

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Werner Schulz (Berlin)
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt **(Umweltinformationsgesetz — UIG)**

— Umsetzung der EG-Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 90/313/EWG) —

A. Problem

Freie Akteneinsicht wird in anderen europäischen Staaten und den USA bereits seit Jahrzehnten praktiziert. Sie ist wesentlicher Bestandteil öffentlicher Partizipation und Kontrolle staatlichen Handelns. Die seitens der Verwaltungen immer noch praktizierte Praxis der Geheimhaltung und Abschottung des Wissens vor den Bürgerinnen und Bürgern dient nicht dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens. Am 7. Juni 1990 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt erlassen, die von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1992 in nationales Recht umzusetzen war. Die Bundesregierung ist dieser Verpflichtung bislang nicht nachgekommen.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, jeder Person den Anspruch auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewähren, sowie zur Information der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt.

B. Lösung

Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der EG durch ein eigenes Gesetz.

C. Alternativen

Untätigkeit. In Anwendung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die Nichtumsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht zur Folge, daß die Richtlinie unmittelbare Geltung erlangt, soweit ihre Vorschriften inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt sind.

Für den Grundtatbestand des Zugangsrechts zu den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen ist die unmittelbare Geltung der Richtlinie unstrittig.

Nicht unbestritten und eindeutig geklärt durch die Rechtsprechung des EuGH ist jedoch die unmittelbare Anwendung der Richtlinie bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände oder wenn durch die Anwendung der Richtlinie Rechte Dritter berührt werden.

Untätigkeit würde somit zu einer weiteren Unübersichtlichkeit im Umweltrecht und zu Rechtsunsicherheit führen, was sowohl Folgen hinsichtlich der durch die Richtlinie intendierten Verbesserung des Umweltschutzes, als auch im Hinblick auf vermehrte Auseinandersetzungen über die Anwendung der Richtlinie hätte.

D. Kosten

Durch das Zugangsrecht zu Umweltinformationen kann ein geringfügig erhöhter Verwaltungsaufwand entstehen. Langfristig bewirkt das Gesetz wirksamere Umweltschutzmaßnahmen und die Möglichkeit frühzeitigen vorbeugenden Handelns, was zu Kosteneinsparungen führt.

Entwurf eines Gesetzes über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz — UIG)

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

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es,

1. den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt, über Art und Ausmaß von Umwelteinwirkungen, über Gesundheits- und Umweltgefährdungen durch gefährliche Anlagen, Vorhaben und Stoffe sowie über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen für jede Person und
2. die Verbreitung von Umweltinformationen, insbesondere mittels Umweltberichterstattung, der Errichtung von öffentlichen Katastern sowie Aufklärung der Verbraucher und Verbraucherinnen zu gewährleisten.

§ 2

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle Informationen über die Umwelt, die bei den Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie den juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder die bei natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts, derer sich die in § 3 Abs. 2 bestimmten Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen, vorhanden sind.

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Informationen über die Umwelt sind alle in Schrift, Bild und Ton, DV-Form oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Informationen über

1. den Zustand und die Entwicklung von Tier- und Pflanzenarten, ihrer natürlichen Lebensräume, von Boden, Wasser, Luft, Klima, Natur und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, sowie

2. die Auswirkungen des Zustands der unter Nummer 1 genannten Lebewesen und Umweltgüter auf Menschen, Kultur- und sonstige Sachgüter,
3. Tätigkeiten, Vorhaben, Maßnahmen und Programme, die die unter Nummer 1 genannten Lebewesen und Umweltgüter beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, oder die Gesundheits- oder Umweltauswirkungen im Sinne von Nummer 2 verursachen oder verursachen können,
4. Emissionen, Immissionen und Reststoffe sowie gefährliche Stoffe und Zubereitungen im Sinne des § 3 a des Chemikaliengesetzes und über Erzeugnisse, die einen solchen Stoff oder eine solche Zubereitung freisetzen können oder enthalten,
5. Tätigkeiten, Vorhaben oder Maßnahmen, die den Schutz der in Nummer 1 genannten Lebewesen und Umweltgüter bezwecken oder ihrer Beeinträchtigung vorbeugen oder die Umweltauswirkungen im Sinne der Nummer 2 vermeiden, vermindern oder beseitigen sollen; insbesondere auch verwaltungstechnische Maßnahmen und Programme zum Schutz der in den Nummern 1 und 2 genannten Bereiche.

(2) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes öffentliche Aufgaben wahrnimmt, insbesondere

- Aufgaben des Umwelt-, Natur- und Gesundheitsschutzes erfüllt oder
- bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Belange des Umwelt-, Natur- und Gesundheitsschutzes wahrzunehmen hat oder
- die auf Grund ihrer Aufgabenstellung ausschließlich oder gelegentlich Informationen über die Umwelt sammelt und speichert und damit nicht oder nicht nur umweltfremde Zwecke verfolgt.

(3) Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind nicht

1. die Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungstätigkeit,
2. Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, soweit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit als Organe der Rechtspflege tätig werden.

(4) Den Behörden im Sinne des Absatzes 2 stehen natürliche und juristische Personen des Privatrechts gleich, soweit

1. sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind oder
2. sich Behörden im Sinne des Absatzes 2 ihrer zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten bedienen.

(5) Betroffener oder Betroffene im Sinne dieses Gesetzes ist die Person, über die in behördlichen Unterlagen personenbezogene Daten oder von der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vorliegen.

ZWEITER ABSCHNITT

Zugang zu Umweltinformationen

§ 4

Informationsanspruch

(1) Jede natürliche oder juristische Person hat Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde gemäß § 3 Abs.1 vorhandenen Umweltinformationen.

(2) Die Behörden haben nach Wahl des Antragstellers oder der Antragstellerin Akteneinsicht zu gewähren, Auskunft zu erteilen oder die Informationsträger zugänglich zu machen, die die beantragten Informationen enthalten. Das Akteneinsichtsrecht umfaßt auch beigezogene oder abgelegte Akten, die Umweltinformationen enthalten.

(3) Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen kann auf die Auskunftserteilung beschränkt werden, wenn eine Aussonderung der Informationen zum Schutz der in § 5 genannten Belange nicht möglich ist.

(4) Weitergehende Ansprüche auf Zugang zu Informationen über die Umwelt bleiben unberührt.

§ 5

Schutz von personenbezogenen Daten und von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen

(1) Der Anspruch nach § 4 Abs. 1 besteht nicht, soweit hierdurch personenbezogene Daten oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bekanntgegeben und dadurch schutzwürdige Belange des oder der Betroffenen beeinträchtigt werden oder das Interesse der Allgemeinheit an der Bekanntgabe überwiegt. Ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ist nicht gegeben, wenn durch die Bekanntgabe kein oder nur ein unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entsteht.

(2) Emissions- oder Immissionsdaten unterliegen grundsätzlich nicht den Einschränkungen nach Absatz 1, es sei denn, der Betreiber weist nach, daß ihre Bekanntgabe Rückschlüsse auf nicht allgemein bekannte Produktionsverfahren ermöglicht. Das gleiche gilt für Angaben über Einwirkungen auf die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 genannten Güter, die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen ausgehen können.

(3) Der Bekanntgabe von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen stehen insbesondere dann keine schutzwürdigen Belange entgegen, wenn das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über von den Betroffenen angewandte Produktionsverfahren, Art und Wirkungsweise der eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen oder über die Art und Zusammensetzung hergestellter

oder verwendeter Stoffe besteht und nur durch die Bekanntgabe 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 die Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen dem Stand der Technik entsprechen, möglich ist.

(4) Bei der Entscheidung, ob im Einzelfall personenbezogene Daten bekanntgegeben werden können, sind die betroffenen privaten und öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen. Sie ist unzulässig, wenn durch die Bekanntgabe überwiegende schutzwürdige Belange des oder der Betroffenen entgegenstehen. Die Bekanntgabe personenbezogener Daten ist zulässig, soweit sie

1. Name, Titel, akademischer Grad, Beruf, innerdienstliche Anschrift und Rufnummer des mit dem Verwaltungsvorgang befaßten Amtsträgers mitumfaßt,
2. sich darauf bezieht, daß der oder die Betroffene an einem Verwaltungsverfahren beteiligt ist oder eine gesetzlich oder behördlich vorgeschriebene Erklärung, eine Anzeige, Anmeldung, Auskunft oder vergleichbare Mitteilung abgegeben hat,
3. als Maßnahmen der Eingriffsverwaltung gegenüber dem oder der Betroffenen erlassen wurde,
4. Gutachten oder sachverständige Stellungnahmen des oder der Betroffenen betrifft.

(5) Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen darf nicht deshalb abgelehnt werden, weil damit die Bekanntgabe des Namens, des Berufs, der Branchen- oder Geschäftsbezeichnung des Verursachers einer Beeinträchtigung der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 genannten Güter verbunden ist.

(6) Können durch den Zugang zu Umweltinformationen wesentliche schutzwürdige Belange beeinträchtigt werden, so hat die zuständige Behörde dem oder der Betroffenen vorher rechtliches Gehör zu gewähren. Erklären sich die oder der Betroffene innerhalb einer Frist von zwei Wochen nicht, so wird unterstellt, daß Einwände gegen die Bekanntgabe der beantragten Information nicht bestehen. Hierauf ist der oder die Betroffene hinzuweisen.

§ 6

Ausschluß und Beschränkung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen über die Umwelt

(1) Der Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht nicht, soweit die Erfüllung dieses Anspruchs dem Wohle des Bundes oder eines Landes erhebliche Nachteile bereiten würde und die Geheimhaltung bestimmter Informationen gesetzlich vorgeschrieben ist.

(2) Der Zugang zu Umweltinformationen ist während der Dauer laufender Verwaltungsverfahren, für die eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist, hinsichtlich der Informationsdaten ausgeschlossen, die der Behörde auf Grund von Verfahrenshandlungen der Verfahrensbeteiligten erst mit oder nach Beginn der Verfahren zugehen, soweit und solange der Erfolg des anhängigen Verwaltungsverfahrens infolge eines vorzeitigen Bekanntwerdens der Informationen vereitelt würde.

(3) Der Zugang Umweltinformationen in Straf-, Bußgeld- und Disziplinarverfahren ist erst nach Abschluß der Verfahren zu gewähren, es sei denn, die beantragte Information wird in öffentlicher Verhandlung erörtert.

(4) Die zuständige Behörde kann den Informationszugang unter Berufung auf Absatz 2 nur für die Dauer von drei Monaten verweigern. Durch die Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde kann der Informationszugang für längstens ein Jahr verweigert werden.

(5) Der Zugang zu Umweltinformationen besteht bis zum Abschluß eines Verwaltungsverfahrens ferner nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie für die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Nicht der unmittelbaren Vorbereitung dienen die Ergebnisse von Beweiserhebungen sowie Aktenvermerke, Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, die Ergebnisse von Untersuchungen sowie andere Aktenteile, soweit sie entscheidungserhebliche Tatsachen betreffen.

(6) Im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzen besteht der Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, sobald ein Entwurf fertiggestellt ist und dieser Dritten zur Unterrichtung, Stellungnahme oder Anhörung zugeleitet worden ist. Satz 1 gilt für die Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften entsprechend.

(7) Der Anspruch besteht ferner nicht, wenn durch das Bekanntwerden der Information der Erfolg behördlicher Überwachungsmaßnahmen oder sonstiger behördlicher Maßnahmen zum Schutz des Menschen und der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Lebewesen, Umwelt-, Kultur- und sonstiger Sachgüter gefährdet wird. Der Antragsteller oder die Antragstellerin ist über den Wegfall der Gründe nach Satz 1 zu informieren. Absatz 3 findet entsprechende Anwendung.

§ 7

Beschränktes Zugangsrecht zu Informationen über die Umwelt

(1) Soweit nach den §§ 5 und 6 der unbeschränkte Zugang zu Informationen abgelehnt wird, besteht ein Zugangsrecht zu den Informationsteilen, die nicht der Geheimhaltung unterliegen (beschränktes Zugangsrecht).

(2) Zur Gewährleistung des beschränkten Zugangsrechts 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 Teile abzutrennen. Dies kann sowohl durch die Entnahme aus der Originalakte als auch durch die Erstellung einer Ablichtung der nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen erfolgen.

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

DRITTER ABSCHNITT

Verfahren

§ 8

Antragstellung

(1) Der Zugang zu Informationen über die Umwelt wird auf Antrag gewährt. Auf Verlangen hat die Behörde eine Niederschrift über die Antragstellung anzufertigen.

(2) Der Antrag soll bei der zuständigen Behörde gestellt werden. Zuständig ist die Behörde, bei der die Informationen geführt werden. Ist der Antrag bei einer unzuständigen Behörde gestellt, so hat diese die zuständige Behörde zu ermitteln und dem Antragsteller oder der Antragstellerin zu benennen.

(3) Im Falle des § 3 Abs. 3 besteht der Anspruch gegenüber denjenigen, die

1. die natürliche oder juristische Person des Privatrechts mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beliehen haben oder
2. sich dieser Personen zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten bedienen.

Bei einer Beleihung auf Grund eines Gesetzes besteht ein unmittelbarer Anspruch auf Zugang zu den Umweltinformationen gegenüber dem Beliehenen.

(4) Der Antrag soll die Umweltinformation angeben, in die Einsicht beantragt wird. Ist der Antragsteller oder die Antragstellerin hierzu nicht in der Lage, so soll die Behörde beratend tätig werden.

§ 9

Form der Einsicht in Unterlagen

(1) Einsicht in Unterlagen erfolgt grundsätzlich in den Diensträumen der zuständigen Behörde. Die Behörde ist verpflichtet, den Antragstellern und Antragstellerinnen ausreichende räumliche und sachliche Möglichkeiten zur Erlangung der Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen.

(2) Die Anfertigung von Notizen ist gestattet.

(3) Auf Verlangen sind Ablichtungen zur Verfügung zu stellen.

(4) Sofern die Einsicht Daten umfaßt, die auf Magnetbändern oder anderen Datenträgern der auto-

matischen Datenverarbeitung gespeichert sind, ist auf Verlangen ein lesbarer Ausdruck zu fertigen und auszuhändigen.

§ 10

Fristen

(1) Die Behörde hat über den Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats, zu entscheiden. Die Gewährung der Einsicht in Umweltinformationen erfolgt in der Regel mit der Entscheidung über den Antrag. Ist dies nicht möglich, kann ein späterer Termin bestimmt werden, wobei der Zugang spätestens vier Wochen nach Bescheidung zu gewähren ist.

(2) Die Verweigerung oder Beschränkung des Zugangsrechts ist auf Verlangen des Antragstellers oder der Antragstellerin schriftlich zu begründen.

§ 11

Kosten

(1) Die Einsicht in Unterlagen und die Erteilung von Auskünften ist gebührenfrei.

(2) Die Kosten für Ablichtungen sind von dem Antragsteller oder der Antragstellerin nur bis zur Höhe der Materialkosten zu erstatten. Kosten nach Satz 1 sind zu erlassen, wenn dies zur Vermeidung von Benachteiligungen geboten ist oder wenn der Antragsteller ein gemeinnütziger Verein ist.

VIERTER ABSCHNITT

Veröffentlichungspflichten

§ 12

Informationsbeschaffungspflicht

Sofern auf Grund gesetzlicher Vorschriften, wie etwa § 26 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, bestimmte Personen zur Durchführung von Messungen, Beobachtungen oder Feststellungen oder zur Einrichtung, Führung und Aufbewahrung von Begleitscheinen, Nachweisbüchern, Lieferscheinen oder ähnlichen Belegen oder Aufzeichnungen verpflichtet sind und diese Informationsunterlagen der zuständigen Behörde auf deren Verlangen vorzulegen sind, ist jede Person berechtigt, von der Behörde zu fordern, daß diese ihr Recht auf Vorlage ausübt, um die Einsicht in diese Unterlagen entsprechend den Regelungen dieses Gesetzes zu ermöglichen.

§ 13

Besondere Veröffentlichungspflichten

(1) Emissionskataster (§ 46 Bundes-Immissionsschutzgesetz), Luftreinhaltepläne (§ 47 Bundes-Immissionsschutzgesetz) und Abfallentsorgungspläne (§ 6 Abfallgesetz) sind zu veröffentlichen.

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

(3) Die für den Schutz der Umwelt zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden unterrichten die Öffentlichkeit regelmäßig in geeigneter Weise über den Zustand und die Entwicklung der Umwelt. Im Abstand von zwei Jahren ist ein Umweltbericht zu veröffentlichen, der insbesondere Angaben über

1. den Zustand der Umwelt im Sinne von § 3 Abs. 1, die Veränderungen des Zustands im Berichtszeitraum und die voraussichtlichen Änderungen,
2. die angewandten und verbrauchten Rohstoffe (Rohstoffbilanz),
3. den Energieverbrauch,
4. den Naturverbrauch sowie
5. die Maßnahmen, Vorhaben, Gesetze, Programme und Verordnungen zum Schutz der Umwelt im Berichtszeitraum

enthält.

§ 14

Schutz der Verbraucher und Verbraucherinnen

Die zuständigen Behörden des Landes sind verpflichtet, die Bürger und Bürgerinnen über die von Produkten, Erzeugnissen und Anlagen möglicherweise ausgehenden Risiken zu informieren. Die Behörden sollen insbesondere Verhaltensempfehlungen aussprechen, soweit überwiegende Gründe des Allgemeinwohls dies erfordern.

§ 15

Informationsregister

(1) Die zuständigen Landesbehörden, die Gemeinden und Gemeindeverbände richten bis zum 31. Dezember 1994 öffentlich zugängliche Kataster ein, die mindestens folgende Angaben enthalten:

1. die vorhandenen Datensammlungen über den Zustand der Umwelt, insbesondere von Emissions- und Immissionsdaten,
2. die vorhandenen oder in Auftrag gegebenen verwaltungsexternen Gutachten, die Umweltinformationen im Sinne dieses Gesetzes darstellen oder enthalten,
3. die unter den § 1 Abs. 1 der 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) fallenden Anlagen.

(2) Die Länder können durch Rechtsverordnung nach Anhörung der beteiligten Kreise die Anlage weiterer Informationskataster vorschreiben.

§ 16**Berichterstattung über die Durchführung
des Gesetzes**

(1) Die Bundesregierung erstattet dem Deutschen Bundestag in zweijährigem Abstand einen Bericht über die Erfahrungen mit der Durchführung dieses Gesetzes.

(2) Der erste Bericht wird spätestens bis zum 31. Dezember 1996 vorgelegt.

§ 17**Beauftragte oder Beauftragter
für Informationsfreiheit**

(1) Es wird eine Bundesbeauftragte oder ein Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit bestellt. Der oder die Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit ist in Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(2) Der oder die Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit kontrolliert die Gewährung des Zugangs zu Umweltinformationen durch die in § 3 Abs. 3 dieses Gesetzes genannten Stellen. § 24 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes gilt entsprechend.

(3) Jede Person, die der Ansicht ist, daß ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht ausreichend beantwortet worden ist, kann den oder die Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit anrufen.

(4) Der oder die Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit unterrichtet die Aufsichtsbehörde über Verstöße nach den Vorschriften dieses Gesetzes.

(5) Die Länder erlassen gesetzliche Vorschriften, die Einrichtung und Aufgaben eines oder einer Landesbeauftragten für Informationsfreiheit regeln.

§ 18**Länderregelung**

Abweichend von den Bestimmungen dieses Gesetzes können die Länder weitergehende Vorschriften erlassen.

§ 19**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 20. September 1993

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I.

Spätestens seit den 70er Jahren wird auch in der Bundesrepublik Deutschland die Notwendigkeit von Informationsrechten als Bürgerrechte erörtert. Die Forderung nach einem „Freedom of Information Act“, also einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht, wurde seit Anfang der 80er Jahre immer wieder von Umweltverbänden und Bürgerrechtsorganisationen erhoben. Die Umsetzung eines umfassenden Rechtes auf Informationszugang wird in dem Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 12/5694) „Gesetzentwurf zur Einführung der Informationsfreiheit“ beschrieben.

1979 empfahl die Parlamentarische Versammlung des Europarates den Mitgliedstaaten die Schaffung genereller Aktenöffentlichkeit nach US-amerikanischem Vorbild. Die Mehrzahl der europäischen Staaten hat mittlerweile Informationszugangsgesetze erlassen. Nur Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland verweigern bislang ein allgemeines Recht auf Information für jede Bürgerin und jeden Bürger. Das Prinzip der Geheimhaltung kennzeichnet nach wie vor die Verwaltungstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Die Erkenntnis von Weber, „Die Überlegenheit des berufsmäßig Wissenden sucht jede Bürokratie noch durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern. Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung mit Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun, soweit sie irgend kann.“, ist nach wie vor gültig (Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 572). Seine Form hat dieser Drang nach Geheimhaltung im „Amtsgeheimnis“ gefunden. Durchbrechungen der allgemeinen Geheimhaltung seitens der Verwaltung und damit von Öffentlichkeit hat der bundesdeutsche Gesetzgeber in der Vergangenheit eher widerwillig vollzogen. Die Richtlinie des Rates zur Umweltverträglichkeitsprüfung wurde erst spät in innerdeutsches Recht vollzogen. Das Planungsbeschleunigungsgesetz und die Absicht, dies auf das gesamte Bundesgebiet auszuweiten, gehen von der Ansicht aus, daß eine Öffentlichkeitsbeteiligung als Behinderung der Verwaltung und deren reibungslosem Ablauf anzusehen ist.

Die Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz von 1973, 1977, 1983 und das Vierte Aktionsprogramm für die Jahre 1987 bis 1992 haben die Information der Öffentlichkeit als Instrument zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hervorgehoben. Das Europäische Parlament seinerseits hat schon 1985 in einer Entschließung gefordert, daß alle Bürgerinnen und Bürger ein Recht haben sollten zu erfahren, wo bestimmte für die Umwelt und die Gesundheit gefährliche Substanzen aufbewahrt oder vernichtet werden. Auch 1987 hat

das Europäische Parlament erneut das Recht auf Information als Ausdruck der fundamentalen Freiheiten der europäischen Bürgerinnen und Bürger eingefordert.

Am 28. November 1988 hat die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Umweltinformationen vorgelegt. In den Erläuterungen heißt es dazu: „Ziel dieses Vorschlages ist, eine Reihe von schlüssigen Grundsätzen festzulegen, um die den Bürgern gebotenen Möglichkeiten des Zugangs zu im Besitz der Behörden befindlichen Informationen über die Umwelt zu erweitern und die Verbreitung der Informationen von Amts wegen zu verbessern. Er deckt somit die beiden wesentlichen Aspekte jeder auf Verwaltungstransparenz gerichteten Politik ab.“ [KOM (88) 484 endg.]. Als vorrangiges Ziel wurde angegeben, in der gesamten Gemeinschaft den freien Zugang zu den im Besitz der Behörden befindlichen Daten über den Zustand der Umwelt . . . zu gewährleisten. Der Richtlinienvorschlag geht davon aus, daß der freie Zugang zu Umweltdaten dem Schutz der Umwelt dient und zur Verhinderung von Umweltbeeinträchtigungen beiträgt. Das Europäische Parlament hat den Vorschlag einer Umweltinformationsrichtlinie begrüßt und eigene Änderungsvorschläge vorgelegt. Insbesondere wurde eine klare Abgrenzung hinsichtlich der Ausnahmen vom Grundsatz der Informationsgewährung gefordert und eine Geheimhaltung nur dann als akzeptabel angesehen, „wenn von einem deutlich nachweisbaren Schaden durch eine Veröffentlichung die Rede sein kann und das Interesse an einer Geheimhaltung und das Interesse an einer Veröffentlichung auf nachprüfbarer Weise gegeneinander abgewogen werden“ (vgl. Europäisches Parlament, Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, DOCDE/PR/61451).

Am 7. Juni 1990 ist die Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) verabschiedet worden. Artikel 9 der Richtlinie legt fest, daß die Mitgliedstaaten spätestens bis zum 31. Dezember 1992 die Richtlinie in innerstaatliches Recht umsetzen müssen. Nach einem ersten nicht abgestimmten Arbeitsentwurf vom 10. Dezember 1991 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 13. Juli 1992, also nachdem zwei Jahre verstrichen sind, einen Referentenentwurf für ein Umweltinformationsgesetz vorgelegt. Nachdem dieser Referentenentwurf offenbar in der Regierung keine Mehrheit gefunden hat, wurde am 8. März 1993 ein zweiter Referentenentwurf vorgelegt. Damit steht schon heute fest, daß die Umsetzungsfrist der Richtlinie durch die Bundesregierung nicht eingehalten werden wird.

II.

Der Referentenentwurf nutzt die Spielräume der EG-Richtlinie nicht aus. Er ist weitgehend konservativ und

bleibt noch hinter den Vorschlägen des vom UBA beauftragten Gutachters Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen zurück. Der Referentenentwurf stellt keine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie dar. Im einzelnen läßt sich dies wie folgt nachweisen:

1. Die Reichweite des Informationsanspruches

§ 3 des Referentenentwurfs (im folgenden GE) umschreibt, was unter Informationen über die Umwelt zu verstehen ist. Die Definition weicht sowohl vom Vorschlag der Kommission vom 28. November 1988 als auch vom Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erheblich ab. Während die Kommission in ihrem Vorschlag als Informationen über die Umwelt

„Alle Daten tatsächlicher und rechtlicher Art betreffend:

- den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie seine Veränderungen;
- öffentliche und private Vorhaben und Tätigkeiten, welche die Umwelt beeinträchtigen oder Gefahren für die menschliche Gesundheit oder Tier- und Pflanzenarten hervorrufen können, insbesondere durch Emission, Einbringung oder Freisetzung von Stoffen, lebenden Organismen oder Energie in die Gewässer, die Luft oder den Boden sowie die Herstellung und Verwendung gefährlicher Ergebnisse oder Stoffe;
- Maßnahmen zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Qualität der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie Maßnahmen zur Schadensvorbeugung und zum Ausgleich etwa eingetretener Schäden.“

definiert, weicht die Richtlinie von dem im Gemeinschaftsrecht bisher üblichen Umweltbegriff ab und beschränkt die Regelung des Zugangs zu Informationen auf solche über die Umweltmedien, die Biosphäre und die natürlichen Lebensräume. Der GE vom 8. März 1993 verwässert die Definition gegenüber § 3 Nr. 1 des Referentenentwurfs aus dem Jahr 1992, der noch an Artikel 3 der EG-UVP-Richtlinie vom 27. Mai 1985 anknüpfte.

An ein Umweltinformationsgesetz ist der Anspruch zu stellen, daß der Begriff der Umwelt weit definiert wird. Zum einen müssen hierunter sämtliche Umweltschutzvorschriften, aber auch Gesundheitsvorschriften und Bau- und Planungsvorschriften, die dem Zweck dienen, die Umwelt zu schützen oder Umweltbelange berühren, fallen.

Soweit § 2 Abs. 1 GE den Geltungsbereich des Gesetzes auf die bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen beschränkt, so versteht die Kommission darunter nur diejenigen Daten, die von den in Frage kommenden Behörden erhoben oder erstellt werden. Dies würde alle Informationen ausschließen, die nicht von der Behörde selbst erhoben, sondern die von Dritten zur Verfügung gestellt werden. Es ist darauf hingewiesen worden, daß z. B. Betreiber im Zuge des

Genehmigungsverfahrens für ein Kernkraftwerk oder für eine emittierende Anlage den zuständigen Behörden regelmäßig zahlreiche umweltrelevante Daten überlassen. Auch bei der laufenden Überwachung der Unternehmen durch die Behörden werden Umweltinformationen erhoben. Diese Daten sind aber für den Bürger nur dann zugänglich, wenn die Behörde dazu berechtigt war, diese selbst zu erheben oder deren Übermittlung in Ausübung ihrer gesetzlichen Befugnisse zu verlangen (vgl. Gurlit, Europa auf dem Weg zur gläsernen Verwaltung?, ZRP 1989, S. 253ff.). Darüber hinaus schließt § 2 Abs. 1 eine Informationsbeschaffungsverpflichtung der Behörde aus, wenn ein Anspruch auf Umweltinformationen nur im Hinblick auf die vorhandenen Daten besteht.

Eine derartige Einschränkung ist insgesamt abzulehnen. Den Behörden muß auch in einem angemessenen Rahmen die Verpflichtung zur Beschaffung von Informationen auferlegt werden.

2. Der Anspruch auf Information

§ 4 GE legt fest, daß jeder auf Antrag Anspruch auf freien Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen über die Umwelt hat. § 4 Abs. 1 Satz 2 GE regelt, daß die Behörde nach Wahl des Antragstellers Auskunft zu erteilen oder Informationsträger zur Verfügung zu stellen hat, soweit sie die begehrten Informationen über die Umwelt enthalten. § 4 Abs. 1 Satz 3 enthält eine Einschränkung des Anspruches, wenn eine erforderliche Aussonderung von Daten mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden und die Auskunft auch ohne den Informationsträger verständlich ist. In diesem Fall besteht nur ein Anspruch auf Auskunftserteilung.

§ 4 GE beinhaltet keine vollständige Umsetzung der Richtlinie, da ein umfassendes Akteneinsichtsrecht durch die beabsichtigte gesetzliche Regelung nicht gewährt wird.

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es: Zugang besteht nur zu den „bei einer Behörde vorhandenen Informationen“. Hierdurch wird klargestellt, daß das Gesetz Behörden nicht zur Beschaffung von Informationen verpflichtet . . . Die Vorschrift sieht kein allgemeines Akteneinsichtsrecht vor. Neben einer Auskunft kann vielmehr das zur Verfügungstellen von Informationsträgern, soweit sie die begehrten Informationen über die Umwelt enthalten, verlangt werden. Diese Informationsträger können Disketten, Broschüren etc. oder diejenigen Teile von Behördenakten sein, die die begehrten Umweltdaten enthalten. Ebenso wie die Richtlinie gewährt das Gesetz keinen Anspruch auf Einsicht in eine Akte insgesamt, da diese auch andere nichtumweltbezogene Informationen enthält.

Nach der Begründung behält die Behörde die Herrschaft darüber, welche Informationen und auch welche Art Informationen sie zur Verfügung stellen will.

Artikel 3 der Richtlinie legt fest, daß allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur

Verfügung zu stellen sind. Den Mitgliedstaaten obliegt es, dieses Informationsrecht auszugestalten und sicherzustellen, daß jedermann auch Zugang zu den Informationen hat. Bei der Interpretation von Artikel 3 ist der Entwurf der Richtlinie aus dem Jahr 1989 heranzuziehen. Artikel 4 dieses Entwurfs lautete:

- „1. Der Zugang zu den in Schriftstücken . . . enthaltenen Daten wird auf schriftlichen Antrag gewährt, und zwar nach Wahl des Antragstellers durch unentgeltliche Einsichtnahme oder durch Erteilung von Abschriften oder Ablichtungen . . .
2. Die bei den Behörden in elektronischen Datenbanken oder auf visuellen Datenträgern gespeicherten Daten werden mittels Ausdrucken unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 mitgeteilt.“

Artikel 4 enthielt somit die ausdrückliche Formulierung eines Akteneinsichtsrechts. Der gleichrangige Anspruch auf Erteilung von Abschriften und Ablichtungen sollte vorrangig das Akteneinsichtsrecht wirksam ausgestalten, da dieses bei einer Beschränkung auf die bloße Einsichtnahme leerlaufen kann, wenn es sich um umfangreiche und komplexe Sachverhalte handelt. Artikel 5 Abs. 2 des Kommissionsvorschlages legte darüber hinaus fest, daß die Behörden die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, „damit die Schriftstücke, welche die beantragten Daten enthalten, aufgefunden und dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden können“. Damit begründete der Kommissionsvorschlag zusätzlich ein Auskunftsrecht. Die Richtlinie selbst hat diese ausdrückliche Ausgestaltung als Akteneinsichtsrecht und ergänzendes Auskunftsrecht nicht formuliert. Das bedeutet allerdings nicht, daß es den Mitgliedstaaten freisteht, den Zugang zu Umweltinformationen nach ihrer Wahl als bloßes Auskunftsrecht oder Akteneinsichtsrecht zu normieren. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Die Richtlinie geht davon aus, daß der Zugang zu umweltbezogenen Informationen der Verbesserung des Umweltschutzes dient. Ziel ist es, dem Schutz der Umwelt zu größtmöglicher Wirksamkeit zu verhelfen. Die Richtlinie selbst unterscheidet zwischen zwei Formen der Gewährung von Informationen. Artikel 3 formuliert den Zugang zu Informationen auf Antrag, während Artikel 7 den Zugang zu Informationen ohne ausdrücklichen Antrag beschreibt. Bereits diese Unterscheidung legt es nahe, daß der Zugang zu Informationen auf Antrag als Akteneinsichtsrecht zu verstehen ist, da anderenfalls die in der Richtlinie gemachte Unterscheidung redundant wäre. Auch aus Artikel 3 Abs. 2 und 3 ergibt sich, daß mit der Formulierung Zugang zu Informationen auf Antrag ein echtes Akteneinsichtsrecht gemeint ist. Anderenfalls wären die dezidiert aufgeführten Ablehnungsgründe unverständlich (vgl. hierzu Blumenberg, Umweltinformationsrichtlinie der EG, Natur und Recht, Seite 13; Schröder, Auskunft und Zugang in bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 908). Schröder hat darauf hingewiesen, daß die Gefahr einer wissentlich oder unwissentlich gefilterten oder aus dem Zusammenhang genommenen Informationspolitik der Behörden im Fall eines echten Akteneinsichtsrechts wesentlich geringer ist als bei

einem bloßen Auskunftsrecht. „Im Hinblick auf die vielfach umstrittenen Umweltmaßnahmen der Behörden ist der unmittelbare Augenschein besser geeignet, der Öffentlichkeit eine Umweltverwaltung zu präsentieren, die nichts zu verbergen hat.“ (Ebenda, Seite 908). Auch Blumenberg geht davon aus, daß die Richtlinie nur durch eine Kombination von Akteneinsichts- und Auskunftsrecht richtlinienkonform umgesetzt werden kann. „Die isolierte Normierung entweder eines Einsichtsrechts oder eines Auskunftsrechts bleibt hinter den Zielvorgaben der Richtlinie zurück. Denn ein alleiniges Einsichtsrecht ist bei umfangreichen Datensammlungen und Aktenbeständen unzulänglich. Gerade in solchen Konstellationen ist ein unterstützendes Auskunftsrecht von Nöten, um zum einen eine sachgerechte und zielgerichtete Information zu ermöglichen und zum anderen den Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Beratung und Hilfestellung des Einsichtsbegehrenden bewirken eine im beiderseitigen Interesse effiziente Einsichtnahme. Ein alleiniges Auskunftsrecht birgt demgegenüber die Gefahren der bewußten oder unbewußten Auswahl bestimmter Informationen sowie der unrichtigen Deutung auf seiten des Empfängers. Zur Vermeidung solcher, das Informationszugangsrecht beeinträchtigenden Folgen, muß im Interesse seiner möglichst wirksamen Entfaltung in den Umsetzungsnormen ein Einsichtsrecht mit ergänzendem Auskunftsrecht geregelt werden (Blumenberg, ebenda, Seite 13). Auch der Arbeitsentwurf vom 10. Dezember 1991 ging in seinem § 4 Abs. 1 von einem echten Akteneinsichtsrecht aus, das allerdings in Satz 2 der damaligen Vorlage wieder eingeschränkt wurde. Die Auslegung der Richtlinie ergibt, daß die Mitgliedstaaten einen Anspruch auf Akteneinsicht in innerstaatliches Recht umsetzen müssen. Der Referentenentwurf verstößt gegen dieses Gebot und ist daher EG-widrig.“

3. Der Ausschluß und die Beschränkung des Informationszugangsrechts

Die §§ 7 und 8 GE begrenzen den Anspruch auf Zugang zu Informationen oder schließen ihn vollständig aus. § 7 ist an den Erwägungen des Artikels 3 Abs. 2 und 3 der Richtlinie orientiert. Danach ist der Anspruch ausgeschlossen, wenn durch das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung, die Innere Sicherheit oder die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden kann oder während der Dauer von Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungen sowie von verwaltungsbehördlichen Verfahren, deren Entscheidung gerichtlich überprüft werden kann. Dies gilt für die Daten, die der Behörde mit oder nach Beginn des Verfahrens zugehen.

Der Ausnahmegrund der Vertraulichkeit der Beratung von Behörden ist eine Erweiterung gegenüber dem Kommissionsvorschlag, der sich nur auf das „Beratungsgeheimnis der Regierung“ bezog. Die jetzt verabschiedete Fassung der Richtlinie, auf die sich § 7 GE bezieht, betrifft somit alle Ebenen von Regierung und Verwaltung. Der Gesetzentwurf hat ohne Eingrenzung den umfangreichen Ausnahmekatalog der EG-Richtlinie übernommen und eine Abstufung nach

der Intensität des Eingriffs und der Dringlichkeit des Publizitätsinteresses unterlassen. Der Verzicht auf Präzisierung und Einschränkung der Ausnahmetatbestände kann dazu führen, daß der Anspruch auf Zugabe zu Umweltinformationen leerläuft. Schon heute schützen § 29 Abs. 2, § 30 VwVfG pauschal das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Die begriffliche Präzisierung orientiert sich ausschließlich an der Rechtsprechung zu § 17 UWG (vgl. Gurlit, ZRP 89, Seite 256). Eindeutig unzugänglich werden Akten mit Daten über Produktionsmethoden sein und Informationen über die finanzielle Lage eines Unternehmens (Schwanenflügel, a. a. O, Seite 100).

Insgesamt wird daher der umfangreiche Ausnahmekatalog der §§ 7 und 8 GE dazu führen, daß der schon im Anspruch beschränkte Zugang zu Umweltinformationen weitgehend eingeschränkt und auf das bloße Auskunftsrecht reduziert werden kann.

4. Kosten

§ 10 des Gesetzentwurfs regelt, daß für Amtshandlungen, die aufgrund dieses Gesetzes vorgenommen werden, Gebühren und Auslagen erhoben werden können.

Die Vorschrift ist abzulehnen, da grundsätzlich davon auszugehen ist, daß das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf Auskunft von Umweltinformationen kostenfrei erfolgen sollte.

III.

1. Mit dem vorliegenden Gesetz soll allen natürlichen oder juristischen Personen der freie Zugang zu behördlichen Informationen über die Umwelt ohne Nachweis eines „eigenen Interesses“ gewährt werden.

Die Umweltbehörden verfügen auf lokaler, regionaler Ebene und Landesebene über die genauesten Daten hinsichtlich des Zustands der Umwelt und über tatsächliche und potentielle Verschmutzer. Diese Informationen tangieren die gesamte Öffentlichkeit. Es ist daher keine Rechtfertigung für eine allgemeine Geheimhaltung ersichtlich. Im Gegenteil, durch einen umfassenden Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen Informationen wird den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben, sich eine eigenständige Meinung zu bilden, aktiv im Umweltschutz mitzuwirken und Verantwortung zu übernehmen. Mit einer breit gefächerten Mitwirkung der Öffentlichkeit geht eine effizientere und vielfältigere Kontrolle, z. B. potentieller Verschmutzer, einher. Eine gut informierte Öffentlichkeit kann die Verwaltung kontrollieren, aber auch unterstützen und kann damit dem vielbeklagten Informations- und Vollzugsdefizit entgegenwirken, was insgesamt einem wirksamen und verbesserten Umweltschutz zugute kommt.

Insbesondere dies ist das Ziel des vorliegenden Entwurfs und der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990 (90/313/EWG), deren Umsetzung der vorliegende Entwurf gleichzeitig dienen soll.

2. Das Gesetz ist im Sinne der EG-Richtlinie 90/313/EWG so konzipiert, daß alle Behörden, die über Informationen über die Umwelt verfügen, im Anwendungsbereich des Gesetzes liegen.

Die Richtlinie beschränkt in § 2 b ihren Geltungsbereich auf solche Behörden, die „Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen“. Die Formulierung des § 2 b schließt nicht aus, daß die betreffende Stelle Aufgaben auch auf anderen Gebieten als dem der Umweltpflege wahrnimmt. Da viele Umweltdaten von Behörden gespeichert werden, die nicht ausschließlich oder vorrangig Umweltpflege verfolgen (Bauämter, Gewerbeaufsicht, Vollzugspolizei, Flurbereinigungsbehörden u. a.), würde anderenfalls der Zugang zu wichtigen Daten verschlossen bleiben. Dies widerspräche dem Sinn der Richtlinie 90/313/EWG, wonach durch Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen der Umweltschutz in seiner Gesamtheit verbessert werden soll. Erfaßt sind somit neben den „Fachbehörden“ der Umweltpflege auch jede andere Behörde, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung ausschließlich oder gelegentlich Informationen über die Umwelt sammelt und speichert, und damit nicht oder nicht nur umweltfremde Zwecke verfolgt. Hierzu sind demnach auch die im Rahmen ihrer Einzuständigkeit tätigen Polizeibehörden zu rechnen.

Ergänzt wird der Kreis der Informationspflichtigen um die nichtstaatlichen Stellen, deren sich die Behörden zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Pflichten bedienen. Dies betrifft insbesondere Private, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, etwa Energie- und Wasserversorgungsunternehmen oder Abfallentsorgungsbetriebe.

3. Das Gesetz legt das Akteneinsichtsrecht als Regelfall fest. In der Annahme, daß eine Auskunftserteilung durch die Behörde in der Regel für den Behördenablauf eine größere Belastung und damit mehr Verwaltungsaufwand mit sich bringt, wurde von einem uneingeschränkten Wahlrecht zwischen „Einsichtsrecht und Auskunftsrecht“ abgesehen.

Zur Erfüllung eines effektiven Informationszugangs ist ein Auskunftsrecht jedoch in bestimmten, vom Gesetz genannten Fällen unerlässlich. Hier und insoweit besteht ein Anspruch auf Auskunftserteilung und Hilfestellung.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Durch die Gewährung eines umfassenden Zugangs zu Umweltinformationen soll der Informationsstand über den Zustand der Umwelt und damit der Umweltschutz verbessert werden.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift soll den umfassenden Anwendungsbereich des Gesetzes klarstellen. Betroffen sind alle Behörden der Länder, der Gemeinden (einschließlich der Eigenbetriebe) und die Körperschaften des öffent-

lichen Rechts (z. B. Wasser- und Bodenverbände, Abwasserverbände u. ä.).

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Die mit der Vorschrift vorgenommene Begriffsbestimmung lehnt sich weitestgehend an die Vorgaben des Artikels 2a der EG-Richtlinie 90/313/EWG.

In technischer Hinsicht werden Informationen auf allen heute bekannten Datenträgern erfaßt; inhaltlich jedoch nur solche über die Umwelt. Der zugrundeliegende Begriff „Umweltinformationen (Informationen über die Umwelt)“ wird in den Nummern 1 bis 5 festgelegt.

Absatz 2 stellt klar, daß nicht nur die „Fachbehörden“ der Umweltpflege, sondern jede Behörde erfaßt ist, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung ausschließlich oder gelegentlich Informationen über die Umwelt sammelt und speichert und damit nicht oder nicht nur umweltfremde Zwecke verfolgt.

Ausgenommen vom Behördenbegriff werden

- Gesetzgebungsorgane der Länder und die obersten Landesbehörden, soweit sie in ihrer Funktion als Gesetzgebungsorgane tätig werden,
- Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, soweit sie als Rechtsprechungsorgane tätig werden.

Absatz 3 stellt in Übereinstimmung mit Artikel 6 der Richtlinie 90/313/EWG natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben „im Bereich der Umweltpflege“ wahrnehmen (sog. beliehene Unternehmer, Beliehene), den Behörden gleich. Darunter fallen z. B. Entsorgungsunternehmen, die im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 2 des Abfallgesetzes tätig werden.

Zu § 4 (Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt)

Absatz 1 regelt als Grundsatz das „Akteneinsichtsrecht“. Sind Gegenstand der Einsichtnahme komplexe Datensammlungen und Unterlagen, so besteht neben dem Recht auf Einsicht ein Recht auf Auskunft und Hilfestellung.

Die Einsichtnahme dient einerseits der ungefilterten, direkten Informationserlangung im Gegensatz zur Auskunftserteilung, die eine vorausgehende Sichtung, Auswahl und Zusammenfassung der vorhandenen Daten voraussetzt, wodurch den Bürgern und Bürgerinnen eine notwendigerweise selektierte und bewertende Information übermittelt wird. Andererseits dürfte die Einsichtnahme für die Behörde mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden sein.

Im Sinne einer möglichst effektiven Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG ist daher grundsätzlich ein Recht auf Einsicht in die behördlichen Datenträger festgelegt.

Ein Recht auf Auskunftserteilung und erläuternde und erschließende Hilfestellung wird insoweit gewährleistet, als dies für einen effektiven Informationszugang durch Akteneinsicht notwendig ist.

Dies soll insbesondere bei komplexen Informationsunterlagen der Fall sein, wie etwa den Planungsunterlagen für Großanlagen.

Absatz 3 bestimmt den Antragsgegner/die Antragsgegnerin für den Fall, daß Informationen bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts i. S. des § 3 Abs. 3 vorliegen.

Zu § 5 (Schutz von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen)

Absatz 1 schränkt das Informationszugangsrecht insoweit ein, als dies zum Schutz von personenbezogenen Daten, wichtigen Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen notwendig ist.

Die Richtlinie 90/313/EWG stellt es den Mitgliedstaaten in Artikel 3 Abs. 2 frei, für bestimmte Fallgruppen, u. a. für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die Vertraulichkeit personenbezogener Daten, den Zugang zu Informationen zu untersagen oder einzuschränken.

Aufgrund der Artikel 14 Abs. 1, Artikel 12 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes besteht eine Pflicht zur Umsetzung des Ausnahmetatbestandes „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und Schutz von personenbezogenen Daten“.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung und Güterabwägung wird in Absatz 1 nur ein „wichtiges Geschäfts- und Betriebsgeheimnis“ geschützt. Abzuwägen ist zwischen dem Vermögenswert des betreffenden Geheimnisses und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit am Zustand der Umwelt und ihrer Gefährdung. Im Interesse des Geheimnishabers hat der Gesetzgeber vor allem den Vermögenswert des betreffenden Geheimnisses zu berücksichtigen, so daß der Offenbarung der Umweltdaten insbesondere dann der Vorzug gegeben werden kann, wenn damit kein oder nur ein unwesentlicher betriebswirtschaftlicher Schaden verbunden ist. Die Offenbarung der Daten ist jedoch dann nicht mehr verhältnismäßig, wenn dadurch die Existenz des Unternehmens gefährdet ist.

Die Absätze 2 und 3 legen ebenfalls eine Begrenzung des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ fest.

Die Absätze 4 und 6 geben Kriterien an für eine Abwägung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit an der Offenbarung bestimmter Umweltinformationen und dem Interesse der Geheimnisträger an der Nichtbekanntgabe der Daten.

Bei einem hohen Gefahrenpotential der Anlage (etwa eines Atomkraftwerkes oder eines gentechnischen Labors) oder eines gefährlichen Stoffes (etwa bei der Verarbeitung giftiger Stoffe) liegt ein besonderes Interesse der Allgemeinheit an der Offenlegung der Umweltdaten vor. In einzelnen Fällen, etwa bei dro-

henden oder bereits eingetretenen Umweltschädigungen, kann den Informationsbedürfnissen möglicherweise nur durch die Offenbarung der an sich geheimhaltungsbedürftigen Daten, etwa die Zusammensetzung eines in das Oberflächenwasser eingebrungenen chemischen Stoffes, Rechnung getragen werden.

Absatz 5 legt im Rahmen des Erforderlichkeitsprinzips fest, daß bei der Einschränkung des Informationszugangs zugunsten gewerblicher Geheimschutzinteressen entsprechend der Regelung in § 10 Abs. 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes das begünstigte Unternehmen zur Anfertigung einer „Inhaltsdarstellung“ verpflichtet ist.

Zu § 6 (Ausschluß und Beschränkung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen über die Umwelt zum Schutz öffentlicher Belange)

Absatz 1 dient der Umsetzung des Artikels 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 und 2 der Richtlinie 90/313/EWG. Die drei Fallgruppen „Landesverteidigung“, „internationale Beziehungen“ und „öffentliche Sicherheit“ entsprechen in ihrem Regelungsgehalt den sog. „Staatswohlklauseln“ im deutschen Recht. Entsprechend ist deshalb die Ausnahmeformulierung in Absatz 1.

Die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden als Ausnahmetatbestand wird in der Richtlinie 90/313/EWG zusammen mit den Ausnahmetatbeständen der Berührung von internationalen Beziehungen und der Landesverteidigung genannt. Daraus läßt sich ableiten, daß eine Beeinträchtigung der behördlichen Aufgabenerfüllung nur dann als Ausnahmerechtfertigung vorliegt, wenn Interessen von zumindest annähernd gleicher Relevanz betroffen sind, etwa wenn die behördliche Aufgabenerfüllung ernstlich gefährdet, erschwert oder unmöglich werden würde. Die Absätze 2, 3, 4 und 5 dienen dem Schutz des internen behördlichen Entscheidungsfindungsprozesses und stellen im Grundsatz eine Umsetzung des Artikels 3 Abs. 2 Spiegelstrich 3 und Abs. 3 der Richtlinie 90/313/EWG dar.

Nach Absatz 2 besteht kein Anspruch auf Informationszugang, soweit und solange der Erfolg eines anhängigen Verwaltungsverfahrens infolge eines vorzeitigen Bekanntwerdens der Informationen vereitelt würde.

Durch diese Regelung kann zum einen verhindert werden, daß das Informationszugsrecht, 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.

Zum anderen wird aber durch diese Regelung nicht nur verhindert, daß der vom Verwaltungshandeln Betroffene zu früh Kenntnis von den Absichten der Verwaltung erlangt, sondern zugleich kann natürlich die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Dritte und die Öffentlichkeit unterbunden werden. Die Beschränkung des Zugangsrechts zum Schutz von

Verwaltungsbelangen ist daher restriktiv gefaßt worden, indem es nicht ausreicht, daß die „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt“ sein könnte.

Erforderlich ist vielmehr, daß der Erfolg eines anhängigen Verwaltungsverfahrens durch den Informationszugang vereitelt werden könnte (z. B. könnten beschlossene Überwachungsmaßnahmen oder -auflagen bei frühzeitigem Bekanntwerden ins Leere laufen).

Die Vorschrift beschränkt den Informationszugang nur soweit und so lange wie es zur Erreichung des genannten Zwecks erforderlich ist. Andere als die genannten Informationen sind auch vor Abschluß des Verwaltungsverfahrens einsehbar.

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 (siehe die Absätze 4 und 5).

Absatz 3 soll verhindern, daß die Verwaltung unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand des Absatzes 2 den Informationszugang auf unbestimmte Dauer versagt.

Durch diese Regelung soll erreicht werden, daß ein laufendes Verwaltungsverfahren zügig zum Abschluß gebracht wird.

Die Absätze 4 und 5 konkretisieren den Bereich, in dem eine unbefangene Entscheidungsfindung und Meinungsbildung der Verwaltung gewährleistet werden soll. Die Vorschrift kann gleichzeitig die inhaltliche Vollständigkeit der Akten sichern, 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 Unterlagen überhaupt absieht.

Zu § 7 (Beschränktes Zugangsrecht zu Informationen über die Umwelt)

Sofern einer oder mehrere der in den Artikeln 5 und 6 angeführten Ausnahmetatbeständen eingreifen, unterliegt das Zugangsrecht Beschränkungen.

Durch Absatz 1 wird jedoch hervorgehoben, daß die Informationsteile, die keine schutzwürdigen Belange Dritter oder der Verwaltung berühren, von jeder Beschränkung ausgenommen bleiben und dem uneingeschränkten Zugangsrecht unterliegen.

Die Absätze 2 und 3 berücksichtigen, daß den Schutzbelangen nach den §§ 5 und 6 häufig durch wenige Maßnahmen, wie Schwärzungen, beispielsweise eines Namens oder bestimmter Passagen, Rechnung getragen werden kann.

Absatz 4 dient dem/der Einsichtnehmenden, damit diese die Unvollständigkeit der Informationsunterlagen erkennen kann.

Absatz 5 ist eine Ausprägung des Grundsatzes, daß die Einsichtnahme gebührenfrei sein sollte, insbesondere dann, wenn die Verursachung der Mehrkosten in der Sache begründet ist und nicht von den Einsichtnehmenden verursacht wurden.

Zu den §§ 8 bis 11 (Verfahrensregelungen)

Durch genaue Fristen, Gebührenfreiheit, Begründungs- und Beratungspflichten der Behörde soll eine effektive Umsetzung der Zwecksetzungen der Richtlinie 90/313/EWG und ein klares, bürgerfreundliches Verfahren gewährleistet werden.

Zu § 12 (Informationsbeschaffungspflicht)

In verschiedenen (Umwelt-)Gesetzen findet sich für Personen, die eine bestimmte Anlage betreiben oder einer bestimmten Tätigkeit nachgehen, die Verpflichtung, beispielsweise sog. Nachweisbücher zu führen, Belege aufzubewahren oder Messungen durchzuführen (s. § 26 Bundes-Immissionsschutzgesetz). Die zuständige Behörde ist nach diesen Vorschriften berechtigt, die Vorlage dieser Aufzeichnungen zur Prüfung zu verlangen. Die Vorschriften der genannten Art dienen der Gewährleistung der Überwachung umweltgefährdender Handlungen und gleichzeitig der Verwaltungsvereinfachung. Die Tatsache, daß so wichtige Informationen bei den Betroffenen verbleiben und es dem Zufallsprinzip unterworfen ist, ob sie gerade bei der Behörde vorhanden sind oder nicht, darf nicht zu Lasten des Informationszugangsrechts gehen.

Es ist insbesondere auch der Gefahr zu begegnen, daß eine entsprechende Lücke zur Umgehung des Informationszugangsrechts führen könnte, indem zunehmend Regelungen getroffen werden, die den regelmäßigen Verbleib umweltbedeutsamer Daten bei den Betroffenen vorsehen.

§ 12 sieht deshalb vor, daß jede Person von der Behörde verlangen kann, daß diese ihr Recht auf Vorlage ausübt. Sofern sich diese Unterlagen danach bei der Behörde befinden, hat jede Person im Rahmen dieses Gesetzes ein Informationszugangsrecht zu diesen Unterlagen.

Mit dieser Regelung ist gleichzeitig die Hoffnung verbunden, daß die zuständigen Behörden in den Fällen, in denen die Bürger und Bürgerinnen von ihrem Recht nach § 12 Gebrauch machen, zugleich die Gelegenheit nutzen, um ihrerseits ihren Überwachungsaufgaben häufiger als in der Vergangenheit nachzukommen.

Zu § 13 (Besondere Veröffentlichungspflichten)

§ 13 dient der Umsetzung des Artikel 7 der Richtlinie 90/313/EWG und der Konkretisierung der Veröffentlichungs- und aktiven Informationsverpflichtung der Behörden gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen.

Zu § 14 (Schutz der Verbraucher und Verbraucherinnen)

§ 14 begründet eine Rechtsgrundlage für die Verpflichtung der Landesbehörden Bürgerinnen und Bürger über mögliche Risiken im Zusammenhang mit Produkten, Anlagen und Verfahren zu informieren.

Satz 1 enthält insoweit die Aufgabenzuweisung an die Behörden, die Bürger und Bürgerinnen in den entsprechenden Fällen zu informieren.

Satz 2 enthält die Befugnisnorm, die es der Behörde erlaubt, wenn überwiegende Gründe des Allgemeinwohls es erfordern, etwa wenn ansonsten die Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung oder Teile von ihr droht, auch beispielsweise konkrete Verhaltensempfehlungen auszusprechen.

Die Schaffung dieser Rechtsgrundlage erscheint erforderlich, da es in Rechtsprechung und Literatur strittig ist, ob und in welchem Umfang diese Art der Öffentlichkeitsarbeit ohne spezielle Rechtsgrundlage erfolgen darf.

Zu § 15 (Informationsregister)

§ 15 verpflichtet die zuständigen Behörden zur Einrichtung von öffentlichen Katastern, die Auskunft über die vorhandenen Datensammlungen im Bereich der Umwelt geben. Absatz 2 ermächtigt die Länder zu weitergehenden Regelungen.

Zu § 16 (Berichterstattung)

§ 16 regelt die Berichterstattung über die Erfahrungen mit dem Gesetz in zweijährigem Abstand.

Zu § 17 (Beauftragte für Informationsfreiheit)

Zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes wird das Amt einer oder eines Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit eingerichtet. § 17 umschreibt die Aufgaben des oder der Beauftragten für Informationsfreiheit. Jede Person, deren Informationsersuchen abgelehnt wurde, hat grundsätzlich das Recht, sich an diese neue Institution zu wenden. Die Vorschrift soll dazu dienen, die unberechtigte Ablehnung von Anträgen auf Zugang zu Umweltinformationen zu minimieren.

Die Erfahrungen mit Regelungen zum Datenschutz und zur Informationsfreiheit in mehreren Staaten, vor allem aus Frankreich und Kanada, legen es nahe, eine enge organisatorische Verzahnung der Kontrollbehörden zu beiden Regelungsbereichen zu installieren, um sachliche und institutionelle Konkurrenzentwicklungen zu vermeiden und den bürokratischen Aufwand gering zu halten.

Die Länder werden verpflichtet, entsprechende landesgesetzliche Regelungen zu erlassen.

Zu § 18 (Länderregelung)

Die Vorschrift ermächtigt die Länder, durch eigene Umweltinformationsgesetze einen weitergehenden Zugang zu Umweltinformationen zu regeln.

Zu § 19 (Inkrafttreten)

Es handelt sich um die übliche Klausel.

