

Geszentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt

A. Zielsetzung

Der Rat der EG hat am 7. Juni 1990 die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt beschlossen. Die Richtlinie war bis zum 31. Dezember 1992 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Die Richtlinie dient der Verbesserung des Zugangs zu umweltbezogenen Informationen. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, allen natürlichen und juristischen Personen den freien Zugang zu diesen Informationen ohne Nachweis eines Interesses zu gewähren. Damit soll eine Verbesserung des Umweltschutzes erreicht werden.

B. Lösung

Mit dem Gesetz wird die Richtlinie im Rahmen der Bundeskompetenzen in innerstaatliches Recht umgesetzt. Das Gesetz regelt einen materiellrechtlichen Anspruch auf Informationszugang. Verfahrensfragen sind nur geregelt, soweit dies auf Grund der Besonderheiten des Zugangs zu Informationen über die Umwelt geboten ist. Im übrigen sind für den Vollzug des Gesetzes ergänzend die jeweils einschlägigen Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern anzuwenden.

C. Alternativen

Eine untergesetzliche Regelung reicht nicht aus, da sie den Anforderungen des Europarechts an eine rechtsverbindliche Umsetzung nicht entsprechen würde und da die Regelung des Informationszugangsanspruchs auch Verwaltungstätigkeiten abdecken muß, die nicht zum Gesetzesvollzug gehören.

Die Regelung in einem gesonderten Gesetz ist im Interesse der rechtssystematischen Geschlossenheit des Informationszugangsrechts und der Anforderungen an die Normenbestimmtheit und Rechtssicherheit erforderlich. Da das Informationszugangsrecht materiellrechtlichen Charakter hat, würde seine Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz systemsprengend wirken.

D. Kosten

Bund, Länder und Kommunen erwarten Verwaltungsmehraufwand aufgrund der Ausführung des Gesetzes. Der Verwaltungsmehraufwand kann jedoch grundsätzlich mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln aufgefangen werden, zumal auch schon bisher in weiten Bereichen Bürgeranfragen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit beantwortet werden. Soweit der personelle und sächliche Mehraufwand nicht aufgefangen werden kann, ist er aus dem Aufkommen an Gebühren und Auslagen zu decken. Entsprechendes gilt auch für die Länder und Kommunen.

Hervorzuheben ist Artikel 1 § 10 Abs. 1 des Gesetzes. Diese Regelung fördert die Erhebung kostendeckender Gebühren. Der Grundsatz gilt neben dem Äquivalenzprinzip für die von Bund und Ländern zu treffenden Gebührenregelungen.

Bei der Schätzung des Mehraufwandes sind aber auch mögliche Einsparungen zu berücksichtigen, die sich aus der akzeptanzstiftenden Wirkung des Zugangsrechts ergeben. So können z. B. kostenintensive Nachfragen, Beschwerden etc. von Bürgern aufgrund der nunmehr bestehenden Möglichkeit eines frühzeitigen Informationszugangs entfallen.

Gegenüber der bisherigen Informationserteilung können sich durch Gebühreneinführung bzw. -anhebungen im Einzelfall für Informationssuchende preisliche Auswirkungen ergeben; diese lassen sich vom Umfang her im Vorhinein nicht quantifizieren. Entsprechende kostenmäßige Belastungen dazu fallen aber für die Lebenshaltung bzw. für die Wirtschaft, gemessen an den Gesamtkosten, nicht ins Gewicht, so daß Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau davon nicht zu erwarten sind.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (321) — 235 00 — In 21/94

Bonn, den 22. März 1994

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Der Bundesrat hat in seiner 664. Sitzung am 17. Dezember 1993 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt

Vom . . .

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

Artikel 1**— Umweltinformationsgesetz (UIG) —****§ 1****Zweck des Gesetzes**

Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

§ 2**Anwendungsbereich**

Dieses Gesetz gilt für die Informationen über die Umwelt,

1. die bei den in § 3 Abs. 1 bestimmten Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorhanden sind oder
2. die bei natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts vorhanden sind, die öffentlich-rechtliche Aufgabe im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen und die der Aufsicht von Behörden unterstellt sind.

§ 3**Begriffsbestimmungen**

(1) Behörde ist jede Stelle im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat. Hierzu gehören nicht

1. die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden,
2. Behörden, soweit sie Umweltbelange lediglich nach den für alle geltenden Rechtsvorschriften zu beachten haben,

3. Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, soweit sie im Rahmen ihrer Rechtspflegezuständigkeiten tätig werden.

(2) Informationen über die Umwelt sind alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über

1. den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume,
2. Tätigkeiten, einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen, oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können und
3. Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.

§ 4**Anspruch auf Informationen über die Umwelt**

(1) Jeder hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts im Sinne des § 2 Nr. 2 vorhanden sind. Die Behörde kann auf Antrag Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.

(2) Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.

§ 5**Antragstellung, Bescheidung von Anträgen**

(1) Der Antrag muß hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen im Sinne des § 3 Abs. 2 er gerichtet ist.

(2) Der Antrag ist innerhalb von zwei Monaten zu bescheiden. Bei einer Auskunft oder der Zurverfügungstellung von Informationsträgern ist die Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Daten zu überprüfen.

§ 6

Vertreter bei gleichförmigen Anträgen

(1) Bei Anträgen, die von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Anträge), gilt für die Verfahren derjenige Unterzeichner als Vertreter der übrigen Unterzeichner, der darin mit seinem Namen, seinem Beruf und seiner Anschrift als Vertreter bezeichnet ist. Vertreter kann nur eine natürliche Person sein.

(2) Die Behörde kann gleichförmige Anträge, die die Angaben nach Absatz 1 Satz 1 nicht deutlich sichtbar auf jeder mit einer Unterschrift versehenen Seite enthalten oder dem Erfordernis des Absatzes 1 Satz 2 nicht entsprechen, unberücksichtigt lassen. Will die Behörde so verfahren, so hat sie dies durch ortsübliche Bekanntmachung mitzuteilen. Die Behörde kann ferner gleichförmige Anträge insoweit unberücksichtigt lassen, als Unterzeichner ihren Namen oder ihre Anschrift nicht oder unleserlich angegeben haben.

(3) Die Vertretungsmacht erlischt, sobald der Vertreter oder der Vertretene dies der Behörde schriftlich erklärt; der Vertreter kann eine solche Erklärung nur hinsichtlich aller Vertretenen abgeben. Gibt der Vertretene eine solche Erklärung ab, so soll er der Behörde zugleich mitteilen, ob er seinen Antrag aufrechterhält.

(4) Endet die Vertretungsmacht des Vertreters, so kann die Behörde die nicht mehr Vertretenen auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, so kann die Behörde die Aufforderung ortsüblich bekannt machen. Wird der Aufforderung nicht fristgemäß entsprochen, so kann die Behörde von Amts wegen einen gemeinsamen Vertreter bestellen.

(5) Für die Tätigkeit des Vertreters gilt § 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

§ 7

Ausschluß und Beschränkungen des Anspruchs zum Schutz öffentlicher Belange

(1) Der Anspruch besteht nicht,

1. soweit das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung oder die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann oder
2. während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen oder
3. wenn zu besorgen ist, daß durch das Bekanntwerden der Informationen Umweltgüter im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt oder der Erfolg behördlicher Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 3 gefährdet werden.

(2) Der Antrag soll abgelehnt werden, wenn er sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder verwaltungsinterner Mitteilungen bezieht.

(3) Offensichtlich mißbräuchlich gestellte Anträge sind abzulehnen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Daten bereits verfügt.

(4) Informationen über die Umwelt, die ein privater Dritter der Behörde ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt hat, dürfen ohne Einwilligung des Dritten nicht zugänglich gemacht werden. Satz 1 gilt unbeschadet des § 8 nicht für Informationen, die der Dritte der Behörde als Unterlage für einen Antrag oder eine Anzeige übermitteln mußte.

§ 8

Ausschluß und Beschränkungen des Anspruchs zum Schutz privater Belange

(1) Der Anspruch besteht nicht, soweit

1. durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden,
2. Urheberrechte der Auskunftserteilung oder der Zurverfügungstellung von Informationsträgern entgegenstehen.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht unbefugt zugänglich gemacht werden. Der Anspruch besteht nach Satz 1 und Satz 2 insbesondere dann nicht, wenn die begehrten Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen.

(2) Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Absatz 1 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die Behörde hat in der Regel von der Betroffenheit eines Dritten auszugehen, soweit dieser übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet hat. Soweit die Behörde dies verlangt, hat der Dritte im einzelnen darzulegen, daß ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Satz 2 ist nicht auf Informationen anzuwenden, die der Behörde vor dem 1. Januar 1993 zugegangen und nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind.

(3) Der Anspruch ist bei Betriebs- und Geschäftsverhältnissen im Sinne des § 139b der Gewerbeordnung nicht ausgeschlossen, soweit Informationen nach Absatz 1 Satz 2 zugänglich gemacht werden dürfen.

§ 9

Zuständigkeit

(1) Zur Ausführung dieses Gesetzes sind diejenigen Behörden zuständig, bei denen die begehrten Informationen vorhanden sind. In den Fällen des § 2 Nr. 2 sind diejenigen Behörden zuständig, die die Aufsicht über die dort genannten Personen ausüben.

(2) Durch Rechtsverordnung kann die Zuständigkeit der Behörden des Bundes von der Bundesregierung sowie die Zuständigkeit der Behörden der Länder und Gemeinden von den Landesregierungen abweichend geregelt werden.

§ 10**Kosten**

(1) Für Amtshandlungen aufgrund dieses Gesetzes werden Gebühren und Auslagen erhoben. Die Gebühren sollen die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Kostenregelungen in anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für Amtshandlungen der Behörden des Bundes die Höhe der Gebühren durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen.

§ 11**Unterrichtung der Öffentlichkeit
über die Umwelt**

Die Bundesregierung veröffentlicht in vierjährigen Abständen einen Bericht über den Zustand der

Umwelt im Bundesgebiet. Der erste Bericht ist spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu veröffentlichen.

Artikel 2**Änderung der Gewerbeordnung**

Dem § 139b Abs. 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 1987 (BGBl. I S. 425), die zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2840) geändert worden ist, wird folgender Satz 4 angefügt:

„Soweit es sich bei Geschäfts- und Betriebsverhältnissen um Informationen über die Umwelt im Sinne des Umweltinformationsgesetzes handelt, richtet sich die Befugnis zu ihrer Offenbarung nach dem Umweltinformationsgesetz.“

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt**

Die Richtlinie 90/313/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt wurde am 7. Juni 1990 verabschiedet. Sie war bis zum 31. Dezember 1992 in deutsches Recht umzusetzen.

1. Zielsetzung

Die Richtlinie soll nach ihren Erwägungsgründen den Zugang zu umweltbezogenen Informationen, die bei Behörden vorhanden sind, verbessern. Zu diesem Zweck soll allen natürlichen und juristischen Personen der freie Zugang zu diesen Informationen ohne Nachweis eines Interesses gewährt werden. Mit dem freien Zugang soll eine Verbesserung des Umweltschutzes erreicht werden.

Das Zugangsrecht dient damit den Zielen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Schutzes der Umwelt und der Lebensqualität. Weiter soll die Richtlinie zum Abbau unterschiedlicher Behandlung der Bürger in der Gemeinschaft sowie ungleicher Wettbewerbsbedingungen beitragen, die sich nach Auffassung der Europäischen Gemeinschaft durch unterschiedliche Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben.

2. Wesentlicher Inhalt

Die Richtlinie legt die wesentlichen Anforderungen an den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verbindlich fest. Für den Informationszugang sind folgende Merkmale kennzeichnend:

- (a) Der Antrag auf Zugang kann von allen natürlichen und juristischen Personen gestellt werden (Artikel 3 Abs. 1).
- (b) Verpflichtet zur Informationsgewährung sind Behörden, die „Aufgaben im Bereich der Umwelterhaltung wahrnehmen“ sowie sonstige Stellen, die öffentliche Aufgaben in diesem Bereich „wahrnehmen“ und der Aufsicht von Behörden unterstellt sind (Artikel 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Artikel 2 Buchstabe b und Artikel 6).
- (c) Gegenstand des Zugangs sind Informationen über die Umwelt. Dies sind Informationen über den Zustand der Umwelt, Informationen über Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können sowie Informationen über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, einschließlich

verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz (Artikel 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Artikel 2 Buchstabe a).

- (d) Die Umweltinformation muß bei der Behörde vorhanden sein (Artikel 1). Es besteht damit kein Anspruch gegen die Behörde auf Beschaffung von Informationen.

Für das Zugangsverfahren sieht die Richtlinie vor, daß die „praktischen Regeln“, nach denen Umweltinformationen tatsächlich zugänglich gemacht werden, von den Mitgliedstaaten festzulegen sind (Artikel 3 Abs. 1 Satz 2).

Die Richtlinie enthält in Artikel 3 Abs. 2 und 3 eine Reihe von Ausschlußgründen für den Zugang zu Umweltinformationen. Die Gründe sind abschließend aufgezählt. Sie beziehen sich auf Inhalt und Form der Informationen. Ist ein Ausschlußgrund gegeben, kann der Antrag auf Zugang zu einer Information abgelehnt werden.

Der Antragsteller kann gegen einen nach seiner Ansicht fehlerhaften Bescheid Rechtsbehelfe einlegen.

Die Richtlinie regelt vornehmlich die „passive Informationsgewährung“, d. h. die Behörden brauchen erst dann Informationen zugänglich zu machen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt ist. Artikel 7 der Richtlinie enthält jedoch auch eine Regelung zur „aktiven Informationsgewährung“ durch den Staat. Nach dieser Vorschrift sind Vorkehrungen zu treffen, um der Öffentlichkeit allgemeine Informationen über den Zustand der Umwelt ohne Antrag — z. B. durch regelmäßige Veröffentlichung von Zustandsberichten — zur Verfügung zu stellen.

II. Regelungen des Zugangs zu Informationen über die Umwelt in anderen Staaten

Der Zugang zu Informationen über die Umwelt wird in anderen Staaten unterschiedlich geregelt. Teils bestehen allgemeine Zugangsrechte zu Informationen über alle Verwaltungsbereiche, teils wird nur Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährt.

So kennen die USA und die skandinavischen Länder, insbesondere Schweden, ein weitgehendes allgemeines Informationszugangsrecht. In der Europäischen Gemeinschaft ist in Dänemark, Frankreich und den Niederlanden die gesetzliche Regelung von Informationsrechten nicht auf Umweltinformationen beschränkt. Dagegen hat z. B. Italien nur den Zugang zu Informationen über die Umwelt geregelt. Andere Mitgliedstaaten, z. B. das Vereinigte Königreich, kannten vor der Umsetzung der Richtlinie kein förmliches Verfahren des Zugangs zu Informationen über die Umwelt.

III. Informationszugang im geltenden Recht

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher kein durch allgemeines Gesetz gewährtes umfassendes subjektives öffentliches Recht des Bürgers auf Zugang zu Informationsbeständen der öffentlichen Verwaltung. Es bestehen jedoch zahlreiche Einzelregelungen eines Zugangsrechts:

- So haben Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des § 13 VwVfG Anspruch auf Akteneinsicht gemäß § 29 VwVfG.
- Geschädigte im Sinne des Umwelthaftungsgesetzes, die ihren Schaden auf eine umweltgefährliche Anlage zurückführen, haben gemäß § 10 UmwHG ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gegen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden.
- Eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung ist in zahlreichen Zulassungsverfahren und Planungsverfahren (z. B. Bauleitplanung) vorgesehen. Beispiele aus dem Zulassungsrecht sind die Jedermann-Beteiligung im Immissionsschutzrecht (§ 10 BImSchG), im Atomrecht (§ 7 AtG), im Wasserstraßenrecht (§ 17 WaStrG) und im Gentechnikgesetz (§ 18 GenTG).
- Darüber hinaus bestehen landesrechtlich geregelte Zugangsrechte. Ein Beispiel ist das in mehreren Ländern vorgesehene Recht auf Einsicht in Wasserbücher im Sinne des § 37 WHG.

IV. Konzeption der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht

1. Materiellrechtlicher Anspruch auf Informationszugang

Der hier geregelte Anspruch bezieht sich auf eine staatliche Leistung in Form von Informationen. Insofern ist der Anspruch anderen Leistungsansprüchen, z. B. auf Geld, vergleichbar. Damit wird deutlich, daß der Informationsanspruch dem materiellen Recht zuzuordnen ist.

Das Gesetz regelt neben der materiellrechtlichen Ausgestaltung des Informationszugangs Verfahrensfragen nur, soweit dies aufgrund der Besonderheiten des Zugangs zu Informationen über die Umwelt geboten ist. Da die positive oder negative Bescheidung des Antrags als Verwaltungsakt ausgestaltet ist (§ 5 Abs. 2 Satz 1: „bescheiden“), sind für den Vollzug des Gesetzes ergänzend die jeweils einschlägigen Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern anzuwenden.

Der materiellrechtliche Charakter des Anspruchs auf Informationszugang hat Auswirkungen auf die Rechtsform und den gesetzlichen Standort der Regelung.

2. Rechtsform der Umsetzung

Die Richtlinie soll durch das Gesetz in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, da

- nur hierdurch eine dem Europarecht entsprechende rechtsverbindliche Umsetzung in nationales Recht gewährleistet ist und
- die Regelung des Informationsanspruchs auch Verwaltungstätigkeiten abdecken muß, die nicht zum Gesetzesvollzug gehören.

3. Standort der Regelung

Der Informationsanspruch ist aus folgenden Gründen in einem gesonderten Gesetz zu regeln:

- Nur eine gesonderte gesetzliche Regelung gewährleistet die rechtssystematische Geschlossenheit des Informationszugangsrechts und wird den Anforderungen an Normenbestimmtheit und Rechtssicherheit gerecht.
- Das Informationszugangsrecht hat materiellrechtlichen Charakter. Seine Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz würde deshalb systemsparend wirken. Zudem müßten zusätzlich auch Regelungen außerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes getroffen werden, da der Informationszugang auch außerhalb von Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG zu gewähren ist.
- Durch eine eigenständige gesetzliche Regelung kommt die umweltpolitische Bedeutung besonders zum Ausdruck, die der Einführung dieses neuen Zugangsrechtes in das deutsche Umweltrecht beizumessen ist.

4. Innere Harmonisierung des Umweltrechts

Mit dem Gesetz wird — nach Erlass des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und des Umwelthaftungsgesetzes — ein weiterer Schritt zur Harmonisierung des Umweltrechtes getan. Das Gesetz erstreckt sich auf alle Umweltbereiche.

V. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie ist in drei Artikel gegliedert. Dies ist erforderlich, weil neben dem Umweltinformationsgesetz (Artikel 1), das die zur Regelung des Informationszugangs notwendigen Vorschriften enthält, aus EG-rechtlichen Gründen eine Änderung der Gewerbeordnung (Artikel 2) nötig ist. Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

1. Artikel 1**a) Regelung des Informationszugangsrechts**

Die Richtlinie regelt kein in sich geschlossenes Modell des Informationszugangs. Begriffe wie „Informationen über die Umwelt“ und „Behörden“ sind konkretisierungsbedürftig. Auch enthält die Richtlinie Regelungslücken, die durch die Mitgliedstaaten geschlossen werden müssen. Schließlich regelt die Richtlinie, sieht man von der Frist des Artikel 3 Abs. 4 Satz 1 ab, nicht das Verfahren des Informationszugangs.

Im einzelnen ist auf folgende Regelungsschwerpunkte des Gesetzes hinzuweisen:

- Gegenstand, Voraussetzungen und Ausschlußgründe des materiellrechtlichen Anspruchs auf Zugang zu Informationen über die Umwelt werden in den §§ 4, 7 und 8 geregelt.
- Der Anspruch auf Informationszugang steht Bürgern und juristischen Personen des Privatrechts ohne Nachweis eines Interesses zu (§ 4). Der Anspruch besteht dagegen nicht für natürliche Personen in ihrer Eigenschaft als Amtswalter oder Inhaber sonstiger öffentlich-rechtlicher Funktionen (z. B. Abgeordnete) sowie für juristische Personen des öffentlichen Rechtes, da sonst die staatliche Kompetenzordnung unterlaufen würde, z. B. wenn sich eine Bundesbehörde bei Landesbehörden Vollzugsdaten beschaffen würde. Die Erfüllung von Informationsanforderungen der Behörden und sonstiger Stellen der öffentlichen Hand sowie von öffentlich-rechtlichen Funktionsträgern richtet sich nach den Grundsätzen der Amtshilfe und den einschlägigen Rechtsvorschriften.
- Anspruchsgegner sind alle Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben (§ 2 Nr. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1).

b) Verhältnis der Regelung zu anderen Informationsansprüchen

Zwischen dem Informationsanspruch aus § 4 und Informationsansprüchen nach anderen Rechtsvorschriften besteht Anspruchskonkurrenz (§ 4 Abs. 2). Fachrechtliche und sonstige Regelungen eines Informationsanspruchs — sei es, daß sie (ganz oder teilweise) weitergehen oder daß sie weniger weitgehend sind — bleiben also unberührt.

c) Umfang der Umsetzung

Das Gesetz regelt im wesentlichen nur die materiellrechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen des Informationsanspruchs abschließend. Einzelfragen des Verwaltungsverfahrens werden nur geregelt, soweit dies wegen der Besonderheiten des Zugangs zu Umweltinformationen geboten ist (z. B. §§ 5 und 6). Da die Entscheidung über den Antrag auf Informationsgewährung gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 ein Verwaltungsakt ist, richtet sich das Verfahren im übrigen

nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern. Die Länder können weitere Verfahrensregelungen treffen.

2. Artikel 2

Durch Artikel 2 wird § 139b Abs. 1 GewO geändert. Dies ist erforderlich, weil nach Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der Richtlinie der Schutz von betriebs- und geschäftsbezogenen Daten nur zulässig ist, soweit Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse vorliegen. Demgegenüber gewährt § 139b Abs. 1 Satz 3 GewO in seiner bisherigen Fassung durch den Schutz von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen einen weitergehenden Schutz. Die Ergänzung des § 139b Abs. 1 GewO durch Artikel 2 in Verbindung mit Artikel 1 § 8 Abs. 3 gewährleistet den Schutz geschäfts- und betriebsbezogener Daten im Einklang mit Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der Richtlinie und läßt im übrigen den Regelungsgehalt des bisherigen § 139b GewO unverändert.

VI. Zuständigkeit zur Gesetzgebung**1. Allgemeines**

Für die Umsetzung in nationales Recht sind die allgemeinen Kompetenzregeln des Grundgesetzes maßgebend.

Die Kompetenz des Bundes zum Erlaß des Umweltinformationsgesetzes ergibt sich aus seinen Kompetenzen für Regelungen, die die Beschaffenheit der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter betreffen; die staatliche Informationsgewährung dient der Stärkung des öffentlichen Umweltbewußtseins und ist somit Teil der umweltrelevanten Bereiche, die der Bund auf der Grundlage seiner grundgesetzlichen Kompetenzen regeln kann.

a) Die nach § 4 Abs. 1 zu gewährenden Informationen beziehen sich unmittelbar oder mittelbar auf die Beschaffenheit der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter. Ein unmittelbarer Bezug besteht bei den Zustandsdaten nach § 3 Abs. 2 Nr. 1. Ein mittelbarer Bezug ist gegeben bei Informationen über Tätigkeiten und Maßnahmen, die Umweltgüter beeinträchtigen oder beeinträchtigen können (§ 3 Abs. 2 Nr. 2) oder die Umweltgüter schützen sollen (§ 3 Abs. 2 Nr. 3). Kennzeichnend für den Gegenstand des Informationsanspruchs sind also Zustandsmerkmale der Umweltgüter oder Daten, die sich über den „Umweltpfad“ auf diese Merkmale beziehen, z. B. Emissionsangaben, Sanierungsmaßnahmen etc.

b) Sowohl für die Zustandsmerkmale der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter als auch für die sich hierauf beziehenden Daten über Tätigkeiten und Maßnahmen begründen die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der materiellrechtlichen Voraussetzungen des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen im Sinne der Richtlinie.

2. Bundeskompetenzen im einzelnen

Das Gesetz beruht im einzelnen auf folgenden Kompetenzen des Bundes:

- a) Die Zustandsmerkmale der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter werden insbesondere von folgenden Kompetenzvorschriften erfaßt:
- alle Umweltgüter hinsichtlich der Auswirkungen von
 - radioaktiven Stoffen und ionisierenden Strahlen durch Artikel 74 Nr. 11 a GG,
 - Abfällen durch Artikel 74 Nr. 24 GG,
 - Lärm durch Artikel 74 Nr. 24 GG,
 - Emissionen über den Luftpfad durch Artikel 74 Nr. 24 GG,
 - Emissionen über den Wasserpfad durch Artikel 75 Nr. 4 GG,
 - Emissionen über den Bodenpfad durch Artikel 74 Nr. 18, Artikel 75 Nr. 3 GG,
 - Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume durch Artikel 74 Nr. 20, Artikel 75 Nr. 3 GG,
 - Boden durch Artikel 74 Nr. 18, Artikel 75 Nr. 3 GG,
 - Gewässer durch Artikel 75 Nr. 4 GG,
 - Luft durch Artikel 74 Nr. 24 GG.

Soweit der Zustand der Umweltgüter durch eine wirtschaftliche oder sonstige umwelterhebliche Tätigkeit beeinflusst wird, greifen als weitere Kompetenzvorschriften Artikel 73 Nr. 5, 6 und 11, Artikel 74 Nr. 1, 11, 12, 17, 19 und 21—23 GG ein.

Die vorstehend genannten Kompetenzvorschriften erfassen auch Tätigkeiten und Maßnahmen, die die Umweltgüter beeinträchtigen oder schützen, vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3.

- b) Diese Gesetzgebungskompetenzen berechtigen den Bund nicht nur zum Erlaß von Vorschriften, die unmittelbar auf eine Verbesserung des Zustands der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter abzielen oder Regeln für die von § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 erfaßten Tätigkeiten und Maßnahmen enthalten, sondern rechtfertigen auch mittelbar diesen Zwecken dienende Regelungen, wie sie das Umweltinformationsgesetz vorsieht. Der durch das Umweltinformationsgesetz begründete allgemeine Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt soll das Bewußtsein für die Erfordernisse eines wirksamen Umweltschutzes bei Bürgern und Behörden schärfen und hierdurch mittelbar zum Schutz der Umwelt beitragen. Die Gewährung von Umweltinformationen durch die Behörden ist demnach — entsprechend dem jeweiligen Informationsinhalt — als Maßnahme der Luftreinhaltung, des Gewässer- oder Naturschutzes oder eines sonstigen in den grundgesetzlichen

Kompetenzvorschriften aufgeführten Aufgabengebietes zu beurteilen. Wegen dieser Funktion ist der neugeschaffene Informationsanspruch den oben erwähnten Sachbereichen der zitierten Kompetenznormen zuzuordnen und der Bund zu einer umfassenden materiellrechtlichen Regelung dieses Anspruchs befugt.

Dies ist auch der Fall, wenn der Bund von seiner Kompetenz zum Erlaß von Rahmenvorschriften aus Artikel 75 Nr. 3 und 4 GG Gebrauch macht. Die umfassende Regelung der materiellrechtlichen Voraussetzungen des Zugangs zu Informationen über die Umwelt stellt innerhalb des Gesamtbereichs der dem Bund rahmenrechtlich zugewiesenen umweltbezogenen Materien eine punktuelle Vollregelung dar. Das vom Bundesverfassungsgericht für eine punktuelle Vollregelung einer rahmenrechtlichen Materie verlangte besonders starke und legitime Interesse an der einheitlichen Regelung von bestimmten Fragen (vgl. BVerfGE 4, 115, (129); 43, 291, (343); 66, 270, (285); Maunz, in Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 75 Rdnr. 25 f.) ist für den Zugang zu Informationen über die Umwelt gegeben. Ein von Land zu Land von unterschiedlichen materiellrechtlichen Voraussetzungen abhängiger Zugang zu Umweltinformationen wäre gegenüber dem Bürger nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus ist eine bundeseinheitliche, umfassende Regelung zur Herstellung einheitlicher wirtschaftlicher und ökologischer Lebensverhältnisse erforderlich.

- c) Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder werden durch das Umweltinformationsgesetz nicht berührt. Es tritt keine Kollision mit den den Landesgesetzgebern zur Regelung vorbehaltenen Materien ein.

So unterliegt z. B. der Denkmalschutz allein der Regelungskompetenz der Länder. Gleichwohl gewährt § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nr. 2 dem Bürger einen Anspruch auf Informationen über die unmittelbaren Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die Substanz von Baudenkmälern und auf Informationen über hiergegen eingeleitete Sanierungs- und Präventionsmaßnahmen. Für diesen Informationsanspruch besteht eine Regelungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Nr. 24 GG, da die Informationsgewährung über die Auswirkungen von Luftverschmutzungen als eine Maßnahme der Luftreinhaltung anzusehen ist. Für sonstige Denkmalschutzinformationen ohne Umweltbezug (z. B. Wiederaufbau zerstörter Gebäude) besteht keine Regelungskompetenz des Bundes. §§ 3 und 4 gewähren insoweit keinen Informationsanspruch.

Da der Zugang zu Informationen stets voraussetzt, daß sie sich unmittelbar oder mittelbar auf die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Umweltgüter oder auf Tätigkeiten und Maßnahmen beziehen, die hiermit kausal — also über den Umweltpfad — verknüpft sind, ist gewährleistet, daß Landeskompetenzen durch die Regelung des Informationszugangs nicht verletzt werden.

VII. Kosten

Bund, Länder und Kommunen erwarten Verwaltungsmehraufwand aufgrund der Ausführung des Gesetzes. Der Verwaltungsmehraufwand kann jedoch grundsätzlich mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln aufgefangen werden, zumal auch schon bisher in weiten Bereichen Bürgeranfragen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit beantwortet werden. Soweit personeller und sächlicher Mehraufwand nicht aufgefangen werden kann, ist er aus dem Aufkommen der Gebühren und Auslagen zu decken. Dies gilt für Bund, Länder und Kommunen.

Hervorzuheben ist Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes. Diese Regelung fordert die Erhebung kostendeckender Gebühren. Der Grundsatz gilt neben dem Äquivalenzprinzip für die von Bund und Ländern zu treffenden Gebührenregelungen.

Bei der Schätzung des Mehraufwandes sind auch mögliche Einsparungen zu berücksichtigen, die sich aus der akzeptanzstiftenden Wirkung des Zugangsrechtes ergeben. So können z. B. kostenintensive Nachfragen, Beschwerden etc. von Bürgern aufgrund der nunmehr bestehenden Möglichkeit eines frühzeitigen Informationszugangs entfallen.

VIII. Auswirkung auf Preise

Gegenüber der bisherigen Informationserteilung können sich durch Gebühreneinführung bzw. -anhebungen im Einzelfall für Informationssuchende preisliche Auswirkungen ergeben; diese lassen sich vom Umfang her im Vorhinein nicht quantifizieren. Entsprechende kostenmäßige Belastungen dazu fallen aber für die Lebenshaltung bzw. für die Wirtschaft, gemessen an den Gesamtkosten, nicht ins Gewicht, so daß Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau davon nicht zu erwarten sind.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1 (Umweltinformationsgesetz)****Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)**

Die Vorschrift bestimmt den Zweck des Gesetzes und ist wortgleich mit der Zweckbestimmung der Richtlinie in Artikel 1.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Nummer 1 der Vorschrift stellt den umfassenden Anwendungsbereich des Gesetzes klar. Eingriffe in die Kompetenzen der Länder erfolgen hierdurch nicht, da die Definition der Information über die Umwelt in § 3 Abs. 2 ausschließlich Umweltdaten erfaßt, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht.

Nummer 2 dient der Umsetzung von Artikel 6 der Richtlinie. Der Kreis der Privaten, „die öffentliche Aufgaben im Bereich der Umweltpflege“ im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie wahrnehmen, geht über die „Beliehenen“, die schon vom Behördenbegriff des § 3 Abs. 1 erfaßt werden, hinaus. Artikel 6 der Richtlinie gebietet es, hinsichtlich des Zugangsanspruchs die Tätigkeit von Privaten in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts einerseits und des privaten Rechts andererseits einander gleichzustellen, sofern öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrgenommen werden und die Privaten der Aufsicht von Behörden unterstellt sind.

Erfaßt werden z. B. private Entsorgungsunternehmen, die im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 2 AbfG tätig werden. Dies gilt auch für Personengesellschaften. Die Gesellschafter einer OHG oder einer KG sind „natürliche“ Personen im Sinne der Vorschrift.

Für die Zugänglichmachung der begehrten Informationen sind die Behörden zuständig, die die Aufsicht über die Privaten ausüben, § 9 Abs. 1 Satz 2.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Absatz 1 definiert i. V. m. § 2 Nr. 1 die vom Gesetz erfaßten Behörden und setzt hierdurch Art. 2 Buchstabe b der Richtlinie in nationales Recht um.

In Absatz 1 Satz 1 wird zur Definition der Behörde auf § 1 Abs. 4 VwVfG Bezug genommen, um die Auslegungsgrundsätze, die Rechtsprechung und Literatur insoweit entwickelt haben, für den Vollzug des Umweltinformationsgesetzes nutzbar zu machen. Behörden, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben, sind alle Behörden, deren Hauptaufgabe der Umweltschutz ist, z. B. Behörden, die Vorschriften des Wasser-, Abfall-, Naturschutz-, Bodenschutz-, Immissionsschutz-, Chemikalien- und Atomrechts zu vollziehen haben.

Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 nimmt — entsprechend Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie — die obersten Bundes- und Landesbehörden vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus, die mit Gesetzgebung im formellen oder materiellen Sinne befaßt sind. Eine weitergehende Einschränkung des gesetzlichen Anwendungsbereichs im Hinblick auf Behörden mit materiellen Rechtsetzungsbefugnissen unterhalb der Regierungsebene wäre mit den Zielen der Richtlinie nach freier und einheitlicher Informationsgewährung nicht vereinbar, weil die materiellen Rechtsetzungsbefugnisse des nachgeordneten Bereichs von Land zu Land verschieden sind und oft auf historischen Zufälligkeiten beruhen. Soweit die in Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 genannten Behörden jedoch andere umweltbezogene Aufgaben wahrnehmen, sind vorhandene Informationen hierüber zugänglich.

Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 schließt i. V. m. § 2 Nr. 1 Behörden, soweit sie Umweltbelange lediglich wie jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts zu beachten haben, vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus. In diesen Fällen liegen keine

spezifisch behördlichen Aufgaben des Umweltschutzes vor, die Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie voraussetzt. Informationen über die Umwelt, über die Behörden aufgrund ihrer fiskalischen Tätigkeit (z. B. im Rahmen der staatlichen Liegenschaftsverwaltung, des staatseigenen Hochbaus oder des Beschaffungswesens) verfügen, werden also nicht erfaßt.

Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 stellt klar, daß Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, soweit sie im Rahmen ihrer Rechtspflegezuständigkeiten tätig werden, keine Behörden sind, die „Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen“ (vgl. Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie). Ferner rechtfertigt Artikel 3 Abs. 2, dritter Spiegelstrich der Richtlinie diese Regelung.

Absatz 2 definiert den Begriff der „Informationen über die Umwelt“ und setzt hierdurch Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie in nationales Recht um. Der Gegenstand des Zugangsrechts wird materiellrechtlich festgelegt. Die Gliederung folgt der Dreiteilung des Informationsbegriffs in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie.

Der Begriff „Informationsträger“ im ersten Halbsatz der Vorschrift wird in Anlehnung an § 6 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vom 20. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2272) verwandt.

Nummer 1 definiert den „Zustand“ der Umweltmedien im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie. Informationen über den Zustand der in Nummer 1 genannten Umweltgüter schließen Auswirkungen, die vom Zustand dieser Umweltgüter auf den Menschen als Teil der Umwelt ausgehen, mit ein.

Nummer 2 ist an den Wortlaut des Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie angelehnt. Sie umschreibt durch die Verwendung der beiden Begriffe „Tätigkeiten und Maßnahmen“ alle Aktivitäten, die den Zustand der Umweltmedien oder, soweit eine „Umwelteinwirkung“ gegeben ist, Menschen, negativ beeinflussen können. Zu informieren ist beispielsweise über Emissionen, gefährliche Stoffe und Zubereitungen sowie sonstige umweltbeeinträchtigende Faktoren.

Auch Nummer 3 ist an den Text des Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie angelehnt. Sie betrifft Tätigkeiten und Maßnahmen, die zu dem Zweck vorgenommen werden, den Schutz der Umwelt zu verbessern. In Betracht kommen beispielsweise behördliche Zulassungen, Überwachungsmaßnahmen, Umweltplanungen und -programme.

Die Tätigkeit oder Maßnahme muß „zum Schutz“ der Umweltgüter erfolgen. Hierdurch wird klargestellt, daß nicht jede entfernte Tätigkeit oder Maßnahme, die mittelbar dem Schutz der Umwelt dient, wie beispielsweise Personalaufstockungen bei der Umweltverwaltung, erfaßt werden sollen. Die Tätigkeit oder Maßnahme muß vielmehr eine direkte Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben.

Zu § 4 (Anspruch auf Informationen über die Umwelt)

Absatz 1 Satz 1 begründet für jede natürliche und juristische Person des Privatrechts, unabhängig von ihrer Nationalität, einen Informationsanspruch. Dagegen gewährt sie juristischen Personen oder sonstigen Stellen des öffentlichen Rechts keinen Zugang zu Informationen. Dies entspricht dem Ziel der Richtlinie, Transparenz im Verhältnis Behörde — Bürger zu schaffen. Für den Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung sowie zwischen den Staatsorganen und ihren Untergliederungen sind allein die Grundsätze der Amtshilfe, behördliche Aufsichts- und Weisungsrechte und sonstige einschlägige öffentlich-rechtliche Regelungen maßgebend.

Absatz 1 Satz 1 garantiert den von der Richtlinie gebotenen „freien Zugang“ zu Informationen über die Umwelt. Informationsansprüche sind nicht von einem irgendwie gearteten Interesse abhängig.

Zugang besteht nur zu Informationen, die bei den genannten Stellen bereits „vorhanden sind“. Hierdurch wird klargestellt, daß das Gesetz nicht zur Beschaffung von Informationen verpflichtet.

Zugänglich sind Informationen, die bei Behörden im Sinne von § 3 Abs. 1 oder bei Personen des Privatrechts im Sinne von § 2 Nr. 2 vorhanden sind. Gegenüber den Bürgern werden jedoch nur die Behörden zur Erteilung von Informationen verpflichtet (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2), die sie ggfs. bei den von § 2 Nr. 2 erfaßten Privaten einholen müssen.

Absatz 1 Satz 2 räumt den Behörden hinsichtlich der Art und Weise der Erfüllung eines Informationsanspruchs Ermessen ein. Die Vorschrift legt „die praktischen Regeln“ im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie fest, nach denen Informationen tatsächlich zugänglich zu machen sind.

Absatz 2 stellt klar, daß Informationsansprüche, die speziell geregelt sind, durch das Gesetz nicht verdrängt werden. Sie können parallel zu den Ansprüchen aufgrund dieses Gesetzes geltend gemacht werden (Anspruchskonkurrenz).

Zu § 5 (Antragstellung, Bescheidung von Anträgen)

Absatz 1 verpflichtet die Bürger zur Stellung eines bestimmten Antrags. Dies entspricht der letzten Alternative des Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie, die die Zurückweisung zu allgemein formulierter Anträge vorsieht.

Absatz 2 Satz 1 setzt Artikel 3 Abs. 4 Satz 1 der Richtlinie um.

Absatz 2 Satz 2 stellt klar, daß die Behörden im Rahmen des von ihnen zu gewährenden Informationszugangs nicht verpflichtet sind, die inhaltliche Richtigkeit der vorhandenen Daten zu überprüfen. Die vorhandenen Daten können im Einzelfall objektiv überholt oder fehlerhaft sein, ohne daß dies für die Mitarbeiter einer Behörde ersichtlich ist. Prüfpflichten der Behörden aus Anlaß der Informationsgewährung

würden die behördliche Leistungsfähigkeit gefährden; sie sind in der Richtlinie nicht vorgesehen.

Zu § 6 (Vertreter bei gleichförmigen Anträgen)

Die Absätze 1 bis 4 sind an § 17 VwVfG angelehnt. Im Unterschied zu § 17 VwVfG erfaßt § 6 jedoch eine Vielzahl paralleler Verwaltungsverfahren, die auf Zugang zu den gleichen Informationen gerichtet sind.

Absatz 5 ist erforderlich, da § 19 VwVfG den Fall, daß ein Vertreter für zahlreiche parallele Verwaltungsverfahren bestellt wird, nicht erfaßt.

Zu § 7 (Ausschluß und Beschränkungen des Anspruchs zum Schutz öffentlicher Belange)

Die Vorschrift begrenzt den Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt zum Schutz öffentlicher Belange. Sie beruht auf Artikel 3 Abs. 2 und 3 der Richtlinie.

Absatz 1 Nr. 1 schließt den Anspruch auf Informationszugang zum Schutz der in Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 und 2 der Richtlinie genannten Belange aus.

Die internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland können durch den Zugang zu Informationen über die Umwelt in fremden Staaten, die bei inländischen Behörden, z. B. im Bereich des Auswärtigen Amtes und der Entwicklungszusammenarbeit, vorhanden sind, berührt werden. Um die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu fremden Staaten nicht zu belasten, wird insoweit, wie in Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 der Richtlinie vorgesehen, der Informationsanspruch ausgeschlossen.

Der Begriffsinhalt der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne des Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 2 der Richtlinie unterscheidet sich von dem des deutschen allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Anders als im Polizei- und Ordnungsrecht, wo bereits jeder Verstoß gegen eine Rechtsnorm die „öffentliche Sicherheit“ verletzt, verlangt das EG-Recht eine schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft (vgl. die Rechtsprechung des EuGH zu den Artikel 48 Abs. 3 und 36 EWGV: EuGH Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337; Rs. 36/75, Slg. 1975, 1219; Rs. 3077, Slg. 1977, 1999 (2013)).

Dem Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne des EG-Rechts entspricht im deutschen Polizei- und Ordnungsrecht „eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“. So definiert z. B. § 2 Nr. 1 Buchstabe c) des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17. November 1981 (Nieders. GVBl. S. 347, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 1991, Nieders. GVBl. S. 367) eine „erhebliche Gefahr“ als „eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter“.

Auch § 4 b Abs. 3 der 9. BImSchV stellt — hinsichtlich der Möglichkeit statt „Angaben“ eine „Darstellung“ zu verlangen, auf den Begriff der „erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ ab.

Eine „erhebliche Gefahr“ i. S. des Gesetzes liegt z. B. vor, wenn das Bekanntwerden von Informationen im Zusammenhang mit Gefahrguttransporten zu Gefährdungen wichtiger Gemeingüter, des Lebens und der Gesundheit des Menschen oder von wesentlichen Sachwerten führt, deren Vermeidung die Gefahrgutvorschriften bezwecken.

Absatz 1 Nr. 2 setzt Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 3 der Richtlinie um. Die Vorschrift konkretisiert insbesondere den Begriff des „Vorverfahrens“ im Sinne der Richtlinie. „Vorverfahren“ ist ein von Verwaltungsbehörden durchgeführtes Verfahren.

Kennzeichnend für die Ausschlußgründe des § 7 Abs. 1 Nr. 2 ist, daß sie während der Dauer der genannten Verfahren jeden Zugang zu Daten ausschließen, die der Behörde erst mit oder nach Beginn des Verfahrens zugehen. Der Zugang zu Daten, die bereits vorher vorhanden sind, wird nicht beschränkt.

Die Beteiligungs- und Informationsrechte des Bürgers richten sich während der aufgeführten Verfahren nach den bestehenden Verfahrensvorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze, des Fachrechts und der Prozeßordnungen (vgl. z. B. § 299 Abs. 2 ZPO).

Absatz 1 Nr. 3 dient der Umsetzung von Artikel 3 Abs. 2 letzter Spiegelstrich der Richtlinie.

Absatz 2 setzt Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie um. Da die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet und von ihnen umzusetzen ist, steht der Wortlaut des Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie „Ein Antrag . . . kann abgelehnt werden . . .“ der Fassung des Absatz 2 als Sollvorschrift nicht entgegen. Um die Effektivität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, ist in den Fällen des Absatz 2 ein Antrag in der Regel abzulehnen. Soweit die Effektivität des Verwaltungshandelns im Einzelfall jedoch nicht gefährdet wird, hat die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Gewährung des Zugangs zu entscheiden.

Absatz 2 greift auf den Wortlaut des Artikel 3 Abs. 3 zurück. Als Beispiele für „noch nicht abgeschlossene Schriftstücke“ sind Entwürfe für Satzungen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Pläne, z. B. Raumordnungsprogramme und -pläne im Sinne von § 5 ROG sowie Stellungnahmen in Raumordnungsverfahren, zu nennen. „Nicht aufbereitete Daten“ sind solche, deren technische Herstellung oder Bearbeitung noch nicht abgeschlossen ist; eine Behörde kann sich jedoch nicht darauf berufen, daß noch eine Bewertung der Daten erforderlich sei.

Absatz 3 setzt Artikel 3 Abs. 3 vorletzte Alternative der Richtlinie um. Das in Satz 2 genannte Beispiel erfaßt etwa den Fall, daß jemand sukzessive gleichlautende Anträge an verschiedene Behörden richtet.

Absatz 4 beruht auf Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 6 der Richtlinie. Freiwillige Informationen, die z. B. von den Betreibern von Industrieanlagen den Behörden mitgeteilt werden, bilden eine wichtige behördliche

Informationsquelle, ohne die effektive Maßnahmen im Umweltschutz vielfach nicht möglich wären. Um diese Informationsquellen der Verwaltung nicht zu gefährden, hängt der Zugang zu freiwilligen Informationen von der Einwilligung des Dritten ab.

Satz 2 stellt klar, daß Informationen, die ein Privater der Behörde für die Zulassung eines Vorhabens im Zusammenhang mit einem Antrag oder einer Anzeige übermitteln mußte, keine „freiwilligen“ Informationen im Sinne der Richtlinie darstellen. Der Zugang zu solchen Daten kann jedoch nach § 8 ausgeschlossen sein.

Zu § 8 (Ausschluß und Beschränkungen des Anspruchs zum Schutz privater Belange)

Absatz 1 setzt Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstriche 4 und 5 der Richtlinie um.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, das von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG umfaßt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird dieses Recht nicht schrankenlos gewährt. Der Gesetzgeber kann es aufgrund der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Personen im überwiegenden allgemeinen Interesse einschränken (BVerfGE 65, 1, 43f.). Hierfür ist jedoch eine normenklare gesetzliche Grundlage erforderlich, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten. Absatz 1 gewährleistet durch den Bezug auf „schutzwürdige Interessen der Betroffenen“ die Verhältnismäßigkeit, da ein Ausgleich zwischen dem Informationsanspruch der Antragsteller einerseits und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung andererseits geschaffen wird. Ob entsprechende Belange dem Informationsanspruch entgegenstehen, kann wegen der Vielfältigkeit der in Betracht kommenden Situationen nicht allgemein geregelt werden und ist daher durch eine Abwägung im Einzelfall zu ermitteln. Hierbei sind die Maßstäbe, die in speziellen Vorschriften zum Ausdruck kommen, anzuwenden.

Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 dient der Umsetzung von Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 5 der Richtlinie („geistiges Eigentum“). Erfafßt sind hierdurch auch Marken- und Zeichenrechte.

Absatz 1 Satz 2 setzt Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der Richtlinie um. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird durch Artikel 12 Abs. 1 und 14 GG geboten. In Anlehnung an § 17 UWG liegt nach allgemeiner Auffassung ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dann vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen. Darüber hinaus ist erforderlich, daß ein berechtigtes Interesse des Geschäftsinhabers an der Geheimhaltung anzuerkennen ist. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis betroffen ist, ist anhand der Besonderheiten des jeweils betroffenen Sach- oder Rechtsgebiets zu bestimmen.

Da die Artikel 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG unter Gesetzesvorbehalt stehen, ist kein absoluter Schutz der fraglichen Geheimnisse geboten. Dementsprechend wird nur die „unbefugte“ Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch das Gesetz ausgeschlossen. Ebenso wie in § 30 VwVfG kann eine „befugte“ Offenbarung der Geheimnisse erfolgen, wenn der Betroffene zustimmt oder eine Offenbarung wegen überwiegender anderer Belange zulässig ist. Für die Frage, wann eine Offenbarung „befugt“ erfolgen kann, ist auf die Grundsätze zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die für spezialgesetzliche Bereiche entwickelt wurden — z. B. im Immissionsschutz- und Chemikalienrecht — zurückzugreifen.

Insbesondere das Chemikaliengesetz enthält besondere Vorschriften über die Ausgestaltung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und zur Beschränkung der Verwendung von Daten im Geheimhaltungsinteresse, die auf EG-rechtliche Vorgaben zurückgehen (§ 22 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Absatz 2 und Absatz 3, § 16 e Abs. 4 ChemG). Diese Vorschriften zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und zur Zweckbindung von Daten bleiben unberührt.

Absatz 1 Satz 3 stellt klar, daß das Steuergeheimnis (§ 30 AO) und das Statistikgeheimnis (§ 16 BStatG) besondere Ausprägungen der Ausschlußgründe nach Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 sind. Im Hinblick auf das Steuergeheimnis ergibt sich dies aus dem Wortlaut des § 30 AO. Das Statistikgeheimnis unterfällt dem Schutz des Satz 1 und 2, weil das Zurverfügungstellen statistischer Einzelangaben stets aufgrund der Auswertungsmöglichkeiten durch moderne Informationstechniken personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstriche 4 und 5 der Richtlinie „berührt“.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, daß die Betroffenen vor der Entscheidung über die Offenbarung ihrer geschützten Daten anzuhören sind.

Die Regelung des Satz 2 dient der Verfahrensvereinfachung. Erfolgt keine Kennzeichnung, so hat die Behörde in der Regel davon auszugehen, daß eine „Betroffenheit“ des Dritten nicht gegeben ist.

Satz 3 erleichtert den Behörden die Entscheidung, wenn unklar ist, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Die Regelung liegt auch im Interesse der betroffenen Unternehmen, da sie Gelegenheit erhalten, ihre Interessen umfassend darzulegen.

Satz 4 schließt die Anwendung von Satz 2 für Informationen, die vor dem Ablauf der für die Umsetzung der Richtlinie bestehenden Frist (Artikel 9 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie) bei Behörden eingegangen und nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, aus. Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist konnte von den betroffenen Dritten keine Kennzeichnung ihrer Daten erwartet werden.

Absatz 3 dient in Verbindung mit Artikel 2 der Anpassung des § 139b GewO an die Ausschlußgründe der Richtlinie. Die jetzige Fassung des § 139b Abs. 1 Satz 3 GewO ist mit den begrenzten Ausschlußgrün-

den der Richtlinie nicht zu vereinbaren. Die Vorschrift sieht den Schutz von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen vor; Artikel 3 Abs. 2 Spiegelstrich 4 der Richtlinie schützt jedoch nur Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.

Zu § 9 (Zuständigkeit)

Absatz 1 legt die Behörden als zuständig fest, die über die begehrten Informationen verfügen. Nach Absatz 2 kann durch Rechtsverordnung hiervon Abweichendes bestimmt werden.

Absatz 1 Satz 2 regelt, daß dann, wenn Informationen über die Umwelt bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts vorhanden sind, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen und die der Aufsicht von Behörden unterstellt sind (vgl. §§ 2 Nr. 2 und 4 Absatz 1 Satz 1), die Behörden, die die Aufsicht über diese Personen ausüben, zur Erfüllung von Informationsansprüchen zuständig sind. Dies entspricht Artikel 6 der Richtlinie, der vorsieht, daß die von dieser Vorschrift erfaßten Privaten entweder selbst zur Informationsgewährung verpflichtet oder daß Information über die zuständigen Behörden zugänglich gemacht werden. Durch Absatz 1 Satz 2 wird die 2. Alternative umgesetzt.

Die Vorschrift findet keine Anwendung, wenn ein beliehener Unternehmer tätig wird. In Anlehnung an die Auslegungsgrundsätze zu § 1 Abs. 4 VvVfG ist der Beliehene selbst Behörde.

Zu § 10 (Kosten)

Absatz 1 beruht auf Artikel 5 der Richtlinie. Gebühren und Auslagen können sowohl bei einem positiven, als auch bei einem ablehnenden Bescheid erhoben werden. Die Gebühren sind so zu bemessen, daß das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt. Soweit Gebühren bereits erhoben werden, gelten die der Erhebung zugrunde liegenden Regelungen weiter. Ebenfalls wird die in bestimmten Bereichen bestehende Gebührenfreiheit nicht berührt. So wird die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung durch diese Regelung nicht beeinträchtigt.

Prohibitiv hohe Gebühren werden in jedem Fall durch das Äquivalenzprinzip verhindert. Das Äquivalenzprinzip betrifft die Höhe einer einzelnen Gebühr und verbietet, daß zwischen der von der Verwaltung erbrachten Leistung und der geforderten Gebühr ein Mißverhältnis besteht. Das Äquivalenzprinzip gilt auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung; es wird als gebührenrechtliche Konkretisierung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angesehen [BVerwGE 12, 162 (169) ff.; 26, 305 (308 ff.)].

Absatz 2 ermächtigt die Bundesregierung, für den Bereich der bundeseigenen Verwaltung die Höhe der Gebühren durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Zu § 11 (Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Umwelt)

Die Vorschrift begründet die Verpflichtung der Bundesregierung zur aktiven Informationsgewährung. Durch sie wird Artikel 7 der Richtlinie umgesetzt. Die bereits in breitem Umfang erfolgende Information über den Zustand der Umwelt erhält durch die Vorschrift eine gesetzliche Grundlage. Der Bericht muß bundesweite Angaben über den Zustand der Umwelt enthalten; nach Ländern gegliederte Daten werden hierdurch nicht ausgeschlossen. Die Regelung des Satz 2 ist erforderlich, um den Beginn der Berichtspflicht zeitlich festzulegen.

Auf welche Art und Weise die Länder die Öffentlichkeit unterrichten wollen, bleibt ihnen überlassen. Insoweit bedarf die Richtlinie der Umsetzung durch Landesrecht.

Zu Artikel 2 (Änderung der Gewerbeordnung)

Auf die Begründung zu § 8 Abs. 3 wird verwiesen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Da die Richtlinie bereits bis zum 31. Dezember 1992 in deutsches Recht umzusetzen war, ist das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes am Tag nach seiner Verkündung EG-rechtlich geboten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, den zu erwartenden Verwaltungsmehraufwand zu ermitteln und zu quantifizieren.

Begründung

Die Aussage, daß der zu erwartende Verwaltungsmehraufwand grundsätzlich mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln aufzufangen werden kann, ist zu allgemein. Hier sind exakte Ermittlungen an praktischen Aufwendungsbeispielen erforderlich, um den notwendigen Personalaufwand abschätzen zu können bzw. um Erkenntnisse darüber zu erlangen, in welcher Höhe ggf. Gebühren zu erheben sind.

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 1 UIG)

Artikel 1 § 3 Abs. 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist das Wort „wahrzunehmen“ durch die Worte „zu erfüllen“ zu ersetzen.
- b) In Satz 2 Nr. 2 sind nach dem Wort „Umweltbelange“ die Worte „nur in Erfüllung anderer Aufgaben zu berücksichtigen oder“ einzufügen.

Begründung

Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verpflichtet nur die klassischen Umweltschutzbehörden im engeren Sinne (z. B. Naturschutzbehörden). Von diesem engen Behördenbegriff geht offenbar auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung aus (vgl. die Begründung zu Artikel 1 § 3, S. 26 der Vorlage). Im Gesetzeswortlaut des § 3 Abs. 1 UIG kommt dies allerdings nicht eindeutig zum Ausdruck. Mit der Neuformulierung wird klargestellt, daß Behörden, die Belange des Umweltschutzes lediglich bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgaben zu berücksichtigen haben (z. B. Bauaufsichtsbehörden, Straßenbaubehörden), nicht unter die Auskunftspflicht des UIG fallen.

3. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UIG)

In Artikel 1 ist § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 wie folgt zu fassen:

- „1. die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung, beim Erlass von Rechtsverordnungen oder im

Rahmen der Aufsicht über die in Nummer 3 genannten Stellen tätig werden,“.

Begründung

Die obersten Bundes- und Landesbehörden haben im Rahmen ihrer Aufsicht Zugang zu den Informationen und Akten der Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden. Würde der Entwurf Gesetz, könnte mit einem gegen eine oberste Bundes- oder Landesbehörde gerichteten Anspruch auf die Informationen zugegriffen werden, die bei Gerichten, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden (auch soweit sie im Rahmen ihrer Rechtspflegezuständigkeit tätig werden) vorliegen. Diese naheliegende Umgehungsmöglichkeit von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 sollte unterbunden werden.

4. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG)

In Artikel 1 sind in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 die Wörter „, soweit sie im Rahmen ihrer Rechtspflegezuständigkeiten tätig werden“ zu streichen.

Begründung

Soweit Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden, werden sie in aller Regel Umweltbelange lediglich nach den für alle geltenden Rechtsvorschriften zu beachten haben. Sie stellen daher schon nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UIG keine Behörden dar. Einer gesonderten Beschränkung in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG bedarf es daher nicht. Hinzu kommt, daß die Abgrenzung zwischen Verwaltungsaufgaben (mit Bezug zum Umweltschutz) und Tätigkeiten im Rahmen der Rechtspflegezuständigkeiten nur schwer möglich ist.

5. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG)

In § 3 Abs. 2 Nr. 1 wird angefügt:

„einschließlich seiner Auswirkungen auf den Menschen,“.

Begründung

Klarstellung des Gewollten (Begründung Seite 20 der Vorlage).

Der EG-Umweltbegriff betrachtet den Menschen nicht isoliert, sondern bezieht ihn als Teil der Umwelt ein.

6. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 UIG)

Artikel 1 § 3 Abs. 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 sind die Worte „diesen Zustand“ durch die Worte „den Zustand der in Nummer 1 genannten Umweltbereiche“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 3 ist das Wort „dieser“ durch die Worte „der in Nummer 1 genannten“ zu ersetzen.

Begründung

Redaktionelle Klarstellung.

7. Zu Artikel 1 (§ 6 UIG)

Artikel 1 § 6 ist wie folgt zu fassen:

„§ 6

Vertreter bei gleichförmigen Anträgen

Bei Anträgen, die von mehr als 50 Personen auf Unterschriftenlisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Anträge), gelten die §§ 17 und 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, kann die Behörde die Aufforderung ortsüblich bekanntmachen.“

Begründung

Eine wie im Gesetzentwurf vorgesehene umfassende Regelung dieses Verfahrens ist nicht notwendig. In § 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist diese Regelung nur für gleichförmige Anträge zu einem Verwaltungsverfahren getroffen. Daher bedarf es im Umweltinformationsgesetz nur der Regelung über die entsprechende Anwendbarkeit der §§ 17 und 19 VwVfG auf eigenständige Verwaltungsverfahren mit gleichförmigen Anträgen und Zielen. Abweichend von § 17 Abs. 4 VwVfG soll die dort genannte Personenzahl auf 50 gesenkt werden, was eine erhebliche Verfahrenserleichterung darstellt. Auch hierzu genügt an Stelle der Aufnahme des gesamten Absatzes 4 in den Text des Umweltinformationsgesetzes eine die Abweichung verdeutlichende Formulierung.

8. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 1 Nr. 2a — neu — UIG)

In § 7 Abs. 1 wird nach Nummer 2 folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. bezüglich solcher Informationen, die in behördlichen Unterlagen über Straf-, Bußgeld- und Disziplinarverfahren enthalten sind oder“.

Begründung

Es ist Artikel 3 Abs. 2 der EG-Richtlinie umzusetzen, wonach Anträge abzulehnen sind, die Gegenstand anhängiger Gerichtsverfahren pp. waren. Daten aus derartigen Verfahren dürfen auch nach Verfahrensabschluß nicht zugänglich gemacht werden.

9. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 UIG)

In § 7 Abs. 1 Nr. 3 werden die Worte „erheblich oder nachhaltig“ gestrichen.

Begründung

Anpassung an Ziel und Zweck der Richtlinie in Artikel 3 Abs. 2 Satz 1, 7. Spiegelstrich.

10. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 2 UIG)

In § 7 Abs. 2 wird das Wort „soll“ durch das Wort „kann“ ersetzt.

Begründung

Artikel 3 Abs. 3 der EG-Richtlinie stellt die Ablehnung von Anträgen, die sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder interner Mitteilungen beziehen, in das Ermessen der Behörden der Mitgliedstaaten. Mit dem Wort „kann“ wendet sich die EG-Richtlinie unmittelbar an die die Anträge bearbeitenden Behörden.

Die EG-Richtlinie räumt insoweit nicht wie bei Artikel 3 Abs. 2 den Mitgliedstaaten ein gesetzgeberisches Gestaltungsermessen ein. Wegen der eindeutigen Regelung und des in der Präambel enthaltenen Verbots der Erweiterung von Ausnahmegründen besteht kein Ermessen des Mitgliedstaates, in diesem Punkt die praktischen Regeln gesetzlich anders als in der Richtlinie vorgegeben festzulegen.

Es ist verwaltungspraktisch nicht erforderlich, die Behörden in der Regel zu einer Ablehnung zu verpflichten. Den Behörden kann durchaus ein größerer Spielraum eingeräumt werden, wenn es etwa darum geht, noch nicht aufbereitete Daten herauszugeben.

11. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 4 UIG)

In Artikel 1 ist in § 7 Abs. 4 nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Die Behörde ist nicht verpflichtet, die Einwilligung einzuholen.“

Begründung

Nach Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 sechster Spiegelstrich der EG-Richtlinie kann der Zugang zu Unterlagen, die von einem Dritten freiwillig (also ohne rechtliche Verpflichtung) der Behörde übermittelt

worden sind, gänzlich ausgeschlossen werden. Artikel 7 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs setzt die Richtlinie in diesem Sinne um, indem er den Behörden ein Übermittlungsverbot auferlegt. Eine Ausnahme von diesem Übermittlungsverbot besteht allerdings, wenn der die Informationen freiwillig zur Verfügung stellende Dritte in die Weiterleitung dieser Informationen an Auskunftsbegehrende eingewilligt hat. Durch den neuen Satz 2 wird klargestellt, daß die Behörde nicht verpflichtet ist, zu versuchen, eine bislang ihr nicht vorliegende Einwilligung selbst einzuholen, um auf diese Weise das Auskunftshindernis zu überwinden. Die Einholung einer solchen Einwilligung ist — da regelmäßig hinsichtlich der vom Informationsbegehrenden konkret gewünschten Informationen sowie auch der konkreten Informationsadressaten zu differenzieren sein wird — für die betreffenden Behörden mit nicht unerheblichem Arbeitsaufwand verbunden. Eine Verpflichtung, diesen Arbeitsaufwand auf sich zu nehmen, sollte schon deswegen nicht bestehen, weil es vielfach sachgerechter erscheinen wird, den Informationsbegehrenden zwecks unmittelbarer Auskunft direkt an den Dritten zu verweisen, der der Behörde die Daten freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

12. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG)

In § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sind nach den Worten „personenbezogene Daten“ die Worte „oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ einzufügen.

Als Folge

entfallen Satz 2 und in Satz 3 die Worte „und Satz 2“.

Begründung

Das Gesetz sollte sich nicht darauf beschränken, bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf bereits bestehende Befugnisnormen zu verweisen, sondern — wie bei personenbezogenen Daten — selbst eine Befugnisnorm (Abwägungsnorm) schaffen. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsdaten sollte zu dem Schutz von personenbezogenen Daten korrespondieren.

13. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG)

In Artikel 1 sind in § 8 Abs. 1 Satz 1 in Nummer 2 vor dem Wort „Urheberrechte“ die Wörter „der Schutz geistigen Eigentums, insbesondere“ einzufügen.

Begründung

Verhindert werden soll der Informationszugang zum technischen Know-how, das sich beispielsweise in der Verfahrensgestaltung oder Anlagenverschaltung widerspiegelt. Der eingefügte Text entspricht dem Text der EG-Richtlinie Artikel 3 Abs. 2, fünfter Spiegelstrich.

14. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 1 Satz 3 UIG)

§ 8 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.

Begründung

Die EG-Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten nur in ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen, erbetene umweltbezogene Informationen zu verweigern. Die einzelnen Fälle sind in der Richtlinie erschöpfend aufgeführt.

Das Steuergeheimnis oder das Statistikgeheimnis fallen in ihrer Gesamtheit nicht darunter. Soweit das Steuergeheimnis oder das Statistikgeheimnis den Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen mit bezwecken, werden sie von den diesbezüglichen Ausnahmegründen mit erfaßt.

15. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 2 nach Satz 1 UIG)

In Artikel 1 ist in § 8 Abs. 2 nach Satz 3 folgender Satz einzufügen:

„Entscheidet sich die Behörde entgegen der Äußerung des Dritten dem Antrag auf Zugang stattzugeben, so ist diese Entscheidung auch dem Dritten bekanntzugeben und der Vollzug des Zugangsrechts bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist auszusetzen.“

Begründung

Gegen die Entscheidung der Behörde kann der betroffene Dritte den Rechtsbehelf ergreifen. Die Behörde darf bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist die als schützenswert gekennzeichneten Informationen nicht offenbaren.

16. Zu Artikel 1 (§ 8 Abs. 2 Satz 4 UIG)

In Artikel 1 ist in § 8 Abs. 2 der Satz 4 wie folgt zu fassen:

„Satz 1 gilt auch für Informationen, die der Behörde vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zugegangen sind, bei denen Anhaltspunkte dafür sprechen, daß es sich hierbei um geschützte Informationen im Sinne des Absatzes 1 handelt.“

Begründung

§ 8 Abs. 2 Satz 1 stellt klar, daß die Betroffenen vor der Entscheidung über die Offenbarung ihrer geschützten Daten anzuhören sind.

Erfolgt keine Kennzeichnung, so hat die Behörde in der Regel davon auszugehen, daß eine „Betroffenheit“ des Dritten nicht gegeben ist. Die vorgenannte Regelung kann jedoch nicht für die Fälle gelten, bei denen die Unterlagen der Behörde vor Inkrafttreten des Gesetzes ausgehändigt wurden.

Durch den Änderungsvorschlag wird verdeutlicht, daß eine Anhörung des „Dritten“ erfolgen

muß, wenn die Daten vor Inkrafttreten des Gesetzes der Behörde übergeben, nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet wurden, aber Anhaltspunkte dafür sprechen, daß es sich um „schützenswerte“ Informationen im Sinne des Satzes 1 handelt.

§ 8 Abs. 2 Satz 4 ist insofern mißverständlich und bedarf deshalb der vorgenannten Klarstellung.

17. Zu Artikel 1 (§ 9 Abs. 2 UIG)

Artikel 1 § 9 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Die Länder können abweichende Regelungen über die Zuständigkeit treffen. Durch Rechtsverordnung kann die Zuständigkeit der Behörden des Bundes von der Bundesregierung abweichend geregelt werden.“

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird unter Berücksichtigung der landesrechtlichen Organisationshoheit eine offene Regelung über die von Absatz 1 abweichende Bestimmung von

Zuständigkeiten geschaffen, die unterschiedliche rechtliche Formen zuläßt.

18. Zu Artikel 1 (§ 9 Abs. 2 UIG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in § 9 Abs. 2 UIG für die Rechtsverordnung der Bundesregierung die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates vorgesehen werden soll.

19. Zu Artikel 1 (§ 10 Abs. 1 Satz 2 UIG)

In Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte „in der Regel“ gestrichen.

Begründung

Durch die Formulierung als Soll-Vorschrift ist die Möglichkeit geschaffen, in Ausnahmefällen vom Prinzip der Kostendeckung abzuweichen. Einer weiteren Ausnahme von diesem Grundsatz bedarf es nicht.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates**Zu Nummer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein)**

Die Bundesregierung wird sich bemühen, den zu erwartenden Verwaltungsmehraufwand aufgrund des Gesetzes eingehender darzustellen. Da es aber keine Statistik für den durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand von Bürgeranfragen gibt und überdies Anfragen aufgrund der Umweltinformationsrichtlinie oder des Umweltinformationsgesetzes in der Regel nicht von herkömmlichen Anfragen abgrenzbar sind, ist eine belastbare Prognose des mit dem UIG verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht möglich. Dies bestätigen die bisherigen Länderstellungennahmen. Darüber hinaus hängt der Verwaltungsaufwand wesentlich vom konkret zu bescheidenden Antrag ab und ist daher im Einzelfall sehr unterschiedlich. Die Bundesregierung hat die Länder um nähere Einschätzung der aus dem Gesetzesvollzug entstehenden Kosten gebeten.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 § 3 Abs. 1 UIG)

Den Vorschlägen wird nicht zugestimmt.

Zu Buchstabe a

Um europarechtliche Risiken und Auslegungsfragen zu vermeiden, die den Verwaltungsaufwand beim Vollzug des UIG erhöhen würden, ist die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene, an den Wortlaut der Richtlinie 90/313/EWG angelehnte Fassung des § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG erforderlich. Auch Artikel 2 Buchstabe b) der Richtlinie erfaßt Behörden, die „... Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen ...“.

Zu Buchstabe b

Die vorgeschlagene Formulierung ist mit dem Wortlaut der umzusetzenden Richtlinie nicht zu vereinbaren und weist deshalb erhebliche EG-rechtliche Risiken auf. Ihre Unbestimmtheit würde darüber hinaus den Vollzug mit Auslegungsfragen belasten, die zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen würden.

Für eine sachgerechte Konkretisierung des Behördenbegriffs ist der Vorschlag nicht erforderlich. Denn § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG erfaßt eine Behörde nur, wenn sie Aufgaben des Umweltschutzes „wahrzunehmen hat“. Solche Aufgaben sind nur „wahrzunehmen“, wenn ihnen substantielles Gewicht zukommt. In dem Wort „hat“ kommt ferner zum Ausdruck, daß eine entsprechende Verpflichtung der Behörden bestehen muß.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Für den vom Bundesrat angestrebten Ausschluß des Anspruchs bei den Aufsichtsbehörden ist die vorgeschlagene Änderung einerseits nicht erforderlich, denn nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 fallen Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden schon nicht unter die auskunftspflichtigen Behörden und nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 sind auch die übrigen Behörden während eines Prozesses nicht zur Auskunft verpflichtet.

Der Zusatz des Bundesrates würde andererseits wegen seines undefinierten Charakters und wegen der Abweichung vom Wortlaut der Richtlinie neue Unsicherheiten in das Gesetz einführen.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt, weil er nicht dem Wortlaut der Richtlinie entspricht.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 § 3 Abs. 2 UIG)

Den Vorschlägen unter den Buchstaben a) und b) wird nicht zugestimmt. Der bisherige Text ist eindeutig.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 § 6 UIG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu Nummer 8 (Artikel 1 § 7 Abs. 1 Nr. 2a — neu — UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Auf die Gegenäußerung zu Nummer 3 wird verwiesen.

Zu Nummer 9 (Artikel 1 § 7 Abs. 1 Nr. 3 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Nach Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 Spiegelstrich 7 der Richtlinie 90/313/EWG kann der Zugang zu Informa-

tionen über die Umwelt nur abgelehnt werden, wenn ihre Bekanntgabe die Wahrscheinlichkeit „einer Schädigung der Umwelt“ erhöhen würde. Nach der Terminologie des Bundesnaturschutzgesetzes, an die § 7 Abs. 1 Nr. 3 UIG zur Harmonisierung des Umweltrechts angelehnt ist, liegt eine Schädigung der Umwelt erst bei einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung vor (vgl. § 8 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 4 BNatSchG).

Zu Nummer 10 (Artikel 1 § 7 Abs. 2 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Da Richtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, hat der Gesetzgeber einen Umsetzungsspielraum, der nach Auffassung der Bundesregierung ausgeschöpft werden sollte. Im einzelnen wird auf die Begründung zum Gesetzentwurf verwiesen.

Zu Nummer 11 (Artikel 1 § 7 Abs. 4 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Ansprüche auf Zugang zu Informationen über die Umwelt sind von den zuständigen Behörden, nicht von Dritten, die Informationen geliefert haben, zu erfüllen.

Eine Behörde, die über einen Antrag auf Zugang zu Informationen zu entscheiden hat, ist nach § 24 VwVfG verpflichtet, selbst zu ermitteln, ob die anspruchsbegründenden Voraussetzungen vorliegen. Im Rahmen von § 7 Abs. 4 UIG hat sie hierzu die Einwilligung des Dritten einzuholen. Die vorgeschlagene Abweichung von den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts würde im übrigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Zu Nummer 12 (Artikel 1 § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vorgesehene eigenständige Absicherung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist sachgerechter.

Zu Nummer 13 (Artikel 1 § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu Nummer 14 (Artikel 1 § 8 Abs. 1 Satz 3 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vorgeschlagene Änderung berücksichtigt nicht, daß die Richtlinie von der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung schon dann ausgeht, wenn Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nur „berührt“ sind (vgl. Artikel 3 Abs. 2 1. Halbsatz der Richtlinie). Deshalb ist die ausdrückliche Erwähnung des Steuergeheimnis-

ses (§ 30 AO) und des Statistikgeheimnisses (§ 16 BStG) als gesetzliche Regelbeispiele geboten.

Zu Nummer 15 (Artikel 1 § 8 Abs. 2 nach Satz 1 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Eine besondere Regelung, die die Behörden verpflichtet, dem betroffenen Dritten die Entscheidung über die Gewährung des Zugangs zu Informationen bekanntzugeben, ist nicht erforderlich. Die Behörde ist hierzu bereits nach § 41 Abs. 1 Satz 1 2. Alternative VwVfG verpflichtet. Eine Doppelregelung würde dem Gebot der Deregulierung widersprechen.

Auch eine spezielle Regelung, die die Behörde verpflichtet, den Vollzug des den Informationszugang gewährenden Verwaltungsakts bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist auszusetzen, wenn Rechte Dritter beeinträchtigt werden können, ist nicht erforderlich. Die Behörde ist hierzu in der Regel bereits nach Artikel 19 Abs. 4 GG verpflichtet. Um den effektiven Rechtsschutz des betroffenen Dritten nicht zu vereiteln, hat sie ihm grundsätzlich durch Aussetzung des Vollzugs die Möglichkeit zur Erhebung eines Widerspruchs zu verschaffen.

Überwiegt aufgrund besonderer Umstände das Interesse des Antragstellers auf Zugang zu Umweltinformationen das Interesse des Dritten an der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs, kann die Behörde nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des den Zugang gewährenden Verwaltungsakts anordnen. Der Vorschlag des Bundesrates würde dies verhindern und hierdurch einseitig die Interessen des Dritten begünstigen.

Zu Nummer 16 (Artikel 1 § 8 Abs. 2 Satz 4 UIG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

§ 8 Abs. 2 Satz 1 soll in jedem Fall auch für Informationen gelten, die der Behörde vor Inkrafttreten des Gesetzes zugegangen sind. Satz 4 in der von der Bundesregierung vorgesehenen Fassung stellt lediglich klar, daß die Verfahrenserleichterung des Satz 2 zugunsten der Behörde für diese Fälle nicht greift.

Zu Nummer 17 (Artikel 1 § 9 Abs. 2 UIG)

Dem Vorschlag wird mit der Maßgabe zugestimmt, daß § 9 Abs. 2 wie folgt gefaßt wird:

„(2) Die Länder können für ihren Bereich abweichende Regelungen über die Zuständigkeit treffen. Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Zuständigkeit der Behörden des Bundes durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, abweichend zu regeln.“

Zu Nummer 18 (Artikel 1 § 9 Abs. 2 UIG)

Siehe Nummer 17.

Zu Nummer 19 (Artikel 1 § 10 Abs. 1 Satz 2 UIG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

