentlich-rechtlichen Forschungsinstituten der Fall ist. Behörden sind nach § 3 auch private, natürliche und juristische Personen, soweit diese, insbesondere als beliebige Unternehmen, öffentliche Aufgaben wahrnehmen (z. B. Technischer Überwachungsverein, Sachverständige nach § 24 c Abs. 1 Gewerbeordnung).

Nicht unter den Begriff der Behörde nach Absatz 3 fallen entgegen entsprechender politischer Forderungen Wirtschaftsunternehmen, deren Kapitalanteile sich ganz oder teilweise in öffentlicher Hand befinden. Solche staatlichen und kommunalen Wirtschaftsunternehmen sind ungeachtet der Beteiligung der öffentlichen Hand Privatrechtssubjekte. Ein ihnen gegenüber bestehendes Akteneinsichtsrecht müßte notwendig als Privatrecht ausgestaltet werden. Für ein solches Privatrecht wären insbesondere im Bereich des Geheimnisschutzes wesentlich andere Voraussetzungen und Beschränkungen zu regeln, als bei einem subjektiven öffentlichen Recht, das sich gegen die Verwaltung richtet. Wegen der strukturellen Unterschiede des Privatrechts und des öffentlichen Rechts ist ein derartiger privatrechtlicher Anspruch in den vorliegenden Gesetzentwurf nicht aufgenommen worden.

Ein Einsichtsrecht der Öffentlichkeit ohne Umweg über die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden in die Produktionsdaten derjenigen Unternehmen, die die natürlichen Ressourcen für ihre wachstums- und profitorientierte Produktion benutzen, muß Teil einer noch zu schaffenden „Informationsverkehrsordnung“ werden.

Zu Absatz 4

Die in Absatz 4 definierten „umweltbezogenen Angaben“ stellen den Hauptanteil jener Daten dar, die der interessierten Öffentlichkeit durch das Akteneinsichtsrecht nach der Intention des Gesetzentwurfes zugänglich gemacht werden sollen. Umweltbezogene Angaben nach Absatz 4 sind sachbezogene Angaben technischer, naturwissenschaftlicher, statistischer, dokumentarischer, planerischer oder vergleichbarer Art über genehmigungspflichtige, anzeigepflichtige, anmeldepflichtige und überwachungsbedürftige Anlagen, Vorhaben und Stoffe

oder über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen oder über den Zustand der Umwelt, über Umwelteinwirkungen und Umweltgefährdungen oder vergleichbare Angaben.

Die Definition der umweltbezogenen Angaben ist im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten erforderlich. Umweltbezogene Angaben sollen auch dann der Offenbarung unterliegen, wenn sie zugleich personenbezogene Daten darstellen, obwohl personenbezogene Daten grundsätzlich nicht dem Akteneinsichtsrecht unterliegen. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich in den Anmerkungen zu § 5.

Zu Absatz 5

Sowohl der Bund als auch die Länder erlassen Verwaltungsvorschriften im Sinne der Definition in Absatz 5. Der Begriff der „allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ findet sich für den Bund in Artikel 84 Abs. 1 GG. In den Ländern, in denen das Akteneinsichtsrechtsgesetz nach Maßgabe von § 2 Abs. 1 Anwendung findet, gibt es dagegen keinen einheitlichen Begriff für Verwaltungsvorschriften, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung generelle und abstrakte Regelungen für die einheitliche Anwendung materiellen Rechts enthalten, sondern unterschiedliche Bezeichnungen wie Ausführungsvorschriften, Runderlasse etc. Es wird deshalb in Absatz 5 eine einheitliche Definition geschaffen.

Zu § 4 — Grundsatz der Akteneinsicht

§ 4 begründet den Anspruch auf Einsicht in alle Umweltakten. Das Akteneinsichtsrecht ist nach der Regelung in § 4 unabhängig vom Vorliegen eines berechtigten Interesses oder der Angabe eines bestimmten Verwendungszwecks. Solche Anforderungen würden dem Charakter des Akteneinsichtsrechts als Jedermann-Recht und seinem Zweck als Instrument der Verwaltungskontrolle entgegenstehen.

Es soll keine Kontrolle des Kontrolleurs geben.

Diese Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechts als Jedermann-Recht, ohne Nachweis eines berechtigten Interesses oder eines bestimmten Verwendungszwecks entspricht auch den Informationszugangsgesetzen des Auslandes und den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom Februar 1979 an die 22 Mitgliedstaaten.

Das Akteneinsichtsrecht steht sowohl natürlichen als auch juristischen Personen zu. Eine Beschränkung des Akteneinsichtsrechts auf natürliche Personen ist im Hinblick auf die Erfahrungen in den USA diskutiert worden, wo das Einsichtsrecht in nicht unerheblichem Umfang von Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen wurde, um Daten, insbesondere über Konkurrenten, zu erlangen. Eine solche Beschränkung wird im Gesetzentwurf nicht vorgenommen, weil ihre Einhaltung nicht kontrollierbar wäre, da juristische Personen und Vereini-

gungen sich natürlicher Personen zur Wahrnehmung des Rechts bedienen könnten. Vor allem aber soll das Gesetz gerade auch Umweltschutzverbänden, Bürgerinitiativen und anderen Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern dienen, die ihrerseits als juristische Person organisiert sein können.

Ein Verbot der kommerziellen Nutzung mittels Akteneinsicht erworbener Informationen, wie es z. B. in Frankreich existiert, wurde nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen, da auch die Einhaltung eines solchen Verbotes nicht kontrollierbar wäre. Darüber hinaus ist aber — auch aufgrund der Erfahrungen aus den USA — zu betonen, daß ein Schaden für Wirtschaftsunternehmen nicht zu befürchten steht, wenn bei der Regelung des Akteneinsichtsrechts — wie vorliegend in § 6 geschehen — dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausreichend Rechnung getragen wird.

Zu § 5 — Schutz personenbezogener Daten

§ 5 schränkt das Akteneinsichtsrecht zum Schutz personenbezogener Daten ein.

Eine derartige Regelung ist erforderlich, weil durch eine unbeschränkte Akteneinsicht schutzwürdige Belange Dritter verletzt werden könnten. In Umweltakten sind nicht nur sachbezogene Informationen oder Angaben über das Verhalten der Verwaltung enthalten, sondern auch eine Vielzahl von Angaben über dritte Personen. Regelmäßig sind an Verwaltungsverfahren einzelne als Antragsteller oder als Adressat von behördlichen Anordnungen und Überwachungsmaßnahmen beteiligt. Die jeweiligen Umweltakten enthalten dann auch Informationen über diese Personen. So sind in der Umweltakte über ein Genehmigungsverfahren für eine bestimmte genehmigungsbedürftige Anlage Angaben über Name, Anschrift oder Wohnort, möglicherweise Titel, Funktion des Antragstellers im Unternehmen, Tatsache des Genehmigungsantrages für eine bestimmte Anlage und möglicherweise Hinweise auf Mitarbeiter des Antragstellers und auf die bearbeitenden Amtsträger enthalten. Weitergehend können zum Inhalt von Umweltakten auch Angaben über Eigenschaften und Verhalten eines Antragstellers oder Anordnungsadressaten gehören. In vielen Genehmigungsverfahren sind Qualifikationsnachweise zu erbringen oder wird die Zuverlässigkeit eines Antragstellers oder seiner Mitarbeiter überprüft.

Umweltakten enthalten somit eine Vielzahl von personenbezogenen Daten. Das Akteneinsichtsrechtsgesetz muß daher den Belangen des Datenschutzes Rechnung tragen. Dem Interesse an der möglichst umfassenden Offenbarung behördlichen Wissens kann das Interesse Dritter an dem Schutz ihrer personenbezogenen Daten entgegenstehen.

Das von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Da-

ten zu bestimmen (BVerfG, NJW 84, 419, 422). Mit der Offenbarung von personenbezogenen Daten gegenüber der Verwaltung geht der einzelne des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht verlustig, vielmehr schützt ihn dieses vor der Weitergabe seiner Angaben durch die Verwaltung zu anderen Zwecken, als denen, die der Datenübermittlung an die Verwaltung zugrunde lagen.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht schrankenlos geschützt. Grundsätzlich muß der einzelne Einschränkungen dieses Rechts hinnehmen, die im überwiegenden Allgemeininteresse erfolgen (BVerfG, NJW 84, 419, 422). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen derartige Beschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts aber einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkung klar und für den betroffenen Bürger erkennbar ergeben und die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

Das Akteneinsichtsrechtsgesetz trägt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung, indem in § 5 die Voraussetzungen und der Umfang einer Offenbarung von personenbezogenen Daten gesetzlich geregelt werden und dabei ein angemessener Ausgleich zwischen den Belangen des Datenschutzes einerseits und dem Informationsbedürfnis der Allgemeinheit andererseits erfolgt.

Der Regelung in § 5 liegen folgende Überlegungen zugrunde:

1.

Eine ausnahmslose Freigabe aller in Umweltakten enthaltenen personenbezogenen Daten wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Ein genereller Vorrang des Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit vor den Belangen des Datenschutzes kann nicht bejaht werden. Das der Einführung des Akteneinsichtsrechts zugrundeliegende Interesse an Transparenz der Verwaltung und Offenlegung des umweltbedeutsamen Wissens der Verwaltung bezieht sich in erster Linie auf sachbezogene Angaben und Informationen über das Handeln der Verwaltung. Der Offenbarung personenbezogener Daten im Rahmen der Akteneinsicht können andererseits erhebliche Geheimhaltungsbedürfnisse der Betroffenen entgegenstehen, über die sich eine gesetzliche Regelung nicht hinwegsetzen kann.

2.

Umgekehrt kommt ein absolutes Verbot der Offenbarung personenbezogener Daten im Rahmen der Akteneinsicht aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht.

Eine solche Regelung würde zu wesentlichen Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts führen, die die praktische Wirksamkeit des Gesetzes in Frage stellen würden. Durch ein Verbot der Offenbarung personenbezogener Daten würden nicht lediglich höchstpersönliche Angaben, die zweifelsfrei schutzwürdig sind, der Offenbarung entzogen.

Personenbezogene Daten sind vielmehr nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Dieser — vom Bundesverfassungsgericht bestätigte — weite Begriff der personenbezogenen Daten läßt eine eindeutige Unterscheidung von rein personenbezogenen und rein sachbezogenen Angaben nicht zu. Auch primär sachbezogene Angaben werden zu personenbezogenen Angaben dadurch, daß sie einer bestimmten Person zugeordnet werden können. Der sachliche Inhalt eines Genehmigungsantrages etwa wird durch die Zuordnung zu dem Antragsteller zugleich zur personenbezogenen Information.

Ein Verbot der Offenbarung personenbezogener Daten würde daher dazu führen, daß der überwiegende Akteninhalt geheimzuhalten wäre oder daß jeder Hinweis auf bestimmte Personen aus der Akte entfernt werden müßte. Dies wäre nur durch umfangreiche Schwärzungen zu ermöglichen. Dadurch würde die Notwendigkeit entstehen, jede Akte, in die Einsicht begehrt wird, zu kopieren, da in der Originalakte nicht geschwärzt werden kann. Eine derartige Regelung würde das Leitbild einer zügigen und unbürokratischen Akteneinsicht völlig verfehlen.

3.

Ein vollständiger Ausschluß personenbezogener Daten von der Akteneinsicht ist auch rechtlich nicht geboten. Zwar ist anerkannt, daß es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein „belangloses“ Datum gibt (BVerfG, NJW 84, 419, 422). Für eine Vielzahl der in Umweltakten enthaltenen personenbezogenen Daten kann aber dem Interesse an der Akteneinsicht Vorrang vor etwaigen Geheimhaltungsinteressen eingeräumt werden.

Bei diesen Daten handelt es sich zum überwiegenden Teil um solche, deren Schwerpunkt nicht im persönlichen Bereich liegt, sondern die lediglich aufgrund der Zuordnung von sachbezogenen Angaben zu einer Person zu Angaben über diese Person werden. Viele dieser Daten, beispielsweise der Name eines Anlagenbetreibers oder die Eigentumsverhältnisse an einem Betrieb werden einem Einsichtbegehrenden bereits bekannt oder sogar — etwa im Rahmen der Bürgerbeteiligung oder einer Anhörung — öffentlich erörtert worden sein. Zudem ist — obwohl sich das Einsichtsinteresse primär auf die sachbezogenen Angaben bezieht — hinsichtlich bestimmter Daten auch ein berechtigtes Interesse an der Offenbarung anzuerkennen, etwa an der Kenntnis der Eigentumsverhältnisse oder des Namens eines Anlagenbetreibers. Vor allem steht dem privaten Geheimhaltungsinteresse aber das Interesse an einer praktikablen Akteneinsicht ohne umständliche Schwärzungen entgegen.

Soweit sich die personenbezogenen Angaben auf das umweltbedeutsame Handeln eines Betroffenen beziehen, ist es gerechtfertigt, das Geheimhaltungsinteresse zurückstehen zu lassen, weil die Angaben

„nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden“ können, sondern Ausdruck seiner „Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit“ (BVerfG, NJW 84, 419, 422) sind. Wer durch sein Handeln Auswirkungen oder gar Nachteile und Gefährdungen für andere oder die Allgemeinheit verursacht, muß dann auch dulden, daß Einblick in dieses Handeln und damit in personenbezogene Daten genommen wird.

4.

Das Gesetz erklärt daher die Offenbarung personenbezogener Daten weder für allgemein zulässig, noch für allgemein unzulässig. Es unterscheidet vielmehr zwischen solchen personenbezogenen Angaben, deren Offenbarung schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen, und solchen, deren Offenbarung zulässig ist. Für eine derartige Unterscheidung zwischen offenbarungspflichtigen und zu schützenden Angaben war zwischen unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten zu wählen.

- Die Abwägung zwischen dem Interesse des Betroffenen am Schutz seiner personenbezogenen Daten und dem öffentlichen Interesse an der Akteneinsicht könnte in Gestalt einer Generalklausel geregelt werden, aufgrund derer die zuständige Behörde im Einzelfall zu entscheiden hätte, welcher Belang den Vorrang hat.
- Die Abgrenzung zwischen offenbarungspflichtigen und zu schützenden personenbezogenen Angaben könnte abschließend durch entsprechende konkrete Tatbestände im Gesetz geregelt werden.
- Das Gesetz könnte beide Regelungstechniken kombinieren und einerseits für bestimmte personenbezogene Daten die Offenbarung allgemein ausschließen oder zulassen und gleichzeitig die Behörde ermächtigen, im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände eine abweichende Abwägung vorzunehmen.

5.

Der Regelung in § 5 liegt der zweite Lösungsansatz zugrunde. Nur die in § 5 Abs. 2 genannten personenbezogenen Daten dürfen und müssen offenbart werden. Andere Angaben sind grundsätzlich von der Offenbarung ausgeschlossen, wenn nicht der Betroffene der weitergehenden Offenbarung zustimmt.

Diese Regelung war den anderen Lösungsmöglichkeiten aus verschiedenen Gründen vorzuziehen.

Durch die Verwendung einer Generalklausel würde die Abwägung zwischen den Datenschutzbelangen und den Informationsinteressen nicht entbehrlich, sondern lediglich auf die Entscheidung des Einzelfalls verlagert und damit der Behörde übertragen. Da das Akteneinsichtsrecht nicht von einem berechtigten Interesse abhängig ist, sondern jedermann zusteht, könnten für die Entscheidung des Einzelfalls nicht die besonderen Interessen des jeweiligen Antragstellers, sondern lediglich das von

ihm vertretene allgemeine Interesse an Informationszugang in die Abwägung eingehen. Die Verwaltung müßte eine allgemeine Rechtsgüterabwägung vornehmen, eine Aufgabe, die allein dem Gesetzgeber obliegt.

Vor diesem Hintergrund ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die Behörden gegen die Intention des Akteneinsichtsrechtsgesetzes damit beginnen, das konkrete Interesse des Einsichtnehmenden in die Abwägungsüberlegungen mit aufzunehmen. Damit wäre die Gefahr der Privilegierung von Mitgliedern bestimmter sozialer Gruppen nicht auszuschließen und eine erhebliche Verkomplizierung des Verfahrens der Akteneinsicht zu erwarten, da die Behörde zunächst die Motivation des Einsichtbegehrenden überprüfen müßte.

Vor allem ist zu erwarten, daß die Verwaltung aufgrund des traditionell gewachsenen Geheimhaltungsdenkens jeden legislativen Spielraum nutzen wird, sich auch weiterhin gegenüber den Bürgerinteressen abzuschotten. Durch die Überlassung der erforderlichen Abwägungen an die zuständigen Behörden würde aber nicht nur die Gefahr einer restriktiven Anwendung des Akteneinsichtsrechts ausgelöst. Das Verfahren auf Akteneinsicht wäre auch mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden.

Die Behörde müßte bei jedem einzelnen Antrag den Akteninhalt genau prüfen, um die erforderlichen Abwägungen vornehmen zu können. Wenn sich die Entscheidung über die Offenbarung personenbezogener Daten nicht bereits abschließend aus dem Gesetz ergibt, sondern von der Behörde im Einzelfall zu treffen ist, wäre es zudem verfassungsrechtlich unverzichtbar, den Betroffenen vor der Gewährung der Akteneinsicht anzuhören. Bei einer Übertragung der erforderlichen Abwägungsentscheidungen auf die Verwaltung ist weiterhin in stärkerem Maße als bei einer gesetzlichen Regelung damit zu rechnen, daß es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über das Recht auf Akteneinsicht kommt und auch dadurch das Verfahren erheblich verzögert wird.

Nach der Konzeption des vorliegenden Gesetzentwurfes soll die Akteneinsicht nicht nur ein Jedermann-Recht, sondern auch ein Alltagsrecht sein. Der Einsichtbegehrende soll die Möglichkeit haben, sich bei Interesse ohne großen Zeitaufwand zur aktenführenden Behörde zu begeben, dort die Vorlage der interessierenden Akten zu verlangen und vor Ort den betreffenden Vorgang durchzusehen. Diese einfache Handhabung des Akteneinsichtsrechts ist aber nur zu gewährleisten, wenn der Akteneinsicht keine langwierigen Behörden- und Gerichtsentscheidungen vorangehen.

6.

Die vorstehenden Überlegungen sprechen nicht nur gegen eine vollständige Übertragung der zu treffenden Abwägungen an die Verwaltung, sondern auch gegen eine Kombination von konkreten Regelungen und Generalklauseln für besonders gelagerte

Ausnahmefälle. Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 2 eine konkrete Auflistung der zu offenbarenden personenbezogenen Daten, die keinen Platz für Ausnahmeentscheidungen läßt. Eine derartige Ausnahmeregelung könnte lediglich vorsehen, daß eine Offenbarung der personenbezogenen Angaben ausnahmsweise unzulässig ist, wenn eine Rechtsgüterabwägung ergibt, daß das Interesse an der Geheimhaltung das Interesse an der Offenbarung überwiegt. Damit wäre aber nur das allgemeine Abwägungserfordernis wiederholt, dem bereits die im Gesetz vorgegebene Regelung Rechnung trägt.

Die Behörde müßte die notwendigen Abwägungen zwischen den Interessen des Betroffenen und denen des Einsichtbegehrenden treffen, ohne daß ihr Kriterien für eine vom gesetzlichen Regelfall abweichende Entscheidung an die Hand gegeben wären. Jede Ausnahmeregelung bringt zudem die Gefahr mit sich, daß sich das Verhältnis von Regelfall und Ausnahme verkehrt und die Ausnahmeklausel zum Mittel einer restriktiven Handhabung des Akteneinsichtsrechts wird.

7.

Auch eine Ausnahmeklausel, nach der in besonders gelagerten Ausnahmefällen eine weitergehende Offenbarung personenbezogener Daten wegen eines überragenden öffentlichen Interesses erfolgen dürfte, wäre mit erheblichen Problemen verbunden. Einerseits läßt sich schwer ein Maßstab finden, wann das öffentliche Interesse an der Akteneinsicht gegenüber dem Regelfall von besonders starkem Gewicht ist. Insbesondere ist das besondere öffentliche Interesse an der Akteneinsicht bei akuten Umweltproblemen oder bei schweren Umweltgefahren kaum mit der rechtlich gebotenen Bestimmtheit vom Normalfall abzugrenzen.

Andererseits ist kein Maßstab dafür gegeben, welche personenbezogenen Daten, die nicht generell offenbart werden dürfen, aufgrund besonderer Gefahrenlagen zusätzlich zugänglich gemacht werden könnten. Die Geltendmachung eines besonderen Interesses an der Akteneinsicht stände zudem in einem Gegensatz zu der Konzeption des Akteneinsichtsrechts als eines Jedermann-Rechts, das von der Darlegung der konkreten Interessen an der Einsichtnahme gerade unabhängig sein soll.

8.

§ 5 regelt daher die Voraussetzungen der Offenbarung personenbezogener Daten konkret und abschließend. Die Regelung trägt dem informationellen Selbstbestimmungsrecht Rechnung, indem nur solche personenbezogenen Daten für zugänglich erklärt werden, bei denen das Schutzbedürfnis des Betroffenen eindeutig von dem öffentlichen Interesse an der Akteneinsicht in einem einfachen und damit praktikablen Verfahren überragt wird.

Zu Absatz 1

Absatz 1 stellt den Grundsatz auf, daß ein Akteneinsichtsrecht nicht besteht, soweit durch die Akten-

einsicht personenbezogene Daten offenbart werden und der Offenbarung schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen. Nach dieser Regelung ist die Offenbarung personenbezogener Daten nicht schlechthin unzulässig, sondern nur dann, wenn der Offenbarung schutzwürdige Belange entgegenstehen. Ist dies der Fall, besteht ein grundsätzliches Verbot der Offenbarung, das nur durch Zustimmung des Betroffenen (Absatz 3), nicht aber durch abweichende Einzelfallentscheidungen der Verwaltung durchbrochen werden kann.

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 benennt abschließend diejenigen personenbezogenen Daten, deren Offenbarung schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht entgegenstehen und die daher nach Absatz 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 zu offenbaren sind.

Absatz 2 nennt drei Fallgruppen von personenbezogenen Daten, deren Offenbarung schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen. Bei allen diesen personenbezogenen Angaben handelt es sich um solche, die regelmäßig und notwendigerweise in einer Umweltakte enthalten sind, weil der Betroffene Verfahrensbeteiligter oder Adressat von Verwaltungshandeln ist, er sonst im Zusammenhang mit umweltbedeutsamen Vorgängen in den Akten erwähnt oder als Amtsträger an den jeweiligen Verwaltungsvorgängen beteiligt ist. Die Regelung beschränkt sich darauf, diejenigen personenbezogenen Angaben zu offenbaren, die regelmäßig mit den in einer Umweltakte enthaltenen sachlichen Angaben verbunden sind.

Alle sonstigen personenbezogenen Angaben, etwa über Eigenschaften, Verhaltensweisen oder Qualifikationen sind der Offenbarung entzogen. Die Regelung beinhaltet daher einen weitgehenden Schutz personenbezogener Daten. Bei den „freigegebenen“ Angaben überwiegt das öffentliche Interesse an der Akteneinsicht die privaten Belange, da es sich um solche Angaben handelt, die sich auf umweltbezogenes und damit gemeinschaftsbezogenes Handeln des Betroffenen beziehen.

Zu Nummer 1

Die Regelung in Nummer 1 betrifft die für eine praktikable Akteneinsicht wichtigste Fallgruppe von zu offenbarenden personenbezogenen Angaben. Danach dürfen grundsätzlich alle umweltbezogenen Angaben offenbart werden, auch wenn diese aufgrund ihrer Zuordnung zu einer bestimmten oder bestimmbar Person zugleich personenbezogene Daten darstellen. Diese Regelung trägt dem weiten Begriff der personenbezogenen Daten Rechnung, nach dem auch primär sachbezogene Informationen gleichzeitig personenbezogene Angaben sind, wenn sie einer bestimmten oder bestimmbar Person zugeordnet werden können. Konkret folgt aus diesem weiten Begriff des personenbezogenen Datums, daß alle sachlichen Angaben, die etwa unter dem Briefkopf eines Antragstellers der

Behörde zugehen, zugleich auf die Person des Antragstellers bezogen sind.

Die Regelung soll sicherstellen, daß alle umweltbezogenen Angaben offenbart werden können. Der Begriff der umweltbezogenen Angaben wird in § 3 Abs. 4 definiert.

Zu Nummer 2 Buchstaben a bis c

Auch bei der Tatsache, daß eine Person einen bestimmten Antrag stellt, zum Adressaten einer behördlichen Anordnung wird oder bestimmte Handlungen vornimmt, handelt es sich um personenbezogene Angaben. Auch derartige personenbezogene Angaben sind regelmäßig in jeder Umweltakte enthalten, ohne daß es sich dabei um sensible Angaben über persönliche Verhältnisse handelt. Diese Angaben beziehen sich auf für die Allgemeinheit bedeutsames, umweltrelevantes Handeln der Betroffenen, so daß hier das öffentliche Interesse an der Offenbarung und an einem einfachen Verfahren das private Interesse an der Geheimhaltung überwiegt, zumal diese Angaben häufig bereits vor der Akteneinsicht bekannt sein werden.

Die Regelung in Nummer 2 Buchstaben a bis c trägt den verschiedenen Konstellationen Rechnung, in denen der Betroffene an einem Verwaltungsvorgang beteiligt sein kann. Er kann zum einen als Antragsteller oder Adressat einer Verfügung Beteiligter an einem Verwaltungsverfahren im Sinne von § 13 Verwaltungsverfahrensgesetz sein. Die meisten Umweltgesetze berechtigen die zuständigen Behörden zum anderen zur Durchführung von Überwachungsmaßnahmen auch außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens. Viele Umweltgesetze begründen zum dritten Verpflichtungen des Betroffenen, gegenüber der Behörde von sich aus Anzeigen zu erstatten, Anmeldungen vorzunehmen, Auskünfte zu erteilen oder vergleichbare Mitteilungen zu machen.

Zu den Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren gehören nach zutreffender Ansicht auch diejenigen, die in einem Planfeststellungsverfahren oder Genehmigungsverfahren im Rahmen eines gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungsverfahrens Einwendungen erhoben haben. Auch die Tatsache, daß der Betroffene Einwendungen erhoben hat, kann nach Nummer 2 Buchstabe a daher offenbart werden. Dadurch wird verhindert, daß regelmäßig in den Akteilen, die das Anhörungsverfahren betreffen, umfangreiche Schwärzungen vorgenommen werden müssen. Die Offenbarung dieser Angaben ist gerechtfertigt, weil sich die Einwender durch die Erhebung der Einwendungen bereits in die Öffentlichkeit begeben haben, die erhobenen Einwendungen unter Umständen bereits in öffentlicher Verhandlung erörtert worden sind und die Tatsache der Erhebung von Einwendungen durch den Betroffenen zumindest den Beteiligten an dem Verwaltungsverfahren bereits nach § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz zugänglich ist.

Zu Nummer 2 Buchstabe d

Mit den vorstehend genannten Angaben über die Stellung des Betroffenen ist in vielen Fällen als weitere personenbezogene Information verbunden, daß der Betroffene Eigentümer, Pächter, Mieter oder Inhaber eines vergleichbaren Rechts an einem Grundstück, einem Betrieb oder an anderen Gegenständen ist, auf die sich eine Umweltakte bezieht. Die Offenbarung dieser Angaben ist gerechtfertigt, da einerseits ein berechtigtes Informationsinteresse hinsichtlich der Rechtsverhältnisse an einer umweltbedeutsamen Anlage besteht und andererseits hinsichtlich derartiger Rechtsverhältnisse ein mögliches Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen zurückzustehen hat, weil von der Anlage oder dem Vorhaben die Belange der Allgemeinheit berührt werden.

Zu Nummer 2 Buchstabe e

Die Regelung in Nummer 2 Buchstabe e läßt die Offenbarung der Tatsache zu, daß der Betroffene als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme abgegeben hat. Die Kenntniserlangung, wer ein bestimmtes Gutachten, das beispielsweise für die Erteilung einer Anlagengenehmigung von entscheidender Bedeutung sein kann, erstellt hat, kann für die Einsichtbegehrenden und die Allgemeinheit von erheblichem Interesse sein. Das mögliche Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung seiner Urheberschaft hat zurückzustehen, weil die Abgabe von Gutachten oder sachverständigen Stellungnahmen von erheblicher Bedeutung für die Erteilung von Genehmigungen oder das Ergreifen behördlicher Maßnahmen sein kann, daher die Belange der Allgemeinheit berührt werden und auch diese Angaben häufig bereits aufgrund öffentlicher Erörterungen bekannt sein werden.

Zu Nummer 3

Die Regelung in Nummer 3 bestimmt, daß die Mitwirkung bestimmter Amtsträger an Verwaltungsvorgängen der Offenbarung unterliegt. Eine Trennung zwischen der Verwaltung als solcher und einzelnen Amtsträgern, durch die die Verwaltung tätig wird, ist nicht möglich. Das Akteneinsichtsrecht zur Kontrolle der Umweltverwaltung hat sich daher auf die Angaben, die die Mitwirkung eines bestimmten Amtsträgers am Verwaltungshandeln betreffen, zu erstrecken. Andernfalls müßte regelmäßig in jeder Umweltakte geschwärzt werden, weil alle behördlichen Verfügungen oder Schreiben von dem jeweiligen Sachbearbeiter abgezeichnet werden. Zudem kann ein berechtigtes Interesse auch an der Kenntniserlangung, welcher Amtsträger für die Behörde tätig geworden ist, bestehen. Ein mögliches Interesse der betroffenen Amtsträger an der Geheimhaltung ihrer Mitwirkung hat zurückzustehen. Der interessierten Öffentlichkeit darf nicht verheimlicht werden, was den Beteiligten selbstverständlich im Rahmen der Akteneinsicht nach § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zugänglich ist.

Zu Nummern 1 bis 3

Mit der Offenbarung der in Nummern 1 bis 3 genannten personenbezogenen Daten dürfen nicht zugleich weitere, damit verknüpfte personenbezogene Angaben offenbart werden. Ausgenommen davon sind lediglich Name, Titel, akademischer Grad, Geburtsdatum, Beruf, Branchen- oder Geschäftsbezeichnung, innerbetriebliche Funktionsbezeichnung, Anschrift und Rufnummer. Diese personenbezogenen Angaben werden aber nicht grundsätzlich freigegeben, sondern nur dann, wenn sie im Zusammenhang mit den in Nummern 1 bis 3 genannten Angaben stehen. Es wäre widersinnig, wenn zwar die Tatsache der Beteiligung eines Betroffenen zu offenbaren wäre, wegen der Nennung seines Namens oder der anderen genannten Grunddaten aber doch eine Schwärzung erfolgen müßte.

Satz 2 stellt klar, daß die Regelungen von Satz 1 auch dann gelten, wenn der Betroffene, dessen personenbezogene Angaben sich in der Umweltakte befinden, nicht für sich selbst, sondern für seinen Arbeitgeber oder für eine juristische Person handelt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 schreibt ausdrücklich vor, daß andere als die in Absatz 2 genannten personenbezogenen Daten nicht offenbart werden dürfen. Der Behörde ist es daher verwehrt, bei anderen als den in Absatz 2 genannten personenbezogenen Angaben der Offenbarung entgegenstehende schutzwürdige Belange zu verneinen. Dieses grundsätzliche Verbot der Offenbarung anderer personenbezogener Daten kann nur durch die Zustimmung des Betroffenen durchbrochen werden.

Insbesondere sind alle Angaben über die persönlichen Verhältnisse eines Betroffenen, etwa Gesundheitsdaten oder Angaben über die Familien- und Einkommensverhältnisse, soweit sich solche Angaben überhaupt in Umweltakten befinden, der Offenbarung entzogen. Auch derjenige, der einer Behörde vertrauliche Hinweise etwa auf bestehende Rechtsverletzungen gegeben oder Beschwerden erhoben hat, ist durch die Regelung in § 5 in vollem Umfang vor einer Offenbarung gegenüber Dritten geschützt.

Die Aufnahme von Ausnahmenvorschriften in das Gesetz ist wegen des restriktiven Charakters von § 5 entbehrlich. Es sind keine Fälle denkbar, in denen ein das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überspielendes Geheimhaltungsinteresse an den genannten personenbezogenen Angaben anzuerkennen wäre.

Zu Absatz 4

Die Regelung in Absatz 4 ermöglicht es dem Antragsteller, von der Behörde zu verlangen, daß der Betroffene angehört wird, bevor die Behörde unter Berufung auf schutzwürdige personenbezogene Daten die Akteneinsicht verweigert oder einschränkt.

Dadurch wird verhindert, daß es zu einer Versagung oder Beschränkung der Akteneinsicht unter Berufung auf die Belange eines Dritten kommt, ohne daß dieser konkret eine Geheimhaltung wünscht.

Da in vielen Fällen der Antragsteller mit einer Beschränkung der Akteneinsicht nach Absatz 1 einverstanden sein wird und um unnötige Verzögerungen des Verfahrens zu verhindern, wird eine solche Anhörung des Betroffenen nur dann vorgeschrieben, wenn der Antragsteller dies fordert. Um zu verhindern, daß bei einer Anhörung des Betroffenen das Verfahren erheblich verzögert wird, sieht Satz 2 vor, daß die Behörde dem Betroffenen eine Erklärungsfrist von zwei Wochen setzt. Reagiert der Betroffene auf die Aufforderung nicht innerhalb der Frist, gilt dies nach Satz 3 als Verweigerung der Zustimmung. Nach § 15 Abs. 2 hat die Behörde den Antragsteller vier Wochen, nachdem dieser die Anhörung des Betroffenen gefordert hat, abschließend zu bescheiden.

Zu § 6 — Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

§ 6 schränkt das Akteneinsichtsrecht zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ein.

In vielen, wenn nicht den meisten Umweltakten im Sinne von § 2 sind nicht lediglich Informationen über das Handeln der Verwaltung enthalten, sondern umfangreiche Angaben über Dritte. Dazu gehören insbesondere Unternehmen und andere Betreiber von Anlagen, die einer behördlichen Genehmigung bedürfen oder behördlicher Überwachung unterliegen. Diese sind aufgrund zahlreicher Spezialvorschriften verpflichtet, innerhalb eines Genehmigungsverfahrens oder im Rahmen der behördlichen Überwachungstätigkeit auf Verlangen oder von sich aus der Behörde bestimmte Unterlagen vorzulegen, Angaben zu machen oder Auskünfte zu erteilen. Die zuständigen Behörden sind vielfach berechtigt, eigene Untersuchungen, Beobachtungen oder Messungen auch auf dem Firmengelände eines Betreibers vorzunehmen.

Die betroffenen Dritten haben vielfach ein wirtschaftliches oder sonstiges Interesse daran, daß die Angaben über ihren Betrieb, die — erzwungenermaßen — der Behörde bekanntgeworden sind, von dieser geheimgehalten werden. Dieses Geheimhaltungsinteresse richtet sich insbesondere darauf, Einzelheiten über angewandte Produktionsverfahren, über Technologien, über die Zusammensetzung von Produkten oder betriebswirtschaftliche Interna vor der „Konkurrenz“ zu verbergen und Wettbewerbsvorteile zu erhalten. Dieses Geheimhaltungsinteresse wird von der Rechtsordnung vielfältig geschützt. So schreibt § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor, daß die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Anspruch darauf haben, daß ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Auch in einigen Umweltschutzgesetzen (z. B. § 10 Abs. 2, § 27 Abs. 3 BImSchG, § 12 Abs. 3 Chemikaliengesetz) fin-

den sich spezielle Vorschriften zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Zu Absatz 1

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesen Anforderungen Rechnung. Der grundrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird anerkannt. Das Recht auf Akteneinsicht wird eingeschränkt, wenn in den jeweiligen Akten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind und der Offenbarung deshalb schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen. Nicht bereits das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses steht der Akteneinsicht entgegen, sondern das Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung muß schutzwürdig sein. In Anlehnung an § 172 des Gerichtsverfassungsgesetzes werden nur wichtige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt.

Der vorliegende Gesetzentwurf definiert den Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses nicht, sondern knüpft an der in Literatur und Rechtsprechung entwickelten Begriffsbestimmung an. Danach sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

„Tatsachen im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb, die nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt und nicht offenkundig sind“ und die „nach dem Willen des Arbeitgebers aufgrund eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses geheimgehalten werden“ sollen (BAG, NJW 83, 134).

Satz 2 bestimmt negativ, daß ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von Satz 1 dann nicht gegeben ist, wenn mit der Offenbarung kein oder nur ein unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden verbunden ist. Dadurch wird verhindert, daß Geheimnisschutz auch für solche Angaben in Anspruch genommen werden kann, deren Offenbarung in wirtschaftlicher Hinsicht unschädlich ist, die der Betroffene aber aus anderen, etwa politischen Gründen geheimhalten will.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt, unter welchen Voraussetzungen der Offenbarung von wichtigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen keine schutzwürdigen Belange des Betroffenen entgegenstehen. Um zu verhindern, daß unter Berufung darauf, daß in den Akten schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, das Akteneinsichtsrecht durch die Verwaltung und die betroffenen Dritten „ausgehebelt“ wird, überläßt das Gesetz die Entscheidung über das Vorliegen schutzwürdiger Belange nicht der Verwaltung. Die erforderliche Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Offenbarungsinteresse wird vielmehr durch das Gesetz selbst vorgenommen.

Zu Satz 1

Angaben über Umwelteinwirkungen oder Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen, die von Anlagen,

Vorhaben oder Stoffen ausgehen oder ausgehen können, sind grundsätzlich auch dann zu offenbaren, wenn diese Angaben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen. Für derartige Angaben kann kein Geheimnisschutz beansprucht werden. Bezüglich der tatsächlichen oder möglichen Auswirkungen, die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen für die Umwelt und damit für die Allgemeinheit ausgehen oder ausgehen können, hat das öffentliche Interesse an der Offenbarung Vorrang vor dem privaten Interesse an der Geheimhaltung, weil durch das private Tun die Allgemeinheit berührt wird.

Eine derartige Einschränkung des Grundrechtsschutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist ebenso Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums, wie die zitierten Offenbarungspflichten bei dem Inverkehrbringen gefährlicher Stoffe. Art und Umfang der Nutzung des öffentlichen Guts Umwelt ist nach der dem Gesetz zugrundeliegenden Wertung generell der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu unterwerfen. Beispielsweise kann ein Emittent, der die Luft verschmutzt, nicht beanspruchen, daß er Art und Umfang seiner Emissionen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gegenüber der betroffenen Allgemeinheit geheimhalten darf.

Die gleiche Wertung trifft das Gesetz für die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen ausgehenden Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen. Auch für die beispielsweise von Anlagen der Chemischen Industrie oder von Kernkraftwerken ausgehenden Gefahren und Gefährdungspotentiale gilt, daß diese nicht die „Privatangelegenheit“ der Betreiber sind, sondern das öffentliche Interesse an der Offenbarung Vorrang vor etwaigen Geheimhaltungsinteressen hat.

Zu Satz 2

Das Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung von Angaben über Umwelteinwirkungen oder Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen wird sich regelmäßig daraus ergeben, daß aus diesen Angaben mittelbar Rückschlüsse auf andere Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gewonnen werden können. Satz 2 bestimmt, daß die Möglichkeit derartiger Rückschlüsse der Offenbarung der in Satz 1 genannten Angaben nicht entgegensteht. Andernfalls würde die Regelung von Satz 1 beispielsweise dann leerlaufen, wenn sich aus den Angaben über die Zusammensetzung von Abwässern oder Abgasen Rückschlüsse auf angewandte Produktionsverfahren ziehen lassen, die der Betroffene aus Wettbewerbsgründen geheimhalten will.

Zu Satz 3

Satz 3 konkretisiert die allgemeine Aussage von Satz 2 dahin gehend, daß auch Angaben über vom Betroffenen angewandte Produktionsverfahren, über die Art und Wirkungsweise der vom Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen oder über die Art und Zusammensetzung vom Betroffenen hergestellter

oder verwendeter Stoffe offenbart werden dürfen. Da mit der Offenbarung derartiger Angaben ein sehr weitgehender Eingriff in die Rechte des Betroffenen verbunden ist, weil hierdurch nicht nur die Außenwirkungen des Betriebes, sondern der innerbetriebliche Bereich betroffen wird, ist die Offenbarung dieser Angaben nach dem zweiten Halbsatz von Satz 3 nur eingeschränkt zulässig. Dabei wird darauf abgestellt, ob die Offenbarung dieser Angaben erforderlich ist, um die von dem Betrieb ausgehenden Umwelteinwirkungen oder Gefährdungen beurteilen zu können. Die Offenbarung von Angaben über Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen ist nur zulässig, wenn nur durch die Offenbarung dieser Angaben die Beurteilung ermöglicht werden kann, ob die eingesetzten Schutzvorkehrungen dem Stande der Technik entsprechen.

Nicht offenbart werden dürfen danach solche Angaben, die unschädliche Produktionsprozesse betreffen oder deren Offenbarung nicht erforderlich ist, um die Gefahren und Risiken für die Umwelt zu beurteilen. Insbesondere Informationen über technische Einzelheiten neuentwickelter Produktionsverfahren werden von der Offenbarung ausgeschlossen sein, wenn es zur Beurteilung der von dem Produktionsverfahren ausgehenden Gefahren für die Umwelt ausreicht, die Grundzüge dieses Verfahrens und die verwendeten Stoffe zu kennen. Letztlich obliegt es dem Betroffenen, die von ihm der Behörde zu machenden Angaben und einzureichenden Unterlagen derart aufzubereiten, daß eine Abtrennung der zu offenbarenden Angaben über Umwelteinwirkungen oder Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen von sonstigen geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich wird.

Zu Absatz 3

Absatz 3 begründet verschiedene Obliegenheiten des Betroffenen. Durch diese Regelungen soll verhindert werden, daß die Akteneinsicht unter Berufung auf schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse versagt wird, ohne daß die Voraussetzungen nach Absatz 2 vorliegen. Die amerikanischen Erfahrungen mit dem „freedom of information act“ haben gezeigt, daß die Verwaltung angebliche Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse Dritter vorschützt, um eine unerwünschte Akteneinsicht zu verhindern. Bei den Regelungen in Absatz 3 handelt es sich um Obliegenheiten des Betroffenen, da diese nicht erzwingbar sind, sondern nur dadurch durchgesetzt werden können, daß die Akteneinsicht unbeschadet des Vorliegens schutzwürdiger Belange zu gewähren ist, wenn der Betroffene den Vorschriften nicht nachkommt.

Zu Absatz 3 Nr. 1

Nach Nummer 1 ist die Verweigerung der Akteneinsicht wegen schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur möglich, wenn sich der Betroffene ausdrücklich auf das Vorliegen eines solchen Geheimnisses berufen hat. Dadurch soll verhindert werden, daß die Behörde von sich aus das

Vorliegen von schutzwürdigen Geheimnissen behauptet und dadurch eine Akteneinsicht vereitelt, ohne daß dies der Betroffene gefordert hat.

Zu Lasten des Betroffenen wird gefordert, daß die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht erst anläßlich eines konkreten Einsichtsbegehrens erfolgt, sondern bereits dann, wenn die geheimhaltungsbedürftigen Angaben gegenüber der Behörde gemacht werden. Dies dient einerseits der Vereinfachung des Verfahrens. Die Behörde kann, wenn der Betroffene keine entsprechende Erklärung abgegeben hat, davon ausgehen, daß ein Aktenvorgang keine schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält. Andererseits muß das Geltendmachen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch diese Regelung unabhängig von einem konkreten Einsichtsbegehren erfolgen, so daß möglicherweise sachwidrige Entscheidungen des Betroffenen ausgeschlossen werden können.

Die Berufung auf schutzwürdige Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darf nicht pauschal erfolgen, sondern muß die geheimhaltungsbedürftigen Angaben kennzeichnen. Dadurch wird gewährleistet, daß die Behörde konkret überprüfen kann, ob die Voraussetzungen einer Geheimhaltung nach Absatz 1 vorliegen.

Die Regelung legt dem Betroffenen keine unzumutbaren Anstrengungen auf. Zwar gibt es eine Vielzahl von Einzelschriften, die Verpflichtungen zur Abgabe von Erklärungen, zur Übermittlung von Angaben oder zur Erteilung von Auskünften begründen. Absatz 3 Nr. 1 fordert vom Betroffenen aber lediglich, daß er sich bei der Abgabe von Erklärungen, der Übermittlung von Angaben oder der Erteilung von Auskünften an eine Behörde eine Meinung darüber bildet, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt sind und die Angaben entsprechend kennzeichnet. Die Regelung trägt dem Schutz des Betroffenen ausreichend dadurch Rechnung, daß sie sich nicht auf solche Angaben bezieht, die die Behörde ohne Wissen des Betroffenen — etwa durch eigene Überwachungstätigkeit — erlangt oder die der Behörde vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgeworden sind.

Zu Absatz 3 Nr. 2

Absatz 3 Nr. 2 schließt aus, daß sich der Betroffene auf ein schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis beruft, ohne daß dies für die Verwaltung — und den Einsichtsbegehrenden — überprüfbar ist. Es wird daher gefordert, daß der Betroffene gegenüber der Behörde im einzelnen darlegt und begründet, woraus sich die Schutzwürdigkeit eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ergeben soll.

Zu Absatz 3 Nr. 3

Danach hat der Betroffene, der sich auf die Schutzwürdigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beruft, in Anlehnung an § 10 Abs. 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes eine ausführliche Darstellung über den Inhalt der geheimhaltungsbedürft-

tigen Unterlagen einzureichen, soweit dies ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann. Dadurch wird sichergestellt, daß dem Einsichtsbegehrenden der Akteninhalt nur soweit vorenthalten werden kann, als es zur Wahrung der schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zwingend geboten ist.

Diese Verpflichtung des Betroffenen ist rechtlich unbedenklich, weil sich auch die schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auf solche Anlagen, Vorhaben oder Stoffe beziehen, von denen Umwelteinwirkungen oder Umweltgefährdungen ausgehen und daher ein berechtigtes Interesse der Allgemeinheit an möglichst umfassender Information über diese Anlagen, Vorhaben oder Stoffe besteht.

Zu Absatz 4

§ 4 stellt einerseits klar, daß die vom Betroffenen vorgenommene Einstufung bestimmter Angaben als schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis von der Behörde rechtlich voll nachprüfbar ist. Eine Versagung der Akteneinsicht darf nur erfolgen, wenn es sich tatsächlich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Rechtssinn handelt und wenn die Voraussetzungen der Schutzwürdigkeit vorliegen, weil es sich nicht um Angaben im Sinne von Absatz 2 handelt.

Andererseits verpflichtet Absatz 4 die Verwaltung, den Betroffenen anzuhören, wenn sie bestimmte Angaben entgegen seiner Kennzeichnung als schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbaren will.

Zu Absatz 5

Absatz 5 stellt klar, daß die Vorschriften von Absätzen 1 bis 4 nicht dadurch unterlaufen werden können, daß die Behörde gegenüber dem Betroffenen die Geheimhaltung zusichert, obwohl kein schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt oder eine entsprechende vertragliche Vereinbarung zwischen der Verwaltung und dem Betroffenen geschlossen wird. Damit wird amerikanischen Erfahrungen mit dem „freedom of information act“ Rechnung getragen, wo die Verwaltung durch derartige Zusicherungen und Vereinbarungen einen über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden Geheimnisschutz durchzusetzen versucht hatte.

Zu § 7 — Schutz der Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung

Während §§ 5 und 6 das Akteneinsichtsrecht zum Schutz von Belangen Dritter einschränken, enthalten §§ 7 und 8 Einschränkungen, die der Sicherung der Wirksamkeit der Umweltverwaltung dienen sollen.

Zu Absatz 1 Satz 1

Nach dieser Regelung kann die Akteneinsicht versagt werden, soweit und solange der Erfolg eines anhängigen Verwaltungsverfahrens infolge eines vorzeitigen Bekanntwerdens des Akteninhalts vereitelt würde. Durch diese Regelung soll vor allem verhindert werden, daß das Akteneinsichtsrecht — etwa von einem Anlagenbetreiber — genutzt wird, um frühzeitig über die Absichten der Behörde, etwa über geplante Überwachungsmaßnahmen oder nachträgliche Anordnungen, unterrichtet zu sein und „Gegenmaßnahmen“ treffen zu können.

Durch eine derartige Einschränkung des Akteneinsichtsrechts wird aber nicht nur verhindert, daß der vom Verwaltungshandeln Betroffene nicht zu früh Kenntnis von den Absichten der Verwaltung erlangt, sondern zugleich die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Dritte und die Öffentlichkeit unterbunden. Die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts zum Schutz von Verwaltungsbelangen in Satz 1 ist daher restriktiv gefaßt worden. Anders als nach § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird nicht in allgemeiner Form darauf abgestellt, daß durch die Akteneinsicht „die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt“ wird.

Bei einer derartigen Fassung wäre zu befürchten gewesen, daß die Verwaltung in einer Vielzahl von Fällen die Akteneinsicht unter Berufung darauf verweigert, daß ihre ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werde, da es zum traditionellen Selbstverständnis der Verwaltung gehört, daß Öffentlichkeit und Transparenz einer effektiven Verwaltung entgegenstehen.

Die vorgeschlagene Regelung läßt für eine Versagung der Akteneinsicht nicht jede Beeinträchtigung von Verwaltungsabläufen genügen, sondern greift nur ein, wenn der Erfolg eines anhängigen Verwaltungsverfahrens durch die Akteneinsicht vereitelt würde.

Zu Absatz 1 Satz 2

Satz 2 stellt der Vereitelung des Erfolges eines Verwaltungsverfahrens die Gefährdung des Erfolges eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gleich. Die Akteneinsicht kann insbesondere verwehrt werden, wenn die Akten die unmittelbare Vorbereitung oder den Inhalt einer Strafanzeige betreffen.

Zu Absatz 2

Die Regelung in Absatz 2 soll verhindern, daß die Verwaltung unter Berufung auf die Ausnahmetatbestände von Absatz 1 die Akteneinsicht auf unbestimmte Dauer versagt. Die Erfahrung zeigt, daß behördliche Ermittlungen gerade in besonders bedeutenden Fällen von Umweltverschmutzung mitunter Jahre in Anspruch nehmen können. Wenn auch grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse der Verwaltung anzuerkennen ist, den Erfolg eines

geplanten Einschreitens gegen illegale Umweltverschmutzer nicht durch frühzeitiges Bekanntwerden zu vereiteln, so ist auf der anderen Seite dafür Sorge zu tragen, daß diese Verwaltungsbelange nicht dazu mißbraucht werden, das Verwaltungshandeln gegenüber interessierten Bürgern „abzuschotten“.

Absatz 2 sieht daher vor, daß die zuständige Behörde die Akteneinsicht unter Berufung auf Absatz 1 nur für die Dauer von drei Monaten verweigern kann. Nach Ablauf dieser drei Monate kann nur die oberste Aufsichtsbehörde eine weitere Versagung der Akteneinsicht anordnen. Auch in diesem Fall ist die Verweigerung der Akteneinsicht aber nur für ein weiteres Jahr zulässig, wobei durch die Verwendung des Wortes „längstens“ klargestellt wird, daß auch die oberste Aufsichtsbehörde im Einzelfall zu prüfen hat, für welchen Zeitraum die Verweigerung der Akteneinsicht nach Absatz 1 geboten ist.

Durch diese Regelung wird die Verwaltung gezwungen, ein laufendes Verwaltungsverfahren oder die Vorbereitungen einer Strafanzeige zügig zum Abschluß zu bringen. Durch die Einschaltung der obersten Aufsichtsbehörde nach drei Monaten wird eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit geschaffen und zugleich Druck auf die zuständige Behörde ausgeübt, das Verfahren zu beschleunigen.

Nach § 16 Abs. 4 hat die Behörde bei einer Ablehnung der Akteneinsicht unter Berufung auf § 7 dem Antragsteller mitzuteilen, zu welchem Zeitpunkt eine Einsichtnahme voraussichtlich erfolgen kann.

**Zu § 8 — Schutz des behördlichen Entscheidungs-
bildungsprozesses**

Grundsätzlich ist das Akteneinsichtsrecht nicht nur ein Jedermann-Recht, sondern auch ein Jederzeit-Recht. Danach würden daher auch sämtliche unverbindlichen Überlegungen, Entscheidungsvorschläge und Entwürfe der Akteneinsicht unterliegen. § 8 sieht jedoch einen gewissen Schutz des internen behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses vor.

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 schränkt die Einsichtsmöglichkeit in Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung in Anlehnung an § 29 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ein. Das Akteneinsichtsrecht in diese Entwürfe und Arbeiten besteht danach erst mit Abschluß des Verwaltungsverfahrens.

Diese Regelung soll einerseits ermöglichen, daß den beteiligten Amtsträgern eine unbefangene Entscheidungsfindung und Meinungsbildung ermöglicht wird, in der Alternativen erwogen werden können und planspielähnliche Überlegungen angestellt werden dürfen. Eine Einsichtnahme der Beteiligten des Verwaltungsverfahrens und der Öffentlichkeit und eine aufgrund dieser Einsichtnahme erfolgende Einflußnahme bereits in diesem Stadium des

Verfahrens wäre mit der Gefahr verbunden, daß sachfremde Einflüsse ausgeübt werden und die notwendige Unabhängigkeit der Amtsträger beeinträchtigt würde. Andererseits soll diese Regelung verhindern, daß durch die Einsicht in Entscheidungsentwürfe bei den Beteiligten oder Dritten Verwirrung und Mißverständnisse entstehen, die das Verfahren belasten, ohne die Klärung von entscheidungserheblichen Fragen zu fördern. Die Vorschrift sichert gleichzeitig die inhaltliche Vollständigkeit der Akten, weil durch den Schutz der Entscheidungsfindung gewährleistet ist, daß die Behörde nicht zur Vermeidung von Gegenreaktionen nach erfolgter Akteneinsicht von der Aufnahme von Entscheidungsentwürfen und Überlegungsskizzen in die Akte überhaupt absieht.

Die Regelung beschränkt die Akteneinsicht nur soweit, wie es zur Erreichung des genannten Zwecks erforderlich ist. Andere als die genannten Akten Teile sind auch vor Abschluß des Verwaltungsverfahrens einsehbar. Dies gilt insbesondere für den gesamten Schriftwechsel und etwaige Zwischenentscheidungen der Verwaltung. Andererseits sind die Entwürfe zu Entscheidungen und die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung nur bis zum Abschluß des Verwaltungsverfahrens der Einsicht entzogen, da mit dem Abschluß des Verwaltungsverfahrens der genannte Schutzzweck entfällt.

Zu Absatz 1 Satz 2

Um sicherzustellen, daß die Behörde nicht über die Unterlagen hinaus, die ihren eigentlichen Meinungsbildungsprozeß beinhalten, durch eine extensive Auslegung von Satz 1 den Einblick in die Tatsachengrundlagen ihrer Entscheidungsüberlegungen verwehrt wird, wird in Satz 2 festgelegt, welche Akten Teile nicht als Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidungsfindung der Behörde gelten und deshalb jederzeit eingesehen werden können. Ausdrücklich genannt werden die Ergebnisse der Beweiserhebung sowie Aktenvermerke, Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, soweit sie entscheidungserhebliche Tatsachen betreffen.

Zu Absatz 2

Absatz 1 bezieht sich lediglich auf solche Akten und Akten Teile, die innerhalb eines Verwaltungsverfahrens entstehen. Mit dem in § 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes definierten Begriff des Verwaltungsverfahrens wird aber nicht das gesamte Spektrum der Verwaltungstätigkeit, sondern lediglich die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist, erfaßt. Gerade im Bereich des umweltbedeutsamen Verwaltungshandelns werden innerhalb, aber auch außerhalb konkreter Verwaltungsverfahren durch die Verwaltung Berichte, Stellungnahmen, Gutachten oder andere wissenschaftliche Analysen erstellt, die ebenfalls grundsätzlich dem Akteneinsichtsrecht unterliegen.

Auch hier ist es aus den zu Absatz 1 dargelegten Erwägungen geboten, die interne Vorbereitung derartiger Äußerungen vor frühzeitiger Kenntnis- und Einflußnahme zu schützen. Es bestünde auch in diesen Fällen die Gefahr, daß die unbefangene Meinungsbildung beeinträchtigt würde. Das Akteneinsichtsrecht wäre zudem unpraktikabel und würde die Verwaltungstätigkeit erheblich beeinträchtigen, wenn jedermann das Recht zukäme, durch Akteneinsicht täglich am Verlauf von Untersuchungen sowie am Verfassen von Gutachten und Stellungnahmen teilnehmen zu können.

Absatz 2 sieht aber wiederum lediglich eine zeitliche Beschränkung vor. Nach Abschluß der Arbeiten sind die Akten im vollen Umfang und nicht etwa nur das Ergebnis einsehbar.

Satz 2 legt fest, daß derartige Akten als abgeschlossen gelten, wenn sie vom Verfasser unterschrieben sind. Durch diese Regelung wird ausgeschlossen, daß die Verwaltung möglicherweise brisante Untersuchungsergebnisse nach der Erarbeitungsphase zurückhält, und es wird zugleich verhindert, daß ein mißliebiger Ergebnis von der Behörde unter Verschluß genommen wird.

Zu Absatz 3

Absatz 3 enthält besondere Regelungen für die Akten der Bauleitplanung, der Raumordnung, der Landschaftsplanung, der städtebaulichen Sanierung und der Flurbereinigung. Den Regelungen liegt als gemeinsamer Gedanke zugrunde, daß bei raumbedeutsamen Planungen eine frühzeitige Kenntnisnahme der behördlichen Überlegungen zu Spekulationszwecken mißbraucht werden könnte. Insbesondere bei der Bauleitplanung ist ein schutzwürdiges Interesse der Gemeinden anzuerkennen, sich in der ersten Überlegungsphase nicht von möglichen Interessenten und Grundstücksspekulanten „in die Karten“ sehen zu lassen. Da eine Differenzierung nach verschiedenen Akteneinsichtbegehrenden aber weder machbar noch wünschenswert ist, kann den schutzwürdigen Interessen der Gemeinde nur durch eine generelle Beschränkung Rechnung getragen werden.

Die einzelnen Regelungen stellen einerseits sicher, daß die erste Überlegungsphase der Planungsträger geschützt wird, gewährleisten aber andererseits, daß die Akten nicht erst nach Abschluß der Planungen, sondern bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt einsehbar sind.

Zu Satz 1

Nach Satz 1 sind die Akten zur Vorbereitung und Durchführung der Bauleitplanung einsehbar, sobald die Gemeinde den Beschluß, einen Bauleitplan aufzustellen, gefaßt hat. Diese Regelung ist sachgerecht, weil der Aufstellungsbeschluß nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Bundesbaugesetz ortsüblich bekanntzumachen ist. Damit ist eine bloße interne Vorüberlegungsphase in jedem Fall beendet. Der Beschluß, einen Bauleitplan aufzustellen, entfaltet verschiedene Rechtswirkungen gegenüber von der Planung

Betroffenen: Er ist Grundlage einer möglichen Veränderungssperre (§ 14 Bundesbaugesetz), der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 Bundesbaugesetz), der Entstehung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts (§ 24 Bundesbaugesetz) und hat Auswirkungen für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben (§ 33 Bundesbaugesetz). Es ist daher gerechtfertigt, von diesem Zeitpunkt an die Planungsakten zugänglich zu machen.

Zu Satz 2

Satz 2 bestimmt entsprechend der Regelung in Satz 1, daß auch die Akten der Raumordnung, Landschaftsplanung und der in § 20 genannten Pläne einsehbar sind, sobald durch den zuständigen Planungsträger ein Beschluß zur Aufstellung der entsprechenden Pläne gefaßt oder eine vergleichbare Entscheidung getroffen worden ist.

Zu Satz 3

Satz 3 bestimmt, daß die Akten zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen einsehbar sind, sobald der Beginn der vorbereitenden Untersuchung beschlossen ist. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Städtebauförderungsgesetzes hat die Gemeinde bereits vor der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebiets vorbereitende Untersuchungen durchzuführen oder zu veranlassen, die erforderlich sind, um Beurteilungsunterlagen zu gewinnen, etwa über die Notwendigkeit der Sanierung und die sozialen und städtebaulichen Verhältnisse. Der Beginn der vorbereitenden Untersuchungen ist nach § 4 Abs. 3 des Städtebauförderungsgesetzes förmlich zu beschließen. Dieser Beschluß ist ortsüblich bekanntzumachen. Damit ist das Stadium bloßer Vorüberlegungen verlassen und eine Einsichtnahme möglicherweise gerechtfertigt.

Zu Satz 4

Satz 4 stellt hinsichtlich der Akten zur Durchführung der Flurbereinigung ebenfalls auf den Zeitpunkt ab, in dem die Planungsabsicht des Planungsträgers bekanntgemacht wird. Nach § 5 des Flurbereinigungsgesetzes sind noch vor der Anordnung der Flurbereinigung die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer, die landwirtschaftliche Berufsvertretung, die zuständigen Landesplanungsbehörden, die Gemeinden und sonstige öffentliche Stellen anzuhören. Da von diesem Zeitpunkt an die Absicht der Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens öffentlich gemacht ist, stehen der Gewährung der Akteneinsicht keine schutzwürdigen Verwaltungsbelange entgegen.

Zu Absatz 4

Nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes besteht ein Akteneinsichtsrecht in Akten zur Vorbereitung von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften, Bau- und Planungsvorschriften sowie für Akten zur Vorbereitung von aufgrund dieser Vorschriften er-

gehender Rechtsverordnungen und allgemeiner Verwaltungsvorschriften. Auch hier besteht ein schutzwürdiges Interesse der Verwaltung, die die entsprechenden Entwürfe erarbeitet, ihre Überlegungen nicht bereits in der Phase der internen Meinungsbildung offenbaren zu müssen und infolgedessen möglicherweise verstärkter Einflüssen unterschiedlicher Lobbyisten ausgesetzt zu sein. Andererseits besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, daß die Akten zur Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften nicht erst nach Erlass der entsprechenden Regelungen einsehbar sind. Die Akten zur Vorbereitung einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift — etwa einer neuen TA Luft — sind für die Einsichtbegehrenden von besonderem Interesse, um die amtlichen Begründungen frühzeitig überprüfen sowie eigene Argumentationen fundieren zu können und Einsicht in die Entscheidungsabläufe zu erhalten.

Die Regelung enthält einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Verwaltung und den Interessen der Einsichtbegehrenden. Danach sind die Akten zur Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften einsehbar, sobald ein Entwurf fertiggestellt ist und dieser Dritten zur Unterrichtung, Stellungnahme oder Anhörung zugeleitet worden ist. Regelmäßig werden Entwürfe zu Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften vor der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren bzw. vor Erlass einer öffentlichen Erörterung zugeführt. § 48 i. V. m. § 51 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmt beispielsweise, daß vor dem Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften die beteiligten Kreise anzuhören sind. Im übrigen ergibt sich aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, daß bei der Vorbereitung von Gesetzen die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände (§ 24 GGO II), die Mitglieder des Deutschen Bundestages, der Presse oder anderer amtlich nicht beteiligter Stellen unterrichtet werden können (§ 27 GGO II), die kommunalen Spitzenverbände und die Landesministerien möglichst frühzeitig unterrichtet werden sollen (§§ 25, 26 GGO II). Beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist nach § 67 GGO II eine entsprechende Beteiligung vorgesehen.

Die Regelung in Absatz 4 schützt die Überlegungsfreiheit der Verwaltung, indem vor Fertigstellung eines Entwurfs die Akteneinsicht ausgeschlossen ist. Sobald ein Entwurf aber fertiggestellt und im Rahmen der genannten Beteiligungsvorschriften den Bereich der Behörde verlassen hat, besteht ein sachlich unbeschränktes Einsichtsrecht in die beschriebenen Akten zur Vorbereitung.

Zu § 9 — Beschränktes Akteneinsichtsrecht

Zu Absatz 1

Sofern einer oder mehrere der in §§ 5 bis 7 angeführten Ausnahmetatbestände eingreifen, unter-

liegt das Akteneinsichtsrecht Beschränkungen. Durch Absatz 1 wird jedoch hervorgehoben, daß die Aktenteile, die keine schutzwürdigen Belange der Verwaltung oder Dritter berühren, von jeder Beschränkung ausgenommen bleiben und dem uneingeschränkten Akteneinsichtsrecht unterliegen.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 sind die geheimhaltungsbedürftigen Angaben zur Gewährleistung des beschränkten Akteneinsichtsrechts durch Schwärzung oder auf andere Weise unkenntlich zu machen. Diese Regelung berücksichtigt, daß den Schutzbelangen nach §§ 5 bis 7 häufig genug durch wenige Schwärzungen, beispielsweise des Namens oder bestimmter Passagen, genügend Rechnung getragen werden kann.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt eine Regelung für die Fälle, in denen die Geheimhaltung durch Maßnahmen nach Absatz 2 nicht gewährleistet werden kann. Es wird bestimmt, daß die Behörde die geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile abzutrennen hat. Dies kann sowohl durch Entnahme aus der Originalakte als auch durch Erstellung einer Ablichtung nur der nicht geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile erfolgen.

Im Gesetzentwurf wurde Abstand genommen von Überlegungen bezüglich bestimmter Unterlagen (Unterlagen des Antragstellers, Äußerungen der Beteiligten etc.), eine getrennte Aktenführung bei der Behörde vorzuschreiben. Sicherlich ist nicht auszuschließen und zugleich schwer zu verhindern, daß das Akteneinsichtsrechtsgesetz Formen der doppelten Aktenführung nach sich ziehen wird. Keinesfalls aber sollte dieses Vorgehen für bestimmte Bereiche im Gesetz selbst vorgegeben werden.

Absatz 3 trifft die Bestimmung, daß die Abtrennung von Akten nur in jenen Fällen zulässig ist, in denen andere Maßnahmen zum Geheimnisschutz nicht ausreichend sind. Weil mit der Regelung über die Abtrennung von Akten zugleich die Bestimmung mit dem schwerwiegendsten Eingriff in das Akteneinsichtsrecht getroffen ist, wird zusammenfassend die Grundkonzeption des vorliegenden Gesetzentwurfes bezogen auf den Schutz personenbezogener Daten dargelegt.

a) Die Beschränkung des Gesetzentwurfes auf den Bereich der Akten im Zusammenhang mit umweltbedeutsamem Verwaltungshandeln bewirkt bereits eine grobe Auslese in bezug auf die Art und Qualität der vorzufindenden personenbezogenen Daten. Im Geltungsbereich des Gesetzes fallen in der Regel nicht personenbezogene Angaben der Sensibilität an, die Angaben bei der Sozialverwaltung oder den Polizei- und Sicherheitsbehörden zukommt.

b) Das Akteneinsichtsrecht wird im Kern lediglich bezüglich umweltbezogener Daten eröffnet. Der sachbezogene und umweltbedeutsame Inhalt dieser Angaben, die zugleich personenbezogene Angaben

sind, steht bei ihnen im Vordergrund. Andere personenbezogene Daten werden nur zugänglich gemacht, sofern dies aufgrund einer Abwägung der Schutzbelange des Betroffenen und dem Interesse der Allgemeinheit an Akteneinsicht gerechtfertigt und die grundsätzliche Offenbarung jener personenbezogenen Angaben aus Gründen der Praktikabilität des Akteneinsichtsrechts geboten ist.

c) Sofern nunmehr trotz der Bestimmungen nach a) und b) in einer Akte personenbezogene Daten sind, deren Offenbarung ausgeschlossen bleiben muß, sieht der Gesetzentwurf die Schwärzung der betreffenden Angaben vor, so daß der Akteninhalt im übrigen der Akteneinsicht unterliegt.

d) Erst wenn auch die Maßnahmen der Schwärzung versagen, ist es der Behörde erlaubt, bestimmte Akten oder Aktenteile dem Akteneinsichtsrecht völlig zu entziehen.

Zu Absatz 4

In Absatz 4 wird geregelt, daß die Behörde die Abtrennung oder Herausnahme sowie das Unkenntlichmachen von Angaben in den Akten ausdrücklich vermerken muß, damit der Einsichtnehmende die Unvollständigkeit der zur Einsicht vorliegenden Akten erkennen kann.

Zu Absatz 5

Es ist zu erwarten, daß die Maßnahmen zur Gewährung des beschränkten Akteneinsichtsrechts, insbesondere die Fertigung von Ablichtungen, bei der zuständigen Behörde Kosten verursachen werden. Absatz 5 stellt jedoch den Grundsatz auf, der in § 17 eine weitere Ausprägung findet, daß die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts grundsätzlich gebührenfrei sein muß.

Zu § 10 — Informationsbeschaffungsrecht

In verschiedenen (Umwelt-)Gesetzen findet sich für Personen, die eine bestimmte Anlage betreiben oder einer bestimmten Tätigkeit nachgehen, die Verpflichtung, beispielsweise sogenannte Nachweisbücher zu führen, Belege aufzubewahren oder Messungen durchzuführen (§ 11 des Abfallbeseitigungsgesetzes; § 6 des Altölgesetzes; § 26 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Die zuständige Behörde ist in diesen Gesetzen jeweils berechtigt, die Vorlage dieser Aufzeichnungen zur Prüfung zu verlangen. Die Vorschriften der genannten Art dienen der Gewährleistung der Überwachung umweltgefährdender Handlungen. Diese Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit darf nicht zu Lasten des Akteneinsichtsrechts gehen. Es ist insbesondere auch der Gefahr zu begegnen, daß eine entsprechende Lücke zur Unterlaufung des Akteneinsichtsrechts führen könnte, indem zunehmend Regelungen getroffen werden, die den regelmäßigen Verbleib umweltbedeutsamer Daten bei den Betroffenen vorsehen.

§ 10 sieht deshalb vor, daß jedermann von der Behörde verlangen kann, daß diese ihr Recht auf Vorlage gegenüber dem Verpflichteten ausübt. Sofern sich die Unterlagen danach bei der Behörde befinden, hat jedermann das Recht auf Einsicht in dem Rahmen, der für Behördenakten im Akteneinsichtsrechtsgesetz generell gilt.

Mit dieser Regelung im Gesetzentwurf ist gleichzeitig die Hoffnung verbunden, daß die zuständigen Behörden in den Fällen, in denen die Bürger von ihrem Recht nach § 10 Gebrauch machen, zugleich die Gelegenheit nutzen, um ihrerseits ihren Überwachungsaufgaben häufiger als in der Vergangenheit nachzukommen.

Zu §§ 11 bis 17

Der Regelung des Verfahrens der Akteneinsicht kommt besondere Bedeutung zu, weil mit dem Akteneinsichtsrecht vollkommenes Neuland in der Praxis der an die Geheimhaltung ihrer Tätigkeit gewöhnten Verwaltungsbehörden betreten wird. Nur ein klar ausgestaltetes Verfahren gewährleistet, daß die Bürgerinnen und Bürger sich nicht bei der Inanspruchnahme ihres Akteneinsichtsrechts im „Behördenschlingel“ verlieren. Eine Bestätigung der Bedeutung der Verfahrensregelungen findet sich auch in Berichten über Praxis und Novellierungsüberlegungen in den Ländern, wie beispielsweise den USA, in denen bereits das Akteneinsichtsrecht gesetzlich eingeführt ist.

Zu § 11 — Zuständigkeit

Zuständig zur Gewährung der Akteneinsicht ist nach § 11 Satz 1 grundsätzlich die Behörde, die die Akten führt. Nach Satz 2 kann die zuständige Behörde in begründeten Einzelfällen nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, daß die Akten auch bei einer anderen Behörde eingesehen werden können. Die Behörde soll in dieser Weise entscheiden, wenn die Akten — etwa zur Erledigung eines Amtshilfeersuchens — der anderen Behörde ohnedies vorliegen oder wenn eine geeignete andere Behörde dem Wohnort des Berechtigten näherliegt. Zuletzt können körperliche Behinderungen des Berechtigten eine entsprechende Entscheidung zwingend erfordern.

Zu § 12 — Antragstellung

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt, daß die Akteneinsicht auf Antrag gewährt wird. Damit wird zugleich klargestellt, daß die Antragstellung an keine weiteren formellen Voraussetzungen wie Form- oder Fristenwahrung gebunden ist.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 soll der Antrag bei der zuständigen Behörde gestellt werden. Diese Regelung stellt

keine Muß-Vorschrift dar, weil nicht davon ausgegangen werden kann, daß dem Antragsteller die zuständige Behörde regelmäßig bekannt ist. In Satz 2 wird deshalb weitergehend bestimmt, daß die zuständige Behörde von der angegangenen Behörde zu ermitteln und dem Antragsteller zu benennen ist. Diese bürgerfreundliche Bestimmung verpflichtet jede Behörde, bei der ein Einsichtbegehrender anfragt, für den Fall der eigenen Unzuständigkeit zu einer Hilfestellung zur Gewährleistung des Akteneinsichtsrechts, weil es für eine Behörde auch in schwierigen Fällen ungleich einfacher ist, eine bestimmte Behördenzuständigkeit zu klären.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 Satz 1 hat der Antragsteller im Antrag die betreffende Umweltakte zu beschreiben. Ihm soll und darf nicht aufgegeben werden, als Voraussetzung der Inanspruchnahme des Akteneinsichtsrechts eine korrekte Bezeichnung der gewünschten Akten vornehmen zu müssen, weil dies regelmäßig den Kenntnisstand des Einsichtbegehrenden überfordern und damit das Akteneinsichtsrecht wertlos machen würde. Der Einsichtbegehrende ist deshalb nur gehalten, die Akte so genau, wie es ihm möglich ist, zu umschreiben, damit die Suche nach den betreffenden Akten erleichtert wird.

Satz 2 bestimmt entsprechend der Regelung betreffend die Ermittlung der Zuständigkeit in Absatz 2, daß der Antragsteller durch die angegangene Behörde zu beraten und zu unterstützen ist, falls ihm Angaben zur hinreichenden Bestimmung einer Umweltakte fehlen.

Zu § 13 — Form der Akteneinsicht

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 bestimmt den Regelfall, wonach die Akteneinsicht grundsätzlich in den Diensträumen der Behörde erfolgen kann. Die Vorschrift läßt zugleich Raum für Ausnahmen, sofern es beispielsweise bei einem Ortstermin im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zweckmäßig ist, einem Einsichtbegehrenden die Einsichtnahme in die mitgeführten Akten an Ort und Stelle zu ermöglichen.

Satz 2 verpflichtet die Behörde, dem Antragsteller ausreichende räumliche und sachliche Möglichkeiten zur Durchführung der Akteneinsicht zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung ist wiederum Ausdruck des Bemühens, einer Beeinträchtigung des Akteneinsichtsrechts durch formelle oder tatsächliche Beschränkungen entgegenzuwirken. Im Regelfall wird zur Erfüllung der Verpflichtung nach Satz 2 die Bereitstellung von Tisch und Stuhl genügen. In manchen Ausnahmefällen, insbesondere bei Großvorhaben mit einer Vielzahl von Betroffenen, ist die Behörde allerdings möglicherweise gehalten, der speziellen Situation angepaßte Maßnahmen (z. B. Bereitstellung eigens ausgewählter Behördenräume, Anmietung geeigneter „bürgernaher“ Räumlichkeiten) zu ergreifen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt, daß es dem Berechtigten gestattet ist, sich anhand der Akten Notizen anzufertigen. Diese Regelung sichert dem Einsichtnehmenden eine zweckmäßige Ausübung seines Akteneinsichtsrechts. Zugleich wird durch Absatz 2 zum Ausdruck gebracht, daß die durch eine Akteneinsichtnahme erlangten Kenntnisse keinerlei Beschränkungen dahin gehend unterliegen, daß sie vom Einsichtnehmenden nur selbst benutzt oder gar geheimgehalten werden müßten.

Zu Absatz 3

In Fortentwicklung der Überlegungen zu Absatz 2 regelt Absatz 3 ausdrücklich einen Anspruch auf Ablichtungen der Akten oder von Teilen derselben, die dem Berechtigten zur Verfügung gestellt werden. Ablichtungen können sowohl während der Akteneinsicht in den Diensträumen verlangt als auch auf schriftlichem Wege angefordert werden.

Aus Absatz 2 ergibt sich, daß einzig die Urheberrechte Dritter (z. B. Architekten bezüglich Bauzeichnungen) zu Einschränkungen führen können. Sofern durch Ablichtungen Urheberrechte berührt werden, ist der Inhaber dieser Rechte anzuhören, ob und inwieweit er seine Rechte gegen die Gewährung von Ablichtungen geltend macht.

Satz 3 verweist auf § 5 Abs. 4 Sätze 2 und 3 des Gesetzentwurfs. Damit werden die entsprechenden Regelungen zur Einholung der Zustimmung des von der Offenbarung personenbezogener Daten Betroffenen in Bezug genommen. Die Behörde hat dem Inhaber der Urheberrechte eine Frist von zwei Wochen zu setzen. Sofern sich der Betroffene innerhalb dieser Frist nicht erklärt, gilt dies als Verweigerung der Zustimmung.

Sofern Ablichtungen aufgrund entgegenstehender Urheberrechte nicht gefertigt werden dürfen, bestimmt Satz 4, daß der Antragsteller im ablehnenden Bescheid auf die Möglichkeiten nach Absätzen 1 und 2 hinzuweisen ist. Es soll klargestellt werden, daß das Urheberrecht, sofern es nicht ausnahmsweise zugleich die Qualität eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses i. S. v. § 6 besitzt, lediglich der Fertigung von Ablichtungen entgegensteht, nicht aber zu einer Beschränkung des Akteneinsichtsrechts führt. Um entsprechende Mißverständnisse auszuschließen, verlangt Satz 4 den ausdrücklichen Hinweis darauf, daß die Ablehnung der Fertigung von Ablichtungen die Möglichkeit der Akteneinsicht in den Diensträumen sowie das Recht auf Anfertigung von Notizen anhand dieser Akten unberührt läßt.

Zu Absatz 4

In der öffentlichen Verwaltung werden zunehmend die Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung eingesetzt. In § 3 Abs. 1 wurden deshalb entsprechende Datenbestände ausdrücklich als Akten im Sinne dieses Gesetzentwurfs definiert. Weil

diese gespeicherten Daten nicht unmittelbar einsehbar sind, wird in Absatz 4 bestimmt, daß dem Einsichtbegehrenden in dem Umfang, in dem ein Akteneinsichtsrecht besteht, ein lesbarer Ausdruck der Daten zu fertigen ist.

In Satz 2 wird im Anschluß an Absatz 3 klargestellt, daß auch von dem Computerausdruck Ablichtungen verlangt werden können.

Zu Absatz 5

Nach Absatz 5 kann, soweit ein Akteneinsichtsrecht besteht, neben oder anstelle der Akteneinsicht mündliche Auskunft verlangt werden. Weil eine solche mündliche, gegebenenfalls telefonische Auskunft verschiedentlich zu erheblichen Störungen der Arbeit des betreffenden Bediensteten führen kann, ist diese Auskunftsmöglichkeit in Absatz 5 eingeschränkt in den Fällen, in denen der Geschäftsgang der Behörde unzumutbar belastet wird.

Satz 2 bestimmt, daß dem Berechtigten, ungeachtet einer möglicherweise entstehenden Belastung der Behördengeschäfte, Auskunft über Umfang, Aufbau und Grundzüge der Akten, insbesondere jener, in die Einsicht begehrt wird, zu erteilen ist. Die Behörde hat demnach nicht nur im Rahmen des § 12 bei der Bestimmung der Akten unterstützend tätig zu werden, sondern sie ist auch gehalten, während der Akteneinsicht sachdienliche Hinweise zu geben, damit sich der Einsichtnehmende durch die möglicherweise umfangreichen Akten seinen Interessen entsprechend hindurchfinden kann.

Von einer Bestimmung, die die Möglichkeit eröffnet, dem Berechtigten die Originalakten zur Mitnahme oder zur Erstellung von Ablichtungen zu überlassen oder zu übersenden, wurde wegen der Gefahr des Verlustes der Akten abgesehen. Zur Vermeidung von Verlusten ist des weiteren davon auszugehen, daß die Akteneinsichtnahme regelmäßig unter Aufsicht eines Bediensteten erfolgt. Spezielle Regelungen für Rechtsanwälte sind im Rahmen des Jedermann-Rechts nicht angebracht.

Zu § 14 — Zeitpunkt der Akteneinsicht

Satz 1 bestimmt, daß die Akteneinsicht unverzüglich zu gewähren ist. Diese Regelung trägt dem Charakter des Akteneinsichtsrechts als „Jederzeit-Recht“ Rechnung. Die Akteneinsicht soll nach Antragstellung ohne zeitliche Verzögerung erfolgen können. Damit wird zugleich der Erwartung Ausdruck verliehen, daß die betroffenen Behörden bezüglich der möglicherweise durch Einführung des geplanten Akteneinsichtsrechtsgesetzes entstehenden Belastungen durch organisatorische Maßnahmen rechtzeitig beikommen werden.

Nur sofern dieses Gebot Beachtung gefunden hat und der Geschäftsgang der Behörde gleichwohl durch die unverzügliche Gewährung der Akteneinsicht unzumutbar belastet wird, kann nach Satz 2 ein späterer Termin für die Ermöglichung der Ak-

teneinsicht bestimmt werden. Diese Ausnahmeregelung berücksichtigt jene denkbaren Fälle, in denen der Berechtigte unangemeldet auf der Behörde erscheint und sich die betreffende Akte gerade im Geschäftsgang befindet oder als Unterlage für eine größere Besprechung benötigt wird. Hier kann nicht in jedem Falle verlangt werden, daß umfangreiche Sucharbeiten begonnen werden oder aber eine Besprechung abgebrochen wird. Es ist auch möglich, daß der betreffende Bedienstete gerade eine Anhörung anberaumt hat oder ein Verfahrensabschnitt unmittelbar vor dem Abschluß steht. Die Akteneinsicht soll nicht dazu führen, daß die Verwaltungstätigkeit zu Lasten der Betroffenen unangemessen verzögert wird. Nach der Grundkonzeption des vorliegenden Gesetzentwurfes soll die Effektivität der Umweltverwaltung nicht in Frage gestellt, sondern durch Öffentlichkeit gestärkt werden.

Sofern zum Zeitpunkt der Antragstellung davon auszugehen ist, daß eine sofortige Einsichtnahme zu einer unzumutbaren Belastung des Geschäftsgangs der Behörde führen würde, bestimmt § 14 weiterhin, daß eine entsprechende Begründung die Verweigerung der Akteneinsicht für längstens vier Wochen rechtfertigen kann. Der Gesetzentwurf sieht vier Wochen als angemessene Frist für die Behörde an, die der Akteneinsicht entgegenstehenden Umstände zu verändern.

Zu § 15 — Bescheidungsfristen

Zu Absatz 1

Die Vorschrift bestimmt für die Bescheidung des Antrags auf Akteneinsicht eine Frist von zwei Wochen. Dem Grundgedanken des vorliegenden Gesetzentwurfes entspricht eine unverzügliche Bescheidung des Antrags als Regelfall. Gleichwohl ist eine Bescheidungsfrist einzuräumen, weil ein bestimmter Antrag möglicherweise eine längere Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen oder einen größeren Verwaltungsaufwand erfordert. Zur Erledigung diesbezüglicher Arbeiten der Behörde erscheinen zwei Wochen als angemessene Frist.

Nach Satz 2 wird für die Entscheidung über einen Widerspruch eine Frist von drei Wochen bestimmt. Im Falle des Widerspruchs hat die Ausgangsbehörde zunächst zu überprüfen, ob sie dem Widerspruch abhilft. Der Vorgang ist andersfalls einschließlich der Akten der Widerspruchsbehörde vorzulegen. Aufgrund dieses längeren Verfahrensganges ist es angebracht, für die Bescheidung eines Widerspruchs insgesamt drei Wochen einzuräumen.

Die Fristen in Absatz 1 sind im Rahmen des der Verwaltung Zumutbaren knapp bemessen, weil davon auszugehen ist, daß das Recht auf Akteneinsicht für den Betroffenen in einer Vielzahl von Fällen seiner Bedeutung beraubt wäre, wenn er es nicht in zeitlicher Nähe zur Entstehung des Interesses an Akteneinsicht ausüben kann.

Zu Absatz 2

Absatz 2 führt eine spezielle Fristenregelung für den Fall des § 5 Abs. 4 ein. Wird der Betroffene nach Maßgabe dieser Vorschrift zur Erklärung bezüglich der Zustimmung zur Offenbarung personenbezogener Daten aufgefordert, so hat die Behörde den Antragsteller, der eine entsprechende Anhörung beantragt hat, vier Wochen nach dem diesbezüglichen Antrag abschließend zu bescheiden. Die Frist von vier Wochen berücksichtigt die Notwendigkeit der Übersendung eines entsprechenden Anhörungsschreibens an den Betroffenen, die dem Betroffenen nach § 5 Abs. 4 eingeräumte Erklärungsfrist von zwei Wochen sowie die notwendige anschließende Bearbeitungszeit. Eine engere zeitliche Vorgabe war im Gesetzentwurf nach § 5 Abs. 4 nicht zu treffen, weil diese Anhörung letztendlich im Interesse des Einsichtbegehrenden erfolgt.

Zu Absatz 3

In dieser Regelung wird bestimmt, daß in den Fällen, in denen die Behörde den Betroffenen nach Maßgabe von § 6 Abs. 4 anhört, sich die Bescheidungsfrist nach Absatz 1 um drei Wochen verlängert. In § 6 Abs. 4 ist eine Frist für den Betroffenen nicht ausdrücklich geregelt. Sie wird für nicht erforderlich erachtet, weil im Falle des § 6 Abs. 4 davon auszugehen ist, daß der Betroffene seinen Obliegenheiten zum Schutz eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6 Abs. 3 nicht nachgekommen und deshalb eine Aufforderung zu unverzüglicher Stellungnahme gerechtfertigt ist. Damit die Behörde gegenüber dem Betroffenen auf eine entsprechend schnelle Behandlung der Angelegenheit drängt, wird die Bescheidungsfrist anders als in Absatz 2 lediglich um drei Wochen verlängert.

Zu § 16 — Begründungspflicht

Zu Absatz 1

Die Behörde wird nach Absatz 1 verpflichtet, die Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht schriftlich zu begründen. Diese Pflicht zur schriftlichen Begründung soll den Einsichtbegehrenden vor vorschnellen Abweisungen schützen. Die Behörde wird zur gewissenhaften Prüfung des Akteneinsichtsrechts angehalten, indem sie die Gründe für Beschränkungen schriftlich auszuführen hat. Die Schriftform für Ablehnungsbegründungen gilt bei schriftlicher Stellung des Antrags auf Akteneinsicht uneingeschränkt.

Sofern der Antragsteller bei der Behörde mündlich vorspricht, bestimmt Satz 2, daß die schriftliche Begründung nur in den Fällen notwendig ist, in denen der Antragsteller eine solche ausdrücklich verlangt. Die Schriftform einer ablehnenden Begründung wird demnach in den Fällen mündlicher Antragstellung nur für Fälle zwingend vorgeschrieben, in denen dem Antragsteller die mündlichen Erläuterungen nicht ausreichend erscheinen und er deshalb eine schriftliche Begründung verlangt.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 hat die Behörde in der Begründung, soweit dies ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Angaben möglich ist, den Akteninhalt mitzuteilen. Nach dem Gesetzentwurf soll die Behörde bei ablehnenden Entscheidungen demnach nicht nur gemäß Absatz 1 diese begründen, sondern zugleich auch dem Einsichtbegehrenden Kenntnis von dem nicht geheimhaltungsbedürftigen Inhalt der Akte verschaffen. Diese Verpflichtung trägt der Tatsache Rechnung, daß in Umweltakten auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Schutzpflichten nach §§ 5 bis 8 in den seltensten Fällen die gesamte Akte oder ein bestimmter Aktenteil vollständig von der Offenbarung ausgeschlossen ist, sondern neben den geheimhaltungsbedürftigen Angaben regelmäßig noch solche vorzufinden sind, die dem Einsichtbegehrenden zugänglich zu machen sind. Insbesondere bei einer Vorenthaltung nach § 9 Abs. 3 hat die Behörde nach der vorliegenden Vorschrift dem Einsichtbegehrenden den Inhalt des abgetrennten Aktenteils mitzuteilen, sofern hierdurch der gebotene Geheimnisschutz nicht verletzt wird. Im Falle einer Verweigerung der Akteneinsicht aufgrund von § 6 Abs. 1 kann die Behörde zur Erfüllung ihrer Verpflichtung aus Absatz 2 durch Bezugnahme und Weiterleitung der vom Betroffenen nach § 6 Abs. 3 Nr. 3 verfaßten Darstellung nachkommen.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 hat die Behörde im Falle der Vorenthaltung der Einsicht zu begründen, weshalb sie nicht von einer Maßnahme nach § 9 Abs. 2 Gebrauch macht. Durch diese Begründungspflicht soll mittelbar sichergestellt werden, daß die Behörde nicht ohne ausreichenden Grund von der möglicherweise aufwendigen Schwärzung geheimhaltungsbedürftiger Angaben absieht und sie statt dessen ganze Aktenteile vorenthält.

Den Begründungspflichten nach § 16 Abs. 1 bis 3 ist gemeinsam, daß sie alle dazu dienen sollen, das berechtigte Informationsinteresse des Einsichtbegehrenden trotz gesetzlich gebotener Beschränkungen der Informationsgewährung weitestmöglich sicherzustellen und zugleich als ausreichende Grundlage zur Beurteilung des Erfolgs möglicher Rechtsmittel zu dienen.

Zu Absatz 4

Nach Absatz 4 hat die Behörde, sofern sie die Akteneinsicht unter Berufung auf § 7 oder § 8 ablehnt, dem Antragsteller mitzuteilen, zu welchem Zeitpunkt eine Einsichtnahme voraussichtlich erfolgen kann. Die §§ 7 und 8 dienen dem Schutz der Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung sowie dem Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses, weshalb eine sofortige Akteneinsicht ausgeschlossen wird. Nach dem Gesetzentwurf ist von der Behörde gleichwohl zu verlangen, daß sie, die in der Regel absehen kann, wie lange der entsprechende Schutz notwendig ist, dem Antragstel-

ler eine entsprechende terminliche Orientierung gibt.

Zu § 17 — Kosten*Zu Absatz 1*

In Absatz 1 wird der Grundsatz aufgestellt, daß die Akteneinsicht gebührenfrei ist.

Damit ist klargestellt, daß die Inanspruchnahme der Bediensteten zur Unterstützung des Antragstellers sowie die Suche und Bereitstellung der begehrten Akten dem Berechtigten keinerlei Kosten verursachen dürfen. Diese Bestimmung hat Bedeutung aufgrund der Erfahrungen in den USA, wo das Akteneinsichtsrecht im „freedom of information act“ vor einer entsprechenden Änderung eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung durch die Festsetzung hoher Verwaltungsgebühren erfahren hat.

Zu Absatz 2

In Absatz 2 ist bestimmt, daß Gebühren lediglich erhoben werden können, soweit auf Antrag des Einsichtbegehrenden nach § 13 Abs. 3 oder Abs. 4 Satz 2 Ablichtungen erstellt werden.

Nach Satz 2 wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Gebührenordnung einzuführen, in der auch Ausnahmen von der Gebührenpflicht zugelassen werden können. Bei der Bemessung der Gebührenhöhe dürfen nach Satz 3 nur die zur Deckung der unmittelbar auf die Erstellung der Ablichtungen entfallenden Kosten Berücksichtigung finden. Ausnahmen von der Gebührenpflicht können nach Satz 4 im Hinblick auf die beschränkten finanziellen Mittel oder die Gemeinnützigkeit des Einsichtbegehrenden zugelassen werden.

Durch die Bestimmung in Satz 5, wonach § 9 Abs. 5 unberührt bleibt, wird in Ergänzung zu Absatz 1 klargestellt, daß die Wahrnehmung des Rechts auf Akteneinsicht für den Betroffenen mit keinerlei Kostenlasten verbunden sein darf.

Zu §§ 18 bis 20 (Vierter Abschnitt — Veröffentlichungspflichten)

In den §§ 18 bis 20 sind für bestimmte Ergebnisse behördlichen Handelns, wie beispielsweise allgemeine Verwaltungsvorschriften oder spezielle Pläne, besondere Veröffentlichungspflichten aufgestellt. Die jeweilige Begründung hierfür findet sich in den Einzelerläuterungen zu den betreffenden Paragraphen. Gemeinsam ist den folgenden Vorschriften jedoch, daß die direkte oder entsprechende Anwendung der §§ 5 und 6 ausscheidet.

Zu § 18 — Aktenordnungen und Aktenverzeichnisse

Zur Erleichterung der Ausübung des Akteneinsichtsrechts hat jede Behörde, die Umweltakten

führt, ihre Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Einsenderverzeichnisse, Tagebücher und andere Verzeichnisse, die geeignet sind, Aktenordnung und Aktenbestand der Behörde erkennen zu lassen, allgemein zugänglich zu machen. Es ist zu erwarten und Absicht dieser Regelung, daß die in § 12 Abs. 2 und 3 von der Behörde gegebenenfalls geforderten Hilfestellungen aufgrund der Einsichtsmöglichkeit nach § 18 nur in geringerem Umfang erforderlich werden.

Zu § 19 — Verwaltungsvorschriften

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt eine Veröffentlichungspflicht für allgemeine Verwaltungsvorschriften, die zur Durchführung von Umweltschutzvorschriften, Gesundheitsschutzvorschriften sowie Bau- und Planungsvorschriften erlassen werden. Die Definition der allgemeinen Verwaltungsvorschriften findet sich in § 3 Abs. 5. Die Begriffsbestimmung zeigt, daß es sich bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften regelmäßig um Entscheidungsrichtlinien für die Behörden handelt, die diese bei der Ausübung ihres in den Umweltgesetzen eingeräumten Ermessens befolgen müssen.

Diese Vorschriften sind bisher nicht zwingend öffentlich zugänglich, obwohl sie durch ihre Vorbestimmung der behördlichen Einzelfallentscheidung von wesentlicher Bedeutung sind. Die Veröffentlichung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen, wobei die Gerichte einen Anspruch auf Kenntniserlangung meist unter Verweis auf den lediglich internen Charakter der Verwaltungsvorschriften abgelehnt haben. Allerdings ist zu bedenken, daß gerade Ermessensrichtlinien in Verbindung mit Artikel 3 GG eine Außenwirkung haben können, weil der Bürger aus Artikel 3 GG einen Anspruch darauf hat, nicht ohne rechtfertigenden Grund anders als ein anderer behandelt zu werden. Die Geltendmachung der Gleichbehandlung setzt die Kenntnis der einschlägigen Richtlinien voraus.

Absatz 1 bestimmt weiterhin den Zeitpunkt und den Ort der Veröffentlichung.

Zu Absatz 2

Nach dieser Regelung sind auch allgemeine Verwaltungsvorschriften, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen wurden, innerhalb von drei Monaten in den in Absatz 1 bezeichneten Amtsblättern zu veröffentlichen.

Zu Absatz 3

Neben den allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 5 gibt es noch eine Reihe sonstiger Verwaltungsvorschriften, die der Durchführung von Umweltgesetzen dienen. Die Kenntnis dieser Vorschriften kann für den Be-

troffenen oder allgemein interessierten Bürger zur Beurteilung bestimmter Verwaltungstätigkeiten ebenso erforderlich sein, wie dies für allgemeine Verwaltungsvorschriften hervorgehoben wurde. Häufig genug haben die sonstigen Verwaltungsvorschriften jedoch für eine Behördenentscheidung nicht das vergleichbare Gewicht, regeln oft nur spezielle Einzelaspekte und bestehen in so großer Anzahl, daß im Gesetzentwurf von einer aufwendigen Veröffentlichungspflicht abgesehen wurde. Es wird für ausreichend angesehen, daß die zuständigen Behörden die sonstigen Verwaltungsvorschriften allgemein zugänglich machen.

Zu § 20 — Besondere Veröffentlichungspflichten

Die bestehenden Umweltgesetze sehen eine Reihe von behördlichen Aufzeichnungen vor, wie Immissionskataster, Abfallbeseitigungspläne, Wasserbücher etc., die neben anderem auch regelmäßig Aufschluß über den Zustand der Umwelt in einem bestimmten Bereich geben. Sie sind deshalb von besonderer Bedeutung für die Allgemeinheit zur Beurteilung möglicher Umweltbeeinträchtigungen oder Umweltgefahren. Des weiteren sind die in den verschiedenen Plänen entwickelten umweltbedeutenden Konzepte von allgemeinem Interesse.

In manchen Bundesländern werden die aufgezählten Unterlagen bereits teilweise der Öffentlichkeit bekanntgemacht. Durch die Vorschrift in Absatz 1 soll der unterschiedlichen Handhabung in den verschiedenen Ländern entgegengewirkt und die bisher lediglich im Verwaltungsermessen stehende Veröffentlichungspflicht verbindlich gemacht werden.

Da sich Wasserbücher nach § 37 Wasserhaushaltsgesetz aufgrund ihres Aufbaus, ihres Umfangs sowie der fortlaufenden Führung dieses Registers nicht zu einer Veröffentlichung eignen, sind diese zur Information der Öffentlichkeit allgemein zugänglich zu machen.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift bestimmt, daß die Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden, allgemein zugänglich zu machen sind. In einer Vielzahl von Umweltgesetzen, insbesondere solchen, in denen Genehmigungs- oder Anmeldepflichten bestehen, ist die zuständige Behörde gehalten, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie die Bestimmungen in Genehmigungen, Auflagen etc. zu überwachen. Sofern zu diesem Zweck Messungen u. ä. durchgeführt werden, sind die entsprechenden Ergebnisse Bestandteil der Akten, und der Interessierte kann sich im Rahmen des Akteneinsichtsrechts durch Einsichtnahme der betreffenden Umweltakten Kenntnis verschaffen.

Absatz 2 als gesonderte Regelung ist jedoch für die Fälle notwendig, in denen Messungen u.ä. nicht einzelfallbezogen und aufgrund einer bestimmten Ermächtigungsnorm durchgeführt werden, sondern die entsprechenden Erhebungen lediglich auf allgemeine Vorsorge- und Schutzpflichten des Staates zurückzuführen sind. Regelmäßig sind gerade diese umweltbedeutsamen Bestandsaufnahmen von großem öffentlichen Interesse, weil sie häufig Aufschluß über die Umweltsituation innerhalb eines größeren Gebietes geben.

Besondere Brisanz hat eine Regelung, wie sie in Absatz 2 vorgesehen ist, nach dem Reaktorunglück in Tschernobyl, weil im Zusammenhang mit diesem Ereignis eine Vielzahl von Messungen durchgeführt wurde. Dabei gab es innerhalb der Öffentlichkeit keinerlei Verständnis dafür, daß bestimmte Meßergebnisse nicht bekanntgegeben wurden und damit, verstärkt durch andere mißliche Pannen bei der Information der Öffentlichkeit, der Eindruck nicht verhindert werden konnte, die beunruhigte Öffentlichkeit würde nicht aufgeklärt, sondern durch dozierte Informationsportionen bevormundet.

Der Gesetzentwurf will durch die Verpflichtung in Absatz 2 eine lückenlose Information der Öffentlichkeit über das staatliche Wissen bezüglich des Zustands und der Gefährdungen der Umwelt sicherstellen.

Zu §§ 21 bis 24 (Fünfter Abschnitt — Rechtsschutz bei Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht)

Die besonderen Probleme im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz bei der Verweigerung oder Beschränkung der Akteneinsicht durch die Behörde sowie die Grundüberlegungen, die zu den nachfolgend im einzelnen erläuterten Vorschriften des Gesetzentwurfes geführt haben, wurden bereits im Allgemeinen Teil dieser Begründung ausführlich dargelegt.

Zu § 21 — Untätigkeitsklage

Nach § 21 kann, wenn die Fristen nach § 15 von der Behörde nicht eingehalten werden, Untätigkeitsklage erhoben werden. Es wurde bereits verschiedentlich darauf hingewiesen, daß die zügige Gewährleistung des Rechts auf Akteneinsicht von besonderer Bedeutung für seine rechtspolitische Wirksamkeit ist. Häufig werden es aktuelle Ereignisse, wie Unfälle, Gesundheitsschäden oder drohende Eingriffe in die natürliche Umwelt sein, die den interessierten Bürger veranlassen, sein Akteneinsichtsrecht wahrnehmen zu wollen. Aus diesem Grunde bedarf er im Streitfall schnellstmöglichen gerichtlichen Rechtsschutzes.

§ 21 schafft aus diesem Grund eine dem § 75 der Verwaltungsgerichtsordnung vorgehende Regelung der Untätigkeitsklage. Danach bedarf es zu deren Erhebung nicht einer behördlichen Untätigkeit von drei Monaten, sondern lediglich des Ablaufs der in § 15 bestimmten Bescheidungsfristen.

Zu § 22 — Einstweilige Anordnung

Im Sinne der größtmöglichen Beschleunigung der Durchsetzung des Akteneinsichtsrechts erlaubt § 22 auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, durch einstweilige Anordnung über die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht zu entscheiden. Im übrigen sollen die Vorschriften des § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung unberührt bleiben.

§ 123 der Verwaltungsgerichtsordnung setzt in Absatz 1 für die Zulässigkeit einer einstweiligen Anordnung das Vorliegen eines besonderen Anordnungsgrundes voraus. Anordnungsgrund kann danach sein, daß die Gefahr besteht, daß durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Durch § 22 wird in dem Gesetzentwurf die unwiderlegliche Vermutung begründet, daß bei einem Rechtsschutzbegehren wegen der Verweigerung oder Beschränkung des Akteneinsichtsrechts ausnahmslos die Gefahr des Rechtsverlustes zu besorgen und deshalb eine einstweilige Anordnung zulässig ist.

Zugleich wird durch § 22 bestimmt, daß einem Antrag auf einstweilige Anordnung bezüglich der Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht nicht entgegensteht, daß, bei einer entsprechenden gerichtlichen Entscheidung, die Entscheidung im Hauptsacheverfahren vorweggenommen wird.

§ 22 will erklärtermaßen wegen der besonderen Bedeutung des Akteneinsichtsrechts schnellen und effektiven Rechtsschutz schaffen. Die Schaffung einer speziellen Norm zu § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung ist hierzu der geeignete Weg. § 22 will jedoch die Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes nicht völlig unberücksichtigt lassen. Trotz der regelmäßig gebotenen Eile bei der Gewährung des Rechtsschutzes, der eine Verweisung des Akteneinsichtsbegehrenden auf ein Klageverfahren im Hinblick auf die Terminstände bei den Verwaltungsgerichten unzumutbar erscheinen läßt, sollen die Verwaltungsgerichte durch § 22 nicht in ihrer Pflicht beschränkt werden, über das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zum Erlaß einer einstweiligen Anordnung in gewohnter Weise gewissenhaft zu entscheiden. Der Einsichtsbegehrende wird deshalb in der Regel in einem Anordnungsverfahren eine Entscheidung nicht vor Anhörung der das Akteneinsichtsrecht beschränkenden Behörde erlangen können.

Zu § 23 — Vorlage- und Begründungspflicht der Behörde

Auf die besondere Bedeutung der Begründungspflicht der Behörde bei Verweigerung der Vorlage der Akten an das Gericht wurde bereits an anderer Stelle der Erläuterungen ausführlich eingegangen.

Zu Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, daß im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten über die Verpflichtung zur Gewährung von Akteneinsicht die Behörde zur Vorlage der Akten an das Gericht verpflichtet ist. Ungeachtet des Sonderfalls, daß bei einem Streitverfahren im Zusammenhang mit der Verweigerung oder Beschränkung von Akteneinsicht gerade die Verwaltungsakten im Mittelpunkt des Rechtsstreits stehen, wiederholt Absatz 1 den Grundsatz der Vorlage- und Auskunftspflicht der Behörden nach § 99 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung.

Zu Absatz 2

Absatz 2 schafft eine § 99 Abs. 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung vorgehende spezielle Norm für die Voraussetzungen der zulässigen Verweigerung der Vorlage von Akten oder Aktenteilen durch die Behörde. Es reicht danach nicht lediglich die, nach § 99 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung glaubhaft gemachte, Berufung auf eine nach einem Gesetz bestehende Geheimhaltungspflicht. Die Behörde hat vielmehr dem Gericht eine ausführliche Begründung vorzulegen, woraus sich nach ihrer Rechtsauffassung die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Akten oder Aktenteile ergibt. Sofern sich die Geheimhaltungspflicht nach Auffassung der Behörde aus § 5 ergibt, muß sie eine anonymisierte Fassung der Akten oder Aktenteile vorlegen, soweit dabei Rückschlüsse auf die nach Auffassung der Behörde geheimhaltungsbedürftigen personenbezogenen Daten ausgeschlossen werden können. In vergleichbarer Weise muß bei einer Berufung auf die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts nach § 6 eine ausführliche Darstellung über den Inhalt der nach Auffassung der Behörde geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen vorgelegt werden, soweit dies ohne Preisgabe des Geheimnisses erfolgen kann.

§ 23 Abs. 2 schafft eine gangbare Lösung für den Konflikt zwischen Geheimnisschutz einerseits und der Verpflichtung zur Schaffung einer ausreichenden Entscheidungsgrundlage im gerichtlichen Verfahren andererseits.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift, wonach das Gericht auf Antrag eines Beteiligten durch — selbständig mit der Beschwerde anfechtbaren (Satz 2) — Beschluß entscheidet, ob die von der Behörde vorgelegten Unterlagen den Anforderungen nach Absatz 2 genügen, ist § 99 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung nachempfunden. Die Regelung schafft dem Rechtsschutzbegehrenden die Möglichkeit, in den Fällen, in denen er anders als das Gericht der Auffassung ist, die Anforderungen nach Absatz 2 seien durch die Behörde nicht erfüllt, ein Rechtsmittel gegen einen entsprechenden Beschluß des Gerichts einzulegen. Der Rechtsschutzsuchende hat damit die Möglichkeit, bei einem Obsiegen im Beschwerde-

verfahren festzustellen zu lassen, daß das Gericht in dem Verfahren wegen der verweigerten oder beschränkten Akteneinsicht noch keine ausreichende, nach § 23 Abs. 2 vorgeschriebene Entscheidungsgrundlage hat.

Zu § 24 — Beiladung Dritter

§ 24 stellt klar, daß zu einem Streitverfahren, in dem bei der Entscheidung über die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht über das Bestehen und den Umfang des Schutzes von personenbezogenen Daten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu entscheiden ist, der betroffene Dritte beizuladen ist.

Zu §§ 25 bis 27 — Änderung von Rechtsvorschriften und Schlußvorschriften**Zu § 25 — Änderung von Rechtsvorschriften**

Die im Bundes-Immissionsschutzgesetz und im Chemikaliengesetz enthaltenen Regelungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden in § 25 den Bestimmungen des Akteneinsichtsrechtsgesetzes angepaßt.

Nach Inkrafttreten des Akteneinsichtsrechtsgesetzes sind durch den Verordnungsgeber eine Reihe von Verordnungen, die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen regeln (insbesondere § 10 Abs. 3 der 9. BImSchV; § 3 Abs. 2 der Atomrechtlichen Verfahrensordnung) entsprechend der Regelungen im Akteneinsichtsrechtsgesetz abzuändern.

Eine Änderung von § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist nicht erforderlich, weil das Jedermann-Recht nach dem vorliegenden Gesetzentwurf keine weitergehenden Einsichtsrechte gewährt, als die, die in § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für Beteiligte vorgesehen sind. Die Regelungen im Entwurf des Akteneinsichtsrechtsgesetzes greifen vielmehr die Vorschriften des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf und geben diesen eine konkretere Ausgestaltung, insbesondere bezogen auf die Voraussetzungen, die Schranken sowie das Verfahren der Akteneinsicht. Entsprechend ist auch eine Änderung von § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht notwendig.

Zu § 26 — Berlin-Klausel

§ 26 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 27 — Inkrafttreten

Notwendige Übergangsvorschriften sind in § 6 Abs. 3 Nr. 1 und in § 19 Abs. 2 enthalten. Weitere Übergangsregelungen sind nicht erforderlich, so daß das Gesetz sofort in Kraft treten kann.

