

TEXTE

235/2020

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen

Anhang A: Rechtsgutachten

von:

Prof. Dr. Dr. (h.c.) Thomas Schomerus
Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg

unter Mitarbeit von

Karl Stracke
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 235/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 17 103 0

FB000484/ANH,1

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen

Anhang A: Rechtsgutachten

von

Prof. Dr. Dr. (h.c.) Thomas Schomerus
Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg

unter Mitarbeit von

Karl Stracke
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU)
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Abschlussdatum:

Januar 2020

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Nadja Salzborn

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitende Bemerkungen	5
1.1	Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Untersuchung	5
1.2	Methodik der rechtswissenschaftlichen Untersuchung	5
1.3	Aufbau der rechtswissenschaftlichen Untersuchung	6
2	Rechtswissenschaftliche Untersuchung	7
2.1	Zweck und Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 UIG).....	7
2.1.1	Zweck des Gesetzes (§ 1 Abs. 1 UIG).....	7
2.1.2	Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 Abs. 2 UIG).....	17
2.2	Begriffsbestimmungen (§ 2 UIG)	21
2.2.1	Vorbemerkungen	21
2.2.2	Informationspflichtige Stellen (§ 2 Abs. 1 und 2 UIG).....	22
2.2.3	Begriff der Umweltinformationen (§ 2 Abs. 3 UIG).....	53
2.2.4	Verfügen über Umweltinformationen (§ 2 Abs. 4 UIG)	65
2.3	Zugangsanspruch (§ 3 UIG).....	70
2.3.1	Antragsberechtigung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UIG)	71
2.3.2	Verhältnis zu anderen Ansprüchen auf Informationszugang (§ 3 Abs. 1 Satz 2 UIG)	77
2.3.3	Art und Weise der Zugangsgewährung (§ 3 Abs. 2 UIG).....	81
2.3.4	Einzuhaltende Frist für die Zugangsgewährung (§ 3 Abs. 3 UIG)	86
2.4	Antrag und Verfahren (§ 4 UIG).....	92
2.4.1	Beschreibung der Norm	92
2.4.2	Rechtsfragen	94
2.5	Ablehnung des Antrags (§ 5 UIG).....	101
2.5.1	Beschreibung der Norm	101
2.5.2	Rechtsfragen	105
2.6	Rechtsschutz (§ 6 UIG).....	110
2.6.1	Beschreibung der Norm	110
2.6.2	Rechtsfragen	113
2.7	Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen (§ 7 UIG)	123
2.7.1	Beschreibung der Norm	123
2.7.2	Rechtsfragen	128
2.8	Vorbemerkungen zu den Ablehnungsgründen der §§ 8 und 9 UIG	137
2.8.1	Gemeinsame Elemente der Ablehnungsgründe	137
2.8.2	Rechtsfragen	144

2.9	Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG).....	155
2.9.1	Beschreibung der Norm	155
2.9.2	Rechtsfragen	184
2.10	Ablehnungsgründe zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG).....	208
2.10.1	Beschreibung der Norm	209
2.10.2	Rechtsfragen	233
2.11	Unterrichtung der Öffentlichkeit (§ 10 UIG).....	252
2.11.1	Beschreibung der Norm	252
2.11.2	Rechtsfragen	263
2.12	Umweltzustandsbericht (§ 11 UIG).....	269
2.12.1	Beschreibung der Norm	269
2.12.2	Rechtsfragen	271
2.13	Gebühren und Auslagen (§ 12 UIG)	272
2.13.1	Beschreibung der Norm	272
2.13.2	Rechtsfragen	281
2.14	Überwachung (§ 13 UIG)	282
2.14.1	Beschreibung der Norm	282
2.14.2	Rechtsfragen	284
2.15	Ordnungswidrigkeiten (§ 14 UIG)	285
2.15.1	Beschreibung der Norm	285
2.15.2	Rechtsfragen	286
3	Zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsergebnisse	287
3.1	§ 1 UIG	287
3.2	§ 2 UIG	287
3.2.1	Zur Regierung und den Stellen der öffentlichen Verwaltung	287
3.2.2	Zu den privaten informationspflichtigen Stellen	288
3.2.3	Zum Begriff der Umweltinformationen	289
3.2.4	Zum Verfügen über Umweltinformationen	289
3.3	§ 3 UIG	290
3.4	§ 4 UIG	291
3.5	§ 5 UIG	292
3.6	§ 6 UIG	293
3.7	§ 7 UIG	295
3.8	§ 8 UIG	297
3.8.1	Gemeinsame Elemente der Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG	297

3.8.2	Zweck und Struktur des § 8 UIG	298
3.8.3	Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange nach § 8 Abs. 1 UIG	298
3.8.4	Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange nach § 8 Abs. 2 UIG	300
3.9	§ 9 UIG	301
3.9.1	Ablehnungsgrund Datenschutz	302
3.9.2	Ablehnungsgrund Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte.....	303
3.9.3	Ablehnungsgründe Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, Steuer- und Statistikgeheimnis.....	304
3.10	§ 10 UIG	307
3.11	§ 11 UIG	311
3.12	§ 12 UIG	312
3.13	§ 13 UIG	314
3.14	§ 14 UIG	315
4	Quellenverzeichnis.....	316
4.1	Literaturverzeichnis	316
4.2	Rechtsprechungsverzeichnis.....	323
4.3	Internetquellenverzeichnis.....	330

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Untersuchung

Mit dem Rechtsgutachten sollen über die empirische Erhebung hinausgehend Erkenntnisse über die Anwendung der Vorschriften des UIG generiert werden. Durch die Fokussierung auf ausgewählte rechtswissenschaftlich umstrittene und offene Fragen soll die Analyse der bisherigen Anwendung des Umweltinformationsrechts in Deutschland unterstützt werden.

Dabei steht das UIG des Bundes (UIG) im Zentrum, wobei aber die Umweltinformationsgesetze der Länder mit zu berücksichtigen sind. Da auch die Länder für ihre jeweiligen Behörden und sonstigen informationspflichtigen Stellen die erste Säule der Aarhus-Konvention sowie die UIRL umzusetzen haben,¹ sind die entsprechenden Landesgesetze zu einem großen Teil wortgleich oder zumindest inhalts- gleich mit dem Bundes-UIG.² Aus der Literatur und Rechtsprechung zu den Länder-Umweltinformati- onsgesetzen können sich daher Schlüsse auch für das UIG (des Bundes) ziehen lassen. Zu betonen ist aber, dass die Umweltinformationsgesetze der Länder selbst nicht Gegenstand der Untersuchung sind.

Zum Teil ist es auch sinnvoll, die Rechtsprechung und Literatur zu den verwandten Informationsfrei- heitsgesetzen wie dem IFG (des Bundes) und den jeweiligen Landesgesetzen, soweit vorhanden, ggf. auch zu anderen wie dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), heranzuziehen, denn hieraus lassen sich ggf. Rückschlüsse auf das Umweltinformationsrecht ziehen. Für das IFG sind z. B. die Berichte der Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz im Bund und in den Ländern mit einem eige- nen IFG von Interesse. Ggf. können auch Umweltinformationsgesetze anderer EU-Mitgliedstaaten so- wie die Rechtsprechung und Literatur dazu vergleichend verwendet werden.³ Im Kern richtet sich das Rechtsgutachten aber wie das Forschungsvorhaben auf das UIG (des Bundes).

1.2 Methodik der rechtswissenschaftlichen Untersuchung

Für die Untersuchung verwendet werden die vorhandene Literatur und die Rechtsprechung. Dabei fin- den nicht nur nationale, sondern auch internationale Quellen wie etwa die Entscheidungen des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) Berücksichti- gung.

Die Quellen werden häufig in Form von Originalzitaten wiedergegeben. Dies soll die Orientierung und praktische Handhabung des Gutachtens erleichtern. Hervorhebungen in den Zitaten wurden vom Ver- fasser vorgenommen und dienen dem besseren Verständnis.

Literatur und Rechtsprechung werden vor allem daraufhin untersucht, ob sich daraus Erkenntnisse im Hinblick auf Regelungs- und Vollzugsdefizite gewinnen lassen. Anschließend werden Rückschlüsse für mögliche Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzes- und Vollzugssituation gezogen.

Konzeptionell wird ein Vorgehen in der Folge der einzelnen Bestimmungen des UIG gewählt. Im Kon- text dieser Einzelregelungen werden Problemfelder identifiziert. Ein vergleichbares Vorgehen wurde bereits in dem erwähnten Vorhaben für das Bundesumweltministerium (BMU) und das Bundesamt für

¹ Allgemein zur großen Bedeutung des Unionsrechts für das Umweltinformationsrecht *Schoch*, Die Europäisierung des Umweltinformations- rechts, EurUP 2018, 77.

² Zu den Länder-Umweltinformationsgesetzen s. *Schomerus/Tolkmitt*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119.

³ S. etwa den Vergleich mit dem britischen Environmental Information Act und den dazu ergangenen Anwendungshinweisen bei *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 301 ff.

Strahlenschutz (BfS) von 2010⁴ gewählt. Auch die Studie von Ziekow *et al.* folgt einer ähnlichen Konzeption, indem nach einzelnen Konfliktfeldern strukturiert wird.⁵

Die Binnenstruktur in der Bearbeitung der einzelnen Regelungen folgt einem einheitlichen Muster.

1. Am Anfang steht eine Beschreibung der jeweiligen Regelung.
2. Es werden darauf die für die jeweilige Rechtsnorm des UIG charakteristischen Rechtsfragen behandelt, wobei solche Rechtsfragen, die sich (zwischenzeitlich) als unkritisch, d.h. im Wesentlichen durch Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung gelöst darstellen in gebotener Kürze angesprochen werden.
3. Offene Fragen, deren rechtliche Beantwortung noch nicht erfolgt ist, werden vertiefter rechtsgutachterlich bearbeitet.
4. Soweit möglich wurden zu den bestehenden Rechtsunsicherheiten Lösungsvorschläge entwickelt.

Die vertiefte rechtswissenschaftliche Begutachtung der offenen Fragen enthält jeweils, soweit im Einzelfall relevant, im Wesentlichen folgende Elemente:

1. Spruchpraxis des ACCC
2. Rechtsprechung des EuGH
3. Rechtsprechung im nationalen Recht (Bundes und Landes-UIG)
4. Literaturmeinungen
5. Unterstützende Erkenntnisse aus empirischen Erhebungen

1.3 Aufbau der rechtswissenschaftlichen Untersuchung

Gemäß der beschriebenen Struktur werden im Hauptteil die Regelungen des UIG nacheinander analysiert und es werden die darin jeweils identifizierten Problemfelder behandelt. Die Ausführungen beginnen mit dem Zweck und Anwendungsbereich des Gesetzes nach § 1, wobei insbesondere die Stellung des UIG im System des Informationsfreiheitsrechts behandelt wird (2.1). Es folgen Ausführungen zu den Begriffsbestimmungen (2.2), zum Zugangsanspruch nach § 3 UIG, insbesondere zur Antragsberechtigung und zur Art und Weise der Zugangsgewährung (2.3), zum Antrag und zum Verfahren nach §§ 4 und 5 UIG (2.4 und 2.5), zum Rechtsschutz nach § 6 UIG (2.6), zur Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen nach § 7 UIG (2.7), zu den Ausnahmetatbeständen nach §§ 8 und 9 UIG (2.8, 2.9 und 2.10), zu den aktiven Informationspflichten nach § 10 und dem Umweltzustandsbericht nach § 11 UIG (2.11 und 2.12), den Kosten gemäß § 12 UIG (2.13) sowie zu Überwachung (§ 13 UIG) und Ordnungswidrigkeiten (§ 14 UIG) in den Abschnitten 2.14 und 2.15. Kapitel 3 enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse.

⁴ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010.

⁵ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucks. 17(4)522 B.

2 Rechtswissenschaftliche Untersuchung

2.1 Zweck und Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 UIG)

2.1.1 Zweck des Gesetzes (§ 1 Abs. 1 UIG)

2.1.1.1 Beschreibung der Regelung

Der in § 1 Abs. 1 normierte Zweck des UIG, „den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen“, besteht zunächst aus zwei Elementen, dem passiven Zugang auf Antrag und der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen.⁶ Unionsrechtliche Grundlage hierfür ist die Zielbestimmung in Art. 1 UIRL, in der ebenfalls zwischen diesen beiden Elementen unterschieden wird:

*„Mit dieser Richtlinie werden folgende Ziele verfolgt: a) die **Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen**, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts sowie b) die **Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden**, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Dafür wird die Verwendung insbesondere von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind.“*

Völkerrechtlich basiert die Zweckbestimmung für den passiven Zugang insbesondere auf Art. 1 und 4 Abs. 1 der Aarhus-Konvention. Nach letzterem stellt

„jede Vertragspartei ... sicher, daß die Behörden nach Maßgabe der folgenden Absätze dieses Artikels und im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen.“

Für die aktive Verpflichtung zur Verbreitung von Umweltinformationen ist Art. 5 der Aarhus-Konvention zur Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt von Bedeutung, wonach u.a. eine Pflicht der Behörden zur Information der Öffentlichkeit im Gefahrenfall normiert wird (Art. 5 Abs. 1 c) und insbesondere Art. 5 Abs. 2 1. HS sowie 2. HS Nr. a):

*„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und daß ein **effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt** besteht; dazu gehört unter anderem, daß ... sie die **Öffentlichkeit ausreichend** über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren **informiert** ...;“*

Der Zweck des UIG wurde von v. Danwitz bereits 2004 zutreffend damit beschrieben, das UIG diene

„der individuellen Rechts- und Interessenverfolgung, der allgemeinen Partizipation sowie der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Umweltbelange und“

sei

„damit zugleich ein Instrument der indirekten bzw. dezentralen Vollzugskontrolle“.⁷

⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 20-21.

⁷ V. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272.

Der (passive) Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen ist als subjektives öffentliches Recht, gerichtet auf die bei einer informationspflichtigen Stelle vorhandenen Informationen, ausgestaltet.⁸ Konkret als Anspruchsnorm normiert wird das Zugangsrecht in § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Auch die Mehrzahl der weiteren Regelungen wie die Art und Weise der Informationserteilung (§ 3 Abs. 2 und 3 UIG), die Bestimmungen zu Antrag und Verfahren (§ 4 UIG), zur Ablehnung des Antrags (§ 5 UIG), zum Rechtsschutz (§ 6 UIG) oder zur Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen (§ 7 UIG) dienen der Ausgestaltung des Anspruchs.

Die (aktive) Verbreitung der Informationen beinhaltet Veröffentlichungspflichten zugunsten der Öffentlichkeit. Diese sind nicht so ausführlich und detailliert geregelt wie die passive Informationspflicht. Die Konkretisierung beschränkt sich insoweit auf die §§ 10 (Unterrichtung der Öffentlichkeit) und 11 UIG (Umweltzustandsbericht).

Die Begriffsbestimmungen in § 2 UIG betreffen beide Pflichten der informationspflichtigen Stellen. Dagegen sind die Ablehnungsgründe in den §§ 8 und 9 UIG zunächst nur auf den passiven Informationsanspruch anzuwenden, allerdings erklärt § 10 Abs. 6 UIG diese für auf die aktive Pflicht zur Veröffentlichung entsprechend anwendbar.

Da die Zweckbestimmung des § 1 UIG durch die einzelnen Bestimmungen konkretisiert wird, erhält sie eine wesentliche operationelle Bedeutung vor allem im Rahmen der Abwägung zwischen dem öffentlichen oder privaten Interesse an der Nicht-Herausgabe der begehrten Information mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe nach den §§ 8 Abs. 1 und 2 sowie 9 Abs. 1 Satz 1 UIG.⁹

2.1.1.2 Rechtsfragen

2.1.1.2.1 Die allgemeinen Ziele des UIG

Unkritisch und keiner weiteren Diskussion bedürftig sind die allgemeinen Ziele des UIG. Das BVerwG hat diese Ziele bereits in früheren Entscheidungen aufgeführt:

*„Der Anspruch dient mithin nicht oder nicht in erster Linie der Befriedigung von privaten Informationsinteressen. Vielmehr zielt er darauf ab, das **allgemeine Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und auf diese Weise den Umweltschutz zu verbessern** ... Wer einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt, wird demnach (auch) als Sachwalter der Allgemeinheit tätig; seinem Interesse an der Verfolgung des Anspruchs im Prozess entspricht ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse.“¹⁰*

Hervorzuheben ist damit die Funktion des UIG im Sinne des Allgemeinwohls. Dem entspricht die ausdrückliche Regelung in § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG, dass ein rechtliches Interesse nicht dargelegt werden muss. Der einzelne Antragsteller handelt eben nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch als „Sachwalter der Allgemeinheit“.

Dabei erschließt sich die so verstandene Zielbestimmung nicht unmittelbar aus § 1 Abs. 1 UIG.¹¹ Vielmehr ist insoweit der gesamte Kontext einzubeziehen, wobei insbesondere die oben wiedergegebenen übergeordneten völker- und unionsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen sind. Namentlich ist insoweit der erste Erwägungsgrund der UIRL zu nennen,

⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 22-23.

⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1, Vorbemerkungen.

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 20 F 2/07, Rn. 24, NVwZ 2008, 554; s. bereits BVerwG, Urteil vom 06.12.1996 - 7 C 64/95, NJW 1997, 753.

¹¹ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 6.

*„Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das **Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen** zu ermöglichen und letztendlich so den **Umweltschutz zu verbessern**“*

nach dem durch Schaffung von Transparenz nicht nur die Teilnahme an umweltrechtlichen Verfahren gestärkt, sondern auch eine bessere Kontrolle der Verwaltung verbunden ist, wodurch der Umweltschutz gestärkt werden soll.¹² Das BVerwG hat diese Ziele bereits 1996 wie folgt beschrieben:

*„Die Richtlinie will für jeden Antragsteller **rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert den Informationszugang gewährleisten**. Damit soll ein **Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewusstseins und damit verbunden zur Effektivierung der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Umweltpolitik der Europäischen Union** geleistet werden.“¹³*

Letztlich hat das UIG damit nicht nur eine verfahrensrechtliche Funktion, sondern ist ein dem materiellen Umweltrecht zuzurechnendes Gesetz. Es ist daher nicht nur als eher lästige, pflichtmäßig durch die informationspflichtigen Stellen abzuarbeitende „Formalie“ zu sehen, sondern als ein wichtiger Beitrag zum materiellen Umweltschutz.

2.1.1.2.2 Grundsätzliche Legitimation des freien Informationszugangs

In der Literatur wurden in der Vergangenheit kritische Stimmen laut, die die Informationsfreiheit grundsätzlich in Frage stellen. Am weitesten ging insoweit *Ibler* 2002, der provokant fragte, ob die Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts zerstörten. Die beiden Zwecke dieser Gesetze seien die Förderung der Demokratie und die Verbesserung der behördlichen Arbeit durch die Mitkontrolle der Bürger. Dies widerspreche aber dem Prinzip der mittelbaren Demokratie, und vor allem werde dadurch das dogmatische Grundgerüst des Verwaltungsrechts umgestoßen. Der Grundsatz der Vertraulichkeit von Behördenakten und das subjektive Rechtsschutzsystem würden durchbrochen, die Staatsaufsicht mit dem Grundsatz der Beaufsichtigung der Behörden durch den Staat würde systemwidrig verändert, und schließlich würde der Datenschutz preisgegeben.¹⁴ Nach v. *Danwitz* sei bei allen Vorteilen der Aarhus-Konvention

„aber auch auf langfristige Veränderungen in der Wahrnehmung der staatlichen Gemeinwohlverantwortung hinzuweisen“, denn die „aus einer veränderten Stellung von Umweltverbänden resultierenden Konsequenzen für den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess“

könnten zu einer „*Privatisierung des Gemeinwohls*“ führen. Hierdurch könne eine „*Politisierung*“ der Durchführung des Umweltrechts ausgelöst werden“.

„Sollte das demokratische Mandat von Parlament, Regierung und Verwaltung zur eigenständigen Bestimmung der im Interesse des Gemeinwohls erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen zunehmend auf das Maß des medial „Darstellbaren“ oder des gruppenegoistisch „Verhandelbaren“ reduziert werden,“ setze „der demokratische Rechtsstaat seine Daseinsberechtigung aufs Spiel“.¹⁵

¹² *Reidt/Schiller*, UIG § 1 Rn. 7, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

¹³ BVerwG, Urteil vom 06.12.1996 - 7 C 64/95, Ziff. 3, NJW 1997, 753.

¹⁴ *Ibler*, Zerstören die neuen Informationszugangsrechte die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?, in: Eberle/Ibler/Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, 2002, S. 405, 408.

¹⁵ V. *Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272, 274.

Derartige Kritik ist jedoch weitestgehend verstummt.¹⁶ Das Informationsfreiheitsrecht ist mittlerweile ein etablierter, nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der Verfassungs- und Verwaltungsrechtswirksamkeit geworden. Ausdrücklich bezeichnete *Bernhard Wegener* das 25-jährige Bestehen der UIRL 2015 als einen „Grund zur Freude“.¹⁷

2.1.1.2.3 Auslegung

Die Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 UIG ist für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Ausfüllung von Ermessensspielräumen, insbesondere bei der Abwägung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an der Offenlegung und den gegen eine Herausgabe der Information sprechenden öffentlichen bzw. privaten Interessen (der Einzelfallabwägung, auch als „public-interest-test“ bezeichnet) nach den §§ 8 Abs. 1 und 2 sowie 9 Abs. 1 Satz 1 UIG von Bedeutung.¹⁸

Dabei gilt der allgemeine Grundsatz, dass die anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale weit, die den Informationsanspruch einschränkenden Merkmale eng auszulegen sind.¹⁹

Art. 4 Abs. 4 Aarhus-Konvention sagt ausdrücklich:

„Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen...“

und die richtlinienkonforme Auslegung im Lichte der Aarhus-Konvention gebietet ebenfalls eine weite Auslegung der Anspruchsberechtigung.²⁰

Der Grundsatz der weiten Auslegung der den Informationszugang eröffnenden Normen und Begriffe lässt sich zudem aus der Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 UIG i. V.m. Art. 1 UIRL sowie der Aarhus-Konvention ableiten, einen möglichst weiten Informationszugang zu ermöglichen. Denn nur so können die oben aufgeführten Ziele effektiv erreicht werden.

Ob sich auch ein allgemeiner Auslegungsgrundsatz „im Zweifel für den Informationszugang“ aus § 1 Abs. 1 UIG entnehmen lässt, ist streitig.²¹ Hierauf kommt es aber letztlich nicht an, denn es gilt zumindest ein Grundsatz der informationsfreundlichen Auslegung, der aus der oben beschriebenen weiten Interpretation der anspruchseröffnenden Regelungen und Begriffe folgt.

Hinzu kommt ein Gebot der richtlinienkonformen Auslegung, wobei insbesondere auch die Erwägungsgründe der UIRL heranzuziehen sind.²²

2.1.1.2.4 Wenig substantielle Zielbestimmung des § 1 Abs. 1 UIG

Es ist unschwer zu erkennen, dass die oben zitierte Zielbestimmung der UIRL ausführlicher ist als die des UIG, so dass § 1 UIG zu Recht als „inhaltlich wenig substantiell“ bezeichnet wird.²³ Es wird lediglich bezweckt, „einen rechtlichen Rahmen ... zu schaffen“. In der vorherigen Fassung des UIG wurde dagegen

¹⁶ S. aber *Spieth/Hellermann*: Umweltverbände: Mit Macht kommt Verantwortung, NVwZ 2019, 745, 749 ff.

¹⁷ *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 610.

¹⁸ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1, Vorbemerkungen; *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 82.

¹⁹ EuGH, Urteil vom 23.11.2016 – C-673/13 P, juris.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15 –, Rn. 35, juris; so auch die einhellige Rechtsprechung, s. etwa OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.09.2016 – 8 A 10342/16, juris; OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016 – 15 A 2024/13, juris; VG Dresden, Urteil vom 21.04.2016 – 3 K 1371/12 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris; EuG, Urteil vom 23.09.2015, T-245/11, Celex-Nr. 62011TJ0245; VGH Kassel, Urteil vom 15.09.2015 – 4 C 2000/12.N, juris; VG Berlin, Urteil vom 18.02.2015 – 2 K 48.14, juris.

²¹ Dafür: *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 82; *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 4; dagegen: *Reidt/Schiller*, UIG, § 1 Rn. 16, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

²² *Reidt/Schiller*, UIG § 1 Rn. 5, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

²³ *Reidt/Schiller*, UIG § 1 Rn. 5, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

davon gesprochen, den freien Zugang zu und die aktive Verbreitung von Umweltinformationen „zu gewährleisten“. ²⁴ Die Zielbestimmung ist daher mehr noch als die Vorfassung auslegungsbedürftig. Ihre Auslegung muss wie beschrieben im Lichte der UIRL und der Aarhus-Konvention erfolgen. Das UIG setzt aufgrund der doppelten, sowohl unions- wie völkerrechtlichen Verpflichtung, beide Vorgaben in nationales Recht um. Es kann daher trotz des unklaren Wortlauts in § 1 Abs. 1 UIG nicht nur rein formal bezweckt sein, lediglich einen Rahmen zu setzen, sondern der Zielsetzung kommt auch eine inhaltliche, bei der Interpretation zugrunde zu legende Dimension zu. Alles andere würde den Grundgedanken der genannten Vorgaben widersprechen. Im Übrigen enthalten sowohl § 3 Abs. 1 wie auch § 10 Abs. 1 UIG unmissverständliche Ansprüche bzw. Pflichten. ²⁵

2.1.1.2.5 Weiterverwendung von Informationen

Die Weiterverwendung von Informationen wird in § 1 Abs. 1 UIG nicht als Ziel des Gesetzes genannt. Was nach der Herausgabe der Information mit den jeweiligen Daten geschieht, wird vom Regelungsbe- reich des UIG nicht erfasst. ²⁶ Vielmehr gilt insoweit das auf der Weiterverwendungsrichtlinie 2003/98/EG beruhende Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG). Dieses Gesetz gilt nach § 1 Abs. 1 IWG

„für die Weiterverwendung von bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, insbesondere zur Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen der digitalen Wirtschaft.“

Damit gilt es für solche Informationen, die bereits zugänglich gemacht worden sind. Beschränkungen der weiteren Verwendung von Informationen lassen sich daher nicht auf das UIG stützen, d.h. dieses Gesetz erfasst keine diesbezüglichen lizenz- oder urheberrechtlichen Fragen. ²⁷ Das BVerwG hat zum Zweck des IWG ausgeführt:

„Es soll einer unzureichenden Nutzung von Informationen, die durch öffentliche Stellen erzeugt werden, entgegenwirken, deswegen die Weiterverwendung solcher Informationen erleichtern und damit die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste und einen europäischen Markt hierfür sowie Wirtschaftswachstum und Transparenz fördern.“ ²⁸

Aus dem Grundsatz der Weiterverwendung in § 2a IWG - „Informationen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, dürfen weiterverwendet werden“ - ergibt sich, dass eine Begrenzung der Weiterverwendung von Informationen nach Zugänglichmachung grundsätzlich vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt ist. ²⁹ Ausdrücklich besagt auch § 1 Abs. 2 Nr. 8 IWG:

„Dieses Gesetz gilt nicht für Informationen, [...]“

8. die nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten oder zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen.“

Dennoch bleibt durch die Zweiteilung in die Zugänglichmachung der Information durch das UIG einerseits und die Regelung der weiteren Verwendung der zugänglich gemachten Informationen durch das

²⁴ So § 1 UIG vom 08.07.1994, BGBl. I S. 1490 i.d.F. d. Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl. I S. 2218; die Zielbestimmung lautete: „§ 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.“

²⁵ Mit ähnlicher Argumentation: *Reidt/Schiller*, UIG § 1 Rn. 3, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

²⁶ *Sydow*, Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, 481, 484.

²⁷ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 28.

²⁸ BVerwG, Urteil vom 14.04.2016 – 7 C 12/14, BVerwGE 155, 1-6, Rn. 16; hierzu: *Keller*, Begriff des Zugangsrechts in § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG, jurisPR-BVerwG 16/2016, Anm. 4; *Richter*, Zur Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand: BVerwG klärt erstmals grundsätzliche Anwendungsvoraussetzungen des IWG, NVwZ 2016, 1143.

²⁹ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 27.

IWG andererseits die Gefahr einer gewissen Verwirrung beim Anwender, für den jedenfalls nach Lektüre des UIG nicht klar ist, wie mit den erhaltenen Informationen zu verfahren ist.³⁰

2.1.1.2.6 Freiheit des Informationszugangs als Grundrecht

Ob es in Deutschland bereits ein Grundrecht auf Informationszugang gibt, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Nach *Bernhard Wegener*

„ist die Rechtsentwicklung auch in Deutschland so weit fortgeschritten, dass die Umweltinformationsfreiheit wie die Informationszugangsfreiheit insgesamt als demokratisches Grundrecht verstanden werden muss.“³¹

Im Unionsrecht ist ein Grundrecht auf Informationsfreiheit in Art. 42 EU-GRCh verankert:

*„Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das **Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.“*

Parallel dazu enthält auch Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AEUV ein Recht auf Zugang zu bei den Unionsorganen vorhandenen Instrumenten:

*„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das **Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.“*

Das Grundrecht in Art. 42 EU-GRCh ist gemäß Art. 52 Abs. 2 EU-GRCh nach den Maßgaben von Art. 15 Abs. 3 AEUV zu bestimmen.³² Art. 42 EU-GRCh wird als *„echtes (einklagbares) Recht“* interpretiert, nicht nur als bloßer Grundsatz.³³ Eine weitere Ausprägung eines Grundrechts auf Informationsfreiheit findet sich in Art. 10 EMRK,

*„Jede Person hat das **Recht auf freie Meinungsäußerung**. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kino-unternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.*

der von der Rechtsprechung des EGMR immer mehr in Richtung eines Grundrechts auch auf Zugang zu behördlichen Dokumenten interpretiert wird.³⁴ Auf Ebene des Europarats ist weiter die Tromsö-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18.06.2009 zu nennen, die aber bislang erst von zehn der 46 Vertragsparteien – auch nicht von Deutschland – ratifiziert worden ist.³⁵ Im nationalen Verfassungsrecht existiert, jedenfalls auf Bundesebene, kein eindeutig kodifiziertes Grundrecht auf Informationszugang. Auf Landesebene sieht Art. 34 SächsVerf.³⁶ ein Recht auf Auskunft über Umweltdaten vor:

³⁰ Entsprechende gesetzgeberische Klarstellungen fordert: *Beyer-Katzenberger*, Rechtsfragen des "Open Government Data", DÖV 2014, 144.

³¹ *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 610.

³² *Jarass*, GrCh EU-Grundrechte-Charta, 3. Auflage 2016, Art. 42 Rn. 1.

³³ *Jarass*, GrCh EU-Grundrechte-Charta, 3. Auflage 2016, Art. 42 Rn. 2.

³⁴ So: *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 610; unter Verweis auf: EGMR, 10.07.2006 – 19101/03 – *Sdružení Jihočeské Matky* vom Tschechische Republik; EGMR, 14.04.2009 – 37374/05 – *Társaság A Szabadságjogokért* vom Hungary, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171> (letzter Zugriff am 10.08.2018); EGMR, 25.06.2013 – 48135/06 – *Youth Initiative For Human Rights* vom Serbia; EGMR, 28.11.2013 – 39534/07 – *Österreichische Vereinigung* vom Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

³⁵ S. den Überblick unter https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=EWvX0Ufl (letzter Zugriff am 10.08.2018).

³⁶ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992 (SächsGVBl. S. 243), geändert durch das Gesetz vom 11.07.2013 (SächsGVBl. S. 502).

„Jede Person hat das Recht auf Auskunft über die Daten, welche die natürliche Umwelt in ihrem Lebensraum betreffen, soweit sie durch das Land erhoben oder gespeichert worden sind und soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange der Allgemeinheit entgegenstehen.“³⁷

Insbesondere von *Bernhard Wegener* wird vertreten, dass sich ein Grundrecht auf Informationszugang aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG

„Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“

herleiten ließe. Seine Auffassung ist so zu interpretieren, dass „das grund- oder menschenrechtliche Verständnis der Informationszugangsfreiheit“ geboten ist, um diesem in der häufig erforderlichen Abwägung des Informationszugangs mit gegenläufigen Belangen eine adäquate, d.h. stärkere Stellung zu verschaffen.³⁸ Legt man diese Auffassung zugrunde, wäre es nicht zutreffend, von der „Gewährung“ des Zugangs zu sprechen,³⁹ denn dies würde dem Charakter des Anspruchs nicht gerecht.

Die Rechtsprechung und auch die Kommentarliteratur sehen dagegen kein allgemeines, aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitetes Grundrecht auf Zugang zu behördlichen Informationen. Die hierauf gestützte Informationsfreiheit sei „ein staatsgerichtetes Abwehrrecht und“ enthalte „eine objektivrechtliche Komponente“. ⁴⁰ Es bestehe grundsätzlich kein Anspruch auf die Verschaffung von Informationen und auch kein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle. Allerdings umfasse

„das Grundrecht aus Art. 5 I 1 GG ... ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert.“⁴¹

Dies bedeutet, dass dann, wenn etwa ein Anspruch aus dem UIG gegeben wäre und der Informationszugang verweigert würde, dieses Zugangsrecht auch von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst wäre. Für das IFG hat das BVerfG dies 2017 nochmals klargestellt.

„Wenn § 1 Abs. 1 IFG den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruch auf Zugangsverschaffung zu den begehrten Informationen deckt, steht dieser Informationszugang unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG. Sofern sich nach fachgerichtlicher Auslegung ergibt, dass vom Grundsatz her ein Aktenzugang nach § 1 Abs. 1 IFG eröffnet ist, bedarf es für die weiteren Voraussetzungen und Maßgaben des entsprechenden Anspruchs einer Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes im Lichte der grundrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG.“⁴²

Dennoch lässt sich auch daraus kein unmittelbarer grundrechtlicher Anspruch auf Informationszugang ableiten. Vergleichbares gilt für das Informationsrecht der Presse, das nach der Rechtsprechung auch nicht grundrechtlich begründet und damit unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gestützt werden kann.⁴³

³⁷ Vgl. *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 379.

³⁸ *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 610, 615; *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 480 ff.; *Wegener*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Geis/Umbach (Hrsg.), Planung-Steuerung-Kontrolle – FS Bartlspurger, 2006, 165 ff.; s. auch: *Pernice*, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Transparenz staatlichen Handelns, Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2013, 17 (27 ff.); *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 123; *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 33.

³⁹ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 20.

⁴⁰ *Schemmer*, GG Art. 5 Rn. 32, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 37. Ed. 15.05.2018.

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 24.01.2001 – 1 BvR 2623/95, 622/99, Leitsatz 2, beck-online.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 20.06.2017 – 1 BvR 1978/13, BeckRS 2017, 116390, Rz. 33, beck-online.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 20.07.1988 – 1 BvR 155/85, NJW 1989, 382.

Ebenso wird eine verfassungsrechtliche Pflicht, Informationsfreiheitsgesetze zu erlassen, abgelehnt.⁴⁴ Nach dieser Auffassung ergibt sich auch keine entsprechende Pflicht, ein UIG zu erlassen. Wohl aber besteht eine solche Pflicht völkerrechtlich aufgrund der von der Bundesrepublik am 15. Januar 2007 ratifizierten Aarhus-Konvention⁴⁵ sowie unionsrechtlich gemäß der Pflicht zur Umsetzung in nationales Recht nach Art. 288 Abs. 3 AEUV aus der UIRL.

Damit bleibt die Frage, ob sich eine Freiheit auf Informationszugang aus deutschem Verfassungsrecht ableiten lässt, umstritten und nicht abschließend geklärt. Angesichts dessen, dass im Unionsrecht in der Grundrechtecharta in Art. 42 EU-GRCh wie auch in der EMRK entsprechende Grundrechte verankert sind, erscheint die bislang wohl als herrschend zu bezeichnende Interpretation entwicklungsbedürftig. Wie § 1 UIG betont, geht es um den „freien“ Zugang zu Umweltinformationen. Dahinter steht das Verständnis des Zugangsanspruchs als Freiheitsrecht, wie dies auch im Begriff der „Informationsfreiheit“ zum Ausdruck kommt. Hinter dem Anspruch steht daher nach einem zutreffenden weitergehenden Verständnis ein Grundrecht auf Informationszugang. Ein solches ist z. B. verankert in Art. 34 der Sächsischen Landesverfassung:⁴⁶

*„Jede Person hat das **Recht auf Auskunft über die Daten, welche die natürliche Umwelt in ihrem Lebensraum betreffen**, soweit sie durch das Land erhoben oder gespeichert worden sind und soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange der Allgemeinheit entgegenstehen“.*

Vor dem Hintergrund der globalen Digitalisierung und ihrer Chancen, aber auch ihrer Bedrohungen,⁴⁷ wächst die Unterstützung für ein solches Grundrecht. So wird der freie Informationszugang in der Forderung nach einer „Charta der digitalen Grundrechte der Europäischen Union“ hervorgehoben. In dem von einer Gruppe von Bürgern zur Diskussion gestellten Entwurf heißt es unter Art. 10 (Freier Zugang):

*„(1) Jeder Mensch hat das Recht auf **freien und gleichen Zugang zu Kommunikations- und Informationsdiensten**, ohne dafür auf grundlegende Rechte verzichten zu müssen.*

*(2) Dieser Zugang ist **flächendeckend, angemessen und ausreichend** zu gewährleisten.*

*(3) Jeder Mensch hat das Recht auf eine **nicht-personalisierte Nutzung digitaler Angebote**. Einschränkungen dürfen nur auf gesetzlicher Grundlage stattfinden.“⁴⁸*

2.1.1.2.7 Beschaffungspflicht

§ 1 UIG richtet sich auf den Zugang zu Umweltinformationen, nicht aber auf die Beschaffung nicht vorhandener Daten durch Messungen o.ä. Verfügt die informationspflichtige Stelle nicht über die begehrte Information, besteht kein Anspruch auf dessen Beschaffung.⁴⁹ Dies ergibt sich bereits aus der Formulierung in § 1 Abs. 1 UIG

„Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen“,

noch deutlicher aber aus § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG

⁴⁴ Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984, 985.

⁴⁵ S. das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. 06. 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 09.12.2006 (BGBl. 2006 II S. 1251).

⁴⁶ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992 (SächsGVBl. S. 243), geändert durch das Gesetz vom 11.07.2013 (SächsGVBl. S. 502).

⁴⁷ Dazu neben vielen anderen: Dreier/Fischer/van Raay/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Informationen der Öffentlichen Hand – Zugang und Nutzung, 2016, mit Anmerkung Wiemers, GewArch 2016, 320.

⁴⁸ S. <https://digitalcharta.eu/art-10-freier-zugang/> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁴⁹ Schomerus/Tolkmitt, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119, 1124, Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 1 Rn. 21; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 381.

„über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Absatz 1 verfügt“.

Das BVerfG hat dies auch für den Bereich des IFG festgestellt:

*„Aus dem Informationsfreiheitsgesetz ergibt sich, dass es **keinen allgemeinen Beschaffungsanspruch** von Akten begründet, die nicht in den Bestand der Behörden gelangt sind; ungeklärt ist indes, ob das auch für die Frage der Wiederbeschaffung von Akten gilt, die bei der Behörde angefallen waren und dann in den Gewahrsam Privater gelangt sind.“⁵⁰*

Damit erscheint die Frage, ob die informationspflichtigen Stellen auf Antrag zur Beschaffung von Informationen durch Ermittlung von Daten, Einholen von Auskünften bei anderen Stellen etc. verpflichtet sind, nach geltendem Recht geklärt. Die weitergehende rechtspolitische Frage, ob ein solcher Anspruch zur Gewährleistung einer umfassenden Informationsfreiheit gefordert werden sollte, wurde soweit erkennbar in der Literatur bislang nicht diskutiert. Dabei legt Art. 5 der Aarhus-Konvention über die Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt in seinem Absatz 1a) die Annahme einer Beschaffungspflicht durchaus nahe, wenn gefordert wird, dass jede Vertragspartei sicherstellt, dass

„Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und daß sie diese Informationen aktualisieren...“

Insoweit ist jedoch zwischen einer Pflicht, begehrte Informationen auf Antrag zu beschaffen, und einer allgemeinen Pflicht, aktuelle Informationen vorzuhalten, zu unterscheiden. Art. 5 Abs. 1a) der Aarhus-Konvention meint eher den letztgenannten Fall.⁵¹

Das UIG sieht in § 4 Abs. 3 zwar eine Regelung für solche Fälle vor, in denen die informationspflichtige Stelle zwar nicht über die begehrten Daten verfügt, ihr aber bekannt ist, bei welcher anderen Stelle sich diese Daten befinden:

„Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die antragstellende Person hierüber“.

Dies betrifft aber nicht die aktive Beschaffung von Informationen. Auch § 7 UIG mit der Verpflichtung zur Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen betrifft nur die vorhandenen Daten, keine Beschaffungspflicht.

Ein umfassendes, unbeschränktes Informationsbeschaffungsrecht wäre sicher nicht mit der notwendigen Funktionsfähigkeit der Behörden und sonstigen informationspflichtigen Stellen vereinbar. Allerdings kann eine grundsätzliche, sich aus der Aarhus-Konvention, aber dem Grundgedanken nach auch aus der Unterstützungspflicht in § 7 UIG ergebende allgemeine Pflicht zur Vorhaltung aktueller Informationen konstatiert werden. Diese ist nicht nur im Hinblick auf die passive Informationserteilung auf Antrag nach § 3 UIG, sondern noch mehr für die aktive Information der Öffentlichkeit nach § 10 UIG von Bedeutung. Die Justitiabilität einer auf diese allgemeinen Normen gestützten Vorhaltepflcht stellt sich dagegen problematisch dar. Es dürfte schwer zu unterscheiden sein, welche Daten zum Pflichtbestand einer informationspflichtigen Stelle gehören, und welche lediglich freiwillig vorgehalten werden. Insofern bedürfte es speziellerer Normen. Für die Bundesverwaltung ergeben sich Aufbewahrungspflichten etwa aus §§ 18 und 19 RegR:⁵²

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 20.06.2017 – 1 BvR 1978/13, BeckRS 2017, 116390, beck-online, redaktioneller Leitsatz.

⁵¹ Näher dazu unten unter 2.1.1.2.7.

⁵² Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR) vom 11.07.2001 (GMBI S. 471).

„§ 18 RegR Aufbewahren

(1) Abschließend bearbeitetes Schriftgut ist bis zur Aussonderung (§§ 20 bis 22) vollständig im Aktenbestand aufzubewahren, vor einem unbefugten Zugriff zu sichern und vor Beschädigung und Verfall zu schützen. Bei elektronisch gespeichertem Schriftgut sind die Vollständigkeit, Integrität, Authentizität und Lesbarkeit durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten.

(2) Die Abbildung von abgelegtem Schriftgut auf einem anderen Informationsträger ist nach einheitlichen Richtlinien des Bundes durchzuführen. Das Ausgangsmaterial ist dem Bundesarchiv nach § 2 Bundesarchivgesetz anzubieten.

(3) Elektronisch gespeichertes Schriftgut bedarf der laufenden Pflege und muss jeweils rechtzeitig ohne inhaltliche Veränderung auf Formate und Datenträger übertragen werden, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.

§ 19 RegR Aufbewahrungsfrist

(1) Nach Abschluss der Bearbeitung sind für das Schriftgut Aufbewahrungsfristen festzulegen und in einem Aussonderungskatalog bzw. der Aktendatei festzuschreiben. Aufbewahrungsfristen von mehr als 30 Jahren sind auf Ausnahmefälle zu beschränken.

(2) Einzelheiten regeln die Anlagen 5 und 6.“

Daerüber hinaus bestehen archivrechtliche Pflichten, so zur Anbietung und Abgabe von Unterlagen nach § 5 BArchG.⁵³

Zu diskutieren wäre, ob in Fällen, in denen die Behörden wie beschrieben zur Vorhaltung der gewünschten Informationen verpflichtet wären, diese Pflicht aber verletzen, ein ergänzender Beschaffungsanspruch eingeführt werden könnte. De lege lata wäre es nämlich denkbar, dass informationspflichtige Stellen, ob bewusst oder unbewusst, pflichtgemäß vorzuhaltende Daten nicht besitzen und sich damit einem möglichen Informationsanspruch entziehen. Das UIG könnte in dieser Richtung ergänzt werden.

2.1.1.3 Zwischenergebnis zu § 1 Abs. 1 UIG

§ 1 Abs. 1 UIG wirft keine grundlegenden Rechtsprobleme auf, die eine Änderung der Zielbestimmung zwingend erforderlich machen würden. Die grundsätzliche Legitimation eines voraussetzungslosen Informationsfreiheitsanspruchs wird ernsthaft nicht mehr angezweifelt. Die offene Frage nach der Grundrechtsqualität dieses Rechts ist kein eigentliches Problem des UIG, sondern auf der verfassungsrechtlichen Ebene anzusiedeln. Eine Ausweitung auf eine unter bestimmten Voraussetzungen zu erwägende Informationsbeschaffungspflicht wäre gesetzgebungstechnisch nicht im Rahmen der Zweckbestimmung, sondern eher bei den Anspruchsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 UIG zu regeln. Die zumindest bei der alleinigen Lektüre des UIG bestehende Unklarheit, ob auch die Weiterverwendung der Informationen vom Zweck des UIG erfasst ist, könnte allerdings durch eine eindeutiger Formulierung des § 1 Abs. 1 UIG aufgelöst werden. Auch kann man einräumen, dass die Regelung in ihrer Formulierung nicht geglückt ist, weil der eigentliche materielle Hauptzweck des Gesetzes nicht nur in der Rahmensetzung für den freien Zugang zu Umweltinformationen und ihre Verbreitung liegt, sondern darin, die Informationsfreiheit im Umweltrecht materiell zu garantieren. Diese mangelnde Substantiiertheit der Zweckbestimmung ist aber angesichts der eindeutigen Zielbestimmungen der UIRL und der Aarhus-Konvention unschädlich. Im Übrigen ist die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, insbesondere des BVerwG, klar und hilfreich, die § 1 Abs. 1 UIG einen eindeutig materiellen Gehalt zubilligt.

⁵³ Bundesarchivgesetz vom 10.03.2017 (BGBl. I S. 410), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 04.12.2018 (BGBl. I S. 2257).

2.1.2 Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 Abs. 2 UIG)

2.1.2.1 Beschreibung der Regelung

Nach § 1 Abs. 2 UIG gilt

„dieses Gesetz ... für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.“

Nach einer vorherigen, bis zum 13.02.2005 geltenden Regelung des Anwendungsbereichs in § 2 UIG a. F. galt das Gesetz auch für Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände.⁵⁴ Mit dem UIG des Bundes sollte danach der Anwendungsbereich umfassend und einheitlich bestimmt werden.⁵⁵ Nach streitigen Diskussionen über die Gesetzgebungskompetenz entschied sich der Gesetzgeber bei der Neufassung des UIG 2005, den Anwendungsbereich auf den Bereich der Bundesverwaltung zu beschränken.⁵⁶ Daher gilt das UIG nicht (mehr) für Behörden des Landes und der Kommunen. Auch wenn etwa Landesbehörden Bundesgesetze ausführen, ist für Anträge auf Zugang zu Informationen hierüber das jeweilige Landes-UIG anzuwenden.⁵⁷

§ 1 Abs. 2 erstreckt den Anwendungsbereich auf informationspflichtige Stellen und steht damit in engem Zusammenhang mit der Definition der informationspflichtigen Stellen in § 2 Abs. 1 und 2 UIG.⁵⁸ Gemäß § 1 Abs. 2 UIG werden alle Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung einschließlich der obersten Bundesbehörden, der selbständigen Bundesoberbehörden und der bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden vom Gesetz erfasst.⁵⁹ Ebenso fallen die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten sowie die bundesunmittelbaren Stiftungen des öffentlichen Rechts darunter.⁶⁰ Dies gilt auch für die informationspflichtigen Stellen des privaten Rechts im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.⁶¹

2.1.2.2 Rechtsfragen

2.1.2.2.1 Gesetzgebungskompetenz

Für das bis zum 13.02.2005 geltende UIG a. F. wurde die Gesetzgebungskompetenz auf eine Annexkompetenz zu den umweltschutzrechtlichen Materien gestützt.⁶² Trotz z. T. kritischer Auffassungen in der Literatur⁶³ wurde ein Konflikt mit den Landesgesetzgebungskompetenzen beim Erlass des UIG 1994 noch nicht gesehen:

*„Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder werden durch das Umweltinformationsgesetz nicht berührt. Es tritt **keine Kollision mit den den Landesgesetzgebern zur Regelung vorbehaltenen Materien ein.**“⁶⁴*

⁵⁴ Umweltinformationsgesetz vom 08.07.1994, BGBl. I S. 1490 i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl. I S. 2218.

⁵⁵ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 2 Rn. 1.

⁵⁶ S. BT-Drs. 15/3406, S. 12; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, Vorb. Rn. 61; näher zur Gesetzgebungskompetenz für das UIG unten unter 2.1.2.2.1.

⁵⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 22.

⁵⁸ Zu entsprechenden Rechtsfragen s. unten unter 2.2.2.

⁵⁹ Karg, UIG § 1 Rn. 32, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017.

⁶⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 19.

⁶¹ Dazu näher unten unter 2.2.2.2.

⁶² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 61.

⁶³ Scherzberg, Der freie Zugang zu Informationen über die Umwelt. Rechtsfragen der Richtlinie 90/313/EWG, UPR 1992, 48, 52; Wegener, Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, IUR 1992, 211, 213; s. auch: Burkholz, Zur Gesetzgebungskompetenz für ein Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 124 ff.

⁶⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BT-Drs. 12/7138 vom 23.03.1994.

Unter anderem wegen der strengeren Auslegung zur Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse in dem zwischenzeitlich neugefassten Art. 72 Abs. 2 GG⁶⁵ hat sich der Bundesgesetzgeber bei der Neufassung des UIG 2005 auf den Bereich der Bundesverwaltung beschränkt:⁶⁶

*„Die Neufassung des UIG regelt **ausschließlich den Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes**. Die Zugangsregelungen unterliegen somit der alleinigen Gesetzgebung des Bundes.“⁶⁷*

Soweit es um die Verfahrensregelungen des UIG geht, wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus einer Annexkompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens für Bundesbehörden aus Art. 70 und 71 i. V. m. Art. 86 ff. GG abgeleitet.⁶⁸

Mit dem „Rückzug“ des Bundesgesetzgebers bei der Neufassung des UIG 2005 mussten die Länder eigene Umweltinformationsgesetze erlassen, weil andernfalls keine vollständige Umsetzung der UIRL und der Aarhus-Konvention in deutsches Recht erfolgt wäre. Dies hatte allerdings negative Folgen für die Übersichtlichkeit, Anwenderfreundlichkeit und auch Einheitlichkeit des nationalen Umweltinformationsrechts. Die ohnehin schon bestehende Zersplitterung des Informationsfreiheitsrechts mit seinen diversen zugangsgewährenden Gesetzen wurde dadurch noch verstärkt.⁶⁹

Eine rechtswissenschaftliche Diskussion über die Frage, ob ein bundeseinheitliches, auch die informationspflichtigen Stellen der Länder erfassendes UIG verfassungskonform wäre, findet zurzeit nicht statt. Dies ist angesichts der strengeren Auslegung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG durch das Altenpflge-Urteil des BVerfG nachvollziehbar:

*„aa) Das Erfordernis der **"Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse"** ist nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.*

*bb) Die **"Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit"** betrifft unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine **Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen** darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.*

*cc) Die **"Wahrung der Wirtschaftseinheit"** liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn **Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft** mit sich bringen.“⁷⁰*

⁶⁵ S. insbesondere: BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01, NJW 2003, 41.

⁶⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 61.

⁶⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 12.

⁶⁸ Kloepfer, Informationsrecht, 2002, § 10 Rn. 124; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 61.

⁶⁹ Dazu: Schomerus/Tollmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985.

⁷⁰ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01, NJW 2003, 41, Leitsatz 2.

Die durch die insgesamt 17 Umweltinformationsgesetze bewirkte Rechtszersplitterung im Umweltinformationsrecht⁷¹ wird wohl im Sinne des Altenpflege-Urteils als nicht so problematisch angenommen werden können, dass sie nicht mehr hinnehmbar ist.

Anders könnte dies zu beurteilen sein, wenn man die Stellung des UIG im System des Informationsfreiheitsrechts und die gesamte Rechtslandschaft des Informationsfreiheitsrechts betrachtet. Zu den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder treten dann die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und von 12 Ländern, ein Verbraucherinformationsgesetz des Bundes, das Geodatenzugangsgesetz, das Stasi-Unterlagengesetz und noch weitere Gesetze hinzu.⁷² Insgesamt ergibt sich dann eine Zahl von mindestens über 30 Gesetzen des Bundes und der Länder. Für Informationssuchende kann hierdurch der Eindruck einer Zerfaserung hervorgerufen werden⁷³. Wenn so viele Gesetze für den Zugang zu Informationen gelten, kann es potentiellen Antragstellern schwerfallen, das jeweils für ihren Einzelfall anzuwendende Gesetz zu ermitteln. Ein übergreifendes Informationszugangsgesetz könnte daher anwenderfreundlicher sein.⁷⁴ Ansätze für ein alle Zugangsgesetze umfassendes Informationsgesetzbuch (IGB), die etwa bis 2005 ernsthaft diskutiert wurden,⁷⁵ sind seitdem zum großen Teil verstummt. Der Entwurf eines „*Gesetzes zu Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformationen – Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz*“ der SPD-Fraktion von 2013 wurde abgelehnt.⁷⁶ Bernhard Wegener beklagt nach wie vor die „*Parallelexistenz der Informationszugangsrechte*“:

*„Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, die Umweltinformationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, das Verbraucherinformationsgesetz und zahlreiche spezialgesetzliche Detailregelungen zu Informationszugangsansprüchen sowie schließlich die allgemeinen verwaltungsverfahrensgesetzlichen Regelungen zum Akteneinsichtsrecht bringen inhaltlich zwar vielfach gleiche oder zumindest ähnliche Ansprüche zum Ausdruck. Ihre **Parallelexistenz** ist aber eben deshalb regelmäßig wenig notwendig und rechtspraktisch beklagenswert... Soweit sie nicht durch die verschiedenen Kompetenzebenen zwingend vorgegeben sind, sollten sie durch **einheitliche Kodifikationen** ersetzt werden.... Die Kodifikationen könnten vor allem dazu beitragen, für die Zukunft das Entstehen weiterer fachbereichsspezifischer Informationsfreiheitsrechte zu verhindern.“⁷⁷*

Es würde sich lohnen, vor dem Hintergrund der gesamten Gesetzeslage und mittlerweile stattfindender Evaluationen dieser verschiedenen Gesetze erneut über ein einheitliches Informationsgesetzbuch des Bundes nachzudenken, wobei allerdings die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund

⁷¹ Weiterführend Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 66 ff.

⁷² Vgl. Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985.

⁷³ Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 380.

⁷⁴ So Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985, 994.

⁷⁵ Dazu Sydow, Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, 481; Klopfer, Informationsgesetzbuch - Zukunftsvision?, K&R 1999, 241; Klopfer/von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277; Lutterbeck, Globalisierung des Rechts – am Beginn einer neuen Rechtskultur?, CR 2000, 52; Prommer/Rossi, Das neue Verbraucherinformationsgesetz, GewArch 2013, 97; Calliess/Jaecks/Müller, Konvergenz der Medien - Datenschutz im Internet, K&R 2000, 185; Pitschas, Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlaß, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen?, Deutscher Juristentag 62, 1998, M9-74.

⁷⁶ Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, BT-Drucks. 17/13467 vom 14.05.2013.

⁷⁷ Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 611.

und Länder zu beachten wäre.⁷⁸ Dass ein solches „IGB“, jedenfalls was den Bereich der Umweltinformationen angeht, nicht hinter den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben zurückbleiben dürfte, versteht sich von selbst.⁷⁹

2.1.2.2.2 Keine Beschränkung auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit

Durch die Verwaltungsgerichte wurde bisher uneinheitlich entschieden, ob der Anwendungsbereich der jeweiligen Landes-Umweltinformations- bzw. Transparenzgesetze auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit beschränkt ist oder darüber hinausgeht. So hatte das VG Trier zum rheinland-pfälzischen Transparenzgesetz im Sinne eines engen Anwendungsbereichs entschieden:

*„Durch den Zusatz **„Verwaltungstätigkeiten“** hat der Landesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Behörde inhaltlich eine im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgabe wahrgenommen haben muss. Das Landestransparenzgesetz macht deutlich, dass auch Behörden nicht hinsichtlich sämtlicher Aktivitäten dem Landestransparenzgesetz unterworfen sind. Ausgenommen müssen jedenfalls solche Vorgänge sein, bei denen eine Gemeinde in gleicher Weise wie eine Privatperson von ihren Eigentümerrechten Gebrauch macht, ohne dadurch unmittelbar Verwaltungsaufgaben wie etwa Daseinsvorsorge wahrzunehmen.“⁸⁰*

Nach dem VG Schleswig werden dagegen Informationen, die privatrechtliches Handeln einer Behörde bzw. eines Hoheitsträgers betreffen, von den Regelungen des IZG-SH abgedeckt.⁸¹ Das VG Mainz hatte wiederum in einem Rechtsstreit über den Zugang zu Forschungsmittelanträgen eine engere Auslegung des Anwendungsbereichs favorisiert.⁸² Das OVG Koblenz sieht in Abänderung des vorgenannten Urteils des VG Trier auch fiskalische Tätigkeiten vom Landestransparenzgesetz erfasst:

*„Eine Gemeinde ist auch dann transparenzpflichtige Stelle im Sinne des Landestransparenzgesetzes, wenn sie im Rahmen ihrer **fiskalischen Tätigkeit** einen Vertrag über die Nutzung gemeindlicher Grundstücke im Außenbereich für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen mit einem privaten Betreiber abschließt.“⁸³*

Auch wenn diese Frage nicht für das UIG des Bundes behandelt wurde, ist sie doch auch insoweit genauso zu beantworten.⁸⁴ Für das UIG ist ebenfalls eindeutig, dass sowohl die öffentlich-rechtliche wie auch die privatrechtliche Tätigkeit von Verwaltungsbehörden darunterfallen. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit im Sinne des VwVfG handelt.⁸⁵ Vielmehr ist in weiter Auslegung des Anwendungsbereichs des UIG entscheidend, ob Umweltinformationen bei den informationspflichtigen öffentlichen wie privaten Stellen vorhanden sind.

2.1.2.2.3 Erfassung der privaten informationspflichtigen Stellen

Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 UIG gilt das Gesetz nur

„für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts“.

⁷⁸ Vgl. auch Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 380.

⁷⁹ Vgl. Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 611.

⁸⁰ VG Trier, Urteil vom 22.02.2016 – 6 K 2390/15.TR, juris, Leitsatz.

⁸¹ VG Schleswig, Teilurteil vom 29.09.2017 – 12 A 79/13, juris, Leitsatz 2.

⁸² VG Mainz, Urteil vom 11.05.2016 – 3 K 636/15.MZ, juris.

⁸³ OVG Koblenz, Urteil vom 28.09.2016 – 8 A 10342/16, juris, Leitsatz 1.

⁸⁴ S. auch: Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 383.

⁸⁵ Vgl. zum IFG: BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 – 7 C 3.11, Rn. 14 ff.

Davon sind aber informationspflichtige Stellen des privaten Rechts, jedenfalls soweit sie keine vom Bund beliebigen Privatpersonen sind, nicht erfasst. Es handelt sich hier wohl um ein Versehen des Gesetzgebers, der diese Bestimmung erst später im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt hatte.⁸⁶ Praktisch nachteilige Konsequenzen ergeben sich daraus nicht, denn die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG nennt ausdrücklich die natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, die unter den dort bestimmten Voraussetzungen informationspflichtige Stellen sind. Im Übrigen verlangt Art. 2 Nr. 2 UIRL mit der Definition des Behördenbegriffs eine den Wortlaut des § 1 Abs. 2 UIG ergänzende, unionsrechtskonforme Auslegung, die die privaten informationspflichtigen Stellen in den Anwendungsbereich einschließt.

2.1.2.3 Zwischenergebnis zu § 1 Abs. 2 UIG

Trotz der ungenauen, die privaten informationspflichtigen Stellen nicht ausdrücklich erfassenden Formulierung des Anwendungsbereichs des UIG werden zurzeit keine wesentlichen Rechtsfragen diskutiert. Auch die Rechtsprechung hat bzgl. des Anwendungsbereichs keine schwerwiegenden Probleme gesehen. De lege ferenda ist aber diskussionswürdig, ob im Rahmen unter Beachtung der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen eine Vereinheitlichung erreicht werden kann.

2.2 Begriffsbestimmungen (§ 2 UIG)

2.2.1 Vorbemerkungen

Die Begriffsbestimmungen des § 2 UIG stehen in engem Zusammenhang mit der Regelung des Anwendungsbereichs in § 1 Abs. 2 UIG, denn die genaue Normierung des personellen und materiellen Anwendungsbereichs wird erst durch die Definitionen der informationspflichtigen Stellen und der Umweltinformationen vorgenommen.⁸⁷ Insbesondere für diese Begriffsbestimmungen gilt der Grundsatz der weiten Auslegung der den Informationsanspruch eröffnenden Tatbestandsmerkmale.⁸⁸ Unionsrechtlich ist diese weite Auslegung auch aus dem Gesichtspunkt des *effet utile* geboten.⁸⁹ Die Begriffsbestimmungen bieten neben den Ausnahmetatbeständen der §§ 8 und 9 UIG den häufigsten Stoff für rechtliche bzw. gerichtliche Streitigkeiten.⁹⁰

Die vier Absätze des § 2 UIG sind nicht gleichgewichtig. Während der Begriff der Umweltinformationen in einem Absatz 3 geregelt wird, steht die Grunddefinition der informationspflichtigen Stellen in Absatz 1. Absatz 2 enthält mit der Bestimmung zur Kontrolle über informationspflichtige Personen des Privatrechts lediglich eine Ergänzung zu Absatz 1 Nr. 2. Absatz 4 enthält dann wieder eigenständige Definitionen der Begriffe des Verfügens über Umweltinformationen sowie des Bereithaltens. Insoweit erscheint die Struktur der Absätze des § 2 UIG nicht ganz ausgewogen.

⁸⁶ So jedenfalls: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 21; s. auch: *Götze*, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 244.

⁸⁷ Vgl.: *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 1-2, sowie 4; auch: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 1.

⁸⁸ Dazu s. auch oben unter 2.1.1.2.3; ausdrücklich für den Begriff der Umweltinformationen *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 7; sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.05.2012 – OVG 12 S 12/12, NVwZ 2012, 979, 980; EuGH, Entscheidung vom 12.06.2003 – C-316/01, BeckRS 2004, 76295, beck-online (Glawischnig); BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 – 7 C 21–98, NVwZ 1999, 1220, 1221; EuGH, Urteil vom 17.06.1998 – C-321/96, NVwZ 1998, 945, 946.

⁸⁹ Vgl. bereits: *Ekardt*, Europarechtliche und praktische Probleme des Umweltinformationsgesetzes, NJ 1997, 175.

⁹⁰ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 2.

2.2.2 Informationspflichtige Stellen (§ 2 Abs. 1 und 2 UIG)

Zu den informationspflichtigen Stellen gehören gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UIG staatliche informationspflichtige Stellen sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, wenn diese die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 Abs. 2 UIG vorliegenden Voraussetzungen erfüllen.

2.2.2.1 Stellen der öffentlichen Verwaltung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG)

2.2.2.1.1 Beschreibung der Regelung

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG sind die anspruchspflichtigen informationspflichtigen Stellen

„die Regierung und andere informationspflichtige Stellen der öffentlichen Verwaltung.“

Anders als in der UIRL und in dem bis 2005 geltenden UIG a.F. wird der Begriff der Behörde nicht mehr verwendet.⁹¹ Dennoch wird der Behördenbegriff nach § 1 Abs. 4 VwVfG

„jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“

nach wie vor als maßgeblich zugrunde gelegt.⁹² Neben der Regierung sind damit Stellen der öffentlichen Verwaltung

*„alle vom Wechsel der in ihnen tätigen Personen unabhängigen, mit hinreichender organisatorischer Selbstständigkeit ausgestatteten Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, d.h. zum Handeln mit Außenwirkung in eigener Zuständigkeit und im eigenen Namen übertragen sind“.*⁹³

Für das Vorliegen einer öffentlichen Stelle ist dabei maßgeblich,

*„ob sie Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne wahrnimmt“.*⁹⁴

Damit umfasst § 2 Abs. 1 UIG alle Behörden des Bundes, unabhängig davon, auf welcher Ebene sie angesiedelt sind. Gleiches gilt für Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes.⁹⁵

Wie oben beschrieben gehört zu den Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung in diesem Sinne auch das fiskalische Handeln von Behörden.⁹⁶ Das Gesetz gilt für sämtliche Behörden des Bundes, nicht nur für solche der Umweltverwaltung.⁹⁷ Nach h. M. fallen auch die Beliehenen darunter.

Näheres zu den Beliehenen findet sich unten unter 2.1.2.2.2.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG gelten

„Gremien, die diese Stellen beraten, ... als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft“:

Unionsrechtlicher Hintergrund dieser Regelung ist Art. 2 Nr. 2a UIRL, nach dem unter den Behördenbegriff zwingend auch öffentliche beratende Gremien zu fassen sind.⁹⁸ Hierzu werden z. B. beratende

⁹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 4.

⁹² Vgl.: Fluck/Theuer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, § 2 UIG Rn. 63 f.

⁹³ BVerwG, Urteil vom 20.07.1984 – 7 C 28.83, juris.

⁹⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017.

⁹⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 5.

⁹⁶ S. oben unter 2.1.2.2.2.

⁹⁷ Schomerus, Informationsansprüche nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 100.

⁹⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 18.

Beiräte oder Ausschüsse gezählt, die von der Stelle berufen und mit einem gesetzlichen Beratungsauftrag ausgestattet sind.⁹⁹ Die Gremien werden damit Teil der informationspflichtigen Stelle, durch die sie berufen werden. Damit werden sie keine eigenständige informationspflichtige Stelle, aber bei ihnen vorhandene Umweltinformationen unterfallen dem Zugangsanspruch nach dem UIG. Wer dann als Anspruchsverpflichteter die Information erteilt, hängt vom Innenverhältnis zwischen Gremium und berufender Stelle ab.

Näheres zu den Gremien findet sich unten unter 2.2.2.1.2.3.

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 UIG enthält eine Ausnahme, nach der

- „a) die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, und
- b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen“

nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehören. Hierbei kommt es nicht auf die formal organspezifische, sondern auf die materiell aufgabenspezifische Tätigkeit der aufgeführten Stellen an.¹⁰⁰ Daher ist eine funktionale Betrachtung anzustellen.¹⁰¹ Die Regelung schützt die legislative und judikative Tätigkeit. Es soll vermieden werden, dass das System der staatlichen Gewaltenteilung durch Informationspflichten während laufender Gesetzgebungs- und Gerichtsverfahren gestört wird.¹⁰² Als Ausnahmebestimmung ist die Regelung eng auszulegen.¹⁰³ Maßgeblich für die Auslegung der Bereichsausnahme zum Gesetzgebungsverfahren war die sog. Flachglas-Torgau-Entscheidung des EuGH von 2012.¹⁰⁴

Näheres zur gesetzestvorbereitenden Tätigkeit durch Bundesministerien findet sich unten unter 2.2.2.1.2.4.

Welche Stellen des Bundes genau unter die Informationspflicht nach dem UIG fallen, ist nicht geregelt. Die staatlichen informationspflichtigen Stellen sind aber über die Webseite „*bund.de*“ gut bestimmbar.

Näheres zu den informationspflichtigen Stellen des Bundes findet sich im Folgenden unter 2.2.2.1.2.1 ff.

Ein Eintrag in diesem Verzeichnis ist aber nicht gleichbedeutend mit dem Status einer informationspflichtigen Stelle.¹⁰⁵

2.2.2.1.2 Rechtsfragen

2.2.2.1.2.1 Regierung als informationspflichtige Stelle

Durch das Wort „*andere*“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG wird zwar vom Wortlaut her deutlich gemacht, dass die Regierung – hier gemeint die Bundesregierung – zu den Stellen der öffentlichen Verwaltung gezählt wird.¹⁰⁶ Jedoch wird die Regierungstätigkeit regelmäßig nicht als Verwaltungsaufgabe angesehen.¹⁰⁷ Dies hat auch das BVerwG einer Entscheidung zum IFG zugrunde gelegt:

⁹⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 19.

¹⁰⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 10.02.2017, UIG § 2 Rn. 25; s. auch: Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 28.

¹⁰¹ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

¹⁰² Vgl.: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 26.

¹⁰³ Much, Der Zugang zu Umweltinformationen nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-204/09, ZUR 2012, 288, 290.

¹⁰⁴ EuGH, Urteil vom 14.02.2012 – C-204/09, EuZW 2012, 459.

¹⁰⁵ S. http://www.service.bund.de/Content/DE/Service/Ueber-service-bundde/ueber-service-bundde_node.html;jsessionid=AFA67306BC4E50E7029A743EE7AE8510.2_cid288 (letzter Zugriff am 10.08.2018).

¹⁰⁶ Vgl.: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 16.

¹⁰⁷ S. etwa: Ronellenfitsch, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 37. Ed. 01.07.2017, VwVfG § 1 Rn. 11; s. auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 5.

*„Der Bereich der Verwaltung fällt demgegenüber enger aus, wenn ... innerhalb der Exekutive die typischerweise gesetzgebundene Verwaltung **von der Aufgabe der Regierung unterschieden** wird, die Anteil an der Staatsleitung hat und in den allein von der Verfassung gesetzten rechtlichen Grenzen Ziele und Zwecke des staatlichen Handelns vorgibt....“¹⁰⁸*

Dann ist die Formulierung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG verfehlt, weil das Wort „andere“ den Schluss erzwingt, dass es sich bei der Regierung um einen Teil der Verwaltung handle. Dies ist nachvollziehbar, wird doch die Formulierung des Art. 2 Nr. 2a UIRL aufgenommen:

„2. „Behörde“

a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,...“

Der unionsrechtliche Behördenbegriff stimmt jedoch nicht mit dem engeren deutschen Begriffsverständnis überein.

Dies zieht keine materiell-rechtlichen Konsequenzen nach sich, denn der Zweck dieser Regelung wird erfüllt: es wird klargestellt, dass die (Bundes-)Regierung wie die Verwaltung des Bundes informationspflichtige Stellen im Sinne des UIG sind. Es besteht insoweit keine Bereichsausnahme, um den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu sichern. Dieser Schutz wird durch die Ausnahmebestimmungen in § 8 UIG, insbesondere durch § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG (Vertraulichkeit der Beratungen) gewährleistet.¹⁰⁹

Näheres zum Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung findet sich unten unter 2.9.2.7.

Im Übrigen würde eine Bereichsausnahme für die Regierung Art. 2 Nr. 2a UIRL widersprechen, denn dort wird wie oben ausgeführt unter dem Begriff der Behörde ausdrücklich auch die Regierung verstanden.

2.2.2.1.2.2 Beliehene und Verwaltungshelfer

Beliehene zählen nach h. M. im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG zu den Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und sind damit als Behörden informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG.¹¹⁰ Die anderslautende Auffassung von *Fluck/Theuer*¹¹¹, Beliehene ggf. unter die privaten informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen zu lassen, entspricht nicht dem klassischen Verständnis des Verwaltungsrechts. Denn

*„nach herkömmlicher Auffassung kommt es darauf an, ob dem Privaten eine **Befugnis zur selbstständigen hoheitlichen Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltung im eigenen Namen** übertragen worden ist und ob er Verwaltungsakte erteilen sowie schlicht-hoheitliche Handlungen vornehmen darf. Dies muss auf gesetzlicher Basis erfolgen. Der Beliehene ist ein angegliederter Teil der öffentlichen Verwaltung.“¹¹²*

¹⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 3.11, ZD 2012, 346, Rn. 13; ausführlich zur Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Regierungstätigkeit: *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.11.2017, IFG § 1 Rn. 136.

¹⁰⁹ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 31.

¹¹⁰ *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 107 f.; *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 13; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21. 6. 2004, S. 14; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 6; *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89; ausführlich *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 383.

¹¹¹ *Fluck/Theuer*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, § 2 UIG Rn. 230 ff.

¹¹² *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 108; s. auch: die zahlreichen Beispiele bei *Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz*, Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 1 Rn. 254.

Dagegen ist im Unionsrecht das Rechtsinstitut des Beliehenen unbekannt.¹¹³ Dies könnte dafür sprechen, im Sinne einer unionsrechtskonformen, an Art. 2 Nr. 2b bzw. c UIRL ausgerichteten Interpretation den Beliehenen unter die privaten informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG zu fassen. Konsequenz wäre dann aber eine Einengung der informationspflichtigen Stellen insgesamt, denn nach dieser Bestimmung müssen für die Anspruchsverpflichtung weitere Voraussetzungen wie der Zusammenhang mit der Umwelt und die Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 UIG vorliegen. Dies entspräche nicht dem nach der Aarhus-Konvention und dem Unionsrecht weit auszulegenden Zweck des UIG, einen freien Informationszugang zu gewährleisten. Beliehene sind daher als genuin informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG einzuordnen.

Verwaltungshelfer werden nach herkömmlicher Auffassung nicht als informationspflichtige Stellen angesehen:

*„Dagegen leistet der Verwaltungshelfer lediglich Dienste für eine Behörde, **ohne selbst Behörde zu sein**... Er fällt nur unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Nr. 2 in den Anwendungsbereich des UIG...“¹¹⁴*

Ob die Unterscheidung zwischen Beliehenen und Verwaltungshelfern noch den Erfordernissen zeitgemäßer Verwaltungswirklichkeit entspricht, wurde 2008 von *Sellmann* anhand des nordrhein-westfälischen Gesetzes über den Rettungsdienst hinterfragt:

„Einerseits scheint es problematisch, im Sinne eines engen klassischen Begriffsverständnisses zur Beileihung umfangreich rein tatsächliche (Teil-)Aufgaben ohne gesetzliche Grundlage auf den Privaten zu verlagern, soweit hiermit nur keine hoheitlichen Rechte/ Entscheidungsbefugnisse verbunden sind. Andererseits sind aber solche Übertragungen rein tatsächlicher Aufgaben im größeren Stil auch nicht mit den genannten unscheinbaren „klassischen“ Beispielen für die Verwaltungshilfe vergleichbar. Es zeigt sich, dass diese „traditionellen“ Begrifflichkeiten den modernen Privatisierungsbedürfnissen nicht gerecht werden. Die Vielfältigkeit der realen Privatisierungsvarianten lässt sich nicht mehr abstrakt mit den klassischen Definitionen von Beileihung und Verwaltungshilfe erfassen und einordnen.“¹¹⁵

Dies könnte dafür sprechen, im Sinne einer weiten Auslegung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG auch Verwaltungshelfer unter diese Norm zu fassen. Jedoch würde eine solche Ausweitung die nach wie vor in Literatur und Rechtsprechung zugrunde gelegte Unterscheidung von Beliehenen (Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG) und Beauftragten bzw. Verwaltungshelfern (nur Dienstleister einer Behörde, ohne selbst Behörde zu sein)¹¹⁶ durchbrechen. Ein solcher Systemwechsel wäre zur Gewährleistung des freien Informationszugangs auch nicht geboten, denn die durch die Verwaltungshelfer wahrgenommenen Tätigkeiten und gesammelten Daten unterliegen dem Zugangsanspruch gegen die vorgelagerte Behörde, so dass es zu keinem Verlust an Informationsansprüchen kommen würde.

2.2.2.1.2.3 Gremien als informationspflichtige Stellen

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 gelten Gremien, die informationspflichtige Stellen beraten, als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Die Kriterien, die ein Gremium in diesem Sinne erfüllen muss, werden im Gesetz nicht weiter genannt. Auch die Rechtsprechung hat bislang keine Definition des Gremiums begriffs vorgenommen. Nach *Fluck/Theuer* ist

¹¹³ *Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz*, Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 1 Rn. 256.

¹¹⁴ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 6; s. auch: *Theuer*, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, 326, 328.

¹¹⁵ *Sellmann*, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817, 818 f.; dazu auch *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 108 f.

¹¹⁶ *Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz*, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 1 Rn. 251.

„unter einem Gremium ... eine Mehrzahl von mehreren natürlichen Personen verstehen, die zur Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit gebildet wird. Die hier betreffenden Beratungs-Gremien werden meist als Ausschüsse, Kommissionen oder Räte bezeichnet. Sie werden formal berufen und haben eine (vorübergehende) öffentlich-rechtliche Organisationsform sui generis mit Geschäftsstelle, Mitarbeitern u. ä., welche die unabhängige Beratung sicherstellen soll. ... Nicht zu diesen Gremien gehören private Beratungsunternehmen...“¹¹⁷

Reidt/Schiller sehen als kennzeichnend für Gremien

*„die **Zusammenarbeit von Personen in einer Gruppe** (Ausschuss, Kollegium etc.), die sich zum Zweck der Beratung über einen speziellen Themenkomplex bzw. der Beschlussfassung über diesen Themenbereich über einen längeren Zeitraum hinweg bildet. Zumeist setzt sich ein Gremium pluralistisch aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen oder Experten zusammen; zwingend notwendig ist dies allerdings nicht. Beratend werden sie tätig, wenn sie in die Vorbereitung staatlicher Entscheidungen einbezogen werden.“¹¹⁸*

Sie differenzieren gemäß dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG zwischen Beratungsgremien und solchen mit Entscheidungsbefugnissen:

„Mit eigenständigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Gremien stellen hingegen Stellen der öffentlichen Verwaltung dar und werden daher von § 2 Nr. 1 Satz 1 erfasst. Unerheblich ist, ob das Gremium in öffentlich oder nicht öffentlicher Sitzung tagt.“¹¹⁹

Diese Unterscheidung liegt auch Art. 2 Nr. 2 a UIRL zugrunde:

„Behörde

a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, ...“

Damit müssen Gremien im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG folgende Voraussetzungen erfüllen:

- ▶ Gruppe natürlicher Personen,
- ▶ in der Regel pluralistische Besetzung,
- ▶ Berufung durch eine informationspflichtige Stelle, d.h. durch Regierung oder Verwaltung,
- ▶ für eine längere, in der Regel nach Jahren bemessene Zeit,
- ▶ Betrauung mit einer bestimmten Aufgabe,
- ▶ Beratungsfunktion ohne eigene Entscheidungskompetenzen.

Beispiele hierfür sind der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), die Reaktorsicherheitskommission (RSK), die Störfall-Kommission (SFK) sowie der Umweltgutachterausschuss (UGA).¹²⁰ Ein typisches, auch als solches bezeichnetes Gremium dieser Art stellt das Nationale Begleitgremium nach § 8 StandAG dar. Nach § 8 Abs. 1 StandAG ist

¹¹⁷ Fluck/Theuer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, UIG Bund A III, § 2 Rn. 77.

¹¹⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 16.

¹¹⁹ So unter allerdings unzutreffendem Hinweis auf die UIRL Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 14, Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 16.

¹²⁰ S. die Auflistung bei: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 17; s. auch: Fluck/Theuer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, § 2 UIG Rn. 80 f. sowie Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 123.

„Aufgabe des pluralistisch zusammengesetzten Nationalen Begleitgremiums ... die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen. Es kann sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen des Standortauswahlverfahrens betreffend befassen, die zuständigen Institutionen jederzeit befragen und Stellungnahmen abgeben. Es kann dem Deutschen Bundestag weitere Empfehlungen zum Standortauswahlverfahren geben“.

Missverständnis ist die Äußerung bei *Reidt/Schiller*, dass es sich

„nach der Flachglas-Torgau Entscheidung des EuGH ... bei beratenden Gremien auch um organisatorisch selbstständige Einrichtungen ..., die jedoch in Hinblick auf die jeweils zu betrachtende staatliche Tätigkeit keine eigenständige Verantwortung übernehmen.“¹²¹

handeln könne. Dies zeigt die Unklarheit des in der UIRL und im UIG verwendeten Gremienbegriffs. Die UIRL verwendet diesen zweifach – einmal in der Form „öffentlicher beratender Gremien“, zum anderen allgemein als „Gremien oder Einrichtungen“. In § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG sind dagegen ausdrücklich nur die beratenden Gremien gemeint.

Nicht zu den Gremien gehören

*„die Vergabe von Gutachtaufträgen an Einzelpersonen oder Gutachterbüros oder die Beauftragung von Rechtsanwälten für eine Vertretung der Behörde vor Gericht. Hierbei handelt es sich zwar um eine beratende Tätigkeit, nicht aber um eine Gremientätigkeit, die durch ein **pluralistisches Element** geprägt ist....“¹²²*

Damit fällt z. B. die Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten für Bundesministerien, auch wenn sie durch ein interdisziplinäres Konsortium von Wissenschaftlern erstellt werden, nicht unter die Gremienarbeit. Die Gutachter sind kein Teil der jeweiligen informationspflichtigen Stelle, denn sie werden nicht berufen, sondern beauftragt. Sie sind organisatorisch und funktionell selbstständig und unabhängig von dem Auftraggeber.¹²³

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG sagt nichts über die Anspruchsverpflichtung, d.h. über die Frage, ob nur die berufende informationspflichtige Stelle oder auch das Gremium selbst als Teil dieser Stelle zur Zugangverschaffung verpflichtet ist. Jedenfalls gelten an das Gremium gerichtete Anträge als Anträge an die informationspflichtige Stelle als solche. Wer zur Informationserteilung nach außen verpflichtet ist, richtet sich nach dem Innenverhältnis zwischen dem Gremium und der berufenden Stelle.¹²⁴ So heißt es etwa in § 11 Abs. 6 der SSK-Satzung:

„Die Strahlenschutzkommission wie auch der SSK-Krisenstab nehmen nur mit Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber Dritten Stellung oder geben ihnen Auskünfte.“¹²⁵

Wie dargestellt, kann es Unsicherheiten geben, ob eine beratende Einheit unter den Gremienbegriff fällt. De lege ferenda könnte eine Legaldefinition insoweit Klarheit schaffen.

2.2.2.1.2.4 Gesetzesvorbereitende Tätigkeit durch Bundesministerien

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG nimmt

¹²¹ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 20.

¹²² *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 16; s. auch: *Fluck/Theuer*, in: *Fluck*, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Rn. 77.

¹²³ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 23.

¹²⁴ *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 123.

¹²⁵ Satzung der Strahlenschutzkommission vom 08.08.2012, veröffentlicht im BAnz AT 27.08.2012 B2, https://www.ssk.de/DE/UeberSSK/Satzung/satzung.html;jsessionid=FDE7EDFB13C9449A96B3619C9682197E.2_cid374?nn=2041272 (letzter Zugriff am 10.08.2018); vgl. mit weiteren Beispielen: *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 123 f.

„die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden“,

von den informationspflichtigen Stellen aus. Es handelt sich nach zutreffender Auffassung nicht um eine „organspezifische Ausnahmeregelung“, die die Gesetzgebungsorgane wie Bundestag, Bundesrat oder die obersten Bundesbehörden per se von der Informationspflicht ausschließt, sondern

„geschützt wird allein die spezifische Aufgabe der Gesetzgebung.“¹²⁶

Für das IFG wurde dementsprechend auch die Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags nicht als legislative, sondern als Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung angesehen.¹²⁷

Die Ausnahme ist auf die obersten Bundesbehörden beschränkt. Wegen der gebotenen engen Auslegung sind daher auch Stellungnahmen nachgeordneter Behörden, z. B. des Umweltbundesamtes als oberer Bundesbehörde im Zuständigkeitsbereich des BMUB, im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben nicht von der Ausnahme erfasst.¹²⁸

In der grundlegenden Flachglas Torgau-Entscheidung des EuGH wurde klargestellt, dass auch Ministerien durch die Vorlage von Referentenentwürfen für Gesetze o.ä. am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sein und daher unionsrechtskonform vom Informationsanspruch ausgeschlossen sein können:

*„Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313 ist dahin auszulegen, dass die den Mitgliedstaaten von dieser Vorschrift eingeräumte Möglichkeit, Gremien oder Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nicht als Behörden anzusehen, auf Ministerien angewandt werden kann, **soweit diese am Gesetzgebungsverfahren, u. a. durch die Vorlage von Gesetzentwürfen oder Stellungnahmen, beteiligt sind**, und dass diese Möglichkeit nicht von der Einhaltung der in Art. 2 Nr. 2 Satz 2 dieser Richtlinie genannten Voraussetzungen abhängt.“¹²⁹*

Zugleich betonte aber der EuGH in enger Auslegung, dass dies nur für die Dauer des laufenden Gesetzgebungsverfahrens gilt:

*„Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313 ist dahin auszulegen, dass die den Mitgliedstaaten von dieser Vorschrift eingeräumte Möglichkeit, Gremien oder Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nicht als Behörden anzusehen, **nicht mehr angewandt werden darf, wenn das betreffende Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.**“¹³⁰*

Konsequenterweise hat das VG Berlin 2017 entschieden, dass die Mitarbeit an der Unions-Gesetzgebung nicht unter die Ausnahme des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG fällt:

*„Ein Tätigwerden von Mitarbeitern eines Bundesministeriums an einem **Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene** ist von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a) UIG nicht erfasst. Dies ergibt die unionsrechtliche Auslegung der Norm.“¹³¹*

Insbesondere komme

¹²⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 30; s. auch: Ruttloff, Gestaltende und verwaltende Legislativorgane, NVwZ 2013, 701, 702.

¹²⁷ VG Berlin, Urteil vom 01.12.2011 - VG 2 K 91.11, ZD 2012, 399.

¹²⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 32; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 9.

¹²⁹ EuGH, Urteil vom 14.02.2012 - C-204/09, NVwZ 2012, 491 Tenor 1, Rn. 51.

¹³⁰ EuGH, Urteil vom 14.02.2012 - C-204/09, NVwZ 2012, 491 Tenor 2, Rn. 58.

¹³¹ VG Berlin, Urteil vom 19.12.2017 - 2 K 236.16, juris.

*„den nationalen Ministerien nicht die Aufgabe zu, europäische Gesetzentwürfe auszuarbeiten und diese dann dem Europäischen Parlament vorzulegen. Vielmehr verfügt grundsätzlich die **Kommission bei der Rechtsetzung der EU über das alleinige Vorschlagsrecht.**“¹³²*

Das OVG Berlin-Brandenburg hat dies bestätigt:

„Oberste Bundesbehörden sind informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsgesetz, auch wenn sie an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union vorbereitend mitwirken. Die gesetzlich geregelte Bereichsausnahme bezieht sich nur auf die Tätigkeit im Rahmen nationaler Gesetzgebung.“¹³³

Eng auszulegen ist nach der Entscheidung des EuGH über die Klage der Deutschen Umwelthilfe auch der Begriff der Gesetzgebung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG, der nur Normen im Rang eines formellen Gesetzes betrifft:

*„Art. 2 Nr. 2 S. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass die den Mitgliedstaaten darin eingeräumte Befugnis, „Gremien oder Einrichtungen ..., soweit sie in ... gesetzgebender Eigenschaft handeln“, nicht als Behörden anzusehen, die Zugang zu den bei ihnen vorhandenen Umweltinformationen gewähren müssen, **nicht für Ministerien gelten kann, wenn sie Recht ausarbeiten und setzen, das im Rang unter einem Gesetz steht.**“¹³⁴*

Das Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung ist daher nicht von der Ausnahme erfasst. Dabei hat der EuGH keine Rücksicht darauf genommen, ob beim Verordnungserlass eine Beteiligung des Bundestags bzw. des Bundesrats erfolgt, wobei aber die Frage, ob eine Norm unter den Gesetzesbegriff fällt, letztlich eine vom Mitgliedstaat zu bestimmende Frage ist.¹³⁵ In ihrem vorhergehenden Votum sprach sich die Generalanwältin hingegen für eine Einbeziehung der Rechtsverordnungen in die Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG aus:

*„Dementsprechend ist die erste Frage des nationalen Gerichts meines Erachtens in dem Sinne zu beantworten, dass **Gremien der Exekutive, die bindende Akte nach Maßgabe einer durch ein Parlamentsgesetz verliehenen Befugnis erlassen, vom Geltungsbereich des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4 ausgenommen sind**, es sei denn, das Verfahren für den Erlass solcher Verordnungen garantiert ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen in einer Weise, dass die Ziele der Richtlinie 2003/4 ebenso wie bei einem Gesetzgebungsverfahren erreicht werden. Die Beweislast für die Darlegung, dass dies der Fall ist, trägt das Gremium der Exekutive, das sich auf die Ausnahme berufen will. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu überprüfen, ob die Ziele der Richtlinie 2003/4 insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der öffentlichen Kontrolle erreicht worden sind.“¹³⁶*

Der Gesetzgeber hat auf die EuGH-Urteile reagiert und in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a die Worte „und solange“ eingefügt sowie die Worte „oder beim Erlass von Rechtsverordnungen“ gestrichen.¹³⁷

¹³² VG Berlin, Urteil vom 19.12.2017 – 2 K 236.16, juris, Rn. 27.

¹³³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.03.2019 – OVG 12 B 14.18 –, juris, Leitsatz 1.

¹³⁴ EuGH, Urteil vom 18.07.2013 – C-515/11, BeckRS 2013, 81522.

¹³⁵ Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 612.

¹³⁶ GAin Sharpston, Schlussanträge vom 21. 3. 2013 zu C-515/11, Rn. 69, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135468&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=54349> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

¹³⁷ Zur Begründung s. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18.05.2014, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes, BT-Drs. 18/1585, S. 8.

Möglicherweise werden angesichts dieser widerstreitenden Auffassungen weitere Entscheidungen erforderlich sein, insbesondere für die Rechtsverordnungen, die einer Zustimmung von Bundestag bzw. Bundesrat bedürfen.¹³⁸

In Bezug auf die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlass einer Rechtsverordnung nach Art. 80 Abs. 2 GG wird von *Guckelberger* gefragt, ob insoweit der Informationszugang ausgeschlossen sein könne:

„Nicht abschließend geklärt ist bislang, wie die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlass einer Rechtsverordnung (s. Art. 80 Abs. 2 GG) einzuordnen ist. Hinsichtlich des Bundesrates könnte man überlegen, ob der Zugangsanspruch ausgeschlossen sein könnte, weil die Länder durch ihn nach Art. 50 Var. 1 GG „bei der Gesetzgebung“ mitwirken, zu der nach der Systematik des Grundgesetzes (Abschnitt III Gesetzgebung des Bundes) auch der Erlass von Rechtsverordnungen gehört, und er nicht zu den obersten Bundesbehörden zählt. Da das Handeln in „gesetzgebender Eigenschaft“ jedoch nicht aus nationaler, sondern aus unionsrechtlicher Warte bestimmt wird, und der Erlass der Rechtsverordnungen zur exekutiven Rechtsetzung mit nur abgeleiteter demokratischer Legitimation und Publizität gehört, gibt es angesichts dieser Unterschiede gute Argumente dafür, den Bundesrat hinsichtlich seiner Mitwirkung beim Erlass von Rechtsverordnungen ebenfalls als informationspflichtig einzustufen. Des Weiteren stellt sich das Problem, wie vorbereitende Akte der Landesregierung, insbes. des Landesministeriums hinsichtlich ihrer Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes über den Bundesrat einzuordnen sind. Da der Bundesrat jedenfalls bei formellen Gesetzen bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht informationspflichtig ist, könnte man argumentieren, dass Vorbereitungsakte auf Landesebene aufgrund des Sachzusammenhangs ebenfalls zur Gesetzgebung zählen. Weil jedoch der Bundesrat ein aus Mitgliedern der Landesregierung bestehendes kollegiales Organ ist, hier jedoch Tätigkeiten der Landesvertreter außerhalb des Bundesrates zu beurteilen sind, ist diese Ansicht richtigerweise abzulehnen. Solange es nur um vorbereitende Tätigkeiten der Stellen des Landes für den Bundesrat geht, agieren sie nicht in gesetzgebender Eigenschaft. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sich die Informationspflicht von Stellen der öffentlichen Verwaltung der Länder aus dem Landesrecht ergibt.“¹³⁹

Eine weitere, vor allem die Landes-Umweltinformationsgesetze betreffende Frage geht dahin, ob Landesministerien und Staatskanzleien in Bezug auf ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat unter die Ausnahme für das Gesetzgebungsverfahren fallen.¹⁴⁰ Der VGH Kassel hat dies abgelehnt:

„Zudem hat er [der Beklagte] nicht konkret deutlich gemacht, warum die Tätigkeit oberster Landesbehörden im Rahmen der Landesgesetzgebung anders zu bewerten sein sollte als bei der Bundesgesetzgebung. Die Ansicht des Beklagten, die obersten Landesbehörden fielen wegen ihrer (vorbereitenden) Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat dauerhaft unter die Ausnahmegesetze - wohingegen die Bundesbehörden diesen Schutz nicht in Anspruch nehmen können - ist nicht ausreichend nachvollziehbar begründet.“¹⁴¹

2.2.2.1.2.5 Rechnungshöfe als informationspflichtige Stellen?

Für den Bundesrechnungshof gibt es im UIG keine Bereichsausnahme. Er ist nach der Rechtsprechung des BVerwG zum IFG kein Organ der Gesetzgebung oder Rechtsprechung, auch wenn seine Mitglieder wegen ihrer Unabhängigkeit eine den Richtern vergleichbare Stellung haben:

„Die dann gebotene Auslegung führt zum Ergebnis, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs als Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG anzusehen ist. ...“

¹³⁸ S. z. B. die Zustimmungspflicht des Bundesrats nach § 15 DüngeG; vgl. auch: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Teil 6.5 ff.

¹³⁹ *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 384.

¹⁴⁰ Dazu: *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 612.

¹⁴¹ VGH Kassel, Beschluss vom 10.07.2013 - 6 A 544/13.Z, BeckRS 2013, 54958, Rn. 27.

Die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs ist entgegen der Auffassung der Beklagten auch in seiner Prüfungs- und Beratungsaufgabe weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzurechnen. Der Status richterlicher Unabhängigkeit, der den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs zugebilligt ist, macht ihre Tätigkeit nicht zur Rechtsprechung. Die vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommene Gesetzgebung wird ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zwar über den Bereich der Rechtsetzung hinausgehend in einem weiteren Sinne parlamentarischer Tätigkeit verstanden (BTDrucks 15/4493 S. 8). Erfasst werden jedoch nur Tätigkeiten der gesetzgebenden Organe und ihrer Untergliederungen. Allein die Unterstützung einer parlamentarischen Aufgabe durch eine außenstehende Institution zählt nicht dazu.“¹⁴²

Diese Rechtsprechung, nach der der Rechnungshof der Verwaltung zuzurechnen und damit informationspflichtige Stelle ist, lässt sich auf das UIG übertragen.

Eine andere Frage ist, ob der Gesetzgeber völker- und unionsrechtlich berechtigt wäre, für den Rechnungshof eine Bereichsausnahme vorzusehen. So wird in Rheinland-Pfalz der Rechnungshof grundsätzlich als informationspflichtige Stelle angesehen, aber der Zugang zugleich auf das Prüfungsergebnis beschränkt.¹⁴³ In Nordrhein-Westfalen wurde die Ausnahme bzgl. des Rechnungshofs aus dem UIG gestrichen, womit klargestellt wurde, dass dieser informationspflichtige Stelle ist.¹⁴⁴ In Sachsen wurde dagegen mit Änderung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Sächs. UIG eine Bereichsausnahme für den Rechnungshof geschaffen.¹⁴⁵ Wenn, wie durch das BVerwG klargestellt, die Rechnungshöfe zu den Behörden zählen, liegt in einer Bereichsausnahme eine Reduzierung des weiten Behördenbegriffs, wie er in Art. 2 Nr. 2 der Aarhus-Konvention sowie Art. 2 Nr. 2 UIRL vorgegeben ist. Die Bereichsausnahme wäre damit sowohl völker- wie auch unionsrechtswidrig.

Nach § 96 Abs. 4 BHO kann der Bundesrechnungshof nach Ermessen Zugang zu Prüfungsergebnissen gewähren:

„(4) Der Bundesrechnungshof kann Dritten durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewähren, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Gleiches gilt für Berichte, wenn diese abschließend vom Parlament beraten wurden. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Satz 3 gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen.“

Das OVG Münster hat hierzu die hohe Bedeutung der Informationsfreiheit betont:

„Das dem Bundesrechnungshof in § 96 Abs. 4 BHO eröffnete Ermessen ist angesichts der Bedeutung der Presse- und Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Bezug auf Informationsbegehren von Medienvertretern grundsätzlich auf Null reduziert, sofern nicht im Einzelfall der Zugangsgewährung ausnahmsweise ein schutzwürdiges privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht.“¹⁴⁶

2.2.2.1.2.6 Bundestagsausschüsse als informationspflichtige Stellen?

Insbesondere für den Petitionsausschuss des Bundestags stellt sich die Frage, ob dieser als informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG anzusehen ist.¹⁴⁷ Die Bearbeitung von Petitionen ist nicht

¹⁴² BVerwG, Urteil vom 15.11.2012 – 7 C 1/12 –, juris, Rn. 30 f.

¹⁴³ S. etwa § 3 Abs. 5 S. 1 LTransG RP; dazu Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 384.

¹⁴⁴ S. Landtag NRW, Drucks. 16/11843.

¹⁴⁵ Art. 24 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 14.12.2018 (SächsGVBl. S. 782).

¹⁴⁶ OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2019 – 15 B 624/18 –, juris, Leitsatz 1.

¹⁴⁷ Zum Ganzen Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 385.

als gesetzgeberische Tätigkeit einzuordnen,¹⁴⁸ und die Ausschussmitglieder verfügen nicht über richterliche Unabhängigkeit. Danach ist vertretbar, Petitionsausschüsse als der Verwaltung zuzuordnende informationspflichtige Stellen anzusehen.¹⁴⁹ Insoweit fehlt allerdings noch eine weitere Klärung durch die Rechtsprechung.

Ob auch Untersuchungsausschüsse nach Art. 44 GG als informationspflichtige Stellen eingestuft werden können, ist ebenfalls noch nicht abschließend geklärt. Zum Teil wird deren Tätigkeit in der Nähe der Rechtsprechung eingeordnet:

„Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Regelungen des § 1 I IFG, § 2 I UIG einen Untersuchungsausschuss weder als Behörde noch als sonstige Stelle der öffentlichen Verwaltung erfassen, weil er keine materiellen Verwaltungsaufgaben erfüllt. ... Ein Untersuchungsausschuss dient der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die Verwaltung gerade einem externen politischen Kontrollinstrument unterwirft, das nicht der Mitwirkung an der Rechtsanwendung dient, sondern der retrospektiven Aufklärung.“¹⁵⁰

Nach anderer Auffassung nehmen diese eine materielle Verwaltungstätigkeit wahr:

„Bei der Wahrnehmung der ihm im Rahmen des Untersuchungsauftrags vom Plenum übertragenden Aufklärung bestimmter Sachverhalte wird der Untersuchungsausschuss wie ein Verwaltungsorgan und daher mit den prozessualen Folgen gemäß § 61 Nr. 3 VwGO, 19 AGVwGO wie eine Behörde tätig. Für Rechtsschutzersuchen betroffener Bürger gegen konkrete Maßnahmen der Untersuchung und Beweiserhebung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse der Länder ist daher grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.“¹⁵¹

Guckelberger vertritt eine differenzierende Auffassung:

„Anstelle pauschal die Tätigkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse von der Informationspflicht auszunehmen, ist jedenfalls eine differenzierendere Betrachtung geboten. Soweit es sich um Vorgänge handelt, in denen ein Untersuchungsausschuss vergleichbar einem Verwaltungsorgan dem Bürger gegenüber auftritt, z. B. ihn als Zeugen lädt oder die Herausgabe von Akten fordert, nimmt er materielle Verwaltungstätigkeiten wahr.“¹⁵²

Auch insoweit lässt sich eine abschließende Klärung erst durch höchstrichterliche Rechtsprechung herbeiführen.

2.2.2.1.3 Zwischenergebnis zu Stellen der öffentlichen Verwaltung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG)

Die Rechtsfragen bzgl. der informationspflichtigen (Bundes-)Regierung und den Stellen der öffentlichen Verwaltung sind zum größten Teil durch die Rechtsprechung der Gerichte geklärt. Dass der Gesetzeswortlaut in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG nach dem Verständnis des nationalen Verwaltungsrechts, nach dem zwischen Regierung und Verwaltung unterschieden wird, ungenau bzw. rechtlich falsch ist, wenn „die Regierung und andere informationspflichtige Stellen der öffentlichen Verwaltung“ genannt werden, führt letztlich zu keinen praktischen Konsequenzen. Eindeutig fallen Beliehene unter den Behördenbegriff und sind damit als Teil der öffentlichen Verwaltung informationspflichtig. Eine Ausweitung der Informationspflicht auf Verwaltungshelfer ist angesichts der Informationsverpflichtung der diese berufenden Stellen nicht geboten. Auch der Bundesrechnungshof fällt unter die informationspflichtigen Stellen. Eine Legaldefinition der Gremien fehlt. Da hier das unionsrechtliche und das nationale

¹⁴⁸ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 07.07.1977 – P.St. 797 –, juris, Leitsatz 1: „Für Streitigkeiten über die Erledigung von Petitionen an Behörden oder das Parlament ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.“

¹⁴⁹ So Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 385; Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 2, Rn. 27.

¹⁵⁰ Gärditz, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?, NVwZ 2015, 1161, 1164.

¹⁵¹ OVG Saarloius, Beschluss vom 03.08.2010 – 3 B 205/10 –, juris, Rn. 68.

¹⁵² Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 385; s. auch Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 40 Rn. 231.

Verständnis dieses Begriffs nicht einheitlich sind, wäre eine Legaldefinition zur Klarstellung hilfreich. Erhebliche Rechtsprobleme hat die Frage nach sich gezogen, ob die Gesetzesvorbereitende Tätigkeit durch Bundesministerien von der Ausnahme des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG erfasst ist. Der EuGH hat in der Flachglas Torgau-Entscheidung einerseits vertreten, dass grds. auch Ministerien Gesetzesvorbereitende Tätigkeiten wahrnehmen können, die Ausnahme gilt aber nur bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. In der Entscheidung betr. die Deutsche Umwelthilfe hat der EuGH die ministerielle Tätigkeit bei der Vorbereitung und dem Erlass von Rechtsverordnungen nicht unter die Ausnahme gefasst. Der Bundesgesetzgeber ist den EuGH-Entscheidungen durch Änderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG nachgekommen. Demgegenüber wurde die Ausnahmebestimmung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3b UIG (Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen) bislang nicht Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen oder der Diskussion in der Literatur. Nicht abschließend geklärt ist, ob parlamentarische Ausschüsse wie der Petitionsausschuss oder Untersuchungsausschüsse zu den informationspflichtigen Stellen zählen.

2.2.2.2 Personen des Privatrechts (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG)

2.2.2.2.1 Beschreibung der Regelung

Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts sind informationspflichtig, wenn die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG aufgeführten Bedingungen kumulativ gegeben sind und eine Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 UIG vorliegt.¹⁵³ Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG gehören zu den informationspflichtigen Stellen

„natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.“

Nach § 2 Abs. 2 UIG liegt eine Kontrolle in diesem Sinne vor, wenn

„1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder

2. eine oder mehrere der in Absatz 1 Nummer 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,

b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen oder

c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können, oder

3. mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen unmittelbar oder mittelbar über eine Mehrheit im Sinne der Nummer 2 Buchstabe a bis c verfügen und der überwiegende Anteil an dieser Mehrheit den in Absatz 1 Nummer 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist.“

Die Ausdehnung der Informationspflichten auf bestimmte Private stellt eine Reaktion auf die über längere Zeit zu beobachtende Tendenz einer Verlagerung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben auf private Unternehmen dar.¹⁵⁴ Es soll damit verhindert werden, dass die Informationspflichten durch eine

¹⁵³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 45.

¹⁵⁴ Dazu Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 110 f.; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 19; Schomerus in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2 Rn. 9 f.

„Flucht in das Privatrecht“ eingeschränkt werden und so dem Zweck von § 1 UIG, Art. 1 UIRL und Art. 1 Aarhus-Konvention, durch höhere Transparenz den Umweltschutz zu verbessern, nachzukommen.

Erforderlich ist zunächst eine öffentliche Aufgabe oder eine öffentliche Dienstleistung, wobei eine genaue Unterscheidung zwischen beiden Begriffen nicht geboten ist. Eine ausdrückliche Aufgabenzuweisung durch Verfassung oder Gesetz ist hierfür nicht erforderlich. Für die Privaten in diesem Sinne gibt es eine solche Zuweisung regelmäßig nicht.¹⁵⁵ Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist daher im Sinne eines öffentlichen Interesses an der Aufgabenwahrnehmung auszulegen.¹⁵⁶ Typischer Fall ist die umweltbezogene Daseinsvorsorge, die gesondert in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG genannt wird. Hierzu hat das VG Berlin ausgeführt:

„Öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, an deren Erfüllung die Öffentlichkeit maßgeblich interessiert ist, die also gemeinwohlerheblich sind (...). Hierzu zählt der gesamte Bereich der Daseinsvorsorge (...). Die europäische Kommission versteht hierunter marktbezogene oder nicht marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden, insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste (...).“¹⁵⁷

Der erforderliche Umweltbezug liegt vor, wenn die Tätigkeit Auswirkungen auf die Umwelt hat oder haben kann, wobei eine zufällige Umweltberührung nicht ausreichen soll.¹⁵⁸ Daher ist jeweils eine Einzelfallprüfung angezeigt.¹⁵⁹

Hierfür hat der Gesetzgeber abschließend zwei Fallgruppen normiert:

- ▶ § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG setzt eine solche Kontrolle voraus, wenn bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe gegenüber Dritten besonderen Pflichten bestehen oder die private Stelle über besondere Rechte verfügt. Als Beispielsfälle werden ein Kontrahierungszwang sowie ein Anschluss- und Benutzungszwang genannt. Dies ist insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge üblich, so im Energie- oder Wasserversorgungssektor oder im öffentlichen Transportwesen. Ob auch ein kartellrechtlicher Kontrahierungszwang dazu zählt, ist umstritten.¹⁶⁰ Ein Zwang zum Vertragsabschluss kann sich z. B. auch aus § 20 Abs. 1 GWB für marktbeherrschende Unternehmen ergeben.¹⁶¹
- ▶ Als weitere Möglichkeit sieht § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 UIG eine Kontrolle des Bundes als gegeben an, wenn dieser einen beherrschenden Einfluss auf die private Stelle ausübt, z. B. dadurch, dass der Bund die Aktienmehrheit an dem Unternehmen besitzt.

Näheres zum Begriff der Kontrolle findet sich unten unter 2.2.2.2.1 ff.

¹⁵⁵ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 111.

¹⁵⁶ Das VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012 – VG 2 K 167.11, BeckRS 2013, 4572, beck-online, sagt dazu: „Diese Bestimmung begegnet entgegen der Auffassung der Beklagten keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Notwendigkeit der Auslegung einer Norm - wie hier der Begriffe „öffentliche Aufgabe“, „öffentliche Dienstleistungen“ und „Daseinsvorsorge“ - nimmt ihr noch nicht die Bestimmtheit, die der Rechtsstaat von einem Gesetz fordert (vgl. BVerfG, Entscheidung vom 04.04.1967 - 1 BvR 126.65, BVerfGE 21, 245), zumal es sich bei den genannten Begriffen um klassische, ausreichend konturierte verwaltungsrechtliche Begriffe handelt“; vgl. auch: Viotto, Das öffentliche Interesse, 2009, S. 16.

¹⁵⁷ VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012 – VG 2 K 167.11, BeckRS 2013, 45721, beck-online.

¹⁵⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 23; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386.

¹⁵⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 23.

¹⁶⁰ Dafür: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 25-26; dagegen: Fluck/Theuer, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Rn. 214.

¹⁶¹ S. etwa BGH, Urteil vom 21.02.1995 – KVR 10/94, BGHZ 129, 53, 60.

2.2.2.2.2 Rechtsfragen

2.2.2.2.2.1 Begriff der informationspflichtigen Personen des Privatrechts

2.2.2.2.2.1.1 Vorbemerkungen

Welche Akteure als informationspflichtige natürliche und juristische gelten, stellt aufgrund des bis dato ungeklärten Kreises dieser verpflichteten Stellen eine besondere Herausforderung dar. Die Frage der informationspflichtigen Privaten nach dem UIG konnte durch die spärliche Rechtsprechung und die Literatur noch nicht umfassend geklärt und beantwortet werden. Bisherige Untersuchungen blieben stets auf Einzelfallbetrachtungen fokussiert, aus denen keine allgemeingültigen Kriterien abgeleitet werden konnten. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG i.V.m. § 2 Abs. 2 UIG aufgeführten Voraussetzungen grundsätzlich in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen sind, was eine pauschale Beurteilung, ein Unternehmen XY sei generell informationspflichtig, nicht möglich macht. Denn aus dem Wort „soweit“ in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ist abzuleiten, dass die Informationspflicht auf solche Fälle beschränkt ist, in denen die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe im Zusammenhang mit der Umwelt steht.¹⁶² Eine private Stelle ist daher nicht generell informationsverpflichtet, sondern stets nur im Zusammenhang mit konkreten umweltbezogenen Aufgaben.¹⁶³ Die Informationspflicht besteht nach § 2 Abs. 2 UIG zudem wie oben ausgeführt nur, wenn eine besondere Kontrolle des Bundes oder einer beaufsichtigten juristischen Person des öffentlichen Rechts besteht. In diesem Zusammenhang wurden von *Guckelberger* drei Fragen herausgearbeitet:

- „Wann liegt ein Zusammenhang zur Umwelt noch bzw. nicht mehr vor?
- Wurde das Kontrollerfordernis angesichts des weiten Verständnisses des EuGH zu eng umgesetzt?
- Zuordnung der Beliehenen zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 UIG? Zuordnung ist deswegen von Bedeutung, da nur bei Nr. 2 eine Einschränkung durch das Erfordernis des Zusammenhangs zur Umwelt erfolgt!“¹⁶⁴

Es hat sich in der Literatur, leider nur zu einem geringen Teil auch in der Rechtsprechung, eine gewisse Kasuistik herausgebildet, die Anhaltspunkte für eine Informationspflicht Privater liefert. Die Kommission selbst hatte bereits in ihrem Vorschlag für die UIRL einige Beispiele genannt:

*„Traditionell von Behörden wahrgenommene, umweltbezogene Aufgaben im allgemeinen Interesse werden durch Privatisierung und neue Dienstleistungsmethoden zunehmend Stellen außerhalb des öffentlichen Sektors übertragen. Hierzu gehören die **Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung und Verkehrsdienstleistungen**. Das hat dazu geführt, daß diese Aufgaben in einigen Mitgliedstaaten noch immer von öffentlichen und in anderen Mitgliedstaaten zwischenzeitlich von privatwirtschaftlichen Stellen wahrgenommen werden.“*¹⁶⁵

Der Aarhus Implementation Guide macht den Vorschlag, eine Liste der informationspflichtigen Personen des Privatrechts aufzustellen oder diese entsprechend zu kategorisieren:

*“There may be some overlap between subparagraphs (b) and (c) of the definition, but it is clear that any person providing public services in relation to the environment under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) is a “public authority”. Implementation of the Convention would be improved if Parties clarified which entities are covered by this subparagraph. This could be done through **categories or lists made available to the public**. As noted with respect to subparagraph (b) above, while the Convention is not entirely clear on this point, it would seem that a single body may fall under this definition*

¹⁶² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 28a.

¹⁶³ Dazu *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386.

¹⁶⁴ *Guckelberger*, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

¹⁶⁵ KOM (2000) 402 endgültig vom 29.06.2000, S. 11.

*with respect to a part of its activities, while other of its activities will be of a private nature. It would be reasonable, therefore, to **apply the Convention only to those activities that fall under the definition.***"¹⁶⁶

Bisher existiert eine derartige Liste o. ä. nicht, auch nicht in anderen EU-Mitgliedstaaten oder Vertragsstaaten der Aarhus Konvention.

2.2.2.2.2.1.2 EuGH-Urteil „Fish Legal and Shirley“

Der zu den privaten informationspflichtigen Stellen bislang einzige vom EuGH entschiedene Fall „Fish Legal und Shirley“ beruht auf einem Vorabentscheidungsverfahren auf Antrag des britischen Upper Tribunals, in dem der EuGH sich mit der Frage befasste, ob privatrechtlich organisierte Gesellschaften zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ gemäß Art. 2 Nr. 2 S. 1 lit. b UIRL wahrnehmen.¹⁶⁷ Fish Legal vertrat in dem Fall als gemeinnützige Organisation die Interessen des englischen Anglerverbands und beantragte den Zugang zu Informationen über Einleitungen, Reinigungsmaßnahmen und Notüberläufe bei zwei Wassergesellschaften. Frau Shirley erbat Informationen zur Abwasserkapazität in der Grafschaft Kent bei einer weiteren Wassergesellschaft. Der EuGH macht zunächst deutlich,

*„dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine **autonome und einheitliche Auslegung** erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss [...]“*¹⁶⁸

Aus der Auslegung der englischen und französischen Fassung der Richtlinie folge,

*„dass nur die Einrichtungen, die aufgrund einer in den für sie geltenden nationalen Rechtsvorschriften **speziell festgelegten Rechtsgrundlage** zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung befugt sind, in die Kategorie der Behörden nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 fallen können.“*¹⁶⁹

Der EuGH sieht eine zweistufige Prüfung der Tatbestandsmerkmale des Art. 2 Nr. 2 S. 1 lit. b UIRL vor: Erstens müsse durch die Person des Privatrechts auf Grundlage des nationalen Rechts materiell eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden. Zweitens müsse diese Person über besondere, über das Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen hinausgehende Befugnisse verfügen. Weiter wird der Begriff der Kontrolle im Sinne des Art. 2 Nr. 2c UIRL dahingehend ausgelegt, dass diese

*„alle Einrichtungen erfasst, die **nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihr übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen**, da eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit in diesem Bereich entscheidend beeinflussen kann.“*¹⁷⁰

Auch eine Kontrolle i.S.v. Art. 2 Nr. 2 S. 1c UIRL sei nach dem EuGH anzunehmen, wenn die Behörde nicht vollkommen autonom sei. Anschließend setzte sich der EuGH noch mit der Reichweite der Umweltinformationspflicht auseinander. Die Frage war, ob

*„eine Person, die hinsichtlich einiger ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten oder Dienstleistungen unter diese Bestimmung fällt, nur hinsichtlich der Umweltinformationen eine Behörde darstellt, die bei ihr im Rahmen gerade dieser Aufgaben, Zuständigkeiten und Dienstleistungen vorhanden sind.“*¹⁷¹

¹⁶⁶ UNECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 48.

¹⁶⁷ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 - juris (Fish Legal und Shirley).

¹⁶⁸ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 - juris (Fish Legal und Shirley), Rn. 42.

¹⁶⁹ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 - juris (Fish Legal und Shirley), Rn. 48.

¹⁷⁰ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 - juris (Fish Legal und Shirley), Rn. 88.

¹⁷¹ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 - juris - (Fish Legal und Shirley), Rn. 74.

Der EuGH wandte sich entschieden gegen eine solche „hybride“ Auslegung des Behördenbegriffs nach der UIRL. Dies könne nicht nur zu

„Unsicherheiten und erheblichen praktischen Schwierigkeiten bei der wirksamen Umsetzung der Richtlinie 2003/4“¹⁷²

führen, sondern

*„ein solcher Ansatz erscheint vielmehr unvereinbar mit den Grundlagen, auf denen sowohl die Richtlinie 2003/4 als auch das Übereinkommen von Aarhus aufbauen und nach denen sich der Geltungsbereich der in ihnen niedergelegten Regelung der Auskunftserteilung richtet, mit der das Ziel verfolgt wird, eine **möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit** zu erreichen.“¹⁷³*

Demnach strebt der EuGH an, eine Informationspflicht zunächst bei einer breiten Masse von Unternehmen bejahen zu können, von denen Zuständigkeiten, Aufgaben oder Dienstleistungen im öffentlichen Umweltinteresse wahrgenommen werden.¹⁷⁴ Der EuGH hat dann aber darauf verwiesen, dass diese weite Auslegung in ihren Konsequenzen für betroffene Unternehmen zum Teil durch das Erfordernis der Kontrolle und durch die Beschränkung auf bei dem Unternehmen vorhandene Informationen kompensiert werde.¹⁷⁵ Im Ergebnis werden dann drei Leitsätze festgehalten:

*„1. Für die Entscheidung über die Frage, ob Einrichtungen wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd als juristische Personen anzusehen sind, die aufgrund innerstaatlichen Rechts „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 ...wahrnehmen, ist zu prüfen, ob diese **Einrichtungen auf der Grundlage des für sie geltenden nationalen Rechts mit Befugnissen ausgestattet sind, die über die im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen geltenden Regeln hinausgehen.***

*2. Unternehmen wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd, die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, befinden sich dann unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person und sind somit nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörden“ anzusehen, **wenn sie nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen**, weil eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit im Umweltbereich entscheidend beeinflussen kann.*

*3. Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 ist dahin auszulegen, dass eine Person, die unter diese Bestimmung fällt, **hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen, die bei ihr vorhanden sind, eine Behörde darstellt.** Handelsgesellschaften wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd, die nur insoweit eine Behörde nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie darstellen können, als sie sich bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Umweltbereich unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie genannten Stelle oder Person befinden, sind nicht verpflichtet, Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, von denen feststeht, dass sie sich nicht auf die Erbringung solcher Dienstleistungen beziehen.“¹⁷⁶*

Es wäre wünschenswert gewesen, wenn der EuGH den Fall „Fish Legal and Shirley“ zum Anlass genommen hätte, eine umfassende Klärung der Informationspflicht privater Stellen vorzunehmen. So

¹⁷² EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 – juris (Fish Legal und Shirley), Rn. 76.

¹⁷³ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 – juris - (Fish Legal und Shirley), Rn. 77.

¹⁷⁴ Vgl. Kahl/Dubber, Der Begriff der "informationspflichtigen Stelle" (§ 2 Abs. 1 UIG) im Lichte der neueren Judikatur aus Luxemburg, EurUP 2014, 215.

¹⁷⁵ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 – juris - (Fish Legal und Shirley), Rn. 80 f.

¹⁷⁶ EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12 – juris - (Fish Legal und Shirley), am Ende.

aber verweist der EuGH vor allem auf die Frage, ob der nationale Gesetzgeber die private Stelle mit besonderen Befugnissen ausgestattet hat. Dies ist auslegungsfähig und –bedürftig. Der EuGH wird damit dem eingangs in dem Urteil geäußerten Anspruch, für die gesamte Union eine autonome und einheitliche Auslegung zu bieten, nicht gerecht.

2.2.2.2.1.3 EU-Rechtskonformität der Umsetzung des Kontrollerfordernisses in § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG

Von *Guckelberger* wurde die Frage aufgeworfen, ob das Kontrollerfordernis in § 2 Abs. 2 UIG angesichts des weiten Verständnisses des EuGH zu eng umgesetzt worden sei.¹⁷⁷ Nach Art. 2 Nr. 2c) UIRL sind Behörden auch Personen, die unter der Kontrolle der Regierung oder einer anderen Stelle der öffentlichen Verwaltung bzw. unter der Kontrolle natürlicher oder juristischer Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen stehen. § 2 Abs. 2 UIG fasst diesen Begriff enger, indem entweder die private Person besonderen Pflichten unterliegt bzw. über besondere Rechte verfügt, oder die kontrollierende Stelle über eine Kapitalmehrheit o. ä. an der privaten Person verfügt, oder dies im Hinblick auf eine Mehrheit von Personen des öff. Rechts der Fall ist.¹⁷⁸

Der EuGH hat sich im Fall „*Fish Legal*“¹⁷⁹ mit dem Begriff der Kontrolle in diesem Sinne auseinandergesetzt. Eine der Vorlagefragen in diesem Verfahren lautete:

„Was ist im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 unter einer Person „unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b genannten Person“ zu verstehen? Insbesondere: Welche Anforderungen sind nach Art, Form und Ausmaß an die Kontrolle zu stellen, und welche Kriterien dürfen (nicht) verwendet werden, um festzustellen, ob eine solche Kontrolle vorliegt?“¹⁸⁰

Der EuGH rekurriert in seiner Antwort darauf auf die Ziele der UIRL, dass es darauf ankomme, ob die private Stelle gegenüber dem Staat eine echte Autonomie besitze oder nicht:

„Gibt nämlich eine solche Regelung einen besonders präzisen Rechtsrahmen vor, der eine Reihe von Regeln dafür aufstellt, wie solche Gesellschaften die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben des Umweltmanagements zu erfüllen haben, und der gegebenenfalls eine Verwaltungsaufsicht vorsieht, mit der – gegebenenfalls über Weisungen oder die Verhängung von Geldbußen – sichergestellt werden soll, dass diese Regeln tatsächlich eingehalten werden, kann sich daraus ergeben, dass diese Einrichtungen gegenüber dem Staat keine echte Autonomie besitzen, selbst wenn dieser infolge der Privatisierung des fraglichen Sektors ihre laufende Verwaltung nicht mehr zu bestimmen vermag.... Nach alledem ist auf die dritte und die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass sich Unternehmen wie die beteiligten Wassergesellschaften, die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, dann unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person befinden und somit nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörden“ anzusehen sind, wenn sie nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen, weil eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit im Umweltbereich entscheidend beeinflussen kann.“¹⁸¹

¹⁷⁷ *Guckelberger*, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018; *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386.

¹⁷⁸ Näher hierzu oben unter 2.2.2.2.1.

¹⁷⁹ Dazu oben unter 2.2.2.2.1.2.

¹⁸⁰ EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-279/12 - juris – (*Fish Legal* und *Shirley*), Rn. 26.

¹⁸¹ EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-279/12 - juris (*Fish Legal* und *Shirley*), Rn. 71, 73.

Demgegenüber ist der Kontrollbegriff in § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 2 UIG enger. Es kommt nicht auf eine „echte Autonomie“ der privaten Stelle an, sondern es werden detaillierte Kriterien wie eine „Inhaltskontrolle“ oder eine „Mehrheitskontrolle“ genannt.¹⁸² Es ist nicht auszuschließen, dass private Stellen hiervon nicht erfasst werden, obwohl sie nach dem „Autonomiekriterium“ des EuGH als informationspflichtig angesehen werden müssten. Praktische Beispiele hierfür gibt es aber bislang nicht.

Im Folgenden wird anhand von Einzelfällen der Frage nachgegangen, welche Akteure als informationspflichtige natürliche und juristische Personen in den Kreis der verpflichteten Stellen fallen.

2.2.2.2.2 Schienenverkehrsunternehmen

2.2.2.2.2.1 Vorbemerkungen

Schienenverkehrsunternehmen sind das Leitmedium für die Frage der Informationspflicht Privater geworden. Hier hat sich, zumindest soweit es um die Infrastruktur wie den Netzbetrieb geht, ein Trend in der Rechtsprechung herausgeschält, eine Informationspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG anzunehmen.¹⁸³

Deren Informationspflichten wurden bereits von *Schomerus/Tolkmitt*¹⁸⁴ näher untersucht und dabei dargelegt, dass eine pauschalisierte Aussage sich hier verbiete. So wurden für den Schienennetzbetreiber DB Netz AG und für die Beförderungsunternehmen DB Regio AG und DB Fernverkehr AG alle gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für eine Informationspflichtigkeit nach dem UIG als erfüllt angesehen. Für das Konzerndach Deutsche Bahn AG wurde dies wiederum verneint. Denn zwar gehörten zu den Aufgaben der Deutschen Bahn AG die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen zur Beförderung von Gütern und Personen sowie der Betrieb der Eisenbahninfrastruktur. Die eigentliche Aufgabenwahrnehmung (z.B. Betrieb der Bahninfrastruktur, Bereitstellung eines ÖPV) erfolge jedoch durch die entsprechenden Tochterunternehmen. Da das eigenständige Wahrnehmen der öffentlichen Aufgabe gesetzliche Voraussetzung ist, wurde die Informationspflicht für die Deutsche Bahn AG als Konzern insgesamt verneint.

2.2.2.2.2.2 Verwaltungsgericht Frankfurt 2011

Die Rechtsprechung hat die DB Netz AG mehrfach als informationspflichtige private Stelle angesehen. So wurde bereits 2011 in einem Beschluss des VG Frankfurt, bei dem es um die Kostenentscheidung nach Erledigung der Hauptsache ging, festgestellt:

*„Bei der Beklagten DB Netz AG handelt es sich nach Auffassung der Kammer auch um eine informationspflichtige Stelle i. S.d. § UIG § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. ...Die Beklagte erbringt eine **öffentliche Dienstleistung, nämlich Verkehrsdienstleistungen**, in dem sie das Schienennetz bereit stellt und betreibt. Sie versorgt die Bevölkerung mit Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangeboten und betreibt damit eine gemeinwohlerhebliche **Daseinsvorsorge**. Diese ist nach Auffassung der Kammer auch **umweltbezogen** bzw. steht im Zusammenhang mit der Umwelt. Eine weitere Auslegung lässt dabei ausreichen, dass die Tätigkeit Auswirkungen auf die Umwelt hat, was zur Bejahung der umweltbezogenen Daseinsvorsorge führen würde, da die Existenz und der Betrieb des Schienenwegenetzes zu Veränderungen des Bodens- und Landschaftsbildes führt, Auswirkungen auf Flora und Fauna hat und auch eine Lärmquelle für Menschen darstellt. ... Nach Auffassung der Kammer ist in Anlehnung an § UIG § 2 Abs. 3 UIG, der einen weiteren Begriff der Umweltinformationen zugrundelegt, darauf abzustellen, ob die von der Beklagten erbrachte Dienstleistung im funktionellen und historischen Zusammenhang mit dem Umweltschutz gesehen wird, wobei es nicht auf die Erheblichkeit der mit der Aufgabe oder Dienstleistung verbundenen Umweltauswirkung ankommt.*

¹⁸² Vgl. *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 119 f.

¹⁸³ A. A. aber: *Fluck/Theuer*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Bund Rn. 192.

¹⁸⁴ *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188, 193.

*Für bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge ist ein Zusammenhang zwischen der öffentlichen Dienstleistung und dem Umweltschutz normativ geregelt. So bezweckt z. B. das Energiewirtschaftsgesetz in seinem § 1 Abs. 1 u. a. eine „umweltverträgliche“ Versorgung mit Elektrizität und Gas. Für Bahndienstleistungen enthält das Allgemeine Eisenbahngesetz keine solche Zweckbestimmung, während z. B. das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz nach seinem § 2 Abs. 1 auch „im Interesse verträglicher Lebens- und Umweltbedingungen“ erging. Dies zeigt, dass der Begriff des Zusammenhangs mit der Umwelt nicht konstitutiv vom Gesetzgeber festgelegt wird. Er ist vielmehr nach allgemeinen Auslegungskriterien zu bestimmen, wonach dem Wortlaut des § UIG § 2 Abs. 3 UIG nach der Begriff „Umwelt“ weit zu verstehen ist. Der historische und funktionelle Zusammenhang der erbrachten Daseinsvorsorge mit dem Umweltschutz ist zu bejahen für private Rücknahmesysteme wie Die Duale System Deutschland AG (DSD), Flughafenbetreiber und die Deutsche Bahn AG sowie ggf. auch Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge... Die Beklagte unterliegt auch der **Kontrolle des Bundes** bzw. einer unter Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts. Gemäß Art. 87 e Abs. 3 GG sind Eisenbahnen vom Bund als Wirtschaftsunternehmen zu führen. Dies ist durch eine Organisations- und nicht eine Aufgaben- und Kapital-Privatisierung erfolgt. § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes – AEG – regelt die rechtliche Selbstständigkeit der Eisenbahnen und macht inhaltliche Vorgaben zur Geschäftsführung. Die Beklagte unterliegt dabei einer **umfassenden staatlichen Kontrolle durch das Eisenbahnbundesamt**, welches die Eisenbahnaufsicht ausübt...“¹⁸⁵*

2.2.2.2.2.3 Bundesverwaltungsgericht 2017

In gleicher Weise entschied 2017 das BVerwG in Bezug auf die DB ProjektBau GmbH, ein 100%es Tochterunternehmen der DB AG, das mit der Vorbereitung und Steuerung von Planung, Bauvorbereitung, Baudurchführung und Bauüberwachung von Verkehrsprojekten, vor allem der Eisenbahninfrastruktur befasst ist. In dem Urteil, dem zwei Instanzen vorausgegangen waren,¹⁸⁶ wurden neben der Frage der Informationspflicht Privater weitere Problemfelder angesprochen, so unter anderem zur Frage der Aktivlegitimation einer Kommune, zur notwendigen Bestimmtheit eines Antrags, zum Recht eines Unternehmens auf informationelle Selbstbestimmung, zum Begriff der Umweltinformationen oder zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Näheres zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen findet sich unten unter 2.10.1.3.1.

Ein prozessuales Problem ergab sich, weil im Laufe des gerichtlichen Verfahrens, das mit einer Klage vor dem VG Berlin 2011 begonnen hatte, ein Wechsel auf Seiten der Beklagten eingetreten war, indem die Projektmanagementfunktionen von der DB ProjektBau GmbH auf die DB Netz AG übertragen worden war. Dies berührte jedoch nicht die Passivlegitimation der Beklagten:

„Dass die Klägerin dem durch Umstellung der Klage auf die DB Netz AG Rechnung getragen hat, stellt keine im Revisionsverfahren gemäß § 142 Abs. 1 VwGO unzulässige Klageänderung dar. Aus umweltinformationsrechtlicher Sicht steht die zwischen privatrechtlichen Personen, die unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen, stattfindende vertragliche Übertragung der im Zusammenhang mit den jeweils begehrten Umweltinformationen stehenden Aufgaben einschließlich der Verfügungsgewalt über diese Informationen einem Zuständigkeitswechsel zwischen informationspflichtigen Behörden gleich. Denn § 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG hat zur Folge, dass die Anspruchsverpflichtung und damit die Passivlegitimation auf die dadurch zuständig werdende Stelle übergeht. Dieser Anknüpfung der materiell-rechtlichen Regelung an eine vertragliche Aufga-

¹⁸⁵ VG Frankfurt, Beschluss vom 07.06.2011 – 7 K 634/10.F, ZUR 2011, 439 mit Anm. Schomerus.

¹⁸⁶ VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012 – VG 2 K 167.11, BeckRS 2013, 45721, beck-online; OVG Berlin- Brandenburg, Urteil vom 10.07.2015 – OVG 12 B 3.13, juris.

*benverlagerung hat das Prozessrecht Rechnung zu tragen, indem es den Parteiwechsel in dieser Konstellation in gleicher Weise wie bei einem behördlichen Zuständigkeitswechsel ... **nicht als Klageänderung behandelt, sondern für eine bloße Rubrumsänderung genügen lässt.***¹⁸⁷

Eine weitere prozessuale Frage betraf die gerichtliche Geltendmachung eines Anspruchs, ohne dass vorher ein entsprechender Informationsantrag gestellt wurde. Das BVerwG sah auch dies als unschädlich für die Zulässigkeit der Klage an, da das Antragserfordernis nach § 4 Abs. 1 UIG zwar eine Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch, nicht aber für dessen prozessuale Verfolgung sei:

*„Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, dass die Klägerin den **Zugang zu einigen Informationen erst nach Klageerhebung** bei der Beklagten beantragt hat. Aus dem Prozessrecht ergibt sich keine Notwendigkeit eines Antrages vor Erhebung der allgemeinen Leistungsklage Für die von der Beklagten geforderte entsprechende Anwendung des Antragserfordernisses nach § 75 Satz 1, § 68 Abs. 2 VwGO fehlt es an einer planwidrigen Regelungslücke. Der Gesetzgeber hat sich bewusst gegen die Ausstattung der privaten Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG mit einer Verwaltungsaktsbefugnis entschieden. ... Das Antragserfordernis nach § 4 Abs. 1 UIG ist Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch, nicht aber für dessen prozessuale Verfolgung.*¹⁸⁸

Der materielle Kern der Entscheidung betrifft die Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Danach werden die Planung und der Bau von Schienenwegen sowohl als Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als auch als Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG angesehen:

*„Da das Umweltinformationsgesetz die Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie umsetzt ..., ist der Begriff der öffentlichen Aufgabe und der öffentlichen Dienstleistung im hier maßgeblichen umweltinformationsrechtlichen Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c UIRL unionsrechtlich determiniert. Die EU-Kommission wollte - ohne Differenzierung zwischen öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Dienstleistungen - die Erbringung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einbeziehen. Die Öffentlichkeit sollte (auch) Zugang zu Umweltinformationen haben, die Stellen vorliegen, die nicht dem öffentlichen Sektor zugehören, aber mit der Erbringung derartiger Dienstleistungen betraut sind (Art. 2 Nr. 2 Buchst. c und Erwägungsgrund 12 des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen vom 29. Juni 2000, KOM(2000) 402 endg. - 2000/0169(COD), ABl. 2000 Nr. C 337E S. 156). Unter dem übereinstimmend in Art. 16 und Art. 86 Abs. 2 EGV verwendeten Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind alle marktbezogenen Tätigkeiten zu verstehen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (ABl. EG 1996 Nr. C 281, S. 3 und ABl. EG 2001 Nr. C 17 S. 4). Der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse entspricht dem der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Art. 14 und 106 Abs. 2 AEUV (Jung, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 14 Rn. 12). Erfasst ist letztlich der gesamte Bereich der Daseinsvorsorge [...]. Hieran knüpft der deutsche Gesetzgeber an, wenn er die umweltbezogene Daseinsvorsorge in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausdrücklich erwähnt und die Leistungen der Daseinsvorsorge als Regelfall der öffentlichen Aufgabe ansieht (BT-Drs. 15/4243 S. 17). Als **Beispiel für ein informationspflichtiges privates Unternehmen im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG** hat der Bundesrat, auf dessen Empfehlung die Regelung aufgenommen wurde, die Deutsche Bahn AG angesehen (BT-Drs. 15/3680 S. 2).*¹⁸⁹

¹⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 23.

¹⁸⁸ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 24.

¹⁸⁹ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 42.

Die hier vom BVerwG vorgenommene Subsumtion unter die öffentlichen Aufgaben und die öffentlichen Dienstleistungen entspricht zwar dem Gesetzestext. Diese Unterscheidung wird aber in der Literatur zu Recht als überflüssig angesehen. Vielmehr reicht die Bezugnahme auf die öffentlichen Aufgaben und die Daseinsvorsorge aus, auf öffentliche Dienstleistungen kommt es nicht mehr an.¹⁹⁰

Das BVerwG hat weiterhin eine weite Auslegung des nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG erforderlichen Zusammenhangs der öffentlichen Aufgabe oder Dienstleistung mit der Umwelt vorgenommen und der Auffassung, dass nur solche Aufgaben gemeint seien, die unmittelbar den Vollzug des Umweltrechts betreffen, einen Riegel vorgeschoben:

*„Der Wortlaut der Vorschrift verlangt keine derartige Einschränkung. Systematisch korrespondiert eine **weite Auslegung des Zusammenhangs mit der Umwelt** in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG mit der umfassenden Bestimmung des Begriffs der Umweltinformationen in § 2 Abs. 3 UIG. Von der Beschränkung in § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG a.F. auf Stellen, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben, d.h. die Umweltbelange nicht nur "nach den für alle geltenden Rechtsvorschriften zu beachten haben" (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UIG a.F.), ist der Gesetzgeber bewusst abgerückt. Dieses weite Verständnis des nationalen Gesetzgebers entspricht auch dem Willen des europäischen Richtliniengebers. Der Behördenbegriff des Richtlinienvorschlages der EU-Kommission (KOM(2000) 402 endg. - 2000/0196(COD), ABl. 2000 Nr. C 337E S. 156) erfasste "juristische Personen, die gesetzlich oder aufgrund von Vereinbarungen mit Stellen oder Personen ... mit dem Erbringen von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die Auswirkungen auf den Zustand von Umweltmedien haben oder haben können, betraut sind". Mit der Umformulierung des Art. 2 Nr. 2 Buchst c UIRL durch das Europäische Parlament, die Art. 2 Nr. 2 AK wörtlich übernommen hat, sollten die Anforderungen an den Umweltbezug der jeweiligen Tätigkeit gegenüber dem Kommissionsvorschlag nicht verschärft werden. Anliegen des Änderungsvorschlags war es vielmehr, den Kommissionsentwurf zu stärken (Bericht über den gemeinsamen Richtlinienentwurf vom 4. Dezember 2002, endg. A5-0435/2002, S. 8). Darüber hinaus verdeutlicht auch der 11. Erwägungsgrund der Richtlinie, dass Stellen unabhängig davon erfasst werden sollten, ob sie spezifische Zuständigkeiten für die Umwelt wahrnehmen oder nicht.“¹⁹¹*

Auch das nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG für die Informationspflichtigkeit der privaten Stelle erforderliche Merkmal der Kontrolle wird vom BVerwG weit ausgelegt:

*„Die von der Beklagten wegen der unionsrechtlich nach Art. 4 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343), verfassungsrechtlich nach Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG und einfachrechtlich nach § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439) in der bis zum 2. September 2016 gültigen Fassung (AEG a.F.) eingeschränkten Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Eisenbahnunternehmen geforderte **teleologische Reduktion der Vorschrift ist nicht geboten**. Der Normtext, der sämtliche privaten Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes erfasst, deckt sich mit dem Willen des Gesetzgebers und dem Gesetzeszweck. Die Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a UIG belegt, dass der Gesetzgeber **ausschließlich die gesellschaftsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse als maßgebliches Kriterium der Kontrolle** festlegen wollte. Der in § 2 Abs. 2 UIG verwendete Begriff der Kontrolle sollte über die allgemeine ordnungsrechtliche Überwachung hinaus eine eingrenzende Funktion haben (BT-Drs. 15/4243 S. 17). Die Erwähnung der Deutsche Bahn AG als Beispiel für ein informationspflichtiges privates Unternehmen durch den Bundesrat (BT-Drs. 15/3680 S. 2) bestätigt dies“.¹⁹²*

Dabei kommt es in Anknüpfung an das Fish Legal und Shirley-Urteil des EuGH nicht darauf an, ob der die Kontrolle ausübende Staat konkret auf die Geschäftsführung Einfluss nehmen darf:

¹⁹⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 22.

¹⁹¹ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 48.

¹⁹² BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 51.

„Dass das Kriterium der Beherrschung mit seiner Anknüpfung an die eigentumsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse **nicht auf konkrete Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich der Geschäftsführung, sondern auf die Gesamtverantwortung für das Unternehmen** abstellt (vgl. zu mehrheitlich von der öffentlichen Hand gehaltenen Unternehmen: BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226 <247> = juris Rn. 54) ist unbedenklich. Der Kontrollbegriff des § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a UIG steht mit dem insoweit wortgleichen Art. 2 Nr. 2 Buchst. c UIRL im Einklang. Wenn es unerheblich ist, in welcher Art und Weise der bestimmende Einfluss im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c UIRL auf eine private Gesellschaft ausgeübt werden kann (EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013 - C-279/12 [ECLI:EU:C:2013:853] Fish Legal und Shirley - juris Rn. 69), ist davon auch die vom nationalen Gesetzgeber festgelegte beherrschende Stellung des Staates als Mehrheitsgesellschafter erfasst. Gemäß § 8 Abs. 1 AEG a.F., welcher der Umsetzung von Art. 4 der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl. L 237/25) diente (BT-Drs. 12/4609 S. 97), die in der Richtlinie 2012/34/EU neu gefasst ist, müssen öffentliche Eisenbahnen in der Leitung, Geschäftsführung und Verwaltung, hinsichtlich der verwaltungstechnischen und wirtschaftlichen Kontrolle sowie der internen Rechnungsführung von staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften zwar unabhängig sein. Eine auf den gesellschaftsrechtlichen Verhältnissen basierende Kontrolle ergibt sich jedoch aus Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 2012/34/EU, wonach die Anteilseigner der im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden oder von ihr kontrollierten Eisenbahnunternehmen die Möglichkeit haben, eine Vorabgenehmigung wichtiger Unternehmensentscheidungen durch sie selbst zu verlangen, wie sie ihnen nach dem Gesellschaftsrecht der Mitgliedstaaten zusteht. Die Befugnisse der Aufsichtsorgane hinsichtlich der Ernennung von Verwaltungs- und Aufsichtsratsmitgliedern nach dem nationalen Gesellschaftsrecht bleiben ausdrücklich unberührt. Die gesellschaftsrechtlichen Rechte des Bundes als Mehrheitsgesellschafter sind für Eisenbahninfrastrukturunternehmen zudem durch das Veräußerungsverbot nach Art. 87e Abs. 3 Satz 3 Halbs. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert.“¹⁹³

Die weite Auslegung des Kontrollbegriffs wurde bereits vor dem Urteil des BVerwG in der Literatur vertreten:

„Hins. des Umfangs der Kontrolle wird vertreten, dass die Kontrollbefugnis des Bundes bzw. der juristischen Personen des öffentlichen Rechts sich auch auf die ausgeübte öffentliche Aufgabe erstrecken muss (Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller UIG § 2 Randnummer 28a). Eine diesbezügliche Forderung lässt sich aus dem Text des § 2 Abs. 2 UIG jedoch nicht herleiten und erscheint nicht erforderlich (VG Bln BeckRS 2013, 45721). Soweit eine Auskunftspflicht aufgrund eines besonderen Rechtsverhältnisses begründet wird, beschränkt bereits der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Nr. 1 den Umfang. Denn nur wenn „bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe“ ein besonderes Rechtsverhältnis existiert, entsteht die Auskunftsverpflichtung seitens der privaten Stelle. (...) Etwas anderes kann auch nicht gelten, wenn aufgrund der gesellschaftsrechtlichen Position des Bundes das UIG von einer Beherrschung ausgeht und auf dieser Grundlage eine Kontrolle bejaht werden muss. Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes führt die Beherrschung eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens durch die öffentliche Hand nicht zu einer selektiven Unterwerfung des Unternehmens in Hinblick auf die Grundrechtsbindung in einen grundrechtspflichtigen und einen nichtpflichtigen Teil. Denn es handelt sich¹⁹⁴ dann in der Gesamtbewertung um staatliche und nicht rein privatwirtschaftliche Aktivitäten (BVerfGE NJW 2011, 1201 (1203)). Wendet man dieses Verständnis auf die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des UIG auf die vom Bund beherrschten juristischen Personen des Privatrechts an, muss eine selektive Anwendung der Informationspflicht abgelehnt werden.“¹⁹⁵

In einem vergleichbaren britischen Fall „Network Rail Ltd“ hatte der Information Commissioner eine Informationspflicht des Bahnnetzbetreibers angenommen:

¹⁹³ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31/15, juris, Rn. 52.

¹⁹⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 62 f.

¹⁹⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 62 f.

*“[w]ith regard to the public administration functions and responsibilities of Network Rail, the Information Commissioner considers that Network Rail is not a public authority for the purpose of the Freedom of Information Act. However, although **Network Rail is a private company, it does carry out public administration functions and so it is subject to the EIRs.**”¹⁹⁶*

Allerdings wurde diese Entscheidung später durch das Information Tribunal abgeändert:

*“running railways is an activity for independent bodies, however created and funded, operating as competitive, commercial concerns according to the dictates of the market. Such an approach is the **antithesis of the proposition that running railways is a function of governmental authorities.**”¹⁹⁷*

Dies zeigt, dass vergleichbare Unsicherheiten bei der Auslegung des Begriffs der Personen des Privatrechts nicht nur in Deutschland bestehen.

2.2.2.2.2.4 Schlussfolgerungen

Das BVerwG lässt sich wohl nicht dahingehend interpretieren, dass nicht nur bestimmte Teile der Bahn AG, sondern das Unternehmen als Ganzes eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ist. Zwar wird ausdrücklich auf eine Begründung des Bundesrats Bezug genommen, in der von der Bahn AG die Rede ist.¹⁹⁸ Hier ist aber nicht gesagt, dass die gesamte Bahn AG informationspflichtig sei. Im Weiteren bezieht sich das BVerwG auch nur auf die mit der Planung und dem Bau von Schienenwegen befasste Untergesellschaft der Bahn AG. Die wie oben beschrieben von *Schomerus/Tolkmitt*¹⁹⁹ aufgeworfene Frage der Informationspflicht der gesamten Bahn AG bleibt daher weiterhin offen.

Dennoch leistet das Urteil des BVerwG von 2017 einige Klarstellungen, insbesondere im Hinblick auf die gebotene weite Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 UIG. Dies gilt namentlich für den Begriff der öffentlichen Aufgabe und der öffentlichen Dienstleistung, der im Sinne der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Art. 14 und 106 Abs. 2 AEUV auszulegen ist.²⁰⁰ Gleiches gilt für die ebenfalls weite Auslegung des nötigen Zusammenhangs mit der Umwelt, der nicht auf den reinen Vollzug des Umweltrechts beschränkt ist. Auch ist der Begriff der Kontrolle weit auszulegen, indem es nicht auf die tatsächlichen Einwirkungsbefugnisse des Staates auf die Unternehmensentscheidungen ankommt. Mit diesen Interpretationen enthält das Urteil von 2017 ein Prüfungsmuster für die Beurteilung der Informationspflichtigkeit weiterer Personen des privaten Rechts.

2.2.2.2.2.3 Energieversorgungsunternehmen

Energieversorgungsunternehmen sind in der Regel privatrechtlich als AG, GmbH o.ä. ausgestaltet und fallen daher nicht unter die Definition der informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Sie können aber nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG informationspflichtig sein. Frühere Auffassungen lehnten eine Informationspflicht im Sinne des UIG von Energieversorgungsunternehmen ab.²⁰¹ Mittlerweile wird

¹⁹⁶ DEFRA, Environmental Information Regulations 2004: Significant Decision Notices, 2007, zitiert nach: *Schomerus/Bünger*, Private Bodies as Public Authorities under International, European, English and German Environmental Information Laws, JEEPL 2011, 62, 73.

¹⁹⁷ Appeal Cases EA/2006/0061 and EA/2006/0062, Network Rail Ltd [2007] Information Tribunal Decision of July 17, 2007, para. 1 et seq., zitiert nach: *Schomerus/Bünger*, Private Bodies as Public Authorities under International, European, English and German Environmental Information Laws, JEEPL 2011, 62, 74.

¹⁹⁸ S. Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3680 vom 03.09.2004, S. 2.

¹⁹⁹ *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188, 193.

²⁰⁰ *Guckelberger*, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018.

²⁰¹ *Turiaux*, UIG, 1995, §§ 2, 3 Rn. 112 m. w. N.

diese aber in der Literatur wohl grundsätzlich anerkannt.²⁰² Rechtsprechung dazu gibt es jedoch offenbar in Deutschland noch nicht.

Geht man die einzelnen Definitionsmerkmale in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG durch, bestätigt sich die Annahme, dass diese als informationspflichtige Stellen angesehen werden können. Es handelt sich um eine öffentliche Aufgabe, denn an ihrer Erfüllung besteht ein besonderes öffentliches Interesse.²⁰³ Insbesondere ist unbestritten, dass die Energieversorgung zur Daseinsvorsorge gehört.²⁰⁴ Dazu hat das BVerfG bereits 1984 ausgeführt:

*„Die Sicherstellung der Energieversorgung durch geeignete Maßnahmen, wie zum Beispiel die Errichtung oder Erweiterung von Energieanlagen, ist eine **öffentliche Aufgabe** von größter Bedeutung. Die Energieversorgung gehört zum Bereich der **Daseinsvorsorge**; sie ist eine Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf Die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ist auch den privatrechtlich organisierten Energieversorgungsunternehmen durch das Energiewirtschaftsgesetz zugewiesen (vgl. § 2 Abs. 2 EnWG).“²⁰⁵*

Auch die damalige EG-Kommission hat 2000 die Energieversorgung ausdrücklich zur Daseinsvorsorge gerechnet.²⁰⁶

Der Umweltzusammenhang lässt sich ebenfalls dem EnWG ableiten, nach dem die Umweltverträglichkeit einer der in § 1 Abs. 1 EnWG aufgeführten Zwecke ist.²⁰⁷ Im Übrigen sind insoweit nach den Maßstäben des BVerfG-Urteils von 2017 keine hohen Anforderungen zu stellen, insbesondere kommt es nicht darauf an, dass spezielles Umweltrecht vollzogen wird.²⁰⁸ Die Energieversorgung weist in all ihren einzelnen Bereichen von der Erzeugung über den Netzbetrieb bis hin zum Vertrieb vielfältige Umweltbezüge auf.²⁰⁹ Ob auch Jedermannpflichten wie z. B. die Pflicht zur Abfalltrennung, die nicht unmittelbar mit der Aufgabe der Energieversorgung verbunden sind, dazu zählen, ist zweifelhaft.²¹⁰ Jedenfalls folgt aus dem Wort „soweit“ in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, dass die Informationspflicht nur soweit reicht wie die öffentliche Aufgabe der Energieversorgung.

Weiter muss die Aufgabenerfüllung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG eine Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen. § 2 Abs. 2 UIG unterscheidet zwischen einer „Inhaltskontrolle“ (Nr. 1) und einer „Mehrheitskontrolle“ (Nr. 2). Als Indiz für eine Inhaltskontrolle wird in Nr. 1 ein Kontrahierungszwang angegeben. Dazu führte Schomerus aus:

„Diese Voraussetzung ist im Falle der EVU grundsätzlich erfüllt. Hierfür sprechen z. B. die Anschlusspflicht gegenüber Letztverbrauchern nach § 17 EnWG, die allgemeine Anschlusspflicht für Netzbetreiber nach § 18

²⁰² S. insbesondere: Schomerus, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216 ff.

²⁰³ Schomerus, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216, 217; s. auch: Schomerus, Gläserne Energieversorgungsunternehmen? – Neue Pflichten nach dem Umweltinformationsgesetz, in: Schubert/Heilmann (Hrsg.), Europa – Verfassung, Arbeit, Umwelt – Liber amicorum Hartwig Donner, 2007, S. 37 ff.

²⁰⁴ Vgl. Rüfner in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 96 Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, S. 1058.

²⁰⁵ BVerfG, Beschluss vom 20.03.1984 – 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248-259, Rn. 37.

²⁰⁶ EG-Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM(2000) 580 endgültig vom 20.09.2000.

²⁰⁷ So auch: Fluck/Theuer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Bund Rn. 194.

²⁰⁸ S. oben unter 2.2.2.2.2.2.

²⁰⁹ Dazu: Schomerus, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216.

²¹⁰ Insoweit ablehnend: Schomerus, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216, 217.

EnWG, die Anschlusspflicht der Netzbetreiber gegenüber jedermann nach § 20 EnWG oder die Grundversorgungspflicht für Haushaltskunden nach § 36 EnWG.“²¹¹

Unklar ist aber nach wie vor, ob bzw. wie weit grundsätzlich alle Energieversorgungsunternehmen als informationsverpflichtet zu gelten haben (so offenbar die Kommission) oder ob dies nur für besondere Zweige wie etwa die Netzbetreiber gilt, die einer besonderen Kontrolle unterliegen.²¹² Entsprechendes kann für Energieversorgungsunternehmen gelten, die als Grundversorger einem Kontrahierungszwang nach § 36 EnWG unterliegen.²¹³

Weiter muss das Unternehmen für die Anwendung des UIG der Kontrolle des Bundes unterstehen. Hier ist insbesondere an die Bundesnetzagentur zu denken, der nach § 54 Abs. 1 und 3 EnWG die Aufgabe der Regulierung der Netze obliegt, soweit nicht eine Zuständigkeit der Landesregulierungsbehörden nach § 54 Abs. 2 EnWG besteht. Soweit es um diese Aufgabe der Netzregulierung geht, erscheint auch nach den Maßstäben des Fish Legal und Shirley-Urteils des EuGH eine besondere Kontrolle gegeben, denn die Netzbetreiber können „nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Umweltbereich“²¹⁴ erfüllen.

Die offenen Fragen zur Informationspflicht der Energieversorgungsunternehmen, die Schomerus bereits 2007 gestellt hat, gelten damit auch weiterhin:

„Erstens: Wer übt in diesem Sinne die Kontrolle über das Unternehmen aus? Zweitens: Erfasst diese Kontrolle das gesamte vertikal integrierte EVU oder nur Teilbereiche wie etwa den Netzbetrieb?“²¹⁵

Gleiches gilt für die damals gegebenen Antworten:

„Diese Fragen müssen im Lichte des eingangs beschriebenen Grundsatzes des „effet utile“ beantwortet werden. Der Richtliniengeber hat die Grundsatzentscheidung getroffen, dass private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, der Informationspflicht unterfallen sollen. Hierzu gehören nach den eindeutigen Bekundungen der Kommission auch und gerade die Energieversorger. Es kann daher in Beantwortung der ersten Frage nicht angehen, dass diese gemeinschaftsrechtliche Pflicht zu Lasten des Bürgers im Zuständigkeitsdschungel des deutschen Energiewirtschaftsrechts untergeht. Genauso kann aus Sicht des Gemeinschaftsrechts nicht akzeptiert werden, diese Pflicht bestimmten Teilen vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen wie z. B. dem Netzbetrieb aufzuerlegen und andere, etwa die Erzeugung oder Verteilung, davon auszunehmen. Die Informationspflicht kann nur die gesamten EVU treffen, anderenfalls würde die Umsetzung dem Sinn und Zweck der Richtlinie nicht gerecht. Auch die zweite Frage ist damit im Sinne einer weiten Auslegung des umweltinformationsrechtlichen Kontrollbegriffs zu entscheiden.“²¹⁶

Abgesehen von diesen nach wie vor offenen Punkten stellt sich die weitere Frage, warum anders als bei den Bahnunternehmen soweit erkennbar keine Rechtsprechung zur Informationspflicht der privaten Energieversorgungsunternehmen vorliegt. Offenbar wurden insoweit kaum Anträge gestellt, wenn doch, wurden möglicherweise die Antragsteller von den Unternehmen taktisch geschickt zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten klaglos gestellt. Allerdings ließ sich diese Vermutung durch die Resultate der empirischen Untersuchung nicht bestätigen. Die acht privaten Stellen, die auf die gestellten

²¹¹ Schomerus, Energieversorgungsunternehmen - informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216, 217; s. auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29.

²¹² Hierzu Fluck/Theuer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Bund Rn. 213.

²¹³ Eine ausführliche Darstellung findet sich bei: Schomerus, Energieversorgungsunternehmen - informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216.

²¹⁴ So der 2. Leitsatz des: EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-279/12 – juris - (Fish Legal und Shirley), am Ende.

²¹⁵ Schomerus, Energieversorgungsunternehmen - informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216, 218.

²¹⁶ Schomerus, Energieversorgungsunternehmen - informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 216, 218; in diesem Sinne auch: Walter, Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten, in: Durner/Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, 2005, S. 7, 21.

Fragen antworteten, Zwar hatte eine private Stelle die Zahl der Anfragen mit sogar 5.000 angegeben, von Gerichtsverfahren wurde aber nur in fünf Fällen berichtet.²¹⁷

2.2.2.2.2.4 dena – Deutsche Energie-Agentur

Vor dem VG Berlin war am 01.11.2012 verhandelt worden, ob die Deutsche Energie Agentur „dena“ unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fällt.²¹⁸ Eine Entscheidung in der Sache hat es jedoch nicht gegeben, weil wohl die dena nicht über die begehrten Informationen verfügte.²¹⁹ Nach der Schilderung von Götze beantragte ein Umweltverband Zugang zu digitalen Basisdaten im Zusammenhang mit den von der „dena“ beauftragten Netzstudien I und II. Die „dena“ ist privatrechtlich organisiert und sieht sich als

„Kompetenzzentrum für Energieeffizienz, erneuerbare Energien und intelligente Energiesysteme. Als „Agentur für angewandte Energiewende“ tragen wir zum Erreichen der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung bei.“²²⁰

Sie führt hierzu u.a. entsprechende Projekte durch. Getragen wird sie von der Bundesrepublik und der KfW sowie privaten Trägern wie der Deutschen Bank AG, der Allianz SE und der DZ Bank AG.²²¹ Die Aufgaben der dena weisen mit der Fokussierung auf Energiethemen einen klaren Bezug zu Umweltthemen auf, und es besteht auch eine öffentlich-rechtliche Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG. Damit dürfte die dena unter die Informationspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen.²²²

2.2.2.2.2.5 Private Rücknahmesysteme

Als nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG informationspflichtige Personen des Privatrechts kommen insbesondere die Hersteller von Verpackungen und die von ihnen beauftragten privaten Rücknahmesystem in Betracht. Die vorherige Verpackungsverordnung sah in § 6 eine Pflicht zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme von Verkaufsverpackungen, die beim privaten Endverbraucher anfallen, vor. Nach § 6 Abs. 2 entfiel diese Pflicht,

„wenn sich die Hersteller und Vertreiber mit diesen Verpackungen an einem System nach Absatz 3 beteiligen.“

Dieses System nach § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV

„hat flächendeckend im Einzugsgebiet des verpflichteten Vertreibers unentgeltlich die regelmäßige Abholung gebrauchter, restentleerter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe in ausreichender Weise zu gewährleisten und die in Anhang I genannten Anforderungen zu erfüllen.“

In ähnlicher Weise gilt nach dem neuen, am 01. 01. 2019 in Kraft getretenen Verpackungsgesetz gemäß § 7 eine Systembeteiligungspflicht für die Hersteller von bestimmten Verpackungen, die aber bei einer Branchenlösung nach § 8 VerpackG entfällt. Voraussetzung dafür ist die unentgeltliche Rücknahme durch den Hersteller oder einen von ihm hierfür beauftragten Dritten. Letzteres wäre z. B. das Duale System Deutschland.

Nach früherer Auffassung in der Literatur sollten private Rücknahmesysteme wie die frühere Duale System Deutschland AG (DSD) nicht der Informationspflicht unterliegen.²²³ Hier habe allerdings unter

²¹⁷ S. den Hauptbericht unter 4.1.4.2.2.1.

²¹⁸ Hierüber berichtet: Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 245.

²¹⁹ Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 245; zum Aktenzeichen des: VG Berlin, Urteil vom 01.11.2012, 2 K 129.11.

²²⁰ S. <https://www.dena.de/ueber-die-dena/> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

²²¹ Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 245.

²²² So auch Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 245.

²²³ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 403; Turiaux, UIG, 1995, §§ 2, 3 Rn. 113; a. A. Schomerus in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 2 Rn. 30.

Geltung der neuen Rechtslage ein Wandel stattgefunden. Bejaht wurde die Informationspflicht jedenfalls für die derzeitige DSD AG:

*„Private Rücknahmesysteme wie die Duale System Deutschland AG (DSD) unterlagen nach h.M. zu § 2 Nr. 2 a.F. nicht der Informationszugangspflicht [...]. Dies dürfte zur neuen Rechtslage nicht mehr gelten [...]. Dass die Rücknahmesysteme nicht selber Adressaten der Rücknahmepflichten sind, sondern sie die Hersteller und Vertreiber von Waren von den Rücknahmepflichten nur entlasten sollen (s. z.B. § 11 VerpackV, § 3 Abs. 3 AltfahrzeugV), schließt nicht aus, dass ihre **Tätigkeit im Zusammenhang mit der Umwelt** steht, da sie sich auf Umweltbestandteile potentiell auswirken kann. Die gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 erforderlichen besonderen Rechte und Pflichten bestehen für die DSD AG in den mit den Herstellern und Vertreibern vertraglich vereinbarten Überlassungspflichten sowie in den wettbewerbsbeschränkenden Absprachen aller beteiligten Wirtschaftskreisen (Handel, Hersteller, Entsorgungswirtschaft usw. [...]).“²²⁴*

Bei anderen Rücknahmesystemen sei die monopolartige Lage im Einzelnen zu überprüfen.²²⁵

Die möglichen Personen des privaten Rechts sind nach dem neuen VerpackG zunächst die Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen, d. h. alle diejenigen, die im Sinne des § 3 Abs. 8 VerpackG

„mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen“

herstellen. Zweifelhaft ist aber bereits, ob die Herstellung der Verpackungen eine öffentliche Aufgabe oder Dienstleistung darstellt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Dies wird zu verneinen sein, denn bei einem so weit verstandenen Begriff der öffentlichen Aufgabe dürfte keine Angrenzung zur reinen Privatwirtschaft mehr möglich sein. Allerdings verhält es sich anders, wenn die Hersteller selbst im Wege einer Branchenlösung nach § 8 VerpackG die Rücknahme übernehmen. Dann sind sie Teil der Abfallentsorgung als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge mit genau bestimmten, gegenüber Dritten bestehenden Pflichten. Hierzu gehört die Pflicht, die Einrichtung einer geeigneten branchenbezogenen Erfassungsstruktur nachzuweisen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VerpackG) sowie diverse Registrierungs- und Dokumentationspflichten (§ 8 Abs. 3 VerpackG).

Auch ist der in der Literatur geäußerten Einordnung der privaten Rücknahmesysteme als informationspflichtige Stellen zuzustimmen. Sie nehmen eine Tätigkeit im Rahmen der Abfallentsorgung und damit eine öffentliche Aufgabe wahr. Ebenso ist ein Umweltbezug deutlich. Eine Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG („Inhaltskontrolle“) ist ebenfalls anzunehmen. Die Rücknahmesysteme unterliegen bei der Wahrnehmung ihrer Entsorgungsaufgabe besonderen Pflichten gegenüber Dritten. Diese bestehen in der Erfüllung der auf die Daseinsvorsorge geordneter Abfallentsorgung gerichteten vielfältigen Pflichten des VerpackG und der entsprechenden Verträge mit den Herstellern. Damit ist eine besondere Kontrolle im Sinne des EuGH-Urteils *Fish Legal* und *Shirley* gegeben.

Dennoch wird bereits anhand dieser kurzen Analyse deutlich, wie unsicher die rechtliche Beurteilung der Informationspflicht der Rücknahmesysteme ist. Auch hier gilt wie bei den Energieversorgungsunternehmen, dass eine Klärung durch die Rechtsprechung wünschenswert wäre. Hierzu bedürfte es aber der Mitwirkung potenzieller klagebereiter Antragsteller.

2.2.2.2.6 Telekom AG

Anders als die vorgenannten Personen des privaten Rechts stellt die Deutsche Telekom AG quasi einen Musterfall einer informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG dar. Der Zweck der Erweiterung der Informationspflicht auf Private, die öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnehmen, lag

²²⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29

²²⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29.

gerade darin, solche Unternehmen, deren Tätigkeit vorher öffentlich-rechtlich durch Behörden im engeren Sinne ausgeübt wurde, zu erfassen. Damit sollte verhindert werden, dass durch die ab den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts vielfach übliche Privatisierung dieser Aufgaben eine Lücke im Hinblick auf den Zugang zu Umweltinformationen entstand.

Telekommunikationsdienstleistungen zählen zu den öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge. Ein Umweltbezug ist schon deshalb gegeben, weil das Festnetz über Kabel läuft, und auch das Mobilnetz durch die Funktürme etc. Strukturen benötigt, durch die in Umweltgüter wie Boden, Natur etc. eingegriffen wird. Auch die Strahlenbelastungen, die durch die 26. BImSchV adressiert werden, spielen insoweit eine Rolle. Da es hier ähnlich den Energienetzbetreibern aufgrund der Frequenzvergabe monopolartige Strukturen gibt, sind diese Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht ausgestattet und unterliegen der besonderen Regulierung der §§ 9 ff. TKG durch die Bundesnetzagentur.²²⁶ Rechtsstreitigkeiten sind insoweit nicht bekannt geworden.

2.2.2.2.2.7 Flughafenbetreiber

Vergleichbares gilt für Flughafenbetreiber. Diese werden in der Regel ebenfalls erfasst, da Verkehrsdienstleistungen zu den öffentlichen Aufgaben zählen.²²⁷ Der Betrieb eines Flughafens hat auch potentielle Auswirkungen auf die Umwelt (Luft, Wasser, Boden, Lärm). Zumindest sofern es sich um Verkehrsflughäfen handelt, besteht auch eine besondere Kontrolle im Sinne des Fish Legal and Shirley-Urteils des EuGH. So enthält § 19b LuftVG besondere, über die üblichen Zulassungspflichten hinausgehende Pflichten, z. B. zum Erlass einer zu genehmigenden Entgeltordnung. Allerdings ist zweifelhaft, ob insoweit eine Kontrolle des Bundes i. S. von § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG auf die Betreibergesellschaft vorliegt.²²⁸ Luftverkehrsrechtliche Genehmigungsbehörden sind die zuständigen Behörden der Länder, so dass auch eine Anwendung der jeweiligen Landesumweltinformationsgesetze in Frage kommt. Gerichtliche Klärungen dieser Fragen sind nicht bekannt.

2.2.2.2.2.8 Wasserversorgung

Bei der Versorgung mit Trinkwasser handelt es sich um einen eindeutigen Fall einer öffentlichen Aufgabe in Form der Daseinsvorsorge.²²⁹ Auch der Umweltbezug ist gegeben, denn z. B. bedingt die Trinkwassergewinnung regelmäßig Bohrungen von Brunnen mit Folgen für den Grundwasserstand etc. Auch der Fall Fish Legal and Shirley des EuGH von 2013 betraf ein Unternehmen für Abwasserentsorgung und Wasserversorgung.²³⁰ Sofern die öffentliche Aufgabe der Wasserversorgung von einer Person des Privatrechts durchgeführt wird, unterliegt sie daher grundsätzlich der Informationspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Dies hatte auch die EG-Kommission anlässlich der Änderung der UIRL so gesehen.²³¹

Jedoch werden die Einrichtungen regelmäßig auf kommunaler Ebene betrieben. Sie unterfallen damit nicht der Kontrolle des Bundes nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG, so dass die Landes-Umweltinformationsgesetze hier einschlägig sind.²³² Die einzige bekannte Entscheidung hierzu stammt vom VG Cottbus, nach dem

²²⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29; so ebenfalls der Bundesrat in seiner Stellungnahme, BT-Drs. 15/3680, S. 2.

²²⁷ KOM (2000) 402 endgültig vom 29.06.2000, S. 11.

²²⁸ So jedenfalls: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29.

²²⁹ Vgl. EG-Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM(2000) 580 endgültig vom 20.09.2000.

²³⁰ S. dazu oben unter 2.2.2.2.2.1.2.

²³¹ KOM (2000) 402 endgültig vom 29.06.2000, S. 11.

²³² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29.

„die Trinkwasserversorgung im Versorgungsgebiet Lübben die öffentliche Aufgabe der umweltbezogenen Daseinsvorsorge wahrnimmt und dabei der Kontrolle der Stadt unterliegt.“²³³

Anders als bei den Energieversorgungsunternehmen sind wegen der grundsätzlich eindeutigen Informationspflicht gerichtliche Klärungen aber auch weniger wichtig.

2.2.2.2.2.9 Abwasser- und Abfallentsorgung

Hier gilt das Gleiche wie für die Wasserversorgung. Zuständig sind nach § 17 KrWG insbesondere die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge wahrnehmen.²³⁴ Soweit diese in privatrechtlicher Form organisiert sind, unterliegen sie regelmäßig der Aufsicht der kommunalen Gebietskörperschaften wie der Landkreise. Insoweit sind daher die Landes-Umweltinformationsgesetze einschlägig.²³⁵ Sind private Abfallentsorgungsunternehmen als Verwaltungshelfer tätig, gelten sie nicht als informationspflichtige Stellen.²³⁶

2.2.2.2.2.10 Exportkreditversicherungen

Ein Beispiel für die Vielfalt der möglichen informationspflichtigen privaten Stellen stellt die Exportversicherung des Bundes dar. Die Bundesregierung hat die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG und die PriceWaterhouseCoopers Deutsche Revision Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mandatarisch mit der Wahrnehmung der Aufgabe der Exportkreditversicherungen betraut.²³⁷ *Schomerus/Clausen* führen dazu aus:

„Die Mandatare nehmen danach die jeweiligen Anträge entgegen, bearbeiten diese und bereiten sie zur Entscheidung vor. Sie übermitteln die endgültige Entscheidung des interministeriellen Ausschusses für Ausführungsgewährleistungen unter Vorsitz des BMWA (IMA) - ggf. verbunden mit entsprechenden Weisungen - an die Deckungsnehmer. Die Tätigkeit der Mandatare unterliegt der Prüfung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, das Bundesfinanzministerium, das Auswärtige Amt und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.“²³⁸

Es handelt sich dabei auch um öffentliche Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, denn

„die Exportkreditversicherungen prüfen die Umweltauswirkungen der jeweiligen Projekte im Hinblick auf die Förderungswürdigkeit und die risikomäßige Vertretbarkeit.“²³⁹

Auch das Vorliegen einer Kontrolle des Bundes nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 3 UIG wird bei *Schomerus/Clausen* angenommen, denn die Tätigkeit der Unternehmen wird durch den Bund im Rahmen des Mandatarauftrags überwacht.²⁴⁰ Die gegenteilige Auffassung lehnt eine entsprechende Kontrolle ab:

²³³ VG Cottbus, Urteil vom 21.01.2019 – 5 K 1201/15 –, juris, Rn. 47.

²³⁴ *Schomerus*, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 3. Aufl. 2012, § 17 Rn. 3.

²³⁵ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 29.

²³⁶ *Fluck/Theuer*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Bund Rn. 260; s. auch oben unter 2.2.2.1.2.2.

²³⁷ Ausführlich dazu: *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575 ff.

²³⁸ *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 578.

²³⁹ *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 578.

²⁴⁰ *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 579.

„Ebenfalls nicht erfasst werden private Versicherungen, die an der Exportversicherung des Bundes mitwirken. Hier bestehen keine Rechte und Pflichten gegenüber Dritten sondern nur gegenüber dem Bund.“²⁴¹

Rechtsprechung zu dieser umstrittenen Frage existiert bislang nicht. Eine von Umweltverbänden 2004 eingereichte Klage²⁴² endete nicht mit einem Urteil, sondern mit einem Vergleich, in dem sich die beklagte Bundesregierung verpflichtete, den Klägern den Großteil der verlangten Informationen zur Verfügung zu stellen. Dementsprechend fiel auch die Kostenentscheidung mit 1/3 für die Kläger und 2/3 für die Beklagte aus. Da die Bundesregierung Beklagte des Verfahrens war, äußert sich der Vergleichstext jedoch nicht zur Frage der Informationspflicht der Exportkreditversicherung, sondern vor allem dazu, ob die begehrten Daten unter den Begriff der Umweltinformationen fallen.²⁴³

2.2.2.2.2.11 Betriebsbeauftragte

Nach verschiedenen umweltrechtlichen Gesetzen sind in Unternehmen Betriebsbeauftragte einzusetzen, so nach §§ 64 ff. WHG, 59 KrWG, 53 BImSchG oder 31 StrlSchV. Nach mittlerweile allgemeiner Meinung sind diese keine Beliehenen, sondern Hilfsorgane der Anlagenbetreiber.²⁴⁴ Sie nehmen danach keine öffentlichen Aufgaben wahr und sind nicht

„verlängerter Arm der Behörde oder gar ... deren Denunziationsorgan.“²⁴⁵

Die noch bei *Schomerus/Schrader/Wegener* vertretene Auffassung, nach der die Betriebsbeauftragten öffentliche Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen,²⁴⁶ wird daher in der Literatur einhellig abgelehnt. Rechtsprechung hierzu ist nicht vorhanden.

2.2.2.2.2.12 Weitere mögliche informationspflichtige Personen des privaten Rechts

Die Liste der möglicherweise betroffenen Personen des Privatrechts ließe sich fast beliebig verlängern. In der Literatur werden als unter die Informationspflicht fallend u.a. noch genannt:

- ▶ Deutsche Bundesstiftung Umwelt,²⁴⁷
- ▶ private Forstverwaltungen,²⁴⁸
- ▶ Naturschutzverbände, soweit ihnen Aufgaben im Rahmen des Vertragsnaturschutzes übertragen wurden,²⁴⁹
- ▶ Umweltgutachter nach Art. 6 Umwelt-Audit-Verordnung,²⁵⁰

²⁴¹ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 30; ebenso: *Fluck*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit - Informationsansprüche nach den Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen, DVBl. 2006, 1406, 1414.

²⁴² S. <http://www.germanwatch.org/rio/her-ks.pdf> (letzter Zugriff am 10.08.2018); dazu: *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575.

²⁴³ VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2006 - 10 A 215/04, NVwZ 2006, 850; dazu: *Mecklenburg/Verheyen*, Informationen über Exportförderungen als Umweltinformationen, NVwZ 2006, 781.

²⁴⁴ Dazu *Schomerus*, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 125.

²⁴⁵ *Kotulla*, in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Komm., § 54, Rn. 5.

²⁴⁶ *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 2, Rn. 33, mit eingehender, differenzierender Diskussion.

²⁴⁷ *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 2, Rn. 34.

²⁴⁸ *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 2, Rn. 38.

²⁴⁹ *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 2, Rn. 39.

²⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/1505 (Abl. L 222 vom 29.08.2017); dazu *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 2, Rn. 43.

- ▶ je nach Einzelfall Organisationen wie der Technische Überwachungsverein (TÜV), soweit er nicht als Beliehener anzusehen ist,²⁵¹

Jagdaufseher nach § 25 Abs. 2 BJagdG sowie Feld- und Forstaufseher nach den Landeswaldgesetzen werden als Beliehene angesehen und fallen damit unter § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG.²⁵² Gleiches kann für Sachverständige gelten, etwa solche nach § 19i WHG.²⁵³

Nicht als unter § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG fallende Privatrechtspersonen werden angesehen:

- ▶ Empfänger von Umweltsubventionen,²⁵⁴
- ▶ private Rechenzentren.²⁵⁵

Nach den Landes-Umweltinformationsgesetzen kommen insbesondere auch in der Hand der Kommunen befindliche Eigengesellschaften als informationspflichtige Stellen in Betracht.²⁵⁶

Auch diese Aufzählung zeigt, dass im Einzelfall eine erhebliche Unsicherheit bestehen kann, ob eine Person des Privatrechts unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG fällt.

2.2.2.2.3 Zwischenergebnis zu informationspflichtigen Personen des privaten Rechts (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 UIG)

Das Problemfeld der Informationspflicht von natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG stellt eine der großen offenen Flanken des Gesetzes dar, die bisher durch Rechtsprechung und Literatur nur unzureichend geklärt ist. Dies liegt zum einen an der Unklarheit der Definition dieser informationspflichtigen Stellen. So sind die öffentlichen Aufgaben oder öffentlichen Dienstleistungen nur schwer abgrenzbar, und eine Unterscheidung zwischen beiden Begriffen ist kaum möglich, aber auch nicht erforderlich. Welche Personen dann konkret unter die Informationspflicht fallen, lässt sich nur unter Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls ermitteln.

Das EuGH-Urteil „Fish Legal and Shirley“ von 2013 zu Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen gibt insoweit nur unzureichende Hilfestellungen, weil dort vor allem auf die nationale Gesetzgebung verwiesen wird. Aufgrund von Rechtsprechung bis hin zum BVerwG ist die Bestimmung der privaten informationspflichtigen Stellen für Bahnunternehmen am weitesten fortgeschritten. Hier wurden jedenfalls Unternehmensteile wie die DB Netz AG als informationspflichtige Stelle angesehen, auch wenn noch keine vollständige Klarheit geschaffen wurde, ob die Bahn AG in ihrer Gesamtheit unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG fällt. Für andere Bereiche wie Energieversorgungsunternehmen, private Rücknahmesysteme oder Exportkreditversicherungen gibt es zwar Untersuchungen in der Literatur, es fehlt aber an Rechtsprechung. Dieses Fehlen von gerichtlichen Entscheidungen ist überraschend, zeigt es doch, dass entweder keine bis wenig Anträge an diese privaten Stellen gestellt werden, oder dass diese Unternehmen die Antragsteller von vornherein antragsgemäß bescheiden und damit klaglos stellen.

Letztliche Klarheit darüber, welche privaten Stellen unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG fallen, kann nur anhand der jeweiligen Einzelfälle gewonnen werden. Hierzu bedarf es einer größeren Zahl an An-

²⁵¹ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 45.

²⁵² Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 40.

²⁵³ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 44.

²⁵⁴ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 41.

²⁵⁵ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 42.

²⁵⁶ Näher Rödel, Kommunale Eigengesellschaften als Anspruchsverpflichtete im Informationsfreiheitsrecht Nordrhein-Westfalens, NWVB 2018, 185.

trägen und der Bereitschaft, Streitfragen gerichtlich klären zu lassen. Dass das Interesse der möglicherweise betroffenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts daran wenig ausgeprägt sein dürfte, liegt auf der Hand.

2.2.3 Begriff der Umweltinformationen (§ 2 Abs. 3 UIG)

2.2.3.1 Beschreibung der Regelung

§ 2 Abs. 3 UIG enthält die Legaldefinition des zentralen Begriffs der Umweltinformation und folgt dabei weitestgehend der Vorlage in Art. 2 Abs. 1 UIRL. Es werden sechs Gruppen von Umweltinformationen aufgeführt, namentlich Daten über:

- „1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser etc.,*
- 2. sich auf die Umwelt auswirkende Faktoren wie Stoffe, Energie etc.,*
- 3. (menschliche) Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt oder zum Schutz der Umwelt,*
- 4. Berichte über den Vollzug des Umweltrechts,*
- 5. Analysen zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen nach Nr. 3,*
- 6. den Zustand der menschlichen Gesundheit etc., soweit eine Betroffenheit über den Umweltpfad gegeben ist oder sein kann, einschließlich der (umweltbezogenen) Kontamination der Lebensmittelkette.“²⁵⁷*

Es kommt nicht darauf an, wie die Informationen gespeichert sind, ob traditionell in Akten oder auf andere Weise.²⁵⁸ Der Begriff der Umweltinformationen ist nicht wie der Datenbegriff im Datenschutzrecht auf die digitale Verarbeitung oder Speicherung beschränkt.²⁵⁹ In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

*„Als Umweltinformationen gelten danach alle Daten, über die in den Nummern 1 bis 6 im Einzelnen aufgeführten Verhältnisse. Damit werden alle Einzelangaben über die aufgeführten Verhältnisse erfasst. Die Art ihrer Speicherung ist unerheblich. Der Begriff des Speicherns umfasst, wie im Datenschutzrecht, das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung. Das Medium, auf dem die Daten gespeichert werden, spielt keine Rolle. Erforderlich ist allein, dass die Daten irgendwo niedergelegt sind. Daten gelten auch dann als gespeichert, wenn sie visuell wahrgenommen werden können. Erfasst werden damit **alle zur Speicherung geeigneten Medien vom Papier über Lochkarten und Disketten bis hin zu Magnetbändern und -platten.**“²⁶⁰*

Nicht von der Definition abgedeckt wird der Begriff der Information als solcher. Es werden verschiedene Begriffe wie Daten, Angaben oder Aufzeichnungen synonym verwendet.²⁶¹ So heißt es in § 2 Abs. 3 UIG am Anfang:

„Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über...“

Nicht speziell definiert wird auch der Begriff der Umwelt. Darunter können

²⁵⁷ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 62 f.

²⁵⁸ S. auch: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.03.2014 - 12 B 19.12, beckonline.

²⁵⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 65.

²⁶⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 14.

²⁶¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 67, der darauf hinweist, dass „dies terminologisch nicht vollständig korrekt“ sei; s. auch: Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 63 sowie Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 88.

„die gesamten äußeren Lebensbedingungen, die auf ein Individuum oder eine Lebensgemeinschaft einwirken. Dazu sollen auch die sozialen, kulturellen oder politischen Aspekte, die auf ein Individuum einwirken, einfließen...“²⁶²

verstanden werden.

Die sechs in § 2 Abs. 3 UIG genannten Gruppen von Umweltinformationen müssen nicht strikt voneinander abgegrenzt werden. Überschneidungen sind möglich, aber auch unschädlich (s. ausführlich zum Begriff der Umweltinformationen im Folgenden unter 2.2.3.2.1 ff.).²⁶³

2.2.3.2 Rechtsfragen bzgl. des Begriffs der Umweltinformationen

Wegen der begrifflichen Weite der Umweltinformationen, wie sie in § 2 Abs. 3 UIG umrissen werden, halten sich die mit der Begriffsbestimmung verbundenen Rechtsfragen in Grenzen. Anders als bei dem Begriff der informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 und 2 UIG gibt es relativ wenige offene Fragen und Streitigkeiten um die Auslegung des Umweltinformationsbegriffs.

2.2.3.2.1 Gebot der weiten Auslegung

Zu der relativen Klarheit des Begriffs der Umweltinformationen trägt entscheidend bei, dass der Begriff bzw. die Begriffe als anspruchsbegründende Merkmale weit auszulegen sind.²⁶⁴ Es reicht faktisch aus, dass die Information einen gewissen Umweltbezug aufweist, so dass sich z. B. eine Maßnahme oder Tätigkeit auf die Umwelt auswirken kann. Dieses Gebot der weiten Auslegung betrifft, wie das BVerwG noch 2017 deutlich gemacht hat, sämtliche der in § 2 Abs. 3 UIG genannten Begriffe:

*„Der vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegte **weite Begriff der Umweltinformationen** im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG, wonach regelmäßig ein gewisser Umweltbezug der Maßnahme oder Tätigkeit genügt, steht mit Bundesrecht im Einklang. Zutreffend sieht das Oberverwaltungsgericht die Errichtung eines Schienenweges als eine Maßnahme oder Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG an, weil sie sich auf die Umweltbestandteile wie Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume (Nummer 1) oder Umweltfaktoren wie Lärm (Nummer 2) auswirkt. **Der Begriff der Maßnahme oder Tätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG ist weit zu verstehen** [...]. Entscheidend ist, dass sich die Maßnahme bzw. das Vorhaben auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken kann. Dem weiten Begriffsverständnis entspricht, dass Art. 2 Nr. 1 Buchst. e UIRL auch Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von umweltrelevanten Maßnahmen verwendet werden, als Umweltinformationen definiert. Erfasst werden damit auch Angaben, die die wirtschaftliche Realisierbarkeit einer umweltrelevanten Maßnahme betreffen [...]. Systematisch spricht für eine weite Auslegung auch die weite Fassung von Art. 2 Nr. 1 Buchst. c UIRL, wonach Umweltinformationen auch sämtliche Informationen über Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z.B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten sind, die sich auf die unter den Buchstaben a) und b) genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente. **„Weit ist auch der Begriff der Daten im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG zu verstehen**. Die Daten selbst müssen keinen unmittelbaren Bezug zu einer konkreten Planung aufweisen. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG bezieht sich ausdrücklich auf "alle Daten" über die erfassten Maßnahmen, so dass es nicht der Feststellung der Umweltinformationseigenschaft für jede einzelne Angabe bedarf [...]. Da § 2 Abs. 3 UIG alle Daten "über" Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Umweltbezug erfasst, muss sich allein die Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken können. Eines unmittelbaren Zusammenhanges der Daten mit der Umwelt bedarf es*

²⁶² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 71; s. auch: die weitergehende Definition des Umweltbegriffs im Sinne des UIG bei: Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 89 f.

²⁶³ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 73.

²⁶⁴ Zum Gebot der weiten Auslegung s. auch oben unter 2.1.1.2.3.

hingegen nicht. Auch der vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegte Maßstab für die Beurteilung der Umweltinformationseigenschaft im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 5 UIG von Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstigen wirtschaftlichen Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, begegnet keinen bundesrechtlichen Bedenken. Danach soll es die vom Gesetz bezweckte Transparenz gerade ermöglichen, derartige Entscheidungen (über die öffentliche Finanzierung eines Vorhabens auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Untersuchungen) auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen, so dass **Zugang nicht nur zu den Ergebnissen einer Untersuchung, sondern auch zu den in sie einfließenden Faktoren zu gewähren ist.**²⁶⁵

Die weite Auslegung erstreckt sich auch darauf, dass z. B. sämtliche Grundlagen einer Planung von § 2 Abs. 3 UIG erfasst werden, nicht nur solche Informationen, die auf eine konkrete Ausführungsmaßnahme gerichtet sind:

„Die von der Beklagten vertretene Auffassung, Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a UIG seien nicht sämtliche Grundlagen einer Planung, sondern erst solche Unterlagen, die auf diesen Grundlagen aufbauend die darin enthaltenen Aussagen auf eine konkrete geplante Maßnahme aggregieren und einen Bezug zur Umwelt aufweisen, ist mit diesem Begriffsverständnis nicht vereinbar. Die von ihr erhobenen Einwände gegen die Einstufung der einzelnen Informationen als Umweltinformationen durch das Oberverwaltungsgericht greifen nicht durch. ... Dass die Daten, die der Firma I. für die Erstellung der Berechnung des Lärminderungsnutzens aus Lärmvorsorge zur Verfügung gestellt wurden, selbst keine Umweltauswirkungen der verschiedenen Bahnprojekte betreffen, steht unter Zugrundelegung des weiten Begriffsverständnisses der Annahme einer Umweltinformation nicht entgegen. Auch das Oberverwaltungsgericht geht diesbezüglich nicht von einer Kosten-Nutzen-Untersuchung im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 5 UIG aus, sondern sieht die Daten als sonstige **wirtschaftliche Analysen oder Annahmen** an. Als solche sind auch die Kostenschätzung zur NKU für das Vorhaben S-Bahn Nürnberg – Erlangen - Forchheim - Bamberg vom Januar 2011 und die Kostenaufstellung im Tiefgang der Vorentwurfsplanung für den Planfeststellungsabschnitt 22 einzustufen.“²⁶⁶

Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob die Informationen einen unmittelbaren oder nur mittelbaren Umweltbezug aufweisen:

„Dem Einwand der Beklagten, bei der Untersuchung der R. GmbH zum Entfall des Haltes S. handle es sich um eine Unterlage zum Betriebsprogramm und eine rein betriebliche Untersuchung ohne Umweltbezug, liegt ein verkürztes Verständnis der Umweltinformationseigenschaft im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG zugrunde, das im Gesetz keine Stütze findet. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats stellt das Oberverwaltungsgericht darauf ab, dass § 2 Abs. 3 UIG nicht zwischen Informationen als "Grundlagen für die Planung" und "Unterlagen für eine konkret geplante Maßnahme" differenziert, sondern vielmehr "alle Daten" erfasst. **Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt.** Das Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes hat keinen Eingang in das Umweltinformationsgesetz gefunden und ist zur Abgrenzung einer Umweltinformation von anderen, einem Antragsteller nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich [...].“²⁶⁷

2.2.3.2.2 Abschließender Charakter der Begriffsbestimmung

Das VG Oldenburg sah die Definition des Begriffs der Umweltinformationen in § 2 Abs. 3 UIG nicht als abschließend an:

„Für eine **beispielhafte Aufzählung** spricht zunächst der **Wortlaut** von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG. Dort heißt es, Umweltinformationen seien alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen „wie“ (Hervorhebung

²⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 53 – 56.

²⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 57 f.

²⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 59a.

durch die Kammer) Luft und Atmosphäre, Wasser usw. Diese Formulierung legt eher eine beispielhafte als eine abschließende Aufzählung nahe, auch wenn der in der deutschen Rechtssetzungspraxis sonst übliche Begriff für die Kennzeichnung einer beispielhaften Aufzählung „insbesondere“ keine Verwendung gefunden hat. Auch Sinn und Zweck der Regelung, wie er sich aus den europarechtlichen Grundlagen des UIG ergibt, sprechen für eine beispielhafte Aufzählung. ...²⁶⁸

Demgegenüber nahm das nachfolgende OVG Lüneburg im Berufungsverfahren einen abschließenden Charakter der Definition der Umweltinformationen an:

*„Der Begriff der Umweltinformation ist in §§ 2 Abs. 5 NUIG, 2 Abs. 3 UIG unstrittig – missverständlich insoweit das Verwaltungsgericht in einer Vermengung mit der nicht abschließenden Aufzählung des Begriffs der Umweltbestandteile in Nr. 1 des § 2 Abs. 3 IUG [...] – **abschließend gesetzlich definiert** [...] Dabei ist zu beachten, dass die Umweltinformationsrichtlinie und infolgedessen auch die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Regelungen **nicht ein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei einer Behörde verfügbaren Informationen gewähren, die auch nur den geringsten Bezug zu einem der genannten Umweltgüter aufweisen. Vielmehr müssen die begehrten Informationen gerade zu einer oder mehreren der genannten Kategorien gehören** [...]. Liegt eine Maßnahme oder Tätigkeit i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG vor, stellen alle damit im Zusammenhang stehenden Daten Umweltinformationen dar; eine Feststellung gesondert für jede einzelne Angabe ist nicht geboten. Umweltinformationen können auch in der Vergangenheit liegende Sachverhalte betreffen [...].“²⁶⁹*

Für beide Auffassungen sprechen gute Argumente. Auch lassen sich weder Art. 2 Abs. 3 der Aarhus-Konvention noch Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 UIRL klare Hinweise entnehmen, ob die Aufzählung abschließend gemeint ist, denn auch hier wird die Formulierung „wie Luft“ etc. gebraucht. Im Zweifel ist aber im Sinne einer weiten Auslegung vom Vorliegen von Umweltinformationen auszugehen. Der bloße Verweis auf andere Informationsfreiheitsgesetze wie hier das VfG reicht nicht aus, um dem Postulat des UIG, den Anwendungsbereich möglichst weit zu fassen, gerecht zu werden.²⁷⁰ Denn das VfG oder auch das IFG unterscheiden sich in den Anspruchsvoraussetzungen und den Ausnahmetatbeständen deutlich vom erheblich zugangsfreundlicheren UIG.²⁷¹

2.2.3.2.3 Nicht mehr zu realisierende Pläne

Die Rechtsprechung hat eine Grenze gezogen zwischen Informationen über einen Plan, dessen Realisierung zwischenzeitlich aufgegeben wurde (keine Umweltinformation), und Informationen über solche Pläne, die zwar in der vorgesehenen Form nicht umgesetzt wurden, sich aber dennoch wenigstens mittelbar auf die in § 2 Abs. 3 UIG aufgeführten Umweltbestandteile auswirken können:

*„Der Annahme der Umweltinformationseigenschaft des Schallschutzgutachtens für den alten Mitfall 2 steht nicht entgegen, dass das Gutachten mittlerweile überarbeitet und aktualisiert und die Planungsvariante nicht planfestgestellt wurde. **Die Eigenschaft einer Umweltinformation ist zwar zu verneinen, wenn die Information einen Plan betrifft, dessen Verwirklichung aufgegeben worden ist** [...]. Der Begriff der Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG ist angesichts des weiten Begriffsverständnisses aber gegenständlich nicht auf einen festgestellten Plan beschränkt.“²⁷²*

Das BVerwG hatte in einer Entscheidung von 2007 Informationen über Pläne, die nicht mehr verfolgt werden, nicht als Umweltinformationen angesehen:

²⁶⁸ VG Oldenburg, Urteil vom 11.01.2017 – 5 A 268/14, juris, Rn. 41 ff.

²⁶⁹ OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.2018 – 2 LC 58/17, juris, Rn. 31 ff.

²⁷⁰ Vgl. oben unter 2.1.1.2.3.

²⁷¹ Dazu unten unter 2.3.2.

²⁷² BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 59b.

„Es liegt bereits nach dem Wortlaut auf der Hand und bedarf deshalb nicht erst der Klärung in einem Revisionsverfahren, dass **Maßnahmen in Form von Plänen sich gegenwärtig noch gar nicht und wahrscheinlich (also in der Zukunft) nur dann auf Umweltbestandteile und -faktoren auswirken, wenn sie noch verfolgt werden.** Vor ihrer Verwirklichung aufgegebene Pläne haben sich zu keinem Zeitpunkt auf Umweltbestandteile und -faktoren ausgewirkt und können sich auf sie auch nicht (mehr) wahrscheinlich auswirken. Aus dem Erwägungsgrund Nr. 10 der Umweltinformationsrichtlinie ergibt sich nichts anderes. Danach soll die Bestimmung des Begriffs der Umweltinformation dahingehend präzisiert werden, dass unter anderem Informationen zu Maßnahmen erfasst werden, die Auswirkungen auf die Umwelt haben oder haben können. Dies trifft schon nach dem Wortlaut auf vor ihrer Verwirklichung aufgegebene Pläne nicht zu.“²⁷³

Dies hatte daran anschließend auch das OVG Berlin-Brandenburg so gesehen:

„1. Im Widerspruch zur Bauleitplanung stehende **Pläne zur Entwicklung und Bebauung eines Grundstücks, die nicht mehr realisiert werden können, stellen keine umweltrelevanten Maßnahmen oder Tätigkeiten dar.**

2. Ein in Bezug auf **nicht mehr umzusetzende Planungsabsichten erstelltes Planungsgewinngutachten und ein Grundstückskaufvertrag** unterliegen nicht dem Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.“²⁷⁴

Ob diese von der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgenommene Unterscheidung im Sinne der gebotenen weiten Auslegung des Begriffs der Umweltinformationen im Ergebnis zutreffend ist, kann durchaus hinterfragt werden. Bei enger Auslegung kann in der Tat argumentiert werden, dass nicht realisierte Pläne keine unmittelbaren tatsächlichen Auswirkungen auf die betroffenen Umweltbestandteile haben.²⁷⁵ Auch bei solchen Plänen handelt es sich aber um Tätigkeiten im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG. Die Erfahrung zeigt, dass auch nicht realisierte Pläne, z. B. Bebauungspläne, weiter in den jeweiligen Behörden vorhanden sind und dass häufig bei der Erstellung neuer Pläne darauf wieder aufgebaut wird. Die Öffentlichkeit kann im Sinne der Informationsfreiheit auch ein Interesse an derartigen „historischen“ Informationen haben. Ein einmal erarbeiteter, wenn auch nicht umgesetzter Plan bleibt in den Verwaltungsvorgängen vorhanden und ist regelmäßig auch nicht aus den Köpfen der Entscheidungsträger verschwunden. Insofern erscheint die von den Verwaltungsgerichten getroffene Differenzierung nicht praxisnah und entspricht nicht dem Grundgedanken des Umweltinformationsrechts.

2.2.3.2.4 Agrarsubventionen

In den Jahren ab 2005 war die Offenlegung von Daten über Agrarsubventionen Bestandteil einer Kampagne von Umweltverbänden, vor allem im Vereinigten Königreich, in Dänemark und in Deutschland. Hintergrund war, das Interesse der Öffentlichkeit dafür zu wecken, wer von den Subventionen aus dem EU-Agrarhaushalt, dem größten Einzelposten des EU-Haushalts, profitiert. Insbesondere sollte aufgedeckt werden, dass vor allem große Unternehmen, Großgrundbesitzer u.ä. Empfänger dieser Geldleistungen waren, während nur ein verhältnismäßig geringer Anteil auf kleinere bäuerliche Betriebe entfiel. Dies wurde in der Presse aufgegriffen und mit Überschriften wie „*Die dickste Kohle für die reichsten Bauern*“ öffentlichkeitswirksam verbreitet.²⁷⁶

²⁷³ BVerwG, Beschluss vom 01.11. 2007 – 7 B 37/07, juris, Rn. 15 f.

²⁷⁴ S. auch: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.03.2014 - 12 B 19.12, Leitsätze 1 und 2.

²⁷⁵ Vgl. auch Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 382.

²⁷⁶ Stern vom 7. 03. 2006, <https://www.stern.de/wirtschaft/news/agrarsubventionen-die-dickste-kohle-fuer-die-reichsten-bauern-3504828.html> (letzter Zugriff am 07.09.2018); ähnlich: Der Spiegel vom 3. 6. 2006, S. 28: »Geld für die Großen«; über frühere Kampagnen in Dänemark (s. DR Nyheder vom 3. 6. 2004: »Arla topper i EU-landbrugsstøtte«) sowie dem Vereinigten Königreich (Independent vom 30.06.2005: »How the CAP helps our poorest farmers«) wurde ebenfalls berichtet; zitiert nach: Schomerus/Scheel, Agrarsubventionen als Gegenstand des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts, ZUR 2010, 188.

Die Anträge auf Informationszugang wurden auf das UIG und auch auf das IFG gestützt und führten zu einer Reihe von Gerichtsentscheidungen.²⁷⁷ Neben möglicherweise entgegenstehenden Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen spielte dabei die Frage eine Rolle, ob bei den jeweiligen Vergabestellen vorliegende Daten über Agrarsubventionen als Umweltinformation im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG anzusehen seien. Die Verwaltungsgerichte hatten hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. So hatte das VG Düsseldorf 2007 gemeint, es bestehe kein Zusammenhang mit der Umwelt, da es an einem umweltbezogenen Handlungsauftrag fehle; es sei nicht ausreichend, wenn die Stelle lediglich mit Umweltbelangen in Berührung komme:

*„Die vorliegend in Rede stehenden **Fördermaßnahmen sind jedoch keine Umweltinformationen** i.S. der auch nach Auffassung der Klägerin allenfalls in Betracht zu ziehenden Regelung in § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG Bund. ...Die vorliegend in Rede stehenden Fördermaßnahmen sind zunächst keine solchen, die den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nr. 1 des § 2 Abs. 3 UIG Bund bezwecken. Denn wie der Beklagte unter Vorlage der einschlägigen EG-Verordnungen ausgeführt hat, handelt es sich bei den fraglichen Zahlungen um solche im Rahmen der Marktstützung, d. h. solche, die die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger zum Ziel haben. In Übereinstimmung mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. c) der Richtlinie 2003/4/EG, die von Maßnahmen oder Tätigkeiten „zum Schutz“ von Umweltbestandteilen und -faktoren spricht, werden von dieser Bestimmung nur von ihrer Zielsetzung her umweltbezogene Maßnahmen erfasst. ...Mithin ist erforderlich, dass ein auf Rechtsvorschriften oder Anordnung einer vorgesetzten Stelle beruhender umweltbezogener Handlungsauftrag vorliegt. **Nicht ausreichend ist es, wenn die jeweilige Stelle im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung mit Umweltbelangen lediglich in Berührung kommt.**“²⁷⁸*

Demgegenüber entschied das VG Köln 2008, dass Auskünfte über Beträge der gewährten landwirtschaftlichen Subventionen Umweltinformationen seien:

*„Vor der Umstellung des landwirtschaftlichen Förderungssystems zum Jahr 2005 betrafen die Zahlungen an Landwirte vor allem die erzeugten landwirtschaftlichen Produkte. Zu unterscheiden waren - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - etwa bestimmte Tierprämien wie Rinderprämien, Mutterkuhprämien oder Schafprämien und flächenbezogene Zahlungen wie Flächenstilllegungsprämien oder Extensivierungszuschläge zu bestimmten Tierprämien. **Die Auskunft über die Zahlung dieser Prämien betrifft Umweltinformationen** Zwar ist unmittelbarer Gegenstand der Auskunft die Zahlung bestimmter Geldbeträge an entsprechende Antragsteller. Die Zahlung von Prämien wirkt sich aber nicht unmittelbar auf die Umwelt oder ihre Bestandteile aus. Das Erfordernis einer unmittelbaren Auswirkung auf die Umwelt ist allerdings gerade nicht Bestandteil der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Ziffer 3 UIG. Vielmehr deutet schon die definitionsgemäße Möglichkeit einer nur wahrscheinlichen Auswirkung auf die Umwelt darauf hin, dass es nicht auf tatsächliche Auswirkungen ankommt, **sondern die bloße Möglichkeit einer Auswirkung auf die Umwelt ausreicht.**“²⁷⁹*

Entsprechend der Entscheidung des BVerwG²⁸⁰ komme es auf die Unmittelbarkeit der Umweltauswirkung nicht an. Auch andere Verwaltungsgerichte vertraten im Hinblick auf Agrarsubventionen eine weite Auslegung des Begriffs der Umweltinformationen.²⁸¹

Das OVG Münster schloss sich in Abänderung des eine enge Auslegung vertretenden Urteils des VG Düsseldorf der weiten Auslegung an:

²⁷⁷ S. den Überblick bei: Schomerus/Scheel, Agrarsubventionen als Gegenstand des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts, ZUR 2010, 188 ff.

²⁷⁸ VG Düsseldorf, Urteil vom 24.08.2007 – 26 K 668/06, juris, Rn. 12.

²⁷⁹ VG Köln, Urteil vom 23.10.2008 – 13 K 5055/06, juris, Rn. 30; s. auch: VG Köln, Urteil vom 25.11.2008 – 13 K 4705/06, juris.

²⁸⁰ BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21.98, juris.

²⁸¹ So: Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 29.11.2007 – 12 A 37/06, juris; VG Hamburg, Urteil vom 22.05.2008 – 13 K 1173/07, juris bzgl. Ausfuhrerstattungen für Agrarprodukte.

*„Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt einschließlich näherer Angaben über Förder-summe und -empfänger **sind regelmäßig Umweltinformationen** im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG (Bund), weil ein **hinreichend wahrscheinlicher potentieller Wirkungszusammenhang** zwischen gewährten Agrar-subventionen und dem Zustand von Umweltbestandteilen besteht.“²⁸²*

Die Frage, ob Daten über Agrarsubventionen als Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG anzusehen sind, wurde durch das BVerwG nicht entschieden. Zwar entschied das Gericht im Nachgang zu dem Urteil des VG Hamburg von 2008 bzgl. Daten über Ausfuhrerstattungen aufgrund einer Sprungrevision des beklagten Hauptzollamts, ließ aber die oben genannte Frage offen, da es darauf nicht ankomme. Der Anspruch sei

„entweder nach dem Umweltinformationsgesetz oder nach dem Informationsfreiheitsgesetz gegeben, ohne dass entschieden werden müsste, welches Gesetz anwendbar ist.“²⁸³

Es ist schade, dass sich das BVerwG nicht zu einer weiteren sachlichen Klärung des Begriffs der Umweltinformationen hat durchringen können. Daten über Agrarsubventionen können als Grenzfall betrachtet werden, anhand dessen eine genaue begriffliche Schärfung möglich wäre. Der Sache nach ist der weiten Auslegung des OVG Münster zuzustimmen. Letztlich könnte aber die provokative Frage gestellt werden, welche Daten keinen Umweltbezug aufweisen. Das Beispiel der Agrarsubventionen zeigt, dass die Grenze zwischen Umweltbezug und keinem Umweltbezug schwer zu ziehen ist. Man mag wie das BVerwG einwenden, dass es hierauf angesichts des umfassenderen Anwendungsbereichs des IFG nicht so sehr ankomme, denn die bei Behörden vorhandenen Daten, die keine Umweltinformationen darstellen, würden dann ohnehin unter das IFG fallen. Diese Argumentation greift jedoch vor dem Hintergrund des Zwecks des UIG, einen möglichst weitgehenden Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten, und auch angesichts des *effet utile* zu kurz. Denn das UIG bietet einen weitgehenden, letztlich bürgerfreundlicheren Zugangsanspruch als das IFG.²⁸⁴ Daher ist das UIG aus Umweltsicht zu bevorzugen.

2.2.3.2.5 Trinkwasser

Einen weiteren möglichen Grenzfall stellen Daten über Trinkwasser, insbesondere dessen Qualität, dar. Dahinter steht die Frage,

„ob Informationen über durch Menschen künstlich aufbereitete Elemente oder Umweltbestandteile Umweltinformationen sind.“²⁸⁵

Nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG fallen Daten über den Zustand des Umweltbestandteiles Wasser unter den Begriff der Umweltinformationen. Es geht also um die Frage, ob Trinkwasser als Umweltbestandteil anzusehen ist. Dies wurde seinerzeit von *Theuer*, allerdings noch auf Grundlage der Definition im ersten UIG von 1994, das noch den Begriff „Gewässer“ enthielt,²⁸⁶ abgelehnt:

„.... Trinkwasser ist kein Bestandteil des Naturhaushalts mehr, sondern ein natürlich gewonnenes und vielfach behandeltes „Lebensmittel“. Auch gemeinschaftsrechtlich existiert kein Gewässerbegriff, der das Trinkwasser mitumfaßt. Wie im EG-Umweltrecht üblich, findet man viele Regelungen mit speziellen Anwendungsbereichen und Begriffsbestimmungen. Aus diesen Regelungen lassen sich kaum allgemein gültige Begriffe

²⁸² OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 2861/07, juris, Leitsatz 1; s. auch: OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 3357/08, juris; OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 3358/08, juris.

²⁸³ BVerwG, Urteil vom 28.05.2009 – 7 C 18/08, juris, Rn. 9.

²⁸⁴ Vgl. dazu: *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985 ff.

²⁸⁵ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 78.

²⁸⁶ § 3 Abs.- 2 Nr. 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 08.07.1994, BGBl I, 1490.

*herausdestillieren. Die Kernbestimmungen des Trinkwasserschutzrechts erfassen "Wasser für den menschlichen Gebrauch" (Richtlinie 80/778/EWG ...) und "Oberflächenwasser" (Richtlinie 75/440/EWG ...). Die Stoffrichtlinie 76/464/EWG ... definiert in Art. 1 I einen Kernbestand des "Gewässers", der jedenfalls die oberirdischen Binnengewässer, das Küstenmeer, das innere Küstengewässer und das Grundwasser umfaßt. Im Ergebnis spricht daher einiges dafür, daß **Trinkwasserdaten keine Umweltinformationen** sind."*²⁸⁷

Diese enge Interpretation wurde bereits auf Grundlage der früheren Fassung des UIG, das noch den Gewässerbegriff verwendete, von Teilen der Literatur abgelehnt.²⁸⁸ Mit der jetzigen Fassung, die statt des Gewässers den Begriff des Wassers enthält, wäre diese enge Auslegung erst recht nicht mehr vereinbar.²⁸⁹ Daher fallen z. B. auch Protokolle von Sitzungen einer Grundwasserkommission unter den Begriff der Umweltinformation.²⁹⁰

2.2.3.2.6 Innenraumluft

Mit dem Trinkwasser vergleichbar ist die Frage, ob die Luft in geschlossenen Räumen als Umweltinformation anzusehen ist. In der Literatur wurde dies zum Teil bezweifelt, weil zwischen Außenluft (als Teil der Umwelt) und Innenraumluft (als Teil der häuslichen Sphäre) zu unterscheiden sei.²⁹¹ Mittlerweile wurde aber durch das OVG Berlin-Brandenburg herausgestellt, dass die Innenraumluft genauso wie auch Daten über die Bedingungen am Arbeitsplatz zu den Umweltinformationen zu rechnen sind. Letztere fallen danach unter § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG:

*„...Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG ...sind u. a. alle Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie die Lebensbedingungen des Menschen, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 der Regelung betroffen sind oder sein können. Hierzu zählen nach einschlägiger und zutreffender Auffassung **auch Daten über die Bedingungen am Arbeitsplatz** [...]. Entgegen der Behauptung des Beklagten fehlt es insoweit auch nicht an dem in § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG verlangten Umweltbezug. Zu den Faktoren im Sinne der Nummer 2 des § 2 Abs. 3 UIG zählen auch Daten über Stoffe, mithin auch über Chemikalien [...]. Die hier streitgegenständlichen Daten wurden gerade zum Zwecke des Arbeitsschutzes und somit zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor Schädigungen durch Chemikalien erhoben, ...Sie fallen damit unter die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG."*²⁹²

Die Innenraumluft wird danach von in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG umfasst:

*„Unabhängig davon ist dem Beklagten auch nicht darin beizupflichten, dass von dem in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG genannten Umweltmedium „Luft“ die Innenraumluft einer Arbeitsstätte nicht umfasst [...] Ausweislich des vom Beklagten selbst zitierten Auszugs aus dem Implementation Guide 2013 erlaubt Art. 2 Nr. 3 Buchstabe (a) der Aarhus-Konvention mit dem Passus „Luft und Atmosphäre“ gerade die Einbeziehung auch der Innenraumluft, insbesondere auch derjenigen am Arbeitsplatz. Dem wurde sowohl bei der Verabschiedung der Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 (ABl. L 41/26) als auch bei der Verabschiedung des UIG Rechnung getragen, die beide die Begriffe „Luft und Atmosphäre“ nebeneinander gestellt haben. **Weshalb sich daraus ergeben soll, dass der Gesetzgeber damit lediglich die „Außenluft“ habe regeln wollen, bleibt unerfindlich.** Ebenso neben der Sache liegt der Hinweis auf die Definition von „Luft“ in der Richtlinie*

²⁸⁷ Theuer, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, 326, 329.

²⁸⁸ Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 106; vgl. auch: VG Magdeburg, Urteil vom 18.07.2006 - 5 A 383/05, BeckRS 2008, 32720 zum Urangehalt von Mineralwässern. Fluck/Theuer, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Rn. 283; vgl. auch VG Cottbus, Urteil vom 21.01.2019 - 5 K 1201/15 -, juris, Rn. 48 zur Einstufung von Roh- und Trinkwasser als Umweltinformation.

²⁸⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 34

²⁹⁰ BVerwG, Urteil vom 27.09.2007 - 7 C 4/07, BeckRS 2007, 2731, Rn. 13.

²⁹¹ Vgl. Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. I, § 2 UIG Rn. 388.

²⁹² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.02.2015 - OVG 12 N 11.14, juris, Rn. 4.

2008/50/EG. Deren Anwendungsbereich beschränkt sich auf ‚ambient air‘ und definiert diese in ihrem Artikel 2 Nr. 1 dementsprechend als „outdoor air in the troposphere, excluding workplaces ...“. Bereits in der vom Beklagten – allerdings unvollständig – zitierten Passage des Implementation Guide 2013 (a.a.O. S. 41) wird demgegenüber in Abgrenzung zu eben dieser Richtlinie darauf hingewiesen, dass Art. 2 Nr. 3 Buchstabe a) der Aarhus-Konvention eine solche Beschränkung auf die Außenluft gerade nicht vornimmt.“²⁹³

Die Entscheidung von 2015 entspricht dem Gebot der weiten Auslegung der anspruchsbegründenden Merkmale der Begriffsdefinitionen.

2.2.3.2.7 Grundstücksinformationen

Eine der wenigen Entscheidungen, mit denen ein Informationsantrag unter Berufung auf das Nichtvorliegen von Umweltinformationen abgelehnt wurde, betraf eine

*„Auskunft darüber ..., in welchem Umfang in der Vergangenheit in den Feldmarken der Beklagten in den letzten 6 Jahren gemeindliche Wirtschaftswege entwidmet und anderweitiger Nutzung zugeführt worden sind. Er bat um Angaben zu „Lfd Nr., Größe der Wegefläche, Ortsangabe für die Wegefläche“, sowie zur neuen Nutzung und bei Verkauf um Mitteilung des Käufernamens und des Kaufpreises.“*²⁹⁴

Das VG Koblenz vertrat die Auffassung, es handele sich dabei jedenfalls zum größten Teil nicht um Umweltinformationen im Sinne des rheinland-pfälzischen Landes-Umweltinformationsgesetzes:

*„Zunächst handelt es sich bei den vom Kläger gewünschten Daten **nicht um solche über den Zustand von Umweltbestandteilen** wie Boden, Landschaft oder natürliche Lebensräume im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 LUIG. ...Denn § 2 Abs. 3 Nr. 1 LUIG meint Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen als solchen. Dazu gehören die vom Kläger gewünschten Angaben nicht. Der Veräußerungswert und der Name bzw. Eigenschaften der Erwerber der betroffenen Wegeparzellen geben ebenso wenig Aufschluss über die reale Beschaffenheit des dortigen Areals wie die Angabe zu ihrer Größe. Umweltrelevant ist, den Vortrag des Klägers zur Bedeutung solcher Wege für den Naturschutz einmal als zutreffend unterstellt, ob die Wegeparzellen landwirtschaftlich genutzt werden oder brach liegen, also die Art der Nutzung. Diese lässt sich aber weder aus dem Wert der Parzelle noch aus der Identität des Erwerbers ablesen. Sie hängt vielmehr vom Willen des Eigentümers ab. So könnte etwa die Beklagte in ihrem Eigentum stehende Wege mit einer Teerdecke versehen und den Bewuchs zerstören lassen, wohingegen ein privater Eigentümer einen Weg ohne weiteres belassen kann. Die Parzellengröße stellt hingegen lediglich eine mathematische katastermäßige Bezugsgröße dar, lässt aber gleichfalls keine Rückschlüsse darauf zu, wie der Boden in dem Bereich, auf den sie sich bezieht, tatsächlich genutzt wird. Dem kann der Kläger nicht entgegenhalten, dass man aus den von ihm gewünschten Parametern Rückschlüsse auf die tatsächliche Nutzung ziehen könnte. Denn § 2 Abs. 3 Nr. 1 LUIG erfasst nur solche Daten, die selbst Auskunft über den Zustand von Umweltbestandteilen geben. Die vom Kläger gewünschten Informationen sind zudem **keine über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können** (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchstabe a LUIG); sie stehen auch nicht in einem untrennbaren Zusammenhang dazu. Als Maßnahmen in diesem Sinne können hier allenfalls die Entwidmung und die Veräußerung der ehemaligen Wegeparzellen angesehen werden. Nach der Veräußerung der Parzellen unterstehen diese nicht mehr der Disposition der öffentlichen Hand, sondern der eines privaten Eigentümers. Dieser ist damit frei, die Grundstücke - abgesehen von anderweitigen gesetzlichen Beschränkungen - nach seinen Vorstellungen zu nutzen. Damit entsteht zumindest die Möglichkeit, dass die Wegeparzellen landwirtschaftlich genutzt werden. ...Die Kammer verkennt dabei nicht, dass dem Bürger durch das Landesumweltinformationsgesetz eine verlässliche Prognose über künftige Umweltbelastungen ermöglicht werden soll [...]. Eben dazu **benötigt der Kläger aber keine Informationen über Wert, Größe und Erwerber der ehemaligen Wegeparzellen**. Er weiß auch ohne diese Daten, dass die*

²⁹³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.02.2015 – OVG 12 N 11.14, juris, Rn. 5 und 6.

²⁹⁴ VG Koblenz, Urteil vom 21.08.2008 - 7 K 2012/07.KO, 7 K 2012/07, BeckRS 2008, 40769.

Beklagte in der Vergangenheit Wegeparzellen entwidmete und veräußerte. Daraus kann er ableiten, dass künftig bei weiteren Wegeparzellen so vorgefahren werden könnte..“²⁹⁵

Dem Verwaltungsgericht ist zuzustimmen, dass es sich hier um einen Grenzfall handelt. Dennoch ist auffällig, dass das Gericht sich offenbar sehr bemüht hat, Argumente gegen eine Subsumtion der beantragten Daten unter den Begriff der Umweltinformationen zu finden. Vergleicht man die hier zugrundeliegende Fallkonstellation mit den Entscheidungen zu den Agrarsubventionen, lassen sich gewisse Parallelen erkennen. Bei letzteren ergab sich ein

„hinreichend wahrscheinlicher potentieller Wirkungszusammenhang zwischen gewährten Agrarsubventionen und dem Zustand von Umweltbestandteilen“,²⁹⁶

weil die gewährten Gelder für Maßnahmen der Bodenbewirtschaftung o.ä. verwendet werden können, die zu Auswirkungen auf die Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG führen können. Ein solcher möglicher Wirkungszusammenhang lässt sich ggf. auch für die Entwidmung und weitere Nutzung von Wegeflächen annehmen. Dies hat das Verwaltungsgericht zwar grds. auch erkannt. Angaben über Wert, Größe und Erwerber der Grundstücke können aber durchaus Rückschlüsse auf die künftige Nutzung geben. Etwaigen entgegenstehenden Interessen der betroffenen Personen kann über die Ausnahmetatbestände zum Schutz privater Interessen, etwa aus Gründen des Datenschutzes, nach § 9 UIG begegnet werden.

2.2.3.2.8 Metadaten als Umweltinformationen?

Das Geodatenzugangsgesetz enthält in Umsetzung der sog. INSPIRE-Richtlinie²⁹⁷ detaillierte Regelungen über den Zugang zu Metadaten. Unter Metadaten sind nach § 3 Abs. 2 GeoZG Informationen zu verstehen,

„die Geodaten oder Geodatendienste beschreiben und es ermöglichen, Geodaten und Geodatendienste zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen.“

Unter den Begriff der Umweltinformationen fallen auch sog. Vektorlayer in Raumordnungsprogrammen.²⁹⁸ Nach § 7 GeoZG haben die geodatenhaltenden Stellen

„die zugehörigen Metadaten zu erstellen, zu führen und bereitzustellen sowie in Übereinstimmung mit den Geodaten und Geodatendiensten zu halten.“

Im Folgenden werden dort weitere Einzelheiten geregelt. Dagegen kennt das UIG keine solche Unterscheidung zwischen (Geo-)Daten und Metadaten.

Für die elektronische Aktenführung sind Metadaten aber unabdingbar.²⁹⁹ Es stellt sich daher die Frage, ob nur unmittelbare Umweltinformationen unter die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 UIG fallen oder auch Metadaten, die im Sinne der Definition des GeoZG Umweltdaten beschreiben und es ermöglichen, diese zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen.

Diese Frage ist, wie im GeoZG eindeutig geregelt, in weiter Auslegung des Begriffs der Umweltinformationen dahingehend zu beantworten, dass auch Metadaten darunter fallen. Nach § 2 Abs. 3 UIG sind Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung *alle* Daten über die aufgeführten Kategorien. Auch Metadaten sind Daten *über* Umweltinformationen, auch wenn sie selbst keine solchen

²⁹⁵ VG Koblenz, Urteil vom 21.08.2008 - 7 K 2012/07.KO, 7 K 2012/07, BeckRS 2008, 40769.

²⁹⁶ OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011 - 8 A 2861/07, juris, Leitsatz 1; s. auch oben unter 2.2.3.2.4.

²⁹⁷ Richtlinie 2007/2/EG vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. EU L 108/1 vom 25.04.2007.

²⁹⁸ VG Hannover, Urteil vom 14.03.2018 - 4 A 2661/16 -, juris mit Anmerkung Killius, jurisPR-UmwR 9/2018 Anm. 3.

²⁹⁹ Krüger/Möllers, Metadaten in Justiz und Verwaltung, MMR 2016, 728, unter Verweis auf: BVerfG, Beschluss vom 17.01.2013 - 2 BvR 2576/11, juris.

enthalten sollten. Sie weisen aber auf Umweltinformationen hin, sie beschreiben den Weg zu diesen Daten. Metadaten können daher nicht vom Begriff der Umweltinformationen ausgenommen werden.

2.2.3.2.9 Transport- und Schlachtbedingungen von Nutz- und Schlachttieren

Nach einer Entscheidung des OVG Lüneburg fallen Informationen über Putentransporte nicht unter den Begriff der Umweltinformationen. Das Gericht argumentiert mit einem engen Umweltbegriff und sieht auch keine Unvereinbarkeit dieser Auslegung mit dem Unionsrecht:

*„Die von dem Kläger begehrten Informationen über etwaige **Kontrollmaßnahmen des Beklagten über Putentransporte zu dem Schlachtbetrieb der Beigeladenen stellen ... keine Umweltinformationen** i.S.v. §§ 3 Satz 1, 2 Abs. 5 UIG, 2 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 UIG dar. [...] Ausgangspunkt der Überlegung für die hier interessierende Frage, ob auch Schlacht- und Nutztiere als Umweltbestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 3 UIG anzusehen sind, ist ...die **Auslegung des Begriffs der „Umwelt“**. Im Bereich des Umweltrechts ...ist auf einen funktionalen Umweltbegriff abzustellen. Dieser **funktionale Umweltbegriff** kann auch für den Bereich des Umweltinformationszugangsrechts fruchtbar gemacht werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist der **restriktive Umweltbegriff**, der die sogenannte natürliche Umwelt, d.h. die natürlichen Lebensgrundlagen umfasst [...]. Abzustellen ist dabei auf den jeweiligen Zustand der Landschaft und der Umweltmedien, wie er sich im Augenblick der Betrachtung darstellt. In diesem Zusammenhang ist ein genauerer Blick auf die Begriffsmerkmale des Umweltinformationsgesetzes alter und neuer Fassung zu werfen: ...Damit einher geht, dass die „natürlichen Lebensräume“ ergänzt worden sind durch das Merkmal der „Landschaft“ sowie die Untermerkmale „Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete“. Diesen letzteren Merkmalen ist gemeinsam, dass sie „an sich“ vom Menschen nur „gebraucht“, nicht aber „verbraucht“ (bezogen auf Tiere: „geschlachtet“ und „verzehrt“) werden. Daher ist im Ergebnis der Schluss gerechtfertigt, dass **Nutz- und Schlachttiere wie die hier zum Schlachtbetrieb der Beigeladenen transportierten Puten nicht zu den in § 2 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 UIG aufgezählten Schutzgütern gehören** und damit nicht von einem auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes gegebenen Informationsanspruch erfasst sind. ...Auf die von dem Beklagten in seiner Berufungsbegründung angeführte „**Beeinträchtigung des Menschenwohls**“ kommt es dagegen bei der Auslegung des Begriffs der Umweltbestandteile i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 3 UIG und Art. 2 Nr. 1 a und c UIRL nicht entscheidend an. Zwar nennt der Erwägungsgrund Nr. 10 UIRL auch Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit einschließlich der Kontamination der Lebensmittelkette und Lebensbedingungen der Menschen. Abgesehen davon, dass dieses Schutzgut Regelungsgegenstand in Art. 2 Nr. 1 f UIRL und § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG [...], geht es vorliegend nicht um derartige Informationen, sondern darum, ob die Transportbedingungen der Puten zu dem Betrieb der Beigeladenen den einschlägigen Vorschriften der Tierschlachtverordnung und der Tiertransportverordnung genügen. Hierbei handelt es sich um **genuin tierschutzrechtliche Fragestellungen**. Es ist weder ersichtlich noch vorgetragen, dass eine Kontamination der Lebensmittelkette oder eine sonstige Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit und Sicherheit droht.“³⁰⁰*

Stattdessen sieht das OVG Lüneburg hier aber das UIG als anwendbar an:

*„Vom Auskunftsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG erfasst sind mithin **alle Daten über nicht zulässige Abweichungen unter anderem vom gesamten geltenden nationalen und unionsrechtlichen Lebens- und Futtermittelrecht**, soweit dies im Bundesgebiet unmittelbare Anwendung findet und Regelungen im Anwendungsbereich des LFGB enthält [...]. Die europäischen Regelungen müssen daher gegenständlich dem Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht zuzuordnen sein und Regelungen im Hinblick auf Erzeugnisse und Verbraucherprodukte i.S.d. § 1 UIG enthalten [...].“*

Demgegenüber hatte das VG Oldenburg angenommen, dass es sich bei den Daten über Putentransporte um Umweltinformationen handelt:

³⁰⁰ OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.2018 – 2 LC 58/17, juris, Rn. 30 ff.

*„Nach Auffassung der Kammer handelt es sich bei den vom Kläger begehrten Informationen über Kontrollmaßnahmen des Beklagten beim Beigeladenen wegen Putentransporten um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 i. V. m. Nr. 1 UIG. Es handelt sich bei den Puten um **Umweltbestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG**. Dabei geht die Kammer mit dem Beklagten und der Beigeladenen davon aus, dass hier nicht die Artenvielfalt und ihre Bestandteile im Sinne dieser Norm betroffen sind. Die Artenvielfalt, wie sie Ziel des Artenschutzes nach §§ 37 ff. BNatSchG ist, umfasst den Schutz wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt. ... Bei den Puten, die von den Transportunternehmen an die Beigeladene geliefert werden, handelt es sich nicht um wildlebende Tiere und die Pute gehört auch nicht zu den besonders geschützten Arten. Aus der Formulierung „Artenvielfalt und seine Bestandteile“ kann auch nicht geschlossen werden, dass jedes einzelne Tier, unabhängig von der Frage, ob es besonders geschützt ist bzw. zu einer besonders geschützten Art gehört, zur Artenvielfalt im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG gezählt werden kann (a. A.: Bayerischer VGH, Urteil vom 24. Mai 2011 - 22 B 10.1875 -, juris Rn. 20, wonach zur Artenvielfalt grundsätzlich alle Arten von Tieren gehören).“³⁰¹*

Dennoch stützt sich das Verwaltungsgericht vor allem auf die Annahme, dass die einzelnen Tatbestände in der Begriffsbestimmung der Umweltinformationen nicht abschließend seien.³⁰² Das Verwaltungsgericht ist im Sinne der gebotenen weiten Auslegung zutreffend vom Vorliegen von Umweltinformationen ausgegangen. Puten, auch wenn sie sich in einem Transportbehälter befinden, sind Bestandteil der den Menschen umgebenden Umwelt, und Maßnahmen zur Kontrolle von Tiertransporten fallen daher unter § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG.

2.2.3.3 Zwischenergebnis zum Begriff der Umweltinformationen

Die Legaldefinition des Begriffs der Umweltinformationen in § 2 Abs. 3 UIG enthält mit Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser etc.,
2. sich auf die Umwelt auswirkende Faktoren wie Stoffe, Energie etc.,
3. (menschliche) Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt oder zum Schutz der Umwelt,
4. Berichte über den Vollzug des Umweltrechts,
5. Analysen zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen nach Nr. 3,
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit etc., soweit eine Betroffenheit über den Umweltpfad gegeben ist oder sein kann, einschließlich der (umweltbezogenen) Kontamination der Lebensmittelkette

sechs Gruppen von Umweltinformationen. Die Definition stellt die Anwender vor geringere Probleme als etwa die vorher behandelte Frage, welche Personen des privaten Rechts informationspflichtig sind. Ein wesentlicher Grund hierfür ist das auf allen Ebenen – von der Aarhus-Konvention über die UIRL und auch das UIG – angewandte Gebot der weiten Auslegung der anspruchsbegründenden Merkmale, zu denen auch die Begriffsdefinitionen der Umweltinformationen zu zählen sind. Ein weiterer Grund für die relativ gesehen wenigen Rechtsfragen bei der Auslegung der Definitionen liegt in der Breite der sechs aufgeführten Gruppen, die kaum eine Lücke offen lassen. Vielfach sind in der praktischen Anwendung auch mehrere dieser einzelnen Teildefinitionen einschlägig. Fälle, in denen beantragte Daten nicht unter die Umweltinformationen fallen, sind daher selten. Allerdings ist insoweit in der Rechtsprechung ungeklärt, ob die einzelnen Begriffsmerkmale abschließend zu verstehen sind. Weiter hat die Rechtsprechung für nicht mehr zu realisierende Pläne wie etwa fallen gelassene Bebauungspläne keine umweltrelevanten Maßnahmen oder Tätigkeiten angenommen. Dies ist allerdings im Hinblick auf die gebotene weite Auslegung zu hinterfragen. Im Falle der Agrarsubventionen war zunächst durch die Verwaltungsgerichte uneinheitlich entschieden, später aber durch das OVG Münster eine gewisse

³⁰¹ VG Oldenburg, Urteil vom 11.01.2017 – 5 A 268/14, juris, Rn. 37 ff.

³⁰² S. dazu oben unter 2.2.3.2.2.

Klärung im Sinne der weiten Auslegung herbeigeführt worden. Leider hat das BVerwG dann versäumt, insoweit eine eindeutige Position zu beziehen. Umstritten war die Subsumtion von Medien wie des Trinkwassers und der Innenraumluft unter den Begriff der Umweltinformationen. Dies wurde aber nach Änderung des § 2 Abs. 3 UIG (z. B. Ersetzung des Begriffs „Gewässer“ durch „Wasser“) durch die Literatur bzw. die Rechtsprechung im Sinne der weiten Interpretation eindeutig geklärt.

2.2.4 Verfügen über Umweltinformationen (§ 2 Abs. 4 UIG)

2.2.4.1 Beschreibung der Regelung

§ 2 Abs. 4 Satz 1 UIG bestimmt, wann eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 UIG über eine Umweltinformation verfügt, enthält damit zugleich eine nähere Bestimmung zur Zuständigkeit dieser Stellen und begrenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes:³⁰³

„Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden.“

Als zweiter Begriff wird in § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG das Bereithalten dieser Informationen für eine informationspflichtige Stelle definiert:

„Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne des Absatzes 1 aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.“

Hiermit werden Art. 2 Abs. 3 und 4 UIRL umgesetzt:

„3. „bei einer Behörde vorhandene Informationen“ Umweltinformationen, die sich in ihrem Besitz befinden und die von dieser Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind;

4. „für eine Behörde bereitgehaltene Informationen“ Umweltinformationen, die materiell von einer natürlichen oder juristischen Person für eine Behörde bereitgehalten werden;“

Eine entsprechende Definition enthält die Aarhus-Konvention nicht. Allerdings besagt Art. 4 Abs. 5 der Konvention, dass eine Behörde, die nicht über die begehrte Information verfügt, den Antragsteller hierüber informiert und ggf. an eine andere Behörde, bei der die Information beantragt werden kann, weiterleitet.

Nach der Gesetzesbegründung soll mit der Regelung

„der zunehmenden Verpflichtung von Unternehmen zur Selbstüberwachung Rechnung getragen werden. Denn im Rahmen dieser Selbstüberwachung werden immer häufiger Umweltinformationen in den Unternehmen selbst aufbewahrt, die vormals von den zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Überwachung erhoben wurden und auch bei diesen aufbewahrt und damit unmittelbar vorhanden waren.“³⁰⁴

Die Regelung betrifft damit das sog. Outsourcing, d. h. die verbreitete Verlagerung von Aufgaben auf Dritte, die gegenüber einer informationspflichtigen Stelle eine Pflicht zur Sammlung und Aufbewahrung haben:

³⁰³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 119.

³⁰⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 15.

„Informationen werden i.S. von Art. 2 Nr. 4 Umweltinformations-Richtlinie für eine Behörde bereitgehalten, wenn sie bei einer selbst nicht informationspflichtigen Stelle angefallen sind und von dieser für eine Behörde aufbewahrt werden, die einen Anspruch auf Übermittlung dieser Information hat.“³⁰⁵

Die beiden Begriffe „Verfügen“ und „Bereithalten“, sind voneinander abgestuft zu verstehen. Verfügen ist gegeben, wenn entweder die Information bei der Stelle selbst vorhanden ist oder diese für sie bereitgehalten werden. Das Vorhandensein wird anders als das Bereithalten nicht gesondert definiert. Vorhandensein und Bereithalten stellen ein einheitliches Begriffspaar dar:

*„Aus Gründen der sprachlichen Einfachheit wurden beide Fälle, das „Vorhandensein“ von Umweltinformationen bei einer Stelle und das „Bereithalten“ von Umweltinformationen für diese Stelle, zu einem **einheitlichen Begriff** zusammengefasst. Zur weiteren Klarstellung wird auch der Begriff des „Bereithalten“ näher definiert. Danach sind nicht nur die Fälle erfasst, bei denen sich die informationspflichtige Stelle Dritter, die selbst keine informationspflichtigen Stellen sind, zur Aufbewahrung von Umweltinformationen bedient, sondern insbesondere Fälle, in denen Unternehmen aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder eines Verwaltungsaktes Messberichte oder andere Umweltinformationen für einen bestimmten Zeitraum für die informationspflichtigen Stellen aufbewahren und auf entsprechende Anforderung herauszugeben haben.“³⁰⁶*

Das Bereithalten setzt einen Übermittlungsanspruch der informationspflichtigen Stelle voraus:

*„Es liegt ebenfalls auf der Hand und bedarf deshalb nicht erst der Klärung in einem Revisionsverfahren, dass § 2 Absatz IV 2 SchlHUIG den Begriff des Bereithaltens, soweit es für den hier zu entscheidenden Fall auf ihn ankommt, nicht enger definiert, als Art. 2 Nr. 4 der Umweltinformationsrichtlinie gemeinschaftsrechtlich vorgibt. Für eine Behörde bereitgehalten werden jedenfalls nicht die Informationen, auf die diese keinen Übermittlungsanspruch hat. **„Für eine Behörde“ werden Informationen schon nach dem Wortlaut bereitgehalten, wenn sie auch in Erfüllung einer ihr gegenüber bestehenden Pflicht gesammelt und aufbewahrt werden.** Das OVG hat zutreffend darauf hingewiesen, dass Umweltinformationen nicht stets von der an sich zuständigen Behörde selbst erhoben und bei ihr aufbewahrt werden. Die Behörde bedient sich vielmehr in zahlreichen Fällen zur Selbstüberwachung verpflichteter Unternehmen, die die Informationen selbst erheben und aufbewahren. In diesen Fällen sind die Informationen bei der zuständigen Behörde unmittelbar nicht mehr vorhanden. Aus diesem Grund erstreckt sowohl die Umweltinformationsrichtlinie in Art. 1 lit. a als auch § 2 Absatz IV SchlHUIG den Anspruch auf Gewährung von Umweltinformationen auf Dritte, die selbst keine informationspflichtige Stelle sind, die Informationen aber für die Behörde bereithalten und ihr jederzeit herauszugeben oder zur Verfügung zu stellen haben.“³⁰⁷*

Aus § 2 Abs. 4 UIG, auch nicht aus dem Begriff der Bereithaltung, ergibt sich kein Anspruch auf eine Beschaffung nicht vorhandener Informationen:

„Nicht erfasst werden dagegen Fälle, in denen die beantragte Umweltinformation erst aufgrund einer Aufsichtsmaßnahme für die Stelle der öffentlichen Verwaltung erstellt oder an die Stelle herausgegeben werden müsste.“³⁰⁸

Die begehrten Informationen müssen tatsächlich und dauerhaft vorliegen und zum jeweiligen Verwaltungsvorgang gehören.³⁰⁹ Erfasst werden alle vorliegenden Daten, unabhängig davon, ob diese in

³⁰⁵ BVerwG, Beschluss vom 01. 11. 2007 - 7 B 37/07, NVwZ 2008, 80; s. auch: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 97.

³⁰⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 15.

³⁰⁷ BVerwG, Beschluss vom 01. 11. 2007 - 7 B 37/07, NVwZ 2008, 80, Rn. 20.

³⁰⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.06.2004, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 15; s. auch oben unter 2.1.1.2.7.

³⁰⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 2 Rn. 120; vgl. auch zum IFG: BVerwG, Beschluss vom 27.05.2013 - 7 B 43/12, NJW 2013, 2538, Rn. 8, sowie zum schleswig-holsteinischen IFG: OVG Schleswig, Beschluss vom 30.03.2005 - 4 LB 26/04, NordÖR 2005, 208.

Haupt- oder Beiakten gespeichert sind.³¹⁰ Ggf. besteht eine Wiederbeschaffungspflicht, wenn die informationspflichtige Stelle Umweltinformationen vor Zugangsgewährung an eine andere Stelle weitergegeben hat.³¹¹

Auf das Verfügen über die begehrten Informationen wird auch in anderen Regelungen des UIG abgestellt, so dass § 2 Abs. 4 UIG im Zusammenhang mit §§ 3 Abs. 1 und Abs. 3, 4 Abs. 3, 7 Abs. 1 und 2, 8 Abs. 2 Nr. 3 sowie 10 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 UIG zu sehen ist.

Näheres zum Begriff des Verfügens findet sich unten unter 2.2.4.2.1 ff.

2.2.4.2 Rechtsfragen

2.2.4.2.1 Rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt

Ungeklärt war, ob für das Verfügen im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG die tatsächliche Verfügungsgewalt ausreicht, oder ob eine rechtliche Verfügungsbefugnis hinzutreten muss. Letzteres war 2003 vom OVG Münster vertreten worden:

„1. Anspruchsverpflichtete Behörde eines auf § 4 UIG § 4 Absatz I UIG gestützten Anspruchs auf Einsicht in Behördenakten ist - nicht anders als bei dem Anspruch nach § 29 NWVwVfG - die jeweils aktenführende, d.h. diejenige Behörde, die die rechtliche Verfügungsbefugnis über die ihr im Rahmen ihrer behördlichen Tätigkeit zugegangenen Informationen über die Umwelt hat.

2. Hierbei verbleibt es auch, wenn die Behörde die Akten für einen vorübergehenden Zweck weitergegeben hat, etwa an Aufsichtsbehörden, Staatsanwaltschaften oder Gerichte zur dortigen Bearbeitung von Widerspruchs-, Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren.“³¹²

Diese Auffassung beinhaltet einen zu engen Begriff des Verfügens. Denn nach Art. 2 Nr. 3 UIRL sind solche Informationen bei einer Behörde vorhanden,

„die sich in ihrem Besitz befinden und die von dieser Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind.“

Es kommt danach nur auf die tatsächliche räumliche Verfügungsbefugnis an:

„Für das „Vorhandensein“ der Information kommt es nicht auf die rechtliche Verfügungsbefugnis an, sondern auf die tatsächliche räumliche Verfügungsmöglichkeit der Behörde, d.h. darauf, ob sich die Information im räumlichen Verfügungsbereich der in Anspruch genommenen Behörde befindet...“³¹³

Stehen rechtliche Gründe wie z. B. solche des Datenschutzes entgegen, berührt dies das Vorhandensein nicht.³¹⁴ Da es auf die tatsächliche Seite ankommt, sind auch rein zufällig erlangte Informationen im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG vorhanden.³¹⁵ Auch wenn es bislang an einer höchstrichterlichen Entscheidung fehlt, dürfte diese Rechtsfrage als geklärt gelten.³¹⁶

³¹⁰ Vgl. zum Berliner IFG: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.10.2007 - 12 B 12/07, BeckRS 2008, 36762.

³¹¹ VG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.10.2007 - 12 B 9/07, 12 B 9/07, BeckRS 2008, 32298; s. zum Fall, dass die Wiederbeschaffung unmöglich ist: VG Berlin, Urteil vom 20.11.2008 - 2 A 57/06, NVwZ 2009, 856; sowie: *Hartleb*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825, 826, zum IFG.

³¹² OVG Münster, Beschluss vom 15.08.2003 - 21 B 1375/03, NVwZ-RR 2004, 169, Leitsätze, mit abl. Anmerkung *Schomerus*.

³¹³ VG Stuttgart, Urteil vom 27.10.2016 - 14 K 3933/14 -, juris, Rn. 27; s. auch VGH Mannheim, Beschluss vom 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, juris, Rn. 4.

³¹⁴ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 53.

³¹⁵ *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, 2. Aufl. 2002, § 2 Rn. 13.

³¹⁶ Vgl. auch *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 382.

2.2.4.2.2 Aufbereitungspflicht

Die Frage, ob Daten auch dann vorhanden sind, wenn sie noch aufbereitet werden müssen, ist unterschiedlich beantwortet worden. So hatte das VG Saarlouis die Auffassung vertreten, dass Daten, die in analoger Form bei einer informationspflichtigen Stelle vorliegen, nicht in eine digitale Form gebracht werden müssten:

*„Die Antragstellerin kann sich auch nicht darauf berufen, der Antragsgegner sei verpflichtet, die von ihr gewünschten Informationen bei der Beigeladenen auch in digitaler Form anzufordern, um diese dann an sie weiter zu leiten. Ein solcher Anspruch ergibt sich aus dem Saarländischen Umweltinformationsgesetz nicht. Denn dieses Gesetz gibt nur einen Anspruch darauf, dass bereits bei der auskunftspflichtigen Stelle vorhandene oder für sie bereit gehaltene Informationen an Auskunftsbeghernde weiter geleitet werden. Das Gesetz gibt aber **keinen Anspruch darauf, dass bei Dritten zwar vorhandene, aber von der auskunftspflichtigen Stelle nicht benötigte Informationen bzw. Informationsformate nur deshalb dort angefordert werden, weil auskunftsbegehrende Betroffene dies wünschen**. Im vorliegenden Fall ist in keiner Weise offensichtlich, dass der Antragsgegner die von der Antragstellerin begehrten Informationen entgegen seiner Aussage auch in digitaler Form benötigen könnte. Dies führt aber dazu, dass nicht erkennbar ist, dass die Beigeladene diese Informationen in digitaler Form für den Antragsgegner i. S. des § 2 Absatz 4 Satz 1 UIG bereit hält.“³¹⁷*

Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht auf die Form des Vorhandenseins der Daten ankommt, sondern auf den materiellen Gehalt. Auch wenn die Daten nur in analoger Form von der informationspflichtigen Stelle geführt werden, sind sie im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG vorhanden.³¹⁸

Im Übrigen stellen insoweit § 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 UIG ein mögliches Korrektiv dar. Hiernach darf ein Zugang zu Informationen in einer bestimmten gewünschten Form nur aus gewichtigen Gründen, insbesondere wegen eines höheren Verwaltungsaufwands, auf andere Art eröffnet werden. Eine informationspflichtige Stelle muss daher grds. auch verstreut bei ihr befindliche Daten zu der gewünschten Form zusammenstellen:

*„Dem Anspruch steht zunächst nicht entgegen, dass bei der Beklagten keine Aufstellung oder Liste mit den Namen, Adressen und Jahressummen derjenigen 50 Empfänger mit den höchsten Agrarsubventionszahlungen in den Jahren 2002, 2003 und 2004 vorhanden ist. Daraus kann nicht etwa geschlossen werden, dass die Beklagte nicht gem. § 3 Abs. 1 UIG über diese Umweltinformation verfüge. Nach § 2 Abs. 4 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind. Auch wenn bei der Beklagten noch keine Zusammenstellung der Namen dieser 50 Subventionsempfänger existiert, heißt dies aber nicht, dass diese noch nicht vorhanden seien. Eine informationspflichtige Stelle verfügt vielmehr auch dann über die Umweltinformation, wenn diese erst aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt werden muss. **Eine Grenze dürfte insoweit - was hier aber keiner Entscheidung bedarf - dort bestehen, wo die Aufbereitung der Informationen mit einem unzumutbaren Verwaltungsaufwand verbunden ist.**“³¹⁹*

Diese Pflicht zur Aufbereitung darf nicht mit einer Beschaffungspflicht verwechselt werden, wie das VG Schleswig ausgeführt hat:

„Dem Vorhandensein der Information steht nicht entgegen, dass der Beklagte geltend macht, es existiere keine Liste in dieser konkreten Form, sondern es müsste zunächst aus 96.000 Datensätzen herausgefiltert werden, ob der Subventionsempfänger eine natürliche oder juristische Person sei, und des Weiteren sei aus

³¹⁷ VG Saarlouis, Beschluss vom 03.11.2008 - 5 L 873/08, BeckRS 2008, 41104, zum UIG.

³¹⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 53.

³¹⁹ VG Köln, Urteil vom 25.11.2008 - 13 K 4705/06, BeckRS 2008, 41008; s. aber: Fluck/Gündling, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 3 UIG Rn. 53.

*verschiedenen Listen zusammenzutragen, welcher Subventionsempfänger in der Summe mindestens 50.000,- € pro Jahr an Subventionen erhalten habe. Grundsätzlich gilt, dass die Behörde weder zur anderweitigen Beschaffung von Informationen noch zur Rekonstruktion von bestimmten Dokumenten verpflichtet ist [...]. Vorliegend geht es jedoch um Daten, die dem Beklagten in isolierter Form zur Verfügung stehen, die aber der Trennung bzw. Zusammenfügung bedürfen, um dem Informationsanspruch gerecht zu werden. Dieser Fall ist nicht gleichzusetzen mit einer Beschaffung von Daten von einer außerhalb der Behörde gelegenen Stelle. Vom vorliegenden Fall ist auch der derjenige der Rekonstruktion zu unterscheiden, in dem Daten ehemals vorhanden waren, dann aber gelöscht wurden und zur Auskunftserteilung erneut beschafft bzw. erzeugt werden müssen. Durch die bloße Addition der vorhandenen Daten werden keine neuen erzeugt, sondern existente Daten nur aufbereitet“.*³²⁰

Die Pflicht zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen steht einer solchen Pflicht zur Aufbereitung nicht entgegen:

*„Die Zusammenfügung von Daten stellt Datenverarbeitung im Sinne von § 2 Abs. 2 Satz 1 Landesdatenschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein (LDSG) dar, wonach Datenverarbeitung die Verwendung personenbezogener Daten ist. Die Datenverarbeitung ist jedoch im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 3 LDSG erlaubt. Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der durch Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgaben der datenverarbeitenden Stelle erforderlich ist. Vorliegend ist sie erforderlich, um einen Informationsanspruch nach dem UIG-SH erfüllen zu können.“*³²¹

2.2.4.2.3 Pflicht zur Aufbewahrung von Daten

Eine andere Frage geht dahin, ob nach dem UIG eine Pflicht besteht, vorhandene Umweltinformationen aufzubewahren. Eine solche Pflicht lässt sich dem UIG explizit nicht entnehmen. Verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, hat sie es in der Hand, den Zustand des Verfügens durch Vernichtung, durch Weitergabe der Daten o. ä zu beenden. Aus dem Vorhandensein im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG lässt sich daher keine Aufbewahrungspflicht ableiten. Vergleichbares gilt für die Unterstützungspflicht nach § 7 UIG. So beinhaltet die dort geforderte Speicherung keine Pflicht zur Aufbewahrung.

Derartige Pflichten können sich aber aus anderen Rechtsvorschriften ergeben. So gibt es nach §§ 18 und 19 ReGR für die Bundesministerien bestimmte Aufbewahrungspflichten und -fristen.³²²

Bestehen keine derartigen spezifischen Pflichten, kann sich unter dem Gesichtspunkt des venire contra factum proprium auch aus dem UIG eine Aufbewahrungspflicht ergeben. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine informationspflichtige Stelle nicht nach anderen Vorschriften aufbewahrungspflichtige Daten zu dem Zweck vernichtet, diese nicht auf Antrag herausgeben zu müssen. Dies wäre ein dem Zweck des Gesetzes widersprechendes Verhalten. Unter Umständen können sich für Betroffene daraus Amtshaftungsansprüche ergeben. Denkbar sind disziplinarrechtliche Maßnahmen aufgrund einer eventuellen Dienstpflichtverletzung.

2.2.4.2.4 Bereithalten aufgrund einer speziellen Rechtspflicht

In der Literatur war umstritten, ob unter das Bereithalten nicht nur vertragliche begründete Pflichten, sondern auch entsprechende öffentlich-rechtliche Pflichten fallen. § 2 Abs. 4 Satz UIG setzt insoweit einen Übermittlungsanspruch voraus. Die herrschende Auffassung geht davon aus, dass ein solcher Anspruch sich auch aus öffentlich-rechtlichen Pflichten ergeben kann. Demnach liegt ein Bereithalten

³²⁰ VG Schleswig, Urteil vom 29.11.007 - 12 A 37/06, BeckRS 2008, 34682.

³²¹ VG Schleswig, Urteil vom 29.11.2007 - 12 A 37/06, BeckRS 2008, 34682.

³²² Näher dazu oben unter 2.1.1.2.7.

auch vor, wenn ein Unternehmen im Rahmen der Selbstüberwachung zur Aufbewahrung von Messberichten o. ä. verpflichtet ist.³²³ Dies sieht offenbar auch das BVerwG so.³²⁴ Die Gegenansicht von *Fluck/Theuer* versteht unter dem Übermittlungsanspruch lediglich private Ansprüche, die sich aus speziellen Verträgen ergeben.³²⁵

2.2.4.2.5 Bereithalten durch andere Behörde

Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG liegt kein Bereithalten vor, wenn die Informationen durch eine andere Stelle aufbewahrt werden, die selbst informationspflichtig im Sinne des UIG ist.³²⁶ Informationen können aber z. B. auch im Intranet einer anderen informationspflichtigen Stelle vorgehalten werden, so z. B. Daten des BMU im Intranet des Bundes, das durch das BMI betrieben wird. Es ließe sich vertreten, dass nach § 2 Abs. 4 UIG dann das BMI als die das Intranet betreibende Stelle für solche Daten informationspflichtig sei, nicht dagegen das BMU. Die Daten würden dann im Herrschaftsbereich des BMI aufbewahrt. Ein Bereithalten läge nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG nicht vor, denn das BMI ist selbst informationspflichtige Stelle. Dies ist aber wenig praktikabel; geht eine Anfrage beim BMU bzgl. Daten ein, die im Intranet des Bundes gespeichert sind, müsste das BMU diese an den BMI weiterleiten, obwohl sie selbst Zugriff auf die Daten hätte. Ggf. wäre hier eine gesetzliche Klarstellung sinnvoll.

2.2.4.3 Zwischenergebnis zum Begriff des Verfügens über Umweltinformationen

Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten dieser Informationen wird nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG dann angenommen, wenn eine nicht selbst informationspflichtige natürliche oder juristische Person Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat. Hiermit soll der zunehmenden Verpflichtung von Unternehmen zur Selbstüberwachung Rechnung getragen werden, die dazu führt, dass Aufbewahrungspflichten über ein Outsourcing auf Dritte übertragen werden. Die sich insoweit stellenden Rechtsfragen sind begrenzt und im Wesentlichen auch gelöst. So kommt es für das Verfügen der informationspflichtigen Stelle nicht auf die rechtliche, sondern die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Daten an. Auch Daten, die noch aufbereitet werden müssen, sind nach weit überwiegender Auffassung im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG vorhanden. Grundsätzlich ergibt sich hieraus aber keine Aufbewahrungspflicht, es sei denn, Daten würden bewusst vernichtet, um den Informationsanspruch zu umgehen. Ein Bereithalten liegt nicht nur dann vor, wenn der Übermittlungsanspruch auf einer speziellen vertraglichen Rechtspflicht beruht, sondern auch dann, wenn ein Unternehmen öffentlich-rechtlich, etwa im Rahmen der Selbstüberwachung zur Aufbewahrung von Messberichten o. ä. verpflichtet ist.

2.3 Zugangsanspruch (§ 3 UIG)

Mit der Regelung in § 3 UIG über den Zugangsanspruch beginnt der 2. Abschnitt des Gesetzes über den Informationszugang auf Antrag. § 3 wird auch als „*Herzstück des UIG*“³²⁷ bezeichnet. Die Regelung enthält zum einen die Grundnorm zur Antragsberechtigung und zu den Anspruchsvoraussetzungen (Absatz 1 Satz 1), zum Verhältnis zu anderen Zugangsregelungen (Absatz 1 Satz 2) sowie zu Vorschriften über die Art und Weise der Zugangsgewährung (Absätze 2 und 3).

³²³ S. die Aufzählung entsprechender Pflichten bei: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 2 Rn. 54.

³²⁴ BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37/07, NVwZ 2008, 80, Rn. 20; s. oben unter 2.2.4.1.

³²⁵ *Fluck/Theuer*, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 2 UIG Rn. 414 ff.

³²⁶ S. dazu oben unter 2.2.4.1

³²⁷ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3.

2.3.1 Antragsberechtigung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UIG)

2.3.1.1 Beschreibung der Regelung

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG hat „jede Person ... nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Absatz 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.“

Die Bestimmung enthält drei wesentliche Inhalte:

Erstens wird die Anspruchsberechtigung geregelt: anspruchsberechtigt sind natürliche Personen (Menschen) sowie rechtsfähige privatrechtliche Personenmehrheiten wie eingetragene Vereine (§ 21 BGB), GmbHs (§ 13 GmbHG), Aktiengesellschaften (§ 1 AktG) oder eingetragene Genossenschaften (§ 1 GenG).³²⁸ Geschäftsfähigkeit ist für die Antragsberechtigung nicht erforderlich, da durch die Antragstellung keine insoweit relevanten Nachteile ersichtlich sind.³²⁹

Näheres dazu findet sich unten unter 2.3.1.2.1

Zweitens wird hierin deutlich gemacht, dass sich der Anspruch nur auf bei der informationspflichtigen Stelle vorhandene Daten erstreckt, so dass keine Beschaffungspflicht begründet wird.³³⁰

Und drittens wird ein voraussetzungsloser Popularanspruch normiert,³³¹ der unabhängig von der Person des Antragstellers, seinem Wohnsitz und seiner Nationalität und sonstigen Eigenschaften, und auch unabhängig von dem hinter dem Informationsbegehren stehenden Interesse begründet wird.³³²

Näheres dazu findet sich unten unter 2.3.1.2.3.

2.3.1.2 Rechtsfragen

2.3.1.2.1 Anspruchsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Der Gesetzgeber hatte wohl ursprünglich nur die natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts im Blick gehabt:

*Wie § 4 Abs. 1 UIG a. F. begründet § 3 Abs. 1 UIG n. F. für jede natürliche und juristische Person des Privatrechts, unabhängig von ihrer Nationalität, einen Informationsanspruch.*³³³

Auch in der Literatur wurde eine Anspruchsberechtigung jur. Personen des öff. Rechts zum Teil grundsätzlich abgelehnt, da hierdurch das Kompetenzgefüge zwischen Bund, Ländern und Kommunen gestört würde³³⁴ und es für die öffentlichen Stellen andere Möglichkeiten zur Einholung von Informationen, etwa über die Amtshilfe, gebe.³³⁵ Durch die Rechtsprechung des BVerwG wurde aber mittlerweile klargestellt, dass jur. Personen des öff. Rechts immer dann nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG anspruchsberechtigt sind, wenn ihr Informationsbedürfnis dem von Privaten vergleichbar ist. Dies hat das Gericht in der Entscheidung zur DB-Netz AG aus dem Jahr 2017, in der eine Stadt Zugang zu Informationen über ein Planfeststellungsverfahren begehrte, nochmals ausführlich begründet. Dieser Entscheidung lag die fast schon kuriose, den ursprünglich mit dem UIG verbundenen Ansatz umkehrende Situation

³²⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 6.

³²⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 7.

³³⁰ S. dazu oben unter 2.1.1.2.7.

³³¹ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018.

³³² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 3.

³³³ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.06.2004, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 15.

³³⁴ Gassner, Praxis der Kommunalverwaltung-UIG Z 1.2.2.

³³⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 9; ausführlich dazu: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 7.

begründet, dass eine Person des öffentlichen Rechts (Gemeinde) Informationen von einer Person des Privatrechts (DB Netz AG) begehrte:

*Gemeinden können als Körperschaften des öffentlichen Rechts nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG anspruchsberechtigt sein, soweit sie sich in einer mit "Jedermann" vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden und Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen [...] Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG, nach dem "jede Person" einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen hat, differenziert nicht nach der Anspruchsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen und des Privatrechts. Zwar war der Anspruch nach der Begründung der Ursprungsfassung des § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG a.F. auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts beschränkt (BT-Drs. 12/7138 S. 12). Auch der Gesetzentwurf zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes bezeichnet ausschließlich natürliche und juristische Personen des Privatrechts als anspruchsberechtigt (BT-Drs. 15/3406 S. 15). Eine **richtlinienkonforme Auslegung** im Lichte des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen - AK) (BGBl. 2006 II S. 1251) gebietet es jedoch, die Anspruchsberechtigung weit auszulegen. ...Die Umweltinformationsrichtlinie dient ausweislich des 5. Erwägungsgrundes der Angleichung des Gemeinschaftsrechts an die Aarhus-Konvention, die zur Auslegung der Richtlinie heranzuziehen ist. ...Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AK soll sichergestellt werden, dass der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt zur Verfügung gestellt werden. Öffentlichkeit bedeutet eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen (Art. 2 Abs. 4 AK; ebenso Art. 2 Nr. 6 UIRL). Die Anspruchsberechtigung soll danach nicht von der rechtsförmlichen Organisation abhängen. Entscheidend ist vielmehr, ob der Anspruchsteller bezogen auf die bei staatlichen und staatlich kontrollierten Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG vorhandenen Umweltinformationen ein vergleichbares Informationsbedürfnis wie natürliche und juristische Personen des Privatrechts hat und ob er in vergleichbarer Weise wie diese auf eine Informationsbeschaffung nach dem Umweltinformationsgesetz angewiesen ist. Das trifft, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 - (BVerwGE 130, 223 Rn. 30) ausgeführt hat, auf Gemeinden zu, soweit sie Zugang zu Umweltinformationen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Umweltaufgaben begehren. Das Vorbringen der Beklagten bietet keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abzuweichen. Da der einfachgesetzliche Informationszugangsanspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG voraussetzungslos ausgestaltet ist (BT-Drs. 15/3406 S. 15), besteht die von der Beklagten behauptete Verknüpfung der mit der dem "Jedermann" vergleichbaren Informationslage und der - bei einer Gemeinde fehlenden - **"grundrechtstypischen Gefährdungslage"** nicht. ... Über die Qualifizierung von Gemeinden als Bestandteil der "Öffentlichkeit" im Sinne von Art. 2 Nr. 6 UIRL lässt sich anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs entscheiden. Im Urteil vom 22. Dezember 2010 (C-524/09 [ECLI:EU:C:2010:822], Ville de Lyon - Rn. 50) hat der Gerichtshof anerkannt, dass die **Stadt Lyon** Zugang zu Informationen unter den für die Öffentlichkeit festgelegten Bedingungen beanspruchen kann. Zwar ist die Entscheidung zu den Informationszugangsansprüchen nach der Richtlinie 2003/87/EG ...ergangen [...] Gleichwohl wird aus ihr hinreichend deutlich, dass nach Auffassung des Gerichtshofs eine Gemeinde Teil der Öffentlichkeit sein kann.³³⁶*

Eine enge Auslegung, die den Anspruch der Gemeinde auf ihr Gebiet belegene Planungsabschnitte begrenzt, lehnt das Gericht ab:

*„Ohne Verstoß gegen Bundesrecht geht das Oberverwaltungsgericht von einer **Anspruchsberechtigung der Klägerin hinsichtlich aller hier streitigen Informationen aus, also auch derer, die nicht unmittelbar die Planungen des auf ihrem Gemeindegebiet belegenen Planfeststellungsabschnitts betreffen**. ... Zu den nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Selbstverwaltungsangelegenheiten gehört auch die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch – BauGB - den Gemeinden zugewiesene Aufgabe, die Bodennutzung in ihrem Gebiet*

³³⁶ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, Rn. 34 – 37.

durch die Aufstellung von Bauleitplänen eigenverantwortlich zu regeln [...]. Diese gemeindliche Planungshoheit vermittelt eine wehrfähige Rechtsposition gegen fremde Fachplanungen auf dem eigenen Gemeindegebiet, wenn das Vorhaben nachhaltig eine bestimmte Planung der Gemeinde stört oder wegen seiner Größerräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht oder erheblich gemeindliche Einrichtungen beeinträchtigt [...].“³³⁷

Auf die Verwaltungsebenen, denen die betroffenen jur. Personen des öff. Rechts angehören, kommt es dabei nicht an. So kann ein Anspruch zwischen Bundes- und Landesebene bestehen und auch der Bundes- und der gemeindlichen Ebene.³³⁸

Weitere jur. Personen des öffentlichen Rechts, denen eine Anspruchsberechtigung zuerkannt wurde, sind zunächst Kirchengemeinden.³³⁹ Aber auch Rundfunkanstalten und Universitäten als verselbständigte und grundrechtlich geschützte Verwaltungsträger wird die Anspruchsberechtigung zuerkannt. Sie seien zwar Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, das Sammeln von Informationen gehöre aber zu ihrer genuinen Tätigkeit, so dass ihr Informationsinteresse dem des Bürgers vergleichbar sei.³⁴⁰ Auch Abgeordnete werden, obwohl sie eine besondere Funktion als Träger eines öffentlichen Amtes ausüben, als anspruchsberechtigt angesehen.³⁴¹

Ansprüche zwischen Organen innerhalb eines Verwaltungsträgers, z. B. zwischen zwei Referaten einer Gemeindeverwaltung, sind dagegen ausgeschlossen, wobei allerdings eine Antragstellung eines Mitarbeiters der Gemeinde als Privatperson gegen die eigene Behörde grundsätzlich möglich erscheint.³⁴²

Auch wenn noch gewisse Zweifelsfragen bleiben, erscheint die Frage der Anspruchsberechtigung jur. Personen des öff. Rechts durch Rechtsprechung des BVerwG weitgehend geklärt.

2.3.1.2.2 Anspruchsberechtigung teil- oder nichtrechtsfähiger Vereinigungen

Vereinigungen, die nur eine teilweise oder auch gar keine Rechtsfähigkeit beanspruchen können, fallen als solche nicht unter den Begriff der juristischen Person. Dies kann Bürgerinitiativen, sonstige Interessengemeinschaften, aber auch nicht rechtsfähige Organisationen wie Parteien betreffen.³⁴³ Jedoch ist von dem Grundsatz auszugehen, dass der Zugang zu Umweltinformationen möglichst uneingeschränkt zu gewähren ist.³⁴⁴ Daher ist nach der Rechtsprechung des BVerwG zum Hess. UIG bei hinreichender organisatorischer Verfestigung der Vereinigung, die eine gewisse Kontinuität gewährleistet, eine Anspruchsberechtigung anzunehmen:

*„Nach der Zielsetzung der Umweltinformationsrichtlinie ist der Informationsanspruch als ein **Jedermann-Recht „der“ Öffentlichkeit** konzipiert. „Jeder“ Person soll rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert der Zugang zu Informationen über die Umwelt eröffnet werden, weil damit – wie*

³³⁷ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, Rn. 38; zur Anspruchsberechtigung von Gemeinden s. auch die vorhergehenden Entscheidungen: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.07.2015 - OVG 12 B 3.13, juris; sowie: VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012 - VG 2 K 167.1, juris; s. auch: BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, juris; VG Hamburg, Urteil vom 07.05.2010 - 19 K 974/10, juris; sowie: VG des Saarlandes vom 03.11.2008 – 5 L 873/08, ZfB 2009, 63, Rn. 8

³³⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 10.

³³⁹ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, juris.

³⁴⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 7; s. auch: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 101; Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 7 f.; Turiaux, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319, 2321; Röger, UIG, 1995, § 4 Rn. 6; Scherzberg, Freedom of information - deutsch gewendet - Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, 733, 736; Gurlit, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, 224, 226.

³⁴¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 7; a.A. noch: Müller/Heuer, Problemfälle des Anspruchs auf Umweltinformationen, NVwZ 1997, 330 (331); s. auch: VG München, Urteil vom 26.09.1995 – M 16 K 934444, NVwZ 1996, 410.

³⁴² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 12; a. A. Friedersen/Lindemann, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH), 2000, IFG-SH § 4 Anm. 3.

³⁴³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 15.1.

³⁴⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 13.

auch der Erwägungsgrund Nr. 1 der Richtlinie deutlich macht – letztendlich der Umweltschutz verbessert wird. Die weite Auslegung des Begriffs des Ast. entspricht der weiten Zielsetzung des mit Gesetz vom 9. 12. 2006 in Bundesrecht transformierten Aarhus-Übereinkommens (BGBl II, 1251). ... Nach Art. 4 I 1 des Aarhus-Übereinkommens soll sichergestellt werden, dass „der“ Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt – auf Antrag – zur Verfügung gestellt werden. Das Aarhus-Übereinkommen, das den Begriff des Ast. nicht kennt, umschreibt den Begriff der Öffentlichkeit in Art. 2 Nr. 4 mit Blick auf das Rechtssubjekt „natürliche oder juristische Person“ und erweitert den Begriff um die nach innerstaatlichem Recht oder der innerstaatlichen Praxis anerkannten Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Dem entspricht der wortgleiche Art. 2 Nr. 6 UIRL Anspruchsberechtigt ist „die“ Öffentlichkeit, die ungeachtet der Frage ihrer Verfasstheit wie ein „Jedermann“ dem Staat gegenüber steht. Daraus folgt, dass der Begriff des Ast. nicht zwingend auf natürliche und juristische Personen beschränkt ist. Nach Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie und der sie ausfüllenden Umweltinformationsgesetze **kommen daher auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen als Anspruchsberechtigte** in Betracht, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind.“³⁴⁵

Eine förmliche Anerkennung der Antragsberechtigung der jeweiligen Organisation vergleichbar der Anerkennung von Vereinigungen nach § 3 UmwRG ist für die Antragsberechtigung nicht erforderlich.³⁴⁶ Bereits 1999 wurde nach diesen Maßstäben auch eine politische Partei als anspruchsberechtigt angesehen:

„Der Kl. kann als Ortsverband einer politischen Partei den im Gesetz vorgesehenen freien Zugang zu Informationen über die Umwelt beanspruchen. § 4 I UIG gewährt „jedem“ einen Anspruch auf freien Informationszugang...Der Kl. ist keine juristische Person, sondern eine örtliche Untergliederung einer politischen Partei. Die politischen Parteien sind in der Regel gleichfalls keine juristischen Personen, sondern nicht rechtsfähige Vereine [...]. Aus der ausdrücklichen Erwähnung der natürlichen und juristischen Personen in der Umweltinformationsrichtlinie lässt sich indes nicht herleiten, daß der Kreis der Informationsberechtigten auf diese Rechtssubjekte begrenzt ist. Vielmehr kommen nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie und des sie ausfüllenden Umweltinformationsgesetzes **auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind, als Anspruchsinhaber in Betracht** [...] ausgeführt hat, will die Umweltinformationsrichtlinie jedem Ast. rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert den Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährleisten. Damit soll ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewußtseins und zur Effektivierung der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften geleistet werden. ...Diese auch dem Umweltinformationsgesetz zugrundeliegende Zielsetzung der Umweltinformationsrichtlinie gebietet es, die politischen Parteien als verfassungsrechtlich privilegierte Zusammenschlüsse von Bürgern, die bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen (Art. 21 GG, § 1 PartG), in den gesetzlich garantierten Informationszugang einzubeziehen. Das gilt nicht nur für die Parteizentralen, sondern ebenso für die örtlichen Untergliederungen der Parteien, weil die Parteien auch auf der Ortsebene an der politischen Meinungs- und Willensbildung handelnd und mitgestaltend teilnehmen, so daß sich bei ihnen spezifisch ortsbezogene Informationsbedürfnisse ergeben können, denen das Gesetz gleichfalls Genüge tun will.“³⁴⁷

Eine enge Auslegung der Antragsberechtigung von Bürgerinitiativen o. ä. würde dem Zweck des UIG, einen weiten Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten, widersprechen.³⁴⁸ Sie stünde auch im

³⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, juris, Rn. 22.

³⁴⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 6; s. auch: BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13.07, juris Rn. 25; Fluck/Gündling, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 3 UIG Rn. 38; Fluck/Wintterle, Zugang zu Informationen, VerwArch 94 (2003), 437 (443); Gurlit, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, 224 (226).

³⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21-98, NVwZ 1999, 1220 f.

³⁴⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 14.

Widerspruch zur Aarhus-Konvention, die in verschiedenen Artikeln die große Bedeutung von nicht-staatlichen Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, bei der Verfolgung ihrer Zwecke betont. So heißt es in Art. 3 Abs. 4 der Aarhus-Konvention:

„Jede Vertragspartei sorgt für angemessene Anerkennung und Unterstützung von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und stellt sicher, daß ihr innerstaatliches Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist.“

Dem entspricht aber auch, dass etwa Organisationen, die mangels Verfestigung ihrer Strukturen oder Kontinuität ihrer Arbeit nicht als antragsberechtigt angesehen werden können, jedenfalls aus einzelnen natürlichen Personen bestehen. Ein Antrag einer solchen Organisation wäre dann als Antrag der diese bildenden Einzelpersonen umzudeuten.³⁴⁹ Letztlich käme es daher für den Erfolg eines Antragsbegehrens nicht darauf an, ob die Organisation als anspruchsberechtigt anzusehen wäre oder nicht.

Damit erscheinen auch die für teil- oder nichtrechtsfähige Vereinigungen aufgeworfenen Fragen bzgl. der Antragsberechtigung geklärt. Sie sind im Ergebnis wegen der möglichen Umdeutung entsprechender Anträge praktisch kaum von Bedeutung.

2.3.1.2.3 Egoistische Interessen des Antragstellers

Aus der Formulierung *„ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“* in § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG ergibt sich die Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs, der nicht von einer spezifischen Betroffenheit abhängt. Es ist keinerlei persönliches, rechtliches oder sonstiges Interesse erforderlich.³⁵⁰ Die Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs ergibt sich auch aus Art. 4 Abs. 1 a) der Aarhus-Konvention

„ohne Nachweis eines Interesses“

sowie aus Art. 3 Abs. 1 UIRL:

„ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.“

Es besteht daher auch keine Abhängigkeit des Anspruchs von einem anderen Rechtsverhältnis, wie dies bei dem Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG der Fall ist.³⁵¹ Soweit schutzwürdige Interessen der informationspflichtigen Stelle oder Dritter betroffen sind, werden diese nach den Ausnahmebestimmungen der §§ 8 und 9 UIG geschützt.³⁵²

Welche Interessen der Antragsteller tatsächlich mit seinem Informationsbegehren verfolgt, spielt für die Anspruchsberechtigung keine Rolle. Es muss sich daher nicht um ein altruistisches, den Zwecken des Umweltschutzes dienendes Interesse handeln. Auch gegenläufige, egoistische Interessen berühren die Berechtigung nicht. So kann es sich auch um das Interesse von Unternehmen handeln, die ihre Konkurrenz ausforschen wollen und dazu selbst oder durch vorgeschobene Strohmänner Anträge nach dem UIG stellen.³⁵³ Steht die Motivation im Widerspruch zu Umweltschutzzwecken, kann dies nur im Rahmen der Ausnahmetatbestände eine Rolle spielen.³⁵⁴ Dies hat das BVerwG 2009 deutlich gemacht:

³⁴⁹ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 15.

³⁵⁰ Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Gutachten 2011, S. 54; s. auch: Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.06.2004, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 15; OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012 - 4 LB 11/12, ZD 2013, 290, 292; BVerwG, Beschluss vom 12.06.2007 - 7 VR 1/07, NVwZ 2007, 1095, 1096, Rn. 11.

³⁵¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 20.

³⁵² Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 16.

³⁵³ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 11; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 381.

³⁵⁴ Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 4, Rn. 11.

„Unerheblich ist, dass die Kl. zugleich Konkurrentin der Beigel. ist. Ob der von ihr geltend gemachte Auskunftsanspruch mit den Zielsetzungen des Umweltinformationsgesetzes übereinstimmt, ist nicht schon für den Begriff der anspruchsberechtigten Person, sondern erst für die weiteren Voraussetzungen von Bedeutung, von denen ihr Anspruch abhängt.“³⁵⁵

Namentlich der Tatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG (nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile) kann hier relevant sein, wenn z. B. ein bekannter Eierdieb den Standort eines Schwarzstorchbrutplatzes erfragt. Auch die offensichtliche Missbräuchlichkeit eines Antrags kann nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG zum Ausschluss der Informationsherausgabe führen.³⁵⁶ In einer das IFG betreffenden Entscheidung hat das VG Hamburg dazu ausgeführt:

*„Bei dieser Zielsetzung kann der Zugang zu amtlichen Informationen **nicht auf den - idealtypischen - Fall beschränkt bleiben, dass der Antragsteller das Informationsrecht in seiner Eigenschaft als interessierter Bürger und nur mit dem Ziel geltend macht, sich an der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen.** Eine solche Einengung dürfte zum einen nicht sehr lebensnah und kaum praktikabel sein, da in nahezu allen Fällen auch andere Interessen verfolgt werden. Zum anderen wird das Normziel einer besseren und effektiveren Kontrolle der Verwaltung unabhängig davon erreicht, aus welchen Gründen und Motiven oder aus welcher Stellung heraus Zugang zu amtlichen Informationen gewünscht wird. Zu der effektiven Kontrolle kann dabei auch und gerade gehören, dass nach dem Insolvenzrecht anfechtbare Vermögensverschiebungen aufgedeckt werden.“³⁵⁷*

Egoistische, auch umweltschutzfremde Interessen des Antragstellers behindern daher den grundsätzlichen Informationsanspruch nicht.

2.3.1.2.4 Kein Anspruch auf inhaltliche Richtigkeit der Informationen

Bei der Herausgabe von Informationen auf Antrag muss die Behörde, anders als bei der aktiven Information der Öffentlichkeit nach § 10 UIG, grundsätzlich keine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit vornehmen.³⁵⁸ Dies hat bereits der Gesetzgeber zum UIG 2004 deutlich gemacht:

*„Aus Absatz 3 UIG n. F. folgt **keine generelle Prüfpflicht der informationspflichtigen Stelle betreffend die inhaltliche Richtigkeit der Informationen.** Die Bürger haben keinen Anspruch, dass die informationspflichtigen Stellen die Richtigkeit der vorliegenden Informationen überprüft, sondern, wie sich bereits aus § 3 Abs. 1 UIG n. F. ergibt, nur einen Anspruch auf Informationen, über die die Stelle verfügt.“³⁵⁹*

Die gegenteilige Auffassung, die einen solchen Anspruch grundsätzlich bejaht und ggf. entsprechende Amtshaftungsansprüche für möglich hält,³⁶⁰ entspricht nicht dem Grundgedanken des UIG und der dahinterliegenden Aarhus-Konvention und der UIRL. Genau genommen kann es danach sogar einen Anspruch auf inhaltlich falsche Informationen geben, denn die Öffentlichkeit kann durchaus ein Interesse daran haben, wenn informationspflichtige Stellen von unrichtigen Daten ausgehen.

Dem steht nicht entgegen, dass die informationspflichtige Stelle sich nach § 7 Abs. 3 UIG im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht grundsätzlich um die Exaktheit der Daten bemühen muss.

Näheres zur Frage der inhaltlichen Richtigkeit der Daten findet sich unten unter 2.7.2.5.

³⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, Rn. 26.

³⁵⁶ Dazu: OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 - 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555.

³⁵⁷ VG Hamburg, Urteil vom 07.05.2010 - 19 K 974/10, BeckRS 2010, 49050.

³⁵⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 11; s. auch: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 255 ff.

³⁵⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.06.2004, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 18.

³⁶⁰ Britz/Eifert/Groß, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit, DÖV 2007, 717, 722.

2.3.1.3 Zwischenergebnis zur Antragsberechtigung und zu den Anspruchsvoraussetzungen

Im Ergebnis erscheinen die bzgl. der Antragsberechtigung aufgeworfenen Rechtsfragen gelöst. Grund hierfür ist die gebotene weite, dem Zweck des UIG, einen möglichst freien Informationszugang zu gewährleisten entsprechende Auslegung der Merkmale des § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Die Interessen des Antragstellers spielen daher im Rahmen der Antragsbefugnis keine Rolle. Es gibt auch keinen Anspruch auf inhaltliche Richtigkeit der Daten. Soweit ersichtlich gibt es zur Zeit keine weiteren, die Frage der Antragsberechtigung betreffenden Rechtsstreitigkeiten.

2.3.2 Verhältnis zu anderen Ansprüchen auf Informationszugang (§ 3 Abs. 1 Satz 2 UIG)

2.3.2.1 Beschreibung der Regelung

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG bleiben neben dem UIG bestehende

„andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.“

Das UIG stellt daher weder eine abschließende noch andere Ansprüche ausschließende Regelung des Informationszugangs dar. Andere Regelungen können parallel zum UIG Anwendung finden:

„Satz 2 UIG n. F. ...stellt weiterhin klar, dass Informationsansprüche aufgrund anderer Gesetze durch dieses Gesetz nicht verdrängt werden, sondern parallel zu Informationsansprüchen aufgrund des Gesetzes geltend gemacht werden können.“³⁶¹

Das UIG ist daher nicht subsidiär im Hinblick auf spezialgesetzliche oder bereichsspezifische Ansprüche auf Informationszugang.³⁶² Eine andere Regelung enthält § 1 Abs. 3 IFG:

„Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.“

Hieraus wird abgeleitet, dass das UIG das IFG verdrängt, soweit es sich um Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen handelt.³⁶³ Dies ergibt sich auch aus den Anwendungshinweisen der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit:

„Spezialgesetzliche Zugangsregelungen (etwa im Umweltinformationsgesetz, im Geodatenzugangsgesetz, im Stasi-Unterlagen-Gesetz, im Bundesarchivgesetz, in Art. 15 Datenschutz-Grundverordnung und in § 10 Bundesmeldegesetz) gehen dem Informationsfreiheitsgesetz zwar grundsätzlich vor, jedoch nur, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist.“³⁶⁴

Andererseits besteht auch kein grundsätzlicher Vorrang des UIG vor anderen, den Informationszugang normierenden Gesetzen.³⁶⁵

Da sich das UIG auf die informationspflichtigen Stellen des Bundes beschränkt, kann es eine Anspruchskonkurrenz nur mit ebenfalls bundesgesetzlichen Regelungen geben, nicht dagegen mit Landesgesetzen und den Regelungen über den Zugang zu den Organen der Union.³⁶⁶ Würde in anderen

³⁶¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.06.2004, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 16.

³⁶² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 43.

³⁶³ Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR/Debus, 23. Ed. 1.2.2019, IFG § 1 Rn. 196; VG Köln Urteil vom 25.11.2008 – 13 K 4705/06, BeckRS 2008, 41008, beck-online.

³⁶⁴ Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Text und Erläuterungen, Info2BfDI, Stand: Mai 2018.

³⁶⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 43.

³⁶⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 29.

bereichs- oder fachspezifischen Gesetzen ein Geltungsvorrang vor dem UIG geregelt, könnte die Anwendung des UIG sachlich oder persönlich beschränkt werden.³⁶⁷

2.3.2.2 Rechtsfragen

Die Frage, ob nur das UIG oder daneben auch andere Regelungen über den Informationszugang anwendbar sind, bedarf in jedem Einzelfall der Klärung.³⁶⁸ Mögliche Anspruchskonkurrenzen des UIG können unter anderem mit folgenden Informationsansprüchen bestehen:

- ▶ Ansprüche auf Informationszugang nach dem IFG des Bundes,³⁶⁹
- ▶ das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG,³⁷⁰
- ▶ Auskunftsanspruch des Geschädigten gegen den Inhaber einer Anlage, gegen die Behörde und des Inhabers einer Anlage nach §§ 8 – 10 UmweltHG,³⁷¹
- ▶ Auskunftsansprüche des Geschädigten nach § 35 GenTG sowie Auskünfte aus dem Standortregister nach § 16a Abs. 4 Satz 2 GenTG,³⁷²
- ▶ Recht auf Einsichtnahme in das Stück Grubenbild bei der Bergbehörde nach § 63 Abs. 4 Satz 1 BBergG,³⁷³
- ▶ Zugang zu Informationen über abfallrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse etc. nach § 42 KrWG,³⁷⁴
- ▶ Einsichts- und Unterrichtsrechte von anerkannten Naturschutzvereinigungen nach § 63 BNatSchG,³⁷⁵
- ▶ Anbietet und Abgabe von Unterlagen nach § 5 Abs. 1 BArchG,³⁷⁶
- ▶ Auskunftsansprüche des Insolvenzverwalters nach den §§ 97 ff. InsO,³⁷⁷
- ▶ Auskunft an den Betroffenen nach Art. 15 DSGVO,
- ▶ Rechte von Betroffenen und Dritten auf Auskunft, Einsicht und Herausgabe von Stasi-Unterlagen nach § 13 StUG,
- ▶ Anspruch auf Nutzung von Geodaten nach § 11 Geodatenzugangsgesetz (GeoZG).

³⁶⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 45 f.

³⁶⁸ Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 417.

³⁶⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 30; s. auch oben in diesem Abschnitt.

³⁷⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 31.

³⁷¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 32.

³⁷² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 32.

³⁷³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 32; s. auch: VG Saarlouis, Urteil vom 16.01.2008 - 5 K 130/05, BeckRS 2008, 33017.

³⁷⁴ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 32.

³⁷⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 32.

³⁷⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 33.

³⁷⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 35; vgl. auch: OVG Münster, Beschluss vom 28.07.2008 - 8 A 1548/07, BeckRS 2008, 38135.

Diese Liste ist nicht abschließend, vielmehr sind in diversen weiteren Gesetzen Ansprüche auf Zugang zu Informationen enthalten.³⁷⁸

2.3.2.2.1 Vorrang des UIG vor bereichsspezifischen Zugangs- und Informationsansprüchen?

Das BVerwG sieht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2009 einen Vorrang des UIG vor anderen Informationsansprüchen. Dies lässt sich aus dem folgenden Wortlaut des Urteils herauslesen:

„Das Umweltinformationsgesetz regelt den Zugang zu Umweltinformationen abschließend. Soweit es Einschränkungen und Ablehnungsgründe normiert, sind diese Gründe ebenfalls abschließend. Soweit das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu Umweltinformationen verwehrt, kann ein Zugang zu diesen Informationen nicht auf der Grundlage anderer nationaler Vorschriften begehrt werden.“³⁷⁹

Bestätigt wird diese Auffassung vom Vorrang des UIG durch das VG Köln in einem Fall zu Agrarsubventionen:

*„Handelt es sich damit hinsichtlich der begehrten Auskunft über die Zahlung von Agrarsubventionen der Beklagten für die Jahre 2002 bis 2004 um Umweltinformationen i. S. von § 2 Abs. 3 Ziff. 3 UIG, ist das **UIG gegenüber dem IFG vorrangig anwendbar** und zugleich der Tatbestand der Anspruchsgrundlage des § 3 Abs. 1 UIG erfüllt.“³⁸⁰*

Diese Auffassung führt jedoch dazu, dass immer dann, wenn das UIG einen Informationsanspruch sperrt, diese Sperrung zugleich für alle, auf anderen Gesetzen beruhende Ansprüche auf Informationszugang gelten würde.

Dies ist auf Kritik gestoßen, weil es dem Grundgedanken und Zweck des Informationsfreiheitsrechts insgesamt wie des UIG im Besonderen widerspricht, einen möglichst weiten Informationszugang und damit eine möglichst große Transparenz der informationspflichtigen Stellen zu gewährleisten. Insbesondere ist denkbar, dass spezifische Ansprüche auf Informationszugang bzgl. Umweltdaten, die auf besonderen Rechten beruhen, über das UIG hinausgehen.³⁸¹ Dies galt etwa für § 19 BDSG a. F., dessen Abs. 1 Satz 1 lautete:

„Dem Betroffenen ist auf Antrag Auskunft zu erteilen über

- 1. die zu seiner Person gespeicherten Daten, auch soweit sie sich auf die Herkunft dieser Daten beziehen,*
- 2. die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, an die die Daten weitergegeben werden, und*
- 3. den Zweck der Speicherung.“*

Auch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die zusammen mit dem Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU) seit dem 25. Mai 2018 anzuwenden ist, sieht in Art. 12 ff. entsprechende Informationsrechte vor. So gewährleistet Art. 15 Abs. 1 DSGVO ein Auskunftsrecht auf Antrag:

„Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ist dies der Fall, so hat sie ein Recht auf Auskunft über diese personenbezogenen Daten und auf folgende Informationen:

a) die Verarbeitungszwecke; ...“

³⁷⁸ S. auch die Aufzählung bei Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 40.

³⁷⁹ BVerwG, Beschluss vom 30.04.2009 – 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, 369.

³⁸⁰ VG Köln, Urteil vom 25.11.2008 - 13 K 4705/06, BeckRS 2008, 41008; s. auch: Debus, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 1 Rn. 196; BfDI, Anwendungshinweise, 2007, 4; Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985, 991.

³⁸¹ Mit entsprechender Argumentation: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 48.

Bei strikter Anwendung der Kriterien des BVerwG könnte der Zugangsanspruch nach dem Datenschutzrecht konterkariert werden. Im Übrigen sieht Art. 23 DSGVO Beschränkungen vor, die denen nach §§ 8 und 9 UIG ähneln, aber nicht deckungsgleich sein müssen.

Für eine grundsätzliche Gleichrangigkeit der Informationsansprüche lässt sich auch Art. 3 Abs. 6 der Aarhus-Konvention heranziehen:

„Dieses Übereinkommen verlangt keine Verdrängung geltender Rechte auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.“

2.3.2.2.2 Vorrang der Abgabenordnung gegenüber Zugangsansprüchen?

Die Abgabenordnung (AO) enthält, anders als etwa in § 29 VwVfG geregelt, keine Vorschrift, die eine Einsicht in die Steuerakten ermöglicht. Der Gesetzgeber wollte ein solches Einsichtsrecht gerade nicht normieren, weil er dies wegen der Ermittlungsinteressen der Steuerbehörden und des Schutzes dritter Personen nicht für praktikabel hielt:³⁸²

„In den Steuerakten befänden sich häufig Informationen über die steuerlichen Verhältnisse eines Dritten, die dem Steuergeheimnis unterliegen. Es erscheine unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands nicht vertretbar, wenn die Finanzbehörde vor jeder Akteneinsicht die Akten daraufhin überprüfen müsste, ob durch die Akteneinsicht Geheimhaltungsinteressen Dritter beeinträchtigt werden könnten. Weiter müsste das gesamte Kontrollmaterial aus den Akten entfernt werden.“³⁸³

Nach einer Entscheidung des OVG Schleswig von 2013 zum schleswig-holsteinischen Informationszugangsgesetz (IZG-SH) schließt die AO einen Anspruch auf Informationszugang nicht aus:

„Die Tatsache, dass in der Abgabenordnung (AO) eine ausdrückliche Regelung über die Gewährung von Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge aus abgeschlossenen oder laufenden Besteuerungsverfahren nicht enthalten ist, steht der Anwendung § 3 IZG-SH und einem sich aus ihm ergebenden Anspruch des Kl. auf Informationszugang vorliegend nicht entgegen. Zum einen enthält das IZG-SH (anders als etwa § 1 Abs. 3 IFG-Bund sowie § 4 Abs. 2 IFG-NRW) keine Subsidiaritätsklausel, die einen Nachrang der Regelungen des IZG-SH ggü. anderen, spezielleren Regelungen zur Akteneinsicht oder zum Informationszugang bewirken könnte.“³⁸⁴

Jedenfalls sei danach ein Informationsanspruch grundsätzlich nach Abschluss des steuerrechtlichen Verfahrens gegeben. Auch das BVerwG sah 2012 keinen Ausschluss des Anspruchs auf Informationszugang nach den Informationsfreiheitsgesetzen:

„Entgegen der Ansicht des Bkl. kann aus der Formulierung in einer Entscheidung des BFH, wonach die Nichtregelung des Akteneinsichtsrechts eine abschließende Regelung für den Umgang mit den im Besteuerungsverfahren gespeicherten Akten enthalte [...], nichts Gegenteiliges entnommen werden. Auf die Verneinung eines jeglichen Informationszugangsrechts zu den bei der Finanzverwaltung vorhandenen (Steuer-)Akten zielt diese Aussage jedenfalls nicht. Das folgt schon aus den Bestimmungen über die Gesetzgebungszuständigkeiten, auf Grund derer die AO erlassen worden ist. Der Gesetzgeber hat im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsrecht Fragen des Steuerverfahrens erwogen, zu dessen Regelung für die Tätigkeit der Landesbehörden der Bund nach Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG zuständig ist. Zum Verfahren in diesem Sinne, das dem in Art. 84 Abs. 1 GG normierten entspricht (s. Seer, in: Bonner Komm. zum GG, Art. 108 Rdnr. 148), zählt indessen der voraussetzungslose und unabhängig von einem anhängigen Verwaltungsverfahren bestehende, eigenständige Anspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder nicht

³⁸² Sydow, Anmerkung zu OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012 - 4 LB 11/12, ZD 2013, 290.

³⁸³ Bericht und Antrag des Finanzausschusses zu dem Entwurf einer Abgabenordnung, BT-Drs. 7/4292 vom 07.11.1975, S. 25.

³⁸⁴ OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012 - 4 LB 11/12, ZD 2013, 290.

*[...]. Eine Sperrwirkung kommt den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der AO insoweit folglich nicht zu...*³⁸⁵

Daher genießt die AO keinen Vorrang im Verhältnis zu Informationszugangsansprüchen aufgrund der Informationsfreiheitsgesetze wie des UIG. Jedenfalls gilt dies dann, wenn das steuerrechtliche Verfahren abgeschlossen ist. Das Nichtvorhandensein eines steuerrechtlichen Zugangsanspruchs hemmt nicht die Anwendung allgemeiner Regelungen des Informationsfreiheitsrechts.³⁸⁶

2.3.2.3 Zwischenergebnis zum Verhältnis zu anderen Ansprüchen auf Informationszugang

Das Verhältnis des UIG-Anspruchs zu anderen Ansprüchen auf Informationszugang wird in § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG dahingehend geregelt, dass andere Ansprüche auf Informationszugang unberührt bleiben. Daher besteht Anspruchskonkurrenz mit anderen Zugangsansprüchen. Soweit das Verhältnis zum IFG und VIG betroffen ist, ordnen diese Gesetze allerdings selbst ihre Subsidiarität gegenüber vorrangigen Informationszugangsansprüchen an (vgl. § 1 Abs. 3 IFG, § 2 Abs. 4 VIG). Ansprüche nach dem Bundes- und den Landes-Umweltinformationsgesetzen schließen sich aber wegen des unterschiedlichen Anwendungsbereichs aus. Umstritten ist, ob das UIG einen Vorrang vor bereichsspezifischen Zugangs- und Informationsansprüchen genießt. Das BVerwG und Teile der Literatur nehmen dies wegen der Spezialität der auf Umweltinformationen gerichteten Ansprüche an, in der Literatur wird dies aber auch in Frage gestellt. Dagegen erscheint das Verhältnis zur Abgabenordnung durch die Rechtsprechung in dem Sinne geklärt, dass der AO kein Vorrang im Verhältnis zu Informationszugangsansprüchen zukommt.

2.3.3 Art und Weise der Zugangsgewährung (§ 3 Abs. 2 UIG)

2.3.3.1 Beschreibung der Regelung

Die Absätze 2 und 3 des § 3 UIG regeln zwei Bereiche bzgl. der Formalien des Anspruchs. Während Absatz 2 die Art und Weise der Zugangsgewährung betrifft und dazu mehrere Detailregelungen enthält, normiert Absatz 3 die einzuhaltende Frist hierfür. Die Regelungen stehen in engem Zusammenhang mit § 4 UIG (Antrag und Verfahren)³⁸⁷ sowie § 5 UIG (Ablehnung des Antrags),³⁸⁸ die beide auf § 3 Abs. 2 bzw. 3 UIG zurückgreifen.

Zunächst kann nach § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG

„der Zugang ... durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden.“

Art. 4 Abs. 1 2. Halbsatz der Aarhus-Konvention geht zwar nicht unmittelbar auf die Arten des Informationszugangs ein, bestimmt aber, dass je nach Beantragung zu den Informationen

„auch Kopien der eigentlichen Unterlagen, die derartige Informationen enthalten oder die aus diesen Informationen bestehen“

gehören. Die UIRL macht dagegen keine Angaben zu den regulären möglichen Arten des Informationszugangs.

Neben den in § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG genannten sind auch andere Wege der Informationserteilung möglich, z. B. mündliche oder telefonische Auskünfte, schriftliche Informationen, E-Mails, die Übergabe von

³⁸⁵ BVerwG, Beschluss vom 14.05.2012 - 7 B 53.11, ZD 2012, 534, Rn. 10.

³⁸⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 46.1.

³⁸⁷ Dazu unten unter 2.4.

³⁸⁸ Dazu unten unter 2.5.

Datenträgern oder die Zugänglichmachung bestimmter Internetseiten.³⁸⁹ § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG geht darauf ein, dass ein Antragsteller den Zugang in einer bestimmten Art eröffnet haben möchte:

„Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden.“

Auch die Aarhus-Konvention sieht in Art. 4 Abs. 1 3. Halbsatz b) vor, dass die Information

„in der erwünschten Form“

erteilt wird. Etwas ausführlicher ist dies auch Art. 3 Abs. 4 UIRL zu entnehmen:

„Falls ein Antragsteller eine Behörde ersucht, ihm Umweltinformationen in einer bestimmten Form oder einem bestimmten Format (beispielsweise als Kopie) zugänglich zu machen, so entspricht die Behörde diesem Antrag...“

Die informationspflichtige Stelle ist danach grundsätzlich an die beantragte Form der Informationserteilung gebunden. Die Antragsbindung der informationspflichtigen Stelle bedingt auch, dass bei hinsichtlich der gewünschten Form der Übermittlung unklaren Anträgen eine Konkretisierung anzustreben ist.³⁹⁰

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG gilt

„als gewichtiger Grund ... insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.“

Näheres zum Verwaltungsaufwand findet sich unten unter 2.3.3.2.1.

Nach Art. 4 Abs. 1 3. Halbsatz b) i) der Aarhus-Konvention ist die Information in der gewünschten Form zu übermitteln,

„es sei denn,

i) es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was zu begründen ist, [...]“

Auch nach Art. 3 Abs. 4 b) UIRL hat die Behörde dem Antrag nach Übermittlung in einer bestimmten Form zu entsprechen,

„es sei denn, [...]“

b) es ist für die Behörde angemessen, die Informationen in einer anderen Form bzw. einem anderen Format zugänglich zu machen; in diesem Fall sind die Gründe für die Wahl dieser anderen Form bzw. dieses anderen Formats anzugeben.“

Zweck dieser Befugnis der informationspflichtigen Stelle, nach Ermessen von der gewünschten Art der Informationserteilung abzuweichen, ist insbesondere der Schutz der Arbeitsfähigkeit der Stelle.³⁹¹

§ 3 Abs. 2 Satz 4 UIG enthält eine Verweisungsregelung nach Ermessen der informationspflichtigen Stelle:

„Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.“

³⁸⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 24.

³⁹⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 25.

³⁹¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 27.

Auch Art. 4 Abs. 1 3. Halbsatz b) ii) der Aarhus-Konvention enthält eine entsprechende Regelung, nach der die Information in der erwünschten Form zu erteilen ist,

„es sei denn,...

ii) die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung.“

Das Pendant hierzu ist Art. 3 Abs. 4 b) UIRL, nach der die Behörde dem Antrag nach Übermittlung der Information in einer bestimmten Form nicht zu entsprechen braucht, wenn es für sie angemessen ist,

„die Informationen in einer anderen Form bzw. einem anderen Format zugänglich zu machen; in diesem Fall sind die Gründe für die Wahl dieser anderen Form bzw. dieses anderen Formats anzugeben.“

Die Verweisung auf andere, insbesondere bereits veröffentlichte Informationsquellen darf jedoch nicht in pauschaler Weise erfolgen, sondern muss die Quelle der Veröffentlichung konkret benennen:

„Eine pauschale Bezugnahme auf veröffentlichte Unterlagen kann den Anspruch auf Akteneinsicht bereits nicht ausschließen.“³⁹²

Die informationspflichtige Stelle muss ihr Ermessen bei der Entscheidung, ob auf eine andere Quelle, z. B. eine nach § 10 UIG veröffentlichte Internetseite, verwiesen werden soll, auch tatsächlich ausüben:

*„Soweit Umweltinformationen dem Antragsteller bereits auf andere leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung im Internet nach § 10 UIG, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle den Antragsteller auf diese Art des Informationszugangs verweisen. Die Klägerin hat den Zugang zu den von ihr erbetenen Informationen in der Weise beantragt, dass ihr Ablichtungen der Zuteilungsbescheide zugesandt werden. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat das Umweltbundesamt in den ablehnenden Bescheiden **keine ausreichende Ermessensentscheidung** darüber getroffen, ob die Klägerin insbesondere auf die Veröffentlichungen im Internet verwiesen werden soll. Eine solche Ermessensentscheidung ist auch dann erforderlich, wenn Informationen nach § 10 UIG im Internet verbreitet werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob bezogen auf die Angaben, die nicht von einem Ablehnungsgrund gedeckt sind, die im Internet enthaltenen Angaben denselben Informationsgehalt aufweisen wie die von der Klägerin begehrte Art des Informationszugangs. Jedenfalls an einer solchen Prüfung fehlt es bisher.“³⁹³*

2.3.3.2 Rechtsfragen

2.3.3.2.1 Deutlich höherer Verwaltungsaufwand

In Bezug auf § 3 Abs. 2 UIG sind die Rechtsfragen weitestgehend geklärt. Unklarheiten können aber ggf. bei der Auslegung des deutlich höheren Verwaltungsaufwands auftreten. Die informationspflichtige Stelle trägt die Darlegungslast für das Vorliegen eines besonderen Grundes, von der gewünschten Übermittlungsform abzuweichen.³⁹⁴ Der Grund des deutlich höheren Verwaltungsaufwands liegt vor,

„wenn die Umsetzung des Antrags zu einer schweren und nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der weiteren, gesetzlich vorgesehenen Aufgaben der informationspflichtigen Stelle führt.“³⁹⁵

Dabei wird angenommen, dass dies der Fall sei,

„wenn der verursachte Aufwand der Zugangsgewährung zur Hauptbeschäftigung der betroffenen Beschäftigten im Verhältnis zur eigentlichen Fachaufgabe mutiert.“³⁹⁶

³⁹² VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z, ZUR 2014, 173, 174, Rn. 15.

³⁹³ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 – 7 C 2/09, BVerwGE 135, 34, Rn. 65 f.

³⁹⁴ VG Arnsberg, Urteil vom 29.11.2007 - 7 K 3982/06, BeckRS 2008, 30501.

³⁹⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 30.

³⁹⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 31.

Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass auch die Erfüllung der Informationspflichten eine Pflichtaufgabe der informationspflichtigen Stelle ist, die nicht per se geringwertiger als die „Fachaufgaben“ anzusehen ist. Andere Gründe können technischer Art oder auch solche des Datenschutzes sein.³⁹⁷

Bereits für die Vorläuferfassung des UIG hat das BVerwG einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand als möglichen Grund für die Ablehnung der gewünschten Art des Zugangs angeführt:

*„Da die Richtlinie dem Bürger einen **möglichst effektiven Informationszugang** sichern will, kommt dessen Vorstellungen und Wünschen hinsichtlich der Modalitäten der Informationsaufnahme bei der erforderlichen Ermessensausübung eine besondere Bedeutung zu. Beantragt ein Bürger -wie hier - ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde diesen Wunsch nur dann zugunsten eines anderen (im wesentlichen gleich geeigneten) Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe, etwa ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand, bestehen.“³⁹⁸*

Insoweit sind hohe Anforderungen zu stellen, wobei eine bloße Arbeitserleichterung oder die Vermeidung von Mehrkosten nicht ausreichen, um einen höheren Verwaltungsaufwand als Grund anzuführen.³⁹⁹ So wird etwa gefordert, dass die Erfüllung der „eigentlichen Vollzugsaufgaben“ nicht beeinträchtigt werden dürfe.⁴⁰⁰ Der VGH Mannheim betonte 2008 die Anlegung eines strengen Maßstabs:

*„Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand (Satz 3). Weder dem schriftlichen Vorbringen der Beklagten im Berufungsverfahren noch dem Vortrag ihres Vertreters in der Berufungsverhandlung kann entnommen werden, dass die Übermittlung der Umweltinformationen an den Kläger in Dateiform zu einer signifikant höheren Arbeitsbelastung führt als eine andere Form, wie z. B. die Übersendung in Papierform. **Dass die Erfüllung des Informationsanspruchs des Klägers für die Beklagte eine große Arbeitsbelastung darstellt, ist rechtlich nicht von Bedeutung.** Denn diese ist die zwingende Folge der gesetzlichen Einräumung eines Informationsanspruchs.“⁴⁰¹*

Als Grund für einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand wurde gesehen, wenn eine hohe Zahl an Akten zum großen Teil geschwärzt werden müssen, um den Ausnahmebestimmungen Genüge zu tun. Für das IFG hat das VG Frankfurt a. M. dazu ausgeführt:

*„Seinem Begehren steht jedoch entgegen, dass die von ihm gewünschte Akteneinsicht mit einem erheblichen und nicht mehr zu vertretenden Verwaltungsaufwand der Ag. verbunden wäre und zudem einer antragsgemäßen Einsichtnahme Verschwiegenheitspflichten nach § 9 KWG und der Schutz personenbezogener Daten i.S. des § 5 IFG und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen i.S. des § 6 IFG entgegenstünden. **Nach der Rechtsprechung der Kammer ist von einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auszugehen, wenn der einschlägige Aktenbestand der Ag. mehrere tausend Seiten umfasst und in nicht nur unwesentlichem Ausmaß geheimhaltungs- und schutzbedürftige Informationen enthält [...].** In einem solchen Fall scheidet zudem eine Kompensation des erforderlichen höheren Verwaltungsaufwands durch eine entsprechende Gebührenbemessung nach den Vorgaben der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung) vom 2. 1. 2006 (BGBl I, 6) aus.“⁴⁰²*

³⁹⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 33 f.

³⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21-98, NVwZ 1999, 1220, 1222.

³⁹⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 17.

⁴⁰⁰ Schmitten, Umweltinformationsrecht, S. 92.

⁴⁰¹ VGH Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 - 10 S 2702/06, BeckRS 2009, 35967.

⁴⁰² VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 07.05.2009 - 7 L 676/09, NVwZ 2009, 1182.

Auch wenn ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand angenommen werden kann, unterliegt die Entscheidung, ob der begehrten Art des Zugangs entsprochen wird, immer noch dem Ermessen der informationspflichtigen Stelle. Dieses ist im Sinne eines freien Informationszugangs auszuüben:

„Die Zielsetzung der Richtlinie begründet nicht nur einen Anspruch des Antragstellers auf fehlerfreie Ermessensausübung, sondern stellt überdies in ermessensbindender Weise die inhaltlichen Maßstäbe bereit, an denen sich die Auswahl des Informationsmittels orientieren muß. Da der Anspruch auf Information materiell uneingeschränkt ist, sofern nicht die in §§ 7, 8 UIG aufgeführten Tatbestände erfüllt sind, dürfen die Ermessenserwägungen nicht zu dem Ergebnis führen, daß die von der Behörde gewährte Information diesen Anspruch nicht oder nur unzulänglich erfüllt. Das Auswahlermessen besteht somit nur zwischen solchen Informationsmitteln, die im wesentlichen die gleiche Informationseignung besitzen. So darf der für einen bestimmten Informationszugang zu erwartende Verwaltungsaufwand nicht ins Feld geführt werden, wenn die weniger aufwendige Informationsgewährung den freien und umfassenden Zugang zu den vom Antragsteller in seinem Antrag bezeichneten Umweltinformationen nicht erreichen kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, inwieweit ein bestimmtes Informationsmittel einen unverhältnismäßigen, den wirksamen Informationszugang gefährdenden Aufwand für den Antragsteller nach sich zieht. So mag für einen entfernt wohnenden Antragsteller die Einsicht in die Behördenakten unzumutbar sein, so daß sich eine Auskunft oder die Übersendung von Aktenauszügen anbieten kann. ... Über die Eignung eines Informationsmittels entscheidet zwar grundsätzlich die Behörde. Allerdings kommt mit Blick auf den Zweck der Umweltinformationsrichtlinie den Wünschen des Antragstellers besondere Bedeutung bei der Ermessensausübung zu, sofern nicht der Mißbrauchstatbestand des § 7 Abs. 3 Satz 1 UIG eingreift. Beantragt ein Bürger ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde dies nur dann zugunsten eines anderen (im wesentlichen gleich geeigneten) Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe, etwa ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand, bestehen.“⁴⁰³

2.3.3.2.2 Verhältnis zum Akteneinsichtsrecht nach dem E-Government-Gesetz

Oben wurden bereits mehrere Rechtsfragen zum Verhältnis zwischen UIG und EGovG angesprochen.⁴⁰⁴ Neben den dort behandelten möglichen Überschneidungen bzgl. der Unterstützungspflichten kann es aber auch zu Unklarheiten in Bezug auf die Ausgestaltung des Akteneinsichtsrechts kommen. § 3 Abs. 2 UIG sieht vor, dass der Informationszugang u. a. durch Akteneinsicht gewährt werden kann. § 8 EGovG wiederum normiert zum Akteneinsichtsrecht bestimmte Regeln:

„Soweit ein Recht auf Akteneinsicht besteht, können die Behörden des Bundes, die Akten elektronisch führen, Akteneinsicht dadurch gewähren, dass sie

- 1. einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen,*
- 2. die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben,*
- 3. elektronische Dokumente übermitteln oder*
- 4. den elektronischen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.“*

Allerdings betrifft § 8 EGovG nicht den Zugangsanspruch als solchen, sondern spezifische Anforderungen an die Ausgestaltung des Zugangs für den Fall der elektronischen Aktenführung.⁴⁰⁵ Daher ist § 8 EGovG als – zu beachtende – Ergänzung zu § 3 Abs. 2 UIG zu verstehen, für den Fall, dass die Informationsbereitstellung durch Akteneinsicht erfolgt und die Akten bei der informationspflichtigen Stelle elektronisch geführt werden.

⁴⁰³ BVerwG, Urteil vom 06.12.1996, 7 C 64/95, BVerwGE 192, 281 = NJW 1997, 753, Rn. 15 f.; s. auch: Schoch, IFG, § 7 Rn. 75.

⁴⁰⁴ S. unter 2.7.2.1.

⁴⁰⁵ Zu den diesbezüglichen Anforderungen s. VG Wiesbaden, Urteil vom 28.12.2016 - 6 K 332/16.WI, BeckRS 2016, 112634.

2.3.3.3 Zwischenergebnis zu Art und Weise der Zugangsgewährung

Rechtsstreitigkeiten zur Art und Weise der Zugangsgewährung sind in den letzten Jahren nicht mehr bekannt geworden. Insbesondere erscheint der Begriff des deutlich höheren Verwaltungsaufwands als Grund für die Wahl einer anderen als der gewünschten Zugangsart keine rechtlichen Probleme mehr zu bereiten. § 4 Abs. 4 UIG komplettiert die Regelung zur Art des Informationszugangs, indem dann, wenn eine andere Art von der informationspflichtigen Stelle beabsichtigt ist, dies dem Antragsteller innerhalb der Monatsfrist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe der Gründe mitzuteilen ist.

2.3.4 Einzuhaltende Frist für die Zugangsgewährung (§ 3 Abs. 3 UIG)

2.3.4.1 Beschreibung der Regelung

§ 3 Abs. 3 UIG normiert die für die Zugangsgewährung einzuhaltenden Fristen. Absatz 3 Satz 1 bestimmt hierbei die grundsätzliche Pflicht zur Einhaltung der Fristen:

„Soweit ein Anspruch nach Absatz 1 besteht, sind die Umweltinformationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nummer 1 oder Nummer 2 zugänglich zu machen.“

Absatz 3 Satz 2 konkretisiert die Fristen, wobei die Regelfrist zur Zugangsgewährung einen Monat, in besonderen Fällen zwei Monate beträgt:

„Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle, die über die Informationen verfügt, und endet

1. mit Ablauf eines Monats oder

2. soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.“

Eine vergleichbare Vorschrift findet sich in Art. 3 Abs. 2 der Aarhus-Konvention für die Zur-Verfügung-Stellung der begehrten Informationen:

„Die in Absatz 1 genannten Informationen über die Umwelt werden so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung gestellt, es sei denn, der Umfang und die Komplexität der Informationen rechtfertigen eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.“

Auch Art. 3 Abs. 2 UIRL gibt entsprechende Fristen vor:

„Umweltinformationen sind dem Antragsteller vorbehaltlich des Artikels 4 und unter Berücksichtigung etwaiger vom Antragsteller angegebener Termine wie folgt zugänglich zu machen:

a) sobald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Behörde nach Absatz 1 oder

b) innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags bei der Behörde, falls die Information derart umfangreich und komplex ist, dass die unter Buchstabe a) genannte einmonatige Frist nicht eingehalten werden kann. In diesem Fall ist dem Antragsteller die Verlängerung der Frist unter Angabe von Gründen so bald wie möglich, in jedem Fall jedoch vor Ablauf der einmonatigen Frist, mitzuteilen.“

Da diese Fristbestimmungen sich wie gezeigt unmittelbar aus der Aarhus-Konvention und der UIRL ergeben, sind die Vorgaben für den nationalen Gesetzgeber zwingend

Näheres zu möglichen Folgen bei Fristverletzungen findet sich unten unter 2.3.4.2.1 f.⁴⁰⁶

Die Frist ist nach Maßgabe der §§ 187 bis 193 BGB zu berechnen.⁴⁰⁷ Für die Bearbeitung ist das Beschleunigungsgebot zu beachten (§ 10 Satz 2 VwVfG). Auch Art. 3 Abs. 2 a) UIRL („so bald wie möglich“) fordert, dass der Antrag schnellstmöglich bearbeitet wird.⁴⁰⁸ Nach Möglichkeit sollte die Bearbeitung daher noch vor Fristablauf beendet werden. Insbesondere müssen hierbei, soweit möglich, elektronische Hilfsmittel eingesetzt werden.

Die Dauer möglicher Rechtsschutzverfahren (Widerspruch und Klage) ist bei der Fristberechnung nicht mit zu berücksichtigen. Die Monats- bzw. Zweimonatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG gilt daher nur für das eigentliche Verwaltungsverfahren.⁴⁰⁹ Dies spielt insbesondere bei Anträgen mit Beteiligung Dritter eine Rolle.

Näheres zu Anträgen mit Beteiligung Dritter findet sich unten unter 2.3.4.2.2.

§ 3 Abs. 3 Satz 1 UIG verlangt, dass Wünsche des Antragstellers bzgl. der Frist zu berücksichtigen sind („unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte“). Danach ist nach Möglichkeit auf das Verlangen einer kürzeren als der Monatsfrist einzugehen.⁴¹⁰ Umgekehrt kann der Antragsteller aber auch von sich aus eine längere Frist einräumen; auch dies ist zu berücksichtigen.

Für die Einhaltung der Frist ist der Zugang der beantragten Informationen beim Antragsteller bzw. der Ablehnung des Antrags erforderlich.⁴¹¹ Die Verlängerung der Regelfrist von einem auf zwei Monate stellt einen Ausnahmefall dar. Nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG liegt die einzig mögliche Begründung für eine Verlängerung in dem Umfang und der Komplexität der begehrten Umweltinformationen. Umfangreiche Informationen in diesem Sinne liegen etwa vor, wenn Daten in hoher Quantität begehrt werden, die mit erheblichem Aufwand zusammengestellt werden müssen. Ein hoher Grad an Komplexität ist häufig in Drittbeteiligungsfällen gegeben, denn hier sind regelmäßig Anhörungen potenziell Betroffener nach § 9 Abs. 1 UIG durchzuführen.⁴¹²

Näheres zu Drittbeteiligungsfällen findet sich unten unter 2.3.4.2.2.

Nach § 4 Abs. 5 UIG ist dem Antragsteller innerhalb der Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe der Gründe die Geltung der längeren Zwei-Monats-Frist mitzuteilen. Die Mitteilung muss die wesentlichen zu der Verlängerung führenden Tatsachen und Erwägungen plausibel machen.⁴¹³

Für die Ablehnung des Antrags gilt die Spezialregelung des § 5 Abs. 1 UIG, die auf die Fristen nach § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG verweist.

Näheres zur Ablehnung des Antrags findet sich unten unter 2.5.1.

⁴⁰⁶ EuGH (2. Kammer), Urteil vom 21.04.2005 - C-186/04 (Pierre Housieaux/Délégues du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale), Rn. 23 ff.

⁴⁰⁷ Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR/Karg, 23. Ed. 1.11.2018, UIG § 3 Rn. 39.

⁴⁰⁸ Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller, 88. EL September 2018, UIG § 3 Rn. 26.

⁴⁰⁹ Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller, 88. EL September 2018, UIG § 3 Rn. 25.

⁴¹⁰ Fluck/Gündling, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 3 UIG Rn. 219.

⁴¹¹ Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller, 88. EL September 2018, UIG § 3 Rn. 25.

⁴¹² Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller, 88. EL September 2018, UIG § 3 Rn. 25.

⁴¹³ Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR/Karg, 23. Ed. 1.11.2018, UIG § 3 Rn. 40.

2.3.4.2 Rechtsfragen

2.3.4.2.1 Sanktionslosigkeit der Verletzung von Fristvorschriften

Die Regelfrist endet wie beschrieben nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 UIG mit Ablauf eines Monats. Es gilt grundsätzlich ein Beschleunigungsgebot, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Wert einer Information im Laufe der Zeit abnehmen kann:

„Den gesetzlichen Fristenregelungen kann aber die Wertung entnommen werden, dass Informationen mit zunehmendem zeitlichen Abstand an Bedeutung verlieren.“⁴¹⁴

Die Fristregeln sind daher nicht nur verfahrensmäßig, sondern auch für den Inhalt und Wert der Information von großer Bedeutung. Allerdings enthält das UIG keine Sanktionierungen bei einer Fristüberschreitung. Die einzige verfahrensrechtliche Regelung trifft insoweit § 4 Abs. 5 UIG. Danach ist aber auch keine Sanktion vorgesehen, sondern nur eine Mitteilungspflicht unter Angabe der Gründe, wenn von der regulären Monatsfrist zugunsten der Zwei-Monatsfrist abgewichen werden soll.

Denkbar wäre etwa eine Ablehnungsfiktion bei Verstreichen der Frist. Dem steht allerdings § 5 UIG entgegen, der die Ablehnungsgründe abschließend bestimmt.⁴¹⁵ Im französischen Umweltinformationsrecht war eine solche Ablehnungsfiktion vorgesehen. Diese wurde aber vom EuGH für unvereinbar mit der UIRL gehalten, weil keine Begründung für die Ablehnung gegeben wurde:

*„Der Gerichtshof hat aber auch die Ansicht vertreten, dass bei einer stillschweigenden Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt die **Gründe für diese Ablehnung innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des ursprünglichen Antrags mitzuteilen sind**, auch wenn dies nach dem Zeitpunkt der stillschweigenden Ablehnung geschieht, da diese Mitteilung in diesem Fall als „Antwort“ i.S. von Art. 3 Absatz IV der Richtlinie anzusehen ist [...].*

33. Nur eine solche Auslegung des Art. 3 Absatz IV der Richtlinie erlaubt es, dieser Bestimmung, nach deren Wortlaut die Behörde verpflichtet ist, jede Entscheidung über die Ablehnung eines Informationsersuchens zu begründen, praktische Wirksamkeit zu sichern.

*34. Anders als die nationale Regelung, die Gegenstand des Urteils Kommission/Frankreich war und nach der ein einmonatiges Schweigen der Behörde auf das Informationsersuchen als stillschweigende Entscheidung über die Ablehnung dieses Ersuchens galt, bestimmt die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Regelung, dass **nach einem Schweigen von zwei Monaten nach der Einreichung des Ersuchens eine stillschweigende Ablehnungsentscheidung vorliegt**.*

*35. Aus dem Urteil Kommission/Frankreich ergibt sich folglich, dass die Richtlinie 90/313/EWG zwar im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes gemäß ihrem Art. 4 der Fiktion einer stillschweigenden Entscheidung über die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen nach einem zweimonatigen Schweigen nicht entgegensteht, dass aber Art. 3 Absatz IV dieser Richtlinie es **verbietet, dass eine solche Entscheidung zum Zeitpunkt des Ablaufs der Zwei-Monats-Frist nicht mit einer Begründung versehen ist**. Unter diesen Umständen stellt die stillschweigende Ablehnungsentscheidung **zwar eine „Antwort“ im Sinne der letztgenannten Bestimmung dar, sie ist aber als rechtswidrig anzusehen**.“⁴¹⁶*

Weiter wurde diskutiert, ob die Verweigerung der Information, die z. B. durch das Verstreichenlassen der Frist entstehen kann, Amtshaftungsansprüche nach sich ziehen könnte.⁴¹⁷ Die Voraussetzungen eines solchen Anspruchs nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG können durchaus gegeben sein, zumal da

⁴¹⁴ OVG Münster, Beschluss vom 23.05.2011 – 8 B 1729/10, NVwZ-RR 2011, 855.

⁴¹⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 42.

⁴¹⁶ EuGH, Urteil vom 21.04.2005 - C-186/04, NVwZ 2005, 792, 794.

⁴¹⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 3 Rn. 42.

die rechtswidrige Nichterfüllung des Anspruchs nach dem UIG die Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht darstellen kann. Fraglich ist dabei aber,

„ob die Amtspflicht auch darauf abzielt, den Geschädigten vor dem konkret erlittenen Schaden zu bewahren.“⁴¹⁸

Dies wird für das UIG und die UIRL abgelehnt:

*„Für den Zugang zu Umweltinformationen ergibt sich aber aus Zielsetzung und Funktion des Umweltinformationsrechts eine andere Beurteilung hinsichtlich des amtshaftungsrechtlichen Schutzzwecks: Die Richtlinie 2003/4/EG will ausweislich ihres 1. Erwägungsgrundes durch den Informationszugang das Umweltbewusstsein schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksame Teilhabe der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu Umweltfragen ermöglichen und somit letztlich den Umweltschutz verbessern. ... Der Antragsteller des Umweltinformationsanspruchs fungiert vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung allein als Repräsentant der Öffentlichkeit und des allgemeinen öffentlichen Interesses an der Zugangs- und Verbreitungsmöglichkeit hinsichtlich der betreffenden Umweltinformationen; der Umweltinformationsanspruch dient nicht etwa der Befriedigung privater Informationsinteressen. Das Umweltinformationsrecht möchte dem Antragsteller also lediglich im überindividuellen Interesse des freien Meinungs austausches und des Umweltschutzes die behördlich verfügbaren Informationen zugänglich machen, nicht aber ihn vor persönlichen Schäden, z. B. einem unvorteilhaften Grundstücksgeschäft, bewahren. Vor diesem Hintergrund sind **Drittgerichtetheit resp. Schutzzweck der Amtspflicht zur Gewährung von Zugang zu Umweltinformationen zu verneinen.**“⁴¹⁹*

Jedenfalls ist die praktische Geltendmachung eines solchen Anspruchs bislang nicht bekannt geworden.

Als Möglichkeit bleibt noch die Erhebung einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO. Diese ist grundsätzlich zulässig, wenn

„über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden“

ist. Ein zureichender Grund wird etwa darin gesehen, dass in einem UIG-Verfahren mit Drittbeteiligung die Stellungnahmen des Dritten und eventuelle Rechtsschutzverfahren abgewartet werden müssen.⁴²⁰

Näheres zu Drittbeteiligungsfällen findet sich unten unter 2.3.4.2.2.

§ 75 VwGO sieht eine Drei-Monatsfrist als Zulässigkeitsvoraussetzung der Untätigkeitsklage vor:

„Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist.“

Die Dreimonatsfrist nach § 75 VwGO ist nur eine „Regelwartefrist“, die verhindern soll, dass Klagen verfrüht erhoben werden.⁴²¹ Nach § 75 S. 2 2. HS VwGO kann wegen besonderer Umstände des Falls eine kürzere Frist geboten sein.

Nach der Rechtsprechung soll jedoch die Nichteinhaltung der Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG keinen solchen besonderen Umstand darstellen, der eine kürzere Frist gebietet:

⁴¹⁸ Kümper, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 396.

⁴¹⁹ Kümper, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 397.

⁴²⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 25.

⁴²¹ BeckOK VwGO/Brink, 48. Ed. 1.1.2018, VwGO § 75 Rn. 9.

„Die Frist des § 9 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG, auf die sich der Kläger hier beruft, stellt keinen besonderen Umstand dar, der eine kürzere Frist gebietet. Zwar sind, soweit spezialgesetzliche Fristen für die Behördenentscheidung existieren, diese als „besondere Umstände“ i.S.d. § 75 Satz 2 VwGO anzusehen Die Regelung des § 9 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG stellt jedoch **keine starre Entscheidungsfrist dar, die die Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO für Klagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz auf einen Monat verringert**. Vielmehr handelt es sich bei § 9 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG um eine bloße Regelfrist. Hierfür spricht bereits der Wortlaut dieser Vorschrift. Zwar „hat“ die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, nach § 9 Abs. 1 IFG innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Ablehnung zwingend innerhalb eines Monats bekannt zu geben ist. Denn in § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG heißt es, dass der Informationszugang innerhalb eines Monats erfolgen „soll“; § 9 Abs. 1 IFG nimmt die Soll-Regelung des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG ohne jede Einschränkung in Bezug. Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 IFG ändert mithin nichts an dem Charakter der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG als bloßer **Regelfrist**.“⁴²²

In der Literatur wird, wie vom VG Berlin ausgeführt, allgemein angenommen, dass spezialgesetzliche Fristen für die Behördenentscheidung als „besondere Umstände“ im Sinne des § 75 Satz 2 VwGO anzusehen sind.⁴²³ Dies wird auch für das UIG so gesehen. Zur Begründung wird insoweit der 13. Erwägungsgrund der UIRL angeführt:

„Umweltinformationen sollten Antragstellern so rasch wie möglich und innerhalb einer angemessenen Frist zugänglich gemacht werden, wobei vom Antragsteller genannte Fristen berücksichtigt werden sollten.“⁴²⁴

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Das Urteil des VG Berlin zum IFG lässt sich nicht ohne weiteres auf das UIG übertragen, denn § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG enthält nur eine Regelfrist („soll“), während die Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 UIG zwingend ist („spätestens jedoch mit Ablauf der Frist ... zugänglich zu machen“).

Es lässt sich gut vertreten, die Frist zur Erhebung der Untätigkeitsklage in UIG-Fällen auf zwei Monate zu verkürzen. Bei umfangreichen und komplexen Verfahren ist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 2. Alt. UIG ohnehin eine Zweimonatsfrist vorgesehen. Eine Untätigkeitsklage vor Ablauf dieser Frist, etwa nach einem Monat, als zulässig anzuehen, würde zu unpraktikablen Ergebnissen führen, zumal es sich in derartigen Fällen häufig um umfangreichere Informationsbegehren handeln dürfte. Es entspricht weiter der Verwaltungspraxis des BMU, von einer Verkürzung der Frist zur Erhebung der Untätigkeitsklage auf zwei Monate auszugehen, soweit es um einen Antrag auf Erlass des Widerspruchsbescheids geht.

2.3.4.2.2 Nichtbeachtung der Fristvorschriften bei Drittbeteiligungsfällen

Problematisch kann die Einhaltung der Fristen des § 3 Abs. 3 UIG in Einzelfällen werden, wenn etwa viele Dritte beteiligt werden müssen. Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG sind Dritte, deren Geheimhaltungsinteressen (Datenschutz, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Rechte des geistigen Eigentums) berührt sind, vor einer Offenbarung anzuhören. Sie können Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kennzeichnen (§ 9 Abs. 1 Satz 4 UIG), und in diesen Fällen hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von der Betroffenheit des Dritten auszugehen (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG), kann aber verlangen, dass das Vorliegen dieses Geheimnisses im Einzelnen dargelegt wird (§ 9 Abs. 1 Satz 6 UIG). Häufig schließen sich in derartigen Fällen Rechtsschutzverfahren an, die erfahrungsgemäß bis zu mehreren Jahren dauern können.⁴²⁵

⁴²² VG Berlin, Urteil vom 27.06.2016 – 2 K 534.15, juris, Rn. 16.

⁴²³ Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 75 Rn. 12.

⁴²⁴ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89; s. auch: Kollmer, Klage auf Umweltinformation nach dem neuen Umweltinformationsgesetz (UIG), NVwZ 1995, 858, 859; Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 40; a. A. Engel, Der freie Zugang zu Umweltinformationen nach der Informationsrichtlinie der EG und der Schutz von Rechten Dritter, NVwZ 1992, 111, 112; Turiaux, UIG, § 5 Rn. 34.

⁴²⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 25.

Dass bei umfangreichen und komplexen Drittbeteiligungsverfahren die Monatsfrist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 UIG kaum einhaltbar ist, liegt auf der Hand.⁴²⁶ Dagegen steht aber die Annahme des Gesetzgebers, dass solche Verfahrenserfordernisse keine Fristverlängerung zulassen:

*„Die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung auf zwei Monate liegen nur vor, wenn die **Informationen selbst zu umfangreich und komplex sind, um sie innerhalb der Einmonatsfrist zur Verfügung zu stellen.** Komplexe oder umfangreiche Begleitumstände oder Verfahrenserfordernisse, wie etwa die Anhörung eventuell betroffener Dritter, erfüllen die Voraussetzungen nicht.“⁴²⁷*

Dies steht in deutlichem Spannungsverhältnis zu den verfahrensrechtlichen Erfordernissen. *Reidt/Schiller* halten hierzu fest:

„Den Betroffenen kann zwar eine Anhörungsfrist gesetzt werden.... Da diese zwar kurz, gleichwohl aber noch angemessen sein muss, wird es der informationspflichtigen Stelle oftmals unmöglich sein, in solchen Fällen die Regelfrist einzuhalten. Gesetzlich gebotene Anhörungserfordernisse können daher zu einer Fristverlängerung Anlass geben.“⁴²⁸

Auch wenn in solchen Drittbeteiligungsfällen entgegen der Ansicht des Gesetzgebers eine Verlängerung der Frist auf zwei Monate nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 UIG zulässig wäre, würde dies häufig immer noch nicht ausreichen, eine ordnungsgemäße Anhörung mit ggf. folgendem Widerspruchs- und Gerichtsverfahren durchzuführen.⁴²⁹

In der Setzung der in Drittbeteiligungsfällen bisweilen faktisch nicht einhaltbaren Frist ist ein innerer Widerspruch im UIG zu sehen, der als strukturelles Defizit bezeichnet werden kann. Wie oben beschrieben, sind die Fristbestimmungen aufgrund der Vorgaben der Aarhus-Konvention und der UIRL jedoch zwingend.⁴³⁰ Der nationale Gesetzgeber ist nicht in der Lage, durch Änderung des UIG, etwa durch Einfügung einer Klausel zur weiteren Fristverlängerung in Drittbeteiligungsfällen, zur Konfliktlösung beizutragen.

Es bleibt daher dabei, dass die Fristanforderungen in § 3 Abs. 3 UIG im Gegensatz zu den Verfahrensanforderungen in § 9 Abs. 1 S. 3 UIG stehen. Die zuständige informationspflichtige Stelle befindet sich in einem Konflikt, weil sie in vielen Fällen nicht beide jeweils zwingenden Verfahrensvorschriften einhalten kann. Nach derzeitigen Erkenntnissen erscheint dieser Widerspruch nicht auflösbar.

In der Praxis wird es häufig dazu kommen, dass wegen der möglichen Folgen bei einer nicht oder unvollständig durchgeführten Anhörung Dritter, insbesondere in Form von Schadenersatzforderungen aufgrund behaupteter Amtspflichtverletzungen) die Interessen des Antragstellers zurückgestellt werden. Die Fristüberschreitung hat dagegen regelmäßig kaum Folgen für die zuständige Stelle. Die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO besteht zwar, wegen des Rechtsschutzverfahrens des Drittbeteiligten wird aber ein zureichender Grund i. S. v. § 75 Satz 1 VwGO angenommen.⁴³¹ Der Konflikt darf nicht einseitig auf Kosten der Antragsteller gelöst werden. Zumindest muss der Antragsteller entsprechend § 4 Abs. 5 UIG im Einzelnen über die Gründe der Fristüberschreitung informiert werden, und es sollte ihm Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Das Problem der oftmals nur schwermöglichen Fristeinhaltung kann in der Praxis durch weitere Digitalisierung gemindert werden. Weiter kann die informationspflichtige Stelle in Kooperation mit dem Antragsteller darauf hinwirken,

⁴²⁶ Vgl. auch *Guckelberger*, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 512.

⁴²⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 16.

⁴²⁸ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 27.

⁴²⁹ Vgl. zur Dauer solcher Verfahren: *Kersandt*, Das „Drittbeteiligungsverfahren“ gemäß § 9 UIG, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

⁴³⁰ S. oben unter 2.3.4.1.

⁴³¹ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 3 Rn. 25; s. im Einzelnen oben unter 2.3.4.2.1.

dass auf bestimmte, für Dritte sensible Daten verzichtet und die Information gemäß § 5 Abs. 3 UIG nur teilweise übermittelt wird.⁴³²

2.3.4.3 Zwischenergebnis zur Frist für die Zugangsgewährung

§ 3 Abs. 3 UIG normiert zwingende Fristen für die Zugangsgewährung. Hierfür sollen vom Antragsteller angegebene Zeitpunkte berücksichtigt werden, und im Regelfall spätestens nach Ablauf eines Monats soll die Information erteilt werden. Bei umfangreichen und komplexen Informationen beträgt die Frist zwei Monate. Die Geltung dieser längeren Frist ist dem Antragsteller nach § 4 Abs. 5 UIG innerhalb eines Monats unter Angabe der Gründe mitzuteilen. Hier stellt sich zum einen das Problem der Sanktionslosigkeit der Verletzung dieser Fristvorschriften. Insbesondere gibt es keine Ablehnungsfiktion, und auch zivilrechtliche Haftungsansprüche nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG sind wegen der Notwendigkeit einer drittgerichteten Amtspflicht zur Schadensabwehr problematisch. Wegen des zwingenden Charakters der Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG ist aber davon auszugehen, dass sich die Drei-Monats-Frist für eine Untätigkeitsklage nach § 75 Satz 2 VwGO entsprechend verkürzt. Problematisch und praktisch in vielen Fällen kaum möglich ist die Einhaltung der Fristen in Drittbeteiligungsfällen. § 9 Abs. 1 UIG schreibt bei der Betroffenheit von Datenschutzbelangen und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ein Anhörungsverfahren vor. Sicher kann, und das zeigt auch die Praxis, durch eine straffe und geschickte Durchführung des Verfahrens auch in Drittbeteiligungsfällen zumindest die Zweimonatsfrist gewahrt werden. Dennoch dürfte es in vielen Fällen nicht möglich sein, dieses in einem Monat oder in den Fällen des § 3 Absatz 3 Satz 2 Nr. 2 UIG in zwei Monaten durchzuführen. Eventuelle Rechtsschutzverfahren sind aber bei der Fristberechnung nicht zu berücksichtigen. Eine Lösung dieses strukturellen Defizits des Gesetzes ist de lege lata nicht in Sicht, zumal der nationale Gesetzgeber wegen der zwingenden Vorgaben in der Aarhus-Konvention und der UIRL an die Ein- bzw. Zweimonatsfrist gebunden ist. Allenfalls werden die praktische Folgen dieses Defizits durch die weitgehende Sanktionslosigkeit von Fristverstößen gemildert.

2.4 Antrag und Verfahren (§ 4 UIG)

2.4.1 Beschreibung der Norm

§ 4 UIG regelt Anforderungen an den Antrag und das Verfahren und setzt damit Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 UIRL um.⁴³³ Im engen Zusammenhang dazu ist § 5 UIG mit Regelungen über die Ablehnung des Antrags zu sehen.⁴³⁴

Vorgaben für § 4 UIG finden sich auch in der Aarhus-Konvention. So sieht Art. 4 Abs. 5 eine Pflicht zur Mitteilung an den Antragsteller über die Behörde vor, bei der die gewünschte Information vorhanden ist, bzw. eine Weiterleitungspflicht.

In § 4 Abs. 1 UIG wird das generelle Antragserfordernis normiert.⁴³⁵

„Umweltinformationen werden von einer informationspflichtigen Stelle auf Antrag zugänglich gemacht.“

Die Regelung korrespondiert mit § 3 Abs. 1 UIG: während dort der materielle Anspruch auf Informationszugang bestimmt wird, sieht § 4 Abs. 1 UIG vor, dass formell ein Antrag erforderlich ist, um den materiellen Anspruch auszulösen.

⁴³² Vgl. Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 512.

⁴³³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 1.

⁴³⁴ Dazu unten unter 2.5.

⁴³⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 2; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 3.

Eine bestimmte Form ist für den Antrag nicht vorgeschrieben. Vielmehr gilt insoweit der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens nach § 10 VwVfG.⁴³⁶ In Betracht kommt jede Art menschlicher Kommunikation, einschließlich der social media.⁴³⁷ Nach § 10 Satz 2 VwVfG ist das Verwaltungsverfahren

„einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“

Trotz der Formfreiheit wird Antragstellern geraten, eine dokumentierbare Form wie Schriftform, E-Mail o. ä. zu wählen. Dies ist auch im Hinblick darauf von Bedeutung, dass nach § 5 Abs. 2 UIG bei einem schriftlich gestellten Antrag auf Verlangen des Antragstellers eine schriftliche Antwort erforderlich ist.⁴³⁸ Ob der Antragsteller identifizierbar sein muss, ist umstritten.⁴³⁹

Näheres zur Identifizierbarkeit des Antragstellers findet sich unter 2.4.2.2.

§ 4 Abs. 2 UIG stellt Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags. Es muss nach § 4 Abs. 2 Satz 1 UIG klar sein, welche Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

„Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird.“

Dies bedingt die Benennung und Konkretisierung der gewünschten Daten im Hinblick auf deren Art, den Zeitraum, die beteiligten Akteure und ggf. weiterer Umstände.⁴⁴⁰ Insbesondere für die informationspflichtige Stelle können Ausforschungsanträge, mit denen ein breites Spektrum von Informationen abgefordert wird, problematisch sein.

Näheres zu Ausforschungsanträgen findet sich unter 2.4.2.1.

§ 4 Abs. 2 Sätze 2 – 4 UIG enthalten Regelungen für den Fall einer notwendigen nachträglichen Präzisierung des Antrags:

„Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut. Die Informationsuchenden sind bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen.“

Die informationspflichtige Stelle muss bei einem unbestimmten Antrag auf dessen Unbestimmtheit hinweisen und mitteilen, bzgl. welcher Teile der Antrag konkretisiert werden soll. Eine Pflicht zu einer derartigen Aufforderung lässt sich auch aus der Unterstützungspflicht nach § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG ableiten.⁴⁴¹ Nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG ist ein zu unbestimmter Antrag grundsätzlich abzulehnen, wenn der Antragsteller der Aufforderung zur Präzisierung innerhalb einer angemessenen Frist nicht nachkommt.

Näheres zur Präzisierung des Antrags findet sich unter 2.4.2.3.

§ 4 Abs. 3 UIG enthält eine Pflicht der informationspflichtigen Stelle, den Antrag weiterzuleiten, wenn sie nicht über die Information verfügt:

⁴³⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 3.

⁴³⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 3.

⁴³⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 3.1.

⁴³⁹ Dafür: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 5; a.A. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 5.

⁴⁴⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 7; vgl. zur notwendigen Bestimmtheit von Auskunftsbegehlen der Presse BVerwG, Beschluss vom 26.10.2017 – 6 VR 1/17 – juris, Rn. 9.

⁴⁴¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 6.

„Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die antragstellende Person hierüber.“

Hierdurch wird die allgemeine Unterstützungspflicht des § 25 VwVfG konkretisiert.⁴⁴² Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass die andere, über die Information verfügende Stelle bereits bekannt sein muss, so dass keine entsprechende Ermittlungspflicht für die nicht darüber verfügende Stelle, bei der der Antrag gestellt wurde, besteht.⁴⁴³

Die informationspflichtige Stelle kann nach § 4 Abs. 3 Satz 2 UIG, anstelle den Antrag gleich weiterzuleiten, den Antragsteller auch auf die über die Information verfügende Stelle hinweisen:

„Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die antragstellende Person auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige Stellen hinweisen, die über die Informationen verfügen.“

§ 4 Abs. 4 UIG enthält eine spezielle Norm für den Fall, dass eine andere als die beantragte Art des Informationszugangs eröffnet werden soll:

„Wird eine andere als die beantragte Art des Informationszugangs im Sinne von § 3 Absatz 2 eröffnet, ist dies innerhalb der Frist nach § 3 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen.“

Allerdings gilt die Eröffnung einer anderen Art des Zugangs nach § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG als Teilerfüllung des Antrags, so dass § 4 Abs. 4 UIG insoweit keinen eigenen Regelungsgehalt hat und weitgehend überflüssig ist. Inhaltlich erschöpft sich der Gehalt dieser Bestimmung auf den Fristhinweis (Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG).⁴⁴⁴

§ 4 Abs. 5 UIG enthält eine Pflicht, den Antragsteller auf die Geltung der Zwei- anstelle der regulären Ein-Monats-Frist für die Entscheidung über den Informationsantrag hinzuweisen:

„Über die Geltung der längeren Frist nach § 3 Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 ist die antragstellende Person spätestens mit Ablauf der Frist nach § 3 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 unter Angabe der Gründe zu unterrichten.“

Die Gründe hierfür müssen konkret, auf den jeweiligen Fall bezogen sein, rein pauschale Angaben erfüllen die Anforderungen des § 4 Abs. 5 UIG nicht.⁴⁴⁵

2.4.2 Rechtsfragen

2.4.2.1 Umgang mit „Ausforschungsanträgen“

Das UIG kennt keine „*Mengenschwelle*“.⁴⁴⁶ Das heißt, dass auch eine große Menge an Daten von der informationspflichtigen Stelle verlangt werden kann, sofern diese wie in § 4 Abs. 2 UIG gefordert hinreichend genau bestimmt sind. Nicht zwingend unbestimmt ist daher z. B. ein Antrag, der auf Herausgabe von Informationen über sämtliche Abwasserleitungen in Hamburg gerichtet ist.⁴⁴⁷ Gleiches gilt für einen Antrag, der sich auf sämtliche Umweltinformationen über ein bestimmtes Kernkraftwerk richtet,

⁴⁴² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 9.

⁴⁴³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 9.

⁴⁴⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 15 f.

⁴⁴⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 17.

⁴⁴⁶ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 156.

⁴⁴⁷ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 157; Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 221.

auch wenn davon eine Unmenge an Daten betroffen ist.⁴⁴⁸ In einem jüngeren Fall begehrte ein Antragsteller

*„Zugang zu den Titeln sämtlicher Akten, die beim Bundesnachrichtendienst zum Thema Umweltschutz vorhanden sind, durch Übersendung einer entsprechenden Übersicht“.*⁴⁴⁹

Dass Anträge pauschal gestellt werden, um bestimmte Sachverhalte „auszuforschen“, führt nicht zwingend zu deren Unbestimmtheit. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, genau anzugeben, zu welchen Akten er Zugang erhalten möchte. Erfasst wird auch die unspezifische Durchsicht der Akten.⁴⁵⁰ Das BVerwG hat dies in einem Fall über die Einsichtnahme in Akten über einen Standortübungsplatz 2006 deutlich gemacht:

*„Welche Unterlagen und Akten zu diesem Vorgang bei der Standortverwaltung über den Vertrag hinaus vorhanden sind, ist dem Kl. nicht im Einzelnen bekannt. Er kann deshalb die weiteren Unterlagen nicht konkretisieren und muss dies auch nicht tun...“*⁴⁵¹

Ähnlich sieht dies das OVG Münster:

*„Ein Antrag mit dem Inhalt, Zugang zu allen Umweltinformationen in näher bezeichneten Verwaltungsvorgängen zu erhalten, ist grundsätzlich hinreichend bestimmt.“*⁴⁵²

Bereits 1999 hatte das BVerwG dies in einem Fall betreffend die Einsicht in Akten über eine Reststoffverwertungsanlage ausgeführt:

*„Die Bekl. und das VG haben dem Antrag des Kl. auf Gewährung von Akteneinsicht vom 15. 7. 1994 zu Unrecht die nötige **Bestimmtheit** i.S. von § 5 UIG abgesprochen. Wie bereits das OVG zutreffend ausgeführt hat, ist der vom Kl. im Verwaltungsverfahren gestellte Antrag ebenso wie seine Klage dahin zu verstehen, daß er Informationen über die Förderung des Vorhabens der Beigel. begehrt, weil er diese Förderung als Tätigkeit oder Maßnahme zum Schutz der Umwelt i.S. von § 3 II Nr. 3 UIG ansieht; diese Informationen sollen ihm durch Einsichtnahme in die Förderungsakte zuteil werden. Über die Art und den Inhalt der vom Kl. begehrten Informationen bestand und besteht daher kein Zweifel. Da der Kl. den Förderungsvorgang im Einzelnen nicht kennt, sondern sich darüber erst unterrichten möchte, war ihm eine **weitere Konkretisierung seines Antrags nicht möglich oder nicht zumutbar.**“*⁴⁵³

Das BVerwG hat in dem Fall betreffend den Bundesnachrichtendienst deutlich gemacht, dass es sich

*„Bei der begehrten Übersicht ... um eine **bestimmte Art des Zugangs**, die der Kläger gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG beantragen kann. Der Bundesnachrichtendienst hat dementsprechend die begehrten Aktentitel derjenigen Verwaltungsvorgänge, die Umweltinformationen enthalten, gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG in einer Übersicht zusammenzustellen und auf diese Weise dem Kläger zugänglich zu machen, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen gegeben sind und dem Begehren keine Ablehnungsgründe entgegenstehen.“*⁴⁵⁴

Dennoch sah das BVerwG die notwendige Bestimmtheit des Antrags nicht als gegeben an. Ein Antrag sei zu unbestimmt,

⁴⁴⁸ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 157; vgl. auch Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wege-
ner, UIG, 2. Aufl. 2002, § 5 Rn. 16 zum UIG i. d. F. von 2001; a. A. Scherzberg, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4
Rn. 23.

⁴⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris, Rn. 1.

⁴⁵⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 6.

⁴⁵¹ BVerwG, Urteil vom 18.10.2005 - 7 C 5/04, NVwZ 2006, 343, Rn. 17.

⁴⁵² OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2019 - 15 A 769/18 -, juris, Leitsatz 1.

⁴⁵³ BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21-98, NVwZ 1999, 1220.

⁴⁵⁴ BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris, Rn. 5.

„wenn er einen Bezug zu den in § 2 Abs. 3 UIG aufgeführten Umweltinformationen nicht hinreichend konkret erkennen lässt [...]. Derartig weit gefasste Anträge können, wenn der Antragsteller auch nach Aufforderung zur Präzisierung gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 UIG daran festhält, nach Maßgabe von § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG abgelehnt werden.

Gemessen hieran erweist sich der Antrag des Klägers bisher als zu unbestimmt. Der begehrte Zugang zu den Titeln der Akten zum Thema Umweltschutz lässt nicht hinreichend konkret erkennen, zu "welchen" Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG der Kläger Zugang begehrt. Der Bundesnachrichtendienst ist bei diesem in keiner Weise eingegrenzten "Globalantrag" nicht in der Lage, die Voraussetzungen des Anspruchs und entgegenstehende Ablehnungsgründe zu prüfen; ebenso wenig könnte ein solcher Antrag aufgrund eines Urteils vollstreckt werden. Auch gelingt dem Kläger keine entsprechende Eingrenzung seines Begehrens durch die Bezugnahme auf ... des früheren Aktenplans des Bundesnachrichtendienstes. Denn dem Aktenplan ist nicht zu entnehmen, ob und über welche Verwaltungsvorgänge oder Umweltinformationen der Bundesnachrichtendienst unter der dort genannten Gliederung verfügt und ob die unter ... angelegten Vorgänge das Informationsbegehren des Klägers abschließend erfüllen.“⁴⁵⁵

Zu eng war dagegen die Interpretation des BayVGH, der in einem Fall betreffend den Zugang zu Informationen über die Nutzungsänderung eines Kälbermaststalls zu entscheiden hatte. Neben anderen Argumenten hatte das Gericht den Zugang auch aufgrund mangelnder Bestimmtheit verwehrt:

„Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayUIG muss der Antrag erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird, er muss also hinreichend bestimmt sein. Bereits daran fehlt es.“⁴⁵⁶

Hier hatte der antragstellende Landwirt die gewünschte Unterlage, nämlich ein Protokoll über die vorgezogene Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens genau angegeben.⁴⁵⁷

Festzuhalten bleibt, dass jedenfalls die begehrte Menge an Informationen die Bestimmtheit des Antrags nicht berührt. Auch große verlangte Datenmengen stellen kein Ausschlusskriterium für den Informationszugang dar. Insoweit bleibt aber die zumindest theoretische Möglichkeit, dass eine informationspflichtige Stelle durch einen solchen „Rundumantrag“ für gewisse Zeit praktisch „lahmgelegt“ werden könnte, so dass die Ausfüllung anderer rechtlicher Pflichten darunter leiden könnte.⁴⁵⁸ Das UIG sieht hierfür keinen spezifischen Schutz der betroffenen Stellen vor.

Allerdings könnte dann, wenn eindeutig das „Lahmlegen“ einer Behörde etc. hinter dem Informationsbegehren steht, der Missbrauchstatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG einschlägig sein.

Näheres zum Missbrauchstatbestand findet sich unten unter 2.9.1.3.1.

Die informationspflichtige Stelle kann auch im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht nach § 4 Abs. 2 und § 7 UIG und, soweit es sich um Behörden handelt, ihrer Beratungspflicht nach § 25 VwVfG auf den Antragsteller zukommen und diesen um eine weitere Präzisierung bitten.⁴⁵⁹ Voraussetzung dafür ist aber nach dem Wortlaut des Gesetzes, dass der Antrag unbestimmt ist. Die Bitte um Präzisierung darf daher nicht mit dem Hintergedanken ausgesprochen werden, den Antragsteller von seinem Informationsbegehren abzubringen. Ein gewisses Korrektiv kann in der Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 12 UIG gesehen werden. Hierbei ist aber stets das Ziel des UIG, einen möglichst unbeschränkten, freien

⁴⁵⁵ BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 – juris, Rn. 9.

⁴⁵⁶ BayVGH, Beschluss vom 06.06.2008 – 15 ZB 07.1218, juris, Rn. 7.

⁴⁵⁷ Kritisch hierzu: Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 157.

⁴⁵⁸ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 157.

⁴⁵⁹ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 157.

Informationszugang zu gewährleisten, im Auge behalten werden. Auch sind die Gebühren auf höchstens 500 Euro pro Antrag begrenzt.⁴⁶⁰

Letztlich bleibt es bei dem Dilemma, dass das UIG keine Lösung für den Fall von Ausforschungsanträgen anbietet, die ein Lahmlegen der betroffenen Stellen in extremen Fällen ausschließen würde. Insofern ist in Erinnerung zu rufen, dass die Behandlung von Informationsanträgen nach dem UIG keine Aufgabe von sekundärer Wichtigkeit ist, die hinter den „eigentlichen“ Aufgaben der informationspflichtigen Stellen zurücktreten würde. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine Aufgabe des materiellen Umweltschutzes, ebenso wie die Überwachung von emittierenden Betrieben etc. Die informationspflichtigen Stellen sind gehalten, sich auch auf Anträge mit erheblichem Datenvolumen einzustellen, insbesondere durch praktische Vorkehrungen im Sinne des § 7 Abs. 2 UIG. Ggf. muss dann auch das nötige Personal zur Bearbeitung der „Pflichtaufgabe Vollzug des UIG“ vorgehalten werden.

2.4.2.2 Anonyme Anträge

Umstritten ist, ob der Antragsteller mit Name und Adresse identifizierbar sein muss. Nach einer älteren Auffassung gehöre diese Identifizierbarkeit zum „Mindestinhalt des Antrags“.⁴⁶¹ Nach anderer Auffassung setzt ein wirksamer Antrag auf Informationszugang keine Identifizierung des Antragstellers voraus:

„Die Identifizierung der antragstellenden Person wird durch § 4 UIG nicht gefordert und ist auch nicht immer notwendig. Die anonyme oder pseudonyme Antragstellung (vgl. § 13 Absatz 6 TMG) vor allem unter Nutzung moderner Kommunikationsdienste steht der Regelung des § 4 UIG nicht entgegen. Soweit anonyme Bezahlverfahren zur Verfügung gestellt werden, ist selbst die Identifizierung für die Durchsetzung eventueller Gebühren und Auslagen nicht mehr erforderlich (vgl. § 6 IFG-SH Z 2 aE).“⁴⁶²

Für letztere Auffassung spricht, dass der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 UIG keinen Nachweis irgendeines Interesses erfordert.⁴⁶³ Der Antragsteller handelt als Repräsentant der Öffentlichkeit, für die ein grundsätzliches Interesse an Umweltinformationen vorausgesetzt wird. Die individuelle Person des Antragstellers ist für die Wirksamkeit des Antrags grundsätzlich irrelevant. Daher wird die Kenntnis von dieser Person materiell nicht gefordert. Antragsteller können grundsätzlich anonym oder unter Pseudonym auftreten.

Verfahrensmäßig muss jedoch zumindest eine irgendwie geartete Adresse angegeben werden, an die die Umweltinformation gesandt werden soll. So kann ein anonymes Schreiben denklogisch nicht beantwortet werden. Im Internet ist es aber durchaus möglich und auch vielfach üblich, ohne den eigenen Echtnamen aufzutreten. Auch ist denkbar, dass jemand persönlich eine informationspflichtige Stelle aufsucht, ohne seinen Namen und Adresse anzugeben, und unmittelbar Einsicht in bestimmte, Umweltinformationen enthaltende Unterlagen begehrt.

Sind Daten Dritter, etwa von Unternehmen, betroffen, wird im Hinblick auf die nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG durchzuführende Anhörung gefordert, dass dem Dritten Namen und Anschrift des Antragstellers genannt werden. Dazu wird ausgeführt:

„Dies gebietet bereits der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz der Waffengleichheit. Wenn in einem staatlich organisierten Verfahren des Informationszugangs Informationen preisgegeben werden sollen, die Belange Dritter berühren, muss der Betroffene zumindest wissen, wer diese Informationen über ihn oder sein Unternehmen erhält. Es kommt hinzu, dass bei einer etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzung

⁴⁶⁰ Näher dazu unten unter 2.13.

⁴⁶¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 5; Scherzberg, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 4 UIG Rn. 16.

⁴⁶² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 4 Rn. 5.

⁴⁶³ S. oben unter 2.3.1.2.3.

um die Informationserteilung (s. § 6 Rdnr. 5 ff.) ohnehin bekannt würde, wer Antragsteller ist, da es bei einer solchen Auseinandersetzung regelmäßig einer notwendigen Beiladung desjenigen bedarf, dessen Belange berührt sind (§ 65 Abs. 2 VwGO). Ebenfalls muss der Betroffene die Möglichkeit haben, im Falle eines Missbrauchs der erteilten Informationen, z.B. bei einer unzulässigen kommerziellen Nutzung, dagegen vorzugehen oder Schadensersatz zu verlangen [...].“⁴⁶⁴

Schrader widerspricht dem insoweit, als ein Recht des Antragstellers auf Unkenntlichmachung seines Namens und seiner Anschrift postuliert wird:

*„In entsprechender Anwendung des § 12 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV sollen vor der Übersendung an den Dritten **Name und Anschrift der antragstellenden Person unkenntlich gemacht** werden, wenn sie es verlangt.“⁴⁶⁵*

§ 12 Abs. 2 der 9. BImSchV lautet:

„Die Einwendungen sind dem Antragsteller bekanntzugeben. Den nach § 11 beteiligten Behörden sind die Einwendungen bekanntzugeben, die ihren Aufgabenbereich berühren. Auf Verlangen des Einwenders sollen dessen Name und Anschrift vor der Bekanntgabe unkenntlich gemacht werden, wenn diese zur ordnungsgemäßen Durchführung des Genehmigungsverfahrens nicht erforderlich sind; auf diese Möglichkeit ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen.“

Nach dieser Ansicht ist auch in Drittbeteiligungsfällen keine Kenntnis des Namens und der Anschrift des Antragstellers erforderlich. Dies gilt nicht nur für den Dritten, sondern auch für die informationspflichtige Stelle.

Es mag zwar ein gewisses Unbehagen bleiben, wenn auch anonym oder unter Pseudonym gestellte Anträge durch die informationspflichtigen Stellen zu bearbeiten sein sollen. Letztlich entspricht dies aber dem Grundgedanken und Ziel des Umweltinformationsrechts, für das nicht das Informationsinteresse des einzelnen Antragstellers relevant ist, sondern das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz von Umweltinformationen.

2.4.2.3 Verfahren bei Nichtvornahme der Präzisierung durch den Antragsteller

Ist ein Antrag zu unbestimmt, hat die informationspflichtige Stelle den Antragsteller nach § 4 Abs. 2 UIG zur Präzisierung seines Antrags aufzufordern. Kommt dieser der Aufforderung nicht nach, kommt die Ablehnung des Antrags nach § 5 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG in Betracht. Nach letzterer Norm ist der Antrag vorbehaltlich des Überwiegens des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe abzulehnen, soweit er

„zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Absatz 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird,...“

Auf die Motivation des Antragstellers für die Nicht-Präzisierung kommt es insoweit nicht an. Der Antragsteller kann in einem solchen Fall das Interesse an dem Antrag verloren haben. Er kann aber auch der Auffassung sein, sein Antrag sei präzise genug formuliert.⁴⁶⁶ Dann trifft ihn eine Mitwirkungspflicht, dies auch der informationspflichtigen Stelle mitzuteilen und eine erneute Überprüfung anzuregen. Ob diese eine entsprechende Pflicht hat, eine solche Überprüfung durchzuführen, ist nicht geregelt.⁴⁶⁷ Diese ließe sich aber aus dem unter anderem aus der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG er-

⁴⁶⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 36.

⁴⁶⁵ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 225.

⁴⁶⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 7.

⁴⁶⁷ Dafür: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 8.

kennbaren Grundgedanken des UIG, den Zugang zu Umweltinformationen nach Möglichkeit zu erleichtern, ableiten. Der Antragsteller hat dann immer noch die Möglichkeit, bei Ablehnung des Antrags dagegen nach Maßgabe des § 6 UIG vorzugehen.

2.4.2.4 Vorgehen bei Nichtakzeptanz der Weiterleitung

Nach § 4 Abs. 3 UIG hat die informationspflichtige Stelle, wenn sie nicht über die begehrte Information verfügt, den Antrag an eine andere, darüber verfügende Stelle weiterzuleiten, oder den Antragsteller auf andere informationspflichtige Stellen hinzuweisen. Hier kann ein praktisches Problem entstehen, wenn die Weiterleitung bzw. entsprechende Information vom Antragsteller nicht akzeptiert wird, z. B. weil dieser der Ansicht ist, die Information sei doch bei der ersten Stelle vorhanden.⁴⁶⁸ Es ist in der Praxis des Informationsrechts durchaus naheliegend, dass derartige Fälle vorkommen, in denen eine Stelle bewusst das Vorhandensein bestimmter Informationen verleugnet, etwa um eine Offenlegung sensibler Daten zu umgehen. Dies kann sich als der „einfachere“ Weg als das Vorgehen über eine Ablehnung nach den §§ 8 oder 9 UIG darstellen. Dies gilt zumal deshalb, weil bei letzterem häufig die Unsicherheit besteht, ob nicht die Einzelfallabwägung, d. h. die Abwägung zwischen dem Interesse an der Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information, am Ende eine Offenlegungspflicht ergibt.

Der Antragsteller ist dann in einer misslichen Situation. Er hat die Vermutung, dass die informationspflichtige Stelle ein „Schwarzer-Peter-Spiel“ betreibt, kann dies aber kaum beweisen, zumal er regelmäßig keinen Einblick in die Datenlage der Stelle haben dürfte. In einer derartigen Konstellation wird zutreffend vorgeschlagen, dass der Antragsteller der informationspflichtigen Stelle mitteilt, dass er seinen ursprünglichen Antrag aufrechterhalten wolle.⁴⁶⁹ Diese würde den Antrag dann nach § 5 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG wegen Nichtverfügens über die begehrte Umweltinformation zurückweisen. Hiergegen wäre dann Rechtsschutz nach Maßgabe des § 6 UIG gegeben.

Gleichwohl bleibt das praktische Problem der schwierigen Nachweisbarkeit des Nichtverfügens über die beantragten Informationen. Jedoch würde eine informationspflichtige Stelle, die wahrheitswidrig behauptet, nicht über die begehrten Daten zu verfügen, wegen Verletzung der Pflichten aus dem UIG eindeutig rechtswidrig handeln.

2.4.2.5 Keine Regelung für die antragsgemäße Entscheidung

Das UIG enthält keine explizite Regelung über den Fall einer antragsgemäßen Entscheidung. Hier ist zu unterscheiden. Die der Zurverfügungstellung der Information zugrundeliegende Entscheidung wird, soweit es sich um informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörden) handelt, weit überwiegend als Verwaltungsakt angesehen.⁴⁷⁰ Diese Entscheidung erfüllt alle Voraussetzungen des § 35 VwVfG. Die Gegenansicht geht dagegen nicht von einer Verwaltungsaktqualität aus.⁴⁷¹ Dies erscheint kaum vertretbar. § 6 Abs. 2 UIG, der gegen Entscheidungen von Stellen der öffentlichen Ver-

⁴⁶⁸ Hierzu: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 11 ff.

⁴⁶⁹ Hierzu *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 11 ff.

⁴⁷⁰ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 19; s. auch: *Schreiner*, Ausgewählte Probleme zum Umweltinformationsanspruch nach Art. 3 BayUIG, BayVBl. 2009, 332; *Turiaux*, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319, 2323; *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 226; *Ziekow/Debus*, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 49.

⁴⁷¹ *Scherzberg*, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 4 UIG Rn. 13; *Gurlit*, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, DVBl. 2003, 1119, 1132.

waltung ein Widerspruchsverfahren fordert, liegt offenbar deren Verständnis als Verwaltungsakt zugrunde. Auch die Gerichte gehen einheitlich von einem Verwaltungsakt aus.⁴⁷² Die eigentliche Informationsübermittlung wird dann zu Recht als Realakt angesehen.⁴⁷³ Wenn dem Antrag vollständig entsprochen wird und auch kein Fall der Drittbeteiligung vorliegt, kann auch beides in einem zusammenfallen.⁴⁷⁴

Anders verhält es sich bei informationspflichtigen Stellen des privaten Rechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 3 UIG. Auch hier gibt es keine ausdrücklichen Regelungen für die antragsgemäße Entscheidung. Diese stellt keinen Verwaltungsakt dar, da sie nicht im Sinne des § 35 VwVfG von einer Behörde getroffen wird. Vielmehr ist von einer rein tatsächlichen Handlung auszugehen.⁴⁷⁵ Dementsprechend sieht § 6 Abs. 3 UIG kein Widerspruchs-, sondern ein Überprüfungsverfahren eigener Art vor, das allerdings keine Voraussetzung für eine eventuelle Klage ist. Dass es insoweit noch nicht zu verwaltungsgerichtlichen Klarstellungen gekommen ist, liegt wohl auch darin begründet, dass bislang nur wenige Fälle von Anträgen an private informationspflichtige Stellen mit anschließenden Rechtsschutzverfahren bekannt geworden sind.

2.4.2.6 „Bürgeranfragen“ und UIG-Anträge

Sog. Bürgeranfragen sind grundsätzlich von UIG-Anträgen zu unterscheiden. Es handelt sich hierbei ganz generell um Fragen von Bürgerinnen und Bürgern an die Verwaltung, ohne dass diese als Anträge auf bestimmte Umweltinformationen im Sinne des § 3 Abs. 1 UIG eingeordnet werden müssen. § 14 Abs. 3 GGO⁴⁷⁶ enthält eine Geschäftsordnungsregelung zu Bürgeranfragen:

„Privatpersonen kann zu Sachfragen (Bürgeranfragen) formlos Auskunft gegeben werden. Besteht bei mündlichen Auskünften die Gefahr von Missverständnissen, so ist auf die Möglichkeit einer schriftlichen Anfrage zu verweisen. Bestehen bei elektronischen Anfragen Zweifel an der Identität der Person, die Auskunft erbeten hat, so ist auf den Postweg zu verweisen. Anfragen, die offensichtlich anonym oder unter einem Pseudonym erfolgen, sind grundsätzlich nicht zu beantworten. Rechtsauskünfte, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordern, dürfen grundsätzlich nicht erteilt werden.“

Die GGO ist kein Gesetz, sondern als intern wirkende Verwaltungsvorschrift einzustufen. Die zuständigen Behörden sind hieran gebunden, auf deren Einhaltung im Außenverhältnis hat der Bürger aber keinen Anspruch und kann dies, anders als die anspruchsgewährenden Vorschriften des UIG, nicht gerichtlich geltend machen.

Beispiele für solche Bürgeranfragen sind typische „Warum-Fragen“ wie

- „Warum trägt der Minister immer schwarze Anzüge?“ oder „Warum tut das BMU eigentlich nichts gegen Chem Trails?“.

Es kann sich auch um Auskünfte über mögliche behördliche Maßnahmen bzw. die Bitte um Rechtsberatung (die von Bundesministerien nicht erteilt werden darf, vgl. § 14 Absatz 3 Satz GGO) handeln, z. B.

- „Was kann ich gegen die Geruchsbelästigung des Döner-Ladens tun, der im März 2018 in das Haus neben unserem Grundstück eingezogen ist? Laut der Bauaufsicht sind alle gesetzlichen Bauauflagen erfüllt.“

⁴⁷² S. oben unter 2.4.1.

⁴⁷³ So von: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 19; s. auch Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 226;

⁴⁷⁴ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 226.

⁴⁷⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 19.

⁴⁷⁶ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 1. September 2011, abrufbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_011313012.htm (letzter Zugriff am 15.12.2019).

Weiter kann es darum gehen, dass ein Bürger um die Bestätigung eigener Annahmen oder Berechnungen bittet, z. B.

- *„Bitte teilen Sie mir mit, ob meine nachfolgende Berechnung bei den unten gegebenen Voraussetzungen den Tatsachen entsprechen [es folgen Berechnungen zum Strommix bei AKW-Ausstieg und Braunkohle-Ausstieg] oder teilen Sie mit, wo Sie ggfl. Datenänderungen/Variablen in der Berechnung sehen.“*

Das bedeutet, dass nicht jede Anfrage bzgl. Umweltinformationen bei einer informationspflichtigen Stelle g automatisch als UIG-Antrag eingestuft werden muss. Vielmehr kommt es darauf an, auf welchen Inhalt die Anfrage gerichtet ist. Begehrt ein Antragsteller Zugang zu bei einer Informationsstelle vorhandenen Umweltinformationen, ist von einem UIG-Antrag auszugehen. Das ist bei den oben aufgeführten Beispielen nicht der Fall.

Das UIG sieht keine „Bedeutungsschwelle“ vor. Das heißt, dass die Differenzierung zwischen Bürgeranfragen und UIG-Anträgen sich nicht nach der Bedeutung der Anfrage für den Antragsteller, dem dahinterstehenden wirtschaftlichen Wert oder dem der Behörde entstehenden Aufwand zu bemessen ist. Daher darf der Begriff der „Bürgeranfrage“ nicht gleichgesetzt werden mit der „einfachen Anfrage“ im Sinne des Gebührenrechts. Nach Ziff. 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses zur UIGGebV sind

„mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten“

gebührenfrei.⁴⁷⁷ Es handelt sich dann aber um UIG-Anträge, die nach den hierfür geltenden Regeln zu bearbeiten sind.

Es ist nicht immer leicht, zwischen Bürgeranfragen und UIG-Anträgen zu unterscheiden. Dies lässt sich an folgendem Grenzfall aufzeigen, in dem ein Bürger fragte:

- *„Ist im Immissionsschutzrecht die gesetzliche Lücke bei der Lärmaktionsplanung um den Dortmunder Flughafen bekannt und wird diese Lücke im Zuge der Bearbeitung des Vertragsverletzungsverfahrens 2016/2116 geschlossen?“*

Genau genommen handelt es sich in dieser Formulierung nicht um einen Antrag auf bei der Behörde vorhandene Umweltinformationen. Dennoch ist in solchen Fällen sinnvoll und zweckmäßig, auf die Frage einzugehen und soweit möglich gegenüber dem Bürger eine Klärung herbeizuführen.

Weiter ist es zweckmäßig, die Bearbeitungsfristen nach § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG auch bei solchen Bürgeranfragen zu beachten. Im Hinblick auf die Art und Weise der Beantwortung kann auf § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG zurückgegriffen werden, d.h. dem Wunsch nach einer bestimmten Art der Beantwortung sollte nachgekommen werden, es sei denn, aus gewichtigen Gründen sollte eine andere Art und Weise gewählt werden. Dies entspricht auch § 10 VwVfG, nach dem Verwaltungsverfahren grundsätzlich formlos, zweckmäßig, einfach und zügig durchzuführen sind. Da es sich bei der Antwort auf eine Bürgeranfrage nicht um einen Verwaltungsakt handelt, ist eine Rechtsbehelfsbelehrung nicht erforderlich.

2.5 Ablehnung des Antrags (§ 5 UIG)

2.5.1 Beschreibung der Norm

Während § 4 UIG allgemein den Antrag und das Verfahren regelt, enthält § 5 UIG spezielle Vorschriften für die Ablehnung des Antrags. Hiermit wird insbesondere Art. 4 Abs. 5 UIRL umgesetzt:

„Die Weigerung, beantragte Informationen auszugsweise oder vollständig zugänglich zu machen, ist dem Antragsteller in Schriftform oder auf elektronischem Wege, wenn der Antrag selbst schriftlich gestellt wurde

⁴⁷⁷ S. auch unten unter 2.13.1.

oder wenn der Antragsteller darum ersucht hat, innerhalb der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a) oder gegebenenfalls Buchstabe b) genannten Frist mitzuteilen. In der Mitteilung sind die Gründe für die Verweigerung der Information zu nennen, und der Antragsteller ist über das Beschwerdeverfahren nach Artikel 6 zu unterrichten.“

Vorgaben für § 5 UIG finden sich auch in der Aarhus-Konvention. Art. 4 Abs. 6 der Aarhus-Konvention enthält eine Pflicht zur Aussonderung und teilweisen Übermittlung von Informationen, die nicht unter einen Ausnahmetatbestand fallen:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß für den Fall, daß Informationen, die aufgrund des Absatzes 3 Buchstabe c und des Absatzes 4 von der Bekanntgabe ausgenommen sind, ohne Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der dieser Ausnahme unterliegenden Informationen ausgesondert werden können, die Behörden den jeweils nicht von dieser Ausnahme betroffenen Teil der beantragten Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen.“

Regelungen zur Ablehnung des Antrags finden sich ansonsten in Art. 4 Abs. 7 der Aarhus-Konvention:

„Die Ablehnung eines Antrags bedarf der Schriftform, wenn der Antrag selbst schriftlich gestellt wurde oder wenn der Antragsteller darum ersucht hat. In der Ablehnung werden die Gründe für die Ablehnung des Antrags genannt sowie Informationen über den Zugang zu dem nach Artikel 9 vorgesehenen Überprüfungsverfahren gegeben. Die Ablehnung erfolgt so bald wie möglich, spätestens nach einem Monat, es sei denn, die Komplexität der Informationen rechtfertigt eine Fristverlängerung auf bis zu zwei Monate nach Antragstellung. Der Antragsteller wird über jede Verlängerung sowie über die Gründe hierfür informiert.“

§ 5 Abs. 1 UIG bestimmt, aus welchen Gründen ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden kann. Unterschieden wird hier zwischen materiell-rechtlichen Ablehnungsgründen, die auf den §§ 8 und 9 UIG beruhen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 UIG), und solchen formell-rechtlicher Natur, die auf der Fiktion einer Ablehnung der gewünschten Art des Zugangs oder der Verweisung auf eine andere Zugangsart basieren (§ 5 Abs. 1 Satz 2 UIG).⁴⁷⁸ Die Ablehnung ist jeweils die Voraussetzung für die gerichtliche Überprüfung nach Maßgabe des § 6 UIG.

Im Einzelnen enthält § 5 Abs. 1 UIG zunächst in Satz 1 die Pflicht, den Antragsteller über die Gründe nach §§ 8 und 9 UIG, auf die die Ablehnung gestützt wird, zu unterrichten:

„Wird der Antrag ganz oder teilweise nach den §§ 8 und 9 abgelehnt, ist die antragstellende Person innerhalb der Fristen nach § 3 Absatz 3 Satz 2 hierüber zu unterrichten.“

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass bei Vorliegen eines Ablehnungsgrundes immer geprüft werden muss, ob nach § 5 Abs. 3 UIG eine teilweise Zugänglichmachung möglich ist.⁴⁷⁹

Näheres zur teilweisen Zugänglichmachung findet sich unten unter 2.5.2.2.

Auch ist insoweit darauf zu achten, ob Rechte Dritter gemäß § 9 UIG betroffen sein können. Ggf. ist dann ein Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 1 Satz 2 – 4 UIG durchzuführen.⁴⁸⁰ Inhaltlich ist § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG auch insoweit von Bedeutung, als darin die möglichen materiellen Ablehnungsgründe abschließend genannt sind.⁴⁸¹ Ist ein solcher Grund in den §§ 8 und 9 UIG nicht aufgeführt, darf die infor-

⁴⁷⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 8.

⁴⁷⁹ Dazu unten in diesem Abschnitt.

⁴⁸⁰ Dazu unten unter 2.8.1.6.

⁴⁸¹ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 6.

mationspflichtige eine Ablehnung nicht auf einen anderen, auf allgemeinen Erwägungen oder auf andere Gesetze gestützten Grund stützen. Dies würde dem Grundsatz des möglichst freien Zugangs zu Umweltinformationen widersprechen.⁴⁸²

§ 5 Abs. 1 Satz 2 UIG betrifft den Fall formell-rechtlich gestützter Ablehnung des Informationsantrags, wenn der Zugang auf andere Weise als beantragt gewährt werden soll oder der Antragsteller auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird:

„Eine Ablehnung liegt auch dann vor, wenn nach § 3 Absatz 2 der Informationszugang auf andere Art gewährt oder die antragstellende Person auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird.“

Hierdurch werden die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG ergänzt, indem für den dort genannten Fall eine Ablehnung fingiert wird. Hierdurch wird kein neuer Ablehnungsgrund geschaffen, denn das „Ob“ des Zugangs ist nicht betroffen. Vielmehr geht es um das „Wie“ des Zugangs; die begehrte Information wird zwar gewährt, aber nicht auf die vom Antragsteller gewünschte Art und Weise. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Ablehnung gerichtlich anzugreifen. Inhaltlich kann damit insbesondere die Frage durch die Verwaltungsgerichte geklärt werden, ob es einen gewichtigen Grund für die Verweigerung auf eine andere als die gewünschte Art des Zugangs gibt.⁴⁸³ Entsprechende vor den Gerichten ausgetragene Streitigkeiten sind jedoch bislang nicht bekannt geworden.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 1. HS UIG sind

„Der antragstellenden Person [...] die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen;“.

Von dieser Begründungspflicht kann nach § 5 Abs. 1 Satz 4 UIG ausdrücklich nicht nach § 39 Abs. 2 VwVfG abgewichen werden:

„§ 39 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.“

Das heißt z. B., dass auch dann, wenn dem Antragsteller die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage im Hinblick auf das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen nach §§ 8 oder 9 UIG bereits bekannt ist, dennoch eine Begründung der Ablehnung erfolgen muss. Eine Sonderbestimmung gilt gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 2. HS UIG für den Fall einer Ablehnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, d. h. wenn sich der Antrag auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht:

„in den Fällen des § 8 Absatz 2 Nummer 4 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen.“

Hiermit soll der Antragsteller in die Lage versetzt werden, beurteilen zu können, wie die Aufbereitung erfolgt und wann mit der Herausgabe der Informationen zu rechnen ist (näheres dazu findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.5.2.4). Fehlt die Begründung, führt dies zur Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheids.⁴⁸⁴ Ist eine Begründung zwar vorhanden, aber ist sie unvollständig oder unrichtig, kann dies nicht isoliert vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden, sondern gemäß § 44a VwGO nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen.⁴⁸⁵

⁴⁸² Dazu oben unter 2.1.1.2.1.

⁴⁸³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 9.

⁴⁸⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 24; vgl. auch: EuGH (2. Kammer), Urteil vom 21. 4. 2005 - C-186/04, NVwZ 2005, 792, 794.

⁴⁸⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 24.

§ 5 Abs. 2 Satz 1 UIG sieht anders als das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz vor, dass die Ablehnung des Antrags bei einem schriftlichen Antrag oder bei entsprechendem Wunsch des Antragstellers schriftlich zu erfolgen hat.⁴⁸⁶

„Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die antragstellende Person dies begehrt, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form.“

Hieraus wird gefolgert, dass die Ablehnung des Antrags grundsätzlich in derselben Form wie der Antrag zu erfolgen habe.⁴⁸⁷ Allerdings lässt sich dies aus dem Wortlaut der Norm nicht zwingend herauslesen. Wird z. B. ein Antrag mündlich gestellt, kann durchaus die Antwort auch schriftlich erfolgen. Dies ist ohnehin aus Beweissicherungsgründen ratsam. Insbesondere ist die Schriftform vorzuziehen, wenn Abwägungen durchgeführt werden müssen.⁴⁸⁸

§ 5 Abs. 2 Satz 2 UIG enthält eine spezielle Norm für den elektronischen Rechtsverkehr:

„Sie ist auf Verlangen der antragstellenden Person in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist.“

Hierbei sind die Vorgaben des § 3a VwVfG über die elektronische Kommunikation zu berücksichtigen.⁴⁸⁹

Von besonderer Bedeutung ist die Regelung des § 5 Abs. 3 über die Aussonderung von nicht den Ausnahmetatbeständen der §§ 8 und 9 UIG unterfallenden Informationen:

„Liegt ein Ablehnungsgrund nach § 8 oder § 9 vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern“ (näheres dazu findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.5.2.2).

Die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung wird auch in Art. 4 Abs. 5 UIRL und besonders in Art. 4 Abs. 6 der Aarhus-Konvention betont.⁴⁹⁰ Auch ohne eine ausdrückliche Regelung ergibt sich diese Pflicht aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, nach dem einem gesetzlich garantierten Anspruch nur dann nicht entsprochen werden darf, wenn dies durch rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Versagungsgründe gerechtfertigt ist.⁴⁹¹

§ 5 Abs. 4 UIG verpflichtet die informationspflichtige Stelle bei einem ablehnenden Bescheid zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung:

„Die antragstellende Person ist im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrags auch über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann“

Näheres dazu findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.5.2.5

Zwar ist die Form dieser Belehrung hier nicht vorgeschrieben, so dass diese bei einem mündlichen Bescheid auch mündlich erfolgen kann. Allerdings beginnt die Widerspruchsfrist von einem Monat nach § 58 Abs. 1 VwGO nur bei einer schriftlichen Belehrung zu laufen. Diese kann auch bei einer mündlichen Ablehnung gesondert in schriftlicher Form geschehen.⁴⁹² Deren geforderter Inhalt ergibt sich aus

⁴⁸⁶ Nach der Gesetzesbegründung geht § 5 Abs. 2 UIG den Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts in den §§ 37 ff. VwVfG vor, s. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21. 6. 2004, S. 17.

⁴⁸⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 18.

⁴⁸⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 20.

⁴⁸⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 21.

⁴⁹⁰ S. oben in diesem Abschnitt.

⁴⁹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 7.

⁴⁹² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 26.

§ 58 Abs. 1 VwGO. Bei fehlender oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrung beträgt die Rechtsmittelfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO ein Jahr. Auch falsche oder irreführende Zusätze führen zur Unrichtigkeit der Belehrung.⁴⁹³

2.5.2 Rechtsfragen

2.5.2.1 Verwaltungsaktqualität der Ablehnung

Die positive Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang ist ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG, während die eigentliche Erteilung einen Realakt darstellt.⁴⁹⁴ Auch die ablehnende Entscheidung ist eindeutig ein Verwaltungsakt, jedenfalls dann, wenn die Ablehnung durch eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Stellen der öffentlichen Verwaltung) erfolgt.⁴⁹⁵ Auch die teilweise Ablehnung ist als Verwaltungsakt anzusehen.⁴⁹⁶

Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach der Rechtsqualität von (ablehnenden) Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG. Aus § 5 UIG lässt sich hierzu keine Aussage entnehmen. § 6 Abs. 3 UIG, wonach gegen ablehnende Entscheidungen dieser Stellen kein Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO zulässig ist, sondern ein optionales Überprüfungsverfahren, deutet aber bereits darauf hin, dass der Gesetzgeber solchen Entscheidungen keine Verwaltungsaktqualität zuschreibt. Denn nach § 6 Abs. 2 UIG ist gegen ablehnende Entscheidungen von Stellen der öffentlichen Verwaltung ein Widerspruchsverfahren zulässig (und auch Bedingung für die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage). Zutreffend wird davon ausgegangen, dass es sich um eine „Erklärung *sui generis*“ handele.⁴⁹⁷ Die dann anzutreffende Erläuterung, hiergegen sei ein Widerspruchsverfahren zulässig,⁴⁹⁸ geht jedoch angesichts des § 6 Abs. 3 UIG, der eben anders als bei Stellen der öffentlichen Verwaltung kein solches Verfahren vorsieht, fehl.

Nicht gangbar ist auch der letztlich zu Recht verworfene Lösungsweg über § 13 Abs. 3 UIG. Hiernach können

„die nach Absatz 1 zuständigen Stellen ... gegenüber den informationspflichtigen Stellen nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 die zur Einhaltung und Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen.“

Angedacht wurde, die Aufsicht führende Behörde zu veranlassen, eine entsprechende Anordnung gegen die informationspflichtige private Stelle zu erlassen.⁴⁹⁹ Die Behörde könnte die private Stelle z. B. auffordern, eine beantragte Information an einen Antragsteller herauszugeben. Dieses wäre ein Verwaltungsakt, der von der privaten Stelle durch Widerspruch und verwaltungsgerichtliche Klage angegriffen werden könnte. Allerdings wäre hier der Antragsteller allenfalls als Beigeladener beteiligt. Zudem wäre ein Rechtsanspruch des Antragstellers auf eine derartige Verfügung zweifelhaft.

In der Praxis sind solche aufsichtsbehördlichen Anordnungen nicht bekannt geworden.

⁴⁹³ S. die einzelnen bei: Kimmel, in: BeckOK VwGO, 44. Ed. 1.1.2018, VwGO § 58 Rn. 21-22, aufgeführten Beispiele.

⁴⁹⁴ S. oben unter 2.4.2.5.

⁴⁹⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 4; auch VGH Kassel, Beschluss vom 30.11.2006 - 10 TG 2531/06, NVwZ 2007, 348, 349.

⁴⁹⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 23.

⁴⁹⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 7; auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 24; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 54.

⁴⁹⁸ So bei: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 7.

⁴⁹⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 6.

2.5.2.2 Fragen der Aussonderungspflicht bei teilweiser Ablehnung

Nach § 5 Abs. 3 UIG sind die von den Ablehnungsgründen der §§ 8 und 9 UIG nicht betroffenen Informationen dem Antragsteller zugänglich zu machen, indem sie ausgesondert werden. Auch wenn dies sich als eine Verfahrensregelung darstellt, hat sie doch auch einen materiellen Charakter, weil die informationspflichtige Stelle die Aussonderung unter Berücksichtigung der Ablehnungsgründe vornehmen muss.⁵⁰⁰ Grundsätzlich muss daher immer dann, wenn einzelne Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG vorliegen, zusätzlich geprüft werden, ob ein Teil der Daten nicht betroffen ist und daher ausgesondert und übermittelt werden muss. Dies hat der EuGH 1999 deutlich gemacht:

„Art. 3 Absatz II EWG-RL 90/313 gibt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, einen Antrag auf Informationen in abschließend aufgeführten Fällen abzulehnen, verpflichtet sie jedoch in Unterabsatz 2, Informationen insoweit zu übermitteln, als vertrauliche oder geheime Angaben ausgesondert werden können. Unterabsatz 2 schafft daher für die Mitgliedstaaten eine bestimmte Ergebnispflicht und regelt unmittelbar die Rechtsstellung von einzelnen, denen er einen Anspruch auf Übermittlung von Informationen gewährt, wenn sein Tatbestand erfüllt ist.“⁵⁰¹

Damit unterliegt die Prüfung der Aussonderungspflicht einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle.⁵⁰² In der vorherigen Gesetzesfassung war die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung noch nicht deutlich genug zum Ausdruck gekommen:

„35. In Ermangelung einer ausdrücklichen UIG-Bestimmung über die auszugsweise Übermittlung von Informationen mag nämlich eine natürliche oder juristische Person, die einen Antrag auf Informationen stellt, nicht wissen, daß das Vorliegen von Versagungsgründen i.S. von Art. 3 Absatz II Unterabsatz 1 EWG-RL 90/313 einer auszugsweisen Übermittlung nicht entgegensteht; auch mag die Behörde den bei ihr gestellten Antrag deswegen ablehnen.“⁵⁰³

36. Zwar hat die Bundesregierung in ihrer Gegenerwiderung ausgeführt, daß die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen in Art. 3 Absatz II Unterabsatz 1 EWG-RL 90/313 durch Nr. 3.3 des Gebührenverzeichnisses umgesetzt worden sei, wo die Erhebung einer Gebühr von 2000 bis 10000 DM vorgesehen sei, „insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher und privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen.“⁵⁰³

Dieser Mangel wurde darauf mit dem § 5 Abs. 3 UIG behoben.⁵⁰⁴

§ 5 Abs. 3 UIG verlangt die Trennung und Aussonderung nur „soweit es möglich ist“. Ist diese unmöglich, besteht daher auch keine entsprechende Pflicht.⁵⁰⁵ Tatsächlich möglich ist eine Aussonderung z. B., wenn in Schriftstücken bestimmte, im Sinne der §§ 8 und 9 UIG relevante Passagen geschwärzt werden können.⁵⁰⁶

Zweifelhaft erscheint allerdings die Aussage in der Literatur, dass ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Unmöglichkeit der Aussonderung führen könne, etwa dann, wenn vor der Schwärzung sämtliche Originalunterlagen zunächst kopiert werden müssten.⁵⁰⁷ Der insoweit angeführte § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG, nach dem bei einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand eine andere als die begehrte

⁵⁰⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 13.

⁵⁰¹ EuGH, Urteil vom 09.09.1999 - C-217-97, NVwZ 1999, 1209, 1211, Rn. 33.

⁵⁰² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 12.

⁵⁰³ EuGH, Urteil vom 09.09.1999 - C-217-97, NVwZ 1999, 1209, 1211, Rn. 35 f.

⁵⁰⁴ S. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 17.

⁵⁰⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 14.

⁵⁰⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 5 Rn. 15; s. auch: Schmitz/Jastrow: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984, 989 f.

⁵⁰⁷ So: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 8.

Art des Informationszugangs durch die informationspflichtige Stelle gewählt werden kann, ist nicht einschlägig. Denn es geht nach § 5 Abs. 3 UIG im Hinblick auf die Möglichkeit der Aussonderung nicht um den Aufwand, sondern die rein technische Möglichkeit. Zudem gibt es mittlerweile moderne Verfahren, die eine Aussonderung mit weniger hohem Aufwand zulassen.

Insgesamt ist das Verhältnis zwischen Aussonderung (§ 5 Abs. 3 UIG) und Eröffnung einer anderen als der gewünschten Art des Informationszugangs (§ 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 UIG) nicht eindeutig geklärt. Die Aussonderung bezieht sich auf den Inhalt, während es bei § 3 Abs. 2 UIG um eine andere Art der Informationserteilung geht. Nach § 5 Abs. 3 UIG ist eine Aussonderung nur zulässig, wenn es um Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG geht, nicht dagegen in den Fällen des § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG (Ablehnung durch andere Form des Zugangs). Es ist denkbar, dass die Aussonderung und die andere Art des Zugangs miteinander gekoppelt werden. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn eine schriftliche Anfrage nicht wie nach § 5 Abs. 2 Satz 1 UIG schriftlich, sondern mündlich beantwortet wird, weil eine Aussonderung im schriftlichen Dokument nach § 5 Abs. 3 UIG nicht möglich ist. Dann liegt eine doppelte Ablehnung vor: zum einen nach den §§ 8 bzw. 9 UIG, zum anderen nach § 3 Abs. 2 i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG. Das BVerwG hat diesen Zusammenhang in einem Urteil von 2009 angedeutet:

„Die Kl. hat den Zugang zu den von ihr erbetenen Informationen in der Weise beantragt, dass ihr Ablichtungen der Zuteilungsbescheide zugesandt werden. Nach den tatsächlichen Feststellungen des OVG hat das Umweltbundesamt in den ablehnenden Bescheiden keine ausreichende Ermessensentscheidung darüber getroffen, ob die Kl. insbesondere auf die Veröffentlichungen im Internet verwiesen werden soll. Eine solche Ermessensentscheidung ist auch dann erforderlich, wenn Informationen nach § 10 UIG im Internet verbreitet werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob bezogen auf die Angaben, die nicht von einem Ablehnungsgrund gedeckt sind, die im Internet enthaltenen Angaben denselben Informationsgehalt aufweisen wie die von der Kl. begehrte Art des Informationszugangs. Jedenfalls an einer solchen Prüfung fehlt es bisher.“⁵⁰⁸

Auch wenn in der Rechtspraxis offenbar bislang kaum Probleme im Verhältnis zwischen Aussonderung und der Gewährung eines anderen als der gewünschten Art des Informationszugangs bekannt geworden sind, wäre zumindest eine gerichtliche, wenn nicht auch eine gesetzgeberische Klärung wünschenswert.

2.5.2.3 Schweigen als Ablehnung?

§ 5 UIG enthält keine Aussage darüber, welche Folgen es hat, wenn eine informationspflichtige Stelle auf einen Antrag nicht reagiert. Nach deutschem Recht ist insoweit eine Untätigkeitsklage möglich.⁵⁰⁹ Der EuGH hat allerdings 2005 in einer Vorabentscheidung nach Vorlage eines belgischen Gerichts entschieden, dass das Schweigen einer informationspflichtigen Stelle auf einen Informationsantrag als stillschweigende Ablehnungsentscheidung zu werten ist, mit der Folge, dass hiergegen vor den zuständigen Gerichten geklagt werden kann:

„Der in Art. 4 der Richtlinie 90/313/EWG genannte Bescheid, der von demjenigen, der das Informationssuchen eingereicht hat, auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg angefochten werden kann, ist die stillschweigende Ablehnungsentscheidung, die sich aus dem zweimonatigen Schweigen der für die Entscheidung über den Antrag zuständigen Behörde ergibt.“⁵¹⁰

Dass das Schweigen notwendigerweise keine Begründung enthält, wurde nicht als Hinderungsgrund angesehen:

⁵⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 194, Rn. 66.

⁵⁰⁹ Dazu oben unter 2.3.4.2.1.

⁵¹⁰ EuGH, Urteil vom 21.04.2005 - C-186/04, NVwZ 2005, 792, Leitsatz 2.

„31. Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die **Fiktion, wonach das Schweigen der Verwaltung als stillschweigende Ablehnungsentscheidung gilt, als solche nicht schon deshalb für unvereinbar mit den Anforderungen der Richtlinie 90/313/EWG gehalten werden kann**, weil eine stillschweigende Ablehnungsentscheidung per definitionem keine Begründung enthält [...].

32. Der Gerichtshof hat aber auch die Ansicht vertreten, dass **bei einer stillschweigenden Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt die Gründe für diese Ablehnung innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des ursprünglichen Antrags mitzuteilen sind**, auch wenn dies nach dem Zeitpunkt der stillschweigenden Ablehnung geschieht, da diese Mitteilung in diesem Fall als „Antwort“ i.S. von Art. 3 Absatz IV der Richtlinie 90/313/EWG anzusehen ist [...].

33. Nur eine solche Auslegung des Art. 3 Absatz IV der Richtlinie 90/313/EWG erlaubt es, dieser Bestimmung, nach deren Wortlaut die Behörde verpflichtet ist, **jede Entscheidung über die Ablehnung eines Informationsersuchens zu begründen**, praktische Wirksamkeit zu sichern.

34. Anders als die nationale Regelung, die Gegenstand des Urteils Kommission/Frankreich war und nach der ein einmonatiges Schweigen der Behörde auf das Informationsersuchen als stillschweigende Entscheidung über die Ablehnung dieses Ersuchens galt, bestimmt die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Regelung, dass nach einem Schweigen von zwei Monaten nach der Einreichung des Ersuchens eine stillschweigende Ablehnungsentscheidung vorliegt.“⁵¹¹

Der EuGH stützt die Entscheidung auf Art. 3 Abs. 4 letzter Satz UIRL:

„Die Gründe, aus denen es abgelehnt wird, die Informationen auszugsweise oder vollständig in der gewünschten Form oder dem gewünschten Format zugänglich zu machen, sind dem Antragsteller innerhalb der in Absatz 2 Buchstabe a) genannten Frist mitzuteilen.“

Die Argumentation geht demnach dahin, dass zwar die belgische Regelung der Fiktion einer ablehnenden Entscheidung bei Stillschweigen der informationspflichtigen Stelle nicht richtlinienwidrig sei. Allerdings sei mangels Begründung ein Verstoß gegen die UIRL anzunehmen.⁵¹²

Das UIG sieht eine solche Ablehnungsfiktion bei Untätigkeit nicht vor. Diese ist auch nicht erforderlich.⁵¹³ Mit dem Instrument der Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO besteht eine spezielle Rechtsschutzmöglichkeit für einen solchen Fall. Hiermit werden die Anforderungen des Art. 6 UIRL (Zugang zu den Gerichten) erfüllt.⁵¹⁴

2.5.2.4 Frist zur Ablehnung

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG muss der Antragsteller innerhalb der Fristen des § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG über die Ablehnung unterrichtet werden. Im Regelfall beträgt diese Frist einen Monat, in komplexen Fällen zwei Monate.⁵¹⁵ Zu beachten ist insoweit auch § 4 Abs. 5 UIG. Bei Anberaumung der Zwei-Monatsfrist sind danach auch die Gründe für die Geltung der längeren Frist mitzuteilen – dies gilt auch für die Ablehnung des Informationsantrags.⁵¹⁶

Nicht geregelt ist der Fall einer verspäteten Ablehnung. Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, gibt es nach dem UIG in diesem Fall keine Ablehnungsfiktion. Aufgrund der Verfristung besteht aber auch

⁵¹¹ EuGH, Urteil vom 21.04.2005 - C-186/04, NVwZ 2005, 792, 794, Rn. 31 - 36.

⁵¹² Vgl. Hamer, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 21.04.2005, EurUP 2005, 143.

⁵¹³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 21.

⁵¹⁴ Vgl. auch unten unter 2.6.

⁵¹⁵ S. oben unter 2.3.4.

⁵¹⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 20.

keine unmittelbare Sanktion.⁵¹⁷ Das UIG sieht diesen Fall schlichtweg nicht vor. Insoweit gilt wie oben beschrieben, dass Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO erhoben werden kann.

2.5.2.5 Rechtsbehelfsbelehrung

§ 5 Abs. 4 UIG verlangt bei jeder ablehnenden Entscheidung eine Rechtsbehelfsbelehrung über die Rechtsschutzmöglichkeiten, die Stelle, bei der der Rechtsbehelf einzureichen ist, und die Rechtsschutzfrist. Damit besteht nach dem UIG eine Pflicht zur Beifügung einer Rechtsbehelfsbelehrung.⁵¹⁸

Jedoch besteht eine solche Pflicht bei schriftlichen und elektronischen Verwaltungsakten nach § 37 Abs. 6 VwVfG auch allgemein (vorher nach dem 2013 aufgehobenen § 59 VwGO nur für Bundesbehörden), so dass sich für informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG auch insoweit eine Belehrungspflicht ergibt. Nicht vorgeschrieben ist in § 37 Abs. 6 VwVfG dagegen eine Belehrungspflicht bei mündlichen Verwaltungsakten.⁵¹⁹ Da § 5 Abs. 4 UIG auch hier bei mündlichen Ablehnungsbescheiden eine Rechtsbehelfsbelehrung vorschreibt, geht das UIG über die allgemeinen Regeln des VwVfG hinaus.

Die eigentlichen Rechtsschutzmöglichkeiten sind dann in § 6 UIG geregelt. Soweit es um Ablehnungsbescheide von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG geht, knüpft die Rechtsbehelfsbelehrung an die allgemein für Behörden geltenden Regeln an und ist daher unproblematisch.

Ungewöhnlich ist dagegen die Rechtsbehelfsbelehrung bei ablehnenden Bescheiden von informationspflichtigen privaten Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Hier ist kein Widerspruchsverfahren vorgesehen, sondern nach § 6 Abs. 3 UIG ein Überprüfungsverfahren sui generis. Dies ist nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG keine Bedingung für ein verwaltungsgerichtliches Klageverfahren. Da dieses Verfahren aber auch als Rechtsschutzmöglichkeit zu werten ist, muss sich die Belehrung auch darauf erstrecken.⁵²⁰

Genauso ist auf die Möglichkeit der Klageerhebung beim in der Belehrung genau zu bezeichnenden Verwaltungsgericht hinzuweisen. Es handelt sich bei dem ablehnenden Bescheid einer privaten informationspflichtigen Stelle nicht um einen Verwaltungsakt,⁵²¹ so dass hiergegen keine Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage nach den §§ 68 ff. VwGO zulässig ist. Richtige Klageart ist hier die allgemeine Leistungsklage.⁵²² In der Belehrung muss aber die genaue Klageart nicht bezeichnet werden, so dass es ausreicht, wenn allgemein die Möglichkeit der Klageerhebung erwähnt wird.

§ 5 Abs. 4 UIG bezeichnet als notwendigen Inhalt der Belehrung auch eine Information über die Rechtsschutzfrist. Insofern geht die Regelung jedoch fehl, weil für die allgemeine Leistungsklage keine Frist vorgeschrieben ist. Diskutiert wurde insoweit eine analoge Anwendung der Monatsfrist nach § 74 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 VwGO. Zu Recht wurde dies aber abgelehnt, weil der Antragsteller hierdurch benachteiligt würde. Weiter gibt es keine schließungsbedürftige Regelungslücke, weil eine Klagefrist keine Voraussetzung für die Durchsetzung eines Informationsanspruchs ist.⁵²³

⁵¹⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 21.

⁵¹⁸ Vgl. Kimmel, in: BeckOK VwGO, 44. Ed. 01.01.2018, VwGO § 58 Rn. 4.

⁵¹⁹ Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, 38. Ed. 01.01.2018, VwVfG § 37 Rn. 66.

⁵²⁰ So im Ergebnis auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 30.

⁵²¹ S. oben unter 2.4.

⁵²² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 29; s. auch unten unter 2.6.

⁵²³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 5 Rn. 31.

2.6 Rechtsschutz (§ 6 UIG)

2.6.1 Beschreibung der Norm

§ 6 UIG regelt den Rechtsschutz bei Streitigkeiten über den Informationszugang und setzt insbesondere Art. 6 UIRL in nationales Recht um, wonach der Zugang zu den Gerichten geregelt wird. Art. 6 Abs. 1 UIRL betrifft den Zugang zu einem Vorverfahren vor der Anrufung eines Gerichts:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Antragsteller, der der Ansicht ist, sein Antrag auf Zugang zu Informationen sei von einer Behörde nicht beachtet, fälschlicherweise (ganz oder teilweise) abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit den Artikeln 3, 4 oder 5 bearbeitet worden, Zugang zu einem Verfahren hat, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde von dieser oder einer anderen Behörde geprüft oder von einer auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle auf dem Verwaltungsweg überprüft werden können. Dieses Verfahren muss zügig verlaufen und darf keine oder nur geringe Kosten verursachen.“

Art. 6 Abs. 2 UIRL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein gerichtliches oder gerichtsähnliches Überprüfungsverfahren gewährleisten:

„Ferner stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Antragsteller neben dem Überprüfungsverfahren nach Absatz 1 auch Zugang zu einem Überprüfungsverfahren, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der Behörde überprüft werden können, und zwar vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat, deren Entscheidungen endgültig sein können. Die Mitgliedstaaten können des Weiteren vorsehen, dass Dritte, die durch die Offenlegung von Informationen belastet werden, ebenfalls Rechtsbehelfe einlegen können.“

Nach Art. 6 Abs. 3 UIRL sind die von dem Gericht oder einer vergleichbaren Institution getroffenen Entscheidungen verbindlich, und es wird eine Pflicht zur schriftlichen Begründung vorgesehen:

„Nach Absatz 2 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Die Entscheidung ist schriftlich zu begründen, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Artikel abgelehnt wird.“

Art. 6 UIRL trifft keine Unterscheidung zwischen dem Rechtsschutz gegen Stellen der öffentlichen Verwaltung und dem gegen private informationspflichtige Stellen. Grund hierfür ist, dass die UIRL in Art. 2 Nr. 2 von einem weiteren Behördenbegriff ausgeht, der anders als nach dem deutschen Verständnis auch die privaten Stellen umfasst.⁵²⁴

In der Aarhus-Konvention bestimmt Art. 9 Abs. 1 Satz 1 den Zugang zu Gerichten und vergleichbaren Stellen bei Verletzungen des Informationsanspruchs nach Art. 4 Abs. 1 der Konvention:

„Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, daß jede Person, die der Ansicht ist, daß ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.“

Art. 9 Abs. 1 Satz 2 der Aarhus-Konvention sieht ebenfalls ein Art. 6 Abs. 2 UIRL entsprechendes behördliches Überprüfungsverfahren vor:

„Für den Fall, daß eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, daß die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien

⁵²⁴ Dazu oben unter 2.2.2.1.1.

oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.“

Fast wörtlich mit Art. 6 Abs. 3 UIRL übereinstimmend sind die Verfahrensregelungen in Art. 9 Abs. 1 Satz 3 Aarhus-Konvention:

„Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.“

Wegen des deutschen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, insbesondere wegen des in den §§ 68 ff. VwGO normierten Widerspruchsverfahrens, ist die Umsetzung dieser Vorgaben in das nationale Recht komplexer als die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der UIRL.⁵²⁵ § 6 Abs. 1 UIG bestimmt:

„Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.“

Diese „(aufdrängende) Rechtswegzuweisung“⁵²⁶ ist abschließend und gilt generell.⁵²⁷ Sie ist für Verfahren gegen Behörden ohne Bedeutung, enthält aber einen eigenen Regelungsgehalt für Streitigkeiten mit privaten informationspflichtigen Stellen.⁵²⁸ Hierdurch wird eine Aufspaltung des Rechtsschutzes auf den Zivil- und den Verwaltungsrechtsweg verhindert.⁵²⁹ Die Zuweisung bezieht sich auch auf Drittschutzverfahren.⁵³⁰

Gegen die Ablehnung eines Informationsantrags durch eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist richtige Klageart die Verpflichtungsklage. Wie oben bereits behandelt, stellt die begehrte Übermittlung der Informationen in diesen Fällen einen Realakt und keinen Verwaltungsakt dar.⁵³¹ Die Entscheidung über die Ablehnung ist dagegen als Verwaltungsakt einzuordnen.⁵³² Soweit die Ablehnung durch eine private informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgesprochen wurde, ist mangels Verwaltungsaktqualität der Entscheidung richtige Klageart die allgemeine Leistungsklage.⁵³³

Einstweiliger Rechtsschutz ist wegen der dadurch regelmäßig bewirkten Vorwegnahme der Hauptsache problematisch.

Näheres zum einstweiligen Rechtsschutz findet sich unten unter 2.6.2.1.3.

Besondere Fragen werfen auch das Verfahren in Drittbeteiligungsfällen sowie das zum Teil erforderliche In-Camera-Verfahren auf.

Näheres zum Verfahren in Drittbeteiligungsfällen findet sich unten unter 2.6.2.5.

Abweichend von § 68 VwGO ist nach § 6 Abs. 2 UIG gegen Entscheidungen informationspflichtiger Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 VwGO immer ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, auch dann

⁵²⁵ Vgl. dazu: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drs. 15/4243 vom 22.11.2004, S. 18; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 2.

⁵²⁶ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 6, Rn. 1.

⁵²⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 3.

⁵²⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 3.

⁵²⁹ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89.

⁵³⁰ Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 19.

⁵³¹ S. auch: VG Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 - 10 S 2702/06, BeckRS 2009, 35967.

⁵³² S. oben unter 2.5.2.1.

⁵³³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 5.

wenn die Ablehnung durch eine oberste Bundesbehörde, insbesondere ein Bundesministerium, erteilt wurde:

„Gegen die Entscheidung durch eine Stelle der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 ist ein Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 bis 73 der Verwaltungsgerichtsordnung auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen worden ist.“

Die Widerspruchsfrist beträgt gemäß § 70 Abs. 1 VwGO einen Monat nach Bekanntgabe. Nach § 58 Abs. 2 VwGO gilt eine Jahresfrist, wenn die (gemäß § 5 Abs. 4 UIG obligatorische) Rechtsbehelfsbelehrung unterblieben oder unrichtig ist. Eine Frist für die Bescheidung des Widerspruchs ist im UIG nicht geregelt

Näheres zur Frist für die Bescheidung des Widerspruchs findet sich unten unter 2.6.2.2.

Die Absätze 3 – 5 des § 6 UIG sehen spezielle Regelungen für das Vorgehen gegen Ablehnungen von Informationsanträgen privater informationspflichtiger Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG vor. § 6 Abs. 3 und 4 UIG normieren ein nicht zwingendes, fakultatives Überprüfungsverfahren.⁵³⁴ Dabei bestimmt § 6 Abs. 3 UIG die grundlegende Möglichkeit eines solchen Verfahrens anstelle eines Widerspruchsverfahrens:

„Ist die antragstellende Person der Auffassung, dass eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 2 den Antrag nicht vollständig erfüllt hat, kann sie die Entscheidung der informationspflichtigen Stelle nach Absatz 4 überprüfen lassen. Die Überprüfung ist nicht Voraussetzung für die Erhebung der Klage nach Absatz 1. Eine Klage gegen die zuständige Stelle nach § 13 Absatz 1 ist ausgeschlossen.“

Das Überprüfungsverfahren ersetzt bei privaten informationspflichtigen Stellen das Widerspruchsverfahren. Es ist aber nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG anders als letzteres nicht obligatorisch für die Erhebung der Klage vor dem Verwaltungsgericht. Damit kann nach Wahl des Antragstellers auch ohne eine vorherige Überprüfung unmittelbar vor dem Verwaltungsgericht geklagt werden. Nicht eindeutig geregelt ist, ob das Überprüfungsverfahren bei der privaten Stelle neben einer Klage durchgeführt werden kann.

Näheres zum Überprüfungsverfahren bei der privaten Stelle findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.6.2.4.

Mit dem Ausschluss der Klage gegen die nach § 13 Abs. 1 UIG für die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes durch die privaten informationspflichtigen Stellen wird dem Antragsteller die Möglichkeit genommen, auf dem Umweg über die Aufsicht die Zugänglichmachung der Information zu erzwingen.

Näheres zur Aufsicht findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.6.2.6.

§ 6 Abs. 4 UIG enthält Verfahrens- und Formvorschriften für das Überprüfungsverfahren der privaten Stelle:

„Der Anspruch auf nochmalige Prüfung ist gegenüber der informationspflichtigen Stelle im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 2 innerhalb eines Monats, nachdem diese Stelle mitgeteilt hat, dass der Anspruch nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann, schriftlich geltend zu machen. Die informationspflichtige Stelle hat der antragstellenden Person das Ergebnis ihrer nochmaligen Prüfung innerhalb eines Monats zu übermitteln.“

Die Frist für die Geltendmachung des Überprüfungsanspruchs beträgt wie die Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 VwGO einen Monat. Anders als beim Widerspruchsverfahren ist nach § 6 Abs. 4 Satz 2 UIG allerdings für die Bearbeitung durch die private Stelle ebenfalls eine Frist von einem Monat vorgesehen. Eine Rechtsbehelfsbelehrung, wie sie beim Widerspruchsbescheid nach § 73 Abs. 3 VwGO zu erfolgen hat, erübrigt sich hier, weil das Überprüfungsverfahren nicht Voraussetzung für die Klageerhebung ist. Dies bedeutet aber nicht, dass das Verwaltungsgericht im Falle einer Klage daran gehindert

⁵³⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 19.

wäre, das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens zu berücksichtigen. Sanktionen bei Nichteinhaltung dieser Bearbeitungsfrist sind nicht vorgesehen und wegen der ohnehin gegebenen Möglichkeit der Klageerhebung auch nicht erforderlich.⁵³⁵

Nach § 6 Abs. 5 UIG wird den Ländern freigestellt, ob sie nach dem Muster von § 6 Abs. 1 UIG auch für Klagen gegen private Stellen den Verwaltungsrechtsweg eröffnen wollen:

„Durch Landesgesetz kann für Streitigkeiten um Ansprüche gegen private informationspflichtige Stellen auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen der Verwaltungsrechtsweg vorgesehen werden.“

Diese Regelung war notwendig, weil die Zuweisung des Rechtswegs vorrangig in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers liegt.⁵³⁶ Für die Klagen gegen private informationspflichtige Stellen haben alle Länder entsprechende Zuweisungen an die Verwaltungsgerichte normiert.⁵³⁷

Damit sind sechs verschiedene Rechtsschutzmöglichkeiten denkbar. Zum einen kann sich der Rechtsschutz auf die Durchsetzung des Zugangsanspruchs richten. Dann kann sich

- ▶ der Antragsteller gegen eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörde),
- ▶ der Antragsteller gegen einen privaten Informationsverpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG oder
- ▶ die Aufsichtsbehörde gegen einen privaten Informationsverpflichteten (Durchsetzung der Aufsicht nach § 13)

wenden.

Der Rechtsschutz kann auch auf die Verhinderung des Zugangs gerichtet sein. Dann kann sich

- ▶ ein betroffener Dritter gegen eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörde),
- ▶ ein betroffener Dritter gegen einen privaten Informationsverpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG (in diesem Fall streiten sich zwei Personen des Privatrechts vor dem Verwaltungsgericht) oder
- ▶ ein privater Informationsverpflichteter nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG gegen eine Verfügung der Aufsichtsbehörde (§ 13 UIG), mit der eine Verpflichtung zur Herausgabe von Informationen an einen Antragsteller ausgesprochen wird,

wenden. Eine Klage des Antragstellers gegen die Aufsichtsbehörde nach § 13 Abs. 1 UIG ist dagegen gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 UIG ausgeschlossen.

2.6.2 Rechtsfragen

2.6.2.1 Drittschutz

2.6.2.1.1 Ausgangslage

Insbesondere in Verfahren, bei denen die Erteilung von Umweltinformationen in § 9 UIG bezeichnete Ausnahmetatbestände berühren können, stellen sich häufig Fragen im Hinblick auf den Rechtsschutz der Drittbetroffenen. Die Grundkonstellation besteht in einem Dreiecksverhältnis: ein Antragsteller

⁵³⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 13.

⁵³⁶ Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 33.

⁵³⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 25.

begehrt die Herausgabe bestimmter Informationen von einer informationspflichtigen Stelle. Diese hat die Daten vorher von einem Dritten, z. B. einem Industrieunternehmen, erhalten. Letzteres setzt sich gegen die Herausgabe zur Wehr, weil hierdurch nach dessen Auffassung private Belange im Sinne des § 9 Abs. 1 UIG wie der Schutz personenbezogener Daten, Urheberrechte oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse berührt würden. § 9 Abs. 1 und 2 UIG sehen für derartige Fälle materiell- und vor allem verfahrensrechtliche Regelungen wie etwa eine Pflicht zur Anhörung des Dritten vor.

Näheres zur Anhörung des Dritten findet sich unten unter 2.10.2.7.

Für den Dritten kann die erforderliche Sichtung und ggf. Kennzeichnung der jeweiligen Unterlagen sowie die Teilnahme am Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu erheblichem Aufwand führen, insbesondere in Fällen von Massenansprüchen, in denen eine Vielzahl von Daten begehrt wird.⁵³⁸

§ 6 UIG enthält zum Rechtsschutz Drittbetroffener dagegen keine expliziten Aussagen.⁵³⁹ Nach § 6 Abs. 1 UIG sind auch insoweit ausschließlich die Verwaltungsgerichte zuständig, und nach § 6 Abs. 2 UIG ist auch in Drittbeteiligungsfällen, soweit eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG Antragsgegner ist, ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.⁵⁴⁰ Ansonsten ist aber eine Reihe von Fragen nicht eindeutig geklärt.

2.6.2.1.2 Erneute Anhörung vor Herausgabe

So ist im UIG nicht geregelt, wie zu verfahren ist, wenn die informationspflichtige Stelle entschieden hat, die Information nach dessen Anhörung gemäß § 9 Abs. 1 UIG gegen den Willen des Dritten herauszugeben. Insoweit wird aus dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG gefordert, dass nicht nur vor der Entscheidung über die Informationserteilung, sondern auch danach, bevor die Daten tatsächlich an den Antragsteller übermittelt werden sollen, eine Anhörung des Dritten erfolgt. Dem Dritten soll dadurch die Möglichkeit gegeben werden, über einen Drittwiderspruch nach § 6 Abs. 2 UIG, bzw., im Falle von privaten informationspflichtigen Stellen, über ein Überprüfungsverfahren nach § 6 Abs. 3 UIG und/oder eine Klage gegen die beabsichtigte Herausgabe vorzugehen.⁵⁴¹ Ggf. kann von dem Dritten dann auch einstweiliger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 1 VwGO (bei Verwaltungsakten) bzw. nach § 123 VwGO (bei privaten informationspflichtigen Stelle als Antragsgegner) beantragt werden. Die Übermittlung darf nach dieser Auffassung erst nach Abschluss dieser (erneuten) Anhörung erfolgen. Statt einer erneuten Anhörung wird aber auch erwogen, dem Dritten vor der Herausgabe der Daten ausreichend Zeit einzuräumen, um vorläufigen Rechtsschutz nachzusuchen.⁵⁴²

2.6.2.1.3 Einstweiliger Rechtsschutz in Drittbeteiligungsfällen

Anders als bei Klagen des Antragstellers auf Erteilung einer Information ist die richtige Klageart in Drittbeteiligungsfällen die auf die Kassation des Verwaltungsakts gerichtete Anfechtungsklage, sofern es sich um Klagen gegen eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG handelt.⁵⁴³ Für den einstweiligen Rechtsschutz gelten dann die Regeln der §§ 80 ff. VwGO.

So kann der Begünstigte (der Antragsteller nach § 3 Abs. 1 UIG) einen Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts (hier: Übermittlung der Information) stellen, um hierdurch

⁵³⁸ Dazu: Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337.

⁵³⁹ Fluck, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406, 1412; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 16.

⁵⁴⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 16.

⁵⁴¹ Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 27; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 17.

⁵⁴² Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 17.

⁵⁴³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 18.

entgegen der Stellungnahme des Dritten an die begehrten Daten zu gelangen. Dies hat das VG Schleswig in einer Entscheidung betr. Akteneinsicht in Vorgänge über das Kernkraftwerk Brunsbüttel ausgeführt:

*„Rechtsgrundlage für die vom Antragsteller begehrte Vollzugsanordnung ist § 80 a Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Danach kann die Behörde auf Antrag des Begünstigten nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 die **sofortige Vollziehung anordnen**, wenn ein Dritter gegen den an einen anderen gerichteten, diesen begünstigenden Verwaltungsakt einen Rechtsbehelf einlegt. Als besonderes Vollzugsinteresse steht in einem solchen Dreiecksverhältnis nicht, wie es bei belastenden Verwaltungsakten im zweiseitigen Verhältnis zwischen betroffenen Bürgern und Verwaltung der Fall ist, das besondere öffentliche Interesse am Vollzug des Verwaltungsaktes im Vordergrund, vielmehr ist - wie sich schon aus dem Wortlaut des § 80 Abs. 2 Nr. 4 (2. Alternative) VwGO entnehmen lässt - auf das „überwiegende Interesse eines Beteiligten“ abzustellen. Der in Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Schutz des Einzelnen gegenüber dem Staat tritt im vorliegenden Dreiecksverhältnis zurück. Die Entscheidung über die Vollzugsanordnung hat eher schiedsrichterlichen Charakter im Verhältnis zwischen den von der streitigen Regelung Betroffenen. Dem entspricht es, ein überwiegendes Interesse eines Beteiligten im Sinne von § 80 Abs. 2 Nr. 4 (2. Alternative) VwGO dann zu bejahen, wenn der von dem belasteten Beteiligten eingelegte Rechtsbehelf mit erheblicher Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird und eine Fortdauer der grundsätzlich aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs dem begünstigten Beteiligten gegenüber unbillig wäre [...]. Kann bei summarischer Überprüfung nicht festgestellt werden, dass der von dem belasteten Beteiligten eingelegte Rechtsbehelf mit erheblicher Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben wird, ergeht die gerichtliche Entscheidung auf der Grundlage einer umfassenden Interessenabwägung. Dabei sind die Nachteile für den Antragsteller, die eintreten, wenn die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes versagt würde, zu vergleichen mit den Nachteilen, die für die Beigeladene entstünden, wenn der Sofortvollzug angeordnet würde, die Anfechtungsklage in der Hauptsache aber Erfolg hätte.“⁵⁴⁴*

In diesem Fall fiel die Interessenabwägung zugunsten des beigeladenen Kernkraftwerksbetreibers aus, unter anderem weil nicht klar gewesen sei, ob es für den Informationsantrag eine Rechtsgrundlage gegeben habe. Mangels Anwendbarkeit des UIG des Bundes und des zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht vorhandenen schleswig-holsteinischen IFG sei es auf die noch ungeklärte Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der UIRL angekommen.⁵⁴⁵

Wenn, anders als im geschilderten Fall bzgl. des Kernkraftwerks Brunsbüttel geschehen, das Gericht sich im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zugunsten des die Information begehrenden Antragstellers entscheidet, muss bei der Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO bedacht werden, dass die Entscheidung nicht mehr rückgängig zu machen ist. Die beantragte Information würde dann erteilt. Das bedeutet, dass nicht nur eine summarische Prüfung der Hauptsache stattfinden darf, sondern die Interessen des Dritten wegen des Gebots des effektiven Rechtsschutzes besondere Beachtung finden müssen. Dies hat das OVG Münster in einem die Einfuhr von gentechnisch verändertem Mais betreffenden Verfahren 2005 entschieden:

„Das Beschwerdevorbringen stellt den angefochtenen Beschluss des VG im Ergebnis nicht in Frage. Der Senat beschränkt sich insoweit nicht auf eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache. Gemäß Artikel 19 Absatz 4 GG sind die Gerichte gehalten, die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes jedenfalls dann auf eine eingehende Prüfung der Sach- und Rechtslage zu stützen, wenn diese Versagung zu schweren und unzumutbaren, anders nicht abwendbaren Nachteilen führt, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden können [...]. Die Voraussetzungen sind hier gegeben, weil sich die durch die sofortige Vollziehung des Bescheides entstehenden Folgen nach einem etwaigen Klageverfahren nicht rück-

⁵⁴⁴ Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 13. 02. 2007 – 12 B 85/06, juris, Rn. 29.

⁵⁴⁵ Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 13. 02. 2007 – 12 B 85/06, juris, Rn. 30 ff.

gänglich machen lassen. Ausgehend von diesen Grundsätzen hat der Senat keinen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des streitbefangenen Bescheides, durch den die Antragsgegnerin entschieden hat, die Studie nach § 17a GenTG nicht als vertraulich zu behandeln.“⁵⁴⁶

Das Gericht kam hier anders als der vorher behandelte Beschluss des VG Schleswig im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zu dem Ergebnis, dass die Informationen herauszugeben seien. Allerdings war die Rechtslage wegen des § 17a GenTG, der den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erheblich einschränkt, auch eine andere.⁵⁴⁷ Hier war nach Auffassung des Gerichts eindeutig der Informationsanspruch gegeben, weil Ausschlussgründe nicht in Frage kamen.

Bei informationspflichtigen privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG fehlt für den Fall, dass ein Dritter gegen eine Herausgabe der Information durch die Stelle vorgehen möchte, eine Regelung wie in § 6 Abs. 3 UIG über ein Überprüfungsverfahren. Ein Widerspruchsverfahren kommt hier ohnehin nicht in Betracht, da keine Behörde handelt.⁵⁴⁸ Dies bedeutet, dass hier nur Rechtsschutz durch eine Leistungsklage in Form einer Unterlassungsklage beim Verwaltungsgericht möglich ist.⁵⁴⁹ Das Fehlen eines Überprüfungsverfahrens vor Anrufung des Gerichts verstößt nicht gegen Art. 6 Abs. 1 UIRL, weil danach eine solche Rechtsschutzmöglichkeit ausdrücklich nur für den Fall verlangt wird, dass einem Antragsteller die begehrten Informationen verweigert werden, nicht aber für den Dritten.

Ein prozessuales Problem stellt sich, wenn die informationspflichtige private Stelle entgegen der vom Dritten erhobenen Unterlassungsklage die Information an den Antragsteller herausgeben möchte. Will der Dritte dies verhindern, ist er mangels aufschiebender Wirkung der Klage gezwungen, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu stellen.⁵⁵⁰

Es bleibt die Erkenntnis, dass die Informationserteilung an den Antragsteller im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes wegen der bei einer ihn begünstigenden Entscheidung regelmäßig erfolgenden Vorwegnahme der Hauptsache in der Praxis die Ausnahme bleibt. Das UIG macht insoweit keine spezifischen Vorgaben. Jedoch muss bei der Interessenabwägung im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes berücksichtigt werden, dass der Antragsteller nicht als Vertreter eigener Interessen, sondern als Repräsentant des Interesses der Öffentlichkeit an der Übermittlung der Informationen auftritt.⁵⁵¹ Dieses öffentliche Interesse muss gegen die privaten Belange gemäß § 9 UIG bzw. die öffentlichen Belange gemäß § 8 UIG abgewogen werden.

2.6.2.1.4 Drittschützender Charakter von Normen des UIG

Für den Rechtsschutz ist in der Zulässigkeitsstation die Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis des Betroffenen von essentieller Bedeutung. Für den Fall der Ablehnung eines Informationsantrags ist die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO von vornherein gegeben, da dieser Adressat eines belastenden Verwaltungsakts ist. Für den Dritten dagegen kommt es darauf an, ob dieser sich auf eine drittschützende Norm berufen kann. Allgemein wird den Ausnahmetatbeständen des § 9 UIG ein solcher drittschützender Charakter zugesprochen. Dies hat das VG Hamburg 2004 grundsätzlich anerkannt:

„Die Beklagte macht zwar geltend, dass die Klage deswegen teilweise unzulässig sei, weil sich die Klägerin zur Begründung auf Normen, insbesondere §§ 3 Abs. 2, 5 Abs. 1, 7 Abs. 2 und Abs. 3, 9 Abs. 1 Satz 1 UIG

⁵⁴⁶ OVG Münster, Beschluss vom 20.06.2005 - 8 B 940/05, ZUR 2005, 420.

⁵⁴⁷ Dazu Anmerkung von: Neubert/Wollenteit/Gebauer, ZUR 2005, 424.

⁵⁴⁸ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 21.

⁵⁴⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 21; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 59.

⁵⁵⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 22; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 60.

⁵⁵¹ Vgl. oben unter 2.3.1.2.3.

*stützt, die ihrer Ansicht nach keine drittschützende Wirkung entfalten. Damit kann die Beklagte nicht gehört werde. Zur Begründung der Klagebefugnis reicht es aus, dass die Klägerin die mögliche Verletzung einer Vorschrift geltend machen kann, die ihrem Schutz dient. Da die Bestimmung des § 8 UIG dem Schutz privater Belange dient und **ohne Zweifel drittschützende Wirkung entfaltet** [...], ist es unerheblich, ob darüber hinaus auch den Vorschriften der §§ 3 Abs. 2, 5 Abs. 1, 7 Abs. 2 und Abs. 3, 9 Abs. 1 Satz 1 UIG drittschützende Wirkung zukommt.*⁵⁵²

Unklar ist, ob Drittschutz auch durch § 9 Abs. 2 UIG zu gewähren ist. Hiernach dürfen von privaten Dritten ohne rechtliche Verpflichtung an eine informationspflichtige Stelle übermittelte Umweltinformationen grundsätzlich nur mit Einwilligung des Dritten dem Antragsteller zugänglich gemacht werden. Nach einer Auffassung wird insoweit ein Drittschutz im Hinblick auf den Schutzzweck der Norm, den Schutz der Informationsquellen der Behörden, verneint.⁵⁵³ Nach anderer Ansicht diene die Bestimmung aber auch dem Schutz der Interessen privater Dritter.⁵⁵⁴ Diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der Gesetzesbegründung zum UIG 2004:

*„Er dient dem Schutz der Interessen privater Dritter, die Umweltinformationen an eine informationspflichtige Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet gewesen zu sein oder hierzu rechtlich verpflichtet werden zu können und entspricht insoweit im Hinblick auf das Schutzgut § 7 Abs. 4 UIG a. F.“*⁵⁵⁵

Daher ist auch insoweit ein Drittschutz anzunehmen.

Anders sieht dies im Hinblick auf die dem Schutz öffentlicher Interessen dienenden Ausnahmetatbestände des § 8 UIG aus. Hier wird ein drittschützender Charakter weitgehend abgelehnt.⁵⁵⁶

Für § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG, der den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren als Grund für die Ablehnung eines Informationsantrags anführt, muss dagegen ein drittschützender Charakter angenommen werden.⁵⁵⁷ Zwar hatte das VG Hamburg dies für das UIG a. F. noch anders gesehen:

*„Im Übrigen würde ein Verstoß gegen § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ebenso wenig zur Begründetheit der Anfechtungsklage führen wie ein Verstoß gegen §§ 9 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 2 UIG. Auch die Bestimmung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG entfaltet **keine drittschützende Wirkung**, da sie Ausnahmetatbestände normiert, die alleine dem Schutz öffentlicher Belange dienen [...].“*⁵⁵⁸

Jedoch ist mit der jetzigen Fassung dieses Ausnahmetatbestands deutlich gemacht worden, dass die Gewährleistung eines fairen Gerichtsverfahrens auch und gerade dem Schutz des einzelnen Bürgers dient.⁵⁵⁹

Dass die Verfahrensregelungen der §§ 4 und 5 UIG keinen Drittschutz gewähren, liegt in deren Zweck begründet, das Prozedere der Informationserteilung bzw. -ablehnung klarzustellen, zu beschleunigen und zu erleichtern. Für den Dritten sind insoweit keine Schutzzwecke ersichtlich. Auch die nach § 4

⁵⁵² VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004 – 7 VG 1422/2003, juris, Rn. 50 (§ 8 UIG a. F. entsprach im Wesentlichen dem § 9 UIG jetziger Fassung); s. auch: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 131; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 50.

⁵⁵³ So von: Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 54, zum vergleichbaren § 7 Abs. 4 UIG a.F.

⁵⁵⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 19.

⁵⁵⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 20.

⁵⁵⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 19a; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 51.

⁵⁵⁷ So ausdrücklich: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 19a; Ziekow/Debus, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 51; s. aber: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 148.

⁵⁵⁸ VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004 – 7 VG 1422/2003, juris, Rn. 71.

⁵⁵⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 19a, mit Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, z. B.: BVerfG, Urteil vom 13.11.1979 – 1 BvR 1022/78, BVerfGE 52, 380, 389.

Abs. 2 Satz 1 UIG geforderte Bestimmtheit des Antrags dient dem Zweck der Verfahrenserleichterung, nicht dem Schutz von Drittbetroffenen.⁵⁶⁰ Dies hat das VG Hamburg 2004 herausgestellt:

*„Die Bestimmung des § 5 Abs. 1 UIG dient alleine dem Zweck, spezifische Voraussetzungen für Form und Verfahren der Informationserteilung zu schaffen, mit denen sowohl für den Antragsteller als auch für die Behörde Klarstellungen und Erleichterungen verbunden sind [...]. **Drittschützende Wirkung kommt ihr deshalb nicht zu [...].**“⁵⁶¹*

2.6.2.2 Frist zur Bescheidung des Widerspruchs

§ 6 Abs. 2 UIG sieht keine Frist für die informationspflichtige Stelle vor, innerhalb derer der Widerspruch zu bescheiden ist. Dies ist grundsätzlich zwar nicht erforderlich – auch in anderen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts werden für die Erteilung von Verwaltungsakten keine Fristen vorgegeben. Jedoch ist für private informationspflichtige Stellen im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 UIG eine Frist für die Übermittlung des Ergebnisses eine Frist von einem Monat einzuhalten. *Guckelberger* hat dies deutlich gemacht:

*„Wenig plausibel ist, dass für die Selbstüberprüfung der privaten informationspflichtigen Stellen eine einmonatige Entscheidungsfrist festgelegt wird, für das Widerspruchsverfahren vor den öffentlichen Stellen dagegen **kein Entscheidungszeitraum** vorgegeben wird.“⁵⁶²*

Daher wurde angedacht, die Frist von einem Monat für den Widerspruchsbescheid entsprechend anzuwenden.⁵⁶³ In der Tat ist kein Grund ersichtlich, warum die privaten informationspflichtigen Stellen insoweit schlechter gestellt werden sollten als Stellen der öffentlichen Verwaltung. Jedoch wird sich dies allenfalls als Richtschnur ohne unmittelbare Verbindlichkeit anwenden lassen. Hinzu kommt, dass die Fristversäumung auch im Falle des § 6 Abs. 4 Satz 2 UIG keine Sanktionsmöglichkeiten nach sich zieht.

2.6.2.3 Klagefrist für die allgemeine Leistungsklage

Während für die Verpflichtungsklage auf Erteilung der Information durch eine Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nach § 74 Abs. 2 VwGO eine Klagefrist von einem Monat gilt, ist die allgemeine Leistungsklage (bzw. die Unterlassungsklage) gegen Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen nach § 2 Abs., 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 UIG an keine Frist gebunden. Dies wird in der Literatur zu Recht kritisiert:

„Auch wenn gemäß § 6 Abs. 4 UIG der Antrag auf nochmalige Überprüfung der Ablehnungsentscheidung durch die private informationspflichtige Stelle innerhalb eines Monats zu stellen ist, kann bei ungenutztem Verstreichen dieser Frist nicht auf die Unzulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage geschlossen werden. Das Selbstüberprüfungsverfahren ist ein zusätzlicher Rechtsbehelf, der keine notwendige Voraussetzung für die Klageerhebung ist. Schon aus Gründen der Rechtsklarheit hätte der Gesetzgeber eine Befristung der Klage explizit normieren müssen. Ist ein längerer Zeitraum zwischen der Antragsablehnung und der Klage verstrichen, scheitert diese unter Umständen am Verwirkungseinwand.“⁵⁶⁴

2.6.2.4 Überprüfungsverfahren parallel zur Klage

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG ist die Überprüfung durch die private informationspflichtige Stelle keine Voraussetzung für die Klageerhebung. Dies bedeutet, dass ein Antragsteller nicht gehindert ist, Klage zu

⁵⁶⁰ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 20.

⁵⁶¹ VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004 – 7 VG 1422/2003, juris, Rn. 60.

⁵⁶² *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89.

⁵⁶³ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 18.

⁵⁶⁴ *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89.

erheben ohne das Ergebnis der Überprüfung abzuwarten. Er kann auch beide Rechtsmittel gleichzeitig einlegen. Damit können Überprüfungsverfahren und Klage parallel durchgeführt werden.⁵⁶⁵ Allerdings wird in so einem Fall in Frage gestellt, ob ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben sei. Daher wird vertreten, der Bürger müsse die Entscheidung der privaten informationspflichtigen Stelle erst einmal abwarten, bevor er Klage erhebt.⁵⁶⁶ Dies entspricht jedoch nicht dem Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG, der die Klageerhebung gerade nicht vom Ausgang des Überprüfungsverfahrens abhängig macht.

Beide Verfahren sind daher nicht voneinander abhängig. Wird aufgrund der Überprüfung die Information erteilt, erledigt sich die Klage mit der Folge, dass gemäß § 161 VwGO über die Kosten zu entscheiden ist. Die Entscheidung ergeht gemäß § 161 Abs. 2 VwGO nach billigem Ermessen, wobei regelmäßig die voraussichtlichen Erfolgsaussichten in der Hauptsache maßgeblich sind.⁵⁶⁷

Denkbar, wenn auch wohl in der Praxis noch nicht vorgekommen, ist ein Fall, in dem der Antragsteller im Überprüfungsverfahren unterlegen ist, im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren jedoch obsiegt. Das Verwaltungsgericht ist aber dann nicht gehalten, die Entscheidung der privaten informationspflichtigen Stelle aufzuheben. Dies ist insofern unproblematisch, als beide in keinem rechtlichen Zusammenhang stehen.

Möglich ist auch der umgekehrte Fall: der Antragsteller unterliegt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, obsiegt aber (anschließend) im Überprüfungsverfahren. Unklar ist, ob er dann verpflichtet ist, die Kosten des Gerichtsverfahrens zu tragen.

Nicht geregelt ist auch, ob ein Überprüfungsverfahren nach Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens noch begonnen werden kann. § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG besagt lediglich, dass die Durchführung des Überprüfungsverfahrens keine Voraussetzung für die Klageerhebung ist. Damit ist der umgekehrte Fall eines Antrags auf Überprüfung nach Abschluss eines Klageverfahrens dem Wortlaut nach möglich. Zu denken wäre hier ggf. an einen Rechtsmissbrauch, indem eine Gerichtsentscheidung bewusst umgangen wird. Allerdings dürfte das Überprüfungsverfahren in der Praxis dann zu keinem anderen Ergebnis als die Gerichtsentscheidung führen.

2.6.2.5 In-Camera-Verfahren

Nach § 99 Abs. 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage der prozessrelevanten Unterlagen an das Gericht verpflichtet:

„Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente oder dieser Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Urkunden oder Akten, die Übermittlung der elektronischen Dokumente und die Erteilung der Auskünfte verweigern.“

Will die Behörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO aus den dort genannten Gründen die Aktenvorlage verweigern, muss sie die Gründe dafür substantiiert darlegen. Das OVG Berlin-Brandenburg hat 2012 in einem das IFG betreffenden Beschluss ausgeführt, dass auch Personalakten o. ä. nicht immer zwingend geheim zu halten sind, und dass auch eine auszugsweise Vorlage in Betracht gezogen werden muss:

„Für die von der Beklagten geheim gehaltenen Vorgänge ist ein rechtlich derart zwingend vorgezeichnetes Ergebnis indes nicht ersichtlich. Aus dem grundsätzlichen Gebot, Personalakten Bediensteter bzw. personen-

⁵⁶⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 20.

⁵⁶⁶ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89.

⁵⁶⁷ Vgl. Zimmermann-Kreher, in: BeckOK VwGO, 44. Ed. 01.01.2018, VwGO § 161 Rn. 14.

bezogene Daten von ... geheim zu halten, folgt nämlich **nicht zwangsläufig, dass sie stets und bezüglich jedes Teiles ihres Inhalts geheim gehalten werden müssten**. Auskünfte aus den Personalakten sind, wie bereits ausgeführt, mit Einwilligung des Betroffenen möglich, ferner, wenn ihre Erteilung in seinem wohlverstandenen Interesse liegt oder soweit nach den Umständen des Einzelfalles dem schutzwürdigen privaten Interesse an der Geheimhaltung ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse der Allgemeinheit oder eines Dritten an der Auskunftserteilung gegenübersteht [...]. In diesem Lichte bedarf es einer einzelfallbezogenen Abwägung der Beklagten als oberster Aufsichtsbehörde, ob sie die Sonderprüfberichte veröffentlicht oder nicht. In Betracht kommt dabei auch eine teilweise Veröffentlichung, falls etwa die Beklagte zu dem Ergebnis kommen sollte, nach Vornahme von Schwärzungen seien Rückschlüsse auf die Identität von Betroffenen nicht mehr möglich.“⁵⁶⁸

Nach dem aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgenden Akteneinsichtsrecht nach § 100 VwGO können die Beteiligten die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen:

„Die Beteiligten können die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen. Beteiligte können sich auf ihre Kosten durch die Geschäftsstelle Ausfertigungen, Auszüge, Ausdrucke und Abschriften erteilen lassen.“

Hiervon werden grundsätzlich sämtliche vom Gericht geführten oder diesem vorgelegte Akten erfasst.⁵⁶⁹

Diese Regelung ist jedoch bei Streitigkeiten über Informationsansprüche problematisch, denn bei Einsicht in die Akten der Gegenseite hätte der informationsbegehrende Kläger sein Begehren erreicht.⁵⁷⁰ Dies hätte die Erledigung der Streitsache zur Folge.⁵⁷¹ Daher sieht § 99 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit eines In-Camera-Verfahrens vor:

„Auf Antrag eines Beteiligten stellt das Oberverwaltungsgericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Vorlage der Urkunden oder Akten, der Übermittlung der elektronischen Dokumente oder der Erteilung von Auskünften rechtmäßig ist. Verweigert eine oberste Bundesbehörde die Vorlage, Übermittlung oder Auskunft mit der Begründung, das Bekanntwerden des Inhalts der Urkunden, der Akten, der elektronischen Dokumente oder der Auskünfte würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht; Gleiches gilt, wenn das Bundesverwaltungsgericht nach § 50 für die Hauptsache zuständig ist. Der Antrag ist bei dem für die Hauptsache zuständigen Gericht zu stellen. Dieses gibt den Antrag und die Hauptsacheakten an den nach § 189 zuständigen Spruchkörper ab. Die oberste Aufsichtsbehörde hat die nach Absatz 1 Satz 2 verweigerten Urkunden oder Akten auf Aufforderung dieses Spruchkörpers vorzulegen, die elektronischen Dokumente zu übermitteln oder die verweigerten Auskünfte zu erteilen. Sie ist zu diesem Verfahren beizuladen. **Das Verfahren unterliegt den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes.** Können diese nicht eingehalten werden oder macht die zuständige Aufsichtsbehörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Übergabe der Urkunden oder Akten oder der Übermittlung der elektronischen Dokumente an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage oder Übermittlung nach Satz 5 dadurch bewirkt, dass die Urkunden, Akten oder elektronischen Dokumente dem Gericht in von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Für die nach Satz 5 vorgelegten Akten, elektronischen Dokumente und für die gemäß Satz 8 geltend gemachten besonderen Gründe gilt § 100 nicht. Die Mitglieder des Ge-

⁵⁶⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.12.2012 - OVG 95 A 1.12, BeckRS 2013, 45192.

⁵⁶⁹ Posser, in: BeckOK VwGO, 44. Ed. 01.01.2018, VwGO § 100 Rn. 7.

⁵⁷⁰ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 6.

⁵⁷¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 6 Rn. 6; OVG für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 04.04.2006 - 4 LB 2/06, juris, Rn. 6; Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337, 339.

richts sind zur Geheimhaltung verpflichtet; die Entscheidungsgründe dürfen Art und Inhalt der geheim gehaltenen Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente und Auskünfte nicht erkennen lassen. Für das nicht-richterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes. Soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, kann der Beschluss selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde gegen den Beschluss eines Oberverwaltungsgerichts entscheidet das Bundesverwaltungsgericht. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Sätze 4 bis 11 sinngemäß.“

Vor dem Beginn des eigentlichen In-Camera-Verfahrens muss das Gericht der Hauptsache die Unterlagen auch als entscheidungserheblich ansehen.⁵⁷² Für dieses Zwischenverfahren ist nicht das Gericht der Hauptsache zuständig, sondern ein besonderer Fachsenat gemäß § 189 VwGO (§ 99 Abs. 2 Satz 4 VwGO).

Nach dem Wortlaut des § 99 VwGO sind die Regelungen für das In-Camera-Verfahren nicht auf alle Fälle des § 2 Abs. 1 UIG anwendbar. Z. B. fehlt eine Aufsichtsbehörde über die Regierung, die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 VwGO verlangt wird. Ebenso sind diese Bestimmungen auf Organe privatrechtlich organisierter Rechtsträger dem Wortlaut nach nicht anwendbar, da es insoweit keine oberste Aufsichtsbehörde gibt.⁵⁷³ Allenfalls könnte daran gedacht werden, die Überwachungsbehörde nach § 13 UIG hier für zuständig anzusehen. Vorgeschlagen wurde auch, das UIG um eine Regelung zu ergänzen, nach der ein In-Camera-Verfahren vor dem Gericht der Hauptsache durchgeführt werden kann.⁵⁷⁴

Ebenso stellt sich die Frage, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 99 VwGO mit den Ablehnungsgründen der §§ 8 und 9 UIG kompatibel sind. Die Verweigerungsgründe nach § 99 Abs. 1 VwGO (Nachteile für Wohl des Bundes oder eines Landes, Geheimhaltung nach einem Gesetz oder dem Wesen nach) entsprechen nicht den Ablehnungstatbeständen wie etwa § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Schutz internationaler Beziehungen, Verteidigung, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit). Nicht alle Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG sind durch § 99 VwGO abgedeckt. Das bedeutet, dass es in einem in-camera-Verfahren zu der Situation kommen kann, dass eine informationspflichtige Stelle Informationen zugänglich machen müsste, die sie nach den Ablehnungsgründen der §§ 8 und 9 UIG nicht herausgeben müsste.

Für die Behörden gelten damit bzgl. der Vorlage von Urkunden, Akten etc. an die Verwaltungsgerichte andere, weniger spezifizierte Vorgaben als für die Herausgabe von Informationen an Antragsteller nach dem UIG. Zwar haben sich die rechtlichen Probleme mit dem In-Camera-Verfahren bislang schon deshalb in Grenzen gehalten, weil kaum derartige Verfahren im Zusammenhang mit dem UIG bekannt geworden sind. So wird es vielfach, bevor es überhaupt zu einem In-Camera-Verfahren kommt, eine Erledigung der Hauptsache geben, z. B. durch einen Vergleich, um das komplizierte Verfahren zu umgehen. Dennoch zeigt die Darstellung, dass mit dem § 99 Abs. 1 und 2 VwGO noch keine ideale Lösung gefunden wurde, die auf alle nach dem UIG denkbaren Fallkonstellationen Anwendung findet.

Nach dem Koalitionsvertrag 2018 soll das In-Camera-Verfahren für den Bereich des Atomrechts novelliert werden:

„Wir wollen ein In-camera-Verfahren im Hauptsacheverfahren einführen, so dass geheimhaltungsbedürftige Unterlagen zum Zwecke des Nachweises der Genehmigungsvoraussetzungen in ein verwaltungsgerichtliches Hauptsacheverfahren bei gleichzeitiger Wahrung des Geheimschutzes eingeführt werden können.“⁵⁷⁵

⁵⁷² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.12.2012 - OVG 95 A 1.12, BeckRS 2013, 45192.

⁵⁷³ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89 m. w. N.

⁵⁷⁴ Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89.

⁵⁷⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S. 141.

§ 138 Abs. 2 TKG normiert im Telekommunikationsrecht ebenfalls eine Zuständigkeit des Gerichts der Hauptsache:

„(2) Das Gericht der Hauptsache entscheidet auf Antrag eines Beteiligten, der ein Geheimhaltungsinteresse an den vorgelegten Unterlagen geltend macht, durch Beschluss, inwieweit die §§ 100 und 108 Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung auf die Entscheidung in der Hauptsache anzuwenden sind. ...“

Mit der vorgesehenen Änderung für das atomrechtliche Verfahren könnte das Gericht der Hauptsache prüfen, ob schützenswerte geheimhaltungsbedürftige Informationen vorliegen. Insbesondere könnte dies Fragen des Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) betreffen.⁵⁷⁶

2.6.2.6 Ausschluss der Klage gegen Stelle nach § 13 Abs.1 UIG

§ 6 Abs. 3 Satz 3 UIG schließt im Falle der Ablehnung durch eine private informationspflichtige Stelle eine Klage des Antragstellers gegen die Aufsichtsbehörde nach § 13 Abs. 1 UIG, d. h. die Behörde, die für die Kontrolle nach § 2 Abs. 2 UIG zuständig ist, aus. Eine solche Klage wäre mit dem Antrag denkbar, die Überwachungsbehörde zu verpflichten, ihrerseits die private informationspflichtige Stelle zur Erteilung der begehrten Information zu verpflichten.⁵⁷⁷ Der Antragsteller müsste, um dies zu erreichen, unmittelbar gegen die private Stelle im Wege der Leistungsklage vorgehen.

Dies steht allerdings im Widerspruch zu der allgemeinen Möglichkeit, Rechtsschutz gegenüber der Aufsichtsbehörde zu erhalten, indem diese zum Tätigwerden gezwungen wird. Auch wenn dies in der Praxis wegen des der Behörde einzuräumenden Ermessens wenig Erfolg haben dürfte,⁵⁷⁸ bleibt die Frage, warum die ansonsten übliche Möglichkeit des Vorgehens gegenüber der Aufsichtsbehörde kategorisch ausgeschlossen wird. Eine eindeutige Begründung hierzu findet sich weder in der Literatur noch in den Gesetzesmaterialien. In letzteren heißt es lediglich:

„Zum anderen wird eine solche Lösung der Eigenverantwortlichkeit der von den Regularien des EU-Rechts betroffenen Unternehmen am besten gerecht. Es handelt sich um ein Verfahren der kurzen Wege, die Einführung von zeitaufwändigen und bürokratischen Widerspruchsverfahren über die Aufsichtsbehörden wird vermieden, die von der Richtlinie geforderten gesetzlichen Mindeststandards (siehe Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie) werden eingehalten, den Grundsätzen der Deregulierung wird Rechnung getragen.

Zudem wird die missliche Situation einer – im anderen Fall – beklagten Aufsichtsbehörde vermieden, wenn die private informationspflichtige Stelle ihr die für die Entscheidung erheblichen Unterlagen nicht zeitgerecht oder vollständig vorlegt bzw. die Rechtspositionen über die Auslegung des Umweltinformationsgesetzes auseinander fallen.“⁵⁷⁹

Unter dem Gesichtspunkt des nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierten effektiven Rechtsschutzes kann hinterfragt werden, ob § 6 Abs. 3 Satz 3 UIG erforderlich ist.

2.6.2.7 Unterstützung des Rechtsschutzes durch Informationsfreiheitsbeauftragte

Als eine Form der Unterstützung des Rechtsschutzes für Antragstellende nach dem UIG kann die Einrichtung eines Beauftragten angesehen werden. Das UIG sieht dies jedoch nicht vor. Anders ist die

⁵⁷⁶ Leidinger, Informationsinteresse der Öffentlichkeit versus staatliches Geheimhaltungsinteresse im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und vor Gericht, NVwZ 2019, 270, 276.

⁵⁷⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 16-17

⁵⁷⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 16-17

⁵⁷⁹ Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, Bt-Drs. 15/3680 vom 03.09.2004, S. 3.

Rechtslage in Bezug auf das IFG. Nach § 12 IFG nimmt der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit insbesondere Kontroll- und Überwachungsaufgaben wahr. Nach § 12 Abs. 1 IFG kann jeder

„den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.“

Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit wird hier als Ombudsman tätig.⁵⁸⁰ Mit den in seiner Behörde vorhandenen Spezialkenntnissen können Antragsteller eine fachliche Auskunft darüber erhalten, inwieweit ihr Begehren als rechtmäßig anzusehen ist. Der Bundesbeauftragte kann zwischen Antragsteller und Behörde vermitteln und auf eine seiner Ansicht nach rechtskonforme Behandlung des Informationsbegehrens hinwirken.⁵⁸¹ Damit kann er insbesondere dazu beitragen, aufwendige Klageverfahren zu vermeiden.

Nach § 12 Abs. 3 IFG gelten die dort aufgeführten Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz entsprechend. Aus der Verweisung in § 12 Abs. 3 IFG auf die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz nach § 24 Abs. 1 BDSG wird abgeleitet, dass der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit auch für Informations- und Auskunftsansprüche über das IFG hinaus zuständig sei, eine Kompetenz, die aber bislang nicht wahrgenommen werde.⁵⁸² Hiernach hätte der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit auch die Möglichkeit, die Einhaltung des UIG zu kontrollieren. Dem wird entgegengehalten, dass dies nicht mit § 12 Abs. 1 IFG vereinbar sei. Hiernach könne der Beauftragte nur unter Geltendmachung der Verletzung subjektiver Rechte nach dem IFG angerufen werden.⁵⁸³ Dagegen wiederum wird angeführt, dass dies zwar für das Anrufungsrecht, nicht aber für die Kontrollkompetenz gelte.⁵⁸⁴

Damit kann der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit bisher zumindest keine Unterstützung im Hinblick auf den Rechtsschutz bzgl. des UIG leisten, weil UIG-Antragstellern nach beiden Ansichten ihm gegenüber jedenfalls kein Anrufungsrecht zusteht. Eine entsprechende Klarstellung und Ausweitung der Kompetenzen wäre aber wünschenswert.⁵⁸⁵

2.7 Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen (§ 7 UIG)

2.7.1 Beschreibung der Norm

§ 7 UIG enthält allgemeine Pflichten der informationspflichtigen Stellen, den Antragstellern den Zugang zu den begehrten Daten zu erleichtern.

Für die Norm finden sich zunächst verstreute völkerrechtliche Vorgaben in der Aarhus-Konvention. So werden in Art. 3 Abs. 2 bis 4 der Aarhus Konvention Unterstützungsmaßnahmen angeregt:

„(2) Jede Vertragspartei bemüht sich, sicherzustellen, daß öffentlich Bedienstete und Behörden der Öffentlichkeit Unterstützung und Orientierungshilfe für den Zugang zu Informationen, zur Erleichterung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten geben.“

⁵⁸⁰ Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.02.2018, § 12 IFG Rn. 2.

⁵⁸¹ Näher zu den Aufgaben des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.02.2018, § 12 IFG Rn. 34 ff.

⁵⁸² Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.02.2018, § 12 IFG Rn. 5.

⁵⁸³ Guckelberger, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 12 IFG Rn. 99.

⁵⁸⁴ Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.02.2018, § 12 IFG Rn. 5.

⁵⁸⁵ So auch Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 24. Edition, Stand: 01.02.2018, § 12 IFG Rn. 5.

(3) Jede Vertragspartei fördert die Umwelterziehung und das Umweltbewußtsein der Öffentlichkeit insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten, Zugang zu Informationen zu erhalten, sich an Entscheidungsverfahren zu beteiligen und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu erhalten.

(4) Jede Vertragspartei sorgt für angemessene Anerkennung und Unterstützung von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und stellt sicher, daß ihr innerstaatliches Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist.“

Diese Vorgaben sind allerdings relativ vage, wenn etwa gesagt wird, die Vertragsparteien sollten sich bemühen (Art. 3 Abs. 2 der Aarhus-Konvention).⁵⁸⁶ Auch Art. 3 Abs. 3 bzgl. der Förderung des Umweltbewusstseins kann für die Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen eine Rolle spielen. Allerdings ist auch hier „keine ‘messbare’ Mindestpflicht“ enthalten.⁵⁸⁷ Ebenso kann die Unterstützung von Umweltorganisationen nach Art. 3 Abs. 4 der Aarhus-Konvention die Erleichterung des Zugangs zu Umweltinformationen fördern.

Konkretere Vorgaben bzgl. der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG enthält Art. 5 der Aarhus-Konvention:

(1) Jede Vertragspartei stellt sicher, daß

a) Behörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind, und daß sie diese Informationen aktualisieren;

b) verbindliche Systeme geschaffen werden, damit Behörden in angemessenem Umfang Informationen über geplante und laufende Tätigkeiten, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können, erhalten; ...

(2) Jede Vertragspartei stellt sicher, daß die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und daß ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht; dazu gehört unter anderem, daß

a) sie die Öffentlichkeit ausreichend über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren informiert;

b) sie praktische Vorkehrungen trifft und beibehält wie zum Beispiel

i) das Führen öffentlich zugänglicher Listen, Register oder Datensammlungen;

ii) die Verpflichtung öffentlich Bediensteter, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen aufgrund dieses Übereinkommens zu unterstützen, sowie

iii) die Benennung von Kontaktstellen und

c) sie gebührenfreien Zugang zu den Informationen über die Umwelt gewährt, die in den unter Buchstabe b Ziffer i genannten Listen, Registern oder Datensammlungen enthalten sind.

(3) Jede Vertragspartei stellt sicher, daß Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Zu den in dieser Form zugänglichen Informationen sollte Folgendes gehören:

a) die in Absatz 4 genannten Berichte über den Zustand der Umwelt;

b) Texte von Umweltgesetzen oder von Gesetzen mit Umweltbezug;

⁵⁸⁶ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 3 Rn. 6.

⁵⁸⁷ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 3 Rn. 9.

- c) soweit angemessen Politiken, Pläne und Programme über die Umwelt oder mit Umweltbezug sowie Umweltvereinbarungen und*
- d) sonstige Informationen in dem Umfang, in dem die Verfügbarkeit dieser Informationen in dieser Form die Anwendung innerstaatlichen Rechts, das dieses Übereinkommen umsetzt, erleichtern würde, sofern diese Informationen bereits in elektronischer Form zur Verfügung stehen.*

Art. 5 der Aarhus-Konvention dient vor allem als Grundlage für die aktiven Informationspflichten der Behörden,⁵⁸⁸ ist aber auch allgemein im Hinblick auf die Unterstützungspflichten von Bedeutung. Namentlich enthält Art. 5 Abs. 2 Regelungen über praktische Vorkehrungen wie das Führen öffentlich zugänglicher Listen, von Registern oder Datensammlungen, eine allgemeine Unterstützungspflicht der Behörden und auch die Pflicht zur Benennung von Kontaktstellen. Zwar ist dies als Mindestinhalt formuliert, aber den Vertragsstaaten bleibt dennoch bei der Ausgestaltung ein erheblicher Spielraum.⁵⁸⁹ Nach Art. 5 Abs. 3 der Aarhus-Konvention haben die Behörden die Umweltinformationen zunehmend in leicht zugänglichen elektronischen Datenbanken zur Verfügung zu stellen. Auch insoweit verbleibt den Vertragsstaaten aber ein weiter Spielraum.⁵⁹⁰

Art. 3 Abs. 4 UAbs. 2 UIRL enthält vergleichbare Vorgaben über die Vorhaltung von Umweltinformationen in elektronischer Form:

„Zur Durchführung dieses Absatzes bemühen sich die Behörden in angemessener Weise darum, dass die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in unmittelbar reproduzierbaren und über Computer-Telekommunikationsnetze oder andere elektronische Mittel zugänglichen Formen oder Formaten vorliegen.“

Auch insoweit wird allerdings nur ein Bemühen gefordert, eine gerichtlich durchsetzbare Verpflichtung dürfte hierin kaum enthalten sein.

Etwas weiter geht Art. 3 Abs. 5 UIRL, wonach Mitgliedstaaten Sorge für bestimmte Unterstützungsmaßnahmen zu tragen haben:

„Zur Durchführung dieses Artikels tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass

- a) Beamte verpflichtet werden, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen zu unterstützen,*
- b) Listen von Behörden öffentlich zugänglich sind und*
- c) die praktischen Vorkehrungen festgelegt werden, um sicherzustellen, dass das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wirksam ausgeübt werden kann, wie:*
 - Benennung von Auskunftsbeamten,*
 - Aufbau und Unterhaltung von Einrichtungen zur Einsichtnahme in die gewünschten Informationen,*
 - Verzeichnisse oder Listen betreffend Umweltinformationen im Besitz von Behörden oder Informationsstellen mit klaren Angaben, wo solche Informationen zu finden sind.*

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Behörden die Öffentlichkeit angemessen über die ihr aus dieser Richtlinie erwachsenden Rechte unterrichten und hierzu in angemessenem Umfang Informationen, Orientierung und Beratung bieten.“

⁵⁸⁸ Dazu: Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 13.

⁵⁸⁹ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 28.

⁵⁹⁰ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 31; s. auch unten unter 2.11.2.1.

Art. 8 Abs. 1 UIRL macht unter Vorbehalt der Möglichkeit Vorgaben für die Qualität der bei den Behörden vorgehaltenen Umweltinformationen:

„Soweit möglich, gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass alle Informationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, aktuell, exakt und vergleichbar sind.“

Die vorgenannten Vorgaben werden vor allem durch § 7 UIG umgesetzt. Hiermit soll der Zugang zu Umweltinformationen erleichtert werden, wobei inhaltlich technische und organisatorische Anforderungen normiert werden.⁵⁹¹

Mit § 7 Abs. 1 UIG wird Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 UIRL umgesetzt:⁵⁹²

„Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind.“

Ausdrücklich wird hier die Verwendung elektronischer Datenbanken etc. gefordert, die auch einen elektronischen Abruf von Umweltinformationen ermöglicht.⁵⁹³ Dies mag zur Zeit des Erlasses von UIRL (in der Version von 2003) und des UIG (in der Fassung von 2004) noch ein wegweisendes, bis dato unerfülltes Postulat gewesen sein. Heute ist dagegen die jederzeitige und ubiquitäre Datenverfügbarkeit zum Standard geworden. Das E-Government-Gesetz von 2013 hat mittlerweile die Anforderungen des § 7 UIG in puncto Detailtiefe und Verbindlichkeit der Anforderungen überholt. Das Verhältnis zwischen beiden Gesetzen bedarf insoweit einer näheren Klärung.

Näheres zum Verhältnis zwischen UIG und EGovG findet sich unten unter 2.7.2.1.

Ob die in § 7 UIG enthaltenen Bestimmungen als verbindliche Pflichten für die informationspflichtigen Stellen zu verstehen sind,⁵⁹⁴ ist nicht ganz eindeutig. Der 9. Erwägungsgrund der UIRL legt wegen des Machbarkeitsvorbehalts zwar nahe, dass § 7 Abs. 1 UIG keine ausdrückliche Pflicht, sondern nur ein Optimierungsgebot enthält:

*„Ferner ist es notwendig, dass Behörden Umweltinformationen insbesondere unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien **so umfassend wie möglich öffentlich zugänglich machen und verbreiten.**“*

Dies lässt sich auch aus den Worten *„wirken sie darauf hin“* und *„zunehmend“* herauslesen.⁵⁹⁵ Zutreffend wird aber dennoch der Pflichtcharakter herausgestellt, wenn gesagt wird, man müsse § 7 Abs. 1 UIG

*„nicht als reine Programmnorm, sondern vielmehr als **technischen und organisatorischen Prüfungsmaßstab** bezeichnen ...“*⁵⁹⁶

Letztlich kommt es auf den Pflichtcharakter in der Praxis aber nicht an, denn die Unterstützungspflichten gewähren den Betroffenen, insbesondere den Antragstellern, keine subjektiven Rechte. Ein Anspruch auf elektronische Übermittlung wird durch § 7 Abs. 1 UIG nicht eingeräumt.⁵⁹⁷ Ihre Erfüllung

⁵⁹¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 1

⁵⁹² Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 17.

⁵⁹³ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 7, Rn. 8.

⁵⁹⁴ So etwa: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 4.

⁵⁹⁵ So Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 7, Rn. 8.

⁵⁹⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 4.

⁵⁹⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 3.

kann daher nicht von Betroffenen erzwungen bzw. verwaltungsgerichtlich durchgesetzt werden.⁵⁹⁸ Dabei ist aber zu beachten, dass Antragsteller nach § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG einen grundsätzlichen Anspruch auf eine bestimmte, von ihnen gewünschte Art des Informationszugangs, damit ggf. auch auf die elektronische Übermittlung, haben.⁵⁹⁹

§ 7 Abs. 2 UIG ist als Ergänzung und Konkretisierung der in Abs. 1 normierten generellen Unterstützungspflicht zu sehen.⁶⁰⁰ Im Mittelpunkt steht die (wie aus dem Wort „beispielsweise“ ersichtlich, nicht abschließende⁶⁰¹) Nennung praktischer Vorkehrungen:

„Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch

- 1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,*
- 2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen,*
- 3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder*
- 4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.“*

Es liegt im Ermessen der informationspflichtigen Stelle, welche der genannten oder welche darüber hinausgehenden Maßnahmen ergriffen werden.⁶⁰² Z. B. war 2006 als Nachfolger des vorherigen German Environmental Information Network (GEIN) und des Umweltdatenkatalogs Software (UDK) ein online-Portal „PortalU“ eingerichtet worden, in dem die Umweltverwaltungen des Bundes und der Länder einen zentralen Zugang zu Umweltinformationen eröffneten.⁶⁰³ Den europäischen Rahmen hierfür bot ein gemeinsames Umweltinformationssystem (SEIS).⁶⁰⁴ Das PortalU wurde jedoch Ende 2014 vom Netz genommen.

Zu den nicht ausdrücklich in § 7 Abs. 2 UIG aufgeführten Maßnahmen zählt z. B. die Veröffentlichung von Leitfäden zur Anwendung des UIG. So hatte das damalige BMUB einen solchen Leitfaden erstellt, der bei „fragdenstaat“ veröffentlicht wurde.⁶⁰⁵ Mitte 2018 wurde darüber hinaus der aktualisierte Leitfaden des UBA und des BMU „*Beteiligungsrechte im Umweltschutz. Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention*“ veröffentlicht, in dem unter anderem der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten im Fall einer Ablehnung ausführlich erläutert wird.⁶⁰⁶ Weitere Informationen enthält die Internetseite des UBA.⁶⁰⁷ Ob sich aus § 7 Abs. 1 und 2 UIG eine Pflicht zur Erstellung solcher Leitfäden herauslesen lässt, wird bislang nicht diskutiert

Näheres zu Leitfäden findet sich unten unter 2.7.2.4.

⁵⁹⁸ Rechtsprechung unmittelbar zu § 7 Abs. 1 UIG gibt es daher nicht.

⁵⁹⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 1

⁶⁰⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 8.

⁶⁰¹ Weiterführend Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 248.

⁶⁰² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 5.

⁶⁰³ S. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umweltbericht 2010, BT-Drs. 17/4130 vom 01.12.2010, S. 14.

⁶⁰⁴ Dazu: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Hin zu einem gemeinsamen Umweltinformationssystem (SEIS), KOM/2008/0046 endg.

⁶⁰⁵ UIG-Leitfaden, Entscheidungshilfe für BMUB-Mitarbeiter/innen bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 2. November 2010 - Fortgeschriebene Fassung - vom 24. 06. 2015, https://fragdenstaat.de/files/foi/76492/UIG-Leitfaden_Fortschreibung2015.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁶⁰⁶ Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/beteiligungsrechte-im-umweltschutz-was-bringt-ihnen> (letzter Zugriff am 17.12.2019).

⁶⁰⁷ S. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/zugang-zu-umweltinformationen#textpart-4> (letzter Zugriff am 10.08.2018); zum Vergleich: In Großbritannien hat die Information Commissioner's Office umfangreichere Erläuterungen veröffentlicht, s. <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/> (letzter Zugriff am 10.08.2018); dazu Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 301 ff.

§ 7 Abs. 3 UIG stellt grundsätzlich Anforderungen an die von den informationspflichtigen Stellen zusammengestellten Umweltinformationen im Hinblick auf Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit:

„Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.“

Hiermit wird Art. 8 Abs. 1 UIRL fast wortgleich umgesetzt. Aktuell sind jeweils die jüngsten, bei der Stelle vorhandenen Daten, wobei es nur auf die informationspflichtige Stelle ankommt, nicht aber auf andere Institutionen, die möglicherweise über noch aktuellere Daten verfügen.⁶⁰⁸ Die geforderte Exaktheit der Informationen bezieht sich auf den verfolgten Informationszweck.⁶⁰⁹ Hieraus wird aber keine allgemeine Prüfpflicht im Hinblick auf die inhaltliche Richtigkeit der Information hergeleitet.⁶¹⁰ Allerdings ist das UIG insoweit nicht eindeutig (näheres dazu findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.7.2.5). Unklar ist ebenfalls, was unter der Anforderung der Vergleichbarkeit der Informationen zu verstehen ist.

Näheres zur Vergleichbarkeit der Informationen findet sich unten unter 2.7.2.7.

Die Pflichten nach § 7 Abs. 3 UIG gelten nur, soweit deren Erfüllung möglich ist. Wann die Grenze des Möglichen erreicht ist, lässt sich nicht ohne weiteres aus dem Gesetz erschließen.

2.7.2 Rechtsfragen

2.7.2.1 Verhältnis zum E-Government-Gesetz

Im Folgenden werden zunächst die Beziehungen und Verschränkungen zwischen der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG und dem EGovG angesprochen, um darauf auf die Frage des rechtlichen Verhältnisses zwischen beiden Gesetzen einzugehen.

2.7.2.1.1 Beziehungen und Verschränkungen zwischen der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG und dem EGovG

Das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovernment-Gesetz - EGovG) von 2013⁶¹¹ gilt gemäß § 1 Abs. 1

„für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.“

Damit entspricht der Anwendungsbereich dem des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Soweit es um die Ausführung von Bundesrecht geht, gilt es auch

„für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“

und überschneidet sich damit zum Teil mit den Anwendungsbereichen der Umweltinformationsgesetze der Länder. Allerdings gilt das EGovG nach dessen § 1 Abs. 4

„soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.“

⁶⁰⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 10; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 7.

⁶⁰⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 10.

⁶¹⁰ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 7, Rn. 14; s. auch oben unter 2.3.1.2.4.

⁶¹¹ E-Government-Gesetz vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05.07.2017 (BGBl. I S. 2206).

Danach hat das UIG, soweit darin Bestimmungen zur elektronischen Verwaltung enthalten sind, gegenüber dem EGovG Vorrang.⁶¹² Dennoch gibt es Zusammenhänge zwischen beiden Gesetzen, insbesondere Überschneidungen zwischen dem EGovG und der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG (näheres dazu findet sich unten unter Rechtsfragen, 2.7.2.1).

Der Begriff E-Government wird im EGovG nicht weiter definiert. Darunter wird

„die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“

verstanden.⁶¹³ Das EGovG ergänzt § 7 UIG in mehrfacher Hinsicht. So ist jede Behörde nach § 2 Abs. 1 EGovG

„verpflichtet, auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente ... zu eröffnen.“

Dies ergänzt § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG (Abrufbarkeit über Mittel der elektronischen Kommunikation). Nach § 3 Abs. 1 EGovG stellt jede Behörde

„über öffentlich zugängliche Netze in allgemein verständlicher Sprache Informationen über ihre Aufgaben, ihre Anschrift, ihre Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und elektronische Erreichbarkeiten zur Verfügung.“

Dies sind praktische Vorkehrungen im Sinne des § 7 Abs. 2 UIG. Auch die Regelung des § 6 Satz 1 EGovG

„Die Behörden des Bundes sollen ihre Akten elektronisch führen.“

entspricht im Wesentlichen § 7 Abs. 1 S. 2 UIG. § 8 EGovG stellt Regeln für den Fall auf, dass ein Recht auf Akteneinsicht besteht:

„Soweit ein Recht auf Akteneinsicht besteht, können die Behörden des Bundes, die Akten elektronisch führen, Akteneinsicht dadurch gewähren, dass sie

- 1. einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen,*
- 2. die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben,*
- 3. elektronische Dokumente übermitteln oder*
- 4. den elektronischen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.“*

Dies betrifft insbesondere den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen in der Ausgestaltung der Gewährung von Akteneinsicht nach § 3 Abs. 2 UIG. Ergänzt wird aber auch § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG, wonach eine Abrufbarkeit über Mittel der elektronischen Kommunikation gewährleistet werden soll.

§ 9 Abs. 1 EGovG enthält eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörden des Bundes zur Optimierung von Verwaltungsabläufen und Information zum Verfahrensstand:

„Behörden des Bundes sollen Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden do-

⁶¹² Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drucks. 17/11473 vom 14.11.2012, S. 33.

⁶¹³ von Lucke/Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, 2000, <http://www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGovompdf>, S.1 (letzter Zugriff am 10.08.2018); so auch: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473 vom 14.11.2012, S. 20; s. auch: Roßnagel, Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung – Das E-Government-Gesetz, NJW 2013, 2710.

kumentieren, analysieren und optimieren. Dabei sollen sie im Interesse der Verfahrensbeteiligten die Abläufe so gestalten, dass Informationen zum Verfahrensstand und zum weiteren Verfahren sowie die Kontaktinformationen der zum Zeitpunkt der Anfrage zuständigen Ansprechstelle auf elektronischem Wege abgerufen werden können.“

Diese Anforderungen betreffen auch Verfahren nach dem UIG.

Von erheblicher Bedeutung für Umweltinformationen ist weiter § 12 Abs. 1 EGovG, der Anforderungen an das Bereitstellen von Daten normiert:

„Stellen Behörden über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist, so sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Die Daten sollen mit Metadaten versehen werden.“

Die Regelung ist vor allem für die Weiterverwendung von Informationen relevant. Auch § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG nennt die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken als ein Beispiel für eine Unterstützungsmaßnahme. Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG kann ein Antragsteller auf eine andere, leicht zugängliche Art der Informationsbeschaffung verwiesen werden. Wird danach auf ein öffentlich zugängliches Datennetz verwiesen, ist auch § 12 Abs. 1 EGovG mit der grundsätzlichen Verpflichtung zur Anwendung maschinenlesbarer Formate anzuwenden. Der am 13.07.2017 in Kraft getretene § 12a Abs. 1 Satz 1 EGovG⁶¹⁴ verpflichtet die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zur Veröffentlichung strukturierter, unbearbeiteter Daten:

„Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellen unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit.“

Erfasst werden nur die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung wie Bundesministerien, andere oberste Bundesbehörden und nachgelagerte unmittelbare Bundesbehörden, so dass der Anwendungsbereich enger ist als der der übrigen Regelungen des EGovG oder des IFG.⁶¹⁵ Das Umweltbundesamt fällt z. B. hierunter.

Mit dieser sog. „Open-Data-Regelung“⁶¹⁶ sollen noch elektronisch verarbeitbare Daten transparent gemacht werden, um u. a.

„mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit diesen“

zu erreichen, und es sollen

„Impulse für neue Geschäftsmodelle und Innovationen“

erzeugt werden.⁶¹⁷ Nach § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG wird

„ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten ... hierdurch nicht begründet.“

Dies bedeutet, dass Ansprüche nach dem UIG oder dem IFG mit der Open-Data-Regelung nicht ersetzt werden.

⁶¹⁴ Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 05.07.2017, BGBl. I S. 2206.

⁶¹⁵ Richter, „Open Government Data“ für Daten des Bundes, NVwZ 2017, 1408, 1409.

⁶¹⁶ Richter, „Open Government Data“ für Daten des Bundes, NVwZ 2017, 1408.

⁶¹⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, BT-Drs. 18/11614 vom 22.03.2017.

In den folgenden Absätzen des § 12a EGovG sind eine Reihe von Ausnahmen enthalten, u. a. wenn ein Zugangsrecht nach dem IFG besteht:

„Abweichend von Absatz 1 Satz 1 müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn

1. an den Daten

a) kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes besteht oder

b) ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,

2. die Daten ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ihr ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt werden oder

3. die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei bereitgestellt werden.“

Das UIG wird hier nicht ausdrücklich erwähnt. Aus dem Wort „insbesondere“ lässt sich aber entnehmen, dass auch die Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG erfasst werden.⁶¹⁸ Weiter lässt sich dies auch aus § 1 Abs. 4 EGovG ableiten. Danach gilt das EGovG nur soweit, wie nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

Weitere Regelungen des EGovG betreffen die Georeferenzierung, d. h. die Verwendung von bundesweit einheitlich festgelegten Koordinaten bei Daten mit Bezug zu inländischen Grundstücken (§ 14 EGovG) oder die Barrierefreiheit im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (§ 16 EGovG).

2.7.2.1.2 Rechtliches Verhältnis von EGovG und § 7 UIG

Es gibt gewisse Überschneidungen zwischen dem EGovG und der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG, insbesondere im Hinblick auf die in § 7 Abs. 2 UIG aufgeführten praktischen Vorkehrungen wie die Veröffentlichung von Verzeichnissen und die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken. Allerdings sind die Pflichten nach dem EGovG, so etwa die Open-Data-Regelung des § 12a EGovG, vor allem für die aktiven Informationspflichten nach § 10 UIG von Bedeutung.⁶¹⁹ Nach § 1 Abs. 4 EGovG tritt § 12a EGovG hinter das UIG als subsidiär zurück.⁶²⁰

Jedoch sind die Anwendungsbereiche ansonsten klar zu trennen: der Anspruch auf Zugang zu bei den Bundesbehörden vorhandenen Informationen wird durch die Informationsfreiheitsgesetze wie das IFG oder das UIG begründet. Das EGovG begründet keinen solchen Anspruch. Dies ergibt sich für die sog. „open data“ ausdrücklich aus § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG.⁶²¹ Auch aus anderen Regelungen lässt sich diese Trennung erkennen. So heißt es nach § 8, dass Behörden des Bundes Akteneinsicht in der dort bestimmten Weise gewähren können,

„soweit ein Recht auf Akteneinsicht besteht.“

Das EGovG normiert dann die Art und Weise der Zugangsgewährung. Hier lässt sich erkennen, dass eine Reihe von Unterstützungspflichten in ihrer Detailliertheit erheblich über die Anforderungen nach § 7 UIG hinausgehen. Das gilt etwa für die Information zu Behörden und über ihre Verfahren in öffent-

⁶¹⁸ S. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, BT-Drucks. 18/11614 vom 22.03.2017, S. 20.

⁶¹⁹ Vgl. den: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473 vom 14.11.2012, S. 44.

⁶²⁰ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 59.

⁶²¹ Richter, „Open Government Data“ für Daten des Bundes, NVwZ 2017, 1408, 1410.

lich zugänglichen Netzen nach § 3 EGovG, die ab 2020 geltende grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Aktenführung nach § 6 EGovG, für die erwähnte Akteneinsicht nach § 8 EGovG, oder die Anforderungen nach §§ 12 und 12a EGovG zu „open data“.

Wie oben bereits beschrieben,⁶²² gehen inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen in anderen Gesetzen dem EGovG vor (§ 1 Abs. 4 EGovG). Es handelt sich jedoch bei § 7 UIG nicht um solche inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Bestimmungen. Das EGovG geht mit den oben aufgeführten Verpflichtungen bzgl. elektronischer Zugäng über das UIG hinaus, weil es erheblich detailliertere Pflichten vorsieht. Dahinter bleibt die Unterstützungspflicht nach § 7 UIG zurück, die nur allgemein auf Mittel der elektronischen Kommunikation verweist. Ein Vorrang des UIG nach § 1 Abs. 4 EGovG kann daraus nicht abgeleitet werden. Das UIG kann mit seinen allgemeinen, teilweise unbestimmten Formulierungen („wirken sie darauf hin“) die speziellen Vorgaben zur elektronischen Kommunikation des EGovG nicht verdrängen. Das EGovG ist das speziellere Gesetz, weil es sich ausschließlich mit der Materie und dem Ziel der elektronisch arbeitenden Verwaltung befasst.⁶²³ Zum anderen ist es auch das zeitlich jüngere Gesetz. Dass dem Gesetzgeber das Vorhandensein und die Bedeutung der Informationsfreiheitsgesetze bewusst waren, ergibt sich aus deren Erwähnung in der Gesetzesbegründung.⁶²⁴ Letztlich sind die Vorgaben des § 7 UIG so vage, dass das EGovG zumindest teilweise als eine Konkretisierung dieser Maßgaben zu verstehen ist.

2.7.2.2 Verhältnis zum Online-Zugangsgesetz

Das am 18.8.2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG)⁶²⁵ verpflichtet nach § 1 Bund und Länder, bis spätestens 2023, „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.“ Das Gesetz wurde auf der Kompetenzgrundlage des Art. 91c GG erlassen, nach dem „Bund und Länder ... bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken“ können.⁶²⁶ Das Gesetz zielt auf einen Onlinezugang zu Verwaltungsdienstleistungen, zu denen auch der freie Zugang zu Umweltinformationen zählt.⁶²⁷ Über einen Portalverbund von Bund und Ländern soll nach § 3 Abs. 1 OZG sichergestellt werden, „dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten.“ Mehr noch als das EGovG führt das OZG damit zu einer Konkretisierung der eher vagen Unterstützungspflicht nach § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG, wonach Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken gespeichert werden und darüber abrufbar sein sollen.⁶²⁸

2.7.2.3 Ergänzende Beratungspflicht?

§ 7 UIG enthält keine ausdrückliche Normierung einer Beratungspflicht für die informationspflichtigen Stellen. Allerdings haben die informationspflichtigen Stellen nach § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG die Informationssuchenden bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen. Nach einer Auffassung in der Literatur soll die Unterstützungspflicht nach § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG über die allgemeine Beratungspflicht nach § 25 VwVfG hinausgehen.⁶²⁹ Dies ist jedoch angesichts der Reichweite des § 25

⁶²² S. oben unter 2.7.2.1.1.

⁶²³ Vgl. Ramsauer/Frische, Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1505.

⁶²⁴ S. den: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473 vom 14.11.2012, S. 35, 44.

⁶²⁵ Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122, 3138.

⁶²⁶ Dazu Hermann/Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401.

⁶²⁷ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 52.

⁶²⁸ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 52.

⁶²⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 4 Rn. 6.

VwVfG, der Beratungs-, Auskunfts- und Erörterungspflichten umfasst, nicht nachvollziehbar. Vielmehr bleibt § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG demgegenüber eher rudimentär. Es ist daher nicht eindeutig, ob hierin auch eine Pflicht zur Beratung der Antragsteller enthalten ist.

Denkbar wäre daher, nach dem Muster des § 26 Abs. 3 UVwG BW⁶³⁰ klarstellend eine Beratungspflicht in § 7 Abs. 3 UIG aufzunehmen:

„Die informationspflichtigen Stellen unterstützen den Informationszugang durch Beratung...“⁶³¹

Auch Art. 3 Abs. 5 Satz 2 UIRL besagt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Behörden die Öffentlichkeit angemessen über die ihr aus dieser Richtlinie erwachsenden Rechte unterrichten und hierzu in angemessenem Umfang Informationen, Orientierung und Beratung bieten.“

Durch den direkten Kontakt zwischen informationspflichtiger Stelle und Antragsteller lässt sich viel Konfliktpotential reduzieren, indem etwa der Antrag auf die wirklich benötigten Informationen beschränkt wird und Verständnis auf beiden Seiten für die jeweiligen Interessen und Anliegen geschaffen werden kann. Zwingend wäre die Aufnahme einer ausdrücklichen Beratungspflicht in das UIG vor dem Hintergrund des § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG und des § 25 VwVfG jedoch nicht.

2.7.2.4 Pflicht zur Erstellung von Leitfäden o.ä.? (§ 7 Abs. 1 und 2 UIG)

§ 7 UIG besagt zwar in Absatz 1 generell, dass Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Umweltinformationen getroffen werden müssen, und in Absatz 2 werden Beispiele für entsprechende praktische Vorkehrungen genannt. Eine eindeutige Verpflichtung, auch Leitfäden für die Anwendung des UIG zur Verfügung zu stellen, ergibt sich daraus jedoch nicht. Vielmehr steht die Auswahl der praktischen Vorkehrungen im Ermessen der informationspflichtigen Stellen.⁶³² Die Erstellung von Leitfäden wie der des BMUB zum UIG⁶³³ ist damit freiwillig.

Jedoch sind derartige Hinweise, gerade wenn sie von Seiten der informationspflichtigen Stellen selbst stammen, für den Anwender sehr hilfreich. Dies zeigt etwa das Beispiel des oben angeführten britischen „guide to the environmental information regulations“.⁶³⁴

Primär könnte daher die Erstellung solcher Leitfäden, Arbeitshilfen o.ä. zur Pflicht gemacht werden, was durch Aufnahme einer entsprechenden Norm in § 7 UIG erfolgen könnte. Zumindest könnten die Anwendungshinweise aber in § 7 Abs. 2 UIG explizit aufgeführt werden.

2.7.2.5 Pflicht zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Informationen (§ 7 Abs. 3 UIG)

§ 7 Abs. 3 UIG verpflichtet die informationspflichtigen Stellen, soweit möglich, die Daten aktuell, exakt und vergleichbar zu halten. Bereits oben wurde dargelegt, dass eine Pflicht zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Informationen nicht besteht, weil sie dem Grundgedanken des UIG, das einen Anspruch auf die bei einer informationspflichtigen Stellen vorhandenen Daten gewährleistet, widerspricht.⁶³⁵

⁶³⁰ Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) vom 25.11.2014, GBl. 2014, 592.

⁶³¹ Vgl. Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 379.

⁶³² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 8.

⁶³³ UIG-Leitfaden, Entscheidungshilfe für BMUB-Mitarbeiter/innen bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 02.11.2010 - Fortgeschriebene Fassung - vom 24. 06. 2015, https://fragdenstaat.de/files/foi/76492/UIG-Leitfaden_Fortschreibung2015.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁶³⁴ S. oben unter 2.7.1; <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁶³⁵ S. oben unter 2.3.1.2.4.

Auch wenn der Wortlaut des § 7 Abs. 3 UIG eine Pflicht zur inhaltlichen Richtigkeit nahelegen könnte („*exakt*“), folgt auch hieraus keine derartige Pflicht. Nach der Gesetzesbegründung folgt hieraus „keine generelle Prüfpflicht der informationspflichtigen Stelle betreffend die inhaltliche Richtigkeit der Informationen. Die Bürger haben keinen Anspruch, dass die informationspflichtigen Stellen die Richtigkeit der vorliegenden Informationen überprüft, sondern, wie sich bereits aus § 3 Abs. 1 UIG n. F. ergibt, nur einen Anspruch auf Informationen, über die die Stelle verfügt.“⁶³⁶

Vielmehr soll eine Information dann exakt sein,

„wenn sie den mit ihr verfolgten Informationszweck erfüllen kann. Begehrt etwa der Antragsteller Auskunft zu Lärmemissionen einer bestimmten Industrieanlage, so reicht es nicht aus, wenn die Stelle ihm die Tendenz der Emissionen in den letzten Jahren mitteilt.“⁶³⁷

Allerdings ist der Wortlaut in § 7 Abs. 3 UIG insoweit nicht eindeutig, denn landläufig wird unter der Exaktheit einer Information durchaus deren inhaltliche Richtigkeit verstanden. Laut Duden bezeichnet „exakt“ Eigenschaften einer Information wie

„in sachgerechter Weise genau, präzise.“⁶³⁸

Der Ausruf „*exakt!*“ etwa wird mit „*stimmt genau*“ gleichgesetzt.⁶³⁹ Dies kann in der Tat zu Verwirrung führen, weil sich hier ein zumindest scheinbarer Widerspruch zu den Grundgedanken des Anspruchs auf freien Zugang zu Umweltinformationen ergibt.

Daher wird zum Teil auch angenommen, dass die informationspflichtige Stelle jedenfalls objektiv zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit verpflichtet sei:

„Bei der Beurteilung ist zu unterscheiden zwischen der Frage, ob und inwieweit die Behörden **objektiv** zur Informationsrichtigkeit verpflichtet sind, und der Frage nach **subjektiven Rechten** der Betroffenen auf Informationsrichtigkeit, welche die Grundlage staatlicher Einstandspflichten bilden könnten.

Zunächst begründet § 7 Abs. 3 UIG im Ausgangspunkt eine objektive Pflicht zur Richtigkeit der zugänglich gemachten Umweltinformationen, die über § 10 Abs. 6 UIG auch für die aktive behördliche Verbreitung gilt. Es dürfen also grundsätzlich **nur richtige Umweltinformationen** zugänglich gemacht werden; und dies setzt die Pflicht der Behörden zur Überprüfung der Richtigkeit von Daten voraus. [...] Diese Richtigkeitspflicht überzeugt zunächst vor dem Hintergrund, dass die Zwecke des Umweltinformationsrechts, die Teilhabe der Öffentlichkeit an Umweltfragen und die Verbesserung des Umweltschutzes, letztlich nur durch im Wesentlichen zutreffende Informationen erreicht werden können.“⁶⁴⁰

Dann wird diese Prüfungspflicht aber unter Hinweis auf die Möglichkeitsschwelle in § 7 Abs. 3 UIG relativiert:

„Sie wird aber in § 7 Abs. 3 UIG unter den Vorbehalt des Möglichen gestellt und hat damit keine absolute, uneingeschränkte Reichweite. ... **Datenrichtigkeit kann insofern immer nur ein Zielwert** sein; und die Pflicht zur Überprüfung der Richtigkeit zu veröffentlichender Daten darf nicht so weit gehen, dass der Zweck des freien Informationszugangs unterlaufen würde, indem die informationspflichtigen Stellen aufgrund einer Überforderung durch überspannte Prüfpflichten kaum mehr Umweltinformationen verbreiten könnten.“⁶⁴¹

⁶³⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

⁶³⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 10-12

⁶³⁸ S. <https://www.duden.de/rechtschreibung/exakt> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁶³⁹ So <https://www.duden.de/rechtschreibung/exakt> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁶⁴⁰ Kümper, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 397, 399 f.

⁶⁴¹ Kümper, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 397, 401.

Diese Argumentation geht im Ansatz fehl. Es besteht weder eine objektive Pflicht der Behörden, richtige Informationen vorzuhalten, noch besteht ein subjektiver Anspruch auf solche Daten, unabhängig davon, ob die Gewährleistung möglich ist. Der Anspruch richtet sich vielmehr auf die Daten, so wie sie bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind.⁶⁴²

Die Verwendung Begriffs „exakt“ in § 7 Abs. 3 UIG lässt sich leicht mit der Wortgleichheit mit Art. 8 Abs. 1 UIRL erklären.⁶⁴³ Dass die Richtlinie den Begriff vorgibt, führt aber noch nicht zu der Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers, genau diesen Begriff zu verwenden. Der Gesetzgeber kann durchaus von dem durch die Richtlinie eingeräumten Spielraum Gebrauch machen und unklare begriffliche Vorgaben interpretieren und korrigieren.

Dem Gesetzgeber steht es daher frei, in § 7 Abs. 3 UIG deutlich zu machen, was eigentlich mit der Anforderung der Exaktheit der Information gemeint ist. Dies ist auch zu empfehlen, denn Antragsteller könnten durch das Wort „exakt“ in § 7 Abs. 3 UIG zu der fälschlichen Annahme verleitet, sie hätten einen Anspruch auf eine inhaltlich richtige Information.

2.7.2.6 Haftung für inhaltliche Richtigkeit der Information aus § 7 Abs. 3 UIG

Daraus, dass kein Anspruch auf eine inhaltlich richtige Information besteht, folgt auch, dass die informationspflichtige Stelle nicht für die Richtigkeit der Information haftet. Es besteht keine dem Dritten (dem Antragsteller) gegenüber, der informationspflichtigen Stelle obliegende Amtspflicht nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG auf Gewährleistung dieser Richtigkeit. Für die Drittgerichtetheit einer Amtspflicht ist auf deren Schutzzweck abzustellen, der auch und gerade das im Einzelfall berührte Interesse umfassen muss.⁶⁴⁴ Dieser Schutzzweck richtet sich aber nicht auf die Gewährleistung der inhaltlichen Richtigkeit der übermittelten Daten:

„Für den Zugang zu Umweltinformationen ergibt sich aber aus Zielsetzung und Funktion des Umweltinformationsrechts eine andere Beurteilung hinsichtlich des amtshaftungsrechtlichen Schutzzwecks: Die Richtlinie 2003/4/EG will ausweislich ihres 1. Erwägungsgrundes durch den Informationszugang das Umweltbewusstsein schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksame Teilhabe der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu Umweltfragen ermöglichen und somit letztlich den Umweltschutz verbessern. ... Diese Zielsetzung teilt – trotz abweichenden Wortlauts in § 1 Abs. 1, der lediglich auf einen „rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen“ verweist – auch das UIG; das folgt bereits aus dem Gebot richtlinienkonformer Auslegung. ... Der Antragsteller des Umweltinformationsanspruchs fungiert vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung allein als Repräsentant der Öffentlichkeit und des allgemeinen öffentlichen Interesses an der Zugangs- und Verbreitungsmöglichkeit hinsichtlich der betreffenden Umweltinformationen; der Umweltinformationsanspruch dient nicht etwa der Befriedigung privater Informationsinteressen. ... Das Umweltinformationsrecht möchte dem Antragsteller also lediglich im überindividuellen Interesse des freien Meinungs austausches und des Umweltschutzes die behördlich verfügbaren Informationen zugänglich machen, nicht aber ihn vor persönlichen Schäden, z. B. einem unvorteilhaften Grundstücksgeschäft, bewahren. Vor diesem Hintergrund sind Drittgerichtetheit resp. Schutzzweck der Amtspflicht zur Gewährung von Zugang zu Umweltinformationen zu verneinen.“⁶⁴⁵

Damit sind im Regelfall aufgrund der Übermittlung unrichtiger Daten nach dem UIG keine Haftungsansprüche verbunden. Anders ist dies dann, wenn, wie *Kümper* zutreffend ausführt,

„wenn zu der Unrichtigkeit der erteilten Informationen weitere Umstände treten, die einen amtshaftungsrechtlichen Schutz des Bürgers angemessen erscheinen lassen. So besteht etwa die allgemeine Amtspflicht,

⁶⁴² S. auch oben unter 2.3.1.2.4.

⁶⁴³ S. oben unter 2.7.1.

⁶⁴⁴ Ausführlich dazu: *Kümper*, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395.

⁶⁴⁵ Ausführlich dazu: *Kümper*, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 397.

den Bürger nicht „sehenden Auges in ein Unglück laufen zu lassen“, wenn der Amtswalter ihn mit einem kurzen Hinweis oder einer bloßen Belehrung vor Schaden bewahren kann. ...Danach lässt sich im Einzelfall eine Hinweispflicht bei erkannt unrichtigen Informationen auch gegenüber Informationsempfängern annehmen. ... Eine weitere Ausnahme bildet ferner das Verbot des Amtsmissbrauchs; auch gegenüber Informationsempfängern verbietet sich etwa eine bewusste Verfälschung von Informationen durch die Behörde. ... Insofern geht es allerdings um allgemeine, unabhängig von einer besonderen Vertrauenshaftung und insbesondere auch unabhängig von Zielsetzung und haftungsrechtlicher Bedeutung des Umweltinformationsrechts geltende Amtspflichten, welche die Amtswalter im Rahmen jeder Tätigkeit stets zu beachten haben.“⁶⁴⁶

2.7.2.7 Anforderung der Vergleichbarkeit von Umweltinformationen (§ 7 Abs. 3 UIG)

§ 7 Abs. 3 UIG fordert zudem die Vergleichbarkeit der Informationen. Dies soll z. B. der Fall sein, wenn sie barrierefrei verfügbar seien. Die Anforderung sei erfüllt,

„wenn die Informationen maschinenlesbar und suchfähig zur Verfügung gestellt werden“.⁶⁴⁷

Diese Interpretation überzeugt nicht, stellt sie doch nur auf die Art und Weise der Übermittlung ab. Besser nachvollziehbar ist die Erläuterung, die Vergleichbarkeit von Daten sei gegeben,

„wenn sie auf herkömmlichen wissenschaftlichen und üblicherweise verwendeten Bemessungsparametern beruhen.“⁶⁴⁸

Dieser Auslegung ist der Vorzug zu geben. Es kommt dem Zweck dieser Vorschrift entsprechend darauf an, dass ein Antragsteller in die Lage versetzt wird, die von einer informationspflichtigen Stelle erhaltenen Daten inhaltlich mit anderen Daten vergleichen zu können. Dies ist nur der Fall, wenn die verwendeten Parameter identisch sind. Dies erlaubt es Antragstellern zu beurteilen, welchen Aussagewert die Informationen haben, wie er diese etwa in einem wissenschaftlichen Diskurs einzuschätzen hat, ob er sie für Forschungsarbeiten verwenden kann etc.

Nach § 7 Abs. 3 UIG sind daher informationspflichtige Stellen angehalten, ihre Daten auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter und anerkannter Parameter vorzuhalten.

2.7.2.8 Gewährleistung aktueller, exakter und vergleichbarer Daten „soweit möglich“

§ 7 Abs. 3 UIG stellt die Gewährleistungspflicht zur Vorhaltung aktueller, exakter und vergleichbarer Daten unter den Vorbehalt des Möglichen. Was als „möglich“ anzusehen ist, wird jedoch nicht weiter ausgeführt und bedarf der Interpretation am Maßstab der Zweckbestimmung des UIG, einen freien Zugang zu Umweltinformationen zu garantieren. Das heißt, dass die Vorhaltungspflicht nicht einfach daran scheitern darf, dass dafür keine Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.⁶⁴⁹ Befindet sich eine informationspflichtige Stelle aber in einer finanziell nachweisbar prekären Situation, könnte auch eine knappe Kassenlage die Vorhaltungspflicht nach § 7 Abs. 3 UIG einschränken.

Wo genau die Grenze zu ziehen ist, ist jedoch schwer festzumachen. Nach dem Willen des Europäischen Parlaments als Gesetzgebers der UIRL sollten u. a. historische Gründe und solche des jeweiligen Stands von Forschung und Messmöglichkeiten zu berücksichtigen sein.⁶⁵⁰ Daher wird angenommen, dass

⁶⁴⁶ Ausführlich dazu: *Kümper*, Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395, 403 f.; s. auch: *Britz/Eifert/Groß*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit, DÖV 2007, 717, 725.

⁶⁴⁷ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 7 Rn. 8.

⁶⁴⁸ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 10.

⁶⁴⁹ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 12.

⁶⁵⁰ Bericht vom 28.02.2001, A5-0074/2001 endgültig, S. 31 f., zitiert nach *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 12.

„die Grenze der Gewährleistungspflicht ... dort erreicht [sei], wo der informationspflichtigen Stelle ein unverhältnismäßiger Aufwand entstehen würde, um die Informationen zu aktualisieren oder den neuesten wissenschaftlichen Methoden anzupassen.“⁶⁵¹

Letztlich bleibt aber eine gewisse Unsicherheit bestehen, die die Norm des § 7 Abs. 3 UIG nur schwer fassbar und deren Umsetzung kaum kontrollierbar erscheinen lässt. Es ist auch kaum vorstellbar, dass die vorgesetzten Aufsichtsbehörden bzw. die für die Kontrolle der privaten informationspflichtigen Stellen zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung gemäß § 13 UIG insoweit entsprechende Überwachungsaktivitäten entfalten. Ebenso wenig sind die Pflichten nach § 7 Abs. 3 UIG durch Antragsteller einklagbar. Damit bleibt § 7 Abs. 3 UIG praktisch nicht viel mehr als ein Programmsatz.

2.8 Vorbemerkungen zu den Ablehnungsgründen der §§ 8 und 9 UIG

Die Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG folgen gemeinsamen, vor allem in Art. 4 UIRL, aber auch in Art. 3 Abs. 4 der Aarhus-Konvention niedergelegten Vorgaben.

2.8.1 Gemeinsame Elemente der Ablehnungsgründe

2.8.1.1 Gesetzgeberisches Ermessen bei der Umsetzung der Ausnahmetatbestände nach Art. 4 UIRL

Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 UIRL stellen die Umsetzung der dort aufgeführten Ausnahmetatbestände in das Ermessen des Mitgliedstaats:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird“

Die Mitgliedstaaten sind daher nicht verpflichtet, jeden der Ablehnungsgründe exakt so in nationales Recht umzusetzen wie er in Art. 4 UIRL niedergelegt ist. Das BVerwG hat dies 2016 in einem Rechtsstreit bzgl. der Einsicht in sicherheitstechnische Unterlagen eines Pharmaunternehmens anhand des Missbrauchstatbestands deutlich gemacht:

„Denn dem nationalen Gesetzgeber ist ausweislich des Wortlauts der einleitenden Formulierung (\"Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:\" - Art. 4 Abs. 1 UIRL) eine bestimmte Regelung nicht abschließend vorgegeben; vielmehr wird ihm eine Gestaltungsoption eröffnet, von der er in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen kann [...]. Der Entscheidungsspielraum ist bei den in Art. 4 Abs. 2 UIRL aufgeführten Versagungsgründen eingeschränkt, soweit es um den Schutz von Interessen geht, die wie insbesondere die Belange Dritter in Art. 4 Abs. 2 Buchst. c Alt. 2, Buchst. d, e und f UIRL von der Unionsrechtsordnung auch anderweitig geschützt sind [...]. Bei den Versagungsgründen nach Art. 4 Abs. 1 UIRL sind solche Schranken indes nicht zu beachten. Dem nationalen Gesetzgeber kommt daher eine Wahlfreiheit zu, ob er den gemäß Art. 3 Abs. 1 UIRL grundsätzlich zu gewährenden Zugangsanspruch nach Maßgabe der in Art. 4 Abs. 1 UIRL aufgeführten Gründe beschränkt. Er bewegt sich demnach auch dann innerhalb der vom Unionsrecht gesetzten Grenzen, wenn er einen Missbrauchstatbestand schafft, der in der Vollzugspraxis weitgehend leerläuft. ...Zudem geht die Wahlmöglichkeit des nationalen Gesetzgebers nicht allein dahin, den Ablehnungsgrund in seiner Gesamtheit zu übernehmen oder darauf zu verzichten. Vielmehr kann er den Versagungsgrund, selbst wenn Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL gemäß der englischen Sprachfassung weit zu verstehen sein und generell unzumutbare Zugangsbegehren umfassen sollte, auch in einem engen Verständnis als Missbrauchstatbestand normieren und damit im Sinne einer Teilmenge des Merkmals \"unangemessen oder unzumutbar\" im Sinne von \"unreasonable\". Außerdem ist der Gesetzgeber frei, den Ausnahmetatbestand so auszugestalten, dass er nicht nur die ausschließliche, sondern - jedenfalls - auch die weit überwiegende Verfolgung sachfremder, also den

⁶⁵¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 7 Rn. 12.

Zielen der Umweltinformationsrichtlinie zuwiderlaufender Intentionen umfasst. Dass ausschließlich sachfremde Zwecke verfolgt werden, wird sich so gut wie nie belegen lassen. Es liegt deshalb auf der Hand, dass der Richtliniengeber die den Mitgliedstaaten eröffnete Gestaltungsmöglichkeit nicht derart einschränken wollte.“⁶⁵²

2.8.1.2 Regelungsstruktur

Die Regelungsstruktur der Ausnahmetatbestände folgt größtenteils einem Muster von Regel – Ausnahme – Rückausnahme. Danach gilt zunächst die Regel des freien Informationszugangs nach § 3 Abs. 1 UIG. In den §§ 8 und 9 UIG werden dann die einzelnen Ausnahmetatbestände aufgeführt. Diese sind dann im Wege einer potenziellen Rückausnahme gegen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe abzuwägen (Einzelfallabwägung). Liegt ein Ablehnungsgrund vor, muss die informationspflichtige Stelle grundsätzlich die Herausgabe verweigern, es sei denn eine Rückausnahme aufgrund der Abwägungsklausel ist gegeben. Damit handelt es sich hier um eine Kombination aus gebundener Entscheidung, verbunden mit einer Abwägungsklausel.⁶⁵³ Der gleichen Struktur von Regel – Ausnahme – Rückausnahme folgt die den Ablehnungsgründen immanente Vorgabe bzgl. der Behandlung von Daten über Emissionen.

Die Regelungsstruktur erfordert eine zweistufige Prüfung. Zunächst ist zu ermitteln, ob Ablehnungsgründe vorliegen, und auf der zweiten Stufe ist die auf den Einzelfall bezogene Abwägung zwischen dem Ablehnungsgrund bzw. auch mehreren Ablehnungsgründen und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen.⁶⁵⁴ Ggf. ist auch die Rückausnahme des Vorliegens einer Emission zu prüfen.

Näheres zur Regelungsstruktur findet sich unten unter 2.8.1.2.

2.8.1.3 Abwägungsklausel (Einzelfallabwägung)

Die Abwägungsregel findet sich bereits in Art. 4 Abs. 4 UAbs. 2 der Aarhus-Konvention

„...wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe ... zu berücksichtigen...“

sowie in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL mit einer wortgleichen Formulierung. Die Abwägungsklausel wird hier aber noch präzisiert:

„In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen.“

Diese Vorgaben werden in den einzelnen Regelungen zum Schutz öffentlicher und sonstiger (privater) Belange umgesetzt, so in § 8 Abs. 1 UIG,

„ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“

fast wortgleich in § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 1 Satz 1 sowie § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG umgesetzt.

Bei der in jedem Einzelfall gebotenen Abwägung⁶⁵⁵ können gegenüber dem Interesse an der Bekanntgabe auch mehrere Ablehnungsgründe berücksichtigt werden:

Artikel 4 Absatz II der Richtlinie 2003/4/EG ... ist dahin auszulegen, dass eine Behörde, die über Umweltinformationen verfügt oder für die solche bereitgehalten werden, bei der Abwägung der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe gegen die Interessen an der Verweigerung der Bekanntgabe zur Beurteilung eines

⁶⁵² BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 – 7 C 7/14, juris, Rn. 21 f.

⁶⁵³ Vgl. Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 2.

⁶⁵⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 2.

⁶⁵⁵ Zur Pflicht zur Abwägung s.: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 4.

*Antrags, der dahin geht, dass diese Informationen einer natürlichen oder juristischen Person zugänglich gemacht werden, mehrere der in dieser Bestimmung genannten Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe kumuliert berücksichtigen kann.*⁶⁵⁶

Das bedeutet, dass dann, wenn jeder einzelne gegen die Herausgabe der Information sprechende Belang in der Abwägung alleine nicht ausreicht, um eine Ablehnung zu begründen, die Belange zusammen genommen dennoch eine Verweigerung der Informationserteilung rechtfertigen können.⁶⁵⁷ Dies verpflichtet die informationspflichtige Stelle auch dazu, alle relevanten Aspekte in der Abwägung zu berücksichtigen.

Bei der Abwägung stehen sich das öffentliche Interesse an der Informationserteilung und die öffentlichen bzw. privaten Interessen an der Verweigerung der Informationsherausgabe gegenüber. Für ersteres kommt es grundsätzlich nicht auf die privaten Interessen des jeweiligen Antragstellers an, sondern auf das Interesse der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe der Information. Dies folgt auch daraus, dass auch für die Antragstellung gemäß § 3 Abs. 1 UIG gerade kein Interesse geltend gemacht werden muss.⁶⁵⁸ Das BVerwG hat dazu ausgeführt:

*„Der Kl. macht einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach der Umweltinformationsrichtlinie geltend. Dieser Anspruch besteht – unter der vom Hauptsachegericht mit Blick auf die Frage der Entscheidungserheblichkeit bejahten tatbestandlichen Voraussetzung, dass er sich auf Umweltinformationen bezieht –, ohne dass hierfür ein Interesse geltend gemacht werden muss (Art. 1 lit. a der Umweltinformationsrichtlinie). Jede natürliche oder juristische Person ist mit der Antragstellung anspruchsberechtigt. Der Anspruch dient mithin nicht oder nicht in erster Linie der Befriedigung von privaten Informationsinteressen. Vielmehr zielt er darauf ab, das allgemeine Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und auf diese Weise den Umweltschutz zu verbessern [...]. **Wer einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt, wird demnach (auch) als Sachwalter der Allgemeinheit tätig;** seinem Interesse an der Verfolgung des Anspruchs im Prozess entspricht ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse.“*⁶⁵⁹

Allerdings können sich aus den möglicherweise bekannten Interessen des Antragstellers Rückschlüsse auf öffentliche Interessen ziehen lassen.⁶⁶⁰ Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist für das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht nur ein allgemeines Interesse daran erforderlich, sondern

*„das öffentliche Interesse überwiegt nur, wenn mit dem Antrag ein Interesse verfolgt wird, das **über das allgemeine Interesse hinausgeht, das bereits jeden Antrag rechtfertigt.** Es genügt nicht das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Anderenfalls überwöge das öffentliche Interesse stets; die Abwägung im Einzelfall wäre entbehrlich.“*⁶⁶¹

Für die Bewertung dieses öffentlichen Interesses kann auch von Bedeutung sein, dass aufgrund besonderer Ereignisse ein „Öffentlichkeitsdruck“ besteht, wie etwa nach Störfällen in einem Kernkraftwerk:

„Insoweit hat, wie der Fachsenat zu Recht festgestellt hat, der Geheimnisschutz ausnahmsweise „hinter eindeutig höher zu bewertenden Rechtsgütern der Allgemeinheit zurückzustehen“. Den Anknüpfungspunkt für die Verhältnismäßigkeitsprüfung bildet dabei die Frage, ob die Durchsetzung des Informationsanspruchs

⁶⁵⁶ EuGH, Urteil vom 28.07.2011 – C-71/10, NVwZ 2011, 1060, Leitsatz.

⁶⁵⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 3.

⁶⁵⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 7.

⁶⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 – 20 F 2/07, NVwZ 2008, 554, 557, Rn. 24.

⁶⁶⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 7.

⁶⁶¹ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 – 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, Rn. 62; s. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 512.

„unmittelbar bei der Realisierung einer wichtigen öffentlichen Aufgabe“ hilft. Dass ein besonderes, die Geheimhaltungsinteressen deutlich überwiegendes und daher die Entscheidung nach § 99 Absatz 1 2 VwGO zu Gunsten der Aktenvorlage determinierendes öffentliches Interesse an Informationen mit unmittelbarem Störfallbezug besteht, ergibt sich aus den weitreichenden Folgen, die ein Störfall angesichts der Besonderheiten einer solchen technischen Anlage für die Allgemeinheit haben kann. Soweit die Beigel. rügt, das Gericht erkläre nicht, wie es durch die Preisgabe der Akten konkret zur „Realisierung einer wichtigen öffentlichen Aufgabe“ kommen könne, verkennt sie den für die öffentliche Diskussion essenziellen Transparenzeffekt, der sich aus einer solchen Offenlegung ergibt. Die Kenntnis der Informationen erlaubt – über die Aufbereitung des Vorfalls in Fachkreisen hinaus – eine öffentliche Auseinandersetzung mit substantiellen Nachfragen zu dem „kritischen“ Ereignis eines solchen Störfalls. Dass ein Öffentlichkeitsdruck – wie der Fachsenat zutreffend angemerkt hat – zu einem erhöhten Erklärungsdruck und damit mittelbar zu einer möglichen Verbesserung der Anlagenüberwachung führen kann, beruht auf der Erkenntnis, dass durch das partizipative Element der Offenlegung das Bewusstsein für die Erfordernisse eines wirksamen Umweltschutzes geschärft wird. **Da sich das Informationsinteresse des Kl. mit dem (allgemeinen) öffentlichen Informationsinteresse deckt, nimmt es an dessen besonderer Bedeutung teil und gewinnt – soweit es um Informationen über den konkreten Störfall geht – ein Gewicht, das den Geheimnisschutz verdrängt.**“⁶⁶²

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass

„im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ... die Abwägung regelmäßig zugunsten der Geheimhaltung ausfallen [dürfte], jedenfalls wenn es um SEWD-relevante Zusammenhänge geht“

und dann der Ausschlussgrund des Schutzes der öffentlichen Sicherheit nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG eingreife.⁶⁶³ In der Tat können Informationen über Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) zu erheblichen Gefährdungen führen, etwa weil hierdurch Muster für ähnliche Aktionen geliefert werden könnten. Die generelle Aussage zur Abwägung im Falle atomrechtlicher Verfahren ist jedoch nicht zutreffend, denn hier kommt es auf jeden Einzelfall an.

Die informationspflichtige Stelle hat nach dem Amtsermittlungsgrundsatz des § 24 Abs. 2 VwVfG von sich aus zu ermitteln, welche öffentlichen Interessen für und gegen die Herausgabe der Information sprechen.⁶⁶⁴ Eine Obliegenheit des Antragstellers, von sich aus seine Interessen an der Herausgabe darzulegen, besteht angesichts der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs nach § 3 Abs. 1 UIG nicht.

Näheres zur Frage der Einbeziehung privater Interessen in die Abwägung findet sich unten unter 2.8.2.3.

2.8.1.4 Emissionen

Während die Aarhus-Konvention dies in Art. 4 Abs. 4 UAbs. 2 noch etwas vage formuliert,

„... sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen...“

enthält Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL eine wesentlich präzisere Maßgabe:

„Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des Absatzes 2 Buchstaben a), d), f), g) und h) nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht“

⁶⁶² BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 20 F 2/07, NVwZ 2008, 554, 557, Rn. 29.

⁶⁶³ So *Leidinger*, Informationsinteresse der Öffentlichkeit versus staatliches Geheimhaltungsinteresse im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und vor Gericht, NVwZ 2019, 270, 273.

⁶⁶⁴ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 9.

Diese Rückausnahme bezieht sich auf die Ausnahmetatbestände der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, der Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, der Vertraulichkeit personenbezogener Daten, der Interessen oder des Schutzes einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, sowie des Schutzes der Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen.⁶⁶⁵

Im UIG findet sich die Rückausnahme bzgl. Informationen über Emissionen mit jeweils ähnlichen Formulierungen in § 8 Abs. 1 Satz 2,

„Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 2 und 4 genannten Gründe abgelehnt werden.“

in § 9 Abs. 1 Satz 2

„Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden.“

sowie in § 9 Abs. 2 Satz 2 UIG:

„Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.“

Der Begriff der Emission ist im UIG nicht definiert. Der Gesetzgeber wollte auf den Begriff in der damaligen IVU-Richtlinie 96/61/EG⁶⁶⁶ abstellen.⁶⁶⁷ Nach Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie ist eine Emission

„die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden.“

Allerdings ist der Begriff angesichts dessen, dass hiermit der Informationszugang im Sinne der Zielsetzung des UIG erweitert wird, weit auszulegen.⁶⁶⁸ Begrifflich ist auch keine Unterscheidung zwischen Emissionen, Ableitungen oder Freisetzungen vorzunehmen. Vielmehr sind diese Begriffe synonym zu verwenden.⁶⁶⁹ Der Begriff umfasst Angaben über die Menge und die Zusammensetzung der Emissionen.⁶⁷⁰ Das OVG Berlin-Brandenburg hat vertreten, dass

„Informationen über sog. Messrandbedingungen auf dem Rollenprüfstand bei der Ermittlung der CO₂-Abgaswerte für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen ... als Informationen über Emissionen in die Umwelt der Offenlegung [unterliegen], auch wenn sie für sich genommen ein Betriebsgeheimnis darstellen.“⁶⁷¹

Nicht von der Rückausnahme erfasst werden Informationen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (internationale Beziehungen, Verteidigung und bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit) sowie Nr. 3 (Durchführung laufender Gerichtsverfahren etc.). Mit dieser „Rück-Rückausnahme“ hat der Gesetzgeber wiederum eine Wertung vorgenommen, die Schutzgüter von hoher Bedeutung wie die öffentliche Sicherheit über den Informationsanspruch stellt.

⁶⁶⁵ Kritisch zur Regelungsstruktur: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 2; näher unten unter 2.8.1.2.

⁶⁶⁶ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. Nr. L 257 vom 10.10.1996 S. 26.

⁶⁶⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 19.

⁶⁶⁸ EuGH, Urteil vom 23.11.2016 - C-442/14, juris, Rn. 55 ff.; anders allerdings die Kommission in dem Fall Stichting Greenpeace Nederland et al., die vortrug, der Begriff sei eng auszulegen, s.: EuG, Urteil vom 08.10.2013 - T-545/11, ZUR 2014, 45, 49, Rn. 48; vgl. auch oben unter 2.1.1.2.3.

⁶⁶⁹ EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 52, 63 ff.; vgl. auch: Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

⁶⁷⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 45.

⁶⁷¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.03.2019 – OVG 12 B 13.18 –, juris, Leitsatz 2.

Es wurde diskutiert, ob sich der Begriff der Emission auf von Anlagen ausgehende Einwirkungen in die Umwelt beschränkt, oder ob sämtliche Emissionen in die Umwelt erfasst sind.⁶⁷² Insbesondere geht es dabei um Emissionen aus anderen Quellen als Industrieanlagen wie z. B. solche, die durch die Anwendung von Pflanzenschutz- oder Biozidprodukten entstehen. Insoweit hat der EuGH in seinem Urteil von 2016 gewisse Klärungen herbeigeführt, indem eine weite Auslegung des Begriffs vertreten wird. Danach sind

„Informationen über Emissionen aus anderen Quellen als Industrieanlagen, wie Emissionen aufgrund der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten, ... aber für den Umweltschutz ebenso bedeutend wie Informationen über Emissionen aus industriellen Quellen. ... Folglich kann der Begriff „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4 das Freisetzen von Produkten und Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt nicht ausschließen. ... Nach alledem ist der Begriff „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4 dahin auszulegen, dass er u. a. das Freisetzen von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt erfasst, sofern dieses Freisetzen unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen tatsächlich stattfindet oder vorhersehbar ist.“⁶⁷³

Dennoch bleibt eine Reihe von Fragen hinsichtlich des Begriffs der Emissionen offen, z. B. danach, ob auch Stoffe in geschlossenen Systemen davon erfasst sein können.⁶⁷⁴

Näheres zum Begriff der Emission findet sich unten unter 2.8.2.4.

Aus der Publikationspflicht resultierende Beeinträchtigungen von Grundrechten, namentlich das Recht auf Eigentum oder auf freie Berufsausübung, müssen grundsätzlich hingenommen werden.⁶⁷⁵ Das EuG hat 2013 in dem Fall bzgl. des Pflanzenschutzmittels Glyphosat Umweltverbänden, Stichting Greenpeace Nederland und Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), den Zugang zu diesbezüglichen Informationen eröffnet:

„Aus den vorstehenden Randnrn. 35 bis 45 ergibt sich, dass Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 zur Verbreitung eines Dokuments verpflichtet, wenn die beantragten Informationen Bezug zu Emissionen in die Umwelt haben, selbst wenn die Gefahr besteht, dass die von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigt werden, da diese Auslegung nicht unter dem Deckmantel einer mit den Bestimmungen der Art. 16 und 17 der Charta, des Art. 39 Abs. Absatz 2 und Artikel 39 Absatz 3 des TRIPS-Übereinkommen, der Richtlinie 91/414 oder der Verordnung Nr. 1107/2009 kohärenten, harmonisierenden oder vereinbaren Auslegung in Frage gestellt werden kann.“⁶⁷⁶

In zwei weiteren Verfahren hatte die Europäische Lebensmittelbehörde EFSA den Zugang zu zwei Toxizitätsstudien, „die beiden ‚Schlüsselstudien‘ zur Bestimmung der zulässigen täglichen Aufnahme ... von Glyphosat“ u.a. mit der Begründung verweigert, die geschäftlichen und finanziellen Interessen der Unternehmen würden beeinträchtigt und es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe, denn es gehe nicht um Informationen, die Emissionen in die Umwelt beträfen. Das EuG gab den Klagen statt. Bei den Daten über Glyphosat handele es sich um solche über reale Emissionen, denn Rückstände fänden sich u. a. in Pflanzen, im Wasser und in Lebensmitteln. Der Begriff stelle auch auf Informationen über die Auswirkungen dieser Emissionen ab:

⁶⁷² Dazu Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 37.

⁶⁷³ EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 72 ff.

⁶⁷⁴ Dazu etwa: Schrader, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG, ZUR 2004, 130, 132.

⁶⁷⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8, Rn. 46.

⁶⁷⁶ EuG, Urteil vom 08.10.2013 – T-545/11, ZUR 2014, 45, 49, Rn. 46.

„Somit muss die Öffentlichkeit Zugang nicht nur zu den Informationen über die Emissionen als solche haben, sondern auch zu den Informationen über die mehr oder weniger langfristigen Folgen dieser Emissionen für den Zustand der Umwelt wie z. B. die Auswirkungen dieser Emissionen auf die nicht zur Zielgruppe gehörenden Organismen. Das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen über die Emissionen in die Umwelt besteht nämlich gerade darin, nicht nur zu wissen, was in die Umwelt freigesetzt oder absehbar freigesetzt werden wird, sondern auch zu verstehen, in welcher Weise die Umwelt durch die fraglichen Emissionen beeinträchtigt werden kann.“⁶⁷⁷

Näheres zum Begriff der Emissionen findet sich unten unter 2.8.2.4.

2.8.1.5 Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände

Weiterhin gilt der Grundsatz, dass die Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind.⁶⁷⁸ Sowohl Art. 3 Abs. 4 UAbs. 2 der Aarhus-Konvention

„Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen...“

als auch der wortgleiche Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 UIRL betonen dies. Dagegen findet sich keine ausdrückliche Erwähnung dieses Auslegungsgrundsatzes für die Ablehnungsgründe in den §§ 8 und 9 UIG.⁶⁷⁹ Dieser Erwähnung bedarf es nicht, denn der Grundsatz der engen Auslegung von Ausnahmetatbeständen gilt allgemein im deutschen und europäischen Recht.⁶⁸⁰ Diese enge Auslegung gründet sich darauf, dass die Ausnahmetatbestände den in § 3 Abs. 1 UIG normierten Regelfall des freien Zugangs zu Umweltinformationen inhaltlich einschränken.⁶⁸¹ Sie stellen insofern ein Korrektiv zum voraussetzungslosen Zugangsanspruch dar, als sie für den notwendigen Interessenausgleich mit den privaten und öffentlichen Belangen sorgen.⁶⁸²

Dies bedingt auch, dass Rückausnahmen wie solche bzgl. der Emissionen in § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG wiederum weit auszulegen sind, denn sie dienen dem freien Zugang zu Umweltinformationen. Dies hat das EuG in dem Glyphosat-Fall betr. Stichting Greenpeace Nederland et al. entgegen der von der Kommission vertretenen Auffassung bestätigt:

„48 Zunächst trägt die Kommission vor, dass der Begriff der Emission eng auszulegen sei und gemäß dem von der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) im Jahr 2000 veröffentlichten Leitfaden zur Anwendung des Übereinkommens von Århus (im Folgenden: Anwendungsleitfaden) in der von Anlagen ausgehenden direkten oder indirekten Freisetzung von Stoffen bestehe. Des Weiteren hätten die beantragten Informationen keinen Bezug zu Emissionen in die Umwelt, da die in dem streitigen Dokument enthaltenen Informationen die von den verschiedenen Antragstellern ausführlich beschriebenen und durch Rechte des geistigen Eigentums geschützten Herstellungsmethoden von Glyphosat betreffen. Die die Kläger interessierenden Arten von Informationen könnten nicht von den Informationen über die Herstellungsmethoden des Wirkstoffs, die der eigentliche Gegenstand des streitigen Dokuments seien, unterschieden und getrennt werden.“

49 Erstens ist, soweit die Kommission geltend macht, dass die Bestimmung hinsichtlich der Emissionen in die Umwelt eng auszulegen sei, festzustellen, dass Sinn und Zweck des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten

⁶⁷⁷ EuG, Urteile vom 07.03.2019, T-716/14 (Anthony C. Tweedale/Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)), und T-329/17 (Hautala u. a./EFSA); zitiert nach Gericht der Europäischen Union, Pressemitteilung. 25/19 vom 07.03.2019.

⁶⁷⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 1.

⁶⁷⁹ S. auch: OVG Münster, Urteil vom 03.08.2010 - 8 A 283/08, NVwZ 2011, 375.

⁶⁸⁰ S. auch oben unter 2.1.1.2.3; s. zuletzt etwa BVerfG, Beschluss vom 13.02.2018 - 2 BvR 651/16 -, juris; auch EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 97; s. aber auch Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 117, der die Nichtaufnahme des Auslegungsgrundsatzes in das UIG als im Lichte des Unionsrechts kritisch ansieht.

⁶⁸¹ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 1.

⁶⁸² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG, Vorbemerkung zu den § 8 und 9, Rn. 2.

der Organe, wie es in Art. 15 AEUV und der Verordnung Nr. 1049/2001 niedergelegt und hinsichtlich der Umweltinformationen oder Informationen mit Bezug zu Emissionen in die Umwelt durch die Verordnung Nr. 1367/2006 näher ausgeführt ist, einem solchen Ergebnis widersprechen.

50 Wenn die Organe einem Antrag auf Zugang zu den Dokumenten eine Ausnahme entgegenhalten wollen, haben sie diese Ausnahme nämlich eng auszulegen und anzuwenden [...], damit die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den im Besitz der Organe befindlichen Dokumenten zu gewähren, nicht beeinträchtigt wird [...].“⁶⁸³

Näheres zur Rückausnahme der Emissionen findet sich unten unter 2.8.2.4.

2.8.1.6 Abschließender Charakter der Ausnahmetatbestände

Aus dem Charakter als Ausnahme von der Regel des freien Informationszugangs ergibt sich zudem, dass die in den §§ 8 und 9 aufgeführten Ablehnungsgründe grundsätzlich als abschließend anzusehen sind.⁶⁸⁴ Allerdings kommen noch mögliche Ablehnungen auf Grund von § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG sowie in Fällen, in denen die informationspflichtige Stelle nicht über die begehrten Informationen verfügt und dennoch ein rechtsmittelfähiger Bescheid verlangt wird, hinzu.⁶⁸⁵ Ob noch weitere Ablehnungsgründe von der informationspflichtigen Stelle angeführt werden können, ist streitig.

Näheres zur Frage der Anerkennung weitere Ablehnungsgründe findet sich unten unter 2.8.2.1.

2.8.1.7 Pflicht zur teilweisen Ablehnung des Informationsantrags

Allen Ausnahmeregelungen der §§ 8 und 9 UIG ist gemeinsam, dass eine grundsätzliche Verpflichtung zur Ablehnung eines Informationsantrags begründet wird. Dies gilt aber nur,

„soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen“

auf die genannten Schutzgüter hätte (so etwa in § 8 Abs. 1 UIG). Durch das Wort „soweit“ wird deutlich gemacht, dass ein Antrag nur bzgl. des Teils abgelehnt werden darf, für den ein Ablehnungsgrund einschlägig ist. Auch aus § 5 Abs. 3 UIG ergibt sich, dass über diesen Ablehnungstatbestand hinaus dem Antrag nach dem Grundsatz des freien Informationszugangs stattzugeben ist.⁶⁸⁶

2.8.2 Rechtsfragen

2.8.2.1 Anerkennung weiterer Ablehnungsgründe?

Nicht eindeutig geklärt ist, ob die Ablehnungsgründe abschließend sind, oder ob noch weitere Gründe zur Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang führen können. Diese Frage wurde anhand der Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange des § 8 UIG diskutiert. So ging das OVG Koblenz davon aus, dass grundsätzlich weitere spezialgesetzliche Ablehnungsgründe in Betracht kommen könnten. Jedenfalls wird in der betreffenden Entscheidung, die sich unter anderem mit lebensmittel-schutzrechtlichen Fragen befasst, inhaltlich genau geprüft, ob sich ein Ausschluss des Informationszugangs aus Art. 52 Abs. 1 Satz 3 der VO (EG) Nr. 18/2002 ergeben könnte.⁶⁸⁷ Art. 52 Abs. 1 Satz 3 dieser

⁶⁸³ EuG, Urteil vom 08.10.2013 – T-545/11, ZUR 2014, 45, 49, Rn. 48 ff.; s. auch oben unter 2.8.1.4.

⁶⁸⁴ Vgl. Beye, Umfang und Funktionsweise der Ablehnungsgründe im Umweltinformationsgesetz (UIG), VR 2013, 412, 413; Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 1; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386.

⁶⁸⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG, Vorbemerkung zu den § 8 und 9; s. auch oben unter 2.5.2.1.

⁶⁸⁶ Vgl. Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 4; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 11; s. zur Aussonderungspflicht bei teilweise Ablehnung oben unter 2.5.2.2.

⁶⁸⁷ Verordnung(EG) Nr. 178/2002 vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. EG L31 vom 01.02.2002, S. 1.

Verordnung sieht Vertraulichkeitsregeln für das Schnellwarnsystem für die Meldung von sich aus Lebens- oder Futtermitteln ergebenden Risiken für die menschliche Gesundheit vor:

„Den Mitgliedern des Netzes vorliegende Informationen über Risiken für die menschliche Gesundheit aufgrund von Lebensmitteln und Futtermitteln sind in der Regel in Übereinstimmung mit dem Informationsprinzip nach Artikel 10 der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Öffentlichkeit muss in der Regel Zugang zu Informationen über die Identifizierung des fraglichen Produkts, die Art des Risikos und die ergriffenen Maßnahmen haben. Die Mitglieder des Netzes tragen jedoch dafür Sorge, dass ihre Mitarbeiter und sonstigen Bediensteten in hinreichend begründeten Fällen Informationen, die sie für die Zwecke dieses Abschnitts erhalten haben und die ihrer Natur gemäß der Geheimhaltung unterliegen, nicht weitergeben; hiervon ausgenommen sind Informationen, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes öffentlich bekannt gegeben werden müssen, wenn die Umstände dies erfordern.“

Das OVG Koblenz lehnte das Vorliegen dieses Geheimhaltungsgrunds dann allerdings aus inhaltlichen Gründen ab.⁶⁸⁸

Dagegen heißt es bei *Schlacke et al.* ausdrücklich:

*„Die Liste der Ablehnungsgründe ist eine **abschließende Aufzählung**. Weitere Gründe, etwa der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung [...], die bloße Klassifizierung als Staatsgeheimnis [...], ein hoher Verwaltungsaufwand oder der Schutz von laufenden Verwaltungsverfahren, können nicht hinzugefügt werden.“*⁶⁸⁹

Begründet wird dies im Folgenden mit dem Gebot der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände. Der EuGH stützt diese Auffassung, indem das Fehlen einer Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von ansonsten einem Ablehnungsgrund unterfallenden Informationen als fehlerhafte Richtlinienumsetzung angesehen wurde:

„33. Art. 3 Absatz II Richtlinie EWG_RL_90_313 gibt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, einen Antrag auf Informationen in abschließend aufgeführten Fällen abzulehnen, verpflichtet sie jedoch in Unterabsatz 2, Informationen insoweit zu übermitteln, als vertrauliche oder geheime Angaben ausgesondert werden können. Unterabsatz 2 schafft daher für die Mitgliedstaaten eine bestimmte Ergebnispflicht und regelt unmittelbar die Rechtsstellung von einzelnen, denen er einen Anspruch auf Übermittlung von Informationen gewährt, wenn sein Tatbestand erfüllt ist. ...

36. Zwar hat die Bundesregierung ... ausgeführt, daß die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen in Art. 3 Absatz II Unterabsatz 2 EWG_RL_90_313 durch Nr. 3.3 des Gebührenverzeichnisses umgesetzt worden sei, wo die Erhebung einer Gebühr von 2000 bis 10000 DM vorgesehen sei, „insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher und privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen“.

37. Ob diese Bestimmung eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie insbesondere in bezug auf die Erhebung von Gebühren wegen der Notwendigkeit des Schutzes der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung darstellt, muß dahinstehen, da die Kommission keine entsprechende Rüge erhoben hat. Selbst wenn dies der Fall ist, ist die genannte Bestimmung nicht geeignet, die Verpflichtung in Art. 3 Absatz II Unterabsatz 2 EWG_RL_90_313 in eindeutiger Weise umzusetzen. Denn die bloße Erwähnung der auszugsweisen Übermittlung von Informationen für die Zwecke der Erhebung bestimmter Gebühren in einem Anhang zur nationalen Regelung über die Festsetzung der Gebühren für die Übermittlung von Informationen über die Um-

⁶⁸⁸ Dazu: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG, Vorbemerkung zu den § 8 und 9.

⁶⁸⁹ *Schrader*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 117.

welt, die zudem nur für die Bundesbehörden gilt, stellt kein angemessenes Mittel dar, um Personen, die Informationen beantragen, in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“⁶⁹⁰

Auch die Ablehnungsgründe der Aarhus-Konvention werden als abschließend angesehen. Die Vertragsparteien können sich daher nicht auf weitere Ablehnungsgründe berufen.⁶⁹¹ Dies gilt zum Beispiel für den Fall, dass Dritte einer Veröffentlichung über Art. 4 Abs. 4g der Aarhus-Konvention nicht zustimmen:

“The argument of the Party concerned that almost none of the finance contract constitutes environmental information in the sense of the Convention appears to be based on a narrow interpretation of the definition of “environmental information”. That definition includes “factors ... and activities or measures ... affecting or likely to affect the elements of the environment....” A list of examples of types of “activities or measures” that fall within the definition (“administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes”) is preceded by the word “including”, implying that this is a non-exhaustive list and recognizing that other types of activities or measures that affect or are likely to affect the environment are covered by the definition. Thus, financing agreements, even though not listed explicitly in the definition, may sometimes amount to “measures ... that affect or are likely to affect the elements of the environment”. For example, if a financing agreement deals with specific measures concerning the environment, such as the protection of a natural site, it is to be seen as containing environmental information. Therefore, whether the provisions of a financing agreement are to be regarded as environmental information cannot be decided in a general manner, but has to be determined on a case-by-case basis...”⁶⁹²

Auch kann ein Verweis darauf, dass die begehrten Informationen bereits Teilen der Öffentlichkeit bekannt seien, nicht als Ablehnungsgrund angeführt werden.

“The request made for the finance contract concerned the disclosure of the full document and did not mention “environmental information” as such. The Committee notes that the grounds for refusing the request provided by EIB in its message of 28 April 2006, namely that the document was confidential, were incorrect as the document was already in the public domain. It has to be noted in the context that the documents requested are in general not environmental information and only some parts of the documents – as the Party concerned stated in its response – relate to the environment...”⁶⁹³

Daher ist der Auffassung der Vorzug einzuräumen, die die Ablehnungsgründe des § 8 UIG als abschließend ansieht. Eine andere Sicht wäre im Licht der völker- und europarechtlichen Vorgaben wohl auch kaum vertretbar.

2.8.2.2 Regelungsstruktur der §§ 8 und 9 UIG

Die Regelungsstruktur der §§ 8 und 9 UIG wurde als „*unglücklich*“ bezeichnet, weil

„die Abwägung der eigentlichen Rechtsfolge der Norm – der gebundenen Entscheidung bei Vorliegen eines Abwägungsgrundes – nachgeschaltet ist. Diese zweistufige Prüfung verleitet zur Missachtung der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information.“⁶⁹⁴

⁶⁹⁰ EuGH, Urteil vom 09.09.1999 - C-217-97, NVwZ 1999, 1209, 1210 f., Rn. 30 ff.; dazu *Guckelberger*, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 379.

⁶⁹¹ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 21; s. auch dort zu Problemen bzgl. der Ausnahmetatbestände bzgl. der EU-Transparenzverordnung VO 1049/2001.

⁶⁹² S. ACCC/C/2007/21 (Europäische Gemeinschaft), Rn. 31b.

⁶⁹³ S. ACCC/C/2007/21 (Europäische Gemeinschaft), Rn. 31a.

⁶⁹⁴ *Engel*, in: *Götze/Engel, UIG*, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 2; s. auch: *Schrader*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch*, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 114 ff.

Hierfür spricht zwar möglicherweise die „Entscheidungspsychologie“ auf Seiten der informationspflichtigen Stellen, die zunächst den Fokus auf die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ablehnungsgründe legen und dann in der Tat möglicherweise die in den meisten Fällen obligatorische Abwägung vernachlässigen. Dem entgegenzuhalten ist jedoch, dass die Abwägung zwingend nachgeschaltet sein muss, denn diese kann erst dann erfolgen, wenn der jeweilige Ablehnungsgrund geprüft und für einschlägig befunden wurde. Für eine andere Reihenfolge oder sonstwie stärkere Betonung der Abwägungsregel besteht daher kein Raum.

2.8.2.3 Einbeziehung privater Interessen in die Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe

Engel weist auf einen gewissen Widerspruch in der Konstruktion des Regel-Ausnahme-Verhältnisses im UIG hin.⁶⁹⁵ Denn einerseits sei der Antrag voraussetzungslos, da nach § 3 Abs. 1 UIG keine Angabe von Gründen für Antragsteller erforderlich ist. Andererseits brauche aber die informationspflichtige Stelle bestimmte Angaben seitens des Antragstellers, um eine sachgerechte Abwägung vornehmen zu können. Gebe er keine Gründe an, könne dies ggf. zu seinen Lasten gehen.

In der Praxis mögen diese Bedenken zutreffen, denn die informationspflichtige Stelle wird wohl in der Regel auch die persönlichen Motive und Hintergründe der Antragsteller miteinbeziehen. So wird von Schrader vertreten, dass das private Interesse des Antragstellers bei der Interessenabwägung zumindest mit einbezogen werden kann:

„Ein Antragsteller braucht für sein Informationsbegehren keine Begründung und kein individuelles Interesse darlegen. Tut er es dennoch oder ist es aus den Umständen für die Behörde erkennbar, etwa wenn ein Nachbar gesundheitsschädliche Emissionen einer Anlage erfahren will, lässt das UIG offen, ob neben dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe auch das private Interesse einzubeziehen ist. Dafür spricht, dass die EG-Richtlinie 2003/4/EG nach schlechten Erfahrungen mit der Richtlinie 90/313/EWG klarstellen wollte, dass dem Informationszugang als solchem bereits ein öffentliches Interesse zukommt. Wenn der Antragsteller sein privates Interesse nennt oder es ersichtlich ist, muss der Grundsatz der engen Auslegung der Ablehnungsgründe dazu führen, das private Interesse in die Abwägung mit einzubeziehen. Ein Antragsinteresse, das nicht aus dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes motiviert ist, wie zum Beispiel der Antrag eines Konkurrenten, darf jedoch nicht negativ berücksichtigt werden.“⁶⁹⁶

Dagegen argumentiert Guckelberger:

„Weder nach dem Wortlaut noch der Zielsetzung des Gesetzes ist bei der Abwägung auf spezifische Individualinteressen des Antragstellers abzustellen.“⁶⁹⁷

Danach tritt der Antragsteller *„ausschließlich als Repräsentant der Öffentlichkeit“⁶⁹⁸* auf. Das BVerwG hat dies insofern deutlich gemacht, als es anerkannt hat, dass neben dem in aller Regel bestehenden privaten Interesse des Antragstellers (auch) ein gleichgerichtetes öffentliches Informationsinteresse besteht:

„Der Kl. macht einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach der Umweltinformationsrichtlinie geltend. Dieser Anspruch besteht – unter der vom Hauptsachegericht mit Blick auf die Frage der Entscheidungserheblichkeit bejahten tatbestandlichen Voraussetzung, dass er sich auf Umweltinformationen bezieht –, ohne dass hierfür ein Interesse geltend gemacht werden muss (Art. 1 lit. a der Umweltinformationsrichtli-

⁶⁹⁵ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, Vorbemerkungen zu den §§ 8 und 9, Rn. 3.

⁶⁹⁶ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 122.

⁶⁹⁷ Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 435.

⁶⁹⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 49.

nie). ... Der Anspruch ... zielt er darauf ab, das allgemeine Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und auf diese Weise den Umweltschutz zu verbessern [...]. Wer einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt, wird demnach (auch) als Sachwalter der Allgemeinheit tätig; seinem Interesse an der Verfolgung des Anspruchs im Prozess entspricht ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse.“⁶⁹⁹

Dass nur das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe in die Abwägung einzubeziehen ist, hat auch das OVG Münster betont:

„Auf ein spezifisches Individualinteresse der Kl. kommt es insoweit bei der Abwägung weder nach der Zielsetzung des Gesetzes noch nach dem Wortlaut des § 8 I UIG an. Die Kl. fungieren vielmehr ausschließlich als Repräsentanten der Öffentlichkeit und des allgemeinen öffentlichen Interesses an dem Zugang zu Umweltinformationen [...].“⁷⁰⁰

Hieraus folgt, dass das private Interesse sozusagen in dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe aufgeht. In der Abwägung wird das private Interesse daher nicht eigenständig berücksichtigt, sondern nur das öffentliche, sich aus dem Zweck des UIG ergebende Informationsinteresse. Diesem dient letztlich auch das spezifische individuelle Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Umweltinformationen.

2.8.2.4 Begriff der Emissionen

Die Rückausnahme, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen bei bestimmten Ausnahmetatbeständen nicht abgelehnt werden darf, findet sich in § 8 Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG.⁷⁰¹ Angesichts der Ziele der UIRL ist der Begriff der „Informationen über Emissionen“ weit auszulegen.⁷⁰² Das BVerwG hatte 2009 im Urteil zum TEHG noch vertreten, dass sich der Begriff der Emissionen auf solche aus Anlagen im Sinne des BImSchG beschränkte, während Stoffe, die in der Anlage verbleiben, aber für die Emission verantwortlich sind, nicht erfasst werden sollten:

„[39] Der Ablehnungsgrund des § 9 Absatz 1 Nr. 3 UIG kann von vornherein nicht geltend gemacht werden, soweit die Zuteilungsbescheide an die Beigel. Angaben über die Gesamtmenge an Kohlendioxid enthalten, die die einzelnen Anlagen der Beigel. tatsächlich emittiert haben oder voraussichtlich emittieren werden. Denn bei solchen Angaben handelt es sich um Umweltinformationen über Emissionen, für die der Ablehnungsgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht gilt (§ 9 Absatz 1 2 UIG). Alle weiteren Angaben in den Bescheiden sind hingegen auch insoweit keine Umweltinformationen über Emissionen, als sie für die Emission von Kohlendioxid von Bedeutung sind. Das gilt namentlich für Angaben zu prozessbedingten und energiebedingten Emissionen von Kohlendioxid. ...

[47] Umweltinformationen über Emissionen sind danach Angaben über die Gesamtmenge an Kohlendioxid, das aus der jeweiligen Anlage der Beigel. in die Umgebung gelangt. Umweltinformationen über Emissionen sind hingegen nicht Angaben dazu, wie viel Kohlendioxid davon prozessbedingt und wie viel energiebedingt entstanden ist. Zwar lässt sich von einer Freisetzung von Kohlendioxid auch insoweit sprechen, als bei der Produktion von Glas in einem Schmelzofen aus den dort eingesetzten Rohstoffen Kohlendioxid gelöst wird.

⁶⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 20 F 2/07, NVwZ 2008, 554, 557, Rn. 24.

⁷⁰⁰ OVG Münster, Urteil vom 03.08.2010 - 8 A 283/08, NVwZ 2011, 375, 377.

⁷⁰¹ Zum Emissionsbegriff s. auch oben unter 2.8.1.4.

⁷⁰² S. oben unter 2.8.1.4; vgl. auch: Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

*Ebenso wird Kohlendioxid freigesetzt, wenn es im Heizkessel durch Verbrennung der eingesetzten Brennstoffe entsteht. In die Umwelt freigesetzt wird das Kohlendioxid aber erst dann, wenn es etwa über einen Schornstein die Anlage verlässt und in die Umwelt gelangt.*⁷⁰³

Das BVerwG legte damit den Emissionsbegriff in Anlehnung an Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie und Art. 3 Nr. 4 IE-Richtlinie aus.⁷⁰⁴ Auch das VG Darmstadt hat 2017 vertreten, dass der Emissionsbegriff keine Vorgänge innerhalb von Anlagen umfasst:

*„Unter einer Umweltinformation über Emissionen ist ausschließlich die Information darüber zu verstehen, welche Stoffe in welcher Menge eine Anlage verlassen und in diesem Sinne in die Umwelt freigesetzt werden. Hingegen fallen unter den Begriff der Umweltinformation über Emissionen noch nicht Informationen über Vorgänge innerhalb der Anlage, durch die die später in die Umwelt abgegebenen Stoffe entstehen oder deren Zusammensetzung und Menge beeinflusst werden ... Die vereinbarte Abschaltregelung hat zwar Einfluss auf die Dauer des Betriebs der WEA und damit auf die Menge der von ihr ausgehenden Emissionen, stellt jedoch selbst keine Emission dar.“*⁷⁰⁵

Ebenso verweist der Aarhus Implementation Guide auf den Emissionsbegriff der Industrie-Emissions Richtlinie 2010/75/EU:

*“The term “emission” has been defined in the Industrial Emissions Directive as a “direct or indirect release of substances, vibrations, heat or noise from individual or diffuse sources in the installation into air, water or land.”*⁷⁰⁶

Nach Auffassung des EuGH ist diese Definition jedoch nicht verbindlich:

„69 Zwar schlug der Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus in seiner Fassung aus dem Jahr 2000 für die Bestimmung des Begriffs „Emissionen“ vor, auf die in Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 96/61 festgelegte Definition dieses Begriffs zurückzugreifen, die wortgleich in Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2010/75 übernommen wurde, und verweist in seiner Fassung aus dem Jahr 2014 nunmehr auf die Definition in der letztgenannten Vorschrift.

*70 Doch sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Ausführungen in diesem Leitfaden, ..., nicht bindend und haben nicht die normative Geltung, die den Vorschriften dieses Übereinkommens zukommt [...].“*⁷⁰⁷

Andererseits wird im Implementation Guide aber auch die erforderliche weite Auslegung des Emissionsbegriffs betont:

*“In practice, it is not completely clear in what circumstances information on emissions might be deemed not relevant to the protection of the environment. In view of the Convention’s principles and objectives, it would seem that **any information on emissions that may affect the quality of the environment should be considered relevant for environmental protection, irrespective of the quantities of the emissions involved. Indeed, a case can be made that all information on emissions is relevant to the protection of the environment.** This notion is reflected in the legal systems of a number of ECE member States.”*⁷⁰⁸

⁷⁰³ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 191, 192, Rn. 39, 47.

⁷⁰⁴ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 512.

⁷⁰⁵ VG Darmstadt, Urteil vom 10.05.2017, 6 K 695/16.DA, juris.

⁷⁰⁶ UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 88.

⁷⁰⁷ EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 69 f.

⁷⁰⁸ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 88.

Der EuGH beschränkte in seinem Urteil von 2016 zum Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln der Fa. Bayer den Emissionsbegriff nicht auf Emissionen aus bestimmten Industrieanlagen.⁷⁰⁹

Dennoch ist nach wie vor nicht geklärt, wie weit der Begriff der Emissionen auszulegen ist, bzw. wo dessen Grenzen zu verorten sind. Eindeutig ist nach dem EuGH-Urteil von 2016, dass Emissionen keinen Anlagenbezug aufweisen müssen. Damit sind auch Emissionen aus sonstigen Quellen wie der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten erfasst.⁷¹⁰ Gleiches muss für die Ausbringung von Gülle, Gärresten, etc. gelten:

„Im Falle einer streitigen Entscheidung hätte der Senat möglicherweise die Frage unentschieden gelassen, ob die Ausbringung von Gülle, Gärresten u.ä. zugleich eine Emission im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG darstellt, sodass der Zugang zu Informationen hierüber nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden dürfte. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass der Ausdruck "Emissionen" die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden bezeichnet; es komme darauf an, dass ein Stoff aus der Anlage austrete [...]. Die Ausbringung der genannten Stoffe stellt deshalb eine vergleichbare Externalisierung dar, was eine unmittelbare oder analoge Anwendung der genannten Vorschrift jedenfalls nicht als fernliegend erscheinen lässt. Im Übrigen gibt die Beklagte selbst in ihrem Internetauftritt Handreichungen zur „Verminderung von Emissionen bei der Ausbringung organischer Dünger“.⁷¹¹

Dass die Entscheidung insoweit nicht ganz eindeutig war, ist der Tatsache geschuldet, dass es sich lediglich um einen Kostenbeschluss nach Erledigung der Hauptsache handelte, so dass es auf eine genaue Definition des Emissionsbegriffs nicht ankam.

Der EuGH zieht aber eine Grenze bzgl. lediglich hypothetischer Emissionen:

„77 Dieser Begriff muss jedoch auf Emissionen beschränkt sein, die nicht nur hypothetisch sind, d. h. auf tatsächliche oder vorhersehbare Emissionen des fraglichen Produkts oder Stoffes unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen.

78 Insoweit genügt das bloße Inverkehrbringen eines Produkts im Allgemeinen zwar nicht für die Annahme, dass dieses Produkt zwangsläufig in die Umwelt freigesetzt wird und die Informationen zu diesem Produkt „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ sind. Etwas anderes gilt jedoch bei einem Produkt wie einem Pflanzenschutzmittel oder Biozid-Produkt, das im Rahmen einer normalen Anwendung schon aufgrund seiner Funktion dazu bestimmt ist, in die Umwelt freigesetzt zu werden. Somit sind die vorhersehbaren Emissionen dieses Produkts in die Umwelt in dem zuletzt genannten Fall nicht nur hypothetisch.

79 Unter den Begriff „Emissionen in die Umwelt“ fallen daher Emissionen, die bei der Anwendung des fraglichen Produkts oder Stoffes tatsächlich in die Umwelt freigesetzt werden, sowie Emissionen dieses Produkts oder Stoffes in die Umwelt, die vorhersehbar sind, wenn das Produkt oder der Stoff unter normalen oder realistischen Bedingungen angewandt wird, die denen entsprechen, für die die Genehmigung für das Inverkehrbringen des fraglichen Produkts erteilt wird, und in dem Gebiet vorherrschen, in dem dieses Produkt angewandt werden soll.

80 Rein hypothetische Emissionen können dagegen, wie die Generalanwältin in den Nrn. 82 und 83 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, von diesem Begriff nicht erfasst werden. Aus Art. 1 der Richtlinie 2003/4 in Verbindung mit deren Art. 2 Nr. 1 geht nämlich hervor, dass es Ziel dieser Richtlinie ist, das Recht auf Zu-

⁷⁰⁹ Dazu oben unter 2.8.1.4.

⁷¹⁰ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 512.

⁷¹¹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.03.2016 – 2 LB 69/15, juris, Rn. 6.

gang zu Informationen über Faktoren wie die Emissionen, die sich auf die Umweltbestandteile – insbesondere Luft, Wasser und Boden – auswirken oder wahrscheinlich auswirken, zu gewährleisten. Dies ist bei rein hypothetischen Emissionen aber definitionsgemäß nicht der Fall.“⁷¹²

An anderer Stelle dieses Urteils hat der EuGH unter hypothetischen Emissionen solche verstanden, „die unter Umständen, die für normale oder realistische Anwendungsbedingungen repräsentativ sind, nicht tatsächlich stattfinden oder vorhersehbar sind.“⁷¹³

Gemeint ist damit Freisetzen von Stoffen unter in der Realität unwahrscheinlichen Bedingungen. Der EuGH führte als Beispiel Versuche an,

„mit denen die Auswirkungen der Anwendung einer Dosis des fraglichen Produkts oder Stoffs, die deutlich höher als die höchste Dosis ist, für die die Genehmigung für das Inverkehrbringen erteilt wird und die in der Praxis angewandt wird, oder in einer viel höheren Konzentration untersucht werden sollen...“⁷¹⁴

Während danach das reine Inverkehrbringen eines Produkts nicht zur Erfüllung des Emissionsbegriffs ausreichen soll, wird dies für Produkte wie Pflanzenschutzmittel, die vornherein darauf ausgerichtet sind, in die Umwelt eingebracht zu werden, anders gesehen.

Ist danach vorhersehbar, dass ein in Verkehr gebrachtes Produkt in die Umwelt ausgebracht werden soll, ist von Emissionen im Sinne des UIG auszugehen. Das Ausbringen in die Umwelt kann mit dem Begriff der Freisetzung im Sinne des Gentechnikrechts verglichen werden, der nach § 3 Nr. 5 GenTG das gezielte Ausbringen (hier von gentechnisch veränderten Organismen) in die Umwelt erfasst.

Alle Informationen hierzu, die die Wirkungen des Produkts in der Umwelt betreffen, fallen danach nicht unter die in § 8 und 9 UIG normierten Ausnahmen. Dies bedeutet, dass die Herausgabe von Informationen über die kurz- und auch langfristigen Folgen solcher Emissionen auf den Zustand der Umwelt nicht unter Berufung auf die Ausnahmetatbestände der Vertraulichkeit der Beratung informationspflichtiger Stellen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG), den Schutz der Umwelt (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UIG), den Datenschutz (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG), Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG) sowie von nicht dazu verpflichteten, von privaten Dritten übermittelten Informationen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 UIG) abgelehnt werden darf. Dies gilt dann z. B. auch für Informationen, die

„aus (Semi-)Feldstudien, Laboruntersuchungen oder aus Translokationsstudien stammen.“⁷¹⁵

Diese weite Auslegung wird in einer jüngeren Entscheidung des VGH Mannheim überzeugend vertreten, nach der auch Informationen über Vorgänge innerhalb einer Anlage Umweltinformationen über Emissionen sein können, wenn diese Vorgänge nicht in der Anlage verharren und maßgeblich für die Freisetzung von Stoffen in die Umwelt sind:

„Der Begriff "Umweltinformationen über Emissionen" ist informationsrechtlich und nicht immissionsschutzrechtlich zu bestimmen. Dabei ist aufgrund der Vorgaben des Völkerrechts und des Unionsrechts von einem weiten Begriffsverständnis auszugehen. So können unter den Begriff auch Informationen über Abgasvolumenstrom, Abgastemperatur, Sauerstoffgehalt und Abgasfeuchte fallen.“⁷¹⁶

Die Ausführungen in der Begründung dieses Urteils stellen die bislang tiefgehendsten Auseinandersetzungen mit dem Emissionsbegriff dar:

⁷¹² EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 77 ff.

⁷¹³ EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 9.

⁷¹⁴ EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris, Rn. 90.

⁷¹⁵ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

⁷¹⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 21.03.2017 – 10 S 413/15, juris, Leitsatz 3.

„51 bb) Vor diesem Hintergrund ist der Begriff „Emissionen“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG (§ 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG) informationsrechtlich und nicht etwa (strikt) immissionsschutzrechtlich (oder haftungsrechtlich) zu bestimmen. Dieser Ausgangspunkt nimmt den Hinweis des Europäischen Gerichtshofs auf, dass der Begriff „Emission“ im - gesamten - Unionsrecht keine einheitliche Begriffsbestimmung erfahren hat, sondern je nach Anwendungsbereich zu ermitteln ist [...]. Der in Rede stehende Anwendungsbereich ist hier das Umweltinformationsrecht (und nicht etwa das Immissionsschutzrecht); innerhalb des Umweltinformationsrechts gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum UIG ein einheitlicher Begriff der Umweltinformationen über Emissionen, der nicht je nach Sachgebiet unterschiedlich bestimmt werden kann [...]. Dafür spricht auch, dass sowohl die IVU-Richtlinie als auch die Umwelthaftungsrichtlinie ausdrücklich erklären, der Begriff „Emission“ erhalte eine Definition „im Sinne dieser Richtlinie“ (Art. 2 vor Nr. 1 RL 96/61/EG bzw. Art. 2 vor Nr. 1 RL 2004/35/EG; dasselbe gilt für die Industrieemissionsrichtlinie, Art. 3 vor Nr. 1 RL 2010/75/EU).

52 [...] Methodisch handelt es sich bei der Regelung um eine Ausnahme von der Ausnahme (des Geheimnisschutzes), die zum Regelfall (d. h. Informationszugang als Grundsatz) zurückführt [...]. Konsequenz dieser Systematik ist, dass der Begriff „Emissionen“ in die Umwelt nicht eng auszulegen ist [...]. Dies entspricht zudem der Begriffsbestimmung im Anlagengenehmigungsrecht nach der IVU-Richtlinie, wo der Emissionsbegriff neben der direkten auch die von der Anlage ausgehende „indirekte Freisetzung von Stoffen“ erfasst (Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG).

53 Diese Einsicht deckt sich mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Bedeutung von Sinn und Zweck bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Umweltinformationsrichtlinie. Danach ist zu beachten, dass die Richtlinie - in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen von Aarhus - das Ziel verfolgt, „eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen“ [...].

54 cc) **Danach können ...unter „Umweltinformationen über Emissionen“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG (§ 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG) alle Angaben zur Qualifizierung und Quantifizierung von Faktoren wie Stoffen, Energie, Lärm und Strahlung sowie Abfälle aller Art, die durch Ableitung oder sonstige Freisetzung in die Umwelt gelangen, verstanden werden.** Dieses Begriffsverständnis findet im positiven Recht in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG (§ 23 Abs. 3 Nr. 2 UVwG), der Art. 2 Nr. 1 Buchst. b RL 2003/4/EG umgesetzt, eine tragfähige Grundlage. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Informationszugang bei Kohlendioxidemissionen an diese Bestimmung angeknüpft und erklärt, kennzeichnend sei nach dem Gesetzeswortlaut, dass ein Stoff in die Umwelt entlassen werde und damit die Anlage, in der er entstanden sei, verlasse [...].

55 Das hier entwickelte weite Begriffsverständnis entspricht Sinn und Zweck des § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG (§ 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG). Danach sollen - in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Unionsrechts und des Völkerrechts - der Öffentlichkeit Informationen über solche Vorgänge stets zugänglich gemacht werden (ohne Hinderung durch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse), die die Öffentlichkeit unmittelbar berühren; was „aus der Anlage in die Umgebung gelangt, soll in keinem Fall vertraulich behandelt werden“ [...]. Damit wird der für das Umweltinformationsrecht grundlegende Aspekt der Immissionen, der in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG (§ 23 Abs. 3 Nr. 2 UVwG) deutlich anklingt (Auswirkungen auf die Umweltbestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG; § 23 Abs. 3 Nr. 1 UVwG), einbezogen. Dies entspricht den Zielsetzungen der Umweltinformationsrichtlinie und der Aarhus-Konvention.

Folgerichtig erfasst der Begriff „Informationen über Emissionen“ (i. S. d. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2003/4/EG) nicht nur die Informationen über Emissionen als solche (Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeit, Ort dieser Emissionen), sondern auch Informationen bezüglich der Auswirkungen der Emissionen auf die Umwelt [...].⁷¹⁷

⁷¹⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 21.03.2017 – 10 S 413/15, juris, Rn. 51 ff.; s. auch: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.01.2018 – OVG 12 B 14.16, juris, Rn. 26.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat daran anschließend Informationen über Vorgänge innerhalb einer Anlage als Umweltinformationen über Emissionen eingestuft,

*„wenn die Vorgänge nicht in der Anlage verharren und maßgeblich für die Freisetzung von Stoffen in die Umwelt sind“.*⁷¹⁸

Zur Begründung wird ausgeführt:

*„Die Zuordnung der Angaben zu der Verortung der Betriebsmittel und zu der Anordnung der Maschinenstandorte zum Begriff der Umweltinformationen über Emissionen widerspricht auch nicht der Annahme, dass Informationen über Vorgänge innerhalb der Anlage von § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG nicht erfasst werden [...]. Anlagenintern sind nur solche Vorgänge, die in der Anlage gleichsam verharren [...]. Darum geht es bei der in Rede stehenden Verortung von Betriebsmitteln und der Kombination der für den Betrieb notwendigen Maschinen aufgrund des geschilderten Zusammenhangs mit den von der Anlage unmittelbar ausgehenden Emissionen nicht. Es werden durch die den Beigeladenen insoweit zu gewährenden Informationen Angaben über Vorgänge zugänglich gemacht, die die Öffentlichkeit unmittelbar berühren [...]. Diese Annahme liegt ebenfalls auf der Linie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der unter den Begriff „Informationen über Emissionen“ die Informationen einzubeziehen sind, die der Öffentlichkeit die Nachprüfung ermöglichen, ob Emissionen von der zuständigen Behörde zutreffend bewertet worden [...]“.*⁷¹⁹

In zwei Entscheidungen zum Pflanzenschutzmittel Glyphosat vom März 2019 hat das EuG deutlich gemacht, dass das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht nur im Wissen über die erfolgte oder absehbare Freisetzung in die Umwelt besteht, sondern auch darin, zu verstehen, wie die Umwelt durch die betreffenden Emissionen beeinträchtigt werden kann:

“79 However, the concept of information which ‘relates to emissions into the environment’ cannot be limited to information concerning emissions actually released into the environment when the plant protection product or active substance in question is used on plants or soil, where those emissions depend, inter alia, on the quantities of product actually used by farmers and the exact composition of the final product marketed [...]”.

80 Thus, that concept also covers information on foreseeable emissions into the environment from the plant protection product or active substance in question, under normal or realistic conditions of use of that product or substance, namely the conditions under which the authorisation to place that product or substance on the market was granted and which prevail in the area where that product or substance is intended to be used [...]”.

81 Although the placing on the market of a product or substance is not sufficient in general for it to be concluded that that product or substance will necessarily be released into the environment and that information concerning the product or substance ‘relates to emissions into the environment’, the situation is different as regards a product such as a plant protection product, and the substances which that product contains, which, in the course of normal use, are intended to be released into the environment by virtue of their very function. In that case, foreseeable emissions, under normal or realistic conditions of use, from the product in question or from the substances which that product contains, into the environment are not hypothetical and are covered by the concept of ‘emissions into the environment’ for the purposes of the first sentence of Article 6(1) of Regulation No 1367/2006 [...]”.

⁷¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.01.2018 – OVG 12 B 14.16 –, juris, Leitsatz 1.

⁷¹⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.01.2018 – OVG 12 B 14.16 –, juris, Rn. 34.

82 Consequently, an active substance contained in plant protection products, such as glyphosate, in the course of normal use, is intended to be discharged into the environment by virtue of its function, and its foreseeable emissions cannot, therefore, be regarded as purely hypothetical.”⁷²⁰

Das EuG knüpft damit an die Rechtsprechung des EuGH an, der rein hypothetische Emissionen ausschließt, und trägt zu einer weiteren Klarstellung bei.

Aus den vorgenannten Entscheidungen lässt sich eine tabellarische Darstellung des Emissionsbegriffs ableiten:

Tabelle 1: Rechtsprechung zum Emissionsbegriff

Art der Tätigkeit	Emission im Sinne des UIG ja/nein
von Punkt- oder diffusen Quellen und von Anlagen ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen u. ä. ⁷²¹	ja
Emissionen innerhalb von Anlagen	nach BVerwG: nein (betrifft aber Rechtsprechung vor 2016, d.h. vor der EuGH-Entscheidung); nach OVG Berlin-Brandenburg infolge EuGH-2016: ja, „wenn die Vorgänge nicht in der Anlage verharren und maßgeblich für die Freisetzung von Stoffen in die Umwelt sind“
erfolgte oder vorhersehbare Emissionen aus anderen Quellen als Anlagen, z. B. Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden in die Umwelt	nach EuGH und EuG: ja
bloßes Inverkehrbringen von Produkten	nach EuGH und EuG: nein
rein hypothetische Emissionen	nach EuGH und EuG: nein
Inverkehrbringen von Produkten, die aufgrund ihrer Funktion dazu bestimmt sind, in die Umwelt freigesetzt zu werden	nach EuGH und EuG: ja

In Anknüpfung an die Rechtsprechung der europäischen Gerichte hat das OVG Berlin-Brandenburg auch die „sog. Messrandbedingungen auf dem Rollenprüfstand bei der Ermittlung der CO₂-Abgaswerte für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen“ als Emissionen angesehen:

„Im Lichte des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie und dazu vorliegender Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist eine Beschränkung des Begriffs der Information über Emissionen zu eng, wenn die Beklagte und die Beigeladene ihn allein auf Messwerte von Stoffen beschränken wollen, die „am Auspuff(-endrohr)“ in die Umwelt freigesetzt werden. Dahinstehen kann, ob damit nicht schon ein zu weitgehendes Verständnis „anlageninterner“ Vorgänge angelegt wird, wenn beim Betrieb von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor der zur Entstehung der abgegebenen Abgase führende Vorgang der Verbrennung von Kraftstoffen und die Zusammensetzung der in die Umwelt abgegebenen Komponenten beeinflussende Abgasreinigung gleichsam ausgeblendet werden sollen; anlagenintern sind nur solche Vorgänge, die in einer Anlage gleichsam „verharren“ [...]. Jedenfalls sind in den Begriff „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ solche Informationen einzubeziehen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen, nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde das fragliche Produkt oder den fraglichen Stoff zugelassen hat, zutreffend ist [...]. Darunter fallen auch Daten, die Laboruntersuchungen entnommen wurden, wenn diese zum Ziel haben, die tatsächlichen und vorhersehbaren Emissionen des fraglichen Produkts in die Umwelt unter

⁷²⁰ EuG, Urteil vom 07.03.2019, T-716/14 (Anthony C. Tweedale/Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), Rn. 79 – 82; s. auch EuG, Urteil vom 07.03.2019, T-329/17 (Hautala u. a./EFSA).

⁷²¹ Vgl. die Begriffe bei: Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 436.

*Umständen, die für die normalen oder realistischen Bedingungen der Anwendung des Produkts oder Stoffs repräsentativ sind, zu beurteilen oder die Auswirkungen dieser Emissionen zu analysieren [...].*⁷²²

Bei der Abgrenzung zwischen „Emissionen“ und nur „hypothetischen Emissionen“, dem Inverkehrbringen etc. ist sicher noch nicht das letzte Wort gesprochen. Immerhin hat aber der EuGH einen weiten Begriff vertreten und deutlich gemacht, dass unter den Begriff der „Emissionen in die Umwelt“ alle Emissionen fallen, die unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen des Stoffs oder des Produkts tatsächlich auftreten oder vorhersehbar sind.⁷²³ Nur „rein hypothetische Emissionen“, d. h. das Freisetzen von Stoffen unter in der Realität unwahrscheinlichen Bedingungen sollen nicht erfasst sein. Informationen über Pflanzenschutzmittel sind daher „Emissionen“, weil ein Pflanzenschutzmittel im Rahmen einer normalen Anwendung schon aufgrund seiner Funktion dazu bestimmt ist, in die Umwelt freigesetzt zu werden. Eine gewisse Unklarheit verbleibt, weil die Trennlinie zu den rein hypothetischen Emissionen noch nicht vollständig geklärt ist. So könnte bei einer sehr weiten Auslegung des Emissionsbegriffs ggf. vertreten werden, dass auch im Haushalt verwendete Putzmittel oder Körperpflegeprodukte darunterfallen, denn auch diese sind dazu bestimmt, während der Anwendung oder danach in die Umwelt zu gelangen, sei es ohne oder nach einer eventuellen Vorbehandlung.

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung aufgrund der Grundsatzentscheidung des EuGH aus dem Jahr 2016 gerade am Beginn ist und mit einer weiteren Konturierung und Präzisierungen des Begriffs zu rechnen ist. Dies ist nicht nur Aufgabe des EuGH, sondern auch der nationalen Gerichte, insbesondere des BVerwG.⁷²⁴

2.9 Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG)

2.9.1 Beschreibung der Norm

Zweck des § 8 UIG ist der Schutz öffentlicher Belange. Diese können nicht nur von informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG, sondern auch von privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG angeführt werden.⁷²⁵ § 8 Abs. 1 und Abs. 2 UIG unterscheiden sich in ihrer Struktur dadurch, dass die Ablehnungsgründe nach Absatz 1 nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter erfordern, in Absatz 2 dagegen der Begriff der nachteiligen Auswirkungen nicht vorkommt.

Näheres zur Regelungsstruktur des § 8 UIG findet sich oben unter 2.8.2.2.

2.9.1.1 Nachteilige Auswirkungen

§ 8 Abs. 1 UIG verlangt wie angesprochen nachteilige Auswirkungen auf eines der dort aufgeführten Schutzgüter:

„Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf...“

Unter anderem an dem Wort „hätte“ wird deutlich, dass die informationspflichtige Stelle eine Prognoseentscheidung treffen muss.⁷²⁶

Näheres zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit der Prognoseentscheidung findet sich unten unter 2.9.2.1.

⁷²² OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.03.2019 – OVG 12 B 13.18 –, juris, Rn. 65.

⁷²³ Vgl. Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 513.

⁷²⁴ Vgl. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 513.

⁷²⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 1; Schomerus, Energieversorgungsunternehmen - informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 223, 227.

⁷²⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 11; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 7; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 437.

Das BVerwG hat zu den nachteiligen Auswirkungen anhand des IFG 2012 klargemacht, dass für die Prüfung der Gefahr eines Missbrauchs zwar auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhende typisierende Betrachtungen angestellt werden dürfen, dies aber nicht zu einer Bereichsausnahme führen darf:

„Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt seitens der informationspflichtigen Stelle die Darlegung von Tatsachen voraus, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzguts ergeben kann [...]. Diese Einschätzung kann insbesondere bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtungsweise ermöglichen, auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass im Wege einer generalisierenden Sichtweise entgegen der gesetzgeberischen Konzeption der Sache nach eine Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der betreffenden Behörde geschaffen wird [...].“⁷²⁷

Die nachteilige Beeinflussung eines oder mehrerer Schutzgüter muss deutlich sein, wobei es nicht darauf ankommt, ob diese unmittelbar oder nur mittelbar erfolgt.⁷²⁸ Erforderlich ist eine konkrete Besorgnis bzgl. des Eintritts der nachteiligen Auswirkungen:

„Insoweit hat der Bekl. schon nicht hinreichend dargelegt, für welche Gebiete und in welcher Form Gefährdungen dadurch entstehen können, daß dem Kl. die begehrten Informationen zugänglich gemacht werden. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern bei Bekanntgabe der nach Maßgabe der FFH-Richtlinie vorläufig benannten Gebiete Beeinträchtigungen der weiteren behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen bei der Schutzgebietsprüfung und -benennung entstehen können. Die bloße Möglichkeit der Gefährdung etwaiger Maßnahmen reicht insoweit nicht. Vielmehr bedarf es einer konkreten Beeinträchtigungsbesorgnis, um ein den benannten Ausschußtatbestand auslösendes Schutzbedürfnis feststellen zu können [...].“⁷²⁹

Erforderlich ist weiterhin eine gewisse Schwere der Beeinträchtigung. Ob allerdings eine bloße ungünstige Auswirkung oder eine erhebliche Gefährdung der betreffenden Schutzgüter zu fordern ist, ist nicht eindeutig geklärt.⁷³⁰ Eine saldierende Bewertung, d. h. der Abgleich mit ggf. positiven Auswirkungen der Bekanntgabe der Information, ist auf dieser Stufe noch nicht durchzuführen, sondern erst bei der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse daran.⁷³¹

Näheres zum Begriff der nachteiligen Auswirkungen findet sich unten unter 2.9.2.2.

2.9.1.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG

§ 8 Abs. 1 UIG normiert vier dem Schutz öffentlicher Belange dienende Ablehnungsgründe. Diese sind alternativ zueinander zu sehen („oder“), wobei aber auch mehrere gleichzeitig vorliegen können. Dies kann für den zweiten Schritt, die Interessenabwägung, von Bedeutung sein, weil dann die gegen eine Informationserteilung sprechenden Argumente verstärkt werden können.⁷³²

2.9.1.2.1 Internationale Beziehungen, Verteidigung und bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit

Die drei in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG genannten Tatbestände beruhen auf Art. 4 Abs. 2b UIRL.⁷³³

⁷²⁷ BVerwG, Urteil vom 15.11.2012 – 7 C 1/12, juris, Rn. 41; s. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 437.

⁷²⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 17 f.

⁷²⁹ OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998 - 4 L 139-98, NVwZ 1999, 670, 674.

⁷³⁰ Dazu: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 22; s. auch unten unter 2.9.2.1.

⁷³¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 6.

⁷³² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 8.

⁷³³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 14.

Es kommt darauf an, ob diese materiell vorliegen. Die formelle Einstufung als Verschlusssache begründet allein noch nicht die Erfüllung des jeweiligen Ausnahmetatbestands:

„Jedenfalls nach dem Sinn und Zweck des § IFG § 3 Nr. 4 IFG kommt es auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlusssache an. § 3 IFG schützt nach der amtlichen Überschrift besondere öffentliche Belange gegen Nachteile, die ihnen drohen, falls eine Information bekannt wird. Die nur formale Einstufung als Verschlusssache ist losgelöst von den eventuell hinter ihr stehenden materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen nicht schutzwürdig. Den öffentlichen Belangen drohen keine Nachteile, wenn eine als Verschlusssache eingestufte Information bekannt wird, es sei denn, die Einstufung entspricht den materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen, wie sie in § 3 Nr. 4 VSA i.V. mit § 4 SÜG geregelt sind. Es besteht kein Grund für die Annahme, der Gesetzgeber habe in § 3 Nr. 4 IFG einen Ausschlusstatbestand schaffen wollen, der nicht in vergleichbarer Weise wie die anderen Ausschlusstatbestände dem Schutz materieller öffentlicher Belange dient. Zwar löst bereits die formelle Einstufung als Verschlusssache für den damit befassten Beamten eine Pflicht zur Vertraulichkeit aus. Sie besteht aber nur zum Schutze der materiellen Geheimhaltungsbedürfnisse, wie sie in der Verschlusssachenanweisung geregelt sind. Nur von einer ihr entsprechenden Einstufung als Verschlusssache lässt sich sagen, dass die mit ihr begründete Pflicht zur Vertraulichkeit in der Verschlusssachenanweisung geregelt ist, wie der Wortlaut der Vorschrift es verlangt. Für das Verhältnis der Behörde zu außenstehenden Dritten ist aber weniger die Pflicht ihrer Bediensteten zur Vertraulichkeit maßgeblich, sondern die mit ihr gegebenenfalls verbundenen materiellen Geheimhaltungsinteressen.“⁷³⁴

2.9.1.2.1.1 Internationale Beziehungen

Hiervon werden nach herrschender Auffassung nicht nur die Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Staaten, sondern auch die der Bundesrepublik zu zwischenstaatlichen oder supranationalen Organisationen erfasst. Danach fallen auch die Beziehungen zu den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union darunter.⁷³⁵ Dies hat das BVerwG 2016 klargestellt:

„a) Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union bestehen internationale Beziehungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG.

aa) Der Wortlaut der Vorschrift ist für dieses Verständnis offen. Der Begriff der internationalen Beziehungen umfasst nicht nur das Verhältnis zu fremden Staaten, sondern auch sonstige Beziehungen, die über das rein Innerstaatliche hinausgehen und als über- oder zwischenstaatlich anzusehen sind. Dabei kommt es nicht im Einzelnen darauf an, ob diese Beziehungen mit den Begriffen "innenpolitisch" oder "außenpolitisch" zutreffend beschrieben werden könnten, denn sie überschreiten jedenfalls die Grenzen des rein Nationalen. Letzteres gilt auch, soweit die Europäische Union als supranationale Organisation bezeichnet wird.

bb) Systematische Erwägungen und die Gesetzgebungsgeschichte weisen in dieselbe Richtung.

*aaa) Die unions- und völkervertragsrechtlichen Grundlagen des Umweltinformationsgesetzes führen zu einem an völkerrechtliche Rechtsbeziehungen anknüpfenden Verständnis der "internationalen Beziehungen". Sie bestehen danach **zwischen Völkerrechtssubjekten, zu denen die Europäische Union ebenso wie ihre Mitgliedstaaten gehören [...].***

*Das Umweltinformationsgesetz setzt die Richtlinie 2003/4/EG ... um. ...Bei der Auslegung der Richtlinie 2003/4/EG sind der **Wortlaut und das Ziel der Aarhus-Konvention zu berücksichtigen [...].** Der Begriff der "internationalen Beziehungen" ist zwar in der Aarhus-Konvention nicht definiert, soll aber von den Vertragsparteien im Einklang mit dem Völkerrecht ausgelegt werden [...]. **Unter "Völkerrecht" ist die Gesamtheit***

⁷³⁴ BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321, 325, Rn. 53 f. zu § 3 Nr. 4 IFG.

⁷³⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 25; Schomerus, Informationsansprüche nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 206.

der in den Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten anwendbaren Grundsätze und Regeln zu verstehen; es betrifft mithin nicht nur Staaten und "historische" Völkerrechtssubjekte, sondern auch internationale Organisationen [...].

bbb) Die Entstehungsgeschichte des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG führt nicht zu einem anderen Ergebnis.

Zwar ist in den Materialien zur ersten Fassung des Umweltinformationsgesetzes davon die Rede, dass die internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland durch den Zugang zu Informationen "über die Umwelt in fremden Staaten", die bei inländischen Behörden vorhanden seien, berührt werden könnten und der Informationsanspruch insoweit ausgeschlossen werde, um die Beziehungen zu "fremden Staaten" nicht zu belasten [...]. Dem lässt sich jedoch nicht die Aussage entnehmen, dass die Vorschrift ausschließlich Beziehungen zu fremden Staaten, nicht aber - trotz entsprechender Schutzbedürftigkeit und identischer Interessenlage auf Seiten der Beteiligten - Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten, die keine "Staaten" sind, erfassen sollte.

*ccc) § 3 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz -IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) schließt im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes den Informationszugang ebenfalls aus, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann. **Der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes hat den internationalen Beziehungen im Sinne des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG die Beziehungen zu "zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen" ausdrücklich zugeordnet** (BT-Drs. 15/4493 S. 9). In den Materialien des Gesetzes zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes, das in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz erlassen wurde, findet sich hingegen zu dem Begriff keine Aussage (BT-Drs. 15/3406 S. 18). Dieses Schweigen des Gesetzgebers steht einem gleichgerichteten Verständnis des Begriffs in beiden Normen nicht entgegen, sondern spricht im Gegenteil dafür. Andernfalls hätte es nahegelegen, unterschiedliche Formulierungen in den beiden Gesetzen vorzunehmen, um ein differenzierendes Verständnis der Ausschlussgründe zum Ausdruck zu bringen. Auch der unionsrechtliche Hintergrund des Umweltinformationsgesetzes, den das Informationsfreiheitsgesetz nicht aufweist, erfordert - wie bereits dargelegt - keine abweichende Auslegung. [...]*

*Davon ausgehend ist es vorliegend geboten, den Begriff der internationalen Beziehungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG im Sinne einer solchen Ergänzung weiter zu verstehen als in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Spiegelstrich 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Anders könnte dem Regelungsanliegen der Ausnahmenvorschrift des Art. 4 Abs. 2 Spiegelstrich 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 im nationalen Recht nicht Rechnung getragen werden.*⁷³⁶

Beziehungen zu ausländischen Privatpersonen werden nicht durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, sondern durch § 9 sowie § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG geschützt.⁷³⁷ Ob auch die soziale und kulturelle Zusammenarbeit Deutschlands mit anderen Staaten von den internationalen Beziehungen erfasst wird, wird unterschiedlich beurteilt. Nach einer Auffassung würde dies dem Gebot der engen Auslegung der Ablehnungsgründe widersprechen.⁷³⁸ Nach anderer, zum IFG vertretenen Meinung sollen diese Aspekte aber mit abgedeckt sein.⁷³⁹ Dem ist zuzustimmen. Auch aus völkerrechtlicher Sicht ist die soziale und kulturelle Zusammenarbeit ein natürlicher Bestandteil des zwischenstaatlichen Austauschs.

⁷³⁶ BVerwG, Urteil vom 29.06.2016 – 7 C 32/15, juris, Rn. 9 ff.

⁷³⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 10; vgl. auch Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 135.

⁷³⁸ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 16.

⁷³⁹ Scherzberg/Solka, in: Fluck/Fischer/Getzer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Komm., Stand 10/12, § 3 IFG Rn. 77; Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 16.

Für die Auslegung des Begriffs der „nachteiligen Auswirkungen“ auf die internationalen Beziehungen räumt die Rechtsprechung der Bundesrepublik einen der gerichtlichen Kontrolle entzogenen Beurteilungsspielraum ein:

*„Der mögliche Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen kann nur **Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist.** Ob und wie sich das Bekanntwerden von Informationen auf die außenpolitischen Ziele auswirkt, hängt von auf die Zukunft bezogenen Beurteilungen ab, die notwendig mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden sind. Das Gericht kann insoweit nur nachprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat.“⁷⁴⁰*

Damit wird den informationspflichtigen Stellen ein so großer Spielraum eingeräumt, dass sich die gerichtliche Überprüfung auf eine Willkürkontrolle beschränkt.⁷⁴¹

Erforderlich ist eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der internationalen Beziehungen:

*„Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen **eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts erforderlich und ausreichend.** Diese ist gegeben, wenn der Eintritt eines Nachteils für die geschützten Belange hinreichend wahrscheinlich ist.“⁷⁴²*

Näheres zur Frage, ob Informationen aus Vertragsverletzungsverfahren unter den Ablehnungsgrund der internationalen Beziehungen fallen, findet sich unten unter 2.9.2.3.

2.9.1.2.1.2 Verteidigung

Das Schutzgut der Verteidigung umfasst nicht nur die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr, sondern auch anderer Streitkräfte, mit denen die Bundesrepublik in einem kollektiven Sicherheitssystem verbunden ist.⁷⁴³ Dies hat auch der Gesetzgeber klargestellt:

„Die Regelung zum Schutzgut der Verteidigung soll die Erfüllung des verfassungsgemäßen Auftrags der Streitkräfte unter Einschluss der Verteidigungsaufgaben der in der Bundesrepublik Deutschland dauerhaft stationierten Gaststreitkräfte sicherstellen. In den Anwendungsbereich der Regelungen fallen damit Maßnahmen und Tätigkeiten, die der individuellen bzw. der kollektiven Verteidigung oder auch sonstigen Einsätzen der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte dienen.“⁷⁴⁴

Überschneidungen mit dem Schutzgut der internationalen Beziehungen sind hier leicht möglich.⁷⁴⁵ Dabei soll eine Einstufung als Verschlusssache nicht erforderlich sein:

„Auch Umweltinformationen mit Bezug zur militärischen Verteidigung, die nicht als Verschlusssache eingestuft sind, können schutzbedürftige Informationen enthalten, die ihrer Herausgabe entgegenstehen. Soweit solche Daten an andere Stellen der öffentlichen Verwaltung weitergegeben worden sind, entspricht es den

⁷⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321, 322, Rn. 20; s. auch: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 25.1, wo nicht ganz zutreffend von einem Ermessensspielraum gesprochen wird; Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 18; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 26.10.2017 - 6 VR 1/17 - juris, Leitsatz 3 zum Auskunftsbegleichen der Presse bzgl. Daten zum Verhältnis Deutschland/Türkei; s. auch oben unter 2.9.2.12.9.1.1.

⁷⁴¹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 18; kritisch insoweit für das IFG: Scherzberg/Solka, in: Fluck/Fischer/Getzer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Komm., Stand 10/12, § 3 IFG Rn. 83.

⁷⁴² OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.09.2015 - OVG 12 B 11.14, BeckRS 2015, 52927, Rn. 34.

⁷⁴³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 26 f.; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 13.

⁷⁴⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

⁷⁴⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätzen, bei der Prüfung des Vorliegens eines Informationsanspruchs nach dem Umweltinformationsgesetz die Stelle, von der die Angaben stammen, einzubeziehen, um über das Vorliegen des Ablehnungsgrundes auf der Grundlage eines vollständig aufgeklärten Sachverhaltes entscheiden zu können.“⁷⁴⁶

Auf der anderen Seite muss aber immer die materielle Seite geprüft werden, d. h. auch eine Einordnung als Verschlussache allein begründet noch nicht die Erfüllung des Ausnahmetatbestands.⁷⁴⁷ Es muss immer ein konkreter Bezug zur Verteidigung vorliegen; für Umweltinformationen zu militärischen Altlasten ist dies z. B. nicht der Fall.⁷⁴⁸ Da Gerichtsentscheidungen speziell zu diesem Ablehnungsgrund nicht bekannt sind, ist er offenbar in der Praxis nicht von großer Relevanz.

2.9.1.2.1.3 Bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit

Dagegen ist der Ausnahmetatbestand der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit von größerer Relevanz. Im Sinne der gebotenen engen Auslegung ist damit eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit gemeint.⁷⁴⁹ Der Gesetzgeber hat deutlich gemacht, dass besonders wichtige Rechtsgüter betroffen sein müssen:

„Der Informationsanspruch ist – z. B. grundsätzlich abzulehnen, wenn ansonsten nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame staatliche Einrichtungen zu befürchten wären, etwa wenn die Funktionsfähigkeit des Staates durch die Preisgabe von Verfassungsschutzdaten bedroht wäre. Auch Leben, Gesundheit und sonstige wichtige Allgemeingüter sind in diesem Rahmen zu schützen.“⁷⁵⁰

In seinem Urteil zur Rasterfahndung hat das BVerfG derartige Rechtsgüter charakterisiert:

„Mit dem Bestand und der Sicherheit des Bundes und eines Landes sowie Leib, Leben und Freiheit einer Person, die vor Gefahren geschützt werden sollen, sind Schutzgüter von hohem verfassungsrechtlichem Gewicht bezeichnet. Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm - unter Achtung von Würde und Eigenwert des Einzelnen - zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen hochwertigen im gleichen Rang stehen (vgl. BVERFGE 49 Seite 56f. = NJW 1978, 2255).“⁷⁵¹

Erforderlich ist jeweils ein Bezug zur Öffentlichkeit.⁷⁵² Daher sind private Rechtsgüter wie der Schutz der persönlichen Ehre oder der gute Ruf nicht erfasst.⁷⁵³ Einfachere Gesetzesverletzungen sind nicht unter die bedeutsamen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit zu fassen, so dass der Begriff enger als der des deutschen Gefahrenabwehrrechts zu verstehen ist.⁷⁵⁴

Das VG Mainz hatte in dem Fall eines Ersuchens um Auskunft über Störfallbetriebe in Rheinland-Pfalz noch angenommen, dass wegen möglicher terroristischer Angriffe der Tatbestand der nachteiligen Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit erfüllt sei:

⁷⁴⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

⁷⁴⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 19; s. auch oben unter 2.9.1.1.

⁷⁴⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 15.

⁷⁴⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 28; s. auch: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

⁷⁵⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 18.

⁷⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 - 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939, 1942, Rn. 91.

⁷⁵² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 20.

⁷⁵³ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 137; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 17.

⁷⁵⁴ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 437.

*„Der Annahme des Beklagten, dass die Bekanntgabe der in Frage stehenden Informationen nachteilige Auswirkungen auf „bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit“ hätte, stimmt die Kammer zu. ... **Zu den bedeutsamen Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit gehören zum einen bedeutsame staatliche Einrichtungen, die durch die Preisgabe von Umweltinformationen nicht gefährdet werden dürfen.** Die Begründung im Regierungsentwurf zum UIG nennt beispielhaft Gefährdungen der Funktionsfähigkeit des Staates sowie die Preisgabe von Verfassungsschutzdaten (BT-Drs. 12/7138 S. 28). **Darüber hinaus fallen unter die bedeutsamen Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit aber auch Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter hoher Wertigkeit [...].** Es entspricht der vom Kläger selbst zitierten Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum UIG (Drs. 439/04 S. 36), dass neben staatlichen Einrichtungen jedenfalls auch Leben, Gesundheit und sonstige wichtige Allgemeingüter im Rahmen des § 8 LUIG zu schützen sind. ...*

Demgemäß stehen bedeutende Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit i.S. von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LUIG im Raum, wenn die Bekanntgabe der in Frage stehenden Informationen an den Kläger mitursächlich dafür wäre, dass es entweder zu einem terroristischen Anschlag auf einen Störfallbetrieb selbst kommt oder aber dass aus einem Störfallbetrieb gefährliche Stoffe entwendet werden und für einen Anschlag andernorts verwendet werden. ... Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es dem Kläger als anerkanntem Umweltverband offenbar gerade darum geht, im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben eine Überprüfung der Störfallbetriebe bezüglich der Einhaltung der Pflichten aus der 12. BImSchV vorzunehmen und diesbezüglich auch von publizistischen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Schon von daher ist nicht im Geringsten gewährleistet, dass die in Frage stehenden Daten im internen Bereich des Klägers bleiben.“⁷⁵⁵

Dieser Argumentation war aber die nachgehende Instanz, das OVG Rheinland-Pfalz, entgegengetreten und hob das den Informationsantrag ablehnende Urteil des Verwaltungsgerichts wieder auf:

„Der Zugang zu den begehrten Informationen lässt nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG nicht befürchten. ... Entgegen der Ansicht des Beklagten reichen aber die Auswirkungen, die von der bloßen Bekanntgabe der Betreiber sowie der Betriebsbereiche und Anlagen dieser Betreiber unter Einschluss der Adressen ohne Mitteilung weitergehender Einzelheiten ausgehen, nicht aus, um den Ausschlussstatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG zu erfüllen.

aa) § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG fordert in der durch europarechtliche Bestimmungen gebotenen engen Auslegung eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der in der Vorschrift geschützten Belange [...].

Nach alledem führt die Erteilung der verlangten Informationen nicht zu einer ernsthaften, konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Ohne dass es hierauf noch entscheidend ankäme, ist darauf hinzuweisen, dass der Kläger es sich gerade zur Aufgabe gemacht hat, etwaige Sicherheitslücken oder Beanstandungen bei den Betreibern und den Behörden anzumahnern und Anstöße zu deren Beseitigung zu geben. Dadurch trägt er letztlich zu einer höheren Sicherheit von Störfallanlagen bei und wirkt terroristischen Angriffen entgegen.“⁷⁵⁶

Die bloße Vermutung, dass es terroristische Angriffe geben könnte, reicht daher für die Ablehnung des Antrags nicht aus, vielmehr

„müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sein, dass gerade das Bekanntgeben der Informationen die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts erhöht.“⁷⁵⁷

Besonders im Bereich der öffentlichen Sicherheit besteht die Gefahr, vielleicht sogar eine Tendenz, Anträge auf Informationszugang vorsorglich abzulehnen, um nicht die Verantwortung dafür tragen zu

⁷⁵⁵ VG Mainz, Urteil vom 24.04.2007 – 3 K 618/06.MZ, juris, Rn. 26 ff.

⁷⁵⁶ OVG Koblenz, Urteil vom 20.02.2008 – 1 A 10886/07, juris, Rn. 27 ff.

⁷⁵⁷ OVG Koblenz, Urteil vom 20.02.2008 – 1 A 10886/07, juris, Leitsatz 2; in gleicher Weise: OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2014 – 8 A 2190/11, juris.

müssen, wenn im Nachhinein „doch etwas passieren“, d. h. es doch zu einem Angriff o. ä. kommen sollte. So hatte im Fall des OVG Rheinland-Pfalz erst die Berufungsinstanz die notwendige Korrektur der Verwaltungs- und der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen vorgenommen.

Auch anhand anderer Fälle wird deutlich, dass gerade der Begriff der öffentlichen Sicherheit eng ausgelegt werden muss. Auch wenn der Ausnahmetatbestand der öffentlichen Sicherheit in § 3 Nr. 1c bzw. Nr. 2 IFG nicht inhaltsgleich mit dem engeren Begriff in § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist („*bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit*“), lässt sich die Rechtsprechung zum IFG doch vergleichend heranziehen. So entschied das VG Leipzig betreffend das IFG, dass durch Einräumung des Zugangs zu Diensttelefonnummern und zu Durchwahllisten von Sachbearbeitern die öffentliche Sicherheit weder gefährdet noch die Funktionsfähigkeit einer Behörde infrage gestellt, sondern vielmehr zur konsensorientierten Kooperation mit dem Bürger beigetragen werde:

„In der Gesetzesbegründung ist vielmehr auch davon die Rede, dass in der modernen Informationsgesellschaft Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar werden. „Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert. ... Eine öffentliche Partizipation wird zunehmend dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken.“ (BT-Drs. 15/4493 S. 6 zu A.I.). Hierzu trägt die Mitteilung der Durchwahlnummern von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ohne Weiteres bei.“⁷⁵⁸

In einem anderen, vom VG Düsseldorf entschiedenen Fall ging es um die CO₂-Emissionen des Dienstwagens des damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten:

„Dem nach alledem grundsätzlich bestehenden Auskunftsanspruch hinsichtlich der CO₂Emissionen des emissionsträchtigsten regelmäßig genutzten Dienstwagens des Beklagten steht schließlich auch nicht der Schutz öffentlicher Belange gem. § 8 UIG entgegen. [...] Zwar gehört der Beklagte als Teil der Landesregierung (Artikel 51 Verf. NRW) zu den Verfassungsorganen und fällt damit in den Bereich der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Jedoch ist bezogen auf das von dem Kläger allein noch erfolgte (reduzierte) Auskunftsbegehren nicht ersichtlich, dass durch die Erteilung der Auskunft nachteilige Auswirkungen auf die Sicherheit des Beklagten entstehen würden, wobei solche nach dem Wortlaut des § 8 UIG („nachteilige Auswirkungen hätte „) positiv festgestellt werden müssten. [...] Denn aus der Angabe der konkreten CO₂Emissionswerten eines einzelnen nämlich des emissionsträchtigsten Dienstfahrzeuges des Beklagten in seiner Serienausführung lassen sich zwar Rückschlüsse auf den Serienmotor und die serienmäßige Höchstgeschwindigkeit ziehen, jedoch lassen die der Typgenehmigung entnommenen Emissionswerte des Serienfahrzeuges keinerlei Rückschlüsse auf eventuelle Eingriffe in die die Motorleistung beeinflussende Steuerung des Motors noch auf das Vorhandensein von Sicherheitsausstattung zu. [...] Schließlich ist unter dem Aspekt „nachteilige Auswirkungen auf die Sicherheit des Beklagten“ unerheblich, ob seine Dienstwagen Teil eines als Verschluss-Sache eingestufte Sicherheitskonzeptes sind und insoweit eine Analogie zu § 3 Nr. IFG § 3 Nummer 4 IFG geboten sein könnte. Denn vertraulich können allenfalls die konkret benutzten Modelle in ihrer konkreten Sicherheitsausstattung sein, nicht jedoch die Daten der von dem Beklagten tatsächlich gar nicht genutzten Serienmodelle, wobei hinzu kommt, dass diese der Öffentlichkeit aus Presse und Fernsehen ohnehin bekannt sind.“⁷⁵⁹

Die oben aufgeführten Fälle haben großenteils gemein, dass informationspflichtige Stellen in Fällen möglicher nachteiliger Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit Informationsanträge abgelehnt haben, während die Verwaltungsgerichte eine engere Auslegung des Ablehnungsgrunds vertreten.

⁷⁵⁸ VG Leipzig, Urteil vom 10.01.2013 – 5 K 981/11, info also 2013, 124, 127, mit Anmerkung Spindler.

⁷⁵⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 09.10.2009 - 26 K 5707/08, BeckRS 2009, 39552.

2.9.1.2.2 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG richtet sich dem Wortlaut nach nur auf das Schutzgut der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG, d. h. auf die Regierung und Stellen der öffentlichen Verwaltung. Ebenfalls erfasst sind aber Beratungen von privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.⁷⁶⁰ Unter den Ablehnungsgrund fallen ebenso Beratungen zwischen informationspflichtigen Stellen.⁷⁶¹ Erforderlich ist eine ernsthafte und konkrete Gefährdung des Schutzguts.⁷⁶²

Die Vertraulichkeit der Beratung muss sich nicht aus Spezialvorschriften ergeben, sie wird vielmehr durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG selbst begründet.⁷⁶³

Näheres zur Frage, ob die Festlegung der Vertraulichkeit der Beratungen einer speziellen gesetzlichen Regelung bedarf findet sich unten unter 2.9.2.4.

Insofern geht die Bestimmung über andere Ablehnungsgründe hinaus, bei denen das jeweilige Schutzgut auch anderweitig von entsprechenden Regelungen erfasst wird. So wird z. B. der Schutz der öffentlichen Sicherheit (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG) generell durch das Polizei- und Ordnungsrecht adressiert,⁷⁶⁴ und der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG) wird insbesondere durch die Verwaltungsverfahrens- und Prozessordnungen garantiert, etwa durch die Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG.

Schutzzweck ist die unbeeinflusste Willensbildung innerhalb der informationspflichtigen Stelle:

„Die inhaltliche Ausfüllung des Rechtsbegriffs der Beratung hat sich an Sinn und Zweck der Norm auszurichten. § 8 Absatz 1 Nr. 2 UIG dient der Ermöglichung eines unbefangenen und freien Meinungsaustausches innerhalb der Behörde. Schutzgut ist der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten.“⁷⁶⁵

Vom Begriff der Beratung werden Vorgänge der internen behördlichen Meinungsäußerung und Willensbildung umfasst, einschließlich aller Faktoren, die sich auf den behördlichen Entscheidungsprozess ausgewirkt haben.⁷⁶⁶ Angesichts des Gebots der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände ist auch dieser Begriff eng auszulegen. Während der Beratungsvorgang als solcher darunter fällt, sind Informationen im Vorfeld o. ä. nicht mehr geschützt:

„Hiervon ausgehend wird bereits in der Begründung des Gesetzentwurfes (BT-Dr 15/3406, S. 19) unter Hinweis auf eine ausführliche, insbesondere unter Einbeziehung der unionsrechtlichen Vorgaben begründete Entscheidung des OVG Schleswig [...] festgehalten, dass der Begriff der Beratung sich allein auf den Beratungsvorgang bezieht. Ausgenommen vom Schutzbereich der Vorschrift sind das Beratungsergebnis und vor allem der Beratungsgegenstand. Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin

⁷⁶⁰ So wohl auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 437; unklar insoweit: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 24, der offenbar nur eine begrenzte Anwendung auf informationspflichtige private Stellen für möglich hält.

⁷⁶¹ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 438.

⁷⁶² Wegener, Licht und Schatten in der (Umwelt-)Informationsfreiheit, ZUR 2016, 153.

⁷⁶³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 30.

⁷⁶⁴ S. etwa § 3 BPolG (Bundespolizeigesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05.10.2017 (BGBl. I S. 1066) betr. den Schutz der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes.

⁷⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 02.08.2012 – 7 C 7/12, NVwZ 2012, 1619, 1621, Rn. 26.

⁷⁶⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 33.

dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen. Das trifft zwar auf viele Informationen zu, die in einem Verwaltungsverfahren anfallen; das gesamte Verwaltungsverfahren als solches fällt damit aber nicht unter den Begriff der Beratung [...].“⁷⁶⁷

Dies hat auch das OVG Münster betont:

„Die Auffassung der Beklagten, der Inhalt einer fachbehördlichen – abschließenden – Stellungnahme sei einer Einsichtnahme nicht zugänglich, liefe im Ergebnis darauf hinaus, alle Dokumente, die der späteren behördlichen Entscheidung oder Maßnahme vorgelagert sind, einer Einsichtnahme zu entziehen. Ein so weit reichender Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses würde dem Ziel des Umweltinformationsgesetzes nicht gerecht. Der Zugang zu Umweltinformationen soll vielmehr die Öffentlichkeit in die Lage versetzen, sich ausreichende Informationen verschaffen zu können, um das umweltbehördliche Handeln und die Umweltpolitik kritisch begleiten zu können. Das setzt voraus, dass auch solche Unterlagen und Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich sind, die Grundlage und Anlass für kritische Fragen gegenüber Maßnahmen oder Entscheidungen der Behörde sein können. Dazu können auch Unterlagen gehören, aus denen für die Öffentlichkeit erkennbar ist, ob und in welchem Umfang die später nach Außen tätig gewordene Behörde von einer fachbehördlichen Bewertung einer anderen Behörde abgewichen ist. ... Die handelnde Behörde und ihre Mitarbeiter werden hinreichend dadurch geschützt, dass die interne Entscheidungsfindung darüber, ob der fachbehördlichen Stellungnahme gefolgt werden soll oder nicht, grundsätzlich vom Ausschlussstatbestand erfasst wird.“⁷⁶⁸

Es ist daher von Bedeutung, den eigentlichen Beratungsprozess von den vorgelagerten Informationen wie Gutachten, Stellungnahmen o. ä. und sonstigen Umständen abzugrenzen. Diese fallen nicht unter den Schutz des Beratungsgeheimnisses, während andererseits Vermerke, behördeninterne Stellungnahmen und Meinungsäußerungen darunter fallen sollen.⁷⁶⁹ Dies wurde vom OVG Schleswig anhand eines Falles zur FFH- und zur Vogelschutzrichtlinie herausgearbeitet:

„Der unbestimmte, insoweit aber hinreichend auslegungsfähige Rechtsbegriff der „Beratungen“ ist bei semantischer, historischer, systematischer und teleologischer Auslegung zudem aber bezogen auf seinen Schutzzumfang dahingehend zu konkretisieren, daß von ihm nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d.h. der Beratungsprozeß (-verlauf) selbst, nicht aber die den Beratungen zugrundeliegenden, bereits zuvor vorliegenden Sachinformationen, über die beraten wird (Beratungsgegenstände - z.B. die zur Entscheidung führenden Tatsachen), oder auch die Beratungsergebnisse (z.B. Gutachten, die die tatsächlichen oder rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zusammenstellen), erfaßt sind.“⁷⁷⁰

Auch das Beratungsergebnis fällt damit nicht unter den Schutz des Beratungsgeheimnisses, so dass letztlich nicht das gesamte Verwaltungsverfahren davon umfasst wird.⁷⁷¹ Es ist daher streng zu trennen: unter den Ablehnungsgrund fällt die Beratung selbst, nicht aber Beratungsgegenstand und –ergebnis.⁷⁷²

⁷⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 02.08.2012 – 7 C 7/12, NVwZ 2012, 1619, 1621, Rn. 26.

⁷⁶⁸ OVG Münster, Urteil vom 03.08.2010 – 8 A 283/08, ZUR 2010, 801, Rn. 8.

⁷⁶⁹ Dazu Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 21; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 21.

⁷⁷⁰ OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998 - 4 L 139-98, NVwZ 1999, 670, 671.

⁷⁷¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 35; a.A. Hellriegel, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörden, EuZW 2012, 456, 458.

⁷⁷² Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 439.

Das VG Berlin hat in Anknüpfung an die vorgenannte Entscheidung des BVerwG den Begriff der Vertraulichkeit der Beratung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ebenfalls eng ausgelegt. Danach sind nur solche Informationen geschützt, die den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung der Behörde zulassen:

„Der in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG genannte Begriff der „Beratung“ erfasst – wie der insoweit wortgleiche § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG – die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und Gewichtungen einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Auch hier gilt der Schutz dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Auch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG schützt die Informationen deshalb nur dann, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung der Behörde zulassen [...]“.“⁷⁷³

Streitig ist, ob der Schutz des Beratungsgeheimnisses mit Abschluss der Entscheidungsfindung endet. Einerseits wird angeführt, danach bestehe kein Schutzbedürfnis mehr, andererseits wird vertreten, es könne auch eine zukünftige Wirkung auf die Entscheidungsfindung geben.⁷⁷⁴ Insoweit ist maßgeblich auf die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG zum oben zitierten „Flachglas Torgau“-Fall abzustellen.

Näheres zur Fragen der zeitlichen Grenzen des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratung findet sich unten unter 2.9.2.6.

Ob über den Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen hinaus ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung anzuerkennen ist, der vom Informationsanspruch ausgenommen ist, ist zweifelhaft. Dieser ist jedenfalls im UIG als solcher nicht normiert, und auch angesichts der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmetatbestände schwierig herzuleiten.

Näheres zur Fragen der Anerkennung eines Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortung findet sich unten unter 2.9.2.7.

Ein Beispiel für die Auslegung des Begriffs der Vertraulichkeit der Beratungen gibt die rheinland-pfälzische Verwaltungsvorschrift zum Landestransparenzgesetz (VV-LTranspG), die wesentliche Erkenntnisse der Rechtsprechung zusammenfasst:

„Der Begriff der Beratung bezieht sich nur auf den Beratungsvorgang. Ausgenommen vom Schutzbereich der Vorschrift sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand. Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Der Schutz gilt vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, d. h. dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind daher nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen. Auch wenn dies auf viele Informationen zutrifft, die in einem Verwaltungsverfahren anfallen, fällt das gesamte Verwaltungsverfahren als solches aber nicht unter den Begriff der Beratung [...]“.

⁷⁷³ VG Berlin, Urteil vom 02.07.2015 – 2 K 82.13, juris, Rn. 33.

⁷⁷⁴ S. zum Streitstand: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 34; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 24.

Ein Informationszugang darf nur dann unterbleiben, wenn die Veröffentlichung der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte. Diese Voraussetzung wird nicht immer erfüllt sein und ist daher in jedem Einzelfall zu prüfen.“⁷⁷⁵

Letztlich ist der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen besonders sensibel, weil hiermit ein Einfallstor eröffnet werden könnte, mit dem Informationsanträge leicht abgeblockt werden könnten. Daher ist hier besonderes Gewicht auf eine genaue und vor allem enge Begriffsauslegung zu legen.

2.9.1.2.3 Laufende Gerichtsverfahrens, Anspruch auf ein faires Verfahren, straf-, ordnungswidrigkeiten- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen

Zweck des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ist der Schutz der Rechtspflege und von bestimmten Verwaltungsverfahren, die eine Sanktionserteilung zum Ziel haben.⁷⁷⁶ Allerdings ist die praktische Bedeutung des Ausnahmetatbestands eingeschränkt, da nach § 1 Abs. 1 Nr. 1b UIG Gerichte des Bundes nur zu den informationspflichtigen Stellen zählen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.⁷⁷⁷ Im Wesentlichen entfaltet der Ablehnungsgrund daher Bedeutung für solche Daten, die bei anderen informationspflichtigen Stellen über laufende Gerichtsverfahren vorhanden sind.⁷⁷⁸

Zu den Gerichtsverfahren zählen alle zivil-, straf- oder verwaltungsprozessualen Verfahren, die vor unzulässiger Beeinflussung geschützt werden sollen. Die Rechtspflege soll gegen Beeinträchtigungen geschützt werden, die durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen entstehen können.⁷⁷⁹ Nicht vom Schutzzweck erfasst sind aber die jeweilige prozessuale Position einzelner Parteien und deren Erfolg im Prozess:

„Diese Regelung dient dem Schutz der Rechtspflege gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen, nicht jedoch dem Schutz eines Beteiligten eines anhängigen Gerichtsverfahrens vor einer Veränderung seiner verfahrens- und materiell-rechtlichen Position [...]. Geschützt wird der Ablauf des Gerichtsverfahrens als Institut der Rechtsfindung und nicht der Prozess Erfolg einer Partei [...]. Insofern schützt § 9 Absatz 1 Nr. 4 SchlHIZG – wie auch § 3 Nr. 1g IFG-Bund – nicht vor einer materiell für den jeweiligen Verfahrensgegner nachteiligen Entscheidung des Gerichts in einem anhängigen (Zivil-) Gerichtsverfahren; er überträgt auch nicht etwa im Wege einer Sperrwirkung zivilprozessuale Beweisgrundsätze in das Informationszugangsrecht [...].“⁷⁸⁰

Nicht geschützt werden Beweisgrundsätze nach der Zivilprozessordnung. So darf ein Antrag auf Informationszugang bzgl. solcher Daten, die eine andere Partei in den Prozess einbringen müsste, nicht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG abgelehnt werden.⁷⁸¹ Auch die freiwillige Gerichtsbarkeit wird von dem Schutz laufender Gerichtsverfahren nicht erfasst.⁷⁸²

Ob Verfahren vor internationalen Schiedsgerichten zu den Gerichtsverfahren in diesem Sinne zu zählen sind, ist nicht eindeutig. So spielte dieser Ausnahmetatbestand im Verfahren des Unabhängigen In-

⁷⁷⁵ Vom 24.11.2017, MinBl. 2017, 356, Ziff. 15.1.2.

⁷⁷⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 36.

⁷⁷⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 36, s. auch oben unter 2.1.1.1.

⁷⁷⁸ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 27.

⁷⁷⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 37.

⁷⁸⁰ OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012 – 4 LB 11/12, NVwZ 2013, 810, 812, Rn. 50 zum IFG; s. auch: OVG Hamburg, Beschluss vom 16.04.2012 – 5 Bf 241/10.Z., BeckRS 2012, 51238; OVG Koblenz, Urteil vom 23.04.2010 – 10 A 10091/10, BeckRS 2010, 49569.

⁷⁸¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 39.1; zum IFG s.: OVG Koblenz, Urteil vom 23.04.2010 – 10 A 10091/10, BeckRS 2010, 49569.

⁷⁸² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 26.

stituts für Umweltfragen gegen den Bundesminister für Wirtschaft betreffend die Einsicht in Unterlagen des Verfahrens vor dem internationalen Schiedsgericht für Investitionsstreitigkeiten (ICSID) im Fall „Atomausstieg Bundesregierung gegen Vattenfall“ letztlich keine Rolle. Die Beklagte hatte sich zwar auch hierauf berufen. Das Gericht entschied jedoch lediglich auf Grundlage des Schutzes internationaler Beziehungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, während der Schutz laufender Gerichtsverfahren für die Entscheidung nicht weiter berücksichtigt wurde.⁷⁸³

Verwaltungsverfahren zählen nicht zu den Gerichtsverfahren, auch wenn sie wie das Widerspruchsverfahren einem Gerichtsverfahren vorausgehen können.⁷⁸⁴ Die Vorgängerfassung der UIRL von 1990⁷⁸⁵ enthielt in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 UIRL noch den Begriff des Vorverfahrens. Der damalige § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG nahm dies zum Anlass, sämtliche Verwaltungsverfahren vom Informationszugang auszunehmen, mit der Begründung, dass diese in ein verwaltungsgerichtliches Verfahren umschlagen könnten.⁷⁸⁶ Bereits in der Rechtssache Mecklenburg hatte der EuGH 1998 ausgeführt:

„Nach allem ist auf die zweite Frage zu antworten, daß der Begriff „Vorverfahren“ in Art. 3 Absatz II dritter Gedankenstrich Richtlinie so auszulegen ist, daß er ein Verwaltungsverfahren i.S. von § 7 UIG Absatz I Nr. 2 UIG, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann umfaßt, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.“⁷⁸⁷

Nachdem das UIG entsprechend geändert worden war, ist nunmehr eindeutig, dass laufende Verwaltungsverfahren, auch wenn sie sich im Stadium des Widerspruchsverfahrens befinden, keinen Ausnahmestatbestand nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG darstellen.⁷⁸⁸

Der geschützte Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und findet sich auch in Art. 6 EMRK:

„Jede Person hat ein Recht darauf, daß über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“ ...⁷⁸⁹

Ebenso ist das Recht auf ein faires Verfahren in Art. 47 Abs. 2 Satz 1 GRCh enthalten:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“⁷⁹⁰

Näheres zum Schutz des fairen Verfahrens als subjektives Recht findet sich unten unter 2.9.2.8.

Weiteres Schutzzgut des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ist die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen. Hier geht es vor allem um die Effektivität

⁷⁸³ VG Berlin, Urteil vom 03.11.2016 – 2 K 434.15 –, juris.

⁷⁸⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 40.

⁷⁸⁵ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158 vom 23.06.1990, S. 56.

⁷⁸⁶ S. die Begründung der Bundesregierung im Verfahren vor dem: EuGH, Urteil vom 09.09.1999 - C-217-97, NVwZ 1999, 1209, Nr. 26.

⁷⁸⁷ EuGH, Urteil vom 17.06.1998 - C-321/96, NVwZ 1998, 945, Nr. 30.

⁷⁸⁸ S. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440.

⁷⁸⁹ Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) vom 04.11.1950, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 14 vom 13.5.2004 m.W.vom 01.06.2010; dazu: Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2011, EMRK Art. 6 Rn. 90 ff.

⁷⁹⁰ S. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440.

tät der staatlichen Ermittlungstätigkeit; es soll verhindert werden, dass es zu Störungen wie Beweisvereitelungen durch Herausgabe bestimmter Informationen kommt.⁷⁹¹ Für die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gilt die StPO; mit der Klageerhebung endet dieses Verfahren.⁷⁹² Im Ordnungswidrigkeitenrecht sind die §§ 35 ff. OWiG die Grundlage der Ermittlungen. Disziplinarrechtliche Ermittlungen beziehen sich auf Dienstvergehen von Beamten.⁷⁹³ Da die ursprüngliche Formulierung in dem Ausnahmetatbestand nur "*hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde während des Verfahrens zugehen*" entfallen ist, kommt es hierauf nicht mehr an. Die Bedeutung des Ausnahmetatbestands wird vor allem im Strafverfahren gesehen, insbesondere in Bezug auf Umweltstraftaten.⁷⁹⁴ Dies hat das BVerwG 1999 deutlich gemacht:

„Wie der vorliegende Fall verdeutlicht, gelangen Umweltinformationen weit eher umgekehrt von den Umweltbehörden zu den Strafverfolgungsbehörden, weil umweltstrafrechtliche Ermittlungsverfahren im allgemeinen von den Umweltbehörden im Rahmen und aus Anlaß ihrer Überwachungsaufgaben in Gang gebracht werden. Darüber hinaus ist festzustellen, daß sich die Strafverfolgungsbehörden häufig auch während eines anhängigen Ermittlungsverfahrens des Sachverstands der Umweltbehörden bedienen, indem sie diese zu weiteren Ermittlungen oder Stellungnahmen veranlassen; ferner kommt es nicht selten vor, daß die Umweltbehörde einen Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften zunächst als Ordnungswidrigkeit verfolgt, dann aber die Sache an die Staatsanwaltschaft abgibt, weil sich im Verlauf der Ermittlungen der Verdacht einer Straftat ergibt (vgl. § 41 OWiG). Wären alle diese Fälle von der Informationssperre nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgenommen, so läge den beiden ersten Alternativen der Vorschrift - von den sich ergebenden Wertungswidersprüchen ganz abgesehen - kaum ein substantielles Regelungsbedürfnis zugrunde. Werden hingegen in den Anwendungsbereich der Vorschrift alle Informationen einbezogen, die Gegenstand eines laufenden Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens sind, so treten Anlaß und Grund der Regelung deutlich zutage. Mit der in ihr angeordneten Informationssperre läßt sich nämlich verhindern, daß Informationen, die wegen der Sonderregelung für Gerichte und Strafverfolgungsbehörden in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG nicht dem Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 UIG unterliegen, der Öffentlichkeit gleichwohl über eine andere Behörde zugänglich werden, bei der sie ebenfalls vorhanden sind.“⁷⁹⁵

Das VG Berlin hat im Verfahren der Deutschen Umwelthilfe gegen den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur betreffend den Zugang zu den Informationen über den sogenannten Dieselskandal ausgeführt, dass

„nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen ... dem Informationszugang entgegen[stehen], wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass das Bekanntgeben der Umweltinformation den Untersuchungszweck, d.h. die Sachverhaltsaufklärung und Wahrheitsfindung beeinträchtigt.“⁷⁹⁶

Die Darlegungslast wird insoweit bei der informationspflichtigen Stelle gesehen, wobei diese sich auf eine gewisse Vermutungswirkung berufen kann:

„Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat die aktenführende Behörde im Zusammenwirken mit der Ermittlungsbehörde darzulegen. Die Anforderungen an die Darlegung des Ablehnungsgrundes sind herabgesetzt, soweit sich die Behörde bei Akten, die wegen ihres thematischen Bezugs zum Untersuchungsgegenstand einbezogen worden sind, auf eine Vermutungswirkung berufen kann. Die Behörde genügt ihrer Darlegungs-

⁷⁹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 35.

⁷⁹² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 36.

⁷⁹³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 41.

⁷⁹⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 28; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 32.

⁷⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 28.10.1999 – 7 C 32/98, BVerwGE 110, 17-28, Rn. 20.

⁷⁹⁶ VG Berlin, Urteil vom 21.06.2018 – 2 K 291.16 –, juris, Rn. 47.

*last insoweit bereits, indem sie eine auf Prüfung der Sachlage gegründete Einschätzung der Staatsanwaltschaft vorlegt, dass auf Grundlage der Akten (neue) Ermittlungsansätze denkbar sind und der Untersuchungszweck durch Preisgabe der begehrten Informationen gefährdet würde. Besondere Umstände können aber dazu führen, dass die Vermutungswirkung nicht trägt. Dann trifft die Verwaltungsbehörde die volle Darlegungslast mit der Folge, dass sie näher begründen muss, warum die betreffenden Unterlagen für weitere Ermittlungen bedeutsam sein können und inwiefern die Bekanntgabe der in ihnen enthaltenen Informationen geeignet wäre, den Untersuchungszweck zu gefährden. Das kann eine nach einzelnen Aktenbestandteilen differenzierende Prüfung und Begründung erfordern...*⁷⁹⁷

Im Hinblick auf den Schutz zivilgerichtlicher Verfahren äußert sich das VG Berlin dagegen zurückhaltender:

„Soweit die Beigeladenen darüber hinaus konkrete laufende Zivilprozesse benennen, teilt das Gericht nicht die Einschätzung, dass im Falle eines Informationszugangs negative Auswirkungen auf diese zivilgerichtlichen Verfahren zu befürchten sind. Mit ihrem Vortrag, die Bekanntgabe der Dokumente setze die Zivilgerichte unter unzumutbaren öffentlich-medialen Druck, so dass diese voreingenommen zulasten der Beigeladenen urteilen würden, verkennen die Beigeladenen die Stellung der Judikative. Es erscheint fernliegend, dass ein Richter sich aufgrund medialer Berichterstattung in seiner Entscheidungsfindung nicht mehr an Recht und Gesetz gebunden fühlte und voreingenommen urteilte. Auch das Prinzip der Waffengleichheit, vor allem die für den (deutschen) Zivilprozess typische und ausgewogene Verteilung der Darlegungs- und Beweislast, ist bei einem Informationszugang nicht per se negativ betroffen. Eine solche Betrachtungsweise würde im Ergebnis zu einer weitgehenden Bereichsausnahme für sämtliche mit einem laufenden Gerichtsverfahren in Zusammenhang stehende Dokumente führen. Die – eventuell aufgrund zusätzlicher Informationen ermöglichte – Findung eines materiell richtigen Zivilrechtsurteils stellt im Übrigen keine negative Auswirkung i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG bzw. Art. 4 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie 2003/4/EG dar [...].“⁷⁹⁸

Auch ein möglicher Druck der Öffentlichkeit und eine Gefährdung des rechtlichen Gehörs werden als mögliche Schutzgüter genannt.⁷⁹⁹

Der Ablehnungsgrund bezieht sich nur auf „laufende“ Verfahren. Ist das Gerichtsverfahren abgeschlossen, ist eine Berufung hierauf nicht mehr möglich.⁸⁰⁰

2.9.1.2.4 Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG

Wenig praktische Relevanz hat bisher auch das Schutzgut des Schutzes von Umweltbelangen in § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 UIG erlangt. Eine Ablehnung kommt hiernach etwa in Betracht, wenn es um Informationen über Nistplätze seltener Vögel, oder im Falle eines „Abfalltourismus“, bei dem es um „wilde“ Mülldeponien geht.⁸⁰¹ Wenn Forschungsinstitutionen oder Naturschutzverbände entsprechende Anträge stellen, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass keine Gefährdung der Umweltbelange zu besorgen ist.⁸⁰²

⁷⁹⁷ VG Berlin, Urteil vom 21.06.2018 – 2 K 291.16 –, juris, Rn. 47.

⁷⁹⁸ VG Berlin, Urteil vom 21.06.2018 – 2 K 291.16 –, juris, Rn. 58.

⁷⁹⁹ So von Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 43; vgl. auch: Boehme-Neßler: Die Öffentlichkeit als Richter? – Litigation-PR als Herausforderung für das Recht, ZRP 2009, 228, 229.

⁸⁰⁰ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440.

⁸⁰¹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 44; s. auch: Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 22; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440.

⁸⁰² Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998 – 4 L 139/98, juris, Rn. 55; s. sogleich.

Problematisch ist insoweit, dass es auf die Person und Motivationslage des jeweiligen Antragstellers ankommen kann. Nach § 3 Abs. 1 UIG besteht aber der Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos, so dass keine Verpflichtung des Antragstellers besteht, sein Interesse darzulegen. Ob insoweit eine entsprechende Obliegenheit des Antragstellers, seine Motivation klarzustellen, angenommen werden kann, wurde bislang nicht diskutiert.

Die informationspflichtige Stelle muss nachvollziehbar darlegen, dass eine Gefährdung des Schutzguts Umwelt zu besorgen ist:

„Insoweit hat der Beklagte schon nicht hinreichend dargelegt, für welche Gebiete und in welcher Form Gefährdungen dadurch entstehen können, daß dem Kläger die begehrten Informationen zugänglich gemacht werden. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern bei Bekanntgabe der nach Maßgabe der FFH-Richtlinie vorläufig benannten Gebiete Beeinträchtigungen der weiteren behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen bei der Schutzgebietsprüfung und -benennung entstehen können. Die bloße Möglichkeit der Gefährdung etwaiger Maßnahmen reicht insoweit nicht. Vielmehr bedarf es einer konkreten Beeinträchtigungsbesorgnis, um ein den benannten Ausschußtatbestand auslösendes Schutzbedürfnis feststellen zu können [...]. Dies muß insbesondere dann gelten, wenn - wie hier - der Informationszugang begehrende Bürger einem nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverein angehört oder zumindest nahesteht, da diesen Vereinen die Verfolgung von Naturschutzbelangen anvertraut ist [...] und ohne nähere Anhaltspunkte nicht unterstellt werden kann, daß sie diese Aufgabe so wahrnehmen, daß Beeinträchtigungen entstehen [...].“⁸⁰³

2.9.1.2.5 Rückausnahmen (Einzelfallabwägung, Emissionen)

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 a. E. ist der Antrag abzulehnen (gebundene Entscheidung), es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (Einzelfallabwägung).

Näheres zur Einzelabwägung findet sich oben unter 2.8.1.3. Auch die Rückausnahme bzgl. der Emissionen findet sich nicht nur in § 8 Abs. 1, sondern auch in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 UIG und wurde daher oben unter 2.8.1.4 sowie 2.8.2.4 diskutiert.

In § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG werden nur die Nummern 2 (Vertraulichkeit der Beratungen) und 4 (Schutz von Umweltbelangen) genannt.⁸⁰⁴ Das bedeutet z. B., dass der Ablehnungsgrund der nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen auch dann angeführt werden kann, wenn es sich bei den begehrten Umweltinformationen um Emissionen handelt. Diese Differenzierung beruht auf Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL:⁸⁰⁵

„Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des Absatzes 2 Buchstaben a), d), f), g) und h) nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht.“

Hiernach ist u. a. die Berufung auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ausgeschlossen, wenn es um Informationen über Emissionen in die Umwelt geht. Gleiches gilt für den Ablehnungsgrund des Schutzes von Umweltbelangen.

⁸⁰³ OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998 – 4 L 139/98, juris, Rn. 55.

⁸⁰⁴ Missverständnis insoweit: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 45, *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 46, sowie: *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 37, die anführen, es gehe um die Nummern 2 bis 4; der Ablehnungsgrund nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG (Durchführung laufender Gerichtsverfahren etc.) findet jedoch bei Emissionen keine Anwendung.

⁸⁰⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 19.

2.9.1.3 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG

Schutzgüter des § 8 Abs. 2 UIG sind vor allem die Arbeitsfähigkeit der informationspflichtigen Stellen und die Funktionsfähigkeit der dort ablaufenden internen Verfahren.⁸⁰⁶ Im Unterschied zu den Ablehnungsgründen nach § 8 Abs. 1 UIG wird hier keine Prognose bzgl. der nachteiligen Auswirkungen verlangt. Grund hierfür ist, dass § 8 Abs. 2 UIG an die Erfüllung bestimmter Tatbestände anknüpft, nicht an die Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter.⁸⁰⁷ Auch hier ist eine Einzelfallabwägung erforderlich, während keine Rückausnahme bzgl. der Informationen über Emissionen normiert wird.

2.9.1.3.1 Offensichtlich missbräuchliche Anträge

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG ist ein Antrag, soweit er

„offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,“

vorbehaltlich des Überwiegens des öffentlichen Interesses abzulehnen. Grundsätzlich ist ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen dann als missbräuchlich anzusehen, wenn er nicht auf die vom UIG verfolgten Ziele der Öffentlichkeit von Umweltinformationen und damit des Umweltschutzes gerichtet ist.⁸⁰⁸ Der Gesetzgeber hat hierfür Beispielsfälle genannt:

„Ein Antrag ist offensichtlich missbräuchlich, wenn z. B. der Antragsteller bereits über die beantragten Informationen verfügt oder der Antrag offensichtlich zum Zweck der Verzögerung von Verwaltungsverfahren gestellt wurde.“⁸⁰⁹

Als missbräuchlich wurde auch ein Antrag angesehen, der sich auf bereits in anderer Form zugängliche bzw. öffentlich verfügbare Daten richtete.⁸¹⁰

Es kommt damit vor allem auf die Motivation des Antragstellers an,⁸¹¹ d. h. auf seine subjektive Zwecksetzung.⁸¹² Neben der subjektiven wird für den Missbrauchstatbestand auch eine objektive Komponente verlangt:

„Die Feststellung eines missbräuchlichen Verhaltens verlangt das Vorliegen eines objektiven und eines subjektiven Tatbestandsmerkmals ...

Was zum einen das objektive Tatbestandsmerkmal betrifft, muss sich aus einer Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergeben, dass trotz formaler Einhaltung der von der Unionsregelung vorgesehenen Bedingungen das Ziel dieser Regelung nicht erreicht wurde ...

Zum anderen erfordert eine solche Feststellung ein subjektives Tatbestandsmerkmal: Es muss aus einer Reihe objektiver Anhaltspunkte ersichtlich sein, dass wesentlicher Zweck der fraglichen Handlungen die Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils ist. Denn das Missbrauchsverbot greift nicht, wenn die fraglichen Handlungen eine andere Erklärung haben können als nur die Erlangung eines Vorteils...“⁸¹³

⁸⁰⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 47.

⁸⁰⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 38.

⁸⁰⁸ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 31; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 48; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 54.

⁸⁰⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 19.

⁸¹⁰ VGH Kassel, Beschluss vom 22.05.2019 – 9 A 1480/17.Z –, juris, Leitsatz 2.

⁸¹¹ OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 – 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555.

⁸¹² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 39.

⁸¹³ EuGH, Urteil vom 28.07.2016 – C-423/15 –, juris, Rn. 38-40.

In Literatur und Rechtsprechung wird zwischen einem behörden- und einem verwendungsbezogenen Missbrauch unterschieden.⁸¹⁴ Ersterer

„ist anzunehmen, wenn der Antragsteller ausschließlich das Ziel verfolgt, mit dem Informationsbegehren die Arbeitskraft der Behörde zu binden.“⁸¹⁵

Dies trifft etwa für die vom Gesetzgeber genannten Fälle des Verfügens über die Umweltinformationen⁸¹⁶ oder der Verzögerungsabsicht zu. Nach einem Urteil des VG München von 1995 soll ein Informationsantrag auch dann offensichtlich missbräuchlich sein,

„wenn sich der Ast. die Daten (Umweltinformationen, s. § 2 Absatz II UIG) unschwer und ohne unzumutbaren Aufwand auf andere Weise beschaffen kann. Es ist der um die Erteilung von Umweltinformationen angegangenen Behörde deshalb grundsätzlich nicht verwehrt, einen Ast., der Mitarbeiter einer im Bay. Landtag vertretenen Fraktion ist, auf die bereits vor der Antragstellung erfolgte Beantwortung einer schriftlichen Anfrage einer Landtagsabgeordneten zu verweisen, die Mitglied eben dieser Fraktion ist“.⁸¹⁷

Dagegen ist der mit einer Vielzahl von Anträgen und umfangreichen Bearbeitungen verbundene Arbeitsaufwand informationspflichtiger Stellen alleine kein Grund, einen behördenbezogenen Missbrauch anzunehmen.⁸¹⁸ Dazu hat das VG Mainz 2013 ausgeführt:

„Soweit Beklagter und Beigeladene einen behördenbezogenen Missbrauch im Kern mit der Vielzahl der Anträge des Klägers (rund 1.300 Einzelanfragen) und dem damit verbundenen erheblichen und weit überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand bei der Behörde begründen, vermögen sie hiermit nicht durchzudringen. Insoweit übersehen sie, dass nach der Konzeption des Umweltinformationsrechts die Anzahl der Anträge bzw. der damit verbundene Arbeitsaufwand für sich genommen keinen Grund darstellen, der die Ablehnung eines Antrags als missbräuchlich rechtfertigt. Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen ist weit und umfassend ausgebildet mit der Folge, dass demgegenüber die Versagungsgründe eng auszulegen und zu definieren sind. Dies bedingt es, dass die informationspflichtige Stelle zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Gewährung des Zugangs zu bei ihr vorhandenen amtlichen Informationen das organisatorisch und personell Notwendige tun muss, um dem Auskunftsbeghären Rechnung zu tragen. Die Arbeitsbelastung ist – ebenso wie die mit dem Anspruch verbundenen Kosten [...] – zwingende Folge der gesetzlichen Einräumung des Informationsrechts [...]. Der Verwaltungsaufwand wird bei dem Zugang zu Umweltinformationen in zweierlei Hinsicht berücksichtigt: Zu einem kann die Behörde bei umfänglichen und komplexen Umweltinformationen die Frist zur Gewährung auf 2 Monate erstrecken (§ 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 LUIG). Zum anderen wird es ihr ermöglicht, statt der vom Antragsteller begehrten Art des Informationszugangs den Zugang auf andere Art oder in einem anderen Format zu gewähren (§ 3 Abs. 2 Satz 2 LUIG); schon dies setzt jedoch einen deutlichen höheren Verwaltungsaufwand [...]. Wenn das Merkmal des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes darüber hinaus den vollständigen Ausschluss vom Informationszugang rechtfertigen soll, bedarf es anderer und weitgehenderer Anforderungen. Der Versagungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 1 LUIG stellt keinen Auffangtatbestand dar.“

⁸¹⁴ Dazu ausführlich: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 55; s. insbesondere auch: BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 191, Rn. 35; ebenso VG Mainz, Urteil vom 30.04.2013 - 3 K 859/12.MZ, BeckRS 2013, 51191; dazu, dass diese Unterscheidung für das IFG nicht zutrifft, *Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung – Das IFG-Verwaltungsverfahren, NVwZ 2019, 257, 258.

⁸¹⁵ OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 - 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555.

⁸¹⁶ Dieser Fall war in der Vorfassung des UIG in § 7 Abs. 3 Satz 2 (Fassung vom 08.07.1994, BGBl. I S. 1490 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl. I S. 2218 ausdrücklich als Beispiel hervorgehoben worden: „Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Daten bereits verfügt.“

⁸¹⁷ VG München, Urteil vom 26.09.1995 - M 16 K 93.4444, NVwZ 1996, 410, 411.

⁸¹⁸ *Guckelberger*, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 441; auch *Schnabel*, Rechtsmissbrauch im Umwelt- und im allgemeinen Informationsrecht, ZUR 2019, 74, 76.

...Insoweit ergeben sich weder aus der absoluten Anzahl von Anträgen bzw. Anfragen noch aus einem Vergleich zu der durchschnittlichen Anzahl von Anfragen bei einer Behörde bzw. innerhalb des Landes oder aus dem Umfang des Aktenbestandes hinreichend aussagefähige Kriterien für einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand. Eine Behörde, die wie eine Immissionsschutzbehörde typischerweise auch mit umfangreichen und inhaltlich schwierigeren Informationszugangsanträgen konfrontiert wird oder mit einer erheblichen Anzahl solcher Anträge rechnen muss, hat sich organisatorisch und personell auf die Bewältigung der Anträge einzustellen [...]. Außerhalb des Zugangsgesuchs liegende Belastungen der Behörde, etwa deren Aus- oder Überbelastung mit schon vorliegenden Informationsgesuchen oder allgemeinen Aufgaben, sind grundsätzlich [...]. Vor diesem Hintergrund könnte nur ein durch das Zugangsbegehren verursachter Verwaltungsaufwand als unzumutbar eingestuft werden, der so aus dem Rahmen des Üblichen fällt, dass er auch mit einer zumutbaren Ausstattung mit Personal und Sachmitteln und unter Ausschöpfung der zu Gebote stehenden organisatorischen und rechtlichen Möglichkeiten nicht oder nur unter unververtretbaren Kosten und/oder außergewöhnlich großem Personaleinsatz zu bewältigen wäre und die eigentliche Aufgabenerfüllung der Behörde erheblich behindern würde. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands ist erst dann überschritten, wenn durch die Art des Informationszugangsbegehrens oder seinen Umfang ein Verwaltungsaufwand notwendig ist, der den bei üblichen Gesuchen an die Behörde verursachten Aufwand in solch deutlichem Maße übersteigt, dass die Behörde das Gesuch letztlich nur durch außergewöhnliche Maßnahmen, insbesondere durch eine nicht nur vorübergehende Zurückstellung ihrer Kernaufgaben, bewältigen könnte [...]. Derartiges hat der Beklagte nicht in einer ausreichenden Art und Weise darlegen können. Der Hinweis darauf, dass Mitarbeiter aufgrund des mit den klägerischen Anträgen verbundenen Aufwandes ihren Kernaufgaben nicht mehr in dem erforderlichen Umfang hätten nachgehen und diese teilweise (in zwei genannten Fällen) nicht mehr fristgerecht hätten erledigen können, ist im Hinblick auf die vorstehenden strengen Voraussetzungen nicht ausreichend.“⁸¹⁹

Ein verwendungsbezogener Missbrauch wird demgegenüber angenommen, wenn

„der Antragsteller erlangte Daten ausschließlich für Zwecke nutzen will, die nicht die Förderung des Umweltschutzes zum Ziel haben.“⁸²⁰

Als problematisch können sich Fälle darstellen, in denen das Informationsbegehren von kommerziellen Interessen getrieben ist. Dies ist etwa der Fall, wenn Anträge von Konkurrenzunternehmen stammen, die ihre Mitbewerber ausspähen möchten, indem sie diese betreffenden Umweltdaten bei der zuständigen Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde erfragen. Der Fall eines ausschließlich von solchen kommerziellen Interessen bestimmten Antrags ist bisher gerichtlich nicht entschieden worden. Hier wird man in der Tat einen verwendungsbezogenen Missbrauch annehmen müssen, da ein solches Begehren in keinem Zusammenhang mit den Zielen des UIG und des Umweltschutzes steht.

Anders ist es dagegen, wenn die Motivation des Antragstellers nur zum Teil auf die Ziele des UIG ausgerichtet ist, nebenbei aber auch kommerzielle Ziele verfolgt werden. Dann ist kein Missbrauch anzunehmen:

„Eine missbräuchliche Antragstellung setzt dementsprechend voraus, dass mit dem Antrag ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene eigene Interessen verfolgt werden.“⁸²¹

Dies hat auch das BVerwG in der Entscheidung betreffend das Treibhausgasemissionshandelsgesetz von 2009 angenommen:

⁸¹⁹ VG Mainz, Urteil vom 30.04.2013 - 3 K 859/12.MZ, BeckRS 2013, 51191.

⁸²⁰ OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 - 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555; s. auch *Schnabel*, Rechtsmissbrauch im Umwelt- und im allgemeinen Informationsrecht, ZUR 2019, 74, 76.

⁸²¹ OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 - 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555.

„§ 8 Absatz II Nr. 1 UIG will die informationspflichtige Stelle dagegen schützen, dass ihre Arbeitszeit und Arbeitskraft missbräuchlich in Anspruch genommen wird.

[35] Das OVG will § 8 Absatz II Nr. 1 UIG auf die Fälle beschränken, in denen der Missbrauch des Antragsrechts nur Belange der informationspflichtigen Stelle, insbesondere deren Arbeitsfähigkeit und -effektivität beeinträchtigt. Ein Antrag soll daher nicht nach dieser Vorschrift abgelehnt werden dürfen, wenn durch den möglichen Missbrauch des Antragsrechts zugleich auch anderweit geschützte Belange privater Dritter berührt werden, der Ast. etwa die erbetenen Informationen nicht für die Förderung des Umweltschutzes, sondern ausschließlich für Zwecke verwenden will, für die der Informationsanspruch nicht eingeräumt ist, etwa dafür, einen Konkurrenten im wirtschaftlichen Wettbewerb auszuspähen.

[36] Ob Fälle eines in diesem Sinne „verwendungsbezogenen“ Missbrauchs von § 8 Absatz II Nr. 1 UIG nicht erfasst werden, erscheint zweifelhaft. Die Arbeitskraft einer Behörde wird auch dann in missbräuchlicher Weise beansprucht, wenn ein Antrag zu Zwecken gestellt wird, die vom Gesetz nicht gedeckt sind. Der „verwendungsbezogene“ Missbrauch kann sich deshalb zugleich als „beördenbezogener“ Missbrauch darstellen.

[37] Das bedarf indes keiner Vertiefung. Denn das OVG ist ausdrücklich davon ausgegangen, es lasse sich nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellen, dass das Auskunftsbegehren der Kl. allein dem Versuch der Industriespionage diene und mit ihm ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene Eigeninteressen verfolgt werden. An diese tatsächliche Feststellung ist der Senat gem. § 137 Absatz II VwGO gebunden.“⁸²²

In gleicher Weise entschied das OVG Berlin-Brandenburg unter Berufung auf das vorgenannte Urteil des BVerwG:

„Soweit der Kläger darauf verweist, dass die Bekanntgabe der Lage der Ersatzflächen nach Flur und Flurstück eine Kontrolle des ordnungsgemäßen Vollzugs der einschlägigen waldgesetzlichen Bestimmungen sowie der tatsächlichen Durchführung von Ersatzmaßnahmen ermögliche, lässt sich nicht feststellen, dass er mit seinem Auskunftsantrag ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene Eigeninteressen verfolgt [...]. Dass er selbst Eigentümer von Grundstücksflächen ist, die er gegen Entgelt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stellt, und damit möglicherweise auch ein privates Interesse an der Erteilung der begehrten Informationen hat, reicht für die Annahme einer offensichtlich missbräuchlichen Antragstellung nicht aus.“⁸²³

Nach dem VGH Mannheim ist allein eine kritische Haltung eines Antragstellers gegenüber der informationspflichtigen Stelle kein Grund, einen Missbrauch anzunehmen:

„Dass die Zementindustrie unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen mag, ist in diesem Zusammenhang rechtlich unbeachtlich. Denn aus einer kritischen Haltung gegenüber (der Behörde oder) dem betroffenen Unternehmen kann nicht auf eine missbräuchliche Antragstellung geschlossen werden, weil es gerade die Funktion des Umweltinformationsrechts ist, mögliche Defizite von (Behörden oder) Unternehmen aufzudecken und damit zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beizutragen...“⁸²⁴

Zutreffend hat das OVG Mainz in diesem Zusammenhang bemerkt:

„Auch allein aus einer in der Öffentlichkeit geäußerten kritischen Haltung gegenüber der Behörde oder dem Unternehmen, auf das sich die Informationen beziehen, vermag eine missbräuchliche Antragstellung nicht abgeleitet zu werden. Vielmehr ist es gerade Aufgabe des Umweltinformationsrechtes, mögliche Defizite

⁸²² BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 191, Rn. 34 ff.

⁸²³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015 – OVG 12 B 13.12, juris, Rn. 33.

⁸²⁴ VGH Mannheim, Urteil vom 21.03.2017 – 10 S 413/15 –, juris, Rn. 65.

von Behörden oder Unternehmen mit umweltrelevanter Tätigkeit aufzudecken und damit zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beizutragen. Eine kritische Einstellung wird daher vom Umweltinformationsrecht geradezu vorausgesetzt.“⁸²⁵

Der Ausnahmetatbestand ist nach den allgemeinen Regeln eng auszulegen.⁸²⁶ Daher ist seitens der informationspflichtigen Stelle immer eine genaue Prüfung durchzuführen, ob ein Missbrauch tatsächlich anzunehmen ist. In einem bayerischen Fall zeigte sich bei einer solchen Nachprüfung durch das Verwaltungsgericht, dass letztlich kein Missbrauch festgestellt werden konnte, weil die begehrten Informationen beim Antragsteller doch nicht, zumindest nicht vollständig, vorhanden waren:

„Zwar wird ein Informationsbegehren ... offensichtlich mißbräuchlich..., wenn sich der Ast. die Daten (Umweltinformationen, s. § 2 Absatz II UIG) unschwer und ohne unzumutbaren Aufwand auf andere Weise beschaffen kann. ...Im vorliegenden Verfahren zeigt jedoch ein näherer Vergleich des Fragenkatalogs der Abgeordneten Frau L und der Antwort des Bay. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 18. 12./30. 12. 1992 (LT-Dr 12/9563) mit den vom Kl. angefragten Daten, daß insoweit lediglich in Teilkomplexen Überschneidungen bestehen, hingegen beispielsweise die vom Kl. begehrten Informationen über Sicherheitsbetrachtungen, Brandschutzpläne und Katastrophenschutzpläne der Landtagsdrucksache nicht entnommen werden können....“⁸²⁷

In einem weiteren bayerischen Fall betreffend den Zugang zu Informationen über Staatsforste ging es um die Frage, ob die Besorgnis, dass aufgrund der erlangten Daten Straftaten begangen würden, einen Missbrauch begründen kann:

„Andererseits könnte ein „offensichtlich missbräuchliches“ Auskunftsbegehren auch bereits deshalb bejaht werden, weil die erstrebten Daten nach der Würdigung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auch die Begehung erneuter Straftaten und die Vornahme sonstiger rechtswidriger Handlungen gegen die Beklagte erleichtern und mit erheblicher Wahrscheinlichkeit hierzu verwendet würden. Es handelt sich dabei zwar nicht um den Hauptzweck des Informationsverlangens, jedoch um einen für den Beklagten besonders belastenden Nebenzweck. Für diese Auslegung des Ausnahmetatbestands könnte sprechen, dass es für den Betroffenen, dessen Rechtsgüter durch die Begehung rechtswidriger und teilweise auch strafbarer Handlungen geschädigt werden, unerheblich ist, ob die Verwendung der begehrten Informationen zur Tatbegehung das Hauptziel des Auskunftsverlangens oder nur dessen Nebenzweck darstellt. Der Rechtsgüterschutz, dem der Ausnahmetatbestand insoweit dient, könnte es in beiden Fällen gleichermaßen erfordern, die Informationsherausgabe zu verweigern. Auch stellt die Ablehnung der Informationsherausgabe die einzig effektive Möglichkeit dar, eine künftige Tatbegehung deutlich zu erschweren. Ohne die begehrten Information ist der Kläger z.B. nicht gleichermaßen in der Lage, Aktionen zu planen, mit denen gezielt die Fällung von Buchen einer bestimmten Altersgruppe in rechtswidriger Weise verhindert wird. Für die Annahme einer „offensichtlichen“ Missbräuchlichkeit könnte zudem sprechen, dass sich die Verwendung der begehrten Informationen zur Begehung rechtswidriger und teilweise auch strafbarer Taten gegen die informationspflichtige Stelle selbst richten würde. Die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung des Ablehnungsgrundes nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4/EG könnte gerade dazu dienen, den Schutz vor der Begehung rechtswidriger und strafbarer Handlungen zu gewährleisten...“⁸²⁸

Dem wurde entgegengehalten, dass

„man sich auf den Standpunkt stellen [könne], dass die staatlichen Stellen über ausreichende Möglichkeiten verfügen, um mit ihren herkömmlichen Mitteln gegen solche Taten vorzugehen, und sich das Merkmal des

⁸²⁵ OVG Mainz, Urteil vom 30.01.2014 – 1 A 10999/13 –, juris, Rn. 69.

⁸²⁶ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440; aber: BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 – 7 C 7/14, juris, Rn. 20 ff., dazu unten in diesem Abschnitt; s. auch oben unter 2.8.1.5.

⁸²⁷ VG München, Urteil vom 26.09.1995 – M 16 K 93.4444, NVwZ 1996, 410, 411.

⁸²⁸ BayVGH, Beschluss vom 08.02.2017 – 22 B 14.2304 –, juris, Rn. 64.

*Missbrauchs nach dem Gesetzestext auf den Antrag, also nicht die Verwendung der Umweltinformation bezieht“.*⁸²⁹

§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG verlangt die Offensichtlichkeit des Missbrauchs. Problematisch ist, dass die Motivationslage des Antragstellers angesichts der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs nach § 3 Abs. 1 UIG nicht bekannt sein muss und in vielen Fällen auch nicht bekannt sein wird.⁸³⁰ Gefordert wird, dass der Missbrauch

„einem objektiven Dritten ohne nennenswerten Zweifel ins Auge springen“

muss.⁸³¹ Dabei ist immer auf den Einzelfall abzustellen. So wurde angeführt, dass nicht einmal ein Antrag auf Zugang zu den eigenen Daten eines Unternehmens missbräuchlich sein muss, außer das Unternehmen verfügt bereits darüber.⁸³² Ebenso wenig ist ein und derselbe Antrag, der bei zwei informationspflichtigen Stellen gleichzeitig gestellt wird, in jedem Fall missbräuchlich. Dies ist zwar möglich, aber nicht zwingend, wie das OVG Schleswig bereits 1996 ausgeführt hat:

*„Offensichtlich mißbräuchlich i.S.v. § 7 Abs. 3 UIG wäre ein Antrag nur dann, wenn der Kläger bereits über die entsprechenden Daten verfügte. Dies ist nicht allein deswegen der Fall, weil er einen entsprechenden Antrag bei der Stadt gleichzeitig mit dem hier streitigen gestellt hat. § 7 Abs. 3 UIG verbietet es nicht, einen Antrag auf Übersendung von Informationen gleichzeitig an zwei Behörden zu stellen, wenn diese Informationen bei beiden Behörden vorhanden sind. Eine Ablehnung eines dieser Anträge als rechtsmißbräuchlich kommt nur dann in Betracht, wenn - ggf. aufgrund eines Erfolges des anderen - der Antragsteller über die begehrten Daten bereits vor Entscheidung über diesen Antrag verfügt.“*⁸³³

Das BVerwG hat 2016 in einem Rechtsstreit bzgl. der Einsicht in sicherheitstechnische Unterlagen eines Pharmaunternehmens weitere grundsätzliche Anmerkungen zur Auslegung des Missbrauchstatbestands anhand des rheinland-pfälzischen Landesrechts getroffen. Hintergrund waren Unterschiede zwischen dem vorhergehenden § 8 Abs. 2 Nr. 1 Landesumweltinformationsgesetz⁸³⁴ und dem nachfolgenden § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 des Landestransparenzgesetzes.⁸³⁵ Das Gericht sah hiernach zwar auch eine weite Auslegung des Missbrauchstatbestands als möglich an, hielt diese aber nicht für geboten, und begründet dies unter Verweis auf die verschiedenen Sprachfassungen der UIRL und das den Mitgliedstaaten eingeräumte gesetzgeberische Ermessen:

„20 Es spricht viel dafür, dass eine weite Auslegung des Missbrauchstatbestandes nicht im Widerspruch zur Richtlinie steht. Nach der deutschen Sprachfassung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist; der Begriff "missbräuchlich" ist u.a. durch ein subjektives, auf die Zielsetzung der Antragstellung abhebendes Element gekennzeichnet. Auch die französische Fassung enthält einen entsprechenden Tatbestand ("abusive"). In der englischen Sprachfassung ist demgegenüber nicht von einer missbräuchlichen, sondern von einer unzumutbaren oder unangemessenen Antragstellung die Rede ("unreasonable"); ein subjektives Element enthält dieses Merkmal nicht. Entsprechende Begriffe enthalten die italienische, spanische und niederländische Sprachfassung. Die Umweltinformationsrichtlinie geht auf das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen

⁸²⁹ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁸³⁰ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 50.

⁸³¹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 41.

⁸³² Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 31.

⁸³³ OVG für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 10.07.1996 – 4 L 222/95, juris, Rn. 35.

⁸³⁴ Landesumweltinformationsgesetz (LUIG RP) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.10.2005 (GVBl. 2005, 484).

⁸³⁵ Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27.11.2015, GVBl. 2015, 383.

<AK>, Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251) zurück. Dort werden die unterschiedlichen Begriffe ebenfalls verwendet. Nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Aarhus-Konvention kann ein Informationsantrag u.a. dann abgelehnt werden, wenn der Antrag - nach den verbindlichen englischen und französischen Sprachfassungen (Art. 22) - "manifestly unreasonable" oder "manifestement abusive" ist.

21 Auch wenn hiernach eine weitere Auslegung von der Umweltinformationsrichtlinie gedeckt sein sollte, als sie das Berufungsgericht für den Versagungsgrund alten Rechts zugrunde gelegt hat, wird ein solches Verständnis von der Richtlinie gleichwohl nicht gefordert. ...

22 Zudem geht die Wahlmöglichkeit des nationalen Gesetzgebers nicht allein dahin, den Ablehnungsgrund in seiner Gesamtheit zu übernehmen oder darauf zu verzichten. Vielmehr kann er den Versagungsgrund, selbst wenn Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL gemäß der englischen Sprachfassung weit zu verstehen sein und generell unzumutbare Zugangsbegehren umfassen sollte, auch in einem engen Verständnis als Missbrauchstatbestand normieren und damit im Sinne einer Teilmenge des Merkmals "unangemessen oder unzumutbar" im Sinne von "unreasonable". Außerdem ist der Gesetzgeber frei, den Ausnahmetatbestand so auszugestalten, dass er nicht nur die ausschließliche, sondern - jedenfalls - auch die weit überwiegende Verfolgung sachfremder, also den Zielen der Umweltinformationsrichtlinie zuwiderlaufender Intentionen umfasst. Dass ausschließlich sachfremde Zwecke verfolgt werden, wird sich so gut wie nie belegen lassen. Es liegt deshalb auf der Hand, dass der Richtliniengeber die den Mitgliedstaaten eröffnete Gestaltungsmöglichkeit nicht derart einschränken wollte.⁸³⁶

Die Darlegungslast für die offensichtliche Missbräuchlichkeit liegt bei der informationspflichtigen Stelle, denn die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes müssen von der Stelle nachgewiesen werden, die sich darauf beruft.⁸³⁷ Dies entspricht auch dem Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG.

Auch wenn der Ablehnungsgrund vorliegt, hat noch eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zu erfolgen.⁸³⁸

2.9.1.3.2 Interne Mitteilungen

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist ein Antrag grundsätzlich auch dann abzulehnen, wenn er

„sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 bezieht.“

Schutzgut dieses Ausnahmetatbestands ist der interne Datenaustausch und die Effektivität der Arbeitsabläufe innerhalb einer informationspflichtigen Stelle.⁸³⁹ Erfasst werden nicht nur informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörden), sondern auch entsprechende Personen des Privatrechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.⁸⁴⁰

Der Begriff der internen Mitteilungen ist eng auszulegen. Das OVG Münster hat daher in einer Entscheidung aus 2016, der ein Antrag eines Betreibers von Kernkraftwerken an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Hinblick auf Unterlagen über das Zustandekommen der Änderung des Atomgesetzes im Jahr 2011 zugrunde lag, richtigerweise die Auffassung vertreten, dass keine Fakten, sondern Verwaltungs- und Organisationsabläufe, politische Bewertungen, Abwägungen und Einschätzungen davon erfasst seien:⁸⁴¹

⁸³⁶ BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 – 7 C 7/14, juris, Rn. 20 ff.

⁸³⁷ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 32; Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 41.

⁸³⁸ Dazu s. oben unter 2.8.1.3.

⁸³⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 42.

⁸⁴⁰ So wohl auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 437; insoweit ungenau: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 51.

⁸⁴¹ S. auch: Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

„Interne Mitteilungen in diesem Sinne sind solche Verwaltungsinterna (Unterlagen, Vermerke etc.), die entweder Verwaltungs- oder Organisationsabläufe betreffen oder solche Dokumente, bei denen es nicht um Fakten, sondern um politische Bewertungen, Abwägungen und Einschätzungen - allerdings lediglich bezogen auf die Dauer eines behördlichen Entscheidungsprozesses - geht. [...] Dieses Verständnis der Norm trägt der europarechtlichen Vorgabe einer engen Auslegung der Ausnahmegesetze Rechnung. Auch wird der von der Aarhus-Konvention vorgenommene Zusammenhang mit dem Ablehnungsgrund des "material in the course of completion" (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG: Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten) berücksichtigt: Es geht um den Schutz des internen Diskussionsprozesses bis zur abschließenden Entscheidung. Die Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 UIG bezwecken beide die Aufrechterhaltung eines geschützten Innenkreises der Verwaltung, damit diese störungsfrei und ohne Unterbrechungen ihre Entscheidungen vorbereiten, überdenken und ohne äußeren Rechtfertigungsdruck ändern kann. Damit ergibt sich zwangsläufig eine weitere Überschneidung mit dem Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, der - wie oben dargelegt - einen ähnlichen Schutzzweck, nämlich die Sicherstellung einer effektiven und neutralen Entscheidungsfindung der Behörde verfolgt. Eine trennscharfe Abgrenzung ist insoweit nicht möglich. [...]

Ausgehend davon handelt es sich bei dem Dokument IV.15 nicht um eine schützenswerte interne Mitteilung i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG. Zum einen ist die Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der Bundesausschuss-Sitzungen am 9. Juni 2011 nicht dem Binnenbereich einer informationspflichtigen Behörde - hier etwa dem BMU - zuzurechnen. Zum anderen ist der Entscheidungsprozess, bei dem das Dokument erstellt wurde - die Verabschiedung der 13. AtG-Novelle - bereits beendet, so dass dieser Ablehnungsgrund auch deswegen nicht mehr zum Tragen kommen kann.“⁸⁴²

Weiter werden im Sinne einer engen Auslegung als intern nur Mitteilungen innerhalb einer informationspflichtigen Stelle verstanden, nicht dagegen z. B. Korrespondenzen zwischen unterschiedlichen Behörden.⁸⁴³ Dies hat das BVerwG in der Entscheidung von 2012 zu den Treibhausgas-Emissionsberechnungen klargestellt:

„Der Gesetzeswortlaut ist mit der Verwendung des Plurals („Stellen“) zwar offen für ein weites Verständnis, das die Mitteilungen zwischen mehreren selbstständigen Behörden mit umfasst. Eindeutiges lässt sich dem Wortlaut allerdings nicht entnehmen. Denn mit dem Wort „Stellen“ wird angesichts des nachfolgenden Zusatzes „i. S. des § 2 Absatz I“ jedenfalls auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in § 2 Absatz I UIG mehrere informationspflichtige Stellen aufgeführt und definiert werden. Aus der Entstehungsgeschichte folgt indessen ein enger Anwendungsbereich. Die Begründung des Gesetzentwurfs könnte zwar zunächst für das Gegenteil sprechen, weil der Ablehnungsgrund der Sicherung der Effektivität interner Arbeitsabläufe und des Zusammenwirkens von informationspflichtigen Stellen dienen soll (BT-Dr 15/3406, S. 19). Allerdings wurde ein Vorschlag des Bundesrats, das Gesetz so zu fassen, dass auch Mitteilungen etwa im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zwischen einer Landesbehörde und einem Bundesministerium als interne Mitteilungen geschützt werden, im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung erklärt, dass sonst dieser Ausnahmegrund abweichend vom Wortlaut des Art. 4 I Unterabs. 1 lit. e Umweltinformations-Richtlinie auf externe Mitteilungen zwischen unabhängigen Behörden erweitert würde (BT-Dr 15/3680, S. 8). Folglich sind nach dem Willen des Gesetzgebers interne Mitteilungen i. S. von § 8 Absatz II Nr. 2 UIG ausschließlich solche, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen.“⁸⁴⁴

Streitig ist, ob nur solche Mitteilungen sind als intern zu verstehen sind, die für die jeweilige informationspflichtige Stelle selbst, aber nicht für Dritte bestimmt sind. Vertreten wird, dass, sobald sie nach

⁸⁴² OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016 – 15 A 2024/13, juris, Rn. 98 ff.

⁸⁴³ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁸⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 02.08.2012 – 7 C 7/12, NVwZ 2012, 1619, 1622, Rn. 35.

außen gelangen, sie nicht mehr intern seien.⁸⁴⁵ Streitsig ist, ob bzw. wie weit der Ausnahmetatbestand der internen Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG zeitlich begrenzt ist. Diese Frage ist noch nicht höchststrichterlich geklärt.

Näheres zur zeitlichen Begrenzung des Ausnahmetatbestands der internen Mitteilungen findet sich unten unter 2.9.2.10.

2.9.1.3.3 Fehlende Verfügung über die begehrte Information

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG ist ein Antrag abzulehnen, der

„bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Absatz 3 weitergeleitet werden kann.“

Eine informationspflichtige Stelle kann rein faktisch einen Antrag nicht positiv bescheiden, wenn sie über die Information nicht verfügt, so dass sie, wenn der Antrag aufrechterhalten wird, diesen ablehnen muss. Insofern drückt dieser Ablehnungsgrund nur eine Selbstverständlichkeit aus.⁸⁴⁶

Der Ablehnungsgrund korrespondiert mit § 4 Abs. 3 Satz 1 UIG, wonach eine nicht über die begehrte Information verfügende Stelle den Antrag an eine andere Stelle weiterzuleiten hat, die darüber verfügt. Richtigerweise liegt hierin keine Ablehnung des Antrags, so dass § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG dann nicht einschlägig ist. Eine Ablehnung ist nur dann erforderlich, wenn eine Weiterleitung ausgeschlossen ist.⁸⁴⁷

Die informationspflichtige Stelle kann den Antragsteller nach § 4 Abs. 3 Satz 2 UIG aber auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige, über die Daten verfügende Stellen hinweisen.⁸⁴⁸ § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG erfasst diesen Fall nicht ausdrücklich. Allerdings wird man hier wie im Fall der Weiterleitung auch von einer Ablehnung absehen müssen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Antragsteller den Hinweis als ausreichend akzeptiert.⁸⁴⁹

Auch wenn dies nicht ausdrücklich im Gesetzestext gesagt wird, liegt es auf der Hand, dass die dem Wortlaut nach geltende Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung der Information angesichts des Nicht-Verfügens darüber hier keine Rolle spielen kann.⁸⁵⁰ Insoweit ist § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG teleologisch zu reduzieren.⁸⁵¹

2.9.1.3.4 Zu vervollständigendes Material, nicht abgeschlossene Schriftstücke und nicht aufbereitete Daten

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG ist ein Antrag grundsätzlich auch dann abzulehnen, wenn er

„sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht.“

Schutzgut ist ähnlich wie bei § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der informationspflichtigen öffentlichen oder privaten Stelle und der Effektivität ihrer Handlungen.⁸⁵² Ebenso sollen mögliche Fehldeutungen oder Missverständnisse, die durch unvollständige Daten entstehen

⁸⁴⁵ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 221; s. auch: VG Köln, Urteil vom 22.11.2007 – 13 K 4113/06, ZUR 2008, 215 Rn. 22.

⁸⁴⁶ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 61.

⁸⁴⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 53.

⁸⁴⁸ Dazu oben unter 2.4.1.

⁸⁴⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 63.

⁸⁵⁰ So auch: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 53.

⁸⁵¹ S. auch unten unter 2.9.1.3.5.

⁸⁵² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 54; Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 44; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 64.

können, vermieden werden.⁸⁵³ Das BVerwG hat dazu im Verfahren betreffend einer vom Träger des Flughafens Frankfurt betriebenen Datenbank 2008 ausgeführt:

„Schutzzweck des Art. 4 I 1 lit. d UIRL ist die Effektivität der Verwaltung [...] mit Blick auf den Arbeitsprozess der vorbereitenden Sichtung und Sammlung der für die Entscheidungsfindung relevanten “Daten”.“⁸⁵⁴

Der Ablehnungsgrund wird durch § 5 Abs. 1 Satz 3 2. HS UIG ergänzt:

„in den Fällen des § 8 Absatz 2 Nummer 4 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen.“⁸⁵⁵

Hieraus ergibt sich auch, dass der Ablehnungsgrund nur temporär gilt, d. h. solange, bis das Material vervollständigt, das Schriftstück abgeschlossen oder die Daten aufbereitet sind.⁸⁵⁶ Damit müssen Antragsteller hinnehmen, dass ihnen vorerst die begehrten Informationen nicht übermittelt werden. Hierdurch wird zugleich gewährleistet, dass der Vorgang der Fertigstellung des Materials nicht gestört und unterbrochen wird.⁸⁵⁷

Da es sich um einen Ablehnungsgrund handelt, endet das auf den Antrag folgende Verwaltungsverfahren mit dem auf § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG gestützten, die Herausgabe der begehrten Information verweigenden Bescheid. Dies bedeutet auch, dass der „alte“ Antrag nicht mehr fortbesteht, sondern – ggf. nach entsprechender Mitteilung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 2. HS UIG – ein neuer Antrag mit dem gleichen Inhalt gestellt werden kann.⁸⁵⁸

Der Ausnahmetatbestand nennt drei Varianten – die Vervollständigung von Material, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke sowie noch nicht aufbereitete Daten. Diese sind nicht streng voneinander zu trennen. Vielmehr kann das Material, das mit dem Begriff der Umweltinformationen gleichgesetzt werden kann, als Oberbegriff angesehen werden.⁸⁵⁹

Für die Vervollständigung von Material kommt es darauf an, ob der Arbeitsvorgang innerhalb der informationspflichtigen Stelle beendet ist.⁸⁶⁰ Solange die jeweiligen Umweltinformationen noch ergänzt werden, läuft die Vervollständigung.⁸⁶¹ Dabei kann es nicht allein auf die Sicht der informationspflichtigen Stelle ankommen,⁸⁶² denn dann hätte diese es in der Hand, die Erteilung von Informationen herauszuzögern. Vielmehr muss ein „verobjektivierter Maßstab“ angelegt werden, wobei unter anderem die Frage von Bedeutung ist, ob dem Material ein eigenständiges Gewicht zukommt.⁸⁶³ Dies hat das BVerwG in dem oben zitierten Urteil betreffend eine Datenbank im Hinblick auf den Flughafen Frankfurt thematisiert:

⁸⁵³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 64.

⁸⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, KommJur 2008 Heft 9, 341, 343, Rn. 15.

⁸⁵⁵ S. dazu oben unter 2.5.1.

⁸⁵⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 44; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 64; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 56.

⁸⁵⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 44.

⁸⁵⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 56.

⁸⁵⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 65.

⁸⁶⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 45.

⁸⁶¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 66; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁸⁶² In dieser Richtung aber: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 66.

⁸⁶³ Dazu Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 45; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

*„Nicht abgeschlossen sind dementsprechend Schriftstücke - ob auf Datenträger oder auf Papier-, solange sie **lediglich einen Entwurf darstellen** und noch nicht - z.B. durch Abzeichnung durch den im Rechtsverkehr verantwortlichen Entscheidungsträger oder durch Übersendung an einen Dritten - freigegeben worden sind.*

Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einwendungen und Stellungnahmen in einer Gesamtdatei, bestimmt sich die Abgeschlossenheit danach, ob den in die Datei eingestellten Stellungnahmen ein selbstständiges Gewicht zukommt und insofern von einer Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme ausgegangen werden kann. Die CADEC-Datei ist zwar ein Hilfsmittel der Anhörungsbehörde, mit dem sie die Einwendungen und "Gegenargumente" der Kl. zur Vorbereitung des Anhörungstermins strukturiert. Das ändert jedoch nichts daran, dass den darin eingestellten Stellungnahmen ein eigenständiges Gewicht zukommen kann. Der Umstand, dass es technisch möglich ist, die Gesamtdatei um weitere Stellungnahmen zu ergänzen und fortzuschreiben, gehört - wie der VGH zutreffend angemerkt hat - zum Wesen einer Datenbank; der dateitechnische Komfort erlaubt keine Rückschlüsse auf den Aussagegehalt der in die Datei eingestellten Angaben. Maßgeblich ist vielmehr die Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme. Diese bestimmt sich nach objektiven Kriterien. Wird eine Stellungnahme im Laufe des Verfahrens aktualisiert oder korrigiert, verliert die vorherige Stellungnahme damit nicht die Eigenschaft der Abgeschlossenheit. Ob die Kl. als Verfasserin subjektiv noch inhaltliche Vorbehalte hat und meint, es handele sich um eine nur vorläufige Stellungnahme, die noch ergänzt oder aktualisiert werden soll, ist jedenfalls dann unerheblich, wenn sie mit Einreichung der Stellungnahmen diese zur Verwendung in der CADEC-Datei freigibt..“⁸⁶⁴

Hat die informationspflichtige Stelle einen Gutachtenauftrag erteilt und ist das Gutachten abgeschlossen, ist auch dann eine Vervollständigung nicht erforderlich, wenn die Stelle hinterher nicht mit den Ergebnissen des Gutachtens übereinstimmt:

„Der Umstand, dass die Methoden und Ergebnisse der Messreihen, die die Grundlage für die Gutachten bilden, nicht den Vorstellungen des BMU entsprechen, die sich die Beklagte zu eigen gemacht hat, ändert daran nichts. Das BMU bemängelte in seinem Erlass vom 15. Dezember 2006, dass die Messungen nicht nach den Vorgaben der Anlage XXVI zur StVZO vorgenommen worden seien. Das mag zutreffen, ist indes auch nicht Gegenstand der Untersuchung gewesen, die von der Beklagten in Auftrag gegeben und von der Firma F1 durchgeführt worden ist. ... Bestand das Ziel nach der Leistungsbeschreibung darin, einen Diskussionsbeitrag für die Frage zu geben, ob die in der Anlage XXVI zur StVZO bestimmten Mindestanforderungen für Partikelminderungssysteme in der Nachrüstung zielführend sind, so bezieht sich die Untersuchung der Frage, ob die vorhandenen Partikelminderungssysteme den Anforderungen der Anlage XXVI zur StVZO genügen, auf deren Durchführung das BMU drängte, ersichtlich auf einen anderen Gegenstand. Deshalb hat sich die Klage entgegen der Auffassung der Beklagten auch nicht durch die Veröffentlichung von mit erläuternden Anmerkungen der Beklagten versehenen Messergebnissen auf der Internetseite des beklagten Umweltbundesamtes am 20. November 2007 erledigt. Denn diese Auszüge aus Prüfberichten der Firma F4 betreffen die Frage, ob ein Partikelminderungssystem der Firma Firma F5 den Anforderungen für die Zulassung nach der Anlage XXVI zur StVZO genügt.“⁸⁶⁵

Ob das die Informationen enthaltene Material dazu dient, den Entscheidungsprozess der informationspflichtigen Stelle zu unterstützen, ist irrelevant, denn dieser Prozess wird bereits durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG geschützt.⁸⁶⁶

Einen weiteren Unterfall des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG stellen noch nicht abgeschlossene Schriftstücke dar. Hierunter fallen alle schriftlichen Mitteilungen und Aufzeichnungen, sei es in Papier-, elektronischer

⁸⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, KommJur 2008 Heft 9, 341, 343, Rn. 15.

⁸⁶⁵ VG Dessau, Urteil vom 23.11.2007 - 1 A 156/07, UPR 2007, 117, Rn. 15.

⁸⁶⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 46, Turiaux, UIG, 1995, § 7 Rn. 44.

oder sonstiger Form.⁸⁶⁷ Die Schriftstücke sind noch nicht abgeschlossen, solange sie sich noch im Entwurfsstadium befinden.⁸⁶⁸ Wenn es nicht mehr verändert werden soll, kann es als abgeschlossen gelten.⁸⁶⁹ Befindet sich in einer Akte, zu der ein Antragsteller Zugang begehrt, noch ein „unfertiges“ Schriftstück befindet, heißt dies nicht, dass die informationspflichtige Stelle den Zugang zur gesamten Akte verweigern darf.⁸⁷⁰

Es kommt nicht darauf an, ob die Entwürfe von der informationspflichtigen Stelle selbst oder von anderen, externen Stellen stammen. Dies kann der Fall bei extern vergebenen Gutachten sein, die von einer informationspflichtigen Stelle in Auftrag gegeben wurden.⁸⁷¹

Unklar ist, ob etwa externe Gutachten als eigenständige Schriftstücke anzusehen sind, mit der Folge, dass sie bei Absendung durch den Gutachter als abgeschlossen gelten,⁸⁷² oder ob sie als Teil eines einheitlichen Ganzen zu verstehen sind, das erst abgeschlossen ist, wenn alle Einzelteile wie interne Entwürfe, externe Gutachten, etc. zusammen fertiggestellt sind.⁸⁷³ Entscheidend ist insoweit, ob dem jeweiligen Einzelschriftstück ein eigenständiges Gewicht zukommt.⁸⁷⁴ Wird die Absicht, ein Schriftstück zu vervollständigen, aufgegeben, muss dieses auch als abgeschlossen gelten.⁸⁷⁵ Gleiches gilt für Entwürfe, die nach Abschluss eines Schriftstücks in einem Vorgang verbleiben, denn dann wird der Schutzzweck des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG –die Effektivität des Handelns der informationspflichtigen Stelle – nicht mehr gefährdet.⁸⁷⁶

Als letzten Unterfall führt § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG nicht aufbereitete Daten auf. Daten sind grundsätzlich dann als nicht aufbereitet anzusehen, wenn sie inhaltlich unvollständig sind.⁸⁷⁷ Die Daten wurden dann noch nicht abschließend auf dem jeweiligen Informationsträger bearbeitet.⁸⁷⁸ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Informationsanspruch grundsätzlich auch im Hinblick auf Rohdaten besteht, er gilt nicht erst für Daten nach erfolgter Aufbereitung.⁸⁷⁹ Insoweit ergibt sich ein gewisser Widerspruch zu dem Ausnahmetatbestand der noch nicht aufbereiteten Daten, der dadurch gemindert wird, dass es sich um einen zeitlich befristeten Ablehnungsgrund handelt („noch nicht“).⁸⁸⁰ Da die Effektivität des behördlichen Handelns, damit auch der Vorgang der Aufbereitung der Daten, geschützt werden soll, endet die Anwendbarkeit des Ablehnungsgrundes mit dem Abschluss der Aufbereitung. Danach unterliegen aber auch die Rohdaten und die Informationen zum Bewertungsverfahren dem Informationsanspruch.⁸⁸¹

⁸⁶⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 68; BVerwG, Urteil vom. 21.02.2008 - 4 C 13/07, KommJur 2008 Heft 9, 341, 343, Rn. 15.

⁸⁶⁸ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 47.

⁸⁶⁹ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁸⁷⁰ Jaus, Öffentliche Belange als Schranken von Informationszugangsansprüchen, 2016, S. 68 f.

⁸⁷¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 69.

⁸⁷² So: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 47.

⁸⁷³ So: Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 27.

⁸⁷⁴ So: BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07, KommJur 2008 Heft 9, 341, 343, Rn. 15 (s. oben bei Fn. 864).

⁸⁷⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 69.

⁸⁷⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 47.

⁸⁷⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 55.

⁸⁷⁸ Fluck/Theuer, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 7 UIG (alt) Rn. 156.

⁸⁷⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 56.

⁸⁸⁰ Vgl. Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 47.

⁸⁸¹ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 28.

Auch wenn der Ablehnungsgrund vorliegt, hat noch eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zu erfolgen.⁸⁸²

2.9.1.3.5 Unbestimmte Anträge

Gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG ist ein Antrag grundsätzlich abzulehnen, wenn

„zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Absatz 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird...“

Unbestimmt ist ein Antrag, wenn der Antragsteller, die betreffende informationspflichtige Stelle oder der Zweck des Antrags nicht erkennbar sind.⁸⁸³ Die Anforderungen an die nötige Bestimmtheit müssen allerdings so niedrig wie möglich gehalten werden, denn der Antragsteller kennt ja den Inhalt der begehrten Information noch nicht.⁸⁸⁴

Allein die Tatsache, dass eine erhebliche Menge an Informationen begehrt wird, macht den Antrag nicht unbestimmt. Das UIG kennt insofern keine Quantitätsschwelle.⁸⁸⁵ Das OVG Münster hat dies für einen Antrag auf Zugang zu allen Umweltinformationen in den jeweiligen Akten deutlich gemacht:

„Wird die Einsicht in bislang unbekannte Unterlagen begehrt, kann, wenn ein gesetzlich vorgesehener Informationszugangsanspruch nicht vollständig leer laufen soll, von dem Antragsteller nicht stets verlangt werden, dass er die Unterlagen, auf die sich sein Informationszugangsbegehren bezieht, im Einzelnen genau bezeichnet. Eine solche Bezeichnung ist ihm regelmäßig ohne nähere Kenntnis des Akteninhalts nicht möglich. In derartigen Fallgestaltungen reicht es für die Bestimmtheit eines Informationsantrags in der Regel aus, wenn der Antragsteller sein Zugangsbegehren im Rahmen des ihm Möglichen umschreibt. ...

Vor diesem Hintergrund ist ein Antrag mit dem Inhalt, Zugang zu allen Umweltinformationen in näher bezeichneten Verwaltungsvorgängen zu erhalten, grundsätzlich hinreichend bestimmt.“⁸⁸⁶

Ggf. kann aber, wenn der Antrag auf Zugang zu einer großen Datenmenge den Zweck verfolgt, die Arbeit der informationspflichtigen Stelle zu behindern, ein Missbrauch nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG vorliegen.⁸⁸⁷

Als zweites Tatbestandsmerkmal für die Ablehnung verlangt § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG, dass innerhalb einer angemessenen Frist keine Präzisierung durch den Antragsteller erfolgt. Für die Bemessung der Frist kommt es auf die Besonderheiten des Einzelfalls an, vor allem von der Art und vom Umfang der beantragten Informationen.⁸⁸⁸ Nicht ausdrücklich gefordert wird, dass die Frist dem Antragsteller bekanntgegeben wird. Dies ist aber im Sinne der Rechtsklarheit empfehlenswert.⁸⁸⁹ Dem Antragsteller steht es frei, nach Ablehnung eines Antrags jederzeit einen neuen Antrag zu stellen.⁸⁹⁰

Bei einem unbestimmten Antrag kann eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe, die nach dem Gesetzeswortlaut zu erfolgen hat, sachlogisch zu keinem anderen Ergebnis als zu

⁸⁸² Dazu s. oben unter 2.8.1.3.

⁸⁸³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 49.

⁸⁸⁴ Vgl. Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 156.

⁸⁸⁵ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 228; Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 156.

⁸⁸⁶ OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2019 – 15 A 769/18 –, juris, Rn. 11, 13.

⁸⁸⁷ Dazu oben unter 2.9.1.3.1.

⁸⁸⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 73.

⁸⁸⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 50.

⁸⁹⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 50.

der Ablehnung führen.⁸⁹¹ Daher ist § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG insofern teleologisch zu reduzieren, als die Abwägungsklausel keine Anwendung findet.

2.9.2 Rechtsfragen

2.9.2.1 Beurteilungsspielraum bei der Prognose bzgl. nachteiliger Auswirkungen?

Bislang nicht eindeutig geklärt ist die Frage, ob die informationspflichtige Stelle bei der Prognose hinsichtlich der nach § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG zu prüfenden nachteiligen Auswirkungen auf die dort genannten Schutzgüter einen Beurteilungsspielraum hat, oder ob eine vollständige gerichtliche Kontrolle gegeben ist.

Eindeutig ist, dass die Prognose auf Tatsachen gründen muss, die die Vermutung nachteiliger Auswirkungen rechtfertigen. Fernliegende Möglichkeiten in dieser Richtung reichen dafür nicht aus:

„Es müssen also Tatsachen vorgetragen werden oder zweifelsfrei gegeben sein, die eine über bloß latent vorhandene und in der Natur der Sache liegende Umstände deutlich stärkere Gefährdungslage erkennbar werden lassen. Nicht ausreichend sind mithin nur nicht auszuschließende, eher fernliegende Möglichkeiten, dass bei Bekanntgabe der begehrten Informationen nachteilige Effekte auftreten könnten.“⁸⁹²

Die Vermutungswirkung im Hinblick auf das Vorliegen nachteiliger Auswirkungen muss zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch bestehen:

„Diese [hier: die Staatsanwaltschaft] hat sich im Falle eines Verwaltungsstreitverfahrens, in dem eine auf die Vermutungswirkung gestützte Verweigerung des Informationszugangs angegriffen wird, zu vergewissern, dass die Vermutungswirkung im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch greift. Das gilt insbesondere, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass die Vermutungswirkung entfallen sein könnte, wie etwa durch die Gewährung von umfassender Akteneinsicht für Verteidiger und Betroffene im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Aktuelle von früheren abweichende Einschätzungen der Strafverfolgungsbehörde zu nachteiligen Auswirkungen einer Bekanntgabe der Informationen sind in ein laufendes Verwaltungsstreitverfahren über den Informationszugang unverzüglich einzuführen.“⁸⁹³

Grundsätzlich ist auch angesichts des Regel-Ausnahmeverhältnisses und der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmetatbestände von einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit auszugehen.⁸⁹⁴ Ein Beurteilungsspielraum kann nur ausnahmsweise angenommen werden.⁸⁹⁵ Nach der Rechtsprechung des BVerwG schränkt

„allein der Umstand, dass ein Tatbestandsmerkmal eine prognostische Bewertung voraussetzt, ... die gerichtliche Kontrolle nicht ein... Der Hinweis auf eine Überprüfung anhand von Kategorien wie Plausibilität und Nachvollziehbarkeit bezeichnet zunächst nur allgemeine Grenzen menschlicher Erkenntnismöglichkeiten bei zukunftsgerichteten Entscheidungen.“⁸⁹⁶

Auch das VG Arnsberg hat bzgl der Prognoseentscheidung eine vollständige gerichtliche Überprüfbarkeit angenommen:

⁸⁹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 75.

⁸⁹² VGH Kassel, Urteil vom 21.03.2012 - 6 A 1150/10, BeckRS 2012, 49879.

⁸⁹³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.03.2019 – OVG 12 B 13.18 –, juris, Rn. 48.

⁸⁹⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 13; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386; näher dazu oben unter 2.8.1.5.

⁸⁹⁵ Vgl. auch Leiding, Informationsinteresse der Öffentlichkeit versus staatliches Geheimhaltungsinteresse im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und vor Gericht, NVwZ 2019, 270, 275.

⁸⁹⁶ BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 – 7 C 7/14 –, juris, Rn. 26.

„Ob die Bekanntgabe von Informationen nachteilige Auswirkungen hätte, ist - trotz des prognostischen Elements - vom Gericht voll überprüfbar.“⁸⁹⁷

Ebenso geht der VGH Kassel grundsätzlich von einer vollständigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit aus:

„Das Gericht ist zwar der Ansicht, dass der jeweiligen Ermittlungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum oder eine Einschätzungsprärogative bezogen auf die Bedeutung und die Auswirkungen der Bekanntgabe der angeforderten Informationen einzuräumen ist, da die konkrete Sachlage im dortigen (vom Verfahrensstand nach dem Informationsfreiheitsgesetz aus gesehen sekundären) Verfahren nicht Gegenstand des streitbefangenen Anspruchs auf Informationszugang ist und damit auch nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen wird. Allerdings handelt es sich bei dem Tatbestandsmerkmal der Gefährdung des Ermittlungsverfahrens durch den Zugang zu den Informationen nicht um einen Bewertungs- oder Beurteilungsspielraum der um Informationszugang angegangenen Behörde, der der gerichtlichen Kontrolle entzogen sein könnte, sondern um ein vollständig gerichtlich überprüfbares Tatbestandsmerkmal, das der freien Beweiswürdigung des Gerichts unterliegt (§ 108 Abs. 1 VwGO).“⁸⁹⁸

Dagegen hat das BVerwG in einer Entscheidung zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG der nach diesem Gesetz informationspflichtigen Stelle einen eigenen Beurteilungsspielraum eingeräumt:

„Ebenso wie § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG [...] eröffnet § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG den informationspflichtigen Stellen einen Beurteilungsspielraum bei der Beantwortung der Frage, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind. Dieser Beurteilungsspielraum ist verfassungsrechtlich zulässig; er lässt sich - wie es Art. 19 Abs. 4 GG gebietet [...] - aus der gesetzlichen Vorschrift hinreichend deutlich ermitteln und beruht auf einem hinreichend gewichtigen Sachgrund. ...“

Das Grundgesetz räumt der Bundesregierung einen grundsätzlich weit bemessenen Spielraum eigener Gestaltung im Bereich des Auswärtigen ein, innerhalb dessen die Bundesregierung die Ziele und die zu ihrer Erreichung verfolgte Strategie bestimmt. Welche Ziele mit welcher Strategie verfolgt werden, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle. Gleiches gilt für die Frage, wann und unter welchen Umständen ein Nachteil für diese Ziele und Strategien eintritt [...].“⁸⁹⁹

Letzterer Auffassung ist zuzustimmen, denn eine Prognoseentscheidung birgt regelmäßig die Notwendigkeit einer eigenständigen, mit Unsicherheit behafteten Beurteilung durch die jeweilige informationspflichtige Stelle.⁹⁰⁰

2.9.2.2 Begriff der nachteiligen Auswirkungen

Im Hinblick auf den Begriff der nachteiligen Auswirkungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG besteht Uneinigkeit darüber, ob insoweit eine „erhebliche Gefährdung“ der dort genannten Schutzgüter gegeben sein muss. So hat das BVerwG in der im vorherigen Abschnitt zitierten Entscheidung zu § 3 Nr. 1a IFG keine erhebliche Beeinträchtigung gefordert, sondern herausgestellt:

„Nachteil ist, was den außenpolitischen Zielen und der zu ihrer Erreichung verfolgten außenpolitischen Strategie abträglich ist.“⁹⁰¹

⁸⁹⁷ VG Arnsberg, Urteil vom 27.01.2011 - 7 K 753/10, BeckRS 2011, 46748.

⁸⁹⁸ VGH Kassel, Urteil vom 21.03.2012 - 6 A 1150/10, BeckRS 2012, 49879; so auch: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 135.

⁸⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321, Rn. 13 und 20; so auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 78; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 22.

⁹⁰⁰ Vgl. auch Leidinger, Informationsinteresse der Öffentlichkeit versus staatliches Geheimhaltungsinteresse im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und vor Gericht, NVwZ 2019, 270, 275

⁹⁰¹ BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321, 322, Rn. 15.

Hieraus wurde gefolgert,

„dass die betroffenen Schutzgüter in irgendeiner Weise **ungünstig beeinflusst** werden müssen.“⁹⁰²

Auch das VG Mainz forderte für die Annahme nachteiliger Auswirkungen nicht das Vorliegen einer „erheblichen Gefahr“:

„Hierbei ist zum einen zu berücksichtigen, dass bei der Gefahr besonders großer Schäden an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts geringere Anforderungen gestellt werden können und daher die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Annahme einer konkreten Gefahr ausreicht [...]. Zum anderen **verlangt § 8 I Satz 1 Nr. 1 LUIG gerade nicht das Vorliegen einer „gegenwärtigen erheblichen Gefahr“** was voraussetzen würde, dass die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder dass die Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit [...].“⁹⁰³

Andererseits werden dagegen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG verlangt. Dies lässt sich der nachgehenden Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz entnehmen:

„29 aa) § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG fordert in der durch europarechtliche Bestimmungen gebotenen engen Auslegung eine **ernsthafte, konkrete Gefährdung** der in der Vorschrift geschützten [...]

30 Bereits die Entstehungsgeschichte des Landesumweltinformationsgesetzes macht deutlich, dass ein möglichst umfassender Zugang zu Umweltinformationen der Verbesserung des Umweltschutzes dienen sollte. ... Zur Verwirklichung des Ziels der zugrunde liegenden Richtlinie, Transparenz im Verhältnis Behörde – Bürger zu schaffen (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/7138) sah das Umweltinformationsgesetz von 1994 in § 4 Abs. 1 UIG a.F. für jedermann einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts nach § 2 Nr. 2 UIG a.F. vorhanden sind, vor. § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG a.F. schloss den Anspruch aus, soweit das Bekanntwerden der Informationen (u.a.) eine **erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit** verursachen konnte. Die Vorschrift ging damit nur scheinbar über den Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 90/313/EWG hinaus; denn anders als im deutschen Polizei- und Ordnungsrecht, wo bereits jeder Verstoß gegen eine Rechtsnorm die „öffentliche Sicherheit“ berührt, verlangt das EG-Recht eine **schwere tatsächliche Gefährdung der Grundinteressen der Gesellschaft** [...]. Die Vorgängervorschriften des heutigen Landesumweltinformationsgesetzes maßen nach alledem der Unterrichtung der Öffentlichkeit unter dem Gesichtspunkt angestrebter größerer Verwaltungstransparenz hohe Bedeutung bei und sahen eine verbesserte Umweltinformation als Element zum Schutz von Menschen und Umwelt durch bessere Anwendung von Vorschriften, Entwicklung erforderlicher Umweltschutzmaßnahmen und deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit an [...]. 31 Das in Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (ABl. L Nr. 41, S. 26) erlassene Landesumweltinformationsgesetz vom 19. Oktober 2005 und das – bis auf die unterschiedlichen informationspflichtigen Stellen – weitgehend deckungsgleiche Umweltinformationsgesetz des Bundes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704; - UIG -) gehen nunmehr diesen Weg weiter. **Dass [...] nunmehr die Bekanntgabe der Informationen nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG zu verweigern ist, wenn diese nachteiligen Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit hätte, während § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG a.F. eine erhebliche Gefahr forderte, hat lediglich redaktionelle Gründe**, wie sich dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 12/3407) entnehmen lässt. Die aus Art. 10 EGV folgende Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung des LUIG und des UIG des Bundes lässt im Übrigen eine Ausdehnung des Ausschlussgrundes auf Auswirkungen auf Schutzgüter unterhalb der Schwelle der erhebli-

⁹⁰² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 5.

⁹⁰³ VG Mainz, Urteil vom 24.04.2007 - 3 K 618/06.MZ, 3 K 618/06, BeckRS 2007, 23952.

chen Gefährdung nicht zu. Zum einen verbietet sich dies mit Blick auf das in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie ausdrücklich ausgesprochene Gebot, die Ablehnungsgründe eng auszulegen; zum anderen versteht das EG-Recht, wie bereits angesprochen, unter negativen Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit immer eine schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft. Dem entspricht im deutschen Recht der Begriff „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ [...].“⁹⁰⁴

Letztlich wird im Sinne der gebotenen engen Auslegung der Ablehnungsgründe⁹⁰⁵ eine gewisse Erheblichkeit der nachteiligen Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG verlangt werden müssen, wobei keine abstrakte, sondern nur eine auf den jeweiligen Einzelfall bezogene, individuelle und konkrete Einschätzung erforderlich ist.⁹⁰⁶

2.9.2.3 Zugang zu Informationen aus Vertragsverletzungsverfahren

Kritisiert wurde, dass der Zugang zu Informationen über Vertragsverletzungsverfahren, die noch nicht beim EuGH anhängig waren, unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand des Schutzes internationaler Beziehungen abgelehnt wurde.⁹⁰⁷ Für die Frage des Zugangs zu Dokumenten über Vertragsverletzungsverfahren (hier das Aufforderungsschreiben der EU-Kommission) kommt es wesentlich darauf an, ob auch die Beziehungen Deutschlands zur Europäischen Union davon umfasst sind.

Das BVerwG hatte in dem oben zitierten Urteil unter den internationalen Beziehungen nicht nur solche zwischen Staaten, sondern auch zu völkerrechtlichen Organisationen verstanden.⁹⁰⁸ Dabei ging es um die Klage eines Umweltverbands, der Zugang zu einer Stellungnahme der Kommission im Hinblick auf die Festlegung von Flugrouten für den geplanten Flughafen Berlin-Brandenburg begehrte.

Auch das vorhergehende OVG Berlin-Brandenburg hatte in den Begriff der internationalen Beziehungen" i. S. d. § 8 Abs. 1 S 1 Nr. 1 UIG

„die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu zwischenstaatlichen bzw. überstaatlichen Organisationen wie der Europäischen Union“

eingeschlossen.⁹⁰⁹ Dort wurde der Begriff der internationalen Beziehungen ebenfalls weit ausgelegt:

„32 a) ... umfasst der Begriff „internationale Beziehungen“ nach seinem Wortsinn ... auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union. Die Beklagte weist zutreffend darauf hin, dass bereits die vom Kläger vorgelegte Definition des Begriffs „international“ im „Duden“ (www.duden.de/rechtschreibung/international) neben der Bedeutung „zwischen mehreren Staaten bestehend; zwischenstaatlich“ auch die Bedeutung „über den Rahmen eines Staates hinausgehend, nicht national begrenzt, überstaatlich, weltweit“ vorsieht. Selbst wenn die Europäische Union als solche treffender mit dem Begriff „supranationale Organisation“ bezeichnet wäre als mit dem Begriff „internationale“ Organisation [...], erlaubt dies nicht die Annahme, die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union seien vom Begriff der „internationalen Beziehungen“ i. S. d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG nicht erfasst. Der Begriff stimmt mit dem entsprechenden Begriff „internationale Beziehungen“ bzw. „international relations“ in Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b UIRL überein. ... Wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt

⁹⁰⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20.02.2008 – 1 A 10886/07, juris, Rn. 29 ff.; vgl. auch: Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7, Rn. 6, 11.

⁹⁰⁵ Dazu oben unter 2.8.1.5.

⁹⁰⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 22.

⁹⁰⁷ Insbesondere von: Wegener, Licht und Schatten in der (Umwelt-)Informationsfreiheit, ZUR 2016, 153, 155; s. auch: Leipert, Kein Recht auf Informationszugang zu Aufforderungsschreiben, ZUR 2017, 25; s. auch die kurze Übersicht des Streitstands bei: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 25-25a.

⁹⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 29.06.2016 – 7 C 32/15, juris, Rn. 9 ff.; dazu oben unter 2.9.1.2.1.12.9.1.2.1.1.

⁹⁰⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.09.2015 – OVG 12 B 11.14, juris, Leitsatz 1.

hat, ist ... davon auszugehen, dass die Vertragsparteien des Aarhus-Übereinkommens den Begriff in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, dem „international law“ [...], verstanden wissen wollten [...] und er daher auch die Beziehungen zu „supranationalen“ Völkerrechtssubjekten wie der Europäischen Union erfasst. Dieses Begriffsverständnis steht auch in Einklang mit der Verwendung des Begriffs „Internationale Beziehungen“ in der Politikwissenschaft, um deren Teildisziplin es sich hierbei handelt [...] und deren Forschungsgegenstand etwa auch die Beziehungen zur Europäischen Union sind (vgl. etwa den Studiengang Internationale Beziehungen der Universität Potsdam, www.uni-potsdam.de).

34 b) Auch die **Genese des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG** erlaubt nicht, den Anwendungsbereich der Norm auf die Beziehungen zwischen einzelnen Staaten zu beschränken. Dem Verwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in seiner ursprünglichen Fassung vom 8. Juli 1994 (BGBl. I S. 1490) bereits nicht erkennen lässt, dass der Ablehnungsgrund auf die Beziehungen der Bundesrepublik zu einzelnen Staaten begrenzt sein sollte (BT-Drucks. 12/7138 S. 13). ...

35 c) Vor diesem Hintergrund streitet auch die **systematische Auslegung des Gesetzes** dafür, den identischen Begriffen in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG und § 3 Nr. 1 Buchstabe a IFG den gleichen Inhalt beizumessen.

36 d) Nicht zuletzt gebieten **Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG**, unter den Begriff der internationalen Beziehungen auch diejenigen zu zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen wie der Europäischen Union und ihren Organen zu fassen [...]. Es ist nichts dafür ersichtlich, weshalb diese Beziehungen als weniger schutzwürdig zu bewerten sein sollten als die Beziehungen der Bundesrepublik zu fremden Staaten. Ausmaß und Intensität der Verflechtungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, die der Kläger bereits als „innenpolitisch“ bezeichnet [...], rechtfertigen die Annahme einer geringeren Schutzbedürftigkeit dieser Beziehungen nicht.“⁹¹⁰

Zusammenfassend⁹¹¹ stützen das OVG Berlin-Brandenburg und das BVerwG demnach ihre weite Auslegung des Begriffs der internationalen Beziehungen auf den Wortlaut, der nicht nur völkerrechtliche, sondern auch supranationale Organisationen wie die Europäische Union einbeziehe. Weiter wird auf die Gesetzgebungsgeschichte und Systematik des UIG Bezug genommen. Da die EU ein Objekt des Völkerrechts sei, seien auch die Beziehungen Deutschlands hierzu als internationale Beziehungen anzusehen. Dass in den Gesetzgebungsmaterialien nur von fremden Staaten die Rede sei, stehe dem nicht entgegen, denn § 3 Nr. 1a IFG erfasse ausdrücklich die Beziehungen zu

„zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen“.

Weiter wird auf die Verwendung des Begriffs der internationalen Beziehungen in der EU-Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001⁹¹² eingegangen. Art. 4 Abs. 1a Spiegelstrich 3 dieser Verordnung lautet:

„Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde: (...) die internationalen Beziehungen“

Das EuG hatte allerdings ausgeführt, dass die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nicht hierunter fällt:

⁹¹⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.09.2015 – OVG 12 B 11.14, juris, Rn. 32 ff.

⁹¹¹ Die Darstellung folgt im Wesentlichen der Anmerkung von *Leipert* zum Urteil des BVerwG vom 29.06.2016: *Leipert*, Kein Recht auf Informationszugang zu Aufforderungsschreiben, ZUR 2017, 25.

⁹¹² Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30.05.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. EG L 145/43 vom 31.05.2001.

„62 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der **Begriff der „internationalen Beziehungen“** in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ein **Begriff des Unionsrechts ist und folglich nicht davon abhängen kann, welchen Inhalt er nach den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hat.** ...

63 Sodann ist mit der Kommission darauf hinzuweisen, dass die **Gründungsverträge der Union im Unterschied zu gewöhnlichen internationalen Verträgen eine über eigene Organe verfügende neue Rechtsordnung geschaffen haben**, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind [...]. **Damit die Ziele der Union in den von dieser erfassten Bereichen erreicht werden, fallen die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Union unter die Verfassung, die durch die Verträge festgelegt worden ist.**

64 Das gilt insbesondere für die **Kommunikation zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens**, das eingeleitet wurde, um sicherzustellen, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus den Verträgen erfüllt.

65 Schließlich ist zu beachten, dass die Auffassung der Bundesrepublik Deutschland, die Kommunikation zwischen ihr und den Organen der Union falle unter den Begriff der „internationalen Beziehungen“ in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, zur **Folge hätte, dass zugelassen würde, dass ein Großteil der in den Tätigkeitsbereichen der Union verwendeten Dokumente dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe entzogen wäre.** ...

66 Die Kommission hat daher zu Recht festgestellt, dass der von der Bundesrepublik Deutschland angeführte Grund des Schutzes der internationalen Beziehungen gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 **prima facie nicht stichhaltig sei.**⁹¹³

Das BVerwG ist dem nicht gefolgt, sondern fasste die Beziehungen zur Europäischen Union unter den Begriff der internationalen Beziehungen. Es gehe darum, laufende Untersuchungs- und Inspektionstätigkeiten, wie sie in Vertragsverletzungsverfahren anfallen würden, zu schützen. Hierfür spricht, dass die EU letztlich ein Subjekt des Völkerrechts ist.⁹¹⁴

Zum näheren Verständnis des Falls ist ein Blick auf den Hintergrund des Verfahrens geboten. Gegenstand des Verfahrens vor dem BVerwG war ein im Besitz deutscher Behörden befindliches Dokument der EU. Art. 5 S. 1 der EU-TransparenzVO 1049/2001 sieht in einem solchen Fall ein Konsultationsverfahren vor:

„Dokumente in den Mitgliedstaaten

Geht einem Mitgliedstaat ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zu, das von einem Organ stammt, so konsultiert der Mitgliedstaat - es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf - das betreffende Organ, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt.“

Hier hatte die Bundesrepublik die EU-Kommission konsultiert, worauf diese der Herausgabe des Dokuments nicht zustimmte. Dies wiederum bot den Anlass, sich auf den Schutz der internationalen Beziehungen nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG zu berufen, wie auch das BVerwG klarstellte:

„Gebietet das Unionsrecht, den Zugang zu einem Aufforderungsschreiben während eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens im Regelfall zu verweigern, um den Zweck dieses Verfahrens nicht zu beeinträchtigen, muss sich die Interpretation des nationalen Rechts an diesen Vorgaben orientieren. Dies gilt

⁹¹³ EuG, Urteil vom 14.02.2012, T-59/09, Celex-Nr. 62009TJ0059, Rn. 62 ff.

⁹¹⁴ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 438.

umso mehr, als auch Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 das nationale Recht und das Unionsrecht miteinander verknüpft. Geht einem Mitgliedstaat ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zu, das von einem Organ der Union stammt, so ist grundsätzlich das in der Vorschrift vorgesehene Konsultationsverfahren zwischen dem Mitgliedstaat und der Union durchzuführen, um eine Entscheidung zu ermöglichen, die die Verwirklichung der Ziele der Verordnung nicht beeinträchtigt. Im Bereich des Umweltinformationsgesetzes kann eine derartige Beeinträchtigung nur durch eine mit dem Unionsrecht harmonisierte Auslegung des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG vermieden werden, da das Umweltinformationsgesetz, die Richtlinie 2003/4/EG und die Aarhus-Konvention den in Art. 4 Abs. 2 Spiegelstrich 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausschlussgrund des Schutzes von Untersuchungstätigkeiten nicht kennen. Dieses Verständnis steht angesichts der unionsrechtlichen Prägung des Begriffs der internationalen Beziehungen mit dem Gebot der engen Auslegung der Ausnahmegründe (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 und 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG) im Einklang, welches eine an der Systematik des Unionsrechts orientierte Auslegung nicht hindert. ...

Das dargestellte Verständnis des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG entspricht schließlich auch dem Sinn der Vorschrift, deren Schutzziele die Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie das Vertrauensverhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten [...]. Dieses Vertrauensverhältnis würde gestört, wenn Informationen entgegen dem ausdrücklichen Willen der Europäischen Kommission oder eines anderen Organs der Union weitergegeben wären. Die Berücksichtigung der Haltung des betroffenen Organs der Union führt auch nicht zu dem von der Revision befürchteten faktischen "Vetorecht", da die von § 8 Abs. 1 Satz 1 a.E. UIG vorgeschriebene Abwägung mit dem Bekanntmachungsinteresse Raum für die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls lässt.“

EuGH und EuG stützten dagegen die Zulässigkeit der Verweigerung der Herausgabe von Dokumenten über Vertragsverletzungsverfahren nicht auf den Schutz internationaler Beziehungen, sondern auf den Schutz einer des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 3. Spiegelstrich der VO (EG) Nr. 1049/2001 und des Schutzes von Gerichtsverfahren gemäß Art. 4 Abs. 2 2. Spiegelstrich dieser Verordnung.⁹¹⁵

Damit haben das BVerwG und vorhergehend das OVG Berlin-Brandenburg den Ausnahmetatbestand der internationalen Beziehungen genutzt, um Belastungen im Verhältnis zwischen der Kommission und der Bundesrepublik aus dem Wege zu gehen. Nach dem in der Transparenz-Verordnung vorgesehenen Verfahren hat die informationspflichtige Stelle das Einverständnis des betroffenen EU-Organs zur Herausgabe der Dokumente einzuholen. Dieses wurde jedoch nicht erteilt. In dem Fall war ein Gerichtsverfahren vor dem EuGH noch nicht anhängig, und ein Ausnahmetatbestand des Schutzes von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten ist im UIG nicht vorhanden.⁹¹⁶ Die vom OVG Berlin-Brandenburg und vom BVerwG vertretene Begriffsauslegung führt daher im Ergebnis zu einem Einklang mit den Auffassungen anderer Institutionen wie Kommission, EuGH und EuG, aber nicht in der Begründung.⁹¹⁷

Wegener kritisiert dies mit folgenden Gründen:

⁹¹⁵ EuGH, Urteil vom 21.09.2010 – C-514, 528 und 532/07 P, Rn. 68-102; s. auch: EuGH, Urteil vom 14.11.2013 – C-514 und 605/11 P, Rn. 54 ff.; EuG, Urteil vom 09.09.2011 – T-29/08; EuG, Urteil vom 11.12.2001 – T-191/99, Slg. 2001 II-3677, Rn. 65 ff., sowie EuG, Urteil vom 02.09.2014, T-538/13, Verein Natura Havel und Hans-Peter Vierhaus.

⁹¹⁶ So: Wegener, Licht und Schatten in der (Umwelt-)Informationsfreiheit, ZUR 2016, 153, 155; zu fragen wäre allerdings, warum Art. 4 der Transparenz-Verordnung eine Berufung auf den Ablehnungsgrund des Schutzes des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten überhaupt vorsieht, zumal dieser in der Aarhus-Konvention nicht vorgegeben ist.

⁹¹⁷ Letztlich die Auslegung des BVerwG unterstützend: Keller, Informationszugang zu Unterlagen aus einem Vertragsverletzungsverfahren, jurisPR-BVerwG 23/2016, Anm. 1; Leipert, Kein Recht auf Informationszugang zu Aufforderungsschreiben, ZUR 2017, 25, 28; kritisch insoweit: Richter, Anmerkung zum BVerwG, Urteil vom 29.06.2016 – 7 C 32/15, NVwZ 2016, 1566, 1570 f.

„Weil im konkret zu entscheidenden Fall ein Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof noch nicht anhängig war und ein Ausnahmetatbestand der Untersuchungstätigkeit im UIG und in der UIRL nicht vorhanden ist, hatte die Bundesregierung die Verweigerung des Informationszugangs auf § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG gestützt. Die Regelung schütze mit dem Tatbestandsmerkmal „internationale Beziehungen“ auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union. Über diese Interpretation kann man mit guten Gründen geteilter Meinung sein. **Wortlaut und Teleologie der Umweltinformationsrichtlinie sprechen sicher eher für eine engere Auslegung, die den Ausnahmetatbestand auf tatsächlich „zwischenstaatliche“ Beziehungen beschränkte.** Mit dem Kläger wird man argumentieren können, dass die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union mittlerweile eher einen innerstaatlichen Charakter gewonnen haben, der vergleichbare Schutz- und Geheimhaltungsnotwendigkeiten, wie sie in echten internationalen Beziehungen bestehen mögen, nicht erkennen lässt.

Das gilt umso mehr, als auch in der Sache ein **Geheimhaltungsbedürfnis für die Mahnschreiben der Kommission in Vertragsverletzungsverfahren nicht anzuerkennen** ist. Schon die Praxis der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten spricht gegen eine solche Anerkennung. Regelmäßig kursieren die entsprechenden Mahnschreiben in einer breiten Halböffentlichkeit. Ihr Inhalt ist ebenso regelmäßig Gegenstand offizieller Stellungnahmen informationell privilegierter Verbände und Einzelpersonen... Dass die Bundesregierung im Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht auf diesen Einwand mit dem Hinweis auf ihre praktisch vergeblichen Geheimhaltungsbemühungen verwies, vermag, anders als das Oberverwaltungsgericht meint, angesichts der eklatant abweichenden tatsächlichen Situation nicht verfangen.

Aber auch **rechtlich überzeugt die Argumentation der Behörden und der Gerichte hinsichtlich der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Mahnschreiben nicht...** Die hierfür angeführten Gründe der „Natur“ und des „Ablaufs“ des einer Vertragsverletzungsklage vorangehenden Verfahrens... überzeugen nicht. Die vertrauliche „Natur“ des Vorverfahrens als solche stellt unter den Maßgaben des jedenfalls in der Grundrechtecharta normierten demokratischen Grundrechts der Informationsfreiheit... ohnehin keinen Eigenwert dar. Auch die These, wonach die regelmäßige Öffentlichkeit der entsprechenden Schriftsätze es „noch schwieriger“ machen „könnte, einen Verhandlungsprozess in Gang zu setzen und zu einem die gerügte Vertragsverletzung beendenden Einvernehmen zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat zu kommen“,... erscheint pauschal, hypothetisch und insgesamt wenig plausibel. Mit mindestens eben solcher Wahrscheinlichkeit ließe sich das Gegenteil vermuten: soweit sich die Öffentlichkeit für Vertragsverletzungsverfahren überhaupt interessiert, sind diese bereits heute Gegenstand lebhafter rechtspolitischer Debatten. Eine gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit, eine informierte öffentliche Debatte und ein möglicherweise gesteigerter Druck, zu einer Lösung in der einen oder anderen Richtung zu kommen, könnten dem Prozess als solchen eher zuträglich sein, als ihm spürbaren Schaden zuzufügen. Zudem sind jedenfalls die hier behandelten Mahnschreiben, die begründeten Stellungnahmen und die mitgliedstaatlichen Antwortschreiben von einem viel zu sehr förmlichen Charakter, als dass insoweit von einer Gefährdung eines interpersonellen Verhandlungsgeschehens ausgegangen werden müsste. **Der Sache nach geht es denn auch erkennbar nicht um den Schutz des Verhandlungsprozesses, sondern allein um die weitere Sicherung der Möglichkeit einer nur selektiven Information der Öffentlichkeit und damit um die Wahrung einer Option zum strategischen Umgang mit administrativem Herrschaftswissen im schon von Max Weber... treffend kritisierten Sinne.** Die europäischen wie die nationalen Gerichte sollten dem zukünftig die Anerkennung verweigern.“⁹¹⁸

Wegener weist hier zu recht auf die schwierige Entscheidungssituation hin, vor der die deutschen Behörden und Gerichte standen. Die Auslegung des BVerwG, einen Ablehnungsgrund – Schutz internationaler Beziehungen – heranzuziehen und diesen dann entgegen der allgemeinen Regel weit auszulegen, beruht auf einer pragmatischen, den Schutz des Vertrauensverhältnisses zur Europäischen Union berücksichtigenden weiten Auslegung.

⁹¹⁸ Wegener, Licht und Schatten in der (Umwelt-)Informationsfreiheit, ZUR 2016, 153, 155 f.; s. auch: Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 613 f.

Das österreichische BVerwG hat in einem vergleichbaren Fall ausdrücklich auf die Notwendigkeit des Konsultationsverfahrens verwiesen und verlangt, dass vor der Verweigerung der Herausgabe von Informationen bzgl. Vertragsverletzungsverfahren ein Konsultationsverfahren durchgeführt werden muss:⁹¹⁹

*"Im verfahrensgegenständlichen Fall hätte die belangte Behörde sohin entweder eine Anfrage an die Europäische Kommission stellen müssen, ob das Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission an die Republik Österreich verbreitet werden darf, oder die diesbezügliche Anfrage an die Europäische Kommission weiterleiten müssen. Da die belangte Behörde weder die Europäische Kommission konsultiert hat noch das verfahrensgegenständliche Begehren an diese weitergeleitet hat, erweist sich der angefochtene Bescheid als rechtswidrig. Die belangte Behörde hat daher im weiteren Verfahren hinsichtlich der Dokumente der Europäischen Kommission wie beschrieben vorzugehen, wobei auch die anonymisierte Beschwerdeschrift einzubeziehen ist, zumal Artikel 4 Abs. 4 der TransparenzVO vorsieht, dass die Europäische Kommission bezüglich Dokumente Dritter diese zu konsultieren hat. Es verbleibt anzumerken, dass Artikel 5 TransparenzVO sowohl hinsichtlich bereits abgeschlossener als auch noch offener Verfahren Geltung hat."*⁹²⁰

In der Sache folgt das österreichische BVerwG demnach grundsätzlich dem BVerwG.⁹²¹

2.9.2.4 Notwendigkeit der ausdrücklichen gesetzlichen Normierung der Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen?

Der Begriff der Vertraulichkeit der Beratungen ist gesetzlich nicht näher definiert. Dagegen verlangt Art 4 Abs. 2 UIRL ausdrücklich eine gesetzliche Umsetzung:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;“

Der EuGH hat sich daher im Flachglas Torgau-Fall mit der Frage beschäftigt, ob die Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stellen einer ausdrücklichen gesetzlichen Normierung bedarf und darauf eine differenzierte Antwort gefunden:

„mit der Klarstellung in Artikel 4 Absatz II Unterabs. 1 lit. a der Richtlinie 2003/4, dass die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden „gesetzlich vorgesehen“ sein muss – eine Voraussetzung, die dem in Art. 4 Absatz IV des Übereinkommens von Aarhus vorgesehenen Erfordernis, dass die Vertraulichkeit der Beratungen „nach innerstaatlichem Recht“ vorgesehen sein muss, entspricht –, hat der Unionsgesetzgeber ... offensichtlich gewollt, dass es im nationalen Recht eine ausdrückliche Regel, deren Anwendungsbereich genau bestimmt ist, und nicht lediglich einen allgemeinen rechtlichen Kontext gibt.

[62] Diese Klarstellung kann hingegen nicht so ausgelegt werden, dass es erforderlich ist, dass sämtliche Bedingungen für die Anwendung dieses Grundes für die Ablehnung des Zugangs zu Umweltinformationen im Detail festgelegt sind, da die in diesem Bereich zu treffenden Entscheidungen schon auf Grund ihrer Eigenart eng von dem konkreten Kontext abhängen, in dem sie erlassen werden, und eine Berücksichtigung der Art der in Rede stehenden Dokumente sowie des Verfahrensabschnitts, in dem der Zugangsantrag gestellt wird, erfordern [...].

⁹¹⁹ BVwG, Beschluss vom 10.11.2016, W127 2007978-1, https://rdb.manz.at/document/ris.bvwg.BVWGT_20161110_W127_2007978_1_00 (letzter Zugriff am 10.08.2018).

⁹²¹ S. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 438.

⁹²¹ S. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 438.

Unter diesen Bedingungen ist auf die Fragen 2 a und 2 b zu antworten, dass Art. 4 II Unterabs. 1 lit. a der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen ist, dass die dort vorgesehene Voraussetzung, dass die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden gesetzlich vorgesehen sein muss, als erfüllt angesehen werden kann, wenn es im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats eine Regel gibt, die allgemein bestimmt, dass die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden einen Grund für die Ablehnung des Zugangs zu Umweltinformationen, die bei diesen Behörden vorhanden sind, darstellt, sofern das nationale Recht den Begriff der Beratungen klar bestimmt, was von den nationalen Gerichten zu prüfen ist.“⁹²²

Erforderlich ist danach eine ausdrückliche rechtliche Regel. Ein allgemeiner Kontext, aus dem heraus sich der Begriff erschließen lässt, reicht nicht aus. Hieraus wird gefolgert, dass eine eindeutige gesetzliche Bestimmung des Begriffs gegeben sein müsse:

„Zwar müssen die Mitgliedstaaten... nicht sämtliche Bedingungen für den Ausschluss im Detail per Gesetz regeln. Zumindest der Begriff „Beratungen“ müsse im nationalen Recht klar festgelegt sein, damit es nicht einseitig in der Hand der auskunftspflichtigen Behörde liege, festzulegen, über welche Vorgänge sie keine Informationen zu erteilen braucht. Der EuGH verlangt damit eine eindeutige nationalrechtliche Umgrenzung der behördlichen Vorgänge, die als vertraulich qualifiziert werden können; ob eine entsprechende klare und eindeutige Regelung im deutschen Recht existiere, müssten die nationalen Gerichte prüfen. Dem Schweigen des EuGH zu der Frage, wo diese Vorschrift enthalten sein muss – im UIG oder in einer anderen Regelung –, kann man entnehmen, dass dies nach Auffassung des Gerichtshofs unerheblich ist. ... Auch mit Blick auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit stellt der EuGH zu Gunsten des Bürgers klar, dass das nationale Recht eindeutig normieren müsse, welche Beratungsvorgänge vertraulich sein sollen, damit Behörden nicht einseitig darüber bestimmen können, ob ein Informationsanspruch besteht oder nicht.“⁹²³

Jedoch hat der EuGH, auch wenn dies auf den ersten Blick angesichts der eindeutigen Formulierung in der UIRL widersprüchlich klingt, die Formulierung des Ausnahmetatbestands der Vertraulichkeit der Beratungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG letztlich nicht beanstandet. Das BVerwG hat daraufhin eine detaillierte und umfangreiche Bestimmung des Begriffs der Vertraulichkeit der Beratungen vorgenommen.⁹²⁴ Eine Neuformulierung mit einer genauen Definition des Ausnahmetatbestands ist daher nicht geboten. Es könnte aber zu einer höheren Anwenderfreundlichkeit beitragen, wenn nicht nur auf die komplexe Rechtsprechung zurückgegriffen werden müsste.

2.9.2.5 Vorrangige Regelung der Vertraulichkeit in einer Geschäftsordnung?

Fraglich ist, ob eine Sonderregelung zur Vertraulichkeit der Beratung in der Geschäftsordnung einer informationspflichtigen Stelle im Sinne einer Bereichsausnahme Vorrang gegenüber der allgemeinen Auslegung des Begriffs nach Maßgabe der Rechtsprechung genießt. Die Frage wurde in mehreren Entscheidungen im Hinblick auf den Schutz der behördlichen Beratungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG sowie § 3 Nr. 3b IFG thematisiert.

In einer Entscheidung zum UIG argumentiert das OVG Münster, dass die Geschäftsordnungsregelung des Bundesrats, die die Vertraulichkeit von Protokollen o.ä. vorsehen, keine Bereichsausnahme darstellen:

⁹²² EuGH, Urteil vom 14.02.2012 – C-204/09, EuZW 2012, 459, Rn. 61 ff.; dazu *Hellriegel*, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörden, EuZW 2012, 456, 458; s. auch unten unter 2.9.2.4.

⁹²³ *Hellriegel*, Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörden, EuZW 2012, 456, 458.

⁹²⁴ BVerwG, Urteil vom 02.08.2012 – 7 C 7/12 –, juris, Rn. 22 ff.

„71 1) Dieser Ausschlussgrund ergibt sich zunächst nicht bereits aus den Vertraulichkeitsregelungen der §§ 44 Abs. 2, 37 Abs. 2 Satz 2 GO BR. Diese schließen einen Anspruch auf Zugang zu Niederschriften von Bundesratsausschusssitzungen und von Länderanträgen zu Bundesratsausschusssitzungen - wie er hier in Rede steht - nicht von vornherein im Stile einer spezialgesetzlichen Bereichsausnahme aus....

73 Weder lässt das Umweltinformationsgesetz über § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 a) UIG hinaus Raum für eine solche Annahme noch kommt den §§ 44 Abs. 2, 37 Abs. 2 Satz 2 GO BR von ihrem Regelungsgehalt her - ungeachtet der Frage, ob sie auch als ein "Gesetz" i.S.v. Art. 4 Abs. 2 a) UIRL anzusehen sind - eine derart weitreichende Ausschlusswirkung gegenüber Informationsansprüchen aufgrund von § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG zu.

74 ... Wie auch aus Art. 51 Abs. 1, 52 Abs. 4 GG hervorgeht, verpflichtet die Geschäftsordnung des Bundesrates unmittelbar nur dessen Mitglieder und die Ausschussmitglieder. Das Gebot der Vertraulichkeit in §§ 44 Abs. 2, 37 Abs. 2 Satz 2 GO BR bindet daher lediglich die durch die Geschäftsordnung Verpflichteten dahingehend, Sitzungsniederschriften - über den Dienstgebrauch hinaus - nicht Dritten bzw. öffentlich zugänglich zu machen....

77 Für die Bejahung oder Verneinung eines Anspruchs gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG lässt sich allein aus diesem innenrechtlichen Vertraulichkeitsgebot somit nichts Entscheidendes ableiten. Dies richtet sich unbeschadet dessen nach den Maßgaben des Umweltinformationsgesetzes. Dem steht die verfassungsrechtlich gewährleistete Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates nicht entgegen. Geschäftsordnungsfragen betreffen allein das Innenrecht des Bundesrates. Sie hindern den Bundesgesetzgeber indes nicht, Auskunftsansprüche zu regeln, die - wie hier - im Einzelfall auch Bundesratsdokumente erfassen können.“⁹²⁵

In einem Verfahren vor dem OVG Berlin-Brandenburg, das u.a. den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG betraf, wurde ebenfalls die Geschäftsordnung des Bundesrates angesprochen. Die Klägerin begehrte Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. Nach Auffassung des beklagten Ministeriums würde

„eine Offenlegung ... das in den Ausschüssen notwendige und vorhandene Vertrauensverhältnis nachhaltig stören; Kenntnisse über das Abstimmungsverhalten der Bundesländer in den vorbereitenden Ausschüssen würden künftige Verhandlungen erschweren.“⁹²⁶

Das OVG ging nicht auf die Frage ein, ob Regelungen zur Vertraulichkeit der Beratung in der Geschäftsordnung als Bereichsausnahme zu werten seien. Es machte deutlich, dass auf der Grundlage der Geschäftsordnung erstellte Sitzungsprotokolle nur das Beratungsergebnis, nicht aber den geschützten Beratungsverlauf betreffen. Das Gericht verlangte eine substantiierte Darlegung der nachteiligen Auswirkungen der Offenlegung des Protokolls:

„Inwieweit eine Bekanntgabe der Sitzungsniederschrift nachteilige Auswirkungen auf künftige Ausschussberatungen hätte, ist unter diesen Umständen weder dargetan noch ersichtlich. Der bloße Hinweis der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, sie habe sich an die Entscheidung des Bundesrats, die Vertraulichkeit der Niederschrift nicht aufzuheben, gebunden gefühlt, vermag die nach der Struktur des Ablehnungsgrundes gebotene substantiierte Darlegung nachteiliger Auswirkungen nicht zu ersetzen. Soweit die Sitzungsniederschrift zudem Angaben zum Abstimmungsergebnis und zum Abstimmungsverhalten der Bundesländer enthält, fehlt es gleichfalls an der Darlegung einer konkreten und ernsthaften Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der Beratungen. Das Vorbringen der Beklagten erschöpft sich in der unsubstantiierten Behauptung, dass

⁹²⁵ OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016 – 15 A 2024/13, juris, Rn. 75 ff.

⁹²⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris, Rn. 13.

*bei einer Offenlegung künftige Verhandlungen und das Abstimmungsverhalten auch zwischen den Ausschüssen erschwert würden.*⁹²⁷

Anderer Ansicht ist aber der VGH Kassel, der in der Geschäftsordnung des Bundesrates eine vorrangige Regelung der Vertraulichkeit der Beratungen sieht:

„29 Die Geschäftsordnung des Bundesrates und mithin auch § 44 Abs. 2 GO BR finden ihre rechtliche Grundlage in Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG und sind letztlich Ausfluss der dem Bundesrat zustehenden Autonomie [...]. Jedenfalls bindet die Geschäftsordnung die Bundesratsmitglieder, die Vertreter nach Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GG und die Ausschussmitglieder und ihre Stellvertreter nach Art. 52 Abs. 4 GG unmittelbar [...]. Unabhängig davon, welche Rechtsqualität die Geschäftsordnung aufweist, ergibt sich aus der dem Bundesrat durch Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG ausdrücklich eingeräumten Befugnis, eine Geschäftsordnung zu erlassen, dass der einfache Gesetzgeber diese Geschäftsordnung zu beachten hat [...]. Dies gilt sowohl für den Landes- als auch den Bundesgesetzgeber. Der Begriff „vertraulich“ i. S. des § 44 Abs. 2 GO BR umfasst die Verpflichtung, Still-schweigen über den Inhalt der Niederschrift zu wahren. Die Niederschrift darf nicht öffentlich zugänglich gemacht werden ...

*...Das Gebot der Vertraulichkeit nach § 44 Abs. 2 GO BR würde ... ausgehöhlt, dürften diejenigen Personen und Stellen, denen zum Zwecke des Dienstgebrauchs die Sitzungsniederschriften durch die nach der Geschäftsordnung des Bundesrates Verpflichteten zur Verfügung gestellt wurden, die Niederschriften öffentlich machen. Daraus folgt, dass nicht nur diejenigen, die unmittelbar durch die Geschäftsordnung zur Vertraulichkeit verpflichtet sind, diese wahren müssen, sondern auch jene Personen, die zu dienstlichen Zwecken Kenntnis von den Niederschriften erlangt haben. Dementsprechend darf auch der Beklagte bzw. das Ministerium gemäß § 44 Abs. 2 GO BR nicht verpflichtet werden, der Klägerin Zugang zu den Dokumenten Nr. 33 (Niederschrift der 899. Sitzung des Innenausschusses des BR vom 9. Juni 2011) und Nr. 46 (Niederschrift der 293. Sitzung des Umweltausschusses des BR, 1. Juli 2011) zu gewähren.*⁹²⁸

Diese Entscheidung betraf den mit § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG wortgleichen § 7 Abs. 1 Nr. 2 HUIG. Der VGH Kassel erkennt, dass der Ausnahmetatbestand der Vertraulichkeit der Beratungen eng anhand der Maßgaben des UIG auszulegen ist.⁹²⁹ Legt man die Auffassung des VGH zugrunde, führte dies zu einer Bereichsausnahme für Protokolle über Beratungen des Bundesrates und, darüber hinaus, für sämtliche Niederschriften behördlicher und parlamentarischer Beratungen, die aufgrund einer Geschäftsordnung nicht veröffentlicht werden dürfen. Eine solche Bereichsausnahme widerspräche zunächst § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG, denn hiernach muss, wie es etwa das OVG Münster in der oben beschriebenen Entscheidung ausgeführt hat, im Einzelfall nachgewiesen werden, dass das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die hinter dem Ausnahmetatbestand der Vertraulichkeit der Beratungen stehenden Schutzgüter wie etwa die Arbeitsfähigkeit der Behörden hätte. Auch wenn dies der Fall wäre, hätte immer noch eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Herausgabe der Informationen erfolgen müssen (hier nach § 7 Abs. 1 HUIG). Die Entscheidung des VGH widerspricht darüber hinaus dem Grundsatz der engen Auslegung der Ablehnungsgründe nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 der Aarhus-Konvention. Gleiches gilt für Art. 4 Abs. 2 Sätze 1a, 2 und 3 UIRL. Die Entscheidung ist damit sowohl völker- wie auch unionsrechtswidrig.

Ergänzend kann die Rechtsprechung zum IFG herangezogen werden. Das BVerwG hat sich insoweit zum UIG noch nicht geäußert. Es hat aber anlässlich eines Falls zum IFG dargelegt, dass Geschäftsordnungen lediglich interne Rechtsbeziehungen regeln, aber keine Außenwirkung haben:

⁹²⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris, Rn. 45.

⁹²⁸ VGH Kassel, Urteil vom 27.04.2016 – 6 A 2052/14, juris, Rn. 39.

⁹²⁹ Vgl. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 440.

„Regelungsgegenstände von Geschäftsordnungen sind nur die innere Organisation eines Organs und der Ablauf seiner Meinungs- und Willensbildung. Die Geschäftsordnung unterscheidet sich mithin von anderen rechtlichen Bestimmungen dadurch, dass sie nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern lediglich organinterne Rechtsbeziehungen regelt. Dieser beschränkte Regelungsinhalt der Geschäftsordnung schlägt sich auch in ihrer Entstehungsweise nieder. Insbesondere bedürfen geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen zu ihrer Wirksamkeit nicht der an die Allgemeinheit gerichteten Verkündung, die sonst für die Entstehung förmlich gesetzter Rechtsnormen unerlässlich ist. Ebenso wie bei einer Verwaltungsvorschrift fehlt es einer Geschäftsordnung an der Außenwirkung, die für eine Rechtsvorschrift charakteristisch ist [...]. Demgegenüber weist eine Rechtsverordnung ihrerseits alle genannten Merkmale einer Rechtsvorschrift, namentlich die Außenwirkung, auf, so dass sie selbst eine Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG regeln kann.“⁹³⁰

Auch das OVG Naumburg hat sich anlässlich eines IFG-Falls gegen eine vorrangige Anwendung einer Geschäftsordnung gewandt, denn

“ebenso wie bei einer Verwaltungsvorschrift fehlt es einer Verfahrensordnung - wie auch der Geschäftsordnung - an der Außenwirkung, die für eine Rechtsvorschrift charakteristisch ist.“⁹³¹

Das OVG Münster hatte 2017 in einem Fall bzgl. des § 3 Nr. 3b IFG der Geschäftsordnung des Bundeskartellamts (GO-BKartA), die in § 76 Abs. 3 Satz 1 für das Votum des Berichterstatters einer Beschlussabteilung bzgl. des Votums des Berichterstatters keine Einsichtnahme vorsieht, eine Bedeutung als „Dreh- und Angelpunkt des Beratungsprozesses“ zuerkannt.⁹³² Maßgeblich hat sich das OVG Münster dann aber nicht auf die Geschäftsordnung berufen, sondern eine eigenständige Auslegung des Begriffs der Vertraulichkeit der Beratungen vorgenommen. Die Geschäftsordnung wurde nur beiläufig in der Argumentation verwandt.

Wegen der hohen Praxisrelevanz und Aktualität der Frage, ob eine einfache Geschäftsordnung die Grundsätze des freien Informationszugangs sowie der engen Auslegung von Ablehnungsgründen im Wege einer Bereichsausnahme „aushebeln“ kann, ist auf eine Klarheit schaffende Entscheidung des BVerwG zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG zu hoffen.

2.9.2.6 (Zeitliche) Grenzen des Schutzes der behördlichen Beratung

Nach der Rechtsprechung des BVerwG entfällt der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG nicht automatisch bei Beratungsende:

„28 b) Der Rechtsansicht der Klägerin, wonach der Ablehnungsgrund zeitlich auf laufende Beratungsvorgänge beschränkt und folglich eine Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen nach deren Abschluss nicht mehr möglich ist [...], ist ebenso wenig zu folgen. Weder im Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 UIG noch des Art. 4 Abs. 2 Umweltinformations-RL findet sich ein Hinweis auf eine solche strikte zeitliche Grenze. Der Europäische Gerichtshof geht davon aus, dass dieser Ablehnungsgrund gerade auch dann einschlägig sein kann, wenn das Gesetzgebungsverfahren und die hierauf bezogenen Beratungen beendet sind und demnach die Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG nicht mehr greift [...].“

29 Dies wird durch die vergleichbare Vorschrift des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG bestätigt. Danach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die (notwendige Vertraulichkeit der) Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Hierzu ist bereits geklärt, dass mit der Formulierung "solange" deut-

⁹³⁰ BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 – 7 C 3/15, juris, Rn. 16.

⁹³¹ OVG Magdeburg, Beschluss vom 24.03.2017 – 3 L 115/15, juris.

⁹³² OVG Münster, Urteil vom 18.10.2017 – 15 A 530/16, juris, Rn. 57 f.

lich gemacht wird, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet.

30 Der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit gehören demnach zu den Kriterien, die im Rahmen der einzelfallbezogenen Prüfung zu würdigen sind, ob das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte [...]. Sie geben die Entscheidung hingegen nicht abschließend vor.“⁹³³

Daher ist eine Prognose erforderlich, ob das nachträgliche Bekanntwerden den Beratungsprozess ernsthaft und konkret gefährdet. Auch der EuGH scheint diese Auffassung zu stützen:

„Dies gilt umso mehr, als auch dann, wenn – wie die Generalanwältin in den Nrn. 77 und 78 ihrer Schlussanträge festgestellt hat – die in Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4 eingeräumte Möglichkeit, eine Ausnahme vorzusehen, ausschließlich für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens Anwendung findet, es den daran beteiligten Gremien und Einrichtungen unbenommen bleibt, die Übermittlung von Umweltinformationen aus anderen Gründen zu verweigern und sich insbesondere gegebenenfalls auf eine der in Art. 4 dieser Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen zu berufen.“⁹³⁴

Das OVG Münster ist ebenfalls dieser Auffassung gefolgt:

„Das Votum des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts unterliegt auch nach Ergehen der Entscheidung der Beschlussabteilung dem Vertraulichkeitsschutz des § 3 Nr. 3 b) IFG, wenn die Herausgabe des Votums geeignet ist, die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen der Beschlussabteilung zu beeinträchtigen.“⁹³⁵

In diese Richtung tendiert auch eine Entscheidung des VG Berlin, das aber deutlich macht, dass dem Verfahrensabschluss bei der Beurteilung des Vertraulichkeitsschutzes erhebliches Gewicht zukommt:

„Bei der von § 8 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 UIG geforderten Prüfung nachteiliger Auswirkungen genügt nicht jede allgemein in Betracht zu ziehende, nachteilige Auswirkung, sondern nur eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der geschützten Belange [...]. Der Abschluss eines laufenden Verfahrens bildet dabei zwar keine unüberwindbare zeitliche Grenze, gehört aber zu den Kriterien, die im Rahmen der einzelfallbezogenen Prüfung zu würdigen sind, ob das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte [...].“⁹³⁶

Danach kann – etwa nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens – im Grundsatz auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen zurückgegriffen werden.⁹³⁷ Dies wird auch in weiteren Gerichtsentscheidungen und in Teilen der Literatur so gesehen.⁹³⁸

Einzelne Stimmen in der Literatur messen dem Abschluss der Beratungen hingegen so viel Gewicht bei, dass danach regelmäßig keine Notwendigkeit des Schutzes der Vertraulichkeit mehr angenommen werden kann.⁹³⁹

Dies ist auch die von Karg vertretene Auffassung, wonach

⁹³³ BVerwG, Urteil vom 02.08.2012 – 7 C 7/12, juris, Rn. 28 ff.

⁹³⁴ EuGH, Urteil vom 14.02.2012 – C-204/09, ZUR 2012, 237, 243, Rn. 57.

⁹³⁵ OVG Münster, Urteil vom 18.10.2017 – 15 A 530/16, juris, Leitsatz.

⁹³⁶ VG Berlin, Urteil vom 18.12.2013 – VG 2 K 249.12, ZUR 2014, 433, 435.

⁹³⁷ S. auch: Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 434 f.

⁹³⁸ BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, 7 C 17.08, UPR 2009, 313, Rn. 15, 23; OVG Münster, Urteil vom 05.09.2006, 8 A 2190/04, UPR 2007, 39, 40; Schmidt/Wörn, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, 770, 772; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 24.

⁹³⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 22.

„Der Schutz endet, sobald die Entscheidungsfindung abgeschlossen ist. Für einen verlängerten Schutz besteht kein Bedürfnis [...]. Denn eine Beeinflussung der konkreten Entscheidungsfindung ist dann nicht mehr zu befürchten...“⁹⁴⁰

Dabei ist aber zu bemerken, dass die Quelle aus dem Jahr 2010 stammt, das maßgebliche Urteil des BVerwG also noch nicht berücksichtigt werden konnte.

Nach dem Gebot der engen Auslegung der Ablehnungsgründe ist, dem BVerwG folgend, jedenfalls der Abschluss der Beratung für die Beurteilung des Schutzes der Vertraulichkeit ein wesentliches Kriterium. Vielfach kann dann nicht mehr mit einer Beeinflussung der Entscheidungsfindung gerechnet werden.⁹⁴¹ Die Gründe für die Annahme nachteiliger Auswirkungen müssen dargelegt werden werden:

„Eine zukünftige Wirkung auf die Entscheidungsfindung in weiteren Verfahren müsste jeweils für den konkreten Fall dargelegt werden. Soweit sich tatsächlich die Gefahr der Ausstrahlung auf zukünftige Beratungsprozesse herleiten ließe, würden Wortlaut und Zweck der Norm die Versagung des Zugangs rechtfertigen. Eine pauschale Ausdehnung des Schutzes auf sämtliche abgeschlossenen Beratungsvorgänge ist daher nicht erforderlich. Der Schutz besteht auch dann nicht, wenn zwar sämtliche Beratungen der informationspflichtigen Stelle vertraulich sind, jedoch nach Abschluss der Beratungen bzw. des Vorgangs die Veröffentlichung schutzwürdigen Belange nicht konkret und ernsthaft gefährdet werden...“⁹⁴²

Das VG Berlin sah in Anwendung dieser Maßgaben die Darlegung einer ernsthaften, konkreten Gefährdung in einem atomrechtlichen Fall nicht als ausreichend an:

„Gemessen hieran hat die Beklagte nicht plausibel und nachvollziehbar darzulegen vermocht, dass sich die Bekanntgabe der Vorlagen und Vermerke auch noch nach Abschluss des Beratungsprozesses auf Beratungen des Bundeskanzleramtes hindernd oder hemmend auswirken kann.“⁹⁴³

Zum Vergleich wird auf eine Entscheidung des BVerfG hingewiesen, in der die Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs ausgelotet wurde:

„Als funktioneller Belang fällt bei abgeschlossenen Vorgängen nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen...“⁹⁴⁴

Auf das Umweltinformationsrecht übertragen bedeutet dies, dass der Beratungsvorgang nach Abschluss der Beratung umso schutzwürdiger ist, je näher er der Entscheidung der informationspflichtigen Stelle steht.

Im Ergebnis wird man die Fortwirkung des Ausnahmetatbestands nach Abschluss der Beratungen nicht ausschließen können. Dies ist aber genau darzulegen und plausibel zu begründen. Das OVG Münster hat Wert auf die Aussage gelegt, dass das Regierungshandeln transparent und auch im Nachhinein erklärbar sein muss:

„Der oben bereits behandelte § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 a) UIG statuiert gerade keine zeitlich unbegrenzte Bereichsausnahme für jegliche Tätigkeit von Regierungsstellen und Behörden im Rahmen der Gesetzgebung. Das Umweltinformationsgesetz verlangt stattdessen - jedenfalls bei, wie hier, abgeschlossenen Gesetzge-

⁹⁴⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 34.

⁹⁴¹ Vgl. Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 435.

⁹⁴² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 34.

⁹⁴³ VG Berlin, Urteil vom 18.12.2013 – VG 2 K 249.12, ZUR 2014, 433, 435.

⁹⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50-184, Rn. 232.

bungsverfahren - auch von der Regierung und obersten Bundesbehörden, sich Informationszugangsansprüchen zu stellen und auch auf diese Weise Regierungsentscheidungen und -positionen nachträglich zu erklären. Im Hinblick auf zukünftige Gesetzgebungsverfahren darf sich die Anwendung des Umweltinformationsgesetzes nicht an der Vorstellung orientieren, dass es bei den verantwortlich handelnden Regierungsangehörigen zu einengenden Vorwirkungen bzw. auch zu einer "Flucht in die Mündlichkeit" kommt. Vielmehr entspricht es einer ordnungsgemäß agierenden Ministerialverwaltung, komplexe Entscheidungsprozesse schriftlich vorzubereiten und zu dokumentieren. Dies schließt die fortgesetzte Bereitschaft der Verantwortungsträger der Regierung sowie der Arbeitsebene ein, ihre jeweiligen Auffassungen (ab-)zubilden, mögen diese später im Entscheidungsprozess auch wieder aufgegeben werden.“⁹⁴⁵

Ist die Beratung abgeschlossen, kann ein Antrag auf Informationszugang insbesondere bei Wertungen oder politische Elemente enthaltenden Entscheidungen in Betracht kommen.⁹⁴⁶

2.9.2.7 Anerkennung eines Ausnahmetatbestands „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“?

Über den Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen hinaus ist kein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung anzuerkennen der vom Informationsanspruch ausgenommen ist. Ein solcher Ablehnungsgrund ist im UIG nicht normiert. Da die Ausnahmetatbestände des § 8 UIG abschließend zu verstehen sind, könnte ein solcher zusätzlicher Ablehnungsgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auch angesichts des völker- und unionsrechtlichen Hintergrunds weder begründet noch akzeptiert werden.⁹⁴⁷

Dennoch wird die Annahme eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung vereinzelt in der Literatur unterstützt:

„Grds. ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vom Informationsanspruch ausgenommen, wobei dennoch in jedem Fall eine konkrete Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen erfolgen muss [...]. Für die Bundesregierung verbleibt es bei einem grds. nicht der Informationspflicht unterliegenden Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich [...].“⁹⁴⁸

Das OVG Berlin-Brandenburg 2016 hat dieser Ansicht hingegen eine Abfuhr erteilt und das Konzept des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung stattdessen systemkonform in die Systematik der Ablehnungsgründe des UIG integriert:

„Im Rahmen der Prüfung von Ausschlussgründen nach § 8 UIG ist eine Privilegierung der gesetzestvorbereitenden Tätigkeit der Regierung weder in der Systematik des Gesetzes noch der Umweltinformationsrichtlinie oder der Aarhus-Konvention angelegt. Den zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätzen kann jedoch bei der Prüfung, ob die Bekanntgabe von Dokumenten zu regierungsinternen Beratungs- und Entscheidungsabläufen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte, Rechnung getragen werden.“⁹⁴⁹

Für die Beurteilung des Vorliegens des Ausnahmetatbestands des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG kann somit der Aspekt des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung durchaus von Bedeutung sein:

⁹⁴⁵ OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016 – 15 A 2024/13 –, juris, Rn. 68.

⁹⁴⁶ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 439.

⁹⁴⁷ So auch: Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁹⁴⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 31, allerdings mit einer Verwechslung bzgl. des zitierten Gerichts (BVerwG statt richtig OVG Berlin-Brandenburg).

⁹⁴⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 6.14, juris, Leitsatz 1.

*„Bei Informationen, die - wie vorliegend - die Willensbildung der Regierung betreffen, ist zudem der **Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu berücksichtigen**. Diese ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip entwickelte Rechtsfigur schließt zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung auch gegenüber Parlament und Volk einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich ein [...]. Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinetts als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Um ein Mitregieren Dritter bei noch ausstehenden Entscheidungen der Regierung zu verhindern, erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Parlaments daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen sind zur Wahrung eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung geschützt. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen. Denn ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen..“⁹⁵⁰*

In der Literatur wird die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg begrüßt. Ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Ablehnungsgrund wird als eine unzulässige faktische Bereichsausnahme angesehen:

„Ohne Erfolg berief sich das Bundeskanzleramt zur Rechtfertigung seines besonderen Geheimhaltungsverlangens auf den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Ausnahmetatbestand des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“. Zu Recht lehnt das Oberverwaltungsgericht eine unmittelbare Anwendung dieser ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ausnahme auf Zugangsbegehren nach dem UIG ab. Ein entsprechender Ausnahmetatbestand findet sich nämlich in der UIRL nicht. Auch der Verfassungsrang der vom BVerfG entwickelten Ausnahme verfängt insoweit wegen des Vorrangs des Unionsrechts nicht. Wesentliche Elemente der vom BVerfG entwickelten Argumentation können allerdings, wie schon das VG Berlin in seiner Entscheidung gezeigt hatte, im Rahmen der geschriebenen Ausnahmetatbestände von UIRL und UIG Berücksichtigung finden. Trotz dieser impliziten Berücksichtigung der „Kernbereichs“-Argumentation lehnt das Oberverwaltungsgericht im Ergebnis eine hieraus folgende Einschränkung des Informationszugangs ab. Zu Recht folgt es nicht der Argumentation des Bundeskanzleramtes, das in immer neuen sprachlichen Wendungen letztlich allein auf die eigene herausgehobene Stellung in der Bundesexekutive verwiesen hatte. Die damit reklamierte pauschale Bereichsausnahme für das Handeln besonders wichtiger Teile der Verwaltung kennt das (Umwelt-)Informationszugangsrecht nicht.“⁹⁵¹

Letztlich ist geklärt, dass ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung keinen eigenständigen Ablehnungsgrund darstellt, aber im Rahmen der Prüfung des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG berücksichtigt werden kann.

2.9.2.8 Schutz des fairen Verfahrens als subjektives Recht?

In der Literatur wurde die Frage aufgeworfen, ob der Ablehnungsgrund in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 2. Alt. UIG (Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren) für den Antragsteller als ein subjektives Recht anzusehen ist. Dies wird zum Teil bejaht:

„Kann sich die Bekanntgabe von Informationen nachteilig auf ein faires Verfahren auswirken, hat die betroffene Person grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass die Bekanntgabe nicht erfolgt. Dies gilt sowohl bei nur mittelbaren Auswirkungen auf ein laufendes Verfahren als auch bei unmittelbaren Auswirkungen auf

⁹⁵⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 6.14, juris, Rn. 42.

⁹⁵¹ Wegener, Licht und Schatten in der (Umwelt-)Informationsfreiheit, ZUR 2016, 153, 154.

Verfahrenspositionen des Betroffenen [...]. Insofern hat die Regelung also, wie sich bereits aus der ausdrücklichen Verwendung des Wortes „Anspruch“ ergibt, eine subjektivrechtliche Komponente, die auch eine Einordnung dieses Ablehnungsgrundes in den Katalog des § 9 Abs. 1 gerechtfertigt hätte. [...]“⁹⁵²

Andererseits wird aber auch abgelehnt, dass sich aus dieser Norm ein solches subjektives Recht ergebe:

„Hier geht es nicht um den Schutz der Persönlichkeitsrechte der vom Verfahren betroffenen Person. Dies kann unter die Ausnahme des § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG fallen. Zu denken ist zum Beispiel daran, dass Dritte nicht bereits Informationen erhalten, während der[m] Verteidiger die Akteneinsicht bis zum Abschluss der strafrechtlichen Ermittlungen versagt werden kann, § 147 Abs. 2 StPO. [...] Wegen der Stellung in § 8 (Schutz öffentlicher Belange) ist dieser Ausnahmegrund nicht drittschützend.“⁹⁵³

Letztlich kommt es aber auf diese Frage nicht an, denn der Anspruch auf ein faires Verfahren ist ohnehin rechtsstaatlich verankert, so etwa in Art. 47 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“

Der Anerkennung eines zusätzlichen subjektiven Rechts aus § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG bedarf es daher nicht.

Dessen ungeachtet wird aber zutreffend ein Anhörungsrecht für den Fall gefordert, dass einem Informationsantrag trotz möglicher nachteiliger Auswirkungen auf den Anspruch auf ein faires Verfahren stattgegeben werden soll. Zwar ist dies in § 8 Abs. 1 UIG nicht vorgesehen, dafür aber nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG. Aus dem Anspruch auf ein faires Verfahren folgt, dass auch in den Fällen des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG eine Anhörung eventuell Betroffener durchzuführen ist.⁹⁵⁴

2.9.2.9 Auslegung des Begriffs der internen Mitteilungen

Das BVerwG hat im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens an den EuGH die Frage aufgeworfen, ob

„Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (UURL) so auszulegen [ist], dass der Begriff "interne Mitteilungen" sämtliche Mitteilungen umfasst, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen?“⁹⁵⁵

Dazu hat das Gericht ausgeführt, dass als „intern“ grundsätzlich nur Mitteilungen angesehen werden können, die innerhalb einer informationspflichtigen Stelle verbleiben:

„Der Senat hat zu § 8 Abs. 2 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 17 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808), der Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UURL in Bundesrecht umsetzt und der hier maßgeblichen landesrechtlichen Regelung des § 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW entspricht, mit Blick auf den Willen des Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. 15/3680 S. 8) zum Begriffsmerkmal "intern" entschieden, dass vom Ablehnungsgrund nur solche Mitteilungen erfasst werden, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle

⁹⁵² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 33.

⁹⁵³ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 148.

⁹⁵⁴ So auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 8 Rn. 33.

⁹⁵⁵ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Vorlagefrage 1; das zugrundeliegende Verfahren betraf einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit Baumfällungen für das Projekt "Stuttgart 21" im Stuttgarter Schlossgarten im Oktober 2010.

*nicht verlassen [...]. Danach können auch solche Mitteilungen nicht als "intern" gelten, die zwar den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle (noch) nicht verlassen haben, dazu aber bestimmt sind.*⁹⁵⁶

Auch bisher wurde vertreten, dass an außenstehende Empfänger gerichtete Stellungnahmen, Gutachten oder Dokumentationen keine internen Mitteilungen sind.⁹⁵⁷ Anderer Auffassung war noch das OVG Münster in einem Urteil von 2010 bzgl. des Vertragsverletzungsverfahrens „*Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an der Elbe, Sachsen-Anhalt*“, das auch den Austausch zwischen verschiedenen informationspflichtigen Stellen unter den Begriff der internen Mitteilungen fassen wollte.⁹⁵⁸

Das BVerwG sieht nunmehr als unklar an, was genau vom Begriff der internen Mitteilung erfasst ist:

*„Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang, was unter einer "Mitteilung" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zu verstehen ist. Fraglich ist insbesondere, ob Unterlagen bzw. Informationen von einer bestimmten Qualität sein müssen, um als "Mitteilungen" im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie eingestuft werden zu können. Der Begriff "Mitteilungen" legt zumindest nahe, dass die betreffenden Informationen (auch) an einen Dritten gerichtet sein müssen.*⁹⁵⁹

Das Gericht hält darüber hinaus eine enge Auslegung sowie eine teleologische Reduktion des Begriffs für angezeigt:

„Eine inhaltliche Konturierung des Begriffs der "Mitteilungen" ist auch deshalb geboten, weil die Umweltinformationsrichtlinie in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UIRL anordnet, die in Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen. Diese Maßgabe entspricht Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten - Aarhus-Konvention (AK) - vom 25. Juni 1998. [...]

Vor diesem Hintergrund dürfte nicht jedes Dokument, das intern kommuniziert wird, eine "interne Mitteilung" darstellen.

*Hinweise für eine teleologische Reduktion des Begriffs der "Mitteilungen" finden sich im Implementation Guide zur Aarhus-Konvention. Dort wird zu Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK ("interne Mitteilungen von Behörden") darauf verwiesen, dass in einigen Mitgliedstaaten mit der Ausnahme der internen Mitteilungen die persönlichen Auffassungen staatlicher Mitarbeiter geschützt werden sollen. In diesem Sinne gelte die Ausnahme im Regelfall nicht für Faktenmaterial [...].*⁹⁶⁰

Insoweit wurde vorgeschlagen, den Begriff auf wesentliche Dokumente zu beschränken:

*„Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht schlägt vor, unter den Begriff der "internen Mitteilungen" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur wesentliche Dokumente der internen Information sowie der Willens- und Entscheidungsfindung einer Behörde zu fassen. Das wirft allerdings die weitere Frage auf, was unter "wesentlichen Dokumenten" zu verstehen ist.*⁹⁶¹

Es dürfte allerdings angesichts des Gebots der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände schwierig werden, eine genaue Grenzlinie zwischen „unwesentlichen“ und „wesentlichen“ Mitteilungen zu ziehen. Daher erscheint es zweifelhaft, ob der EuGH diesen Weg einschlagen wird. Vorzuziehen wäre ggf. eine Lösung, nach der grundsätzlich jede Mitteilung innerhalb einer informationspflichtigen Stelle unter den Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG fällt, dann aber in der Einzelfallabwägung mit

⁹⁵⁶ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 13.

⁹⁵⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 8 Rn. 52.

⁹⁵⁸ OVG Münster, Urteil vom 03.8.2010 - 8 A 283/08, NVwZ 2011, 375.

⁹⁵⁹ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 14.

⁹⁶⁰ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 15 - 17.

⁹⁶¹ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 18.

dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe nach der „Wesentlichkeit“ der Information differenziert werden könnte.

2.9.2.10 Zeitliche Grenzen des Schutzes der internen Mitteilungen

Die Frage, ob die Anwendung des Ablehnungsgrunds der internen Mitteilungen auf die Dauer des Verfahrens beschränkt ist, oder ob dieser Grund auch noch nach Verfahrensabschluss geltend gemacht werden kann, hat mehrere Oberverwaltungsgerichte beschäftigt, ohne dass aber bisher eine höchst-richterliche Klärung erfolgt wäre. Das BVerwG hat diese Frage dem EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt:

„2. Gilt der Schutz "interner Mitteilungen" nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zeitlich unbegrenzt?

3. Falls Frage 2 zu verneinen ist: Gilt der Schutz "interner Mitteilungen" nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur solange, bis seitens der informationspflichtigen Stelle eine Entscheidung getroffen oder ein sonstiger Verwaltungsvorgang abgeschlossen worden ist?“⁹⁶²

Das BVerwG führt aus, dass weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der Norm insoweit Anhaltspunkte bieten:

„Der Wortlaut der Vorschrift bietet - wie auch der Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK - für eine strikte zeitliche Eingrenzung des Geltungsbereichs von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL keinen Anhaltspunkt. Die Entstehungsgeschichte gibt ebenfalls keinen eindeutigen Aufschluss. Der ursprüngliche Richtlinienentwurf der Kommission vom 29. Juni 2000 sah in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c UIRL einen Ablehnungsgrund vor für "Informationen, die gerade vervollständigt werden, oder interne Mitteilungen. Das öffentliche Interesse einer Herausgabe der betreffenden Informationen ist dabei in jedem Einzelfall zu berücksichtigen". Das Europäische Parlament forderte in der 1. und 2. Lesung, den Ablehnungsgrund der "internen Mitteilungen" zu streichen [...]. Dies lehnten die Kommission [...] und der Rat [...] unter Verweis auf die Aarhus-Konvention ab. Im Vermittlungsausschuss wurde eine Verständigung auf den finalen Richtlinienentwurf erzielt. Dabei wurde der Ablehnungsgrund der "internen Mitteilungen" eigenständig in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL geregelt und weist seitdem keine örtliche Verbindung mehr zu den zeitlich beschränkten Ablehnungsgründen des Art. 4 Abs. Unterabs. 1 Buchst. d UIRL auf.“⁹⁶³

Auch finden sich im Implementation Guide keine Hinweise auf eine zeitliche Beschränkung.⁹⁶⁴ Die Spruchpraxis des ACCC lässt ebenso keine Rückschlüsse auf eine derartige Beschränkung zu, im Gegenteil, in einem Verfahren mit einem abgeschlossenen Entscheidungsprozess wurde dieser Ablehnungsgrund angewandt.⁹⁶⁵ Dies wird vom BVerwG genauso gesehen:

„Hinweise auf einen beschränkten zeitlichen Anwendungsbereich ergeben sich - mit Blick auf die Regelung des Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK - auch aus dem Implementation Guide zur Aarhus-Konvention nicht. Die Spruchpraxis des Beschwerdeausschusses der Aarhus-Konvention geht offenkundig – stillschweigend - ebenfalls von keiner zeitlichen Beschränkung des Geltungsbereichs von Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK aus [...].“⁹⁶⁶

Das BVerwG hat darüber hinaus die für und gegen eine zeitliche Beschränkung sprechenden Argumente aufgeführt. Gegen eine solche Beschränkung sprechen danach zunächst systematische Gesichtspunkte:

⁹⁶² BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris; das zugrundeliegende Verfahren betraf einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit Baumfällungen für das Projekt "Stuttgart 21" im Stuttgarter Schlossgarten im Oktober 2010.

⁹⁶³ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 20.

⁹⁶⁴ S. den Abschnitt zu „internal communications“ nach Art. 4 Abs. 3c der Aarhus-Konvention, Aarhus Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 84.

⁹⁶⁵ S. ACCC/C/2014/124 Netherlands (Stichting Greenpeace Netherlands).

⁹⁶⁶ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 21.

„In systematischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die Umweltinformationsrichtlinie Ablehnungsgründe, die in ihrer zeitlichen Anwendung beschränkt sind, entsprechend formuliert. So benennt Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL einen Ablehnungsgrund für "Material, das gerade vervollständigt wird", für "noch nicht abgeschlossene Schriftstücke" und für "noch nicht aufbereitete Daten".

Ein systematischer Vergleich mit Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 S. 43) - Transparenz-VO - zeigt, dass die Herausgabe interner Dokumente den Entscheidungsprozess eines Organs nach der Vorstellung des europäischen Normgebers auch nach dessen Abschluss beeinträchtigen kann. Soweit die Europäische Union in Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 S. 13) - Aarhus-VO - die Regelungen der Transparenzverordnung teilweise modifiziert hat, ist der Ablehnungsgrund für interne Dokumente im Hinblick auf dessen zeitlichen Anwendungsbereich davon nicht betroffen. Mithin geht die Europäische Union offensichtlich davon aus, dass die Aarhus-Konvention nicht erfordert, den Ablehnungsgrund der "internen Mitteilungen" in zeitlicher Hinsicht auf den Abschluss des Entscheidungsprozesses zu beschränken. Hinweise darauf, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten strengere Vorgaben für die Herausgabe von Umweltinformationen bezüglich interner Mitteilungen machen wollte, als für die Herausgabe von Umweltinformationen der Unionsorgane gelten, sind nicht ersichtlich.“⁹⁶⁷

Weiter wird ein Vergleich mit dem Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden als mögliches Argument gegen eine zeitliche Beschränkung angeführt:

„Hinsichtlich des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a UIRL, für den es ebenfalls an Anhaltspunkten für eine strikte zeitliche Begrenzung fehlt, geht der Gerichtshof grundsätzlich davon aus, dass dieser Ablehnungsgrund einschlägig sein kann, wenn ein Gesetzgebungsverfahren und die hierauf bezogenen Beratungen bereits beendet sind [...]. Die zitierte Rechtsprechung erscheint im Grundsatz auf Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL übertragbar.“⁹⁶⁸

In diese Richtung geht auch die Argumentation des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie betreffend den Zugang zu Unterlagen zur Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung der 13. AtG-Novelle. Hier sah das beklagte Ministerium keine zeitliche Beschränkung der Anwendung des Ablehnungsgrunds:

„Der Ablehnungsgrund sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränkt. Eine solche zeitliche Grenze lasse sich weder dem Wortlaut der Vorschrift entnehmen noch ihrem Sinn und Zweck oder der Systematik des Gesetzes. Die Regelung diene dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, indem eine ergebnisoffene und unbefangene Kommunikation sichergestellt werde, bei der der einzelne Beamte keine Sorge vor unbedachten Äußerungen haben solle. Dieser Schutzzweck sei nicht auf laufende Verfahren beschränkt. Denn der innerbehördliche Entscheidungsprozess sei auch dann nicht mehr unbefangen möglich, wenn der einzelne Beamte befürchten müsse, dass seine Bewertungen und Stellungnahmen nach Abschluss des Verfahrens an die Öffentlichkeit gelangen. Hinsichtlich des Schutzguts weise der Ausnahmetatbestand damit eine Überschneidung mit dem Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG auf. Für diesen sei

⁹⁶⁷ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 22 f.

⁹⁶⁸ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 24.

*höchstrichterlich geklärt, dass der Abschluss der betreffenden Beratungen keine starre zeitliche Grenze darstelle; diese Rechtsprechung sei auf den Schutz interner Mitteilungen übertragbar. Die zutreffende Auslegung werde auch durch die Parallelvorschriften im Informationsfreiheitsgesetz bestätigt.*⁹⁶⁹

Nach *Guckelberger* ist anders als im Falle des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG (laufende Gerichtsverfahrens etc.) in § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG keine Beschränkung auf ein laufendes Verfahren vorgesehen. Daher sei die Frage der zeitlichen Begrenzung erst im Rahmen der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zu prüfen:

*„Begründen lässt sich dieses überwiegende Bekanntgabeinteresse damit, dass die heute in Art. 4 Abs. 1 lit. e UI-RL geregelten internen Mitteilungen ursprünglich im Kontext des noch nicht fertig gestellten Materials geregelt wurden und man den Behörden auch insoweit lediglich die Vorbereitung ihrer Entscheidungen „in einem geschützten Raum“ ermöglichen wollte. Eine anderweitige Interpretation würde dem Ausnahmegrund im Verhältnis zu anderen Ablehnungsgründen sowie gegenüber dem Sinn und Zweck des Informationszugangs eine zu große Reichweite verleihen. Sonst würde das von der UI-RL intendierte Regel-Ausnahme-Verhältnis ins Gegenteil verkehrt. Zugleich ist die Integration des zeitlichen Elements in die Abwägung mit dem Vorteil verbunden, dass auf diese Weise, falls unabdingbar, dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung besser Rechnung getragen werden kann.“*⁹⁷⁰

Auf der anderen Seite sieht das BVerwG insbesondere das Gebot der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände als möglichen Grund für eine zeitliche Beschränkung:

*„Allerdings dürfte die Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UIRL, die in Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen, auch für den zeitlichen Anwendungsbereich gelten. Dies spricht dafür, dass Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zeitlich zumindest nicht gänzlich unbegrenzt gilt. Eine zeitliche Begrenzung des Ablehnungsgrundes kann sich dabei nicht nur im Wege einer einschränkenden Auslegung des Begriffs der "internen Mitteilungen", sondern auch im Zuge der nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e und Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 UIRL gebotenen einzelfallbezogenen Abwägung ergeben. Mit zunehmendem Zeitablauf wird jedenfalls regelmäßig das Vertraulichkeitsinteresse gegenüber dem Interesse an einer Bekanntgabe der betreffenden Informationen an Gewicht verlieren.“*⁹⁷¹

Daran schließt sich die hilfsweise Frage im Vorlagebeschluss an, bis zu welchem Zeitpunkt der Ausnahmetatbestand des Schutzes interner Mitteilungen von Behörden im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL anwendbar sein könne:

*„Die Vorinstanz hat hierzu - unter Berufung auf weitere obergerichtliche Entscheidungen [...] - die Auffassung vertreten, der Zugang zu internen Mitteilungen sei nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur für die Dauer eines behördlichen Entscheidungsprozesses ausgeschlossen. Aus Sicht der Vorinstanz streiten hierfür die Entstehungsgeschichte der Norm, namentlich der im Entwurf der Umweltinformationsrichtlinie ursprünglich gegebene unmittelbare Regelungszusammenhang mit der Ausnahmenvorschrift für "noch nicht fertig gestelltes Material" (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL), das Gebot der engen Auslegung der Ablehnungsgründe (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UIRL) sowie die systematische Erwägung, der weitere Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a UIRL) liefe anderenfalls leer.“*⁹⁷²

Insoweit sei der Abschluss des Verwaltungsvorgangs ein möglicher zeitlicher Anknüpfungspunkt:

⁹⁶⁹ Zitiert nach OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris, Rn. 17.

⁹⁷⁰ *Guckelberger*, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442.

⁹⁷¹ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 25.

⁹⁷² BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 27.

„Eine ausschließlich an die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses anknüpfende zeitliche Begrenzung des Ablehnungsgrundes nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL ließe unberücksichtigt, dass nicht jede Befassung einer informationspflichtigen Stelle mit Umweltinformationen in eine (förmliche) Entscheidung mündet. Insoweit könnte der (interne) Abschluss des jeweiligen Verwaltungsvorgangs als maßgeblicher zeitlicher Anknüpfungspunkt in Betracht kommen.“⁹⁷³

Auch nach der bisherigen Rechtsprechung der OVGe findet der Ablehnungsgrund des Schutzes interner Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen in zeitlicher Hinsicht nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses Anwendung. Das OVG Berlin-Brandenburg begründet seine dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie entgegenstehende Auffassung anhand einer ausführlichen historischen und teleologischen Auslegung:

„Denn nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts schließt die Vorschrift den Informationszugang nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses aus. Eindeutige Hinweise zum zeitlichen Anwendungsbereich des Ablehnungsgrundes lassen sich zwar weder dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG noch des zu Grunde liegenden Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG – im Folgenden: UIRL) entnehmen. Bei der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung sprechen jedoch sowohl die Entstehungsgeschichte als auch Sinn und Zweck der Regelung und systematische Erwägungen dafür, dass der Ablehnungsgrund nicht zeitlich unbegrenzt gilt, sondern sich auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränkt.“

55 Der Schutz interner Mitteilungen ist erstmals in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e UIRL als eigenständiger Versagungsgrund geregelt. Im Aarhus-Übereinkommen, dessen Umsetzung die Richtlinie ausweislich ihres Erwägungsgrundes 5 dient, war eine Ausnahme zum Schutz „interner Mitteilungen“ in Art. 4 Abs. 3 Buchst. c ursprünglich noch gemeinsam mit der Ausnahme für „noch nicht fertig gestelltes Material“ vorgesehen. Den Vorgaben des Übereinkommens entsprechend sah auch der Richtlinienentwurf der Kommission (KOM [402] endg. vom 29. Juni 2000) zunächst einen engen Zusammenhang der beiden Ausnahmetatbestände vor.

Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c des Entwurfs sollte der Zugang zu Informationen, die gerade vervollständigt werden, oder zu internen Mitteilungen verweigert werden können; zur Begründung der Ausnahmeregelung wurde darauf verwiesen, dass Behörden über den für konzentriertes Arbeiten notwendigen Raum verfügen müssten. Der Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments, die für interne Mitteilungen vorgesehene Ausnahme zu streichen, wurde im Verlauf der Beratungen unter Hinweis auf das Aarhus-Übereinkommen ausdrücklich abgelehnt (KOM [303] endg. vom 6. Juni 2001, S. 9). Im endgültig verabschiedeten Richtlinienentwurf sind die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. c des Übereinkommens sodann durch die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d und e UIRL jeweils eigenständig geregelten Ablehnungsgründe umgesetzt worden. Dabei ist der im Übereinkommen angelegte und noch im Kommissionsentwurf enthaltene enge Zusammenhang der beiden Ablehnungsgründe zwar verloren gegangen. Den Materialien lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass dies auf inhaltlichen und nicht lediglich redaktionellen Gründen beruhte [...].

56 Für die Annahme, Art. 4 Abs. 1 Buchst. e UIRL und ihm folgend § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG enthalte einen zeitlich unbegrenzten Ausschlussgrund, ist danach kein Raum. Die dargelegte Entstehungsgeschichte bietet dafür keine Anhaltspunkte. Sie spricht vielmehr dafür, dass der Schutz interner Mitteilungen einen Informationszugang nicht auf Dauer ausschließen sollte, sondern den Behörden auch insoweit lediglich die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, ihre Entscheidungen „in einem geschützten Raum“ vorzubereiten. Unter Berücksichtigung des ursprünglich engen Zusammenhangs geht es bei beiden im Übereinkommen gemeinsam geregelten Ablehnungsgründen um den Schutz des internen Entscheidungsprozesses. Während die Regelung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d UIRL bzw. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, die gerade vervollständigtes Material, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft, einen mit dem Zeitpunkt der „Fertigstellung“ befristeten Ablehnungsgrund enthält (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz UIG), umfasst der Schutz

⁹⁷³ BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris, Rn. 28.

interner Mitteilungen den behördlichen Entscheidungsprozess bis zu einer abschließenden Entscheidung [...]. Ein abweichender Schutzzweck, der über die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses hinausgeht, lässt sich auch der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG, die auf die Sicherung der Effektivität interner Arbeitsabläufe verweist (BT-Drs. 15/3406 S. 19), nicht entnehmen. Eine zeitlich unbegrenzte Anwendung des Ablehnungsgrundes wäre danach mit dem Gebot einer engen Auslegung von Ausnahmenvorschriften nicht zu vereinbaren (Erwägungsgrund 16 der UIRL) und begegnet auch aus systematischen Gründen durchgreifenden Bedenken. Während § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG lediglich zweistufig das Vorliegen interner Mitteilungen und gegebenenfalls eine Abwägungsentscheidung vorsieht, setzt der eng verwandte Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen von informationspflichtigen Stellen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG) zusätzlich „nachteilige Auswirkungen“ auf das Schutzgut voraus; zudem kann er dem Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht entgegengehalten werden (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG). Diese Voraussetzungen würden bei einem zeitlich unbeschränkten Schutz interner Mitteilungen, der im Einzelfall lediglich durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe überwunden werden kann, weitgehend leerlaufen, da eine Vielzahl von Umweltinformationen, die sich auf Beratungen informationspflichtiger Stellen beziehen, internen Charakter haben können. Im Ergebnis würde damit das gesetzlich angeordnete Regel-Ausnahme-Verhältnis von Informationszugang und Ausnahmeregelung konterkariert werden.“⁹⁷⁴

Das OVG Münster unterstützt die Beschränkung des Anwendungsbereichs des Ablehnungsgrundes der „internen Mitteilungen“ nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG. Es argumentiert darüber hinaus damit, dass dieser Tatbestand in der Aarhus-Konvention im engen Zusammenhang mit dem Ablehnungsgrund des noch nicht vervollständigten Materials etc. steht:

„Interne Mitteilungen in diesem Sinne sind solche Verwaltungsinterna (Unterlagen, Vermerke etc.), die entweder Verwaltungs- oder Organisationsabläufe betreffen oder solche Dokumente, bei denen es nicht um Fakten, sondern um politische Bewertungen, Abwägungen und Einschätzungen – allerdings lediglich bezogen auf die Dauer eines behördlichen Entscheidungsprozesses – geht...

77Dieses Verständnis der Norm trägt der europarechtlichen Vorgabe einer engen Auslegung der Ausnahmenvorschriften Rechnung. Auch wird der von der Aarhus-Konvention vorgenommene Zusammenhang mit dem Ablehnungsgrund des „material in the course of completion“ (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG: Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten) berücksichtigt: Es geht um den Schutz des internen Diskussionsprozesses bis zur abschließenden Entscheidung. Die Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG und § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG bezwecken beide die Aufrechterhaltung eines geschützten Innenkreises der Verwaltung, damit diese störungsfrei und ohne Unterbrechungen ihre Entscheidungen vorbereiten, überdenken und ohne äußeren Rechtfertigungsdruck ändern kann....“⁹⁷⁵

Dass abgeschlossene Entscheidungsprozesse nicht mehr erfasst werden, hatte auch das VG Berlin so gesehen:

„Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG findet zudem in zeitlicher Hinsicht nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses Anwendung. Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG bezweckt den Schutz der Behörde vor Störungen eines konkreten laufenden Entscheidungsprozesses und beugt damit einem „Mitregieren Dritter“ vor. Soweit ein solches „Mitregieren“ nach Abschluss eines Entscheidungsprozesses ausge-

⁹⁷⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015 – OVG 12 B 16.14 –, juris, Rn. 54 ff.; nachfolgend VGH Mannheim, Urteil vom 29.06.2017 – 10 S 436/15 –, juris, Rn. 40 ff.; s. auch OVG Münster, Urteil vom 03.08.2010 – 8 A 283/08 – juris Rn. 89 ff.

⁹⁷⁵ OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016 – 15 A 2024/13 –, juris, Rn. 76 f.; dazu Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436, 442

*geschlossen ist, besteht kein Anlass mehr für den sehr umfangreichen – gewissermaßen pauschalen – Ausschluss von Informationsansprüchen durch § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG. Geschützt ist mithin der interne Diskussionsprozess bis zur abschließenden Entscheidung...*⁹⁷⁶

Nach hiesiger Auffassung spricht mehr für die eingangs dargelegte Argumentation, dass der Ablehnungsgrund des Schutzes interner Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen auch nach Ende des jeweiligen verwaltungsvorgangs noch Anwendung finden kann. Dies spricht nicht gegen eine vollständige Nicht-Berücksichtigung des zeitlichen Moments, denn dieses kann immer noch, wie von *Guckelberger* angeführt, bei der abschließenden Interessenabwägung eine Rolle spielen.⁹⁷⁷ Letzte Klarheit kann nur durch höchstrichterliche Entscheidung erwartet werden. Es bleibt abzuwarten, wie der EuGH hierzu entscheiden wird.

2.10 Ablehnungsgründe zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG)

Während § 8 UIG die öffentlichen Belange schützt, richtet sich § 9 UIG wesentlich auf den Schutz der individuellen privaten Belange, die regelmäßig auf Grundrechten wie der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG oder dem aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht basieren.⁹⁷⁸

Eine Reihe von Elementen, die den Ablehnungsgründen in den §§ 8 und 9 UIG gemeinsam sind, wurden bereits oben behandelt.⁹⁷⁹ Hierzu gehören Fragen des gesetzgeberischen Ermessens bei der Umsetzung der Ausnahmetatbestände, zur Regelungsstruktur, zur Abwägungsklausel, zur Rückausnahme der Emissionen, zum Grundsatz der engen Auslegung der Ablehnungsgründe, zu deren abschließenden Charakter und zur Pflicht zur teilweisen Ablehnung, soweit der Ausnahmetatbestand reicht. Diese Fragen werden im Rahmen des § 9 UIG nicht weiter vertieft.

§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nennt drei Ausnahmegründe, den Schutz personenbezogener Daten (Nr. 1), des geistigen Eigentums (Nr. 2) und von Betriebs- oder Geschäfts- bzw. Steuer- oder Statistikgeheimnissen (Nr. 3). Diese Gründe stehen alternativ nebeneinander und im Verhältnis zu den Ausnahmetatbeständen des § 8 UIG. Sie können auch kumulativ vorliegen, was ggf. dazu führen kann, dass sie in der gebotenen Abwägung ein höheres Gewicht erhalten.⁹⁸⁰ § 9 UIG enthält mit diesen Ablehnungsgründen materielle Regelungen, aber in § 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG auch verfahrensrechtliche Vorschriften.⁹⁸¹

Während im Falle des § 8 UIG auf beiden Seiten – der des Antragstellers und der der informationspflichtigen Stelle – öffentliche Interessen stehen, stehen die Ablehnungsgründe des § 9 UIG im Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Interesse an der Informationserteilung und dem privaten Interesse an der Geheimhaltung.⁹⁸² Der gebotene Ausgleich muss dann insbesondere über die Interessenabwägung erfolgen.⁹⁸³

⁹⁷⁶ VG Berlin, Urteil vom 21.06.2018 – 2 K 291.16 –, juris, Rn. 68; s. auch VG Berlin, Urteil vom 30.11.2017 – 2 K 288.16 –, juris, Rn. 70 sowie VG Berlin, Urteil vom 18.02.2015 – 2 K 48.14 –, juris, Rn. 42.

⁹⁷⁷ S. oben in diesem Abschnitt.

⁹⁷⁸ *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9, Vorbemerkung sowie Rn. 4.

⁹⁷⁹ S. oben unter 2.8.

⁹⁸⁰ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 4.

⁹⁸¹ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 7.

⁹⁸² *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 1.

⁹⁸³ Dazu oben unter 2.8.1.3.

2.10.1 Beschreibung der Norm

2.10.1.1 Schutz personenbezogener Daten

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG ist der Antrag abzulehnen,

„Soweit ...durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, ...“

Mit diesem Ausnahmetatbestand werden Art. 4f der Aarhus-Konvention

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf ...

f) die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in Bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist ...“

und der im Wesentlichen wortgleiche Art. 4 Abs. 2 f UIRL

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf: ...

f) die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten über eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem oder gemeinschaftlichem Recht vorgesehen ist;“

in nationales Recht umgesetzt.

Zweck des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG ist der Datenschutz. Es handelt sich um eine bereichsspezifische Regelung, die dem allgemeinen Datenschutzrecht vorgeht.⁹⁸⁴ Dies hat der VGH Mannheim klargestellt:

„... Bei der Bestimmung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG i.V.m. § 3 LUIG handelt es sich um eine bereichsspezifische datenschutzrechtliche Regelung, die im Rahmen ihres Anwendungsbereichs dem Landesdatenschutzgesetz als besondere Rechtsvorschrift des Bundes oder des Landes gemäß § 2 Abs. 5 Satz 1 LSDG [...]. Da § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG allerdings im Wesentlichen eine Generalklausel enthält, sind die Bestimmungen der Datenschutzgesetze zum einen als Auslegungshilfe heranzuziehen, zum anderen sind sie unmittelbar ergänzend einschlägig, wenn es sich um präzisierende Bestimmungen handelt, die im Umweltinformationsgesetz nicht enthalten sind [...] oder sich das Umweltinformationsrecht zu einer bestimmten datenschutzrechtlichen Frage nicht verhält.“⁹⁸⁵

Die Regelungen des Datenschutzrechts, wie sie nunmehr vor allem in der nach Art. 4 Nr. 1 der seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar anzuwendenden Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁹⁸⁶ niedergelegt sind, sind aber, wie der VGH Mannheim in der oben zitierten Entscheidung deutlich gemacht hat, für die Auslegung heranzuziehen.⁹⁸⁷

Das Datenschutzrecht geht in Deutschland vor allem auf das sog. Volkszählungsurteil aus dem Jahr 1983 zurück, das das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ableitet:

⁹⁸⁴ So Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 8 zum vorherigen § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG.

⁹⁸⁵ VGH Mannheim, Beschluss vom 16.10.2014 – 10 S 2043/14, juris, Rn. 9.

⁹⁸⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung); gemäß Art. 99 Abs. 2 DSGVO gilt diese ab dem 25.05.2018; das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gilt seit diesem Datum in neuer Fassung.

⁹⁸⁷ Vgl. Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 8 zum vorherigen § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG.

„1. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des GG Art 2 Abs 1 in Verbindung mit GG Art 1 Abs 1 umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

2. Einschränkungen dieses Rechts auf "informationelle Selbstbestimmung" sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.“⁹⁸⁸

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird danach jedoch nicht schrankenlos gewährt, sondern der Einzelne muss Einschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen hinnehmen:

„Dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über "seine" Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit.

Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden [...]. Grundsätzlich muß daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.“⁹⁸⁹

In der Aarhus-Konvention ist der Begriff der personenbezogenen Daten nicht definiert, so dass die Vertragsparteien diesbezüglich einen gewissen Spielraum haben.⁹⁹⁰ Für die EU-Mitgliedstaaten gilt aber ein einheitlicher Begriff, denn nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann...“

Daten sind damit auf eine natürliche Person bezogen, wenn sie sich auf persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten Person beziehen oder sie zumindest geeignet sind, einen Bezug zu dieser Person herzustellen.⁹⁹¹ Der Begriff ist weit auszulegen, insbesondere hängt die Einordnung als personenbezogene Daten nicht davon ab, wie stark eine Person betroffen ist, d. h. wie sensibel die jeweiligen Daten sind.⁹⁹² Daten über juristische Personen fallen grundsätzlich nicht unter den Schutz personenbezogener Daten; insoweit ist insbesondere der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG einschlägig.⁹⁹³

⁹⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1-71, juris, Leitsatz 1 und 2.

⁹⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1-71, juris, Rn. 150.

⁹⁹⁰ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 60.

⁹⁹¹ Zum bisher geltenden BDSG: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 3 Rn. 3.

⁹⁹² Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 9.

⁹⁹³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 8.

Näheres zur Berufung juristischer Personen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten findet sich unten unter 2.10.2.1.

Unter die persönlichen Verhältnisse fallen Angaben über die Betroffenen selbst, wie der Name, die Anschrift, Familienstand, Beruf etc.⁹⁹⁴ Z. B. können dazu Ergebnisse aus Gesundheitsuntersuchungen im Zusammenhang mit Umweltbelastungen zählen.⁹⁹⁵

Sachliche Verhältnisse bezeichnen den auf einen Betroffenen beziehbaren Sachverhalt.⁹⁹⁶ Insbesondere gehören dazu einer betroffenen natürlichen Person zuordenbare Grundstücksdaten wie Daten über Boden- oder Gewässerverunreinigungen⁹⁹⁷ oder über gentechnische Veränderungen angebauter Pflanzen.⁹⁹⁸ Zu den sachlichen Verhältnissen zählen auch Daten über Agrarsubventionen:

„106 Zu den personenbezogenen Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG gehören grundsätzlich alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, unabhängig davon, welcher Lebensbereich angesprochen ist, einschließlich der sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen der Person zu ihrer Umwelt. [...]

108 Name und Anschrift einer Person sind "klassische" personenbezogene Daten. Nach einhelliger Auffassung zählen zu den personenbezogenen Daten aber auch Informationen über erhaltene Subventionszahlungen, da sie eine für die Beurteilung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betroffenen bedeutsame Aussage enthalten. [...].“⁹⁹⁹

Ebenso dazu zählen vertragliche oder andere Beziehungen zu dritten Personen,¹⁰⁰⁰ z. B. Daten über die Kommunikation mit diesen Personen:

„Danach handelt es sich bei den streitgegenständlichen Dateien um personenbezogene Daten, die durch die Bekanntgabe offenbart würden. Solche sind nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 LDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener). Die E-Mail-Postfach-Daten des Beigeladenen betreffen Einzelangaben über dessen sachliche Verhältnisse, nämlich dessen Kommunikation mit Dritten, und sind daher personenbezogene Daten [...]. Der Senat schließt sich insoweit der Rechtsauffassung des 1. Senats der erkennenden Gerichtshofs an.“¹⁰⁰¹

Ist die natürliche Person nicht bestimmbar, ist der Ausnahmegrund des Datenschutzes in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG nicht anwendbar. Bestimmbarkeit ist anzunehmen, wenn ohne relativ großen Aufwand unter Zuhilfenahme weiterer Informationen ein Bezug zu der natürlichen Person hergestellt werden kann.¹⁰⁰² Dies ist z. B. bei zu statistischen Ergebnissen aggregierten Einzelangaben der Fall.¹⁰⁰³

⁹⁹⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 10.

⁹⁹⁵ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8, Rn. 6.

⁹⁹⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 11.

⁹⁹⁷ OVG Koblenz, Beschluss vom 03.11.2008 – 12 F 11054/08, NVwZ 2009, 477, Rn. 10.

⁹⁹⁸ VGH München, Beschluss vom 22.11.2000 – 22 ZE 00.2779, NVwZ 2001, 342, 343; auch VG Braunschweig, Urteil vom 14.01.2009 – 2 A 121/08, ZUR 2009, 211, Rn. 18; VG Schleswig, Urteil vom 03.09.2009 – 12 A 131/07, NVwZ-RR 2010, 348, Rn. 26 f.; s. auch den Überblick bei: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 7; vgl. weiterhin VGH Kassel/KasselVGH, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z, juris.

⁹⁹⁹ OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 2861/07, juris, Rn. 106 ff.; s. auch: Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 3357/08, juris, sowie: Urteil vom 01.03.2011 – 8 A 3358/08, juris.

¹⁰⁰⁰ Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 3 Rn. 7.

¹⁰⁰¹ VGH Mannheim, Beschluss vom 16.10.2014 – 10 S 2043/14, juris, Rn. 10.

¹⁰⁰² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 12.

¹⁰⁰³ S. Fluck/Theuer, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 8 UIG Rn. 72.

Von besonderer Bedeutung sind insoweit Geodaten, durch die ein Bezug zu dem jeweiligen Grundstückseigentümer hergestellt werden kann.¹⁰⁰⁴ Auch Liegenschaftskarten mit einem Maßstab größer als 1:5000 sollen keine Rückschlüsse auf einzelne natürliche Personen mehr zulassen.¹⁰⁰⁵

Näheres zur Berufung juristischer Personen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten findet sich unten unter 2.10.2.3.

Wenn der Antragsteller von vornherein auf die Herausgabe personenbezogener Daten verzichtet und seinen Antrag entsprechend formuliert, kann ihm der dadurch entstehende Verwaltungsaufwand nicht entgegengehalten werden:

„Auch § 3 Abs. 1 UIG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG führt nicht zur Ablehnung des Anspruchs des Klägers („personenbezogene Daten“). Der Kläger hat dem mit diesem Versagungsgrund verfolgten Interesse Privater Rechnung getragen und hat zulässigerweise die Übermittlung der Daten ohne personenbezogene Daten verlangt. Wenn ein Antragsteller sein Informationsbegehren einschränkt und auf die Übermittlung personenbezogener Daten verzichtet, kann dieser dem Anliegen des Gesetzgebers entgegenkommenden Antragstellung von der informationspflichtigen Stelle nicht entgegengehalten werden, das Löschen der personenbezogenen Daten in der umfangreichen Datei sei besonders arbeitsintensiv. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Personen (vgl. § 3 Abs. 1 BDSG). Erfasst sind damit auch Einzelangaben, die eine bestimmte oder auch nur bestimmbare Person charakterisieren, wie z. B. die Beschreibung des Erscheinungsbildes oder Werturteile über Ansichten oder Verhalten einer Person [...]“¹⁰⁰⁶

Gleiches gilt, wenn die Daten anonymisiert oder pseudonymisiert werden können.¹⁰⁰⁷ Insoweit ist auch § 5 Abs. 3 UIG zu beachten, wonach, wenn ein Ablehnungsgrund nach § 8 oder § 9 UIG vorliegt, die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen sind, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern.¹⁰⁰⁸

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG muss durch die Herausgabe der begehrten Information mit personenbezogenen Daten weiter eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen bewirkt werden. Das Interesse bezieht sich auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁰⁰⁹ Unklar ist insoweit, ob insoweit die bereits die Veröffentlichung personenbezogener Daten ausreicht, um die Erheblichkeit zu begründen, oder ob hierzu eine zusätzliche erhebliche Beeinträchtigung zu fordern ist.¹⁰¹⁰

Näheres zur Berufung juristischer Personen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten findet sich unten unter 2.10.2.2.

Grundsätzlich nicht schutzwürdig sind der Name, Beruf und die Dienststellung von Behördenmitarbeitern. Demgegenüber besteht ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung von persönlichen Daten wie Gehaltsauszügen, Kontoverbindungen, Reisekosten und Mitteilungen über persönliche Verhältnisse:

¹⁰⁰⁴ Dazu Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 9.1.

¹⁰⁰⁵ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8, Rn. 6; Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 173.

¹⁰⁰⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 - 10 S 2702/06, BeckRS 2009, 35967; vgl. auch: VG Arnberg, Urteil vom 29.11.2007 - 7 K 3982/06, BeckRS 2008, 30501; VG Koblenz, Urteil vom 21.08.2008 - 7 K 2012/07.KO, 7 K 2012/07, BeckRS 2008, 40769.

¹⁰⁰⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 9.

¹⁰⁰⁸ Dazu oben unter 2.5.2.2.

¹⁰⁰⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 16; s. auch oben in diesem Abschnitt.

¹⁰¹⁰ S. die Übersicht bei: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 11 ff.

„Das Verwaltungsgericht hat in dem angegriffenen Urteil mithin zutreffend auf das Gewicht des Geheimhaltungsinteresses Bezug genommen und in Anwendung der dargestellten Abgrenzung bei den persönlich betroffenen Gutachtern, Sachverständigen oder Angestellten der Forschungseinrichtungen ein schutzwürdiges Interesse bezüglich der Daten Name, Beruf und Dienststellung verneint. Ein schutzwürdiges Interesse hat das Gericht hingegen bejaht für weitergehende persönliche Daten, wie Gehaltsauszüge, Kontoverbindungen, Reisekosten und Mitteilungen über persönliche Verhältnisse. Insoweit hat es den Anspruch des Klägers auf Einsicht daher nur eingeschränkt anerkannt und entschieden, die Beklagte habe die betroffenen Teile der Unterlagen zu anonymisieren. Gegen diese Beschränkung des Anspruchs ist der Kläger nicht vorgegangen.“¹⁰¹¹

Dabei kann die informationspflichtige Stelle sich der Pflicht zur Informationserteilung nicht durch Zusicherungen an datenschutzrechtlich betroffene Dritte entziehen:

„Die Beklagte kann sich auch nicht in genereller Weise den gesetzlichen Pflichten zur Erteilung von Auskünften dadurch entziehen, dass sie im Verhältnis zu den betroffenen Dritten jenen vertraglich oder auf andere Weise Vertraulichkeit zusichert. Die gesetzliche Pflicht zur Gewährung von Einsicht in umweltrelevante Daten kann durch zivilrechtliche Vereinbarungen nicht umgangen werden (§ 134 BGB). Sofern es im Einzelfall notwendig sein kann, zum Zwecke der Erreichbarkeit des Forschungszwecks, etwa um Pionierforschung zu sichern, oder um Gefährdungen von Beteiligten oder der öffentlichen Sicherheit auszuschließen, keine Einsicht zu gewähren, muss die jeweilige auskunftspflichtige Stelle auch dann den konkreten Schutzzweck darstellen und im Einzelfall begründen.“¹⁰¹²

Zwischen der Bekanntgabe der Information und der Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen muss eine Kausalität bestehen.¹⁰¹³ Sind die Daten bereits bekannt, weil sie etwa offenkundig sind, oder besteht ohnehin eine Verpflichtung zur Offenbarung der Daten, ist die Kausalität zu verneinen.¹⁰¹⁴ Dies gilt auch für Daten über technische Anlagen, die in Genehmigungsverfahren öffentlich ausgelegt wurden.¹⁰¹⁵ Anders verhält es sich mit Daten über Einwender in solchen Verfahren oder über Informanten, die eine Behörde über Verstöße unterrichtet haben. Erheblich sind auch Informationen über Grundstückseigentümer, wenn deren Grundstücke verunreinigt sind oder sie mit Zerstörungen rechnen müssen.¹⁰¹⁶

Beruft sich die informationspflichtige Stelle auf datenschutzrechtliche Gründe für die Verweigerung der Herausgabe, muss sie dies substantiiert darlegen:

„Die Feststellungen des Verwaltungsgerichts werden durch das Vorbringen der Beklagten in der Begründung des Zulassungsantrags, das Gericht habe die notwendige Abwägung zwischen dem Anonymitätsinteresse der Gutachter und dem Informationsinteresse des Klägers nicht hinreichend vorgenommen, nicht erschüttert. Die Beklagte verkennt diesbezüglich die ihr im Vorfeld einer gerichtlichen Entscheidung zukommende Darlegungslast. Es mag sein, dass die Beklagte im Einzelfall auch den Namen eines Gutachters geheim halten muss oder darf, nämlich wenn jener durch die Offenbarung der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt sein könnte oder eine andere erhebliche Beeinträchtigung bereits eingetreten oder ernstlich zu befürchten ist. Es ist indes nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, die mithin notwendige Aufklärung und Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, sondern der Behörde selbst. Ist die informationspflichtige Stelle aufgrund eigener

¹⁰¹¹ VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z, juris, Rn. 21.

¹⁰¹² VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z, juris, Rn. 23.

¹⁰¹³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 17.

¹⁰¹⁴ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 8 Rn. 5; Kümpfer, Der Zugang zu Altlastendaten zwischen Bodenschutzrecht, Umweltinformationsrecht und privatem Gewährleistungsrecht, UPR 2012, 291, 295 f.

¹⁰¹⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 14.

¹⁰¹⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 14; vgl. auch VG Braunschweig, Urteil vom 14.01.2009 – 2 A 121/08, ZUR 2009, 211.

Wertung oder aufgrund der entsprechenden Einlassungen der anzuhörenden Betroffenen der Ansicht, aus Schutzgründen sei auch die Nennung der Namen der Gutachter oder Mitarbeiter unmöglich, so muss sie dies in jedem konkreten Fall geltend machen und substantiiert Nachweise führen. Nur bei dem Ausschlussgrund nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG gibt das Gesetz eine Regel vor (Satz 4), so dass in den anderen Gründen eine solche Bewertung durch die auskunftspflichtige Stelle erforderlich ist.“¹⁰¹⁷

Wie bei anderen Ausnahmetatbeständen auch erfordert § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG am Ende eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe.¹⁰¹⁸ Die hiernach vorzunehmende Abwägung betrifft allein das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (das Transparenzinteresse) mit dem privaten Interesse an der Nichttherausgabe, nicht dagegen öffentliche Geheimhaltungsinteressen. Im Rahmen des § 9 UIG spielen öffentliche Interessen an der Geheimhaltung keine Rolle.¹⁰¹⁹

Weiter kann nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf Gründe des Datenschutzes abgelehnt werden.¹⁰²⁰

Datenschutz und Informationsfreiheit sollen einander so ergänzen, dass beide miteinander in Einklang gebracht werden. Die Informationsfreiheit darf durch datenschutzrechtliche Erwägungen nur im unbedingt notwendigen Umfang eingeschränkt werden. So sieht Art. 86 DSGVO ausdrücklich vor, dass personenbezogene Daten offengelegt werden können, wenn das Informationsfreiheitsrecht dies gestattet:

„Personenbezogene Daten in amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung oder einer privaten Einrichtung zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe befinden, können von der Behörde oder der Einrichtung gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht des Mitgliedstaats, dem die Behörde oder Einrichtung unterliegt, offengelegt werden, um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung in Einklang zu bringen.“

Auch im 154. Erwägungsgrund der DSGVO wird erläutert, dass Datenschutz und Informationsfreiheit komplementär verstanden werden sollen:

„Diese Verordnung ermöglicht es, dass bei ihrer Anwendung der Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten berücksichtigt wird. Der Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten kann als öffentliches Interesse betrachtet werden. Personenbezogene Daten in Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde oder einer öffentlichen Stelle befinden, sollten von dieser Behörde oder Stelle öffentlich offengelegt werden können, sofern dies im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten, denen sie unterliegt, vorgesehen ist. Diese Rechtsvorschriften sollten den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten in Einklang bringen und können daher die notwendige Übereinstimmung mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung regeln. Die Bezugnahme auf Behörden und öffentliche Stellen sollte in diesem Kontext sämtliche Behörden oder sonstigen Stellen beinhalten, die vom Recht des jeweiligen Mitgliedstaats über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten erfasst werden. Die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [¹⁰²¹] lässt das Schutzniveau für natürliche Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Bestimmungen des Unionsrechts und des Rechts der Mitgliedstaaten unberührt und beeinträchtigt diesen in keiner Weise, und sie bewirkt insbesondere keine Änderung der in dieser Verordnung dargelegten Rechte und Pflichten.

¹⁰¹⁷ VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z., juris, Rn. 22.

¹⁰¹⁸ Dazu oben unter 2.8.1.3.

¹⁰¹⁹ Unzutreffend daher Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 14.

¹⁰²⁰ Dazu oben unter 2.8.1.4.

¹⁰²¹ Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90).

Insbesondere sollte die genannte Richtlinie nicht für Dokumente gelten, die nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind, oder für Teile von Dokumenten, die nach diesen Regelungen zugänglich sind, wenn sie personenbezogene Daten enthalten, bei denen Rechtsvorschriften vorsehen, dass ihre Weiterverwendung nicht mit dem Recht über den Schutz natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten vereinbar ist.“

Datenschutz und Informationsfreiheit sind daher als zwei Seiten einer Medaille zu verstehen. In der Praxis ist der Ausnahmetatbestand von erheblicher Bedeutung. Wenn letztlich der Datenschutz nur selten ein Grund ist, einen Antrag auf Informationszugang abzulehnen,¹⁰²² hängt dies vor allem damit zusammen, dass antragstellende Personen auf Nachfrage mit einer Schwärzung der in den gewünschten Informationen enthaltenen personenbezogenen Daten einverstanden sind.

Die Komplementarität von Datenschutz und Informationsfreiheit wird in Deutschland auch dadurch deutlich, dass die Aufgaben des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 2 IFG vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen werden. Eine entsprechende Stelle gibt es im Bereich des UIG nicht.¹⁰²³

Mit dem Argument, dass Umweltinformationen seltener auch personenbezogene Daten enthalten würden, wird dem Ablehnungsgrund in der Literatur eine eher geringe praktische Relevanz zugesprochen.¹⁰²⁴ Dies ist nicht ganz nachvollziehbar, denn es ist kein Grund ersichtlich, warum Umweltinformationen seltener als sonstige amtliche Informationen personenbezogene Daten enthalten sollten.

2.10.1.2 Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit

„Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden [...].

Der Ablehnungsgrund setzt Art. 4 der Aarhus-Konvention

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf ...

e) Rechte auf geistiges Eigentum;“

sowie Art. 4 Abs. 2 UIRL

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

e) Rechte an geistigem Eigentum;“

in deutsches Recht um. Die leicht unterschiedlichen Formulierungen in der Aarhus-Konvention und der UIRL („Rechte auf ...“ und „Rechte an ...“) haben keine inhaltlichen Konsequenzen.

Dass in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG anders als in den vorgenannten Regelungen der Aarhus-Konvention und der UIRL zusätzlich Urheberrechte genannt werden, ist unerheblich, denn das geistige Eigentum wird als Oberbegriff von Schutzrechten an immateriellen Gütern angesehen.¹⁰²⁵ Neben dem Urheberrecht zählt auch der gewerbliche Rechtsschutz zum Begriff des geistigen Eigentums. Hierzu gehören

¹⁰²² Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 615.

¹⁰²³ S. dazu unten unter 2.14.2.

¹⁰²⁴ So jedenfalls Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508.

¹⁰²⁵ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 21.

das Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht sowie das Wettbewerbsrecht.¹⁰²⁶ Allerdings ist dieser praktisch kaum relevant, weil sich aus dem gewerblichen Rechtsschutz wegen der Registeröffentlichkeit in aller Regel keine Restriktionen im Hinblick auf den Informationszugang ergeben.¹⁰²⁷ Dies ergibt sich auch daraus, dass in den Gesetzen zum Schutz des geistigen Eigentums nur die Nutzung, aber nicht die Informationserteilung untersagt wird. Anders ist dies nur bei persönlichkeitsrechtlichen Gesichtspunkten des Erfinder- und Geschmacksmusterrechts, denn hier gibt es eine alleinige Entscheidungsmöglichkeit bzgl. der Veröffentlichung bzw. Geheimhaltung.¹⁰²⁸ Damit kommt es zuallererst auf den Begriff des Urheberrechts an.

Das Urheberrecht ergibt sich wesentlich aus dem Urhebergesetz (UrhG).¹⁰²⁹ Urheberrechtlich geschützt sind nach § 2 Abs. 1 UrhG insbesondere

„1. Sprachwerke, wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme;

2. Werke der Musik;

3. pantomimische Werke einschließlich der Werke der Tanzkunst;

4. Werke der bildenden Künste einschließlich der Werke der Baukunst und der angewandten Kunst und Entwürfe solcher Werke;

5. Lichtbildwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Lichtbildwerke geschaffen werden;

6. Filmwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Filmwerke geschaffen werden;

7. Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art, wie Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen und plastische Darstellungen.“

Nach § 2 Abs. 2 UrhG sind

„Werke im Sinne dieses Gesetzes ... nur persönliche geistige Schöpfungen.“

Diese können sich aus der Gedankenformung und -führung sowie aus der Form und Art der Sammlung, Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffs ergeben.¹⁰³⁰ Erwartet wird eine bestimmte „schöpferische Mindesthöhe“ des Werks,¹⁰³¹ die nach der Rechtsprechung des EuGH auch für Datensammlungen bestehen kann, sofern das Werk eine gewisse Originalität aufweist:

„Art. 3 Absatz I der Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 3. 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken ist dahin auszulegen, dass eine „Datenbank“ i.S. von Art. Artikel 1 Absatz II der Richtlinie durch das in dieser vorgesehene Urheberrecht geschützt wird, sofern die Auswahl oder Anordnung der in der Datenbank enthaltenen Daten einen eigenständigen Ausdruck der schöpferischen Freiheit ihres Urhebers darstellt, was vom nationalen Gericht zu prüfen ist.

Folglich

¹⁰²⁶ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 11, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/gutachten_urheberrecht_bf.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018); Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 509.

¹⁰²⁷ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 21; s. auch: Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 11, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/gutachten_urheberrecht_bf.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018); Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 240; Schnabel, Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, K&R 2011, 626, 627.

¹⁰²⁸ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 22.

¹⁰²⁹ Urheberrechtsgesetz vom 09.09.1965 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 01.09.2017 (BGBl. I S. 3346).

¹⁰³⁰ BGH, Urteil vom 12.06.1981 – I ZR 95/79, juris, Leitsatz 8.

¹⁰³¹ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 24; näher Schnabel, Aktuelle Rechtsprechung zum Schutz des Urheberrechts bei Informationszugangsansprüchen, GRUR 2018, 780, 781.

- sind die geistigen Anstrengungen und die Sachkenntnis, die für die Erzeugung der Daten aufgewandt wurden, unerheblich für die Feststellung, ob die Datenbank für den Schutz durch dieses Recht in Betracht kommt,
- ist es hierfür gleichgültig, ob die Auswahl oder Anordnung der Daten beinhaltet, dass diesen eine „wesentliche Bedeutung hinzugefügt“ wird, und
- können der bedeutende Arbeitsaufwand und die bedeutende Sachkenntnis, die für die Erstellung der Datenbank erforderlich waren, als solche einen derartigen Schutz nicht rechtfertigen, wenn durch sie keinerlei Originalität bei der Auswahl oder Anordnung der in der Datenbank enthaltenen Daten zum Ausdruck kommt.“¹⁰³²

Ähnlich hatte bereits 2006 das OLG Köln bzgl. einer Datenbank des Deutschen Wetterdienstes entschieden:

„Der Annahme einer nach § 87a Abs. 1 UrhG geschützten elektronischen Datenbank steht nicht entgegen, dass die Daten ungeordnet in den physischen Speicher eingegeben werden, wenn der Datenbestand mit einem Abfragesystem verbunden ist, das zielgerichtete Recherchen nach Einzelelementen in dem Datenbestand ermöglicht. Der Datenbankschutz setzt eine Bearbeitung der in die Datenbank aufgenommenen Einzelinformationen nicht voraus.“¹⁰³³

Anwaltsschriftsätze unterfallen regelmäßig nicht dem Schutz des Urheberrechts, ausnahmsweise aber dann wenn sie eine eigene geistige Leistung enthalten, weil sie sich durch überdurchschnittliche individuelle Eigenart und Originalität auszeichnen.¹⁰³⁴

Dagegen enthalten nach dem OVG Münster allgemeine Antragsunterlagen regelmäßig keine solchen persönlichen geistigen Schöpfungen, wobei dies allerdings für Sachverständigengutachten, Pläne und Ausarbeitungen, die von einer überdurchschnittlichen individuellen Eigenart geprägt sind, doch wieder gelten soll:

„78 Gemäß § 2 Abs. 2 UrhG sind Werke im Sinne dieses Gesetzes nur persönliche geistige Schöpfungen. Zu den geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst gehören nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG insbesondere Sprachwerke wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme. Zu den geschützten Werken zählen darüber hinaus auch Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art wie Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen und plastische Darstellungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 UrhG). Unter den Begriff des urheberrechtlich geschützten Werks fallen vom Menschen entwickelte Gedankenäußerungen, die von seiner Persönlichkeit geprägt sind und individuelle Züge aufweisen. ...

82 Die allgemeinen Antragsunterlagen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens wie Anwaltsschriftsätze, behördliche Prüfungsvermerke und Ähnliches sind danach regelmäßig nicht urheberrechtlich geschützt. Etwas anderes gilt indes für (Sachverständigen-)Gutachten, Architektenpläne und sonstige genehmigungsrelevante Ausarbeitungen, die eine überdurchschnittliche individuelle Eigenart als Ergebnis einer eigenen geistigen Leistung aufweisen. Derartige Antragsunterlagen können Urheberrechtsschutz genießen. [...].“¹⁰³⁵

Näheres zur Frage der Urheberrechte in Bezug auf Antragsunterlagen findet sich unten unter 2.10.2.4.

Das Know-How, das das nicht durch ein Schutzrecht geschützte technische und kaufmännische Wissen eines anderen umfasst, unterfällt regelmäßig nicht dem Schutz des geistigen Eigentums, sondern ggf.

¹⁰³² EuGH, Urteil vom 01.03.2012 - C-604/10, GRUR 2012, 386, Leitsatz 1.

¹⁰³³ OLG Köln, Urteil vom 15.12.2006 - 6 U 229/05, MMR 2007, 443, Leitsatz 1; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 27.

¹⁰³⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 20; Schnabel, Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, K&R 2011, 626, 629.

¹⁰³⁵ OVG Münster, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 690/16, juris, Rn. 78 ff.

dem der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Wäre das Know-How über § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG geschützt, würde dies alle nicht von einem Unternehmen freigegebenen Informationen unter den Schutz des geistigen Eigentums stellen und damit den Informationszugang erheblich verkürzen.¹⁰³⁶ Fällt das Know-How dagegen unter den Schutz des Patent-, Marken oder Gebrauchsmusterrechts, wird es wiederum vom Begriff des geistigen Eigentums abgedeckt.¹⁰³⁷

Forschungsgutachten, auch solche, die für das Umweltbundesamt oder das Bundesumweltministerium erstellt werden, können ebenfalls unter den Urheberrechtsschutz fallen.¹⁰³⁸ Allerdings fallen Gutachten nur unter den Schutz des Ausnahmetatbestands nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, wenn eine Vervielfältigung oder sonstige Nutzung der Information im Rahmen der behördlichen Tätigkeit nicht gestattet ist.

Besteht ein Urheberrecht, hat der Urheber grundsätzlich nach § 12 UrhG das Erstveröffentlichungsrecht:

„(1) Der Urheber hat das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist.

(2) Dem Urheber ist es vorbehalten, den Inhalt seines Werkes öffentlich mitzuteilen oder zu beschreiben, solange weder das Werk noch der wesentliche Inhalt oder eine Beschreibung des Werkes mit seiner Zustimmung veröffentlicht ist.“

Hieraus ergibt sich für den Urheber ein „Informationsrestriktionsrecht“; das Erstveröffentlichungsrecht gehört zum Urheberpersönlichkeitsrecht und unterfällt dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht.¹⁰³⁹ Es kommt für den Schutz des Ausnahmetatbestands darauf an, ob das Werk bereits veröffentlicht ist.¹⁰⁴⁰ Dies ist nach § 6 Abs. 1 UrhG der Fall,

„wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist.“

Die Übergabe eines Gutachtens an eine Behörde stellt noch keine Veröffentlichung dar, weil die pauschale Annahme einer Zustimmung der hohen Bedeutung des Urheberrechtsschutzes in den Ablehnungsgründen widersprechen würde.¹⁰⁴¹ Anders kann es sich darstellen, wenn eine Behörde ein Gutachten eingeholt hat, um es in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu verwenden.¹⁰⁴² Über die Veröffentlichungsrechte hinaus sind im Rahmen des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG auch die in den §§ 15 ff. UrhG normierten Verwertungsrechte zu beachten. Da nach § 53 Abs. 1 Satz 1 UrhG

„einzelne Vervielfältigungen eines Werkes durch eine natürliche Person zum privaten Gebrauch auf beliebigen Trägern, sofern sie weder unmittelbar noch mittelbar Erwerbszwecken dienen, soweit nicht zur Vervielfältigung eine offensichtlich rechtswidrig hergestellte oder öffentlich zugänglich gemachte Vorlage verwendet wird“

zulässig sind, wird auch angenommen, dass bei Informationsanträgen nach dem UIG Kopien urheberrechtlich geschützter Werke angefertigt werden dürfen.¹⁰⁴³

Nicht unter den urheberrechtlichen Schutz fallen amtliche Werke nach § 5 Abs. 1 UrhG, d. h.

¹⁰³⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 23; Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 8 Rn. 13 zum UIG i. d. F. von 2001; s. auch: Schrader/Kroll, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 107.

¹⁰³⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 23.

¹⁰³⁸ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 241.

¹⁰³⁹ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 21.

¹⁰⁴⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 25.

¹⁰⁴¹ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 22.

¹⁰⁴² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 25.

¹⁰⁴³ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8, Rn. 18; Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 26.

„Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfaßte Leitsätze zu Entscheidungen...“

Ebenso sind nach § 5 Abs. 2 UrhG

„andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind,“

vom Urheberrecht ausgenommen. Hierunter können Werke der bildenden Künste, wissenschaftliche Ausgaben oder Lichtbilder fallen.¹⁰⁴⁴ Diese dürfen aber nicht verändert werden, und die Quelle muss bei Veröffentlichung angegeben werden.¹⁰⁴⁵

Einen wesentlichen Streitpunkt bildet die Frage, ob das Urheberrecht nur dem Schutz Privater dient oder ob auch Behörden sich auf ein eigenes Urheberrecht berufen können.

Näheres zur Frage, ob das Urheberrecht nur dem Schutz Privater dient, findet sich unten unter 2.10.2.8.

In der Literatur wurde zum Teil angenommen, der Ablehnungsgrund des Urheberrechts habe nur eine deklaratorische Wirkung, weil die relevanten urheberrechtlichen Fragestellungen im Urhebergesetz bereits normiert seien.

Näheres zur Frage, ob der Ablehnungsgrund des Urheberrechts nur eine deklaratorische Wirkung hat, findet sich unten unter 2.10.2.6.

Ebenso wie bei dem oben behandelten Ausnahmetatbestand des Schutzes personenbezogener Daten muss die informationspflichtige Stelle die Gründe für die Berufung auf diesen Ablehnungsgrund substantiiert darlegen.¹⁰⁴⁶

§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG normiert zwei Rückausnahmen: zum einen ist der Ablehnungsgrund des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum nicht anzuwenden, wenn die Betroffenen zugestimmt haben. Diese ist an keine besondere Form gebunden.¹⁰⁴⁷ Die Vorlage von Dokumenten zusammen mit einem Genehmigungsantrag bewirkt noch keine Zustimmung:

„Mit der Antragstellung willigt der Genehmigungsantragsteller nur darin ein, dass die Genehmigungsbehörde und ihre Mitarbeiter von dem Genehmigungsantrag und den mit diesem eingereichten Antragsunterlagen Kenntnis erlangen, um das Genehmigungsverfahren durchführen und die Voraussetzungen des Genehmigungsanspruchs untersuchen zu können. Die Zustimmung, dass mit der Antragstellung zugleich der Öffentlichkeit - also potentiell jedermann - der Zugang zu dem Genehmigungsantrag und zu den Antragsunterlagen eröffnet werden soll, wird mit dem Genehmigungsantrag als solchem weder ausdrücklich noch konkludent erteilt.“¹⁰⁴⁸

Zum anderen gilt auch hier die Abwägungspflicht nach § 9 Abs. 1 UIG.¹⁰⁴⁹ Ist das Schutzinteresse des Urhebers als eher gering anzusehen, kann sich hieraus ein überwiegendes Informationsinteresse ergeben.¹⁰⁵⁰ Die Rückausnahme bzgl. der Emissionen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG gilt jedoch nicht im Falle

¹⁰⁴⁴ Ahlberg, in: BeckOK UrhR, 20. Ed. 20.4.2018, UrhG § 5 Rn. 18.

¹⁰⁴⁵ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 27.

¹⁰⁴⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 21a; s. oben unter 2.10.1.1.

¹⁰⁴⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 31.

¹⁰⁴⁸ OVG Münster, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 690/16 –, juris, Rn. 102; s. auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 509.

¹⁰⁴⁹ Dazu oben unter 2.8.1.3.

¹⁰⁵⁰ Schnabel, Aktuelle Rechtsprechung zum Schutz des Urheberrechts bei Informationszugangsansprüchen, GRUR 2018, 780, 783; vgl. auch VG Darmstadt, Beschluss vom 26.06.2017, 6 L 1478/17.DA – juris m. Anm. Blatt, Streitigkeiten nach dem Hessischen Umweltinformationsgesetz, juris Praxisreport Umwelt- und Planungsrecht vom 7.9.2017, Anm. 3.

des Ablehnungsgrunds des Schutzes des geistigen Eigentums.¹⁰⁵¹ Der Gesetzgeber folgte insoweit Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 3 UIRL.¹⁰⁵²

Letztlich wird in aller Regel das urheberrechtliche Erstveröffentlichungsrecht durch den Ausnahmetatbestand in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, aber auch durch § 6 Satz 1 IFG, verdrängt.¹⁰⁵³ Nicht eindeutig geklärt ist aber, ob bei Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in der Interessenabwägung regelmäßig von einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe auszugehen ist.

Näheres hierzu findet sich unter 2.10.2.4.

Da viele Informationen wie etwa im Falle von gewerblichen Schutzrechten wie Patenten, Geschmacks- und Gebrauchsmuster- und Markenrechten bereits veröffentlicht sind, wird der praktische Anwendungsbereich des Ablehnungsgrunds als relativ gering angesehen.¹⁰⁵⁴

2.10.1.3 Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, Steuer- und Statistikgeheimnis

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG enthält (vorbehaltlich der immer durchzuführenden Interessenabwägung) die grundsätzliche Verpflichtung der informationspflichtigen Stelle, den Antrag abzulehnen, soweit

„durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen ...“

Die Regelung beruht auf Art. 4 Abs. 4d der Aarhus-Konvention

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf ...“

d) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen zu schützen. In diesem Rahmen sind Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekanntzugeben;“

sowie Art. 4 Abs. 2d UIRL:¹⁰⁵⁵

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf: ...“

d) Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, sofern diese durch einzelstaatliches oder gemeinschaftliches Recht geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen, einschließlich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung von statistischen Daten und des Steuergeheimnisses, zu schützen...“

Das Steuer- und Statistikgeheimnis wird zwar in der UIRL, nicht aber in der Aarhus-Konvention als Ablehnungsgrund aufgeführt. Angesichts des abschließenden Charakters auch der in der Aarhus-Konvention genannten Ablehnungstatbestände¹⁰⁵⁶ könnte die Frage aufgeworfen werden, ob die Umsetzung der Aarhus-Konvention sowohl in der UIRL als auch im UIG über die völkerrechtlich zulässigen Ausnahmetatbestände hinausgeht. Jedoch können bei einem weiteren Verständnis das Steuer- und Statistikgeheimnis als Unterfall der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen werden.¹⁰⁵⁷ Damit ist

¹⁰⁵¹ Nicht korrekt insoweit: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 33.

¹⁰⁵² *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 43.

¹⁰⁵³ *Wegner*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 614 f.;

¹⁰⁵⁴ *Schmidt*, Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit durch die Gerichte bei Entscheidungen nach dem Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG), 2016, S. 185; a. A. *Schnabel*, Aktuelle Rechtsprechung zum Schutz des Urheberrechts bei Informationszugangsansprüchen, GRUR 2018, 780, 784 unter Hinweis auf die angestiegene Zahl von Gerichtsentscheidungen hierzu.

¹⁰⁵⁵ Dazu: *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 29.

¹⁰⁵⁶ Dazu: *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 21; vgl. auch oben unter 2.8.1.6.

¹⁰⁵⁷ So: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 18; vgl. auch: VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004 – 7 VG 1422/2003, juris, Rn. 89 f.

ein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention nicht anzunehmen. Jedoch wird zum Teil eine Unvereinbarkeit mit Art. 4 Abs. 2d UIRL angenommen:

*„Zu beiden Geheimnissen ist fraglich, ob sie nicht über das unionsrechtliche Maß an Ausnahmegründen hinausgehen. Denn nach Art. 4 Abs. 2d) Richtlinie 2003/4/EG können die Mitgliedstaaten als Ausnahmegrund Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse vorsehen, „sofern diese ... geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen, einschließlich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung von statistischen Daten und des Steuergeheimnisses, zu schützen“. **Steuergeheimnis und Statistikgeheimnis sind hier nicht als eigenständige Ausnahmemöglichkeiten genannt, sondern als rechtfertigendes Element für den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.**“¹⁰⁵⁸*

Nach anderer Auffassung ist der eigenständige Schutzzweck des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG maßgeblich, so dass der Ausnahmetatbestand als mit der UIRL vereinbar angesehen wird.¹⁰⁵⁹

Inhaltlich sind das Steuer- und Statistikgeheimnis als Rechtfertigungen des eigenständigen Ausnahmetatbestands der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zu verstehen. Ihr Schutz darf daher nicht weiter reichen als der Schutz personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums und der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse. Damit handelt es sich bei dem Steuer- und Statistikgeheimnis nicht um eigenständige Ausschlussgründe, sondern sozusagen um Annexe des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses.¹⁰⁶⁰

2.10.1.3.1 Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse

Die größte praktische Bedeutung haben insoweit die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die dem Schutz der dahinter stehenden Grundrechte, insbesondere Art. 12 und Art. 14 GG, aber auch Art. 15 – 17 der EU-Grundrechtecharta, Rechnung tragen.¹⁰⁶¹ Die Anwendbarkeit des Ausnahmetatbestands hängt nicht von einem vorherigen Antrag des betroffenen Dritten ab, die Daten vertraulich zu behandeln.¹⁰⁶²

Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sind im UIG selbst nicht definiert. Gemeinhin werden darunter alle nicht offenkundigen, nur einem begrenzten Personenkreis zugänglichen, auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, an deren Nichtverbreitung das Unternehmen ein berechtigtes Interesse hat.¹⁰⁶³ Betriebsgeheimnisse beziehen sich vorwiegend auf technisches Wissen, Geschäftsgeheimnisse auf den kaufmännischen Bereich.¹⁰⁶⁴ Das BVerwG hat das gängige Verständnis des Begriffspaares 2017 zusammengefasst:

*„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG sind alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Ein **Interesse an der Nichtverbreitung** ist dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen*

¹⁰⁵⁸ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 213.

¹⁰⁵⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 26.

¹⁰⁶⁰ Gegen die Annahme eigenständiger Ausschlussgründe auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 37.

¹⁰⁶¹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 30; Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 510.

¹⁰⁶² Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 510.

¹⁰⁶³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 25; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 20; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015 - OVG 12 B 13.12, BeckRS 2015, 42382.

¹⁰⁶⁴ Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 436.

*[...]. Damit orientiert sich die Auslegung am gewachsenen wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis [...].*¹⁰⁶⁵

Ein Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb ist gegeben, wenn das Unternehmen über die jeweiligen Informationen verfügt und diese für den Betrieb wirtschaftlich nutzbar sind. Typische Daten sind solche über Produktionsmethoden oder die Finanzlage eines Unternehmens.¹⁰⁶⁶ Offenkundigkeit ist z. B. anzunehmen, wenn die jeweiligen Informationen in irgendeiner Weise veröffentlicht wurden, etwa im Rahmen einer Patentanmeldung, oder diese in Fachkreisen allgemein bekannt sind.¹⁰⁶⁷

Das Hamburgische Transparenzgesetz¹⁰⁶⁸ enthält in § 7 eine eigene Legaldefinition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse:

„(1) 1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. 2 Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. 3 Dies gilt nicht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 35 Absatz 4 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert am 12. April 2012 (BGBl. I S. 579, 599), in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Informationen und Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, unterliegen der Informationspflicht nur, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. ...“

Das betroffene Unternehmen muss ein berechtigtes Interesse an der Zurückhaltung der Information haben. Dies ist der Fall, wenn die Offenbarung der Information die Wettbewerbsposition des betroffenen Marktteilnehmers negativ beeinflusst, sie also für den Wettbewerb von Relevanz ist.¹⁰⁶⁹ Dies ist nicht der Fall, wenn wegen der monopolartigen Stellung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers kein entsprechender Markt vorhanden ist:

*„Im Hinblick auf die Veröffentlichungen können sich die Antragsteller auch nicht auf den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nach § 9 LUIG berufen [...]. **Wegen der monopolartigen Stellung des Antragstellers zu 1) als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger nach §§ 20 f. KrWG und §§ 4 ff. LKrWG fehlt es neben der Herleitung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus den den Antragstellern nicht zustehenden Grundrechten auch der wettbewerblichen Relevanz der Informationen, die sich auf eine abfall- oder immissionsschutzrechtliche Anordnung zur getrennten Sammlung von Bioabfall beziehen.***¹⁰⁷⁰

Auch bei Angaben über die Kapazität einer Anlage, die im Zulassungsverfahren öffentlich ausgelegt worden waren, ist kein berechtigtes Interesse an der Zurückhaltung der Information anzunehmen:

„Auch bei der Kapazität der Anlagen handelt es sich nicht um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis. Nach seiner Definition verlangt das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ein berechtigtes Interesse des Geheimnisträgers an der Geheimhaltung. Daran fehlt es für die Kapazität der Anlagen. Das ergibt sich aus den Wertungen, die der Gesetzgeber an anderer Stelle getroffen hat. Die Kapazität einer Anlage ist regelmäßig in den Unterlagen darzustellen, die bei einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag der Öffentlichkeit durch Auslegung zugänglich zu machen sind. Ob eine Anlage überhaupt einer Genehmigung nach

¹⁰⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 64.

¹⁰⁶⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 30.

¹⁰⁶⁷ Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8, Rn. 26.

¹⁰⁶⁸ Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19.06.2012 (HmbGVBl. S. 271); dazu: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 25a.1.

¹⁰⁶⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 31.

¹⁰⁷⁰ VG Koblenz, Beschluss vom 23.01.2015 – 4 L 1216/14.KO, juris, Rn. 14.

dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bedarf und ob diese Genehmigung im förmlichen oder im vereinfachten Genehmigungsverfahren zu erteilen ist, hängt in vielen Fällen davon ab, ob die Anlage eine bestimmte Leistungsgrenze oder eine bestimmte Größe überschreitet. Dabei ist der technisch und rechtlich mögliche Betriebsumfang maßgeblich (§ 1 Abs. 1 Satz 4 der 4. BImSchV). Der Genehmigungsantrag und die zu seiner Beurteilung erforderlichen, vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen sind der Öffentlichkeit durch Auslegung zugänglich zu machen (§ 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG). Soweit Unterlagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, sind die Unterlagen zwar zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen (§ 10 Abs. 2 Satz 1 BImSchG). [...] Diese Darstellung ist ihrerseits öffentlich auszulegen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 der 9. BImSchV). Zumindest muss sie in aller Regel Angaben zur Kapazität der Anlage enthalten, denn anderenfalls wäre es Dritten nicht möglich, zu beurteilen, ob sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können.“¹⁰⁷¹

Handelt es sich um abgeschlossene Vorgänge ohne Bezug zum aktuellen Geschäftsbetrieb, kann ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse abzulehnen sein:

„Der erforderliche Wettbewerbsbezug kann fehlen, wenn die Informationen abgeschlossene Vorgänge ohne Bezug zum heutigen Geschäftsbetrieb betreffen...“¹⁰⁷²

Dabei ist seitens der informationspflichtigen Stelle eine Prognose erforderlich, und es muss nachvollziehbar und plausibel sein, dass die Herausgabe der Information zu einem Schaden für einen Wettbewerber führt:

„Im Ausgangspunkt stand fest, welche anlagenbezogenen Angaben der Art nach in den Zuteilungsbescheiden, abhängig von der jeweils in Betracht kommenden Rechtsgrundlage, enthalten sind. Welche weiteren Informationen sich daraus abstrakt gesehen herleiten lassen, ist Gegenstand einer Schlussfolgerung. Von ihr kann regelmäßig nicht mehr gesagt werden, als dass sie möglich, also plausibel und nachvollziehbar ist. Ob und in welchem konkreten Umfang ein Wettbewerber aus solchen ihm bekannt gewordenen Informationen über einen Konkurrenten Nutzen ziehen kann und inwieweit umgekehrt das Bekanntwerden dieser Informationen für ein Unternehmen im Wettbewerb nachteilig sein kann, hängt von auf die Zukunft bezogenen Beurteilungen, mithin von einer Prognose ab. Sie ist notwendig mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden. Der mögliche Schaden für einen Wettbewerber kann deshalb ebenfalls nur Gegenstand plausibler und nachvollziehbarer Prognosen sein.“¹⁰⁷³

Die Herausgabe der Information muss eine *conditio sine qua non* für die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Interessen des betroffenen Unternehmens sein.¹⁰⁷⁴

Die informationspflichtige Stelle insoweit keinen Beurteilungsspielraum, so dass eine vollständige gerichtliche Überprüfung gegeben ist:

„Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses unterliegt der vollen behördlichen und gerichtlichen Kontrolle. In diesem Rahmen hat das Oberverwaltungsgericht die Versagung der Zustimmung der jetzigen Beklagten vom 31. Oktober 2012 zum Informationszugang durch die Klägerin auch berücksichtigt [...]. Da die ehemalige Beklagte als seinerzeit informationspflichtige Stelle die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes traf, bedurfte es - nach der nachgeholten Anhörung gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG im gerichtlichen Verfahren - einer diesbezüglichen weiteren Nachfrage bei der jetzigen Beklagten DB Netz AG seitens des Gerichts nicht.“¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷¹ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 – 7 C 2/09, BVerwGE 135, 34-48, Rn. 52.

¹⁰⁷² BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 – 7 C 2/15 –, BVerwGE 154, 231-247, Rn. 35 zu § 6 Satz 2 IFG.

¹⁰⁷³ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 – 7 C 2/09, BVerwGE 135, 34-48, Rn. 59; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 35.

¹⁰⁷⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 25a; s. auch: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015 – OVG 12 B 13/12, NVwZ-RR 2015, 801, 802 f.

¹⁰⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 65; s. auch: Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

Das Interesse an der Geheimhaltung von Daten im Zusammenhang mit rechtswidrigen Handlungen kann eingeschränkt sein, weil eine entsprechende Offenlegung im Widerspruch zu den Zielen des UIG steht:

„Vor dem Hintergrund dieser Gesetzesziele sowie in Anbetracht des Umstands, dass die Beigel. zu 1 – wie sie nicht in Abrede stellt – in ihrem Unternehmen viele Jahre lang ein unerlaubtes Produktionsverfahren eingesetzt hat, ergibt sich in Bezug auf die Verhältnisse bis zur Aufgabe dieses Verfahrens und der Einführung des gegenwärtigen Verfahrens ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit an uneingeschränkter Aktenkenntnis, welches von den Kl. mit ihrer Klage geltend gemacht wird. Denn diese Kenntnis ermöglicht ein Urteil darüber, ob und in welcher Weise die rechtswidrige Tätigkeit der Beigel. zu 1 behördlich überwacht wurde und ob dieser Tätigkeit bereits früher ein Ende hätte gesetzt werden können und müssen. Nach dem zuvor Gesagten gehören die Prüfung eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs sowie die Aufdeckung etwaiger behördlicher Versäumnisse zu den Zielen, die mit den Informationsansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz erreicht werden sollen. Da das Produktionsverfahren illegal war, die Beigel. zu 1 sich also nicht gesetzeskonform verhalten hat, überwiegt das von den Kl. verfolgte öffentliche (und zugleich private) Interesse an vollständiger Aktenkenntnis die Geheimhaltungsinteressen der Beigel. zu 1 – sofern sie überhaupt anerkannt werden können – so eindeutig, dass der Beigel. zu 2 zur uneingeschränkten Aktenvorlage verpflichtet war. Die diesbezügliche Feststellung des Fachsenats des OVG ist daher im Ergebnis nicht zu beanstanden.“¹⁰⁷⁶

Unter den Schutz des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG fallen grundsätzlich auch sog. Rückschlussinformationen,

„denn Informationen werden auch dadurch bekannt gegeben, dass man andere Informationen übermittelt, die mit Ersteren so eng oder konkret zusammenhängen, dass ein Rückschluss auf den Inhalt der ersten Information möglich ist.“¹⁰⁷⁷

Das BVerwG hat dies 2010 deutlich gemacht:

„Die Vorschrift verlangt ebenfalls nicht, dass schon die Information als solche ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellt. Auswirkungen auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis hat die Offenlegung einer Information auch, wenn diese Information ihrerseits Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulässt. Nachteilig sind diese Auswirkungen, wenn hierdurch wettbewerbsrelevante Umstände einem Konkurrenten bekannt werden.“¹⁰⁷⁸

Auf der anderen Seite darf der Ausnahmetatbestand der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht zu weit interpretiert werden. Zu Recht wird daher gefordert, dass die Informationen für sich genommen Rückschlüsse auf die Geheimnisse ermöglichen oder insoweit von erheblicher Bedeutung sind.¹⁰⁷⁹

Zwar stellt § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG die Regelvermutung auf, dass bei entsprechender Kennzeichnung vom Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses auszugehen ist:

„Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nummer 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind.“

Dennoch müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses geprüft werden und vorliegen. § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG enthält

¹⁰⁷⁶ BVerwG, Beschluss vom 19.01.2009 - 20 F 23/07, NVwZ 2009, 1114, 1116.

¹⁰⁷⁷ Fischer/Fluck: Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337; s. auch: Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411, 436.

¹⁰⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 193, Rn. 56.

¹⁰⁷⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 34; Ramsauer, Das Urheberrecht und Geschäftsgeheimnisse im UIG und IFG, AnwBl 2013, 410.

„keine negative Vermutungsregel zu Ungunsten des Betroffenen...“¹⁰⁸⁰

Eine fehlende Kennzeichnung soll aber nach der Gesetzesbegründung die Vermutung begründen, dass kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzunehmen ist:

„Erfolgt keine Kennzeichnung, so hat die Behörde in der Regel davon auszugehen, daß eine „Betroffenheit“ des Dritten nicht gegeben ist.“¹⁰⁸¹

Genau genommen regelt § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG jedoch nur die positive Annahme einer Betroffenheit. Jedenfalls wird man annehmen können, dass keine Anhörungspflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG besteht, wenn keine Kennzeichnung erfolgt ist und ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offensichtlich nicht gegeben ist.¹⁰⁸² Dies hat das BVerwG 2017 deutlich gemacht, indem es der Kennzeichnung lediglich eine Indizwirkung zugesprochen hat:

„Dabei kommt es entgegen der Auffassung der Beklagten nicht allein und maßgeblich auf die Beurteilung der Geheimhaltungsbedürftigkeit durch den Inhaber des Geheimnisses an. Die Kennzeichnung einer übermittelten Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat nur Indizwirkung für die informationspflichtige Stelle dahingehend, dass von einer Betroffenheit des Dritten auszugehen ist.“¹⁰⁸³

Näheres zur Frage, ob der Begriff der Geschäftsgeheimnisse in der Richtlinie (EU) 2016/943 auf das UIG angewandt werden kann, findet sich unten unter 2.10.2.10.

2.10.1.3.2 Steuer- und Statistikgeheimnis

Das Steuergeheimnis ergibt sich aus § 30 AO¹⁰⁸⁴, in dessen Abs. 1 eine eindeutige Aufforderung an Steuerverwaltung enthalten ist:

„Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.“

§ 30 Abs. 2 AO normiert Fälle von Verletzungen dieses Geheimnisses:

„Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er

1. personenbezogene Daten eines anderen, die ihm

a) in einem Verwaltungsverfahren, einem Rechnungsprüfungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen,

b) in einem Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder einem Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit,

c) aus anderem Anlass durch Mitteilung einer Finanzbehörde oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage eines Steuerbescheids oder einer Bescheinigung über die bei der Besteuerung getroffenen Feststellungen

bekannt geworden sind, oder

2. ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in einem der in Nummer 1 genannten Verfahren bekannt geworden ist, (geschützte Daten) unbefugt offenbart oder verwertet oder

¹⁰⁸⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 36; s. auch: Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 25.

¹⁰⁸¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BT-Drs. 12/7138 vom 23.03.1994, S. 14.

¹⁰⁸² So: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 210; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 36.

¹⁰⁸³ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 65.

¹⁰⁸⁴ Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745).

3. geschützte Daten im automatisierten Verfahren unbefugt abrufen, wenn sie für eines der in Nummer 1 genannten Verfahren in einem automationsgestützten Dateisystem gespeichert sind.“

Die Offenbarung von Umweltinformationen ist nicht gesetzlich angeordnet. Insoweit können die Aussagen des Bundesfinanzhofs zum IFG auf das UIG übertragen werden:

„[...] Abgesehen davon, dass das IFG für das FA als Behörde des Landes N nicht gilt und dass § 30 der Abgabenordnung (AO) eine Spezialregelung darstellt, die der Anwendung des IFG auch dann vorgeht, wenn eine Bundesbehörde um Auskunft ersucht wird (§ 1 Abs. 3 IFG), gewährt dieses Gesetz keinen umfassenden Informationsanspruch, wie ihn der Kläger offenbar für sich reklamiert. Denn auch nach diesem Gesetz besteht bei vertraulich übermittelten Informationen kein Anspruch auf Offenlegung, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht (§ 3 Nr. 7 IFG, vgl. auch § 5 Abs. 1 IFG).“¹⁰⁸⁵

Das UIG und andere Informationsfreiheitsgesetze wie das IFG sind neben der Abgabenordnung anwendbar, wie anhand eines landesrechtlichen Falls bzgl. der Einsicht in die eigene Steuerakte entschieden wurde:

„Die Tatsache, dass in der Abgabenordnung (AO) eine ausdrückliche Regelung über die Gewährung von Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge aus abgeschlossenen oder laufenden Besteuerungsverfahren nicht enthalten ist, steht der Anwendung des § 3 IZG-SH und einem sich aus ihm ergebenden Anspruch des Klägers auf Informationszugang vorliegend nicht entgegen. Zum einen enthält das IZG-SH (anders als etwa § 1 Abs. 3 IFG-Bund sowie § 4 Abs. 2 IFG-NRW) keine Subsidiaritätsklausel, die einen Nachrang der Regelungen des IZG-SH gegenüber anderen, spezielleren Regelungen zur Akteneinsicht oder zum Informationszugang bewirken könnte. Aber auch unter der Geltung des Grundsatzes aus Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, hat die Anwendung des § 3 IZG-SH und der aus ihm folgende Anspruch des Klägers nicht gegenüber der Abgabenordnung zurückzustehen. Denn der Kläger begehrt lediglich Informationen betreffend abgeschlossene Steuerverfahren. Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 108 Abs. 5 Satz 2 GG lediglich für das Steuerverwaltungsverfahren von einer Regelung eines Akteneinsichtsrechts nach dem Vorbild des § 29 VwVfG abgesehen.“¹⁰⁸⁶

Der Unter-Ausnahmetatbestand des Steuergeheimnisses wendet sich in erster Linie an die Finanzbehörden, aber auch an andere Behörden, wenn sie über Informationen verfügen, die dem Steuergeheimnis unterliegen.¹⁰⁸⁷

Das Statistikgeheimnis ergibt sich aus § 16 BStatG¹⁰⁸⁸, dessen Absatz 1 lautet:

„(1) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind von den Amtsträgern und Amtsträgerinnen und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheim zu halten, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Die Geheimhaltungspflicht besteht auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort. Die Geheimhaltungspflicht gilt nicht für

1. Einzelangaben, in deren Übermittlung oder Veröffentlichung die Betroffenen schriftlich eingewilligt haben, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form der Einwilligung angemessen ist,

¹⁰⁸⁵ BFH, Beschluss vom 09.01.2007 – VII B 134/05, juris, Rn. 5.

¹⁰⁸⁶ OVG für das Land Schleswig-Holstein, Entscheidung vom 06.12.2012 – 4 LB 11/12, juris, Rn. 41; s. auch: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 28.

¹⁰⁸⁷ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 38; s. auch den Überblick bei: Schomerus, Steuergeheimnis und Informationsfreiheitsrecht, in: Schultz-Aßberg/von Rönn (Hrsg.), Internationales Steuer- und Gesellschaftsrecht Aktuell, 2010, S. 239 ff.

¹⁰⁸⁸ Bundesstatistikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.10.2016 (BGBl. I S. 2394), zuletzt geändert durch Artikel 10 Absatz 5 des Gesetzes vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618).

2. Einzelangaben aus allgemein zugänglichen Quellen, wenn sie sich auf die in § 15 Absatz 1 genannten öffentlichen Stellen beziehen, auch soweit eine Auskunftspflicht aufgrund einer Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschrift besteht,

3. Einzelangaben, die vom Statistischen Bundesamt oder den statistischen Ämtern der Länder mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefasst und in statistischen Ergebnissen dargestellt sind,

4. Einzelangaben, wenn sie den Befragten oder Betroffenen nicht zuzuordnen sind.“

Streitfälle hierzu sind bislang nicht bekannt geworden.

2.10.1.4 Verfahren bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

§ 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG sehen ein spezielles Anhörungsverfahren vor, wenn Informationen bekanntgegeben werden sollen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten:

„Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nummer 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nummer 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.“

Die Anhörung des Betroffenen durch die informationspflichtige Stelle nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist obligatorisch, d. h. diese hat kein Ermessen.¹⁰⁸⁹ Hiermit sollen zum einen die Interessen der Betroffenen geschützt werden, zum anderen soll die informationspflichtige Stelle hierdurch die notwendigen Kenntnisse erhalten, ob eine Geheimhaltung erforderlich ist.¹⁰⁹⁰ Dies gilt auch für die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG durchzuführende Einzelfallabwägung.¹⁰⁹¹ Nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG kann die informationspflichtige Stelle ohnehin eine ins Einzelne gehende Darlegung des Betroffenen verlangen. Die Anhörung ist ebenso für den Fall erforderlich, dass die informationspflichtige Stelle die beantragten Daten nicht herausgeben möchte.¹⁰⁹² Dies ergibt sich aus der weiten Formulierung „vor der Entscheidung über die Offenbarung“ in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG. Der betroffene Dritte hätte es in diesem Fall in der Hand, durch seine Zustimmung eine Herausgabe durch die Behörde zu ermöglichen.

Gegenstand der Anhörung ist die Ermittlung der Tatsachen, die die informationspflichtige Stelle für ihre Entscheidung über die Offenlegung benötigt.¹⁰⁹³ Dies ergibt sich zudem aus der allgemeinen Anhörungsnorm des § 28 Abs. 1 VwVfG:

„Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.“

Streitig ist, ob dem Betroffenen auch Name und Anschrift des Antragstellers genannt werden müssen. Nach zutreffender Ansicht dürfen diese Daten nur mit Einverständnis des Antragstellers herausgegeben werden.

Näheres zur Frage, ob dem Betroffenen Name und Anschrift des Antragstellers genannt werden müssen, findet sich unten unter 2.10.2.11.

¹⁰⁸⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 45.

¹⁰⁹⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 37.

¹⁰⁹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 37.

¹⁰⁹² A. A. Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 45.

¹⁰⁹³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 46.

Für die Anhörung ist zwar keine Frist vorgegeben. Jedoch gilt für die Bearbeitung und Beantwortung des Informationsantrags nach § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG die Monatsfrist, bzw. bei umfangreichen und komplexen Anträgen die Zwei-Monats-Frist. Auch letztere Frist ist bei Anträgen mit Drittbetroffenheit ohnehin kaum einzuhalten, da auch die betroffenen Unternehmen häufig Nachforschungen anstellen müssen, um ihre Betroffenheit darzulegen.¹⁰⁹⁴ So waren in einem vom OVG Koblenz 2012 entschiedenen Fall durch den Betroffenen, ein in Ingelheim ansässiges pharmazeutisches Unternehmen, umfangreiche Ermittlungen durchgeführt worden, um deren Betroffenheit darzulegen.¹⁰⁹⁵ Hiernach ist zwar nur eine Plausibilitätsprüfung anzustellen, aber dies kann dennoch erheblichen Aufwand bedeuten:

„Das OVG Koblenz hat in seinem Urteil zutreffend eine Plausibilitätsprüfung als ausreichend angesehen. Auch insofern konnte sich das OVG Koblenz auf die Rechtsprechung des BVerwG stützen, welches für den Grad an Gewissheit, den sich ein Tatsachengericht verschaffen muss, ebenfalls auf die nachvollziehbaren und plausiblen Darlegungen von Behörde und betroffenem Unternehmen abgestellt hat. Höhere Anforderungen an den Nachweis wird man nicht stellen können, da es letztlich auch eine Wertungsfrage ist und eine zukunftsgerichtete Prognose beinhaltet, ob die Offenlegung der Information nachteilige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens haben kann und ob daher ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung besteht. Falls es sich etwa um eine Anlage handelt, die so nur beim betroffenen Unternehmen steht, z. B. zur Herstellung von ganz speziellen Produkten oder mit einer einzigartigen Technologie, dann kann der Hinweis darauf bereits ausreichend sein. Ähnliches gilt für spezielle Anlagenteile, die gegenüber anderen Standardteilen der Anlage nicht in Fachkreisen bekannt sind. Dies muss nur ganz ausnahmsweise durch Sachverständige bestätigt werden, die lediglich eine Aussage darüber treffen können, dass dieses technische Know-how der Fachwelt nicht allgemein bekannt ist, und die in den kurzen Fristen, die UIG und IFG der Behörde – und dem Betroffenen – belassen, ohnehin kaum befragt werden können. Das Urteil des OVG Koblenz gibt zudem Anlass, auf einige weitere praktische Punkte zum Ablauf des Verwaltungsverfahrens hinzuweisen: Sofern ein Unternehmen die fraglichen Unterlagen nicht selbst bei der Behörde eingebracht, sondern die Behörde diese (wie z. B. im Fall von Überwachungsberichten) selbst angelegt hat, kann das Unternehmen nicht abschätzen, ob und inwieweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Insofern muss es selbst erst einmal Einsicht in die betreffenden Akten nehmen können. Des Weiteren sind die Fristen für die Beantwortung eines Informationszugangs-Antrags recht kurz bemessen und tragen dem Zeitbedarf jedenfalls dann höchst unzureichend Rechnung, wenn die Behörde einen betroffenen Privaten beteiligen muss. Dieser muss gegebenenfalls umfangreiche Antrags-, Genehmigungs- und Überwachungsunterlagen sichten und für einzelne Angaben Geheimnisschutz reklamieren, was dann auch einzeln begründet werden muss. Zum Beispiel enthält ein Sicherheitsbericht, der sich auf einen großen Betriebsbereich mit einer Vielzahl von Anlagen beziehen kann, viele Einzelangaben, die jede für sich oder in Kombination mit anderen Angaben Geheimniseigenschaft haben kann.“¹⁰⁹⁶

Die in § 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG genannte Ausnahmen von der Pflicht zur Anhörung

„Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn ...

2. durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde;“

könnte zwar dem Wortlaut nach auf den Fall der Überschreitung der in § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG genannten Fristen anwendbar sein. Jedoch bezieht sich § 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG auf Fristversäumnissen, die

¹⁰⁹⁴ S. auch oben unter 2.3.4.2.2.

¹⁰⁹⁵ OVG Koblenz, Urteil vom 06.09.2012 – 8 A 10096/12, NVwZ 2013, 376.

¹⁰⁹⁶ Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337, 338 f.

bestimmte Folgen nach sich ziehen, wie Verjährungen oder Fiktionen. Dies ist bei § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG nicht der Fall. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass

„das Interesse des Betroffenen auf rechtliches Gehör das Interesse des Antragstellers auf Einhaltung der Bescheidungsfrist überwiegt.“¹⁰⁹⁷

Eine bestimmte Form ist für die Anhörung nicht vorgeschrieben, wobei aber regelmäßig die Schriftform zweckmäßig sein dürfte.¹⁰⁹⁸

Nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Gemeint sind damit Informationen, die bereits entsprechend gekennzeichnet sind. Will die informationspflichtige Stelle diese dennoch herausgeben, muss sie das betroffene Unternehmen in der Anhörung darauf hinweisen.¹⁰⁹⁹ Die Regelvermutung einer Betroffenheit bei vorheriger Kennzeichnung der Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis birgt die Gefahr in sich, dass betroffene Dritte dazu neigen, grundsätzlich so viele Informationen wie möglich zu kennzeichnen. In der Literatur wurde insofern aus Anlass des zitierten Urteils des OVG Koblenz¹¹⁰⁰ ein abgestuftes Verfahren vorgeschlagen:

*„Die Einbeziehung von Rückschlussinformationen in den Geheimnisschutz hat das OVG Koblenz auf einzelne betriebliche Informationen „heruntergebrochen“ und festgestellt, dass bereits das Bekanntwerden von eher allgemein gehaltenen Angaben bei branchenspezifischem Fachwissen geeignet sein kann, Rückschlüsse auf sensible Informationen zu ziehen. So sei die Art der gelagerten Stoffgruppe relevant, da aus ihr auf eine bestimmte Produktionsmethode geschlossen werden könne; die vorgehaltene Lagermenge eines bestimmten Stoffes sei von Bedeutung, da hieraus abgeleitet werden könne, welches Herstellungsverfahren ein Betrieb einsetze; und aus der Kenntnis der Größe der Apparate für die Herstellung könne auf die Produktionskapazität und damit die Lieferfähigkeit geschlossen werden. Da diese Auflistung **keinen abschließenden Charakter** aufweist, wäre für die Praxis eine allgemeine Systematisierung und Kategorisierung hilfreich, aus der sich – durch Bildung von Fallgruppen – erkennen lässt, welche Informationen unmittelbar als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu gelten haben und welche Informationen als typische Rückschlussinformationen ebenfalls vom Geheimnisschutz umfasst sind (also etwa durch Ermittlung aller Faktoren, die einen Rückschluss auf das Herstellungsverfahren oder auf die Produktionskapazität bieten). Für die praktische Bewältigung von Massenansprüchen bzw. soweit die Ansprüche umfangreiche und detaillierte Unterlagen größerer Anlagen oder Standorte betreffen (und soweit diese Unterlagen nicht gekennzeichnet wurden), könnte sich dann etwa folgendes Vorgehen seitens des betroffenen Unternehmens anbieten: Kategorisierung möglicher Geheimnistypen und plausibler Begründungen für den eigenen Standort und Einteilung in Gruppen (z. B. G1–G5) sowie grundsätzliche Abklärung der Kategorien mit der zuständigen Behörde. Bei Sichtung der Unterlagen, auf die sich der Zugangsantrag bezieht, Unterstreichung oder Markierung (mit Leuchttift) der betreffenden Einzelinformationen und Kennzeichnung mit Gruppenkategorie-Kürzel (z. B. G2). Die Behörde hat dann die Möglichkeit, dies auf Plausibilität zu prüfen und bei Zustimmung den markierten Teil zu schwärzen.“¹¹⁰¹*

Nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG kann die informationspflichtige Stelle verlangen, dass Betroffene das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses im Einzelnen darlegen. Dies befreit allerdings nicht von der Durchführung einer Anhörung, und auch bei einer fehlenden oder unvollständigen Darlegung muss die informationspflichtige Stelle aufgrund der ihr bekannten Informationen beurteilen, ob ein

¹⁰⁹⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 48.

¹⁰⁹⁸ VG Stuttgart, Urteil vom 13.11.2014 – 4 K 5228/13, juris, Rn. 44.

¹⁰⁹⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 38.

¹¹⁰⁰ OVG Koblenz, Urteil vom 06.09.2012 – 8 A 10096/12, NVwZ 2013, 376.

¹¹⁰¹ Fischer/Fluck, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337, 338.

Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt und eine entsprechende Prognose hinsichtlich der nachteiligen Wettbewerbsauswirkungen anstellen.¹¹⁰²

Es gelten weiter die allgemeinen Verfahrensregeln, so auch diejenigen über Verfahrensfehler nach § 45 VwVfG. Gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG kann z. B.

„die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt“

werden. Hier ist der Dritte kein Beteiligter im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 2 VwVfG, da er nicht zum Verwaltungsverfahren hinzugezogen worden ist. Vielmehr liegt der Fall einer gesetzlich vorgeschriebenen Anhörung vor. § 45 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist auf diese Fälle entsprechend anzuwenden:

„Die Vorschrift ist in entsprechender Anwendung auch auf die anhörungsbezogenen Fälle anzuwenden, die in § 45 Absatz 1 nicht ausdrücklich als nachholbare Verfahrenshandlung aufgeführt sind. Diese Bestimmung erfasst daher alle Verfahrenshandlungen, deren vornehmlicher Zweck darin besteht, den Beteiligten rechtliches Gehör zu gewähren.“¹¹⁰³

Eine Aufhebung des Verwaltungsaktes – hier der Entscheidung über die Herausgabe der Information – kann nach § 46 VwVfG nur verlangt werden, wenn die Verletzung die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat.¹¹⁰⁴

2.10.1.5 Herausgabe von Umweltinformationen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden

§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG macht, je nach Ergebnis der Interessenabwägung, die Herausgabe von Umweltinformationen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden, grundsätzlich von der Einwilligung des Dritten abhängig:

„Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.“

Wie bei anderen Ausnahmetatbeständen auch enthält § 9 Abs. 2 Satz 2 UIG eine Rückausnahme bzgl. Umweltinformationen über Emissionen:

„Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.“

Die völkerrechtliche Vorgabe hierfür findet sich in Art. 4 Abs. 4g der Aarhus-Konvention:

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf ...

g) die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, sofern dieser Dritte der Veröffentlichung des Materials nicht zustimmt ...“

Umgesetzt wird damit auch Art. 4 Abs. 2g UIRL:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

¹¹⁰² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 51; s. auch: BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189, 193.

¹¹⁰³ BeckOK VwVfG/Schemmer, 42. Ed. 01.10.2018, VwVfG § 45 Rn. 43.

¹¹⁰⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 52.

g) die Interessen oder den Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat..."

Schutzzweck dieser „komplizierten Vorschrift“¹¹⁰⁵ ist die Sicherung der vertrauensvollen Zusammenarbeit der informationspflichtigen Stelle mit Dritten, die Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben.¹¹⁰⁶ Dies hat der VGH Kassel dargelegt:

„Dieser Ausnahmetatbestand beruht auf der Erkenntnis, dass die Umweltbehörden in gewissem Maße darauf angewiesen sind, Informationen über umweltrelevante Sachverhalte von Dritten zu erhalten. Zum einen kann es um den Schutz von Informanten gehen und zum anderen werden im Vorfeld von Genehmigungsverfahren Informationen ausgetauscht, die der spätere Antragsteller freiwillig zur Verfügung stellt...“¹¹⁰⁷

Solche Informationsgeber können z. B. Betreiber industrieller Anlagen sein.¹¹⁰⁸ Darüber hinaus sollen auch die Interessen des Informationsgebers geschützt werden.¹¹⁰⁹ Der VGH Mannheim sieht insoweit ausschließlich den Schutz der privaten Dritten als Zweck der Norm, weil die Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange in § 8 UIG geregelt seien:

„Das Gesetz spricht in § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG von "nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen der Dritten". In der Gesetzesbegründung (BR-Drucks. 439/04, S. 41) wird hinsichtlich des Schutzzgutes des § 9 Abs. 2 UIG auf die amtliche Begründung für die entsprechende Vorschrift im Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994 verwiesen (BT-Drucks. 12/7138, S. 14 zu § 7). Danach ist es Schutzzweck dieser Norm, die Bereitschaft der Privaten zur zukünftigen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Dritten im Bereich der Übermittlung von Umweltinformationen zu erhalten und zu sichern. Es erscheint aus systematischen Gründen aber recht zweifelhaft, ob § 9 Abs. 2 UIG auf diese Weise ausgelegt werden kann.“¹¹¹⁰

Beliehene oder Verwaltungshelfer zählen nicht zu den privaten Dritten.¹¹¹¹ Nicht erfasst sind solche Informationen, die die durch andere Personen als den jeweiligen privaten Dritten oder über die Medien an die informationspflichtige Stelle gelangt sind, oder auch anonym zugegangene Daten.¹¹¹² Rechtliche Verpflichtungen können durch Vorschriften, Verwaltungsakte oder Verträge der informationspflichtigen Stelle mit dem Dritten begründet werden.¹¹¹³ Verpflichtungen auf Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrags mit Dritten sollen aber nicht darunter fallen:

„Ob auch eine vertraglich übernommene Übermittlungspflicht die Anwendbarkeit des § 7 Absatz IV 1 UIG ausschließen kann, erscheint zumindest dann zweifelhaft, wenn eine Weitergabe der Informationen an vertragsfremde Personen von den Vertragsparteien nicht vereinbart war.“¹¹¹⁴

Die Variante in § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG, nach der Daten nicht zugänglich gemacht werden, wenn diese einer informationspflichtigen Stelle übermittelt wurden, ohne dass ein privater Dritter rechtlich dazu

¹¹⁰⁵ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 214.

¹¹⁰⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 29; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 42; Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 65; s. auch: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BT-Drs. 12/7138 vom 23.03.1994, S. 14.

¹¹⁰⁷ VGH Kassel, Urteil vom 20.03.2007 – 11 A 1999/06, juris, Rn. 33.

¹¹⁰⁸ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 54.

¹¹⁰⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 54.

¹¹¹⁰ VGH Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 – 10 S 2702/06, juris, Rn. 24.

¹¹¹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 43; s. auch oben unter 2.2.2.1.2.2.

¹¹¹² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 56.

¹¹¹³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 45.

¹¹¹⁴ VGH München, Beschluss vom 04.10.2004 - 22 CE 04.2231, NVwZ-RR 2006, 3, 5; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 56.

verpflichtet werden kann, soll eine Verhinderung der Herausgabe durch vorzeitige freiwillige Übermittlung verhindern.¹¹¹⁵ Damit müssen grundsätzlich auch alle Daten, die im Rahmen der behördlichen Überwachungstätigkeiten abgefordert werden könnten, herausgegeben werden, so dass letztlich das Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Beteiber kaum geschützt ist.¹¹¹⁶ Informationen im Zusammenhang mit dem Öko-Audit oder ISO 14000 werden aber freiwillig übermittelt und unterfallen damit dem Ausnahmetatbestand des § 9 Abs. 2 UIG.¹¹¹⁷

Weitere Voraussetzung für den Ausnahmetatbestand des § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG ist, dass die Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte. Dabei geht es um individuelle, nicht schon durch § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG geschützte Belange:

„Das Gesetz stellt nach seinem Wortlaut auf die "Interessen der Dritten" und nicht auf das öffentliche Interesse an der weiteren Übermittlung von Umweltinformationen durch diesen freiwillig handelnden Dritten ab. Öffentliche Belange werden durch § 8 UIG erfasst, § 9 UIG regelt dagegen den Schutz "sonstiger" Belange, d. h. anderer als öffentlicher Interessen. Deshalb kann Schutzgut des § 9 Abs. 2 UIG nicht das - öffentliche - Interesse sein, dass freiwillige Melder von Umweltinformationen auch weiterhin solche Informationen an die Umweltverwaltung weitergeben. § 9 Abs. 2 UIG dient auch nach der Gesetzesbegründung der Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. g der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Danach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe auf die Interessen oder den Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, negative Auswirkungen hätte, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat. Danach deuten Wortlaut und Systematik der umzusetzenden Bestimmung ebenfalls darauf hin, dass es um individuelle Aspekte gerade der Person gehen muss, die diese Information weitergegeben hat, und nicht um öffentliche Interessen (insbesondere das Interesse an der Übermittlung weiterer Informationen durch diesen Melder). Die Vertraulichkeit personenbezogener Daten kann aus systematischen Gründen nicht für § 9 Abs. 2 UIG relevant sein, weil dieser Aspekt bereits durch § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG abgedeckt ist (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 Buchst. f der Richtlinie 2003/4/EG).“¹¹¹⁸

Ein typischer Fall nachteiliger Auswirkungen auf private Dritte ist der des Whistleblowers.¹¹¹⁹

§ 9 Abs. 2 UIG sieht als Rückausnahme den Fall der Einwilligung des betroffenen Dritten vor. Diese bedarf keiner besonderen Form und muss vorab oder noch im Zusammenhang mit dem Informationsantrag erteilt werden, nachträglich ist dies nicht mehr möglich.¹¹²⁰

Für die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG erforderliche Abwägung gelten die vorher beschriebenen Maßgaben.¹¹²¹ Dabei reicht es nicht aus, auf die Freiwilligkeit der Informationserteilung zu verweisen, sondern die negativen Auswirkungen müssen positiv festgestellt werden:

„Zur Begründung eines schutzwürdigen Interesses der Klägerin genügt es nicht, auf die Freiwilligkeit der Informationsüberlassung und die mangelnde Einwilligung zu verweisen. Ein im Rahmen der Gewichtung der

¹¹¹⁵ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 58.

¹¹¹⁶ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 214.

¹¹¹⁷ Vgl. Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 214.

¹¹¹⁸ VGH Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 – 10 S 2702/06 –, juris, Rn. 24.

¹¹¹⁹ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 210.

¹¹²⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 62.

¹¹²¹ Dazu oben unter 2.8.1.3.

gegenläufigen Interessenlagen relevantes privates Interesse besteht nur dann, wenn ungeachtet der Freiwilligkeit der Informationsüberlassung negative Auswirkungen im Fall der Offenlegung feststellbar sind.“¹¹²²

Nach § 9 Abs. 2 Satz 2 UIG ist die Berufung auf den Ausnahmetatbestand im Falle von Emissionen ausgeschlossen.¹¹²³

2.10.2 Rechtsfragen

Ein Teil der für § 9 UIG relevanten Rechtsfragen bezieht sich gleichermaßen auf den Ausnahmetatbestand zum Schutz öffentlicher Belange nach § 8 UIG, so etwa Fragen zur Einzelfallabwägung¹¹²⁴ und zum Begriff der Emissionen.¹¹²⁵ Hierauf kann Bezug genommen werden. Etwas anders ist dies in Bezug auf die nachteiligen Auswirkungen zu sehen.¹¹²⁶ Hier können die Erwägungen zum Schutz öffentlicher Interessen nicht 1:1 auf nachteilige Auswirkungen auf die Rechte Privater übertragen werden

2.10.2.1 Berufung juristischer Personen auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten

Das Datenschutzrecht betrifft nur den Schutz natürlicher Personen.¹¹²⁷ Dies ergibt sich bereits aus Art. 1 DSGVO:

„(1) Diese Verordnung enthält Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Verkehr solcher Daten.

(2) Diese Verordnung schützt die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten.

(3) Der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union darf aus Gründen des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten weder eingeschränkt noch verboten werden.“

Dass juristische Personen nicht erfasst werden, macht der 14. Erwägungsgrund der DSGVO eindeutig klar:

„Der durch diese Verordnung gewährte Schutz sollte für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten natürlicher Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsorts gelten. Diese Verordnung gilt nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten juristischer Personen und insbesondere als juristische Person gegründeter Unternehmen, einschließlich Name, Rechtsform oder Kontaktdaten der juristischen Person.“

Auch Art. 4 Abs. 2f UIRL spricht ausdrücklich von der

*„Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten über eine **natürliche Person**, ...“*

Juristische Personen, etwa Wirtschaftsunternehmen, werden insbesondere über den Ausnahmegrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. UIG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) geschützt. Dies gilt gleichermaßen für juristische Personen des Privat- oder des öffentlichen Rechts sowie einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

Bei einer sog. Ein-Mann-GmbH kann allerdings auf die natürliche Person geschlossen werden:

¹¹²² BVerwG, Urteil vom 21.02.2008 – 4 C 13/07, BVerwGE 130, 223-236, Rn. 19; zu den nachteiligen Auswirkungen s. auch oben unter 2.9.2.1 und 2.9.2.2.

¹¹²³ Dazu oben unter 2.8.1.4 und 2.8.2.4.

¹¹²⁴ S. oben unter 2.8.1.3.

¹¹²⁵ Dazu oben unter 2.8.2.4.

¹¹²⁶ Zu den nachteiligen Auswirkungen auf öffentliche Belange s. oben unter 2.9.2.22.9.2.2.

¹¹²⁷ Dazu Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508.

„Abgesehen von der insoweit gleichzustellenden Ein-Mann-GmbH, bei der in der Regel von der GmbH auf eine bestimmte natürliche Person geschlossen werden kann, gilt dies allerdings nicht für juristische Personen, da sie nach dem eindeutigen Wortlaut vom Schutzbereich des § 3 BDSG und damit auch des § 9 Abs. 1 Ziff. 1 UIG ausgenommen sind.“¹¹²⁸

Gleichermaßen hat das VG Schleswig entschieden:

„Die Angaben über die konkreten landwirtschaftlichen Flächen, auf denen das verunreinigte Saatgut ausgesät wurde, lassen über das jeweilige Flurstück eine Bestimmbarkeit einer natürlichen Person zu. Dies gilt auch dann, wenn es sich bei dem Eigentümer des betreffenden Grundstücks um eine juristische Person handeln sollte. Auch Mitglieder einer juristischen Person können sich auf den Schutz personenbezogener Daten berufen, wenn sich die Angaben über die Personengemeinschaft auch auf sie beziehen, d.h., wenn sie auf sie „durchschlagen“ ...“¹¹²⁹

Auch bei einer nur aus wenigen Personen bestehenden Gesellschaft bürgerlichen Rechts ist leicht festzustellen, welche natürlichen Personen dahinterstehen, so dass der Ausnahmegrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG einschlägig sein kann.¹¹³⁰

Das BVerwG hat in Bezug auf staatlich beherrschte Unternehmen vertreten, dass diese sich nicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen könnten:

„Die Beklagte kann ihrer Informationspflicht nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entgegenhalten. Sie ist als juristische Person des Privatrechts, die mehrheitlich vom Staat beherrscht wird, nicht grundrechtsberechtigt [...], sondern allein grundrechtsverpflichtet [...]. Dies gilt unabhängig davon, dass sie Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnimmt [...].“¹¹³¹

Die besondere Betonung der staatlich beherrschten Unternehmen schließt jedoch nicht aus, dass sich auch andere juristische Personen nicht auf den Datenschutz berufen können.

Auf der anderen Seite geht offenbar der EuGH in dem Urteil zu Agrarsubventionen davon aus, dass auch juristische Personen Datenschutzansprüche geltend machen können:

„Was schließlich juristische Personen betrifft, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sind, ist, soweit sie sich auf die durch die Art. 7 und 8 der Charta anerkannten Rechte berufen können [...], davon auszugehen, dass die Verpflichtung zur Veröffentlichung, die sich aus den Unionsrechtsvorschriften ergibt, deren Gültigkeit in Zweifel gezogen wird, nicht über die durch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen Grenzen hinausgeht. Die Verletzung des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten hat nämlich bei juristischen Personen ein anderes Gewicht als bei natürlichen Personen. Juristische Personen unterliegen insoweit bereits einer erweiterten Verpflichtung zur Veröffentlichung ihrer Daten. Im Übrigen würde die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, vor der Veröffentlichung der in Rede stehenden Daten bei jeder juristischen Person, die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln ist, zu prüfen, ob deren Name natürliche Personen bestimmt, diesen Behörden eine unverhältnismäßige Verwaltungslast aufbürden [...].“¹¹³²

Dennoch ist festzuhalten, dass der Ausnahmegrund des Datenschutzes generell nicht für juristische Personen gilt. Die mögliche Berufung einer Ein-Mann-GmbH oder von BGB-Gesellschaften mit wenigen

¹¹²⁸ VG Köln, Urteil vom 25.11.2008 – 13 K 4705/06, juris, Rn. 31.

¹¹²⁹ Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 03.09.2009 – 12 A 131/07, juris; s. auch: VG Braunschweig, Urteil vom 14.01.2009, 2 A 121/08, ZUR 2009, 211.

¹¹³⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 8.

¹¹³¹ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 45.

¹¹³² EuGH, Urteil vom 09.11.2010 - C-92/09, Rn. 87.

Mitgliedern hierauf bezieht sich dann nicht auf die juristische, sondern auf die jeweils dahinter stehende natürliche Person bzw. Personenmehrheit.

2.10.2.2 Erhebliche Beeinträchtigung von Interessen des Betroffenen durch Bekanntgabe personenbezogener Daten

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG verlangt, dass das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Nach wie vor nicht geklärt ist, ob die Herausgabe von Informationen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG nur verweigert werden darf, wenn durch eine Offenlegung über den durch das Datenschutzrecht gewährten Schutz hinaus zusätzliche erhebliche Beeinträchtigungen hinzukommen. Es geht also um die Frage, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen quasi automatisch anzunehmen ist, mit der Folge, dass diese Interessen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen wären, oder ob das Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung eine zusätzliche Einschränkung enthält.¹¹³³ Diese Frage wurde bislang vom BVerwG nicht entschieden.

Nach dem OVG Berlin-Brandenburg sind zwei Tatbestandsmerkmale zu erfüllen, die Offenbarung der Information und zusätzlich die erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen:

„Ob die danach erforderlichen Voraussetzungen für eine Auskunftsverweigerung schon deshalb nicht vorliegen, weil es sich bei den streitbefangenen Angaben, wie vom Verwaltungsgericht angenommen, mangels Bestimmbarkeit einer natürlichen Person nicht um personenbezogene Daten im Sinne des Gesetzes handelt, bedarf im Ergebnis keiner Entscheidung. Denn der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, der als Ausnahmenvorschrift grundsätzlich eng auszulegen ist (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 sowie Erwägungsgrund 16 der Umweltinformationsrichtlinie [Richtlinie 2003/4/EG]; [...]“), setzt nach seinem eindeutigen Wortlaut neben der Offenbarung geschützter personenbezogener Daten voraus, dass durch die Bekanntgabe die Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Die Darlegung dieser tatbestandlichen Voraussetzung obliegt mit Blick auf das gesetzliche Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen freiem Informationszugang und Versagungsgründen dem Beklagten als informationspflichtige Stelle. Erforderlich ist eine einzelfallbezogene, hinreichend substantiierte und konkrete Darlegung, dass dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen ein erhebliches Gewicht zukommt. Dabei sind sowohl Art und Umfang der Informationspreisgabe als auch die Wahrscheinlichkeit und der Grad nachteiliger Auswirkungen auf die Interessen des Betroffenen in die gebotene prognostische Bewertung einzustellen [...].“¹¹³⁴

Dies hat auch das VG Hamburg bereits 2004 so gesehen:

„Hinzukommen muss die Schutzwürdigkeit der personenbezogenen Daten im Einzelfall und zwar in dem Sinne, dass durch die Weitergabe schutzwürdige Interessen beeinträchtigt werden. Zu prüfen ist deshalb im Einzelfall, ob die Offenbarung der in Rede stehenden personenbezogenen Daten im überwiegenden Allgemeininteresse steht [...]. Bei der dahingehenden Beurteilung können unter Beachtung der Besonderheiten des freien Zugangs zu Informationen über die Umwelt die Maßstäbe Anwendung finden, die in speziellen Vorschriften wie beispielsweise den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder zum Ausdruck kommen [...]. Liegen keine speziellen Datenschutzvorschriften vor, ist das Gewicht des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ins Verhältnis zum sozialen Bezug der Umweltinformation zu setzen [...]. Dabei gilt, dass der Eingriff als gering anzusehen ist, wenn nur Funktionsbezeichnungen in Rede stehen, während er schwerer wiegt, wenn Daten der persönlichen Lebensführung bekannt gegeben werden sollen [...]. Keinen Schutz nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG genießen deshalb regelmäßig die Nennung von Name, Beruf, Dienststellung und Rufnummer von Mitarbeitern, Amtsträgern, Gutachtern oder Sachverständigen, während Infor-

¹¹³³ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018.

¹¹³⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015 – OVG 12 B 13.12, juris, Rn. 29.

*mationen mit stärkerem Persönlichkeitsbezug wie etwa Angaben über Familien- oder Einkommensverhältnisse, Hobbies oder sonstige rein private Lebensumstände in der Regel als schützenswert angesehen werden [...].*¹¹³⁵

Nach anderer Auffassung ist grundsätzlich davon auszugehen, dass personenbezogene Daten schutzwürdig sind, so dass die Offenlegung personenbezogener Daten immer als erhebliche Beeinträchtigung anzusehen sei. Hier wird argumentiert, dass nach dem UIG einmal erlangte Daten zweckfrei weitergegeben werden könnten, so dass die im Datenschutzrecht vorgesehene Zweckbindung und Beschränkung der weiteren Datennutzung entfalle.¹¹³⁶ Dies bedeutet, dass z. B. die besonderen Zweckbindungen des Datenschutzrechts zu beachten sind. Dies hat das VG Karlsruhe anhand des Falls der Löschung von gespeicherten personenbezogenen Daten des früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten deutlich gemacht:

*„Daraus ergibt sich zunächst, dass die Absicht zum Anbieten der Daten gegenüber dem Landesarchiv keine Zwecksetzung ist, die die Kenntnis der Daten für die speichernde Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 2 LDSG „erforderlich“ machen kann [...]. § 23 Abs. 3 LDSG befasst sich gerade mit nicht mehr benötigten, an sich löschungsreifen Daten und hindert weder behördliche Löschungs Vorhaben noch Löschungsansprüche von Betroffenen. Die Vorschrift regelt lediglich als Modalität, dass vor dem Löschen nach Maßgabe der §§ 3, 7 und 8 LArchG das Angebot zur Übernahme an das zuständige Archiv erfolgen muss. Dies wird auch durch § 5 Abs. 3 Satz 2 LArchG verdeutlicht, wonach Löschungsansprüche gemäß § 13 Abs. 3 LDSG (nach jetziger Rechtslage § 23 Abs. 1 LDSG) nach Übergabe von Unterlagen an das Landesarchiv ausgeschlossen sind. Umgekehrt trifft der Ausschluss auf nicht dem Landesarchiv übergebene Unterlagen gerade nicht zu.“*¹¹³⁷

Ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen sperrt danach nicht die Löschung der E-Mail-Postfachdaten, d. h. es liegt nach Auffassung des VG Karlsruhe kein Fall der Entziehung des Informationsanspruchs durch Datenlöschung vor. Die Folge dieser Auffassung ist, dass die Gewichtung in der Abwägung zu erfolgen hat. Gegen eine solche Abwägungslösung hat Roßnagel Bedenken erhoben:

*„Eine freie Abwägungslösung wäre dagegen ähnlich zu bewerten wie die Interessenabwägung im Datenschutzrecht - als eine unbefriedigende, verfassungsrechtlich grenzwertige, politische Nichtentscheidung. Allerdings dürfte es unrealistisch sein, den Aktenzugang für die gesamte Verwaltung einheitlich regeln zu wollen. Die Zugangsregelungen betreffen eine solch breite und komplexe Querschnittsmaterie, dass sie ganz ohne Abwägungsklausel praktisch nicht möglich sein dürften. Gerade deshalb aber kommt es darauf an, dass der Gesetzgeber so viel wie möglich personenbezogene Daten für generell zugänglich oder nicht zugänglich erklärt oder zumindest Abwägungsregeln aufstellt. Die freie Abwägung allein nach den widerstrebenden Interessen sollte nur die letzte Auffangregelung sein.“*¹¹³⁸

Im Ergebnis sollte eher der erstgenannten Auffassung gefolgt werden. Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG („und“) setzt nicht nur das Vorliegen personenbezogener Daten voraus, sondern zusätzlich eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen.¹¹³⁹ Die letztgenannte Auffassung steht nicht mit dem Wortlaut im Einklang, und sie verkennet auch, dass der Ausnahmetatbestand eng auszulegen ist.¹¹⁴⁰

¹¹³⁵ VG Hamburg, Urteil vom 25.02.2004 - 7 K 1422/03, BeckRS 2004, 21201; so auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508.

¹¹³⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 12.

¹¹³⁷ VG Karlsruhe, Urteil vom 27.05.2013 - 2 K 3249/12, juris, Rn. 76.

¹¹³⁸ Roßnagel, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16, 19.

¹¹³⁹ So auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508.

¹¹⁴⁰ Vgl. oben unter 2.8.1.5.

Auch die Rechtsprechung unterscheidet bzgl. der Daten der behördlichen Mitarbeitenden, Gutachtern und Sachverständigen. Danach ist immer ein Eingriff in das dem Datenschutz zugrundeliegende Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gegeben, wenn personenbezogene Daten betroffen sind. Geht es aber um die Herausgabe von Namen, Beruf, Dienststellung oder Telefonnummern, liegt regelmäßig kein solcher Eingriff vor. Die Interessen der betroffenen Amtsträger werden dann in der Regel nicht erheblich beeinträchtigt.¹¹⁴¹ An anderen Daten wie Gehaltsauszügen, Kontoverbindungen, Reisekosten und Mitteilungen über persönliche Verhältnisse dagegen besteht in der Regel ein schutzwürdiges Interesse,¹¹⁴² Personen, die nicht in dienstlicher Eigenschaft in Erscheinung treten, haben ebenfalls Anspruch auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten. Hier wäre zumindest dann ein gesteigertes Schutzbedürfnis anzuerkennen, wenn diese Personen nicht als Gutachter o.ä. beteiligt sind, sondern keine derartigen vertraglichen oder gesetzlichen Pflichten haben. Dann kann ggf. der Name und Beruf geschützt sein. Insbesondere gilt dies für Einwender in Genehmigungsverfahren oder in Fällen, in denen mit erheblichen Beeinträchtigungen Betroffener zu rechnen ist, etwa wenn diese Zerstörungen im Wege einer „Selbstjustiz“ ausgesetzt sein könnten.¹¹⁴³

2.10.2.3 Geodaten als personenbezogene Daten?

Ein häufig vorkommendes Problem stellt die Frage dar, ob Geodaten Aussagen über Grundstückseigentümer ermöglichen und damit grundsätzlich als personenbezogene Daten einzuordnen sind. Das VG Potsdam war hier 2012 relativ weit gegangen und hatte in einem Fall betreffend Erstaufforstungen zum Ersatz von Waldumwandlungen das Vorliegen personenbezogener Daten verneint:

„46 Auf eine bestimmte Person bezogen sind Daten, wenn sie mit dem Namen des Betroffenen verbunden sind oder sich aus dem Inhalt oder dem Zusammenhang der Bezug unmittelbar herstellen lässt, ferner – in Anlehnung an die Komplementärbestimmung des § 3 Abs. 6 BDSG –, wenn sie es ermöglichen, die Person mit vertretbarem Aufwand, gegebenenfalls unter Heranziehung von Zusatzwissen, zu ermitteln; [...].

48 Hieran fehlt es sowohl bei der Auskunft über die in Rede stehenden Flurstücksangaben als auch bei den Entgeltbeträgen. Weder sind diese Daten mit dem Namen einer Person verbunden oder bieten dem Kläger einen sonstigen unmittelbaren Bezug auf eine solche, noch ist vorgetragen oder ersichtlich, dass sie ihm ermöglichen, die betreffenden Personen mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln.“¹¹⁴⁴

Diese Argumentation ist auf Kritik gestoßen. So merkt Götze an:

„Insbesondere die Ausführungen zum Schutz personenbezogener Daten sind diskutabel. Immerhin ist der Datenschutz im Unionsrecht sowie nationalen Verfassungsrecht und der Landesverfassung geschützt. Das VG hat möglicherweise verkannt, dass gerade bei Flurstücksangaben eine personenkonkrete Zuordnung des Eigentümers praktisch ohne Weiteres möglich ist. Die „Hürden“ für die Einsicht in das Grundbuch bzw. das Liegenschaftskataster sind – zumal für einen Rechtsanwalt – bei Weitem nicht so hoch, wie es das VG Potsdam offenbar annahm. Ein „berechtigtes Interesse“ ist bereits dann gegeben, wenn der Antragsteller ein verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse darlegt. Auch ein tatsächliches, wirtschaftliches oder öffentliches Interesse kann das Recht auf Einsichtnahme begründen. Daher ist das Interesse bereits dann berechtigt, wenn der Einsichtnehmende durch die Grundbucheinsicht Erkenntnisse sammelt, die geeignet sind oder sein können, auf seine Entschließung einzuwirken.“¹¹⁴⁵

¹¹⁴¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, 84. EL Juli 2017, UIG § 9 Rn. 14.

¹¹⁴² S. etwa VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013 – 6 A 1734/13.Z –, juris, Rn. 21; dazu auch oben unter 2.10.1.1.

¹¹⁴³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, 84. EL Juli 2017, UIG § 9 Rn. 14.

¹¹⁴⁴ VG Potsdam, Urteil vom 04.05.2012 – 9 K 2029/10, juris, Rn. 46 ff.

¹¹⁴⁵ Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 247.

Das nachgehende Urteil des OVG Berlin-Brandenburg stützte die Entscheidung des VG Potsdam, aber mit veränderter, auf die Frage der Erheblichkeit der Beeinträchtigung personenbezogener Daten abstellender Begründung:

„Ob die danach erforderlichen Voraussetzungen für eine Auskunftsverweigerung schon deshalb nicht vorliegen, weil es sich bei den streitbefangenen Angaben, wie vom VG angenommen, mangels Bestimmbarkeit einer natürlichen Person nicht um personenbezogene Daten im Sinne des Gesetzes handelt, bedarf im Ergebnis keiner Entscheidung. Denn der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, der als Ausnahmenvorschrift grundsätzlich eng auszulegen ist (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 sowie Erwägungsgrund 16 der Umweltinformationsrichtlinie [Richtlinie 2003/4/EG]; [...], setzt nach seinem eindeutigen Wortlaut neben der Offenbarung geschützter personenbezogener Daten voraus, dass durch die Bekanntgabe die Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Die Darlegung dieser tatbestandlichen Voraussetzung obliegt mit Blick auf das gesetzliche Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen freiem Informationszugang und Versagungsgründen dem Beklagten als informationspflichtige Stelle. Erforderlich ist eine einzelfallbezogene, hinreichend substantiierte und konkrete Darlegung, dass dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen ein erhebliches Gewicht zukommt. Dabei sind sowohl Art und Umfang der Informationspreisgabe als auch die Wahrscheinlichkeit und der Grad nachteiliger Auswirkungen auf die Interessen des Betroffenen in die gebotene prognostische Bewertung einzustellen [...].

30 Gemessen hieran fehlt es an einer nachvollziehbaren Darlegung des Beklagten, dass die Bekanntgabe der Lage der Ersatzflächen nach Flur und Flurstück zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen führt..“¹¹⁴⁶

Der EuGH hat in seiner Entscheidung zur Veröffentlichung von Daten über Agrarsubventionen einerseits den grundrechtlichen Charakter des Schutzes personenbezogener Daten betont, andererseits auch die Möglichkeit von Einschränkungen hervorgehoben:

„Demnach ist zum einen davon auszugehen, dass sich die in den Art. 7 und 8 der Charta anerkannte Achtung des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person betrifft [...], und zum anderen, dass Einschränkungen des Rechts auf Schutz der personenbezogenen Daten gerechtfertigt sein können, wenn sie denen entsprechen, die im Rahmen von Art. 8 EMRK geduldet werden.“¹¹⁴⁷

Darin wird u. a. der Transparenzgrundsatz angeführt:

„Der Transparenzgrundsatz ist in den Art. 1 EUV und 10 EUV sowie in Art. 15 AEUV verankert. Er ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System [...].“¹¹⁴⁸

Eine hohe, und in dem vorliegenden Fall entscheidende Bedeutung wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beigemessen:

„Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dass die von einem Unionsrechtsakt eingesetzten Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen [...].“¹¹⁴⁹

Die detaillierte Definition in Art. 4 Nr. 1 DSGVO stellt auf die Identifizierbarkeit einer natürlichen Person ab. Danach sind

¹¹⁴⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015 – OVG 12 B 13.12, juris, Rn. 29 f.

¹¹⁴⁷ EuGH, Urteil vom 09.11.2010 – C-92/09 und C-93/09 –, juris, Rn. 52.

¹¹⁴⁸ EuGH, Urteil vom 09.11.2010 – C-92/09 und C-93/09 –, juris, Rn. 68.

¹¹⁴⁹ EuGH, Urteil vom 09.11.2010 – C-92/09 und C-93/09 –, juris, Rn. 74.

„personenbezogene Daten“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann“.

Ausdrücklich werden hier auch Standortdaten aufgeführt.

Der Gesetzgeber geht aber nicht davon aus, dass alle Geodaten personenbezogene Daten sind. Nicht alle Geodaten können per se einer natürlichen Person zugeordnet werden. Andernfalls wäre die Regelung des § 12 GeoZG, die für den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten unter anderem auch auf die Ablehnungsgründe des § 9 UIG verweist, systemwidrig. Geodaten sind dann personenbezogene Daten, wenn (nicht: weil) sie aufgrund des Standortbezugs tatsächlich eine bestimmte natürliche Person identifizierbar machen.

Der Interministerielle Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI) hat sich genauer mit der Frage der Identifizierbarkeit einer natürlichen Person im Zusammenhang mit Geodaten auseinandergesetzt:

„Das Problem bei georeferenzierten Daten besteht grundsätzlich darin, dass sich die Abgrenzung, wann es sich um ein – datenschutzrechtlich nicht geschütztes – bloßes Sachdatum handelt und in welchen Fällen ein Personenbezug vorliegt, für den Einzelfall als sehr schwierig erweisen kann. Damit ein Geodatum überhaupt Personenbezug aufweisen kann, muss es sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (siehe Anhang). Der Begriff der Bestimmbarkeit bereitet jedoch erhebliche Probleme, weil sich die Verknüpfung der natürlichen Person mit der Sachinformation entweder nach einem objektiven oder relativen Ansatz konkretisieren lässt. Nach dem objektiven Ansatz kommt es nicht ausschließlich auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten der die Daten verarbeitenden Stelle an, vielmehr soll auch die Möglichkeit der Identifizierung durch zusätzliches Wissen eines Dritten mit einbezogen werden. Dem gegenüber steht eine relative Sicht des Personenbezugs, welcher dann vorliegen soll, wenn die datenverarbeitende Stelle ohne unverhältnismäßigen Aufwand den Betroffenen allein mit den normalerweise verfügbaren Hilfsmitteln identifizieren kann. Beide Ansichten nähern sich angesichts der fortschreitenden Entwicklung der modernen Informationstechnologie allerdings an. Das Internet erlaubt jedermann, und damit auch jeder verantwortlichen Stelle, dort verfügbare Informationen ohne unverhältnismäßigen Aufwand einzuholen und zusammenzustellen³. Die Identifizierung einer Person wird damit erheblich erleichtert.

In der Praxis wird aber bereits vielfach nur sehr schwer zu bestimmen sein, ob und mit welchem Aufwand ein Personenbezug hergestellt werden kann. Im Zweifel sollte von Daten einer bestimmbaren natürlichen Person ausgegangen werden. Dies entspricht auch der Kontrollpraxis des BfDI.“¹¹⁵⁰

2.10.2.4 Urheberrechte in Antragsunterlagen

In einer Entscheidung des OVG Münster von 2016 ging es um die Frage, ob Fachgutachten im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG eine Erstveröffentlichung nach § 12 Abs. 1 UrhG darstellt und damit der Offenlegung der Information gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG entgegensteht. Inhaltlich ging es um Antragsunterlagen bzgl. eines abgeschlossenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen, hier Vogel- und Fledermausbestandsgutachten und den landschaftspflegerischen Begleitplan. Im Ergebnis sah das OVG Münster Urheberrechte als gegeben an, weil die Unterlagen wegen ihres prognostischen Inhalts über bloße Datensammlungen

¹¹⁵⁰ Interministerieller Ausschuss für Geoinformationswesen (IMAGI), Behördenleitfaden zum Datenschutz bei Geodaten und –diensten, abrufbar unter https://www.imagi.de/SharedDocs/downloads/Webs/IMAGI/DE/Veroeffentlichungen/behoerdenleitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 16.07.2019).

hinausgingen. Das OVG verlangt eine genaue Differenzierung insbesondere danach, ob die Gutachten eine Prognose enthalten oder nicht:

„85 Die vom Beklagten bereits übersandten Passagen des Landschaftspflegerischen Begleitplans enthalten auch dessen Inhaltsverzeichnis. Daraus ist zu ersehen, welchen Inhalt die Seiten 14 bis 32 des Landschaftspflegerischen Begleitplans haben. Sie umfassen eine Landschaftsbildanalyse (Kapitel 5), Ausführungen zur Erholungseignung (Kapitel 6) sowie Darlegungen zur Eingriffsminimierung (Kapitel 7), zur notwendigen Kompensation (Kapitel 9) und zur monetären Kompensation (Kapitel 10). Wie auch schon der Beklagte in der Begründung seines Bescheids vom 27. März 2014 zutreffend ausgeführt hat, haben diese Kapitel des Landschaftspflegerischen Begleitplans naturschutzfachliche Bewertungen mit prognostischen Elementen zum Inhalt, die qualitativ über eine bloße Datensammlung oder Ähnliches deutlich hinausgehen. Die Landesplanerische Begleitplanung bildet daher insoweit eine eigene geistige Leistung des Gutachtenerstellers ab, die nach den dargestellten Maßstäben urheberrechtlichen Schutz genießt.

86 Entsprechendes gilt für die Seiten 20 bis 52 des Vogelbestandsgutachtens und die Seiten 36 bis 38 des Fledermausbestandsgutachtens. ...

88 Danach beinhalten die Seiten 20 bis 52 des Vogelbestandsgutachtens eine Darstellung der Flächen- bzw. Raumnutzung (Kapitel 7), eine Prognose möglicher Auswirkungen des Vorhabens auf verschiedene, im Einzelnen aufgeführte Vogelarten (Kapitel 8) sowie eine naturschutzfachliche Bewertung (Kapitel 9). Auch auf diese Gutachtenteile trifft zu, dass sie eigene tatsächlich- prognostische Einschätzungen des Gutachters dokumentieren, in die naturschutzfachliche Ermittlungen und Bewertungen eingeflossen sind. Damit weist das Vogelbestandsgutachten seinerseits alle Merkmale eines urheberrechtlich geschützten Werks im Sinne von § 2 Abs. 2 UrhG auf.“¹¹⁵¹

Grundsätzlich sei die Einreichung von Fachgutachten im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens keine (Erst-)Veröffentlichung:

„101 Dies zugrunde gelegt, sind die Klägerinnen nach wie vor Inhaber des (Erst-)Veröffentlichungsrechts aus § 12 Abs. 1 UrhG. Sie haben dieses Recht nicht mit der Einreichung der im Streit stehenden Gutachtenteile als Antragsunterlagen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrags für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen gemäß § 10 Abs. 1 BImSchG, §§ 2 ff. der 9. BImSchV beim Beklagten verloren. Die Vorlage dieser Genehmigungsunterlagen beim Beklagten in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 Abs. 1 und 2 BImSchG stellte keine (Erst-)Veröffentlichung nach § 12 Abs. 1 UrhG dar.

102 Ein immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsantrag richtet sich jedenfalls in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 Abs. 1 und 2 BImSchG nicht an die Öffentlichkeit als unbestimmten, nicht von vornherein abgrenzbaren Personenkreis. Er ist nur an die Genehmigungsbehörde und deren Bedienstete adressiert, die für die Prüfung dieses Genehmigungsantrags zuständig sind. Mit der Antragstellung willigt der Genehmigungsantragsteller nur darin ein, dass die Genehmigungsbehörde und ihre Mitarbeiter von dem Genehmigungsantrag und den mit diesem eingereichten Antragsunterlagen Kenntnis erlangen, um das Genehmigungsverfahren durchführen und die Voraussetzungen des Genehmigungsanspruchs untersuchen zu können. Die Zustimmung, dass mit der Antragstellung zugleich der Öffentlichkeit - also potentiell jedermann - der Zugang zu dem Genehmigungsantrag und zu den Antragsunterlagen eröffnet werden soll, wird mit dem Genehmigungsantrag als solchem weder ausdrücklich noch konkludent erteilt....

104 Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn eine Antragsunterlage bereits anderweitig mit dem Willen des Urhebers oder Nutzungsberechtigten veröffentlicht wurde oder sich aus dem Verhältnis zwischen der Behörde und dem Urheber oder Nutzungsberechtigten eindeutig ergibt, dass einer Veröffentlichung der

¹¹⁵¹ OVG Münster, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 690/16, juris, Rn. 85 ff.

*Antragsunterlage durch die Behörde außerhalb des Genehmigungsverfahrens - ausdrücklich oder konkludent - zugestimmt wurde.*¹¹⁵²

Nach dem OVG Münster kann bereits die Gewährung von Akteneinsicht in urheberrechtlich geschützte Antragsunterlagen eines Genehmigungsverfahrens einen Eingriff in das (Erst-)Veröffentlichungsrecht aus § 12 Abs 1 UrhG darstellen:

*„Infolgedessen greift die Gewährung eines Informationszugangs zu den streitigen Antragsunterlagen durch den Beklagten nach wie vor in das (Erst-)Veröffentlichungsrecht der Klägerinnen aus § 12 Abs. 1 UrhG ein. Urheberrechtlich geschützt ist gerade der Inhalt der Gutachten, nicht nur deren Form. Der Beigeladene würde von diesen inhaltlichen Informationen - anders als der Beklagte, dem diese als rechtsgebundene Genehmigungsbehörde nach den obigen Ausführungen eingeschränkt und zweckgebunden überlassen wurden - auch im Wege der Akteneinsicht als Teil der Öffentlichkeit Kenntnis erlangen. Mit der Informationseröffnung an den Beigeladenen durch Akteneinsicht wäre zugleich der Informationszugang eines nicht von vornherein abgegrenzten Personenkreises hergestellt, weil der Beklagte aufgrund von § 2 Satz 1 UIG NRW jedem potentiell Interessierten Einsicht in die in Rede stehenden Gutachtenteile gewähren würde bzw. müsste.“*¹¹⁵³

Die Entscheidung, die das vorhergehende Urteil des VG Minden¹¹⁵⁴ aufgehoben hatte, ist noch nicht rechtskräftig. Die Revision ist beim BVerwG anhängig.¹¹⁵⁵

Das Verfahren ist von hoher Praxisrelevanz, weil die Gutachten in immissionsschutzrechtlichen Verfahren für Dritte, z. B. die interessierte Öffentlichkeit oder betroffene Nachbarn von geplanten Windparks bedeutende Informationen enthalten.¹¹⁵⁶

Zu unterscheiden ist weiter danach, ob es sich um ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung handelt oder lediglich um ein vereinfachtes Verfahren. Bei ersterem ist in Auslegung des Urteils anzunehmen, dass in der Regel der Urheber der Veröffentlichung konkludent zugestimmt hat.¹¹⁵⁷

Die Folge dieser Rechtsprechung ist jedoch, dass in vereinfachten Verfahren nach dem BImSchG, wohl auch nach anderen Gesetzen, das Urheberrecht weitgehend einer Veröffentlichung von Gutachten und vergleichbaren Antragsunterlagen entgegensteht.

Auch beim Ausnahmetatbestand des Urheberrechts kann dies aber in der Abwägung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG überwunden werden. Begehrt z. B. der Antragsteller die Dokumente, um überprüfen zu lassen, ob durch die Entscheidung für das vereinfachte Verfahren und gegen ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit verletzt sind, dürfte das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe regelmäßig überwiegen. Dies gilt namentlich dann, wenn die Entscheidung für das vereinfachte Verfahren nicht zutreffend ist.

¹¹⁵² OVG Münster, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 690/16, juris, Rn. 101 ff. mit Anmerkung *Steinbach*, Urheberrechtskonforme Auslegung des Umweltinformationsgesetzes, jurisPR-UmwR 1/2018 Anm. 1.

¹¹⁵³ OVG Münster, Urteil vom 24.11.2017 – 15 A 690/16, juris, Rn. 109; vgl. auch, aber mit wesentlich knapperen Ausführungen: OVG des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29.09.2016 – 2 M 14/16, juris, Rn. 45.

¹¹⁵⁴ VG Minden, Urteil vom 10.02.2016, 7 K 1041/14, juris.

¹¹⁵⁵ Unter dem Az. BVerwG, 7 C 1/18.

¹¹⁵⁶ *Steinbach*, Urheberrechtskonforme Auslegung des Umweltinformationsgesetzes, jurisPR-UmwR 1/2018, Anm. 1.

¹¹⁵⁷ *Steinbach*, Urheberrechtskonforme Auslegung des Umweltinformationsgesetzes, jurisPR-UmwR 1/2018, Anm. 1.

2.10.2.5 Keine Sanktion bei Verletzung der Anhörungspflicht

Eine Verletzung der Anhörungspflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist nicht ausdrücklich sanktioniert.¹¹⁵⁸ Insoweit gilt allerdings, soweit es sich um Behörden handelt, § 46 VwVfG. Hiernach kann die Aufhebung des Verwaltungsakts – hier die Entscheidung über die Herausgabe der Information –

„nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.“

Mögliche Folge einer unterbliebenen Anhörung ist weiter ein Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Die Anhörungspflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist als dem Dritten gegenüber bestehende Pflicht anzusehen, so dass eine schuldhafte Pflichtverletzung entsprechende Ansprüche begründen kann.¹¹⁵⁹

Soll für private informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ein solcher Amtshaftungsanspruch in Betracht kommen, müssen diese den Beamtenbegriff des § 839 Abs. 1 BGB erfüllen. Auch nach dem weiteren haftungsrechtlichen Beamtenbegriff müssen der betreffenden Person hoheitliche Funktionen anvertraut worden sein.¹¹⁶⁰ Ob die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG vorausgesetzt wird, insoweit ausreicht, ist nicht geklärt. Jedenfalls handelt es sich hier nicht um Beliehene, auf die der Amtshaftungsanspruch anwendbar wäre.¹¹⁶¹ Auch passen die typischen Fälle, in denen selbstständige Unternehmer vom Staat vertraglich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden, hier nicht.¹¹⁶² Allerdings wurde die Beamteneigenschaft im haftungsrechtlichen Sinne für die Eingriffsverwaltung weitgehend bejaht:

„Je stärker der hoheitliche Charakter der Aufgabe in den Vordergrund trete, je enger die Verbindung zwischen der übertragenen Tätigkeit und der von der Behörde zu erfüllenden hoheitlichen Aufgabe und je begrenzter der Entscheidungsspielraum des Unternehmers sei, desto näher liege es, den Unternehmer als Beamten im haftungsrechtlichen Sinne anzusehen. Die öffentliche Hand kann sich im Bereich der Eingriffsverwaltung der Amtshaftung für fehlerhaftes Verhalten ihrer Bediensteten nicht dadurch entziehen, dass sie die Durchführung einer von ihr angeordneten Maßnahme durch privatrechtlichen Vertrag auf einen privaten Unternehmer überträgt. Stellt sich das Bergen und Abschleppen eines Unfallfahrzeuges materiell als polizeiliche Vollstreckungsmaßnahme in Gestalt einer Ersatzvornahme dar und manifestiert sich das Handeln des Unternehmers nach außen als Erfüllungsgehilfe des Trägers der öffentlichen Gewalt, so ist der Unternehmer als Beamter im haftungsrechtlichen Sinne anzunehmen. Für die staatshaftungsrechtliche Würdigung des Vorgangs kommt es allein auf das Verhältnis zwischen Behörde und Drittem an, nicht hingegen darauf, ob die Beauftragung auf privatrechtlicher Grundlage erfolgt ist.“¹¹⁶³

Dennoch bleibt ungeklärt, ob bzw. welche haftungsrechtlichen Folgen die Verletzung der Anhörungspflicht durch eine private informationspflichtige Stelle haben kann. Praktische Fälle hat es soweit ersichtlich bislang nicht gegeben.

¹¹⁵⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 3.

¹¹⁵⁹ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 17a.

¹¹⁶⁰ Reinert, in: BeckOK BGB, 45. Ed. 1.11.2017, BGB § 839 Rn. 7.

¹¹⁶¹ Vgl. oben unter 2.2.2.1.2.2.

¹¹⁶² Vgl. Reinert, in: BeckOK BGB, 45. Ed. 1.11.2017, BGB § 839 Rn. 12.

¹¹⁶³ Reinert, in: BeckOK BGB, 45. Ed. 1.11.2017, BGB § 839 Rn. 13; s. auch: BGH, Urteil vom 21.01.1993 - III ZR 189/91, NJW 1993, 1258, 1259 f.

Es ist auch nicht klar, welche Folgen es hat, wenn die informationspflichtige Stelle die begehrten Daten an den Antragsteller herausgeben will, obwohl der betroffene Dritte widersprochen hat. Im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG muss dem Dritten ein effektiver Rechtsschutz ermöglicht werden.¹¹⁶⁴

2.10.2.6 Nur deklaratorische Wirkung der Urheberrechte?

Streitig ist die Frage, ob den Regelungen zum Schutz der Urheberrechte im Informationsfreiheitsrecht eine eigenständige oder nur eine deklaratorische Wirkung zukommt. So wurde vertreten, dass das Urheberrecht insoweit speziell sei und die diesbezüglichen Fragen vorrangig regele. Die Funktion etwa des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG beschränke sich darauf, auf die jeweiligen Ablehnungsgründe hinzuweisen und diese erkennbar zu machen. Nur dann könne dem Ablehnungsgrund des Schutzes des Urheberrechts ein eigenständiger Regelungsgehalt zukommen, wenn die informationspflichtige Stelle selbst Inhaber eines entsprechenden Urheberrechts sei, weil dann aufgrund des Grundsatzes des freien Informationszugangs in IFG und UIG von einem gesetzlichen Verzicht auf die Geltendmachung eines behördlichen Urheberrechts auszugehen sei.¹¹⁶⁵

Hiergegen wendet sich *Wegener*, nach dem

„die Annahme eines sachlichen Spezialitätsvorrangs des Urhebergesetzes gegenüber den bundesrechtlichen Informationsfreiheitsgesetzen“

nicht plausibel erscheine.¹¹⁶⁶ Danach würden die das Urheberrecht betreffenden Ausnahmetatbestände in den Informationsfreiheitsgesetzen erst anordnen, dass diese Rechte beachtet werden müssten. Von größerer Bedeutung sei,

„dass die Informationsfreiheitsgesetze es wenigstens zum Teil erlauben, im Wege der Abwägung mit gegenläufigen Interessen von den Vorgaben des Urheberrechts abzuweichen und diese damit zu negieren.“¹¹⁶⁷

Daher sei

„von einer spezialgesetzlichen Überformung der Bestimmungen des Urheberrechts durch das jeweilige Informationszugangsgesetz auszugehen.“¹¹⁶⁸

Der Auffassung *Wegeners* ist insbesondere auf Grund des letztgenannten Arguments, dass nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG eine Abwägung zwischen dem Schutz des Urheberrechts und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen ist, zuzustimmen.

2.10.2.7 Verfahren bei der Anhörung Dritter

Nach § 9 Abs. 2 Satz 3 UIG hat die informationspflichtige Stelle die Betroffenen vor der Entscheidung über die Offenbarung von nach Absatz 1 Satz Nr. 1 (Datenschutz) und Nr. 3 (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse) geschützten Informationen anzuhören. § 9 Abs. 1 Sätze 4 und 5 UIG regeln zwar Anforderungen an das Verfahren, wie weit die informationspflichtige Stelle dabei auf die Belange des Betroffenen eingehen muss, ist aber nicht normiert. Das OVG Berlin-Brandenburg hat für das Verfahren einige Klarstellungen gebracht, insbesondere die, dass für die Anhörung nicht zwingend die Übersendung der den Antrag auf Informationszugang betreffenden Akten erforderlich ist:

¹¹⁶⁴ Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 6 Rn. 17; s. auch oben unter 2.6.2.1.3.

¹¹⁶⁵ *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89; s. auch die Darstellung des Meinungsstands bei: *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 12.

¹¹⁶⁶ *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 13.

¹¹⁶⁷ *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 13.

¹¹⁶⁸ *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 13, 63 ff.; s. auch: *Tolkmitt*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Landes-UIG, -IFG, Überblick, 2008, Rn. 558.

„42 Die Anhörung nach § 1 BbgUIG i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist an keine bestimmte Form geknüpft, sondern kann mündlich oder schriftlich erfolgen. Sie setzt eine Übersendung von Unterlagen danach nicht voraus. Auch ihr Sinn und Zweck erfordert diese nicht. Die Anhörung dient in erster Linie dem Rechtsschutz des Dritten, ferner der Aufklärung, ob eine Einwilligung des Dritten erteilt wird und der Hilfestellung bei der Entscheidung der Behörde [...]. Die Unterrichtung muss dementsprechend ein Mindestmaß an Transparenz und substantieller Information enthalten, so dass der Dritte seine Interessen wahren und sein Recht auf Stellungnahme effektiv wahrnehmen kann. Dazu ist erforderlich, dass der Angehörte von dem Antrag unterrichtet wird, ihm mitgeteilt wird, welche Informationen der Antragsteller begehrt und auch mit welcher Begründung [...]. Diese für eine Stellungnahme notwendigen Informationen hat der Kläger mit Schreiben des Beklagten vom 22. November 2012 erhalten.

43 Ob im Einzelfall eine Übersendung der vom Informationsbegehren umfassten Unterlagen an den betroffenen Dritten zur Anhörung notwendig ist, weil ihm ohne eine Einsichtnahme der Akten eine hinreichende Stellungnahme zu dem Informationsbegehren nicht möglich und die Einsicht der Akten in der Behörde nicht zumutbar ist, bedarf keiner Entscheidung. Vorliegend war dem Verfahrensbevollmächtigten des Klägers die überwiegende Anzahl der einzusehenden Akten übersandt worden. ...¹¹⁶⁹

2.10.2.8 Eigene Urheberrechte von Behörden?

Nicht geklärt ist die Frage, ob Behörden sich auf ein eigenes Urheberrecht berufen können. Eine Rolle spielt dies z. B. bei wissenschaftlichen Gutachten oder bei der Zusammenstellung und Aufbereitung von Daten, etwa für den Wetterdienst. Hier stellen sich weniger Fragen dahingehend, ob der Informationszugang unter Berufung auf Urheberrechte verweigert werden darf, sondern vielmehr, ob die Behörde die Verwendung der Daten beschränken oder, bei kommerzieller Nutzung, ein entsprechendes Entgelt erheben darf.¹¹⁷⁰

In der Rechtsprechung wurde vertreten, dass sich eine Behörde grundsätzlich nicht auf den Urheberrechtsschutz berufen könne, weil diese nur Rechte Privater schützten:

„§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG spricht von Rechten "am geistigen Eigentum" und nennt beispielhaft das Urheberrecht ("insbesondere"). Während § 8 UIG öffentliche Belange schützt, die durch die Herausgabe von Informationen beeinträchtigt werden können (vgl. BR-Drucks. 439/04, S. 35), dient § 9 UIG dem Schutz privater Belange (BR-Drucks. 439/04, S. 39). Abzuwägen ist im konkreten Einzelfall das öffentliche Informationsinteresse gegen das individuelle Geheimhaltungsinteresse. "Privater" in diesem Sinne ist aber ein anderer als die informationspflichtige Stelle selbst. Dies ergibt sich daraus, dass in § 9 Abs. 1 UIG mehrfach zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem "Betroffenen" unterschieden wird. Erfasst sind urheberrechtlich geschützte Leistungen Dritter, die in die bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen Daten eingeflossen sind. Die Zubilligung eines urheberrechtlichen Schutzes gerade für die bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen Umweltinformationen würde den nach der Richtlinie in weitem Umfang bestehenden Informationsanspruch unterlaufen."¹¹⁷¹

Nach anderer Ansicht unterscheide das UIG aber nicht zwischen öffentlichen (§ 8) und privaten, sondern sonstigen Belangen (§ 9). Letztere könnten daher auch solche sein, die nicht ausschließlich öffentliche Belange seien.¹¹⁷² So war das OLG Köln davon ausgegangen, dass auch Behörden Urheberrechte geltend machen können:

„Die oben - zu aa) - angeführten Argumente, die gegen eine Gemeinfreiheit amtlicher Datenbanken nach § 5 Abs. 2 UrhG sprechen, stehen aber auch der Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der

¹¹⁶⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.01.2018 – OVG 12 B 14.16, juris, Rn. 41 ff.

¹¹⁷⁰ Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 614 f.

¹¹⁷¹ VGH Mannheim, Urteil vom 25.11.2008 – 10 S 2702/06, juris, Rn. 28; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 28.

¹¹⁷² Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 38 f.

systematischen Entnahme von Teilen geschützter amtlicher Datenbanken durch kommerzielle Informationsanbieter (hier der Beklagten als eines werbefinanzierten Wetterdienstes) entgegen. Angesichts des Schutzzwecks der urheberrechtlichen Vorschriften kann keine Rede davon sein, dass die Möglichkeit einer Beeinflussung der öffentlichen Diskussion oder des Verhaltens von Kunden in Bezug auf Umweltgüter, wie sie die Berufung für die von der Beklagten angebotenen Informationen in Anspruch nimmt (Bl. 724 d.A.), die Verletzung von Immaterialgütern der Klägerin durch kostenlose Nutzung ihrer Datenbanken außerhalb der Nutzungsbedingungen rechtfertigt. Soweit nicht die Schranken des § 87a UrhG - insbesondere Vervielfältigungen zum privaten oder nichtkommerziellen wissenschaftlichen Gebrauch - berührt sind, gebührt vielmehr dem Schutz des (behördlichen) Datenbankherstellers auch dann der Vorrang, wenn es sich bei den gesammelten Daten um Umweltinformationen handelt.“¹¹⁷³

Das Landgericht Berlin war der Auffassung, dass die Urheberrechtsfähigkeit einer Ministeriumsvorlage (hier: rechtsgutachterliche Befassung mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel) nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden könne. Allerdings lassen die Vorgaben und Hinweise, was überhaupt schutzfähig sein kann und was nicht schutzfähig ist, bei ministeriellen Vorlagen nur wenig Raum für die erforderliche Schöpfungshöhe:

„Bei wissenschaftlichen Werken findet der erforderliche geistig-schöpferische Gehalt seinen Niederschlag und Ausdruck in erster Linie in der Form und Art der Sammlung, Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffes und nicht ohne Weiteres auch, wie meist bei literarischen Werken, in der Gedankenformung und -führung des dargebotenen Inhalts. ... Dabei beschränkt sich der urheberrechtliche Schutz wissenschaftlicher Werke grundsätzlich auf die Formgestaltung, während die inhaltlichen Elemente ungeschützt bleiben. Die in der Vorlage enthaltenen inhaltlichen Schlussfolgerungen sind nicht schutzfähig, sondern jeder ist frei, dieselben rechtswissenschaftlichen Gedanken zu pflegen und Schlüsse zu ziehen, Art. 5 Absatz 3 GG. Eine urheberrechtlich geschützte Leistung kann daher nur in der eigentümlichen Auswahl, Anordnung, Einteilung und/oder Darstellung des behandelten Stoffes liegen.“¹¹⁷⁴

In dem betreffenden Fall wurde die Urheberrechtsschutzfähigkeit daher abgelehnt, weil das Schriftwerk keinen hinreichenden schöpferischen Eigentümlichkeitsgrad besitze.¹¹⁷⁵

Der Ansicht, nach der behördliche Urheberrechte grundsätzlich möglich sind, ist der Vorzug zu geben.

Weiter ist eindeutig, dass § 5 Abs. 1 und 2 UrhG, die bestimmte amtliche Werke wie Gesetze etc. vom Urheberrecht ausnehmen, zu keinem vollständigen Ausschluss behördlicher Urheberrechte führen.¹¹⁷⁶ Die Informationsansprüche nach den Informationszugangsgesetzen wie dem UIG stellen, jedenfalls nach überwiegender Auffassung, keine nach § 5 Abs. 2 UrhG im amtlichen Interesse erfolgte Veröffentlichung zur allgemeinen Kenntnisnahme dar.¹¹⁷⁷ Dies hat u. a. das VG Berlin klargestellt:

„30 Der Umstand, dass die streitbefangenen Unterlagen zugleich amtliche Werke sind, steht dem Schutz des geistigen Eigentums derzeit nicht entgegen. Nach § 5 Abs. 1 UrhG genießen bestimmte – in der Vorschrift näher bezeichnete, hier aber nicht vorliegende – amtliche Werke keinen urheberrechtlichen Schutz. Nach § 5 Abs. 2 UrhG gilt das gleiche für andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind. Im Umkehrschluss heißt dies, dass andere amtliche Werke, die noch nicht im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, urheberrechtlichen Schutz genießen können. So liegt der Fall hier. ...“

¹¹⁷³ OLG Köln, Urteil vom 15.12.2006 – 6 U 229/05, juris, Rn. 37.

¹¹⁷⁴ LG Berlin, Beschluss vom 11.02.2014 – 15 O 58/14 –, juris, Rn. 6.

¹¹⁷⁵ LG Berlin, Beschluss vom 11.02.2014 – 15 O 58/14 –, juris, Rn. 9.

¹¹⁷⁶ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 35.

¹¹⁷⁷ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 36.

*31 Die Veröffentlichung im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme setzt ein spezifisches Verbreitungsinteresse der Behörde voraus. Das öffentliche Interesse muss gegenüber dem Verwertungsinteresse des Verfassers des Werkes überwiegen und die möglichst weite und von Urheberrechten freie Verbreitung erfordern. Diese Voraussetzung ist bei amtlichen Werken ohne regelnden Inhalt nicht ohne weiteres gegeben. Nicht ausreichend ist das allgemeine Interesse, das die Allgemeinheit an jeder Veröffentlichung einer Behörde hat. Vielmehr muss ein besonderes Interesse vorliegen, das nach Art und Bedeutung der Information gerade darauf gerichtet ist, dass der Nachdruck oder die sonstige Verwertung des die Information vermittelnden Werks für jedermann freigegeben wird [...]*¹¹⁷⁸

Allerdings wird in der Literatur die Berufung von Behörden auf Urheberrechte eingeschränkt:

*„Danach können sich die Behörden gegenüber Zugangsansträgen grundsätzlich auf eigene Urheberrechte berufen. Ziel der sich daraus ergebenden Beschränkungen darf allerdings nur die Sicherung der urheberrechtlich geschützten fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand sein. Die Behörde kann damit unter Hinweis auf die ihr zustehenden Urheberrechte insbesondere die wirtschaftliche Verwertung der von ihr generierten Informationen und Informationssammlungen verhindern oder beschränken. Sie unterliegt dabei nicht den (insoweit fehlenden) Vorgaben der Informationszugangsgesetze, sondern allein denen der Gesetze über die Informationsweiterverwendung. Ausgeschlossen ist die Berufung auf ein behördliches Urheberrecht danach hinsichtlich nicht kommerziell motivierter Anfragen. Soweit es allein um den originären Informationszugang und nicht um die kommerzielle Informationsweiterverwendung geht, können die Behörden entsprechenden Zugangsbegehren insbesondere ihr urheberrechtliches Erstveröffentlichungsrecht nicht entgegenhalten. Aus dem behördlichen Urheberrecht folgt unter der Geltung der Informationszugangsgesetze allein ein kommerzielles Verwertungs- nicht aber ein generelles Geheimhaltungsrecht. Auch soweit es um die einstweilige Geheimhaltung von potentiell urheberrechtlich geschützten Werken geht, ist entgegen der insoweit vereinzelt gebliebenen Annahme des VG Berlin deshalb nicht auf ein vermeintliches behördliches Erstveröffentlichungsrecht abzustellen.“*¹¹⁷⁹

Damit können sich Behörden nur auf Verwertungs- und Vergütungsrechte berufen, nicht aber auf das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG.¹¹⁸⁰ Dieses resultiert aus dem nicht auf Behörden anwendbaren, aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten, allgemeinen Persönlichkeitsrecht.¹¹⁸¹ Das Erstveröffentlichungsrecht wird wiederum durch das Recht auf freien Informationszugang nach § 3 UIG verdrängt.¹¹⁸² Andernfalls würde der Ablehnungsgrund des Schutzes der Urheberrechte zu weit ausgedehnt,¹¹⁸³ was auch dem Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände widersprechen würde.¹¹⁸⁴

Die aus seiner Sicht notwendige Klarstellung des Verhältnisses zwischen Informationsfreiheitsrecht und dem Schutz von Urheberrechten bedarf nach *Wegener* einer gesetzgeberischen Reform, die wie folgt skizziert wurde:

„22. Das heterogen geregelte Verhältnis von geistigem Eigentum und Informationszugangsfreiheit würde durch eine verschlankende Zusammenführung der unterschiedlichen Gesetze zum Informationszugang an Klarheit und Berechenbarkeit gewinnen.“

¹¹⁷⁸ VG Berlin, Urteil vom 22.10.2008 – 2 A 29.08, juris, Rn. 30 f.

¹¹⁷⁹ *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 39 f.

¹¹⁸⁰ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 28.

¹¹⁸¹ *Lenski*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89, 93.

¹¹⁸² *Wegener*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 615.

¹¹⁸³ *Wegener*, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 39; vgl. auch: *Schnabel*, Anmerkung zu einer Entscheidung des VG Braunschweig (Urteil vom 25.06.2013 – 5 A 33/11, ZD 2014, 318) - Zur Begrenzung der Informationsfreiheit durch Wissenschaftsfreiheit und geistigem Eigentum, ZD 2014, 321.

¹¹⁸⁴ Dazu oben unter 2.8.1.5.

23. Verfassungsrechtlich ist eine Klarstellung der grundrechtlichen Gewährleistung der Informationszugangsfreiheit zu empfehlen, die deren Gleichordnung mit gegenläufigen Belangen wie dem Urheberrechtsschutz verdeutlicht.
24. Zu empfehlen ist weiterhin die Schaffung einer einheitlichen Klausel zur Abwägung von Informationszugangsinteressen und Urheberrechtsschutz.
25. Durch eine Ergänzung des Urhebergesetzes sollte das Verhältnis zu den Informationszugangsrechten der Länder geklärt werden.
26. Gesetzlich klargestellt werden könnten auch die Existenz und der Umfang des behördlichen Urheberrechts.“¹¹⁸⁵

2.10.2.9 Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?

Vergleichbar mit der Frage, ob sich Behörden auf Urheberrechte berufen können,¹¹⁸⁶ ist die nach der möglichen Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. In der Vergangenheit wurde dies regelmäßig abgelehnt, da der Schutz nur für Grundrechtsträger, die sich auf Art. 12 und 14 GG berufen können, gelte. Dies sei bei Behörden eben nicht der Fall.¹¹⁸⁷ Das Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2017 hat jedoch eine gewisse Klärung herbeigeführt. Danach kann sich die DB Netz AG als Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Mehrheitseigentum der öffentlichen Hand auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG berufen. Dies gilt auch dann, wenn sich das öffentliche Unternehmen nicht auf Grundrechte berufen kann:

„Die ehemalige wie auch die jetzige Beklagte können sich als juristische Personen des Privatrechts (mittelbar) im Mehrheitseigentum der öffentlichen Hand auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG berufen, auch wenn sie bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bzw. der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen keinen Grundrechtsschutz genießen ... und sich auch nicht in einer unmittelbaren Wettbewerbssituation befinden.“¹¹⁸⁸

Das BVerwG stellt dabei auf den Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ab:

„Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG enthält keine Beschränkung auf grundrechtsfähige natürliche und juristische Personen. Die Gesetzesbegründung bezieht sich zwar auf die - typischerweise gegebene - grundrechtliche Fundierung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Art. 12 und 14 GG [...]. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass der Ausschlussgrund nur für grundrechtsfähige Personen gelten soll. Es bleibt dem Gesetzgeber unbenommen, den Schutz einfachrechtlich auch Personen zu gewähren, die nicht grundrechtsfähig sind [...]. Die Gesetzesmaterialien rechtfertigen die Annahme, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG sei in diesem Sinne auszulegen. Die Gesetzesbegründung nimmt auf das tradierte Verständnis des § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb - UWG - Bezug [...]. Danach liegt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und der Betriebsinhaber ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat, weil die Aufdeckung der Tatsachen geeignet wäre, ihm wirtschaftlichen Schaden zuzufügen [...]. Hiernach kommen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand als Träger von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Betracht.“¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁵ Wegener, Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, 2010, S. 9 (Zusammenfassung).

¹¹⁸⁶ S. oben unter 2.10.2.8.

¹¹⁸⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 22a.

¹¹⁸⁸ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 89.

¹¹⁸⁹ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 90.

Wesentliche Voraussetzung ist danach, dass das öffentliche Unternehmen ähnlich wie private Gesellschaften am Wirtschaftsverkehr teilnimmt:

„Voraussetzung hierfür ist nach dem tradierten wettbewerbsrechtlichen Verständnis des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses allerdings, dass der Geheimnisträger in einer privaten Unternehmen vergleichbaren Weise am Wirtschaftsverkehr teilnimmt. Erforderlich ist eine privatwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand oder des von ihr beherrschten Unternehmens unter den Wettbewerbsbedingungen des Marktes. Die öffentliche Hand oder das Unternehmen müssen dabei nicht selbst im Wettbewerb mit Konkurrenten stehen (vgl. zu § 3 Nr. 6 IFG BT-Drs. 15/5606 S. 5); entsprechend der Zielrichtung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, reicht es vielmehr aus, dass das Bekanntwerden der betreffenden Information etwa wegen ihrer Vergaberelevanz die Stellung des Geheimnisträgers am Markt schwächt und auf diese Weise eine Wettbewerbsrelevanz entfaltet. Demzufolge können von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen sich auch als Monopolisten auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen.“¹¹⁹⁰

Zusätzlich ist auf § 6 Satz 2 IFG hinzuweisen:

„Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.“

Diese Vorschrift steht im systematischen Zusammenhang mit § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Sie sollte nach dem Willen des Gesetzgebers auch das fiskalische Handeln der öffentlichen Hand nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen adressieren.¹¹⁹¹

Diese vom BVerwG gezogene Linie wurde später auch vom BVerfG in der Entscheidung über die Verletzung des parlamentarischen Informationsanspruchs durch Verweigerung von Antworten auf parlamentarische Anfragen, u. a. bzgl. der Deutschen Bahn AG, bestätigt:

„Der einfachrechtlich gewährte Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kann das verfassungsrechtlich verankerte Frage- und Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung zwar nicht unmittelbar einschränken, mittelbar aber insoweit, als er seinerseits dem Schutz öffentlicher Belange, die verfassungsrechtlich anzuerkennen sind, dient. Die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmens kann Auswirkungen auf den Wert der gehaltenen Anteile oder auf das Geschäftsergebnis haben, letzteres mit der Folge, dass sich die Gewinnabschöpfung mindert oder Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt erforderlich oder umfänglicher werden. Auch wenn privatrechtlich organisierte Unternehmen, die sich ganz oder mehrheitlich in öffentlicher Hand befinden, keinen Grundrechtsschutz genießen, besteht doch zumindest ein auch verfassungsrechtlich anerkennenswertes öffentliches Interesse daran, dass deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt werden. Andernfalls könnte der Staat nicht über solche Gesellschaften mit dem Ziel wirtschaftlich erfolgreichen Handelns am Markt teilnehmen, was das Grundgesetz aber in den Art. 87e und 87f GG ausdrücklich vorsieht.“¹¹⁹²

Die an dieser Argumentation geäußerte Kritik beruft sich zunächst auf teleologische Gründe. Zwar sei

„der Rückgriff juristischer Personen des öffentlich-rechtlichen Rechts auf Grundrechte zur Abwehr von Eingriffen anderer staatlicher Stellen, z.B. im Bereich der Rundfunkfreiheit, der deutschen Rechtsordnung nicht unbekannt. Jedoch setzt dies voraus, dass zwischen dem Staat und der vom Eingriff betroffenen Stelle eine

¹¹⁹⁰ BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 – 7 C 31/15, juris, Rn. 91; s. auch die vorhergehenden Urteile des: OVG Berlin-Brandenburg vom 10.07.2015 – OVG 12 B 3.13, juris, Rn. 114, sowie des: VG Berlin vom 05.11.2012 – 2 K 167.11, juris.; vgl. auch *Burgi*, Die Deutsche Bahn zwischen Staat und Wirtschaft, NVwZ 2018, 601, 603.

¹¹⁹¹ *Keller*, Umfang von Umweltinformationsansprüchen gegen eine juristische Person des Privatrechts, jurisPR-BVerwG 15/2017, Anm. 4; s. auch *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 106.

¹¹⁹² BVerfG, Urteil vom 07.11.2017 – 2 BvE 2/11, juris, Rn. 282.

grundrechtstypische Gefährdungslage existiert, d.h. dass durch die Abwehrfunktion zugunsten der öffentlichen Stelle auch die Interessen der hinter dieser Stelle stehenden Individuen geschützt werden [...]. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Berufung von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder öffentlich-rechtlichen Sparkassen auf den Schutz des Art. GG Artikel 14 GG regelmäßig selbst dann abgelehnt, wenn diese wie Private am Wirtschaftsverkehr teilnehmen [...]. Vergleichbares muss auch in der Informationsfreiheit gelten.“¹¹⁹³

Weiter sprächen

„auch systematische Gründe gegen die Beschränkung des Informationszugangs bei öffentliche[n] Stellen mit Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. § 9 Abs. 1 UIG erfasst Ausnahmegründe zum Schutz individueller Interessen Privater. Die staatlichen Sicherheits- und Schutzinteressen adressiert § 8 UIG. Soweit die Offenbarung von Umweltinformationen staatliche Interessen gefährden würde, sind Ausnahmen aus § 8 UIG herzuleiten. Anderenfalls gilt das Grundprinzip, iZw zugunsten der Informationsfreiheit zu entscheiden. Ein Rückgriff staatlicher Stellen auf die Ausnahmegründe des § 9 Absatz 1 UIG ist auch insoweit abzulehnen.“¹¹⁹⁴

Angesichts der insoweit eindeutigen höchstrichterlichen Rechtsprechung dürfte aber geklärt sein, dass sich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts unter den dort genannten Voraussetzungen auf den Ausnahmetatbestand des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen berufen können.¹¹⁹⁵

2.10.2.10 Anwendung des Begriffs der Geschäftsgeheimnisse in der Richtlinie (EU) 2016/943?

Die Richtlinie (EU) 2016/943¹¹⁹⁶ bezweckt nach Artikel 1 die Festlegung von

„Vorschriften für den Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb, rechtswidriger Nutzung und rechtswidriger Offenlegung...“

Art. 2 der Richtlinie enthält eine dreigliedrige, von dem oben beschriebenen Begriffsverständnis abweichende Definition der Geschäftsgeheimnisse:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. „Geschäftsgeheimnis“ Informationen, die alle nachstehenden Kriterien erfüllen:

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

Damit sind die drei Elemente „Geheimnis“, „kommerzieller Wert“ und „angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen“ für den Begriff konstitutiv.¹¹⁹⁷ Nach dem oben im Sinne des UIG definierten Verständnis fallen darunter aber alle nicht offenkundigen, nur einem begrenzten Personenkreis zugänglichen, auf

¹¹⁹³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 22 b.

¹¹⁹⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 9 Rn. 22 c.

¹¹⁹⁵ Zum Ganzen auch Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 511.

¹¹⁹⁶ Richtlinie (EU) 2016/943 vom 08.06.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, ABl. EU L 157, S. 1 vom 15.06.2016.

¹¹⁹⁷ Näher Lohmann, Neuausrichtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltinformationsrecht (?), NuR 2018, 607, 610 f.

ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, an deren Nichtverbreitung das Unternehmen ein berechtigtes Interesse hat.¹¹⁹⁸ Das Element der „angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen“ ist hier z. B. nicht unmittelbar vertreten. Weiter fällt hier auf, dass nur Geschäfts-, aber keine Betriebsgeheimnisse in der Richtlinie genannt werden. Damit ist die Begriffsdefinition in der Richtlinie (EU) 2016/943 vor allem tatsächlicher, weniger wertender Natur.¹¹⁹⁹

Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943¹²⁰⁰ gehen

„öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen...vor.“

Nach der Gesetzesbegründung

„wird u. a. klargestellt, dass eine Anwendung des Gesetzes im Anwendungsbereich der in Deutschland geltenden Vorschriften zum Zugang zu Umweltinformationen ausgeschlossen ist. Die umweltinformationsrechtlichen Vorschriften regeln abschließend, wann staatliche und private informationspflichtige Stellen Umweltinformationen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten, herauszugeben oder dies abzulehnen haben. Die Vorschriften beruhen auf der Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG sowie dem dahinterstehenden Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen). Das Aarhus-Übereinkommen ist von allen EU-Mitgliedstaaten sowie der EU ratifiziert und entfaltet damit nicht nur völkerrechtliche, sondern als Teil des Unionsrechts auch unionsrechtliche Bindungswirkung.“¹²⁰¹

Damit dürfte die Begriffsdefinition der Richtlinie (EU) 2016/943 im Umweltinformationsrecht keine Auswirkungen haben. Die Richtlinie ist wesentlich auf den zivilrechtlichen Rechtsverkehr ausgerichtet und nicht ohne Weiteres auf das Begriffsverständnis des Informationsfreiheitsrechts übertragbar.¹²⁰²

2.10.2.11 Nennung von Namen und Anschrift des Antragstellers im Anhörungsverfahren

§ 9 Abs. 1 Satz 3 UIG sieht vor der Offenbarung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnissen eine Anhörung des betroffenen Dritten vor. Streitig ist insofern, ob dem Dritten auf sein Verlangen hin Namen und Anschrift des Antragstellers bekanntgegeben werden müssen.

Nach einer Ansicht gebiete dies

„bereits der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz der Waffengleichheit. Wenn in einem staatlich organisierten Verfahren des Informationszugangs Informationen preisgegeben werden sollen, die Belange Dritter berühren, muss der Betroffene zumindest wissen, wer diese Informationen über ihn oder sein Unternehmen erhält. Es kommt hinzu, dass bei einer etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzung um die Informationerteilung [...] ohnehin bekannt würde, wer Antragsteller ist, da es bei einer solchen Auseinandersetzung regelmäßig einer notwendigen Beiladung desjenigen bedarf, dessen Belange berührt sind (§ 65 Abs. 2

¹¹⁹⁸ S. oben unter 2.10.1.3.1.

¹¹⁹⁹ Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 511.

¹²⁰⁰ Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vom 18.04.2019 (BGBl. I S. 466).

¹²⁰¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, BT-Drucks. 19/4724 vom 04.10.2018, S. 23.

¹²⁰² Vgl. Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018; Guckelberger, Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508, 511; Lohmann, Neuausrichtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltinformationsrecht (?), NuR 2018, 607, 612; vgl. auch: Alexander, Gegenstand, Inhalt und Umfang des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen nach der Richtlinie (EU) 2016/943, WRP 2017, 1034.

VwGO). Ebenfalls muss der Betroffene die Möglichkeit haben, im Falle eines Missbrauchs der erteilten Informationen, z.B. bei einer unzulässigen kommerziellen Nutzung, dagegen vorzugehen oder Schadensersatz zu verlangen...“¹²⁰³

Nach anderer Ansicht sollen, jedenfalls auf Verlangen des Antragstellers, dessen Namen und Anschrift vor der Übersendung an den Dritten unkenntlich gemacht werden. Begründet wird dies mit dem Verweis auf eine entsprechende Anwendung des § 12 Abs. 2 Satz 3 der 9. BImSchV,¹²⁰⁴ der lautet:

„Auf Verlangen des Einwenders sollen dessen Name und Anschrift vor der Bekanntgabe unkenntlich gemacht werden, wenn diese zur ordnungsgemäßen Durchführung des Genehmigungsverfahrens nicht erforderlich sind; auf diese Möglichkeit ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen.“

Da es für die Abwägung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG grundsätzlich nicht auf die persönlichen Interessen des Antragstellers, sondern auf das öffentliche Interesse an der Offenbarung ankommt,¹²⁰⁵ ist der letztgenannten Ansicht der Vorzug zu geben.

Dies steht im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorgaben. Zwar enthält die Aarhus-Konvention keine spezielle, die Herausgabe von Namen und Anschrift des Antragstellers verbietende Regelung. Art. 3 Abs. 8 Satz 1 der Konvention verlangt aber,

„daß Personen, die ihre Rechte im Einklang mit diesem Übereinkommen ausüben, hierfür nicht in irgendeiner Weise bestraft, verfolgt oder belästigt werden.“

Nach dem Aarhus Implementation Guide wird hierdurch u.a. der Schutz von Whistleblowern reflektiert. Die Bestimmung ist darauf gerichtet, generell jede Art von „Bestrafung“ für die Geltendmachung der Rechte aus der Aarhus-Konvention zu verhindern. Speziell gilt dies auch für die Weitergabe der Daten des Antragstellers, der verlangen kann, dass eine Daten geheim gehalten werden:

*“A complainant can ask to keep his or her name confidential, and that request must be granted unless the effectiveness of the examination of the data requires otherwise. In such a case the complainant must be informed of an intent to disclose his or her identity in advance.”*¹²⁰⁶

In einem Spanien betreffenden Fall hatte z. B. das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 8 der Konvention darin gesehen, dass ein Antragsteller in der Lokalpresse und weiteren Medien öffentlich beleidigt wurde.¹²⁰⁷

Damit ist eindeutig, dass zumindest im Umweltinformationsrecht – nicht zwingend auch im Bereich des IFG – die Weitergabe der Daten des Antragstellers an Dritte an dessen Zustimmung geknüpft werden muss.

¹²⁰³ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 9 Rn. 36; vgl. zu möglichen Schadensersatzansprüchen des Dritten auch: OLG Köln, Urteil vom 15.12.2006, 6 U 229/05, CR 2007, 802.

¹²⁰⁴ *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 225.

¹²⁰⁵ Dazu oben unter 2.8.1.3.

¹²⁰⁶ Aarhus Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 71.

¹²⁰⁷ ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, para. 64.

2.11 Unterrichtung der Öffentlichkeit (§ 10 UIG)

2.11.1 Beschreibung der Norm

§ 10 UIG ist Teil der auf die aktive Verbreitung von Umweltinformationen ausgerichteten zweiten Säule des UIG.¹²⁰⁸

2.11.1.1 Grundpflicht zur aktiven Information (§ 10 Abs. 1 UIG)

Die Grundpflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit wird in § 10 Abs. 1 UIG normiert:

„Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.“

Völkerrechtlich bietet Art. 5 der Aarhus-Konvention die wesentliche Grundlage für die aktiven Informationspflichten. Art. 5 Abs. 1 der Konvention bestimmt zunächst eine grundsätzliche Pflicht der Vertragsparteien, dafür zu sorgen, dass Behörden über relevante Informationen verfügen.

Näheres zur Frage ob sich hieraus eine Informationserhebungspflicht ergibt findet sich unten unter 2.11.2.1.¹²⁰⁹

Art. 5 Abs. 2 der Konvention nennt eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Vertragsparteien die Information der Öffentlichkeit sicherstellen sollen:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung stellen und daß ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht; dazu gehört unter anderem, daß

- a) sie die Öffentlichkeit ausreichend über Art und Umfang der den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über die Umwelt, über die grundlegenden Bedingungen, unter denen diese zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden, und über das für deren Erlangung maßgebliche Verfahren informiert;*
- b) sie praktische Vorkehrungen trifft und beibehält wie zum Beispiel*
 - i) das Führen öffentlich zugänglicher Listen, Register oder Datensammlungen;*
 - ii) die Verpflichtung öffentlich Bediensteter, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen aufgrund dieses Übereinkommens zu unterstützen, sowie*
 - iii) die Benennung von Kontaktstellen und*
- c) sie gebührenfreien Zugang zu den Informationen über die Umwelt gewährt, die in den unter Buchstabe b Ziffer i genannten Listen, Registern oder Datensammlungen enthalten sind.“*

In der UIRL findet sich die Grundpflicht zur aktiven Information in Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Behörden die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen aufbereiten, damit eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit erfolgen kann, insbesondere unter Verwendung von Computer- Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien, soweit diese verfügbar sind.“

Die Regelung unterscheidet sich insofern von Art. 5 Abs. 1 a der Aarhus-Konvention, als in der UIRL keine Pflicht normiert wird, dass Behörden über die für sie relevanten Umweltinformationen verfügen.

¹²⁰⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG, vor § 10.

¹²⁰⁹ S. auch oben unter 2.7.1.

Durch die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Umweltinformationen sollen das Umweltbewusstsein und damit der Umweltschutz allgemein verbessert werden.¹²¹⁰ Dies betont bereits der erste Erwägungsgrund der UIRL:

„Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern.“

Adressaten der aktiven Informationspflicht sind alle informationspflichtigen Stellen einschließlich der privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.¹²¹¹ Sie ist aber inhaltlich, wie sich aus dem Wortlaut eindeutig ergibt („über die sie verfügen“) auf vorhandene Informationen beschränkt und korrespondiert insoweit mit dem passiven Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 UIG.¹²¹² Deswegen aber von einem bloßen Programmsatz zu sprechen,¹²¹³ würde die Bedeutung des § 10 UIG zu gering schätzen.

Als Empfänger wird in § 10 Abs. 1 UIG „die Öffentlichkeit“ genannt. Diese ist in Art. 2 Nr. 6 der Aarhus-Konvention als

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ definiert.¹²¹⁴

§ 10 Abs. 1 Satz 1 UIG beschränkt die Informationspflicht auf einen angemessenen Umfang. Die Pflicht ist demnach begrenzt auf den Aufgabenbereich und die Zuständigkeit der jeweiligen informationspflichtigen Stelle.¹²¹⁵ Auch besteht keine auf die Erfüllung der aktiven Informationspflicht bezogene Beschaffungspflicht.¹²¹⁶ Darüber hinaus besteht kein Anspruch der Öffentlichkeit auf Erfüllung der aktiven Informationspflicht, der gerichtlich einklagbar wäre.¹²¹⁷

Näheres zu Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen des § 10 UIG findet sich unten unter 2.11.2.2.

Die Öffentlichkeit soll nach § 10 Abs. 1 Satz 1 UIG „aktiv und systematisch“ informiert werden. Diese Vorgaben sind relativ vage und geben der informationspflichtigen Stelle einen erheblichen Spielraum. Systematisch erfolgt die Information regelmäßig z. B. über das Internet.¹²¹⁸ Allerdings ist die zentrale Webseite „Portal U“, die von den Umweltverwaltungen des Bundes und der Länder betrieben wurde und einen systematischen Zugang zu Umweltinformationen geboten hatte, 2014 vom Netz genommen worden.¹²¹⁹

¹²¹⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 1.

¹²¹¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 4; Guckelberger, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 10 UIG Rdnr. 38.

¹²¹² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 5; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 7.

¹²¹³ So Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 269; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 8.

¹²¹⁴ Vgl. auch Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 8.

¹²¹⁵ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 9.

¹²¹⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 5.

¹²¹⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 2.

¹²¹⁸ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 9.

¹²¹⁹ Dazu: Geodatenportal Niedersachsen GDI-NI, Newsletter 2/2014 vom 12.12.2014, <http://www.geodaten.niedersachsen.de/gdini/gdi-newsletter/newsletter-2-2014-vom-12-dezember-2014-129909.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

Neben der allgemeinen Informationspflicht nach § 10 Abs. 1 UIG gibt es spezielle Pflichten zur aktiven Information über Umweltangelegenheiten. Zu nennen ist insbesondere das auf der INSPIRE-Richtlinie¹²²⁰ beruhende Geodatenzugangsgesetz (GeoZG), nach dessen § 1 der rechtliche Rahmen für

- „1. den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten von geodatenhaltenden Stellen sowie
2. die Nutzung dieser Daten und Dienste, insbesondere für Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können“

geschaffen werden soll. Die Regelungen des GeoZG gehen § 10 UIG als Spezialgesetz vor.¹²²¹ § 11 Abs. 1 und 2 GeoZG sehen aktive Veröffentlichungspflichten für Geodaten vor:¹²²²

„(1) Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, sind vorbehaltlich der Vorschrift des § 12 Absatz 1 und 2 öffentlich zur Verfügung zu stellen.

(2) Geodaten und Metadaten sind über Geodatendienste für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist oder vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen. Geodatenhaltende Stellen des Bundes stellen einander ihre Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, geldleistungsfrei zur Verfügung, soweit deren Nutzung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgt.“

§ 11 IFG sieht besondere Veröffentlichungspflichten für behördliche Pläne und Verzeichnisse vor:

- „(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.
(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.“

Damit ist das IFG in Bezug auf aktive Veröffentlichungspflichten wesentlich zurückhaltender als das UIG.¹²²³

Erheblich weiter geht das EGovG, das in dem 2017 neu eingefügten § 12a die unmittelbare Bundesverwaltung zur öffentlichen Bereitstellung von Daten verpflichtet.

Näheres zum Verhältnis der Open-Data-Prinzipien zu § 10 UIG findet sich unten unter 2.11.2.3.

2.11.1.2 Mindestinhalte der zu verbreitenden Umweltinformationen (§ 10 Abs. 2 UIG)

§ 10 Abs. 2 Satz 1 UIG nennt eine Reihe der aktiven Informationspflicht unterliegenden Mindestinhalte und sieht in Satz 3 eine gesonderte Aktualisierungspflicht vor:

„Zu den zu verbreitenden Umweltinformationen gehören zumindest:

1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;

¹²²⁰ Richtlinie 2007/2/EG vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. EU L 108/1 vom 25.04.2007.

¹²²¹ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 21.

¹²²² Hierzu: Martini/Damm, Der Zugang der Öffentlichkeit zu hochauflösenden Satellitenbildern, NJW 2014, 130, 134.

¹²²³ Vgl. Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 01.02.2018, IFG § 11 Rn. 20.

2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;

3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie

6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 24 und 25 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94) in der jeweils geltenden Fassung und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Absatz 3 Nummer 1.

In Fällen des Satzes 1 Nummer 5 und 6 genügt zur Verbreitung die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können. Die veröffentlichten Umweltinformationen werden in angemessenen Abständen aktualisiert.“

Vergleichbare Inhalte führt Art. 5 Abs. 3 der Aarhus-Konvention auf, der Dokumente nennt, die in elektronischen Datenbanken zur Verfügung gestellt werden sollen:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Zu den in dieser Form zugänglichen Informationen sollte Folgendes gehören:

a) die in Absatz 4 genannten Berichte über den Zustand der Umwelt;

b) Texte von Umweltgesetzen oder von Gesetzen mit Umweltbezug;

c) soweit angemessen Politiken, Pläne und Programme über die Umwelt oder mit Umweltbezug sowie Umweltvereinbarungen und

d) sonstige Informationen in dem Umfang, in dem die Verfügbarkeit dieser Informationen in dieser Form die Anwendung innerstaatlichen Rechts, das dieses Übereinkommen umsetzt, erleichtern würde, sofern diese Informationen bereits in elektronischer Form zur Verfügung stehen.“

Diese nicht abschließende Aufzählung betrifft den barrierefreien Zugang über das Internet, der allerdings die herkömmlichen Informationswege nicht ganz verdrängen darf.¹²²⁴

Weitere zu verbreitende Inhalte, die sich zum Teil mit den vorgenannten überschneiden, werden beispielhaft in Art. 5 Abs. 5 der Aarhus-Konvention genannt:

„Jede Vertragspartei ergreift im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften Maßnahmen, um unter anderem folgendes zu verbreiten:

a) Gesetze und politische Dokumente, wie zum Beispiel Dokumente über Strategien, Politiken, Programme und Aktionspläne mit Umweltbezug, sowie auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung erstellte Berichte über Fortschritte bei ihrer Umsetzung;

b) völkerrechtliche Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen zu Umweltfragen und

c) soweit angemessen sonstige wichtige internationale Dokumente zu Umweltfragen.“

¹²²⁴ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 30.

Zusätzlich enthält Art. 5 Abs. 7 der Aarhus-Konvention zu veröffentlichende Angaben:

„(7) Jede Vertragspartei

- a) veröffentlicht die Tatsachen und Tatsachenanalysen, die ihres Erachtens bei der Ausarbeitung wichtiger umweltpolitischer Vorschläge relevant und wesentlich sind;*
- b) veröffentlicht verfügbares erläuterndes Material über ihren Umgang mit der Öffentlichkeit in Angelegenheiten, die unter dieses Übereinkommen fallen, oder macht dieses Material auf andere Art und Weise zugänglich und*
- c) stellt in geeigneter Form Informationen über die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt durch alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung.“*

Diese Informationen dienen vor allem der zweiten Säule der Aarhus-Konvention, der Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren nach Art. 7.¹²²⁵

Art. 5 Abs. 6 der Aarhus-Konvention richtet sich an Betreiber mit umweltrelevanten Tätigkeiten:

„Jede Vertragspartei ermutigt die Betreiber, deren Tätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, die Öffentlichkeit regelmäßig über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten und Produkte zu informieren, soweit angemessen im Rahmen freiwilliger Systeme wie des Umweltzeichens, des Öko-Audits oder sonstiger Maßnahmen.“

Die Regelung ist recht vage und gibt den Vertragsparteien einen großen Spielraum.¹²²⁶ Ein Pendant hierzu findet sich weder in der UIRL noch im UIG.

Ähnliches gilt für Art. 5 Abs. 8 der Aarhus-Konvention, der grundsätzlich zur Information über Produkte verpflichtet:

„Jede Vertragspartei entwickelt Strukturen, um sicherzustellen, daß der Öffentlichkeit ausreichende Produktinformationen zur Verfügung gestellt werden, welche die Verbraucher in die Lage versetzen, eine sachkundige, am Umweltschutz orientierte Auswahl zu treffen.“

Davon umfasst sind z. B. Vorgaben für umwelt- und gesundheitsbezogene Kennzeichnungen.¹²²⁷ Diese Vorgaben finden sich im UIG nicht wieder. Sie bieten Optionen für eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts.

Näheres zu Weiterentwicklungen in Richtung auf Informationspflichten von Betreibern über Produkte finden sich unten unter 2.11.2.5.

Die Maßgaben des Art. 7 Abs. 2 UIRL zu den Mindestinhalten der aktiv zu verbreitenden Informationen sind übersichtlicher aufgeführt als die der Aarhus-Konvention und entsprechen im Wesentlichen dem § 10 Abs. 2 UIG:

„Die Informationen, die zugänglich zu machen und zu verbreiten sind, werden gegebenenfalls aktualisiert und umfassen zumindest Folgendes:

- a) den Wortlaut völkerrechtlicher Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen sowie gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler oder lokaler Rechtsvorschriften über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;*
- b) Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;*

¹²²⁵ Hierzu: Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 26.

¹²²⁶ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 31.

¹²²⁷ UNECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 113.

c) Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung der unter Buchstaben a) und b) genannten Punkte, sofern solche Berichte von den Behörden in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;

d) Umweltzustandsberichte nach Absatz 3;

e) Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

f) Genehmigungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen oder einen Hinweis darauf, wo diese Informationen im Rahmen von Artikel 3 beantragt oder gefunden werden können;

g) Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikobewertungen betreffend die in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile oder einen Hinweis darauf, wo diese Informationen im Rahmen von Artikel 3 beantragt oder gefunden werden können.“

Die in § 10 Abs. 2 UIG aufgeführten Gegenstände umfassen nur Mindestinhalte („*zumindest*“), so dass darüber hinausgehende Informationen nicht nur zulässig, sondern letztlich angesichts der Zielsetzung des UIG auch gewünscht sind.¹²²⁸

§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG nennt zunächst verschiedene Rechtsquellen des Völker- Unions- und nationalen Rechts. Zu letzterem gehören formelle und materielle Gesetze wie Rechtsverordnungen, nicht aber Einzelfallentscheidungen wie Verwaltungsakte oder Gerichtsentscheidungen.¹²²⁹ Erfasst sind nur solche Rechtsquellen, die einen Umweltbezug aufweisen.¹²³⁰ Politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt werden in § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG genannt. Zu den politischen Konzepten zählen etwa die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie¹²³¹ oder das deutsche Ressourceneffizienzprogramm Prognos.¹²³² Pläne sind planerische Entscheidungen wie Luftreinhaltepläne und -programme sowie Planungen zur Vorbereitung künftiger verwaltungstechnischer Maßnahmen.¹²³³ Noch im Entwurfsstadium befindliche Konzepte, Pläne oder Programme müssen nach § 10 Abs. 6 i.V.m. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG nicht veröffentlicht werden.¹²³⁴ § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UIG führt Umsetzungsberichte auf, unter die z. B. Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission zählen.¹²³⁵ Überwachungsdaten gehören nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UIG zum Mindestumfang der aktiven Informationspflichten, wobei der Begriff der Überwachung weit zu verstehen ist und die Einzelaufsicht wie auch Umweltbeobachtungen erfasst.¹²³⁶ § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 UIG nennt Zulassungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt wie Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse¹²³⁷ und Umweltvereinbarungen, d. h. kooperative Absprachen zwischen Behörden und Umweltnutzern¹²³⁸ als Mindestinhalte. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 UIG sind auch Umweltverträglichkeitsprüfungen nach

¹²²⁸ Vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 10 f.

¹²²⁹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 14.

¹²³⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 11.

¹²³¹ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 16.

¹²³² Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, <https://www.bmu.de/publikation/deutsches-ressourceneffizienzprogramm-ii-programm-zur-nachhaltigen-nutzung-und-zum-schutz-der-natur/> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

¹²³³ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 17.

¹²³⁴ Vgl. Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 16.

¹²³⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 14.

¹²³⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 20.

¹²³⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 18.

¹²³⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 20.

dem UVPG und Risikobewertungen, d. h. wissenschaftlich untermauerte Untersuchungen der naturwissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Risiken umweltrelevanter Maßnahmen erfasst.¹²³⁹

Grundsätzlich müssen die Daten von den informationspflichtigen Stellen selbst veröffentlicht werden, wie sich im Umkehrschluss aus § 10 Abs. 2 Satz 2 UIG ergibt. Danach ist ein Verweis nur in den Fällen der Nummern 5 (Zulassungsentscheidungen und Umweltvereinbarungen) sowie 6 (Umweltverträglichkeitsprüfungen) zulässig.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 UIG sind die veröffentlichten Umweltinformationen in angemessenen Abständen zu aktualisieren. Die Aktualisierungspflicht findet sich auch in Art. 5 Abs. 1a der Aarhus-Konvention und Art. 7 Abs. 2 UIRL. Die Angemessenheit der zeitlichen Abstände richtet sich nach der Bedeutung der Umweltinformation und dem Interesse der Öffentlichkeit daran.¹²⁴⁰ Ein hoher Verwaltungsaufwand sollte insoweit kein Kriterium darstellen.¹²⁴¹

2.11.1.3 Art und Weise der Unterrichtung der Öffentlichkeit (§ 10 Abs. 3 und 4 UIG)

§ 10 Abs. 3 UIG stellt Anforderungen an die Verständlichkeit der Darstellung und die Zugänglichkeit:

„Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.“

Dies wird in § 10 Abs. 4 UIG dadurch ergänzt, dass die Veröffentlichung im Internet besonders hervorgehoben wird:

„Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind.“

Auch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien zur Sicherstellung der Informationen in leicht zugänglichen Telekommunikationsnetzen:

„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen.“

Art. 7 Abs. 1 UAbs. 3 UIRL hebt ebenso die Verbreitung der Informationen im Internet hervor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden, die der Öffentlichkeit über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind.“

Ähnlich besagt der 14. Erwägungsgrund der UIRL, dass Behörden verpflichtet sein sollten,

„sich in angemessener Weise darum zu bemühen, dass bei ihnen vorhandene oder für sie bereitgehaltene Umweltinformationen in unmittelbar reproduzierbaren und mit elektronischen Mitteln zugänglichen Formen bzw. Formaten vorliegen.“

Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 UIRL nimmt wie § 10 Abs. 3 Satz 2 UIG vor Inkrafttreten der Norm erhobene Daten von der „Internetpflicht“ aus:

¹²³⁹ Vgl. Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 27.

¹²⁴⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 21.

¹²⁴¹ Engel, in: Götzte/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 30.

„Die unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien zugänglich gemachten Informationen müssen nicht Daten umfassen, die vor Inkrafttreten dieser Richtlinie erhoben wurden, es sei denn, diese Daten sind bereits in elektronischer Form vorhanden.“

Die in § 10 Abs. 3 Satz 1 UIG geforderte Verständlichkeit der veröffentlichten Information soll nach Möglichkeit auf einen gebildeten Durchschnittsmenschen abzielen, wobei der informationspflichtigen Stelle aber ein gewisser Freiraum zu geben ist.¹²⁴² Die leichte Zugänglichkeit der Informationen bezieht sich u. a. auf die Barrierefreiheit.¹²⁴³ Insoweit ist auch § 7 Abs. 3 UIG zu berücksichtigen, wonach die Umweltinformationen soweit wie möglich auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sein sollen.¹²⁴⁴ Ggf. muss die informationspflichtige Stelle nähere Erläuterungen vornehmen, um Fehlvorstellungen in der Öffentlichkeit zu vermeiden:

„Notwendig ist nach § 10 III 1 UIG und § 10 VI iVm 7 III UIG auch eine hinreichend klare und verständliche Darstellung der Bewertung festgestellter Mängel gegenüber der Öffentlichkeit. Insoweit reicht eine Qualifizierung als „geringfügig“ oder „erheblich“ allein regelmäßig nicht aus. Ohne nähere Erläuterungen oder eine Offenlegung der diese Qualifizierung tragenden Maßstäbe (wie z.B. im Erlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW vom 24.9.2012) haben diese Angaben keine ausreichende Aussagekraft oder verursachen – worauf das VG in anderem Zusammenhang zutreffend hingewiesen hat – möglicherweise sogar Fehlvorstellungen. Der von § 7 III UIG geforderten „Vergleichbarkeit“ der Umweltinformationen dient es, wenn – wie in Nordrhein-Westfalen – einheitliche Maßstäbe und Begrifflichkeiten auf Grund ministerieller Verwaltungsvorschriften zu Grunde gelegt werden.“¹²⁴⁵

§ 10 Abs. 3 Satz 2 UIG sieht als Regelfall („sollen“) das Internet als Kommunikationsmittel vor. Die Einschränkung „soweit vorhanden“ kann kaum noch relevant sein, da das Internet mittlerweile ubiquitär ist. Allerdings muss auf Bevölkerungsgruppen Rücksicht genommen werden, die wegen ihres Alters oder aus anderen Gründen keinen Zugang zum Internet haben. Insoweit müssen ggf. auch traditionelle Kommunikationswege wie Broschüren o. ä. verwendet werden.

§ 10 Abs. 4 UIG nennt dann ausdrücklich die Verknüpfung zu Internet-Seiten. Hierbei hat die informationspflichtige Stelle fortlaufend zu prüfen, ob die in Bezug genommene Seite noch besteht und ob die dort eingestellten Daten mit den eigenen identisch sind sowie die Anforderungen des § 10 Abs. 6 i.V.m. 7 Abs. 3 UIG erfüllen.¹²⁴⁶

2.11.1.4 Aktive Informationspflichten in Katastrophenfällen (§ 10 Abs. 5 UIG)

§ 10 Abs. 5 UIG stellt eine Spezialregelung dar, mit der im Falle von unmittelbaren Bedrohungen der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt eine unverzügliche Information der Öffentlichkeit im Hinblick auf die relevanten Umweltdaten garantiert werden soll:¹²⁴⁷

„Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob

¹²⁴² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 35.

¹²⁴³ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 16.

¹²⁴⁴ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 16; s. auch oben unter 2.7.2.7 und 2.7.2.8.

¹²⁴⁵ OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2014 – 8 B 721/14, NVwZ 2015, 304, 308.

¹²⁴⁶ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 42.

¹²⁴⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 21.

diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen.“

Hiermit werden Art. 5 Abs. 1c der Aarhus-Konvention

„Jede Vertragspartei stellt sicher, daß...

c) im Fall einer unmittelbar bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt den möglicherweise betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit unverzüglich und ohne Aufschub alle einer Behörde vorliegenden Informationen übermittelt werden, welche die Öffentlichkeit in die Lage versetzen könnten, Maßnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des durch die Gefahr verursachten Schadens zu ergreifen.“

sowie Art. 7 Abs. 4 UIRL

„Unbeschadet aller aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden spezifischen Verpflichtungen treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen, um zu gewährleisten, dass Behörden im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit ist oder eine natürliche Ursache hat, sämtliche ihnen vorliegenden oder für sie bereitgehaltenen Informationen unmittelbar und unverzüglich verbreiten, die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen.“

in nationales Recht umgesetzt.

Einer der Hintergründe dieser besonderen Informationspflicht war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 1998 (Fall Guerra u. a. /Italien), nach dem das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK verletzt sein kann, wenn die Öffentlichkeit nicht über das private Wohlbefinden nachteilig beeinflussende Verschmutzungen der Umwelt – hier Freisetzung großer Mengen brennbarer Gase und anderer Chemikalien, vor allem Arsentrioxid – informiert wird:

„Das Gericht unterstreicht, daß schwerwiegende Umweltverschmutzung das Wohlergehen von Individuen beeinflussen und sie am Genuß ihres häuslichen Lebens so hindern kann, daß ihr Privat- und Familienleben beeinträchtigt wird Im vorliegenden Fall warteten die Ast. bis zur Einstellung der Düngemittelproduktion 1994 umsonst auf wesentliche Informationen, die ihnen ermöglicht hätten, die Risiken einzuschätzen, die sie und ihre Familien eingingen, indem sie in Manfredonia wohnen blieben, einer im Fall eines Unfalls in besonderer Weise der Gefahr ausgesetzten Ortschaft. Das Gericht befindet also, daß in einem Verstoß gegen Art. 8 EMRK der bekl. Staat seine Verpflichtung nicht eingelöst hat, das Recht der Ast. auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens zu sichern.“¹²⁴⁸

Auch der Aarhus Implementation Guide betont unter Verweis auf Industrieunfälle in Bhopal/Indien, Seveso/Italien und Chernobyl/Ukraine die Wichtigkeit schneller und akkurater Informationen in Katastrophenfällen.¹²⁴⁹

Die Informationspflicht gilt sowohl bei unmittelbaren Bedrohungen aufgrund menschlicher Tätigkeiten als auch solchen aufgrund natürlicher Ursachen, die über die Umweltschiene veranlasst sind.¹²⁵⁰ Dass auch Gefahren für die Gesundheit genannt werden, wird wegen der insoweit eingeschränkten Regelungskompetenz der EU so interpretiert, dass nur über die Umweltschiene vermittelte Gesundheitsgefahren erfasst seien.¹²⁵¹ Andererseits hat aber der nationale Gesetzgeber die Aarhus-Konvention

¹²⁴⁸ EGMR, Urteil vom 19.02.1998 - 116-1996-735-932, NVwZ 1999, 57, 58.

¹²⁴⁹ UNECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. Auflage 2014, S. 99.

¹²⁵⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 52.

¹²⁵¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 42.

umzusetzen und ist insoweit nicht beschränkt. Letztlich kann diese Frage dahinstehen, denn es können nur Bedrohungen gemeint sein, denen durch Umweltinformationen begegnet werden kann.¹²⁵²

Eine die Informationspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG notwendigerweise betroffene Mindestzahl an Personen wird nicht genannt. Art. 2 Nr. 6 UIRL definiert als

„Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen...“

Damit wird auch die Bedrohung einer einzelnen Person insoweit ausreichen, wobei aber dann eine Einzelbenachrichtigung genügen dürfte.¹²⁵³

Welche Informationen genau bereitzustellen sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Hierzu können Sicherheitsratschläge, Prognosen, Informationen über Gegenmaßnahmen etc. zählen.¹²⁵⁴ Der Aarhus Implementation Guide gibt Ratschläge, wie bei solchen Bedrohungen zu verfahren ist:

“Implementation guidance for immediate dissemination in the event of an imminent threat

Obligation triggered by any imminent threat to human health or environment — harm need not have occurred for the immediate dissemination of information to be required./ Dissemination without delay./ Release of all information that could enable the public to take measures to prevent or lessen harm./As a minimum, dissemination to all members of the public who may be affected by the imminent threat.

To facilitate implementation:

Designate which public authority is responsible for the dissemination of which type of information in which circumstances; Require public authorities, especially localities, to develop emergency preparedness plans; Establish a system for the notification of local governments, hospitals and fire and emergency medical services that can be immediately implemented; Establish a system for the immediate notification of the public, including through the use of local radio, newspapers, television, and public announcement systems. Conduct training for emergency personnel, especially in the handling of hazardous substances.”¹²⁵⁵

Schrader/Kroll haben bzgl. der aktiven Informationspflicht bestimmte Prüfschritte vorgeschlagen:

- „a) Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung*
- b) Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter*
- c) Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes*
- d) Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG*
- e) Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.*
- f) Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, mit Ablehnungsgründen behafteten Informationen für die Schadensabwehr*
- g) Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation.”¹²⁵⁶*

¹²⁵² Guckelberger, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 10 UIG Rn. 79.

¹²⁵³ So auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 53.

¹²⁵⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 54.

¹²⁵⁵ UNECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 99.

¹²⁵⁶ Schrader/Kroll, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 144.

Die Informationen müssen unmittelbar und unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, verbreitet werden, wobei die informationspflichtige Stelle einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Vorgehensweise haben muss.¹²⁵⁷

§ 10 Abs. 5 Satz 2 UIG verlangt eine Abstimmung, wenn mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen verfügen. Hierbei ist insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten. So kann es aufgrund einer Landeskompetenz eine Sperrwirkung für den Bund geben, die aber dann enden muss, wenn eine mehrere Länder umfassende Bedrohung oder eine solche von außerhalb des Bundesgebiets eintritt.¹²⁵⁸

Spezielle Regelungen zur Information in Katastrophenfällen gehen dem § 10 Abs. 5 UIG vor. Dies gilt z. B. für § 112 Strahlenschutzgesetz (StrlSchG) zur Information der betroffenen Bevölkerung und Empfehlungen für das Verhalten bei Notfällen:

„(1) Die nach Landesrecht zuständigen Behörden informieren bei einem lokalen Notfall unverzüglich die möglicherweise betroffene Bevölkerung über den Notfall und geben ihr angemessene Empfehlungen für das Verhalten bei diesem Notfall.

(2) Die für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden unterrichten bei überregionalen und regionalen Notfällen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich zu einer Katastrophe geführt haben oder führen können, unverzüglich die in ihrem Zuständigkeitsbereich möglicherweise betroffene Bevölkerung über den eingetretenen Notfall und geben ihr angemessene Empfehlungen für das Verhalten in diesem Notfall.

(3) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unterrichtet unverzüglich bei überregionalen und regionalen Notfällen die möglicherweise betroffene Bevölkerung und gibt ihr angemessene Empfehlungen für das Verhalten bei diesem Notfall, soweit nicht die für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden nach Absatz 2 für die Unterrichtung der Bevölkerung und Verhaltensempfehlungen zuständig sind.

(4) Die Informationen, Aufforderungen und Verhaltensempfehlungen umfassen die in Anlage 7 aufgeführten Punkte, die für den jeweiligen Notfall relevant sind.“

Informationspflichten können sich in Katastrophenfällen auch aus anderen Bestimmungen ergeben. So hat der Betreiber nach § 8a der 12. BImSchV im Vorwege die Öffentlichkeit über Katastrophenschutzmaßnahmen zu informieren. Hierbei handelt es sich Betreiberpflichten, aber nicht um Pflichten aufgrund des UIG.

Auch die Informationspflichten aus § 11 der 12. BImSchV sind keine Pflichten der Behörden, sondern des Betreibers.¹²⁵⁹

Kommt es wegen einer unterbliebenen Information der Öffentlichkeit zu Schäden, sind Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG möglich. Insoweit bestehen gegenüber den von der Bedrohung betroffenen Personen drittschützende Amtspflichten.¹²⁶⁰ Auf der anderen Seite können solche

¹²⁵⁷ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 55.

¹²⁵⁸ Schrader/Kroll, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 44 f; s. auch: Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 295 f.

¹²⁵⁹ Zu den Unterschieden s. Schrader/Kroll, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 144.

¹²⁶⁰ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 57.

Ansprüche auch entstehen, wenn fehlerhafte Informationen erteilt wurden und dadurch Dritte geschädigt wurden, etwa weil der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht genügend beachtet wurde.¹²⁶¹ Ein solcher Anspruch war erfolgreich im sog. Birkel-Fall durchgesetzt worden.¹²⁶²

2.11.2 Rechtsfragen

Da es keinen Anspruch auf die Erfüllung der aktiven Informationspflicht nach § 10 UIG gibt, gibt es nur wenig Streitfragen und Rechtsprechung zu diesem Thema. Rechtsfragen ergeben sich aber u. a. aus dem Zusammenhang mit übergeordnetem Recht wie der Aarhus-Konvention und anderen Gesetzen, z. B. dem EGovG und dem BImSchG.

2.11.2.1 Fehlen einer ausdrücklichen Informationserhebungspflicht im UIG

Eine Pflicht der informationspflichtigen Stellen zur Erhebung von Informationen ist im UIG nicht vorgesehen. Das Fehlen einer solchen Pflicht in einschlägigen Bestimmungen wie § 7 und § 10 UIG könnte daher gegen die Aarhus-Konvention und/oder die UIRL verstoßen.

Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention sieht eine grundsätzliche Pflicht der Vertragsparteien vor, sicherzustellen, dass Behörden über relevante Umweltinformationen verfügen und entsprechende verbindliche Systeme schaffen.¹²⁶³ Hiermit soll gewährleistet werden, dass die informationspflichtigen Stellen (im Aarhus-Kontext als „Behörden“ bezeichnet) über ausreichende und aktuelle Informationen verfügen und entsprechende Systeme vorhalten, die eine kontinuierliche Sammlung von Informationen ermöglichen.¹²⁶⁴ Fraglich ist, ob hierin eine Pflicht zur Erhebung der relevanten Informationen gesehen werden kann.

Nach Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention müssen die Behörden Sorge tragen, dass sie über die für ihre Tätigkeit relevanten Informationen verfügen.¹²⁶⁵ Die Behörden müssen Daten über sich auf die Umwelt auswirkende geplante oder laufende Tätigkeiten erheben.¹²⁶⁶ Dazu gehören z. B. Umweltverträglichkeitsstudien.¹²⁶⁷ Noch deutlicher werden Art und Umfang der zu erhebenden Informationen mit Blick auf Art. 6 Abs. 6 der Aarhus-Konvention, der diese für die 2. Säule, die Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, gesondert auflistet:

„Jede Vertragspartei verpflichtet die zuständigen Behörden, der betroffenen Öffentlichkeit - auf Antrag, sofern innerstaatliches Recht dies vorschreibt - gebührenfrei und sobald verfügbar Zugang zu allen Informationen zu deren Einsichtnahme zu gewähren, die für die in diesem Artikel genannten Entscheidungsverfahren relevant sind und zum Zeitpunkt des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stehen; das Recht der Vertragsparteien, die Bekanntgabe bestimmter Informationen nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 abzulehnen, bleibt hiervon unberührt. Zu den relevanten Informationen gehören zumindest und unbeschadet des Artikels 4

a) eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen;

¹²⁶¹ Hierzu ausführlich: Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 257 ff.; s. auch: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 48 f.

¹²⁶² S. OLG Stuttgart, Urteil vom 21.03.1990, 1 U 132/89, NJW 1990, 2691.

¹²⁶³ S. oben unter 2.11.1.1.

¹²⁶⁴ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 2; s. auch den Überblick bei: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10, Rn. 3 f.

¹²⁶⁵ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 4.

¹²⁶⁶ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 7.

¹²⁶⁷ S. etwa: ACCC/C/2005/15 (Romania), Rn. 27.

- b) eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;*
- c) eine Beschreibung der zur Vermeidung und/oder Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;*
- d) eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen;*
- e) ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen und*
- f) in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit nach Absatz 2 informiert wird.“*

Allerdings bleibt die Datenerhebungspflicht letztlich vage, so dass den Vertragsparteien der Aarhus-Konvention ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt.¹²⁶⁸ Ein Spezialfall der Erhebungspflicht stellt Art. 5 Abs. 9 der Aarhus-Konvention mit dem Schadstoffemissionsregister dar (pollutant release and transfer register – PRTR), dessen Mindestinhalte im PRTR-Protokoll¹²⁶⁹ festgehalten sind.¹²⁷⁰ Die Pflicht zur Informationsbeschaffung nach Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention korrespondiert nicht mit Anträgen auf bestimmte Informationen, d. h., daraus folgt nicht, dass Antragsteller einen Anspruch auf Beschaffung einer begehrten Information haben.¹²⁷¹ In Art. 7 UIRL ist eine solche Informationserhebungspflicht ohnehin nicht enthalten. Hierin ist lediglich eine Pflicht zur Aufbereitung der vorhandenen Informationen vorgesehen.

Zwar enthält § 7 UIG bestimmte Pflichten der informationspflichtigen Stellen, ihre Daten in bestimmter Weise und aktuell, exakt und vergleichbar vorzuhalten.¹²⁷² Dass die Datenerhebungspflicht des Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention sich nicht ausdrücklich im UIG wiederfindet, wird nicht als Verstoß hiergegen angesehen werden können. Zum einen ist die Pflicht wie ausgeführt relativ unbestimmt gehalten, zum anderen bestehen behördliche Erhebungspflichten nach diversen anderen Gesetzen.

2.11.2.2 Sanktionen und Rechtsschutzmöglichkeiten bei Nichtbeachtung der aktiven Informationspflicht

Das UIG sieht keine unmittelbaren Sanktionen bei Verletzungen des § 10 vor. Zuständig sind insoweit bei Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG die jeweiligen Aufsichtsbehörden. Bei privaten informationspflichtigen Stellen ist die nach § 13 UIG zuständige Behörde gehalten, die Erfüllung der aktiven Informationspflicht durchzusetzen.¹²⁷³ Allerdings sind diesbezügliche Verfahren, weder auf Seiten der verwaltungsbehördlichen Aufsicht noch der Gerichte, bekannt geworden. Dies kann darauf hindeuten, dass die aufsichtlichen Befugnisse nicht genügend wahrgenommen werden.¹²⁷⁴

In der Literatur ist weiter streitig, ob ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch des Bürgers auf eine korrekte Umsetzung der aktiven Veröffentlichungspflicht besteht. Nach der wohl herrschenden Ansicht sind die Pflichten des § 10 UIG nur objektiver Natur und sind im öffentlichen, nicht auch im privaten Interesse Dritter, erlassen worden. Dies soll auch für den Fall einer unmittelbaren Bedrohung im Sinne des § 10 Abs. 5 UIG gelten:

¹²⁶⁸ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 8.

¹²⁶⁹ S. dazu das: Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 21. 05. 2003 sowie zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 vom 06.06.2007 (BGBl. I S. 1002).

¹²⁷⁰ Näher: Bünger, What's up and What's Next in the Arena of Pollution Control? The New E-PRTR as a Tool towards Innovative Climate and Environmental Conservation Approaches, JEEPL 2010, 177.

¹²⁷¹ Vgl. dazu oben unter 2.3.1.1.

¹²⁷² Dazu oben unter 2.7.

¹²⁷³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 47.

¹²⁷⁴ Näher unten unter 2.14.

„Der Adressatenkreis ist nicht derart abgrenzbar, dass zweifelsfrei erkennbar wäre, dass der Gesetzgeber die Interessen einer bestimmten Personengruppe schützen wollte. Schadensersatzansprüche – sei es im Wege der Amtshaftung, sei es privatrechtlicher Natur – scheiden ebenfalls aus. Eine Drittbezogenheit der Amtspflicht fehlt ebenso wie ein Zurechnungszusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden [...]. Diese Auslegung ist mit Unionsrecht vereinbar. Art. 7 Abs. 1 UIRL verpflichtet die Mitgliedstaaten nur sicherzustellen, dass Behörden Umweltinformationen aufbereiten, damit eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit erfolgen kann. Die Formulierung lässt nicht auf einen mit der objektiv-rechtlichen Verpflichtung korrespondierenden Anspruch des Bürgers schließen. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu Art. 3 Abs. 1 UIRL, der die Behörden verpflichtet, die Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen. Schon der Wortlaut der Vorschrift lässt auf ein subjektives Recht der Antragsteller schließen. Nach dem 8. Erwägungsgrund der UIRL muss zudem gewährleistet sein, dass jede Person ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen hat. Zugang korrespondiert mit Art. 3 UIRL, der gemäß der amtlichen Überschrift den Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag regelt. Art. 7 UIRL hat dagegen die „Verbreitung von Umweltinformationen“ zum Inhalt. Im Umkehrschluss zum 8. Erwägungsgrund besteht ein subjektives Recht auf Verbreitung der Informationen nicht.“¹²⁷⁵

Auch nach § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG wird kein Anspruch auf Bereitstellung der Daten begründet. Nach anderer Ansicht ist § 10 Abs. 5 UIG

„...drittschützend ausgestaltet. Der eventuell betroffenen Öffentlichkeit soll es ermöglicht werden können, eigene Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden zu ergreifen. Der Begriff „Schäden“ wird in der Rechtssprache so verwandt, dass damit eine Einbuße an rechtlich geschützten Gütern gemeint ist. Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist es demnach, Einbußen an privaten Rechtsgütern abzuwehren oder zu vermindern. Ferner muss der Kreis der geschützten Personen hinreichend abgrenzbar und bestimmbar sein. § 10 Abs. 5 UIG zielt auf einen Ausschnitt der Gesamt-Öffentlichkeit. Nur zugunsten der „eventuell betroffenen“ Öffentlichkeit muss die Selbstschutzmöglichkeit erleichtert werden. Die eventuell betroffene Öffentlichkeit ist abgrenzbar anhand der Quelle der Bedrohung, ihres Ausmaßes, der Windrichtung oder der Wirkungsbedingungen der Bedrohung. Diese Einstufung als drittschützende Norm ist in aller Regel jedoch ohne reale Rechtsschutzmöglichkeiten. Denn die unmittelbare Bedrohung wird im Regelfall von einer Explosion, einem Unfall oder einem anderen kurzfristigen Ereignis hervorgerufen und die Auswirkungen werden meist so schnell verweht sein, dass selbst das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren für die Klage auf Realisierung einer Informationsverbreitung zu spät käme.“¹²⁷⁶

Damit bleibt dieser Streit eher akademischer Natur. In der Praxis spielt ein möglicher Anspruch auf aktive Information der Öffentlichkeit keine Rolle.

2.11.2.3 Verhältnis zu den Open-Data-Prinzipien, zum E-Government-Gesetz und zu § 11 IFG

In der Literatur wurde bereits kritisiert, dass in § 10 UIG

„kein Bezug zu den Open-Data-Prinzipien genommen [wurde] wonach Informationen vollständig, aktuell, dauerhaft, leicht zugänglich, unter Verwendung offener technischer Standards maschinenlesbar, diskriminierungsfrei und möglichst im Rohzustand verbreitet werden sollten...“¹²⁷⁷

Seitdem 2017 mit dem neu in das EGovG eingefügten § 12a eine eigene Open-Data-Regelung für die unmittelbare Bundesverwaltung eingeführt wurde, stellt sich das Verhältnis zwischen § 10 UIG und

¹²⁷⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 10 Rn. 48; so auch, allerdings ohne nähere Begründung: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 2; ähnlich zu § 11 IFG: Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 01.02.2018, IFG § 11 Rn. 3.

¹²⁷⁶ Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 263.

¹²⁷⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 10 Rn. 5.

dem EGovG erst recht als klärungsbedürftig heraus. Nach der Grundnorm des § 12a Abs. 1 EGovG stellen

„die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung [...] unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.“

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dies dazu beitragen, einen „Kulturwandel“ hin zu „mehr Öffentlichkeit und Weiterverwendung durch jedermann“ zu erzielen.

„Dieser Kulturwandel wird durch die gesetzlich veranlasste Bereitstellung der in den Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung vorliegenden Daten als offene Daten („Open-by-Default“) erreicht.“¹²⁷⁸

Die bereitzustellenden Daten werden in § 12a Abs. 2 EGovG aufgeführt:

„Absatz 1 Satz 1 gilt nur für Daten, die

- 1. der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen oder Listen,*
- 2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen,*
- 3. nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung sind,*
- 4. nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist und ohne die eine Veröffentlichung der Daten nicht möglich wäre, und*
- 5. nicht für Forschungszwecke erhoben worden sind.“*

§ 12a Abs. 3 EGovG nennt Ausnahmen von der Bereitstellungspflicht:

„Abweichend von Absatz 1 Satz 1 müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn

- 1. an den Daten*
 - a) kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes besteht oder*
 - b) ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,*
- 2. die Daten ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ihr ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt werden oder*
- 3. die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei bereitgestellt werden.“*

Vergleicht man § 12a EGovG mit § 10 UIG, ist festzustellen, dass das UIG im Hinblick auf den Kreis der zu veröffentlichenden Informationen weiter gefasst ist. Dies ist etwa daran erkennbar, dass nach § 12a Abs. 2 Nr. 1 EGovG nur elektronisch gespeicherte Daten zu veröffentlichen sind. Eine solche Einschränkung enthält § 10 UIG nicht. Auf der anderen Seite enthält etwa § 12a Abs. 4 ff. EGovG wesentlich genauere Angaben über die Art und Weise der Bereitstellung, z. B. über das nationale Metadatenportal

¹²⁷⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, BT-Drs. 18/11614 vom 22.03.2017, S. 11.

GovData.¹²⁷⁹ So findet sich in GovData auch eine Rubrik über die Umwelt mit zur Zeit 4767 Eintragungen.¹²⁸⁰ Dieses könnte dazu geeignet sein, das 2014 eingestellte Portal U zu ersetzen.¹²⁸¹

Eine bessere Verknüpfung der aktiven Informationspflichten mit den allgemeinen Informationspflichten nach dem EGovG erscheint jedenfalls geboten.

Etwas anders stellt sich dies im Verhältnis zu § 11 IFG dar. Nach dieser Regelung bestehen nur aktive Veröffentlichungspflichten für behördliche Pläne und Verzeichnisse:

„(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.“

Hinter den Bereitstellungspflichten nach § 10 UIG bleibt diese Regelung weit zurück.¹²⁸² Etwaige Anpassungserfordernisse an das IFG, vergleichbar mit dem EGovG, sind daher insoweit nicht erkennbar.

2.11.2.4 Veröffentlichung von Umweltinspektionsberichten im Internet nach § 52 a Abs. 5 BImSchG i.V.m. § 10 UIG

§ 52a Abs. 5 BImSchG enthält eine spezielle Vorschrift über die Veröffentlichung eines Berichts über die Vor-Ort-Besichtigung für Anlagen, die der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU unterfallen:

„Nach jeder Vor-Ort-Besichtigung einer Anlage erstellt die zuständige Behörde einen Bericht mit den relevanten Feststellungen über die Einhaltung der Genehmigungsanforderungen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 und der Nebenbestimmungen nach § 12 sowie mit Schlussfolgerungen, ob weitere Maßnahmen notwendig sind. Der Bericht ist dem Betreiber innerhalb von zwei Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung durch die zuständige Behörde zu übermitteln. Der Bericht ist der Öffentlichkeit nach den Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen innerhalb von vier Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung zugänglich zu machen.“

Diese Veröffentlichung hat nach den Regeln des UIG zu erfolgen. Unklar ist, ob damit die aktive Veröffentlichungspflicht nach § 10 UIG gemeint ist. So wird einerseits vertreten, dass eine passive Zugänglichmachung auf Antrag ausreichend sei:

„Aus der Industrieemissions-RL (RL 2010/75/EU) und insbesondere ihrem Art. 23 Abs. 6 RL 2010/75/EU lässt sich eine rechtliche Verpflichtung zur aktiven Zugänglichmachung nicht herleiten, sodass aus europarechtlicher Sicht ein Zugänglichmachen auf Nachfrage ausreichend sein dürfte.“¹²⁸³

Das OVG Münster hat 2014 die Auffassung vertreten, dass die zuständige Behörde jedenfalls zur aktiven Veröffentlichung des Inspektionsberichts befugt sei:

„Es spricht ganz Überwiegendes für die Annahme, dass § 52a V 3 BImSchG die zuständige Stelle ermächtigt, die anlässlich einer Vor-Ort-Besichtigung erhobenen und berichtsformig zusammengestellten Daten aktiv zu verbreiten. § 52 a V 3 BImSchG verweist jedenfalls auch auf die Regelungen § 2 S. 3 NRWUG iVm § 10 UIG

¹²⁷⁹ S. <https://www.govdata.de> (letzter Zugriff am 10.08.2018); dazu: Wiebe/Ahnefeld, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand, CR 2015, 127.

¹²⁸⁰ S. <https://www.govdata.de> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

¹²⁸¹ Vgl. oben unter 2.11.1.1.

¹²⁸² Vgl. Schnabel, in: Gersdorf/Paál, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 01.02.2018, IFG § 11 Rn. 20.

¹²⁸³ Schwertner, in: BeckOK UmweltR, 46. Ed. 01.04.2018, BImSchG § 52a Rn. 5d; ähnlich: Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG § 52a Rn. 17-18.

zur Unterrichtung der Öffentlichkeit (dazu a). Die zuständigen Behörden sind – anders als das VG meint – auch zu einer Bewertung der festgestellten Verstöße befugt (dazu b). Der mit der aktiven Veröffentlichung des Umweltinspektionsberichts nach § 52 a V 3 BImSchG verbundene Eingriff in die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und auf Freiheit der Berufsausübung dürfte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (dazu c). Im vorliegenden Einzelfall dürfte die Veröffentlichung auch mit den gesetzlichen Vorgaben des § 52 a V 3 BImSchG in Einklang stehen [...].“¹²⁸⁴

Dasselbe Gericht hat dies kurz darauf bestätigt:

„Es spricht Überwiegendes für die Annahme, dass § 52 a Abs. 5 Satz 3 BImSchG die zuständige Stelle ermächtigt, die anlässlich einer Vor-Ort-Besichtigung erhobenen und berichtsformig zusammengestellten Daten aktiv zu verbreiten; § 52 a Abs. 5 Satz 3 BImSchG verweist jedenfalls auch auf die Regelungen in § 2 Satz 3 UIG NRW i.V.m. § 10 UIG zur Unterrichtung der Öffentlichkeit.“¹²⁸⁵

Offen bleibt danach aber die Frage, ob die zuständige Behörde verpflichtet ist, die Inspektionsberichte aktiv zu veröffentlichen, oder ob dies in ihrem Ermessen steht. Der Wortlaut des § 52a Abs. 5 Satz 3 BImSchG

„Der Bericht ist der Öffentlichkeit nach den Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen innerhalb von vier Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung zugänglich zu machen.“

spricht jedenfalls dafür, dass eine Veröffentlichung auf Antrag nicht ausreichen dürfte.

2.11.2.5 Weiterentwicklung in Richtung von Informationspflichten von Betreibern und über Produkte

Die Informationspflichten des UIG und der UIRL betreffen das vertikale Verhältnis zwischen informationspflichtigen Stellen wie Behörden und Bürgern. Informationspflichten zwischen Bürgern sind dort nicht vorgesehen; auch die Pflichten privater Stellen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG stellen insoweit keine Ausnahme dar, denn diese sind nur informationspflichtig, soweit sie öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnehmen.¹²⁸⁶ Dagegen enthält die Aarhus-Konvention in Art. 5 Abs. 6 eine Regelung, nach der Betreiber die Öffentlichkeit über ihre umweltrelevanten Tätigkeiten informieren sollen:

„Jede Vertragspartei ermutigt die Betreiber, deren Tätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, die Öffentlichkeit regelmäßig über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten und Produkte zu informieren, soweit angemessen im Rahmen freiwilliger Systeme wie des Umweltzeichens, des Öko-Audits oder sonstiger Maßnahmen.“

Dies steht allerdings nicht im Zusammenhang mit den Informationspflichten der Behörden im Sinne der Aarhus-Konvention, sondern betrifft freiwillige Systeme wie Umweltzeichen (z. B. der Blaue Engel) oder das EMAS. Für das UIG ist diese Maßgabe daher nicht relevant.

Weiterentwicklungspotential der ersten Säule der Aarhus-Konvention wird zudem im Bereich der Produktinformationen gesehen. Art. 5 Abs. 8 der Aarhus-Konvention sieht entsprechende Maßgaben vor:

„Jede Vertragspartei entwickelt Strukturen, um sicherzustellen, daß der Öffentlichkeit ausreichende Produktinformationen zur Verfügung gestellt werden, welche die Verbraucher in die Lage versetzen, eine sachkundige, am Umweltschutz orientierte Auswahl zu treffen.“

Der Aarhus-Implementation Guide und die Ausschüsse der Konvention haben sich mit diesem Thema befasst:

¹²⁸⁴ OVG Münster, Beschluss vom 06.11.2014 – 8 B 1101/14, NVwZ 2015, 996.

¹²⁸⁵ OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2014 – 8 B 721/14, juris, Leitsatz 2.

¹²⁸⁶ S. oben unter 2.2.2.2.

“Paragraph 8 requires Parties to develop mechanisms to ensure that sufficient product information is available to the public. The information must be made available —whether by Parties, producers, or sellers— in a manner that enables consumers to make informed environmental choices. This is a potentially far-reaching provision that could be further developed by Governments when implementing it. Consumer protection has been a core EU policy since 1993. To this end, the EU has developed a body of consumer law, including provisions on access to information, public participation and access to justice. One common tool for providing consumer information is eco-labelling (see article 5, para. 6). Eco-labels can contain information concerning the origins of the product and its contents, the effects of the product’s contents, the impact of the product on health or the environment during and after use and consumer guidelines for using the product in as environmentally friendly a manner as possible. Mechanisms for product information may be established through codes of conduct that ensure consistency and reliability. In addition, public authorities that embrace the ISO 14021 standard on self-declared environmental claims can also translate this standard into practical guidelines that can be used by both manufacturers in avoiding misleading advertising and by their own review bodies in the adjudication of complaints. Other implementation options are discussed below.

Implementation options for product information

Countries have developed a variety of mechanisms to ensure that sufficient product information is available to the public. These include both voluntary and regulatory mechanisms, including:

Health warning labels./ Use directions./ Content labels./ Categorization of products, e.g., as “organic”, “green” or “recyclable”./ More detailed product information available on request from producers./ Register of consumer information.

At its fourth session, the Meeting of the Parties requested the Convention’s Task Force on Access to Information, subject to the availability of resources, to promote the exchange of information, experiences, challenges and good practices regarding public access to environmental information, including with regard to products and the promotion of the accessibility of environmental information held by the private sector. It also requested the Task Force to identify capacity-building needs, barriers and solutions with respect to these issues.”¹²⁸⁷

Das Thema der Produktinformationen wurde auf der Sitzung der Task Force on Access to Information vom 10.-11. Oktober 2016 nicht weiter behandelt. Auf der 22. Sitzung der Working Group of the Parties vom 19. – 21. Juni 2018 wurde die Bedeutung der Produktinformationen herausgestellt:

“Noted the importance of facilitating effective public access to environment-related product information and its linkages with the implementation of Sustainable Development Goals”.¹²⁸⁸

Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die weiteren Gremien der Aarhus-Konvention hier gelangen.

2.12 Umweltzustandsbericht (§ 11 UIG)

2.12.1 Beschreibung der Norm

Ergänzend zu den aktiven Veröffentlichungspflichten nach § 10 UIG hat die Bundesregierung nach § 11 UIG einen regelmäßigen Umweltzustandsbericht zu veröffentlichen:

„Die Bundesregierung veröffentlicht regelmäßig im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen Bericht über den Zustand der Umwelt im Bundesgebiet. Hierbei berücksichtigt sie § 10 Absatz 1, 3 und 6. Der Bericht

¹²⁸⁷ UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 113.

¹²⁸⁸ S. <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp22.html> (letzter Zugriff am 28.04.2019).

enthält Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen. Der erste Bericht nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ist spätestens am 31. Dezember 2006 zu veröffentlichen.“

Hiermit wird eine Tradition fortgesetzt, die bereits mit § 11 UIG i.d.F. von 1994 begonnen worden war.¹²⁸⁹

In der Aarhus-Konvention findet sich die Vorgabe hierzu in Art. 5 Abs. 4:

„Jede Vertragspartei veröffentlicht und verbreitet in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als drei oder vier Jahren einen nationalen Bericht über den Zustand der Umwelt, der Angaben über die Qualität der Umwelt und über Umweltbelastungen enthält.“

Art. 5 Abs. 3 Satz 2a i.V.m. Satz 1 der Aarhus-Konvention weist darauf hin, dass diese Berichte zunehmend in

„elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen.“¹²⁹⁰

Durch § 11 UIG wird weiter Art. 7 Abs. 3 UIRL umgesetzt:

„Unbeschadet aller aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden spezifischen Pflichten zur Berichterstattung ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als vier Jahren nationale und gegebenenfalls regionale bzw. lokale Umweltzustandsberichte veröffentlicht werden; diese Berichte müssen Informationen über die Umweltqualität sowie über Umweltbelastungen enthalten.“

Zweck des Umweltzustandsberichts ist im weiteren Sinne die Verbesserung des Umweltschutzes. Im engeren Sinne soll die Öffentlichkeit dadurch Entwicklungen der Umwelt erkennen und den derzeitigen Stand mit früheren Zeitpunkten vergleichen können. Hierdurch kann der Erfolg von Umweltschutzmaßnahmen besser bewertet werden, so dass die Öffentlichkeit auch angehalten wird, die Instrumente des UIG und die Möglichkeiten der Beteiligung an umweltrelevanten Verfahren einschließlich des Rechtsschutzes zu nutzen.¹²⁹¹

Beide, Aarhus-Konvention und UIRL, machen inhaltliche Vorgaben, indem Angaben über die Umweltqualität sowie über Umweltbelastungen verlangt werden.¹²⁹² Verlangt wird damit ein so ausführlicher Bericht, dass die Öffentlichkeit effektiv von ihren Informations- und Beteiligungsrechten im Umweltbereich Gebrauch machen kann.¹²⁹³ Diese genaueren Vorgaben wurden in § 11 UIG nicht aufgenommen. Allerdings umfasst der Begriff „Zustand der Umwelt“ die verlangten Angaben über Umweltqualität und -belastungen, so dass insoweit kein Verstoß gegen die völker- und unionsrechtlichen Maßgaben zu erkennen ist.

Inhaltlich soll der Bericht nach § 11 Satz 3 UIG Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen abdecken. Er soll die gesamte Breite des Zustands der Umwelt erfassen, nicht nur sektorale Umweltmedien, und der Bericht soll auch das gesamte Bundesgebiet erfassen.¹²⁹⁴ Hierzu zählen auch globale Umweltveränderungen wie der Klimawandel.¹²⁹⁵ Über § 11 Satz 2 i.V.m. §

¹²⁸⁹ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 1.

¹²⁹⁰ Vgl. dazu: Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 2.

¹²⁹¹ Vgl. Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 24.

¹²⁹² Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 3.

¹²⁹³ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 24.

¹²⁹⁴ Engel, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 8.

¹²⁹⁵ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 3.

10 Abs. 6 und § 7 Abs. 3 UIG lassen sich Anforderungen an die Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit ableiten.¹²⁹⁶

Adressat des § 11 UIG ist die Bundesregierung. Die Länder sind nicht aus § 11 UIG, sondern aus den jeweiligen Landesumweltinformationsgesetzen zur Berichterstattung verpflichtet.¹²⁹⁷ Wegen der Optionalität regionaler und lokaler Berichterstattung nach Art. 7 Abs. 3 UIRL sind die Länder nicht verpflichtet, eigene Umweltzustandsberichte zu veröffentlichen.¹²⁹⁸

§ 11 Satz 1 UIG verlangt eine regelmäßige Berichterstattung im Abstand von höchstens vier Jahren. Aus der Regelmäßigkeit kann sich eine gewisse Selbstverpflichtung ergeben, d. h., wenn ein Bericht in zweijährigen Abständen erstellt wird, sollte dies so fortgesetzt werden.¹²⁹⁹ Der Bericht soll gemäß § 11 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 3 UIG in verständlicher Form erstellt werden und leicht zugänglich sein.¹³⁰⁰ Er wird unter der Bezeichnung „Umweltbericht“ als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Der letzte Umweltbericht vom 22.10.2015 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer modernen Umweltpolitik“ verweist ausdrücklich auch auf § 11 UIG.¹³⁰¹ Zwar genügt die Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache den Anforderungen des § 11 UIG,¹³⁰² der Bericht wird aber auch als eigenständiger Bericht in Broschürenform veröffentlicht.¹³⁰³

Sanktionen bei Verstößen gegen § 11 UIG sind nicht vorgesehen, und ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf Erstattung eines den Anforderungen des § 11 UIG entsprechenden Berichts besteht ebenfalls nicht.¹³⁰⁴ Bei Verstößen wäre aber eine Beschwerde an die Kommission denkbar, die dann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten könnte.¹³⁰⁵

2.12.2 Rechtsfragen

Weitergehende Rechtsfragen bestehen hinsichtlich des Umweltberichts nicht. Die einzige in der Literatur aufgeworfene Fragestellung geht dahin, ob die Rechtsgrundlage des § 11 UIG ausreichend sei, um eventuelle Grundrechtseingriffe zu legitimieren.¹³⁰⁶ Jedoch wird verkannt, dass die geringe Detailtiefe der nach § 11 UIG verlangten Informationen keine Grundrechtseingriffe erwarten lässt.¹³⁰⁷

¹²⁹⁶ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 5.

¹²⁹⁷ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 6; s. auch: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 1.

¹²⁹⁸ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 6; vgl. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119, 1124.

¹²⁹⁹ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 5 Rn. 24.

¹³⁰⁰ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 6.

¹³⁰¹ Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umweltbericht 2015 Auf dem Weg zu einer modernen Umweltpolitik, BT-Drucks. 18/6470 vom 22.10.2015, S. 1.

¹³⁰² *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 7.

¹³⁰³ S. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Umweltbericht der Bundesregierung 2015, Auf dem Weg zu einer modernen Umweltpolitik, 1. Aufl. 2015; die Umweltberichte der Bundesregierung sind unter <https://www.bmu.de/download/umweltberichte/> abrufbar (letzter Zugriff am 28.04.2019).

¹³⁰⁴ *Schrader*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 11 Rn. 6.

¹³⁰⁵ *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 11 Rn. 14.

¹³⁰⁶ *Röger/Hegele*, Umweltschutz durch Umweltinformationen, 1993, S. 140.

¹³⁰⁷ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 11 Rn. 2.

2.13 Gebühren und Auslagen (§ 12 UIG)

2.13.1 Beschreibung der Norm

§ 12 UIG regelt abschließend die Erhebung von Gebühren und Auslagen für die Erteilung von Informationen nach dem UIG.¹³⁰⁸ Die Bestimmung wurde durch Art. 2 Abs. 47 des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes¹³⁰⁹ geändert, indem nunmehr nicht mehr von Kosten, sondern von Gebühren und Auslagen die Rede ist. Weiter wurde der Begriff der Amtshandlung durch den der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ersetzt.¹³¹⁰

§ 12 Abs. 1 UIG enthält die Grundnorm für die Erhebung von Gebühren und Auslagen:

„Für die Übermittlung von Informationen auf Grund dieses Gesetzes werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Absatz 1 und 2 sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11.“

Hiermit wird zunächst Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention in nationales Recht umgesetzt:

„Jede Vertragspartei kann ihren Behörden gestatten, für die Bereitstellung von Informationen eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht übersteigen darf. Behörden, die beabsichtigen, eine derartige Gebühr für die Bereitstellung von Informationen zu erheben, stellen den Antragstellern eine Übersicht über die Gebühren, die erhoben werden können, zur Verfügung, aus der hervorgeht, unter welchen Umständen sie erhoben oder erlassen werden können und wann die Bereitstellung von Informationen von einer Vorauszahlung dieser Gebühr abhängig ist.“

In Art. 5 UIRL wird ebenfalls die Erhebung von Gebühren für die Bereitstellung von Informationen grundsätzlich gestattet:

„(1) Der Zugang zu öffentlichen Verzeichnissen oder Listen, die gemäß Artikel 3 Absatz 5 eingerichtet und geführt werden, und die Einsichtnahme in die beantragten Informationen an Ort und Stelle sind gebührenfrei.

(2) Die Behörden können für die Bereitstellung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf.

(3) Sofern Gebühren erhoben werden, veröffentlichen die Behörden ein entsprechendes Gebührenverzeichnis sowie Informationen über die Umstände, unter denen eine Gebühr erhoben oder erlassen werden kann, und machen dies den Antragstellern zugänglich.“

§ 12 Abs. 2 UIG hebt die Angemessenheit der Gebühr hervor:

„Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 3 Absatz 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

§ 12 Abs. 3 UIG enthält eine Verordnungsermächtigung:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen von informationspflichtigen Stellen die Höhe der Gebühren und Auslagen durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen. § 9 Absatz 1 und 2 sowie die §§ 10 und 12 des Bundesgebührengesetzes finden keine Anwendung.“

¹³⁰⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 12 Rn. 1.

¹³⁰⁹ Vom 07.08.2013, BGBl. I S. 3154, 3170.

¹³¹⁰ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 12 Rn. 1.

Die Ermächtigung wurde durch die UIGGebV¹³¹¹ ausgefüllt, die in § 1 die Grundlagen der Erhebung von Gebühren und Auslagen normiert:

- „(1) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen der informationspflichtigen Stellen auf Grund des Umweltinformationsgesetzes werden Gebühren und Auslagen erhoben; die gebühren- und auslagenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren und Auslagen ergeben sich aus dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.*
- (2) Soweit im Falle einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung mehrere gebührenpflichtige Tatbestände des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses entstanden sind, dürfen die Gebühren insgesamt 500 Euro nicht übersteigen.*
- (3) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die individuell zurechenbare öffentliche Leistung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach den Nummern 1.1, 3 bis 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses. Erreichen die Auslagen nicht die Höhe von 5 Euro, werden sie nicht erhoben.“*

§ 2 UIGGebV ermöglicht Gebührenbefreiungen und –ermäßigungen,

„Von der Erhebung von Gebühren und Auslagen kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn dies im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit geboten ist.“

und § 3 UIGGebV enthält eine spezielle Regelung für die Rücknahme von Anträgen:

„Wird ein Antrag auf Erbringung einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung zurückgenommen oder wird ein Antrag abgelehnt oder wird ein Verwaltungsakt zurückgenommen oder widerrufen, werden keine Gebühren und Auslagen erhoben.“

Die Gebühren- und Auslagenerhebung durch private Stellen wird in § 12 Abs. 4 UIG geregelt:

„Private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 2 können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Gebühren- und Auslagenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 verlangen. Die Höhe der erstattungsfähigen Gebühren und Auslagen bemisst sich nach den in der Rechtsverordnung nach Absatz 3 festgelegten Sätzen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen von informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.“

Mit der grundsätzlichen Pflicht der informationspflichtigen Stellen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen bei gleichzeitiger Gebührenfreiheit bzw -reduzierung für einfache Auskünfte etc. soll der Zielkonflikt zwischen dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip und dem nach dem UIG garantierten freien Zugang zu Umweltinformationen adressiert und gelöst werden.¹³¹² Die Norm ist damit auf den Ausgleich der Interessen von Antragstellern und informationspflichtigen Stellen gerichtet.¹³¹³

In § 12 Abs. 3 UIG ist seit der Novellierung von 2013 der Begriff der Kosten durch den der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen ersetzt worden. Dies ist durch eine Angleichung an § 1 BGebG¹³¹⁴ bedingt, in dem es heißt:

„Der Gebührengläubiger erhebt für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen vom Gebührenschuldner Gebühren und Auslagen nach Maßgabe dieses Gesetzes und der Gebührenverordnungen nach § 22 Absatz 3 und 4.“

¹³¹¹ Umweltinformationsgebührenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2001 (BGBl. I S. 2247), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 40 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154).

¹³¹² Vgl. Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 2.

¹³¹³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 12 Rn. 2.

¹³¹⁴ "Bundesgebührengesetz vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.03.2017 (BGBl. I S. 417).

Gemäß § 2 Absatz 2 Satz 1 BGebG gilt das Gesetz für Kostenerhebungen nach dem BGebG und auch nach denen anderer Gesetzen, aber nur,

„soweit dort nichts anderes bestimmt ist“.

Gemäß der Gesetzesbegründung unterfallen damit weder die Kostenregelungen des IFG noch diejenigen des UIG dem § 2 BGebG. Für das UIG heißt es dort:

„Einen Geltungsvorrang fachrechtlicher Bestimmungen erfordern beispielsweise Rechtsbereiche, denen auf Grund der Prägung durch internationale Verpflichtungen nicht durch die allgemeinen Regelungen des Bundesgebühren-gesetzes Rechnung getragen werden kann. (...) Auch im Bereich des Umweltinformationsgesetzes sind im Hinblick auf völker- und unionsrechtliche Vorgaben spezielle Vorschriften sachgerecht.“¹³¹⁵

Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG gilt für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte, die Einsichtnahme vor Ort, unterstützende Maßnahmen nach § 7 Abs. 1 und 2 sowie die aktive Information Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11 UIG eine sachliche Gebührenfreiheit,

Nach § 12 Abs. 1 UIG dürfen Gebühren und Auslagen nur für die Übermittlung einer Information erhoben werden, nicht aber für ablehnende Bescheide. Dahinter steht der Gedanke, dass bei Kostenfolgen einer Ablehnung mehr als unbedingt notwendig von der Stellung von Informationsanträgen abgeschreckt werden könnte.¹³¹⁶ Der EuGH hat dies bereits 1999 zum Anlass genommen, die Kostenregelung des vormaligen UIG, die auch bei Ablehnung eines Antrags entsprechend den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundlagen Gebühren und Auslagen vorsah, für mit der UIRL unvereinbar zu erklären:

„...Auch kann eine Gebühr, die im Fall der Ablehnung eines Informationsantrags erhoben wird, nicht als angemessen erachtet werden, da in einem solchen Fall tatsächlich keine Übermittlung von Informationen im Sinne des erwähnten Artikels stattfindet.“¹³¹⁷

Vergleichend können die Grundsätze des BGebG für die Gebührenbemessung herangezogen werden. Anrechenbar sind danach grundsätzlich alle individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BGebG:

„(1) Individuell zurechenbare öffentliche Leistungen sind

1. in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbrachte Handlungen,

2. die Ermöglichung der Inanspruchnahme von vom Bund oder von bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen unterhaltenen Einrichtungen und Anlagen sowie von Bundeswasserstraßen, soweit die Ermöglichung der Inanspruchnahme öffentlich-rechtlich geregelt ist,

3. Überwachungsmaßnahmen, Prüfungen und Untersuchungen sowie

4. sonstige Handlungen, die im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit erbracht werden, soweit ihnen Außenwirkung zukommt.“

Eine Leistung (das wäre hier die Informationserteilung) ist nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 BGebG individuell zurechenbar, wenn sie

„beantragt oder sonst willentlich in Anspruch genommen wird,...“

Erstattungsfähig sind nach § 3 Abs. 3 Satz 1 BGebG solche Kosten,

¹³¹⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes, BT-Drucks. 17/10422 vom 02.08.2012, S. 91.

¹³¹⁶ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 2.

¹³¹⁷ EuGH, Urteil vom 09.09.1999 – C-217/97, juris, Leitsatz 5.

„die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als Einzel- und Gemeinkosten ansatzfähig sind, insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten.“

Die Personalkosten können nach dem OVG Münster für Leistungen nach dem UIG auch Kosten für Rechtsprüfungen umfassen, die wegen der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung Dritter entstehen:

„Die Rüge der Kl., der Bekl. habe unter Verstoß gegen Art. 5 UIRL und im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH im Urteil vom 9. 9. 1999 (NVwZ 1999, 1209) von der Rechtsprüfung bis zum Einsatz einer Schreibkraft sämtliche angefallenen Stunden in Rechnung gestellt, führt ebenfalls nicht zum Erfolg. Wie bereits das BVerwG unter Würdigung des Urteils des EuGH ausgeführt hat, ist von einem weiten Übermittlungsbegriff auszugehen, der die gesamte dem Erfolg des Informationsantrags zu Grunde liegende notwendige Behördentätigkeit erfasst. Danach schließt Art. 5 UIRL eine kostendeckende Gebühr für die Erteilung von Umweltinformationen nicht aus, die neben den Personalkosten für das Heraussuchen und die Zusammenstellung der erbetenen Unterlagen auch die Personalkosten erfasst, die durch den Schriftverkehr der Behörde mit betr. Dritten entstanden sind [...]. Werden in diesem Zusammenhang wegen einer Drittbetroffenheit Rechtsprüfungen erforderlich, sind auch die dafür anfallenden Kosten ansatzfähig. Denn auch die Rechtsprüfung gehört dann zu den Behördentätigkeiten, die aus Anlass des Informationsantrags erfolgen und letztlich zu seinem Erfolg beitragen. Substanziierte Ausführungen dazu, dass der vom BVerwG zu Grunde gelegte weite Übermittlungsbegriff entgegen dessen Annahme wegen Widerspruchs zur Rechtsprechung des EuGH nicht anzuwenden ist, enthält die Zulassungsschrift nicht.“¹³¹⁸

Allerdings ist es problematisch, den Verwaltungsaufwand für die rechtliche Prüfung, ob ein Antrag überhaupt unter ein Informationszugangsgesetz fällt, auf die Gebühren anzurechnen:

„Allerdings vermag sich der Beklagte in diesem Zusammenhang nicht auf den Aufwand zu berufen, der dadurch entstanden ist, dass er im Hinblick auf die Anfrage der Klägerin die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes zu prüfen hatte. Denn es obliegt einer Behörde offensichtlich von Amts wegen, sich im Rahmen ihres Verwaltungshandelns des jeweils anwendbaren Rechts zu vergewissern. Die hierfür entwickelten Bemühungen können dem Bürger nicht entgeltlich angelastet werden.“¹³¹⁹

§ 12 Abs. 1 Satz 2 UIG nimmt bestimmte individuell zurechenbare öffentliche Leistungen von informationspflichtigen Stellen, insbesondere die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, ausdrücklich von der Erhebung von Gebühren und Auslagen aus. Kostenfrei ist die Erteilung jeglicher mündlicher Auskünfte, unabhängig von deren Umfang oder Vorbereitungsaufwand.¹³²⁰ Schriftliche Auskünfte sind dagegen grundsätzlich nur dann frei von Gebühren und Auslagen, wenn sie „einfach“ sind. Insoweit ist auf den Vorbereitungs- und Zeitaufwand, der für die einzelne Anfrage erforderlich ist, abzustellen:

„Die Beantwortung einer Anfrage, ob ein bestimmtes Flurstück innerhalb einer Wasserschutzzone liegt, stellt keine umfassende schriftliche Auskunft mit erheblichem Vorbereitungsaufwand, sondern eine gebührenfreie einfache schriftliche Auskunft dar, wenn es dazu lediglich einer Nachschau im Liegenschaftskataster und eines Abgleichs mit der in Betracht kommenden Wasserschutzgebietskarte bedarf. Ein erheblicher Vorbereitungsaufwand i.S.d. Tarifstelle 15c.2 AGT (juris: AVwGebO NW) folgt nicht daraus, dass zeitgleich mehrere einfache schriftliche Auskünfte begehrt werden.“¹³²¹

¹³¹⁸ OVG Münster, Beschluss vom 18.07.2007 - 9 A 4544/04, NVwZ-RR 2007, 648, 649.

¹³¹⁹ VG Arnsberg, Urteil vom 25.06.2004 - 11 K 1254/03, juris, Rn. 29.

¹³²⁰ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 9.

¹³²¹ OVG Münster, Beschluss vom 05.12.2011 - 9 A 2184/08, juris, Leitsatz 2.

Dies sieht auch das VG Karlsruhe so, das darauf abstellt, dass nicht die Länge eines Textes, sondern die inhaltliche Beschaffenheit der Information entscheidend für die Frage der „Einfachheit“ der Auskunft ist.

*„... Ob eine **einfache gebührenfreie schriftliche Auskunft** (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 UIG) vorliegt, hängt nicht von der Länge des Textes der Auskunft ab, sondern von deren inhaltlicher Beschaffenheit. Eine einfache schriftliche Auskunft (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 UIG) ist eine solche, bei deren Erteilung lediglich ein **unerheblicher Verwaltungsaufwand** anfällt. Nicht gemeint sind Auskünfte, die sich nicht auf wenige, genau bestimmte und ohne erhebliche Recherche zu ermittelnde Umweltinformationen beschränken, sondern auf einer umfassenden bzw. erschöpfenden Befassung mit dem Gegenstand der Anfrage beruhen [...]. Maßgeblich ist auch, wie (zeit-)intensiv die Auskunft vorbereitet wurde [...]. Zum „Bearbeitungsaufwand“ im Sinne der § 5 UIG, § 1 UIG-GebVO vom 24.03.2006 rechnen Vorbereitungen wie Recherchen über die Sach- und Rechtslage, die durch Telefonate oder Aktenanforderungen bei anderen Abteilungen/Ämtern innerhalb der Behörde, wie hier bei der Abfallbehörde und den Abteilungen Gewerbeaufsicht/Abwasser/Gewässerschutz oder bei anderen Behörden eingeholt werden müssen, um die Frage des Antragstellers beantworten zu können, sowie der Aufwand für die Abfassung des Antwortschreibens selbst. Keine einfachen Auskünfte sind die, die sich nicht auf wenige, genau bestimmte und ohne erhebliche Recherche zu ermittelnde Umweltinformationen beschränken, sondern auf einer umfassenden bzw. erschöpfenden Befassung mit dem Gegenstand der Anfrage beruhen [...].“¹³²²*

Eine generelle Grenze zwischen „einfachen“ und darüber hinausgehenden umfassenderen schriftlichen Auskünften wird bei einem Zeitaufwand für die Vorbereitung und Zusammenstellung der Information von mehr als einer Stunde gesehen.¹³²³

§ 12 Abs. 2 UIG bestimmt, dass die Gebühren (nicht die Auslagen) auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationsanspruch nach § 3 Absatz 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann. Hiermit wird das Angemessenheitskriterium des Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention und des Art. 5 Abs. 2 UIRL umgesetzt. Nach dem ACCC bestimmt sich die Angemessenheit danach, ob die Gebühr den in der privaten Wirtschaft üblichen Marktpreisen am Ort der Leistung sowie den üblichen Gebühren innerhalb der UNECE-Vertragsparteien entspricht:¹³²⁴

“The Committee notes that the Party concerned has failed to provide any argument justifying why the fees charged for making the planning documents in question available in copies differ from the fees charged for copying other documents. Given that the commercial fee for copying in Murcia is €0.03 per page, which seems to be generally equivalent to the standard commercial fee for copying in the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) countries, the Committee concludes that the charge of €2.05 per page for copying cannot be considered reasonable and constitutes non-compliance with article 4, paragraph 8, of the Convention.”¹³²⁵

Der EuGH hat 1999 in dem die Bundesrepublik betreffenden Verfahren ebenfalls den Begriff der Angemessenheit umrissen:

„Der Begriff "angemessener Betrag" in Artikel 5 der Richtlinie 90/313, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, für die Übermittlung der Informationen über die Umwelt eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf, ist derart zu verstehen, daß die Richtlinie einen Mitgliedstaat nicht er-

¹³²² VG Karlsruhe, Urteil vom 21.01.2014 – 4 K 3315/11, juris, Rn. 35.

¹³²³ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 14.

¹³²⁴ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 18.

¹³²⁵ ACCC/C/2008/24 (Spanien), Rn. 79, <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/24TableSpain.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

*mächtigt, die gesamten den öffentlichen Haushalten durch eine Zusammenstellung von Unterlagen tatsächlich entstandenen, namentlich mittelbaren, Kosten auf einzelne abzuwälzen, die einen Antrag auf Information gestellt haben.*¹³²⁶

Hieraus ist abzuleiten, dass eine die gesamten Kosten abdeckende Gebührenerhebung nicht zulässig ist. Der Vollzug des UIG ist wie oben dargelegt eine Aufgabe des materiellen Umweltschutzes, dessen Kosten nur soweit auf den Bürger abgewälzt werden dürfen, wie dies den freien Zugang zu Umweltinformationen nicht beeinträchtigt. Die Gebühren sind in jedem Fall unangemessen, wenn sie die Kosten, die durch die Bearbeitung des Informationsantrags entstehen, übersteigen (Verbot der Kostenüberdeckung):¹³²⁷

*„Die Behörden sollten für die Übermittlung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben können, die jedoch angemessen sein sollte. Dies beinhaltet, dass die Gebühr grundsätzlich die tatsächlichen Kosten der Anfertigung des betreffenden Materials nicht übersteigen darf...“*¹³²⁸

Gebühren dürfen nicht zum Zweck der Vereitelung des Informationszugangs bemessen und erhoben werden.¹³²⁹ Sie dürfen keine prohibitive Wirkung entfalten, vielmehr ist regelmäßig der Verzicht auf eine Kostendeckung geboten:

„13 Wie bereits das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, muß der Begriff der angemessenen Höhe in Art. 5 UIRL mit Blick auf den Zweck der Umweltinformationsrichtlinie ausgelegt werden, die Verbreitung von Informationen über die Umwelt zu fördern und jedem Bürger ein Recht auf freien Informationszugang zu vermitteln; infolgedessen müssen die Gebühren so bemessen sein, daß die Bürger nicht durch die finanziellen Folgen der Informationserteilung von der Wahrnehmung ihres Informationsrechts abgehalten werden. Eine solche Wirkung der Gebühr hat das Oberverwaltungsgericht hier unter Hinweis darauf verneint, daß die Klägerin mit ihrem Informationsantrag erwerbswirtschaftliche Zwecke verfolgt habe. Antragsteller, die im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit an Umweltinformationen interessiert seien, ließen sich regelmäßig durch eine am notwendigen Zeitaufwand der Behörde orientierte Gebühr nicht von der Stellung des Informationsantrags abhalten, weil sie die Gebühr auf ihre Kunden abwälzen könnten und daher durch sie letztlich nicht belastet würden. Das Oberverwaltungsgericht ist mithin davon ausgegangen, daß auch die Klägerin ihre Gebührenbelastung an ihre Auftraggeberin weitergeben kann; die Klägerin hat dies nicht in Abrede gestellt.

*14 Diese Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts, denen der erkennende Senat folgt, haben auch in Anbetracht des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 1999 Bestand. Der Europäische Gerichtshof hat die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des Art. 5 UIRL bestätigt. Allerdings hat er dabei zugleich festgestellt, daß den Mitgliedstaaten die vollständige Deckung der ihnen entstehenden Kosten, insbesondere der Personalkosten, verwehrt ist. Das bedeutet aber nicht, daß in jedem Einzelfall ein bestimmter Teil der Kosten vom Staat getragen werden muß. **Vielmehr ist die Höhe der Gebühren nur insoweit zu begrenzen, als dies erforderlich ist, um den Gebühren die abschreckende Wirkung zu nehmen; eine solche Notwendigkeit bestand hier wegen der wirtschaftlichen Nutzbarkeit der erteilten Informationen nicht.** Dementsprechend sieht auch das vom Europäischen Gerichtshof gebilligte Gebührenrecht des Bundes im Ansatz (§ 10 Abs. 1 Satz 2 UIG) die weitgehende oder vollständige Deckung der entstehenden Kosten vor. ... Im Gegenteil spricht alles dafür, daß auch der Europäische Gerichtshof bei der Billigung des Gebührenrechts des Bundes, das - wie schon bemerkt - Gebühren bis zu 10 000 DM vorsieht, der Möglichkeit*

¹³²⁶ EuGH, Urteil vom 09.09.1999 – C-217/97, juris, Leitsatz 5.

¹³²⁷ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 5.

¹³²⁸ Erwägungsgrund 18 zur UIRL.

¹³²⁹ Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 2017, Art. 4 Rn. 18.

der Entstehung und Abschöpfung von wirtschaftlichen Vorteilen eine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen hat.

15. *Die vergleichsweise hohe Flexibilität des Gebührenrechts des Bundes war für den Europäischen Gerichtshof entscheidungserheblich; denn ohne sie hätte der Gerichtshof nicht zwischen der Verordnung einerseits und der Verwaltungspraxis andererseits unterscheiden und auf der Grundlage dieser Unterscheidung annehmen können, daß den Behörden bei der Anwendung der Verordnung eine den Anforderungen der Richtlinie genügende, nämlich nicht prohibitive Bemessung der Gebühren möglich ist, die unterhalb der Grenze der Kostendeckung verbleibt [...]. **Der Verzicht auf eine strikte Kostendeckung ist nach Art. 5 UIRL vor allem mit Blick auf solche Antragsteller unerläßlich, deren Informationsantrag kein Eigeninteresse, sondern allein die Absicht zugrunde liegt, ihre Kenntnisse über den Zustand der Umwelt zu verbessern.***¹³³⁰

Eine solche prohibitive Wirkung kann entstehen, wenn ein einem zusammenhängenden Lebenssachverhalt entsprechender Antrag auf mehrere Anträge aufgesplittet wird.¹³³¹

§ 10 Abs. 2 IFG enthält eine dem § 12 Abs. 2 UIG entsprechende Regelung. Auch danach sind

„die Gebühren ... auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

Das OVG Berlin-Brandenburg hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie sich diese Bestimmung auf die Ausfüllung des durch die IFGGebV¹³³² eingeräumten Gebührenrahmens auswirkt. Das OVG hat dazu zunächst herausgestellt, dass

„die Garantie der Pressefreiheit ... keine Freistellung von Gebühren nach der Informationsgebührenverordnung ... und auch keine gesonderte Reduzierung“

gebietet.¹³³³ Weiter hat das OVG ausgeführt, dass der obere Rand des Gebührenrahmens (hier wie auch nach der IFGGebV 500 Euro) nicht als bloße Kappungsgrenze verstanden werden darf:

*„Die geschilderte Gebührenfestsetzung führt in den vorgenannten „Normalfällen“ zudem zu einer dem Grundsatz der individuellen Abgabengleichheit widersprechenden grob unangemessenen Gewichtung der Kriterien des § 10 Abs. 2 IFG zu Lasten der Antragsteller, deren Antrag einen eher geringen Verwaltungsaufwand unter den der Tarifstelle 2.2 des Gebührenverzeichnisses zu § 1 Abs. 1 IFGGebV zuzuordnenden Fällen verursacht [...]. Versteht man den oberen Rand des Gebührenrahmens dieser Tarifstelle als bloße dem Verbot prohibitiver Gebühren geschuldete Kappungsgrenze, verliert dieses Prinzip in den „Normalfällen“ mit sinkendem Verwaltungsaufwand an Bedeutung und kommt ab einem Verwaltungsaufwand von 500 Euro nicht mehr zum Tragen. Sofern der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung eines Antrags nicht mehr als 500 Euro ausmacht, wird die Rahmengebühr bei der von der Beklagten praktizierten Erfassung und Umliegung des Verwaltungsaufwands nach Stundensätzen im Ergebnis eher wie eine Zeitgebühr behandelt [...], was dem Verhältnis der Bemessungskriterien des § 10 Abs. 2 IFG nicht gerecht wird. Die Gefahr, dass Gebühren verhängt werden, die ihrer Höhe nach objektiv geeignet sind, potentielle Antragsteller von der Geltendmachung eines Anspruchs auf Informationszugang abzuhalten, lässt sich vor diesem Hintergrund effektiv nur ausschließen, wenn das Verbot abschreckender Wirkung vor einer ggf. möglichen weiteren individuellen Austarierung der Bemessungskriterien durchgehend bereits bei der (ersten) Orientierung innerhalb des Gebührenrahmens einfließt.“*¹³³⁴

¹³³⁰ BVerwG, Urteil vom 27.03.2000 – 7 C 25/98, juris, Rn. 13 ff.

¹³³¹ BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 6/15, juris.

¹³³² Informationsgebührenverordnung vom 02.01.2006 (BGBl. I S. 6), geändert durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154).

¹³³³ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2017 – OVG 12 B 11.16 –, juris, Orientierungssatz 1.

¹³³⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2017 – OVG 12 B 11.16 –, juris, Rn. 23.

Danach darf bei „Normalfällen“ keine Zeitgebühr zugrundegelegt werden, weil dann die Kappungsgrenze auch bei relativ einfach gelagerten Anfragen schnell erreicht werden kann. Vielmehr muss von vornherein bei der Austarierung der Gebührenhöhe ein angemessenes Verhältnis von Gebühr und Leistung – hier die Informationserteilung – in den Blick genommen werden. Diese auf Grundlage des IFG ermittelten Kriterien lassen sich angesichts der Parallelität der zugrundeliegenden Regelungen auf das UIG übertragen.

§ 12 Abs. 3 UIG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung zur genauen Bestimmung der Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen informationspflichtiger Stellen. Dieser Ermächtigung ist der Verordnungsgeber mit der UIGGebV nachgekommen.¹³³⁵ Auch Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention und Art. 5 Abs. 3 UIRL verpflichten zur Erstellung und Veröffentlichung eines Gebührenverzeichnisses.

§ 1 Abs. 1 UIGGebV wiederholt zunächst die grundsätzliche Pflicht zur Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 12 Abs. 1 Satz 1 UIG, um dann auf das Gebühren- und Auslagenverzeichnis zu verweisen. In § 1 Abs. 2 UIGGebV wird eine Obergrenze für die Gebühren (nicht die Auslagen) von 500 Euro festgelegt. Ausdrücklich wird hier in Anwendung des Angemessenheitsprinzips darauf hingewiesen, dass die Gebührenobergrenze auch bei mehreren gebührenpflichtigen Tatbeständen besteht. Die Obergrenze in der UIGGebV bleibt zum Teil hinter derjenigen nach Landesgebührenregelungen zurück. Z. B. sind nach dem Kostenverzeichnis zum Sächs. UIG für die

„Übermittlung oder Zurverfügungstellung von Informationen in besonders aufwändigen Fällen, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen“

bis zu 1000 Euro an Gebühren möglich.¹³³⁶

Nach § 1 Abs. 3 UIGGebV werden zusätzlich zu den Gebühren Auslagen erhoben, und zwar auch dann, wenn die eigentliche Leistung – die Übermittlung der Information – gebührenfrei bleibt. Auch hier kann das BGebG vergleichend herangezogen werden. Allerdings macht § 1 Abs. 3 UIGGebV hiervon Ausnahmen für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten, der Einsichtnahme vor Ort, Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 UIG sowie die Erfüllung der aktiven Informationspflichten nach den §§ 10 und 11 UIG. Bagatellauslagen von weniger als 5 Euro werden ebenfalls nicht erhoben. Dennoch kann auch die Möglichkeit der Erhebung von Auslagen gerade weniger betuchte Antragsteller davon abschrecken, von ihrem Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen.¹³³⁷ Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers nach der Rechtsprechung für die Auslagenerstattung keine Rolle spielen sollen:

„Insbesondere legt der Kläger nicht dar, aus welchem rechtlichen Grund der Gesetz- und Verordnungsgeber gehalten sein sollte, bei der Bemessung von Auslagen für Kopierkosten die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenpflichtigen zu berücksichtigen. Auch die im Streit stehende Summe von 37,65 € für 131 angefertigte Kopien bietet hierfür keinen Anhaltspunkt. Art. 5 Abs. 2 RL erlaubt die Erhebung einer Gebühr für die Bereitstellung von Umweltinformationen, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf. Dass die vom Beklagten erhobenen Auslagen den hiermit gezogenen Rahmen übersteigen würden, legt der Kläger nicht dar. Vielmehr hat der Beklagte die zunächst mit Bescheid vom 22. November 2005 erhobene Gebühr in Höhe von 50 € mit Teilabhilfebescheid vom 5. Januar 2006 wieder aufgehoben, so dass der Zugang zu den Umweltinformationen selbst für den Kläger kostenlos erfolgt ist. Dass für die zusätzlich zu dem gewährten

¹³³⁵ S. dazu oben in diesem Abschnitt.

¹³³⁶ Art. 2 des Gesetzes über den Zugang zu Umweltinformationen für den Freistaat Sachsen vom 01.06.2006, Änderung des Sechsten Sächsischen Kostenverzeichnisses, Nr. 94; vgl. dazu auch: Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 21.

¹³³⁷ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 12 Rn. 8a; Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 249.

*Informationszugang für den Kläger auf dessen Wunsch angefertigten Kopien unverhältnismäßig teuer seien, ergibt sich auf Grund des Vortrages des Klägers nicht.*¹³³⁸

Der Hinweis von Götze, die Entstehung von Auslagen könne durch Einsichtnahme vor Ort vermieden werden,¹³³⁹ trifft zwar in der Sache zu, kann aber im Einzelfall problematisch sein, wenn eine solche Einsichtnahme für den Antragsteller mit größerem Aufwand verbunden ist (z. B. durch notwendige Reisen) als eine schriftliche Informationserteilung.

Nach § 12 Abs. 3 Satz 2 UIG finden zunächst § 9 Abs. 1 und 2 BGebG keine Anwendung. Mit diesen Bestimmungen wird das Kostendeckungsprinzip als eine wesentliche Grundlage der Gebührenbemessung hervorgehoben. Wegen der besonderen Bedeutung der Angemessenheit der Gebührenbemessung bei Informationsanträgen hat der Gesetzgeber hier eine Sonderregelung für das UIG vorgesehen.¹³⁴⁰ Vergleichbares gilt für die Nichtanwendbarkeit des § 10 BGebG, nach dem etwa auch für die Ablehnung von Anträgen Gebühren zu erheben sind; dies ist bei UIG-Anträgen, auch aufgrund der Rechtsprechung des EuGH, nicht zulässig. § 12 BGebG betrifft die Auslagenerstattung; auch hier sieht die UIGGebV eine eigenständige, das BGebG insoweit ausschließende Sonderregelung vor.

§ 2 UIGGebV ermöglicht Befreiungen und Ermäßigungen von Gebühren, aber auch von Auslagen:

„Von der Erhebung von Gebühren und Auslagen kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn dies im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit geboten ist.“

Diese Billigkeitsregelung entspricht dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip, wie dies auch in den für die Anwendung des UIG weiterhin geltenden §§ 9 Abs. 3 – 5 BGebG normiert ist:

„(3) Die nach Absatz 1 oder 2 bestimmte Gebührenhöhe darf zu der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung nicht außer Verhältnis stehen und insbesondere kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Gebührenschuldner darstellen.

(4) Aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit kann eine niedrigere Gebühr als die in den Absätzen 1 bis 3 vorgesehene Gebühr oder eine Gebührenbefreiung bestimmt werden.

(5) Die Behörde kann Gebührenbefreiungen oder -ermäßigungen gewähren, wenn die Festsetzung der nach den Absätzen 1 bis 4 bestimmten Gebühr im Einzelfall unbillig wäre.“

Eine Unbilligkeit kann z. B. vorliegen, wenn anerkannte Naturschutzverbände Anträge auf Zugang zu Informationen stellen, die sie im Rahmen von Beteiligungsverfahren benötigen. Ebenso kann der wirtschaftliche Wert einer Information für den Antragsteller berücksichtigt werden.¹³⁴¹ Vergleichbares gilt für die Bedeutung, die die Information für den Antragsteller hat. Dass die Anwendung dieser Maßstäbe für die Gebührenbemessung in der Praxis problematisch sein kann, ergibt sich schon daraus, dass der Antragsteller seine Motivation und sein Interesse an der begehrten Information nach § 3 Abs. 1 UIG gerade nicht darlegen muss.¹³⁴²

§ 12 Abs. 4 UIG enthält eine besondere Gebühren- und Auslagenerstattungsregel für private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Danach können diese ihre Kosten nach den für Behörden geltenden Grundsätzen, wie sie in § 12 Abs. 1 – 3 UIG niedergelegt sind, ersetzt verlangen. Zugrunde zu legen sind daher ebenfalls nur die unmittelbar angefallenen Kosten in Anwendung der

¹³³⁸ Sächsisches OVG, Beschluss vom 25.05.2011 – 4 A 1/10, juris, Rn. 3.

¹³³⁹ Götze, Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241, 249.

¹³⁴⁰ Vgl. Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 26.

¹³⁴¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004, S. 22.

¹³⁴² Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 22; s. auch oben unter 2.3.1.1.

Regelungen der UIGGebV.¹³⁴³ Dabei darf aber, gerade bei kleineren Betrieben, ein plausibel begründeter kalkulatorischer Aufwand zugrunde gelegt werden.¹³⁴⁴

2.13.2 Rechtsfragen

Obwohl die Gebühren- und Auslagenerhebung eine praktisch erhebliche Barriere für den freien Zugang zu Umweltinformationen darstellen kann, spiegelt sich dies in der Rechtsprechung deutscher Gerichte nicht (mehr) wider. Streitige Verfahren, in denen es um aus Sicht der Antragsteller überhöhte Kosten geht, sind jedenfalls kaum noch dokumentiert. Dies war nach früheren Erhebungen zum UIG, wonach zum Teil von krassen Kostenforderungen die Rede war, noch anders.¹³⁴⁵ Dass sich die „Kostenfront“ offenbar beruhigt hat, mag damit zusammenhängen, dass die informationspflichtigen Stellen sich stärker bewusst geworden sind, welche Bedeutung dieses Thema hat, und dass sie die Grundsätze des freien Zugangs zu Umweltinformationen besser verinnerlicht haben.

Rechtsprobleme sind daher nur vereinzelt noch anzutreffen. So hat das BVerwG 2016 in einem das IFG betreffenden Fall entschieden, dass bei einem auf Informationsantrag, der auf einem einheitlichen Lebenssachverhalt basiert, gebührenrechtlich eine einheitliche Amtshandlung zugrunde zu legen ist, und zwar unabhängig von der Zahl der ergangenen Verwaltungsakte:

„17 aa) Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG a.F. werden Gebühren für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz erhoben. Gemäß Satz 2 der Vorschrift sind sie so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann.

18 Diese Vorschrift ist Ausdruck des gesetzgeberischen Ziels, dass jeder gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Informationszugang haben soll, ohne hiervon durch erhebliche finanzielle Hürden abgeschreckt zu werden. ...

19 bb) Das lässt sich effektiv nur ausschließen, wenn das Verbot abschreckender Wirkung nicht allein bei der Bemessung der Gebührenhöhe nach § 10 Abs. 2 IFG a.F. i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFGGebV a.F., sondern auch bereits bei der Bestimmung der einzelnen gebührenpflichtigen Amtshandlung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG a.F. beachtet wird. § 10 Abs. 2 IFG a.F. beansprucht deshalb nach seinem Sinn und Zweck auch auf dieser Ebene Geltung.

20 Der Begriff der Amtshandlung ist im Informationsfreiheitsgesetz nicht definiert und im Verwaltungskostengesetz nur allgemein umschrieben worden (vgl. § 1 Abs. 1 VwKostG), erschließt sich aber aus § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach entscheidet die verfügungsberechtigte Behörde über den Antrag auf Informationszugang durch Verwaltungsakt. Dieser Verwaltungsakt ist die Amtshandlung, an die die Gebührenpflicht anknüpft. Das eröffnet der Behörde jedoch nicht die Möglichkeit, durch Aufteilung ihrer Sachentscheidung auf mehrere Verwaltungsakte die Zahl der Gebühren zu erhöhen. Dem steht das erwähnte Verbot prohibitiv wirkender Gebührenerhebung entgegen. Enthält ein Informationszugangsantrag ein einheitliches Zugangsbegehren, so ist dessen Bescheidung gebührenrechtlich als eine Amtshandlung zu qualifizieren, gleichviel ob sie durch einen oder mehrere Verwaltungsakte erfolgt. Ob ein Antrag ein oder mehrere Begehren enthält, hängt - wie die Vorinstanzen zutreffend entschieden haben - von dem konkreten Sachverhalt ab. Stellt dieser sich bei wertender Betrachtung als einheitlicher Lebenssachverhalt dar, so liegt nur ein Begehren vor, dessen Bescheidung gebührenrechtlich nur eine Amtshandlung ist..“¹³⁴⁶

¹³⁴³ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 27.

¹³⁴⁴ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 12 Rn. 28.

¹³⁴⁵ S. etwa die Beispiele bei: Zschesche/Sperfeld, Zur Praxis des neuen Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR 2011, 71, 76.

¹³⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 6/15, juris, Rn. 17 ff.

Das BVerwG hat im Einklang mit der vorherigen Rechtsprechung betont, dass Gebühren nicht abschreckend auf den Antragsteller wirken dürfen.

2.14 Überwachung (§ 13 UIG)

2.14.1 Beschreibung der Norm

§ 13 enthält eine Sonderregelung für die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Sie ergänzt damit insbesondere auch § 2 Abs. 2 UIG, in dem der Begriff der Kontrolle des Bundes, der für die Eigenschaft als private informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG konstitutiv ist, definiert wird.¹³⁴⁷

Die Regelung findet keine Vorgabe in der Aarhus-Konvention oder der UIRL. Lediglich in den Erwägungsgründen der UIRL findet sich ein Hinweis auf die Aufsicht der privaten informationspflichtigen Stellen durch staatliche Stellen, der sich aber nicht unmittelbar auf deren Überwachung bezieht:

„Die Begriffsbestimmung sollte ebenfalls auf andere Personen oder Stellen ausgedehnt werden, die im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts umweltbezogene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, sowie auf andere Personen oder Stellen, die unter deren Aufsicht tätig sind und öffentliche Zuständigkeiten im Umweltbereich haben oder entsprechende Aufgaben wahrnehmen.“¹³⁴⁸

§ 13 Abs. 1 UIG bestimmt, dass die Behörden, die im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG die privaten informationspflichtigen Stellen kontrollieren, auch für die Überwachung verantwortlich sind:

„Die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die die Kontrolle im Sinne des § 2 Absatz 2 für den Bund oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehende juristische Person des öffentlichen Rechts ausüben, überwachen die Einhaltung dieses Gesetzes durch private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 2.“

Hiermit werden die Aufgaben der kontrollierenden staatlichen Stellen festgelegt.¹³⁴⁹ Die Wahrnehmung der Überwachungsaufgabe ist verpflichtend, insoweit besteht kein Handlungsermessen.¹³⁵⁰ Ein Ermessen in Form eines Auswahlermessens besteht nach § 13 Abs. 3 UIG („können“), nicht aber in Bezug auf die grundsätzliche Verpflichtung zur Überwachung.¹³⁵¹

Adressat der Überwachungspflicht sind im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG die Stellen, die die Kontrolle des Bundes wahrnehmen. Dies können auch unter der Aufsicht des Bundes stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Obliegt die Kontrolle einer Stelle der mittelbaren Bundesverwaltung, ist diese, nicht z. B. das jeweilige Bundesministerium, zuständig für die Überwachung. Der Bund kann dann auch nicht auf die private informationspflichtige Stelle durchgreifen.¹³⁵²

§ 13 Abs. 2 UIG bestimmt, dass die Überwachungsbehörde von der privaten informationspflichtigen Stelle die Herausgabe relevanter Informationen verlangen kann:

„Die informationspflichtigen Stellen nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 haben den zuständigen Stellen auf Verlangen alle Informationen herauszugeben, die die Stellen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 1 benötigen.“

¹³⁴⁷ S. dazu oben unter 2.2.2.2.2.1; vgl. auch: Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 1.

¹³⁴⁸ Erwägungsgrund 11 Satz 2 der UIRL.

¹³⁴⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 13 Rn. 3.

¹³⁵⁰ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 3; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 4.

¹³⁵¹ Nicht zutreffend insoweit: Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 13 Rn. 5, wonach auch hier das Opportunitätsprinzip für anwendbar gehalten wird.

¹³⁵² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 5.

Das Herausgabeverlangen ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren.¹³⁵³ Inhaltlich erstrecken sich die einem möglichen Herausgabeverlangen unterliegenden Informationen auf alle Angaben, die die Überwachungsbehörde zur Durchführung ihrer Tätigkeit benötigt.¹³⁵⁴ Daher sind nicht nur Umweltinformationen erfasst, sondern auch Angaben zu Begleitumständen etc., so dass die Herausgabepflicht weit zu verstehen ist.¹³⁵⁵ Dies kann etwa in dem Fall, dass Unklarheiten über das Vorliegen einer Umweltinformation bestehen, soweit gehen, dass der gesamte Vorgang an die aufsichtführende Stelle herauszugeben ist.¹³⁵⁶ Hierzu zählt auch der Schriftwechsel zwischen Antragsteller und privater informationspflichtiger Stelle.¹³⁵⁷ Allerdings können nicht sämtliche bei der privaten Stelle verfügbare Daten herausverlangt werden, sondern nur solche, die zur Durchsetzung der Überwachung erforderlich sind. Insoweit unterliegt die Überwachungsbehörde den Maßgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.¹³⁵⁸ Dies schließt nicht aus, dass Angaben herausgegeben werden müssen, bei denen sich später erst herausstellt, dass es sich nicht um dem UIG unterfallende Umweltinformationen handelt.¹³⁵⁹ Der Herausgabeanspruch kann über die Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden. Zusätzlich oder alternativ können auch zivilrechtliche Befugnisse im Rahmen der gesellschaftsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten genutzt werden.¹³⁶⁰

§ 13 Abs. 3 UIG enthält die allgemeine Eingriffsbefugnis, nach der die Aufsichtsbehörde Maßnahmen ergreifen, d. h. tatsächliche Handlungen, und Anordnungen, d. h. Verwaltungsakte, erlassen kann:¹³⁶¹

„Die nach Absatz 1 zuständigen Stellen können gegenüber den informationspflichtigen Stellen nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 die zur Einhaltung und Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen.“

So kann die Überwachungsbehörde anordnen, dass die private Stelle die begehrten Informationen an einen Antragsteller herausgibt.¹³⁶² Sie kann auch eine gegenteilige Anordnung auf Untersagung der Herausgabe treffen, oder zwischen verschiedenen Teilen des Antragsbegehrens differenzieren. Insoweit hat die Aufsichtsbehörde ein weites Auswahlmessen. Unterstützt wird die Anordnungsbefugnis durch den Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 14 UIG.

Allerdings gilt auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Maßnahme muss geeignet sein, ein den Regelungen des UIG entsprechendes Vorgehen durchzusetzen. Sie muss auch erforderlich sein, woran es etwa fehlen kann, wenn die private Stelle von sich aus zu erkennen gibt, dass sie einem Informationsantrag nachkommen möchte.¹³⁶³ Anordnungen können aber z. B. erforderlich sein, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass die private Stelle ihre Pflichten nicht erfüllt. Hierfür können Beschwerden von Antragstellern Hinweise geben.¹³⁶⁴

¹³⁵³ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 4.

¹³⁵⁴ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drs. 15/4243 vom 22.11.2004, S. 19.

¹³⁵⁵ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 13 Rn. 7.

¹³⁵⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 8.

¹³⁵⁷ Fluck, in: FluckTheuer, Informationsfreiheitsrecht, § 13 UIG Rn. 37.

¹³⁵⁸ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 9.

¹³⁵⁹ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 13 Rn. 7.

¹³⁶⁰ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 10.

¹³⁶¹ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 7.

¹³⁶² Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 13; s. auch: Schomerus, Informationsansprüche nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 137.

¹³⁶³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 15.

¹³⁶⁴ Vgl. Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 8.

Die Überwachungsbehörde ist gehalten, die für eine Anordnung erforderlichen Tatsachen genau zu ermitteln und kann dazu die Herausgabe von Unterlagen nach § 12 Abs. 2 UIG verlangen. Sie muss auch selbst eigene Rechtsüberlegungen anstellen. So muss sie ggf. auch selbst einschätzen, ob die öffentlichen Interessen an der Herausgabe diejenigen eines Dritten an der Geheimhaltung überwiegen. Sie darf aber nicht selbst in die Aufgaben der privaten informationspflichtigen Stelle eintreten, indem sie z. B. selbst die beantragten Informationen herausgibt.¹³⁶⁵

Eine weitere Frage ist, ob bzw. wie weit sich die private Stelle auf eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen kann. Da das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und privater Stelle grundsätzlich rechtsrelevant ist, kann dies grundsätzlich der Fall sein. Die Überwachungsbehörde muss dann prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bereitstellung der Information besteht.¹³⁶⁶

Die private Stelle kann gegenüber der Aufsichtsbehörde Rechtsschutz geltend machen, indem sie gegen deren Anordnungen durch Widerspruch und Klage vorgeht. Bei einer Anordnung der sofortigen Vollziehung der aufsichtlichen Verfügung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO muss die private informationspflichtige Stelle zur Verhinderung des Vollzugs zusätzlich einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen.¹³⁶⁷

Für den Antragsteller schließt § 6 Abs. 3 Satz 3 UIG ein Vorgehen gegen die Aufsichtsbehörde mit dem Ziel, die informationspflichtige private Stelle zur Bereitstellung der Information zu veranlassen, aus.¹³⁶⁸ Denkbar ist aber ein Vorgehen mit dem Ziel, die Aufsichtsbehörde überhaupt zu einem Tätigwerden zu zwingen. Dies kann mit einer Verpflichtungs- oder allgemeinen Leistungsklage erreicht werden.¹³⁶⁹

§ 13 Abs. 4 UIG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, mit der die Aufgaben der Überwachung auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung übertragen werden können:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 abweichend von Absatz 1 auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung zu übertragen.“

Mit anderen Stellen sind solche gemeint, die nicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG für die Wahrnehmung der Kontrolle verantwortlich sind. Eine solche Rechtsverordnung ist bislang nicht erlassen worden.¹³⁷⁰ Es ist ohnehin zu fragen, ob für eine solche Ermächtigung ein nachvollziehbares Bedürfnis besteht.

2.14.2 Rechtsfragen

Ungeklärte Rechtsfragen stellen sich im Hinblick auf die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen nicht. Dies zeigt sich etwa daran, dass es zu § 13 UIG keine Gerichtsentscheidungen und offenbar auch keine streitigen Verfahren gegeben hat. Die Bestimmung scheint daher in der Praxis leerzulaufen.

Hierin liegt aber auch das eigentliche Problem, denn es ist nicht erkennbar, dass eine Kontrolle über das Verhalten der privaten informationspflichtigen Stellen überhaupt stattfindet. Letztlich ist diese Hypothese nur empirisch zu belegen. Denkbar wäre z. B. die Vorhaltung von Listen, auf denen für den

¹³⁶⁵ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 7.

¹³⁶⁶ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 15; Fluck, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 13 UIG Rn. 26.

¹³⁶⁷ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 16.

¹³⁶⁸ S. dazu die kritischen Bemerkungen oben unter 2.6.2.6.

¹³⁶⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 13 Rn. 17.

¹³⁷⁰ Götze, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 13 Rn. 12.

jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Überwachungsbehörde beispielhaft aufgeführt wird, welche privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG als informationspflichtig angesehen werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass solche Listen naturgemäß unvollständig und unverbindlich sein müssten. Bislang gibt es diese soweit erkennbar nicht.¹³⁷¹ Auch sonstige Informationen der Öffentlichkeit seitens der Überwachungsbehörden, welche privaten Stellen als informationspflichtig angesehen werden, lassen sich nicht finden. Auch im bisherigen UIG-Leitfaden des BMU wird dieser Bereich fast völlig ausgeklammert.¹³⁷² Das mit § 13 UIG vorgegebene System einer dezentralen, durch die jeweilige Aufsichtsbehörde im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG wahrgenommenen Überwachung hat seine praktische Eignung bisher nicht unter Beweis stellen können.

Von größerer Effizienz wäre möglicherweise die Übertragung der Überwachungsaufgaben auf eine zentrale Stelle. Dabei wäre anzudenken, nicht nur die Tätigkeit der privaten informationspflichtigen Stellen auf eine solche Stelle zu übertragen, sondern auch die der öffentlichen Stellen einzubeziehen. Die Aufsicht über die unter das UIG fallenden Behörden wird ebenfalls von der jeweiligen Fachaufsicht durchgeführt. Diese sind regelmäßig nicht speziell für die Belange des Umweltinformationsrechts geschult und nehmen entsprechende aufsichtliche Funktionen, wenn überhaupt, dann regelmäßig nur en passant wahr.

Für diese zentrale Aufgabe bietet sich das Amt des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 IFG an, dessen Aufgaben nach § 12 Abs. 2 IFG vom Bundesbeauftragten für Datenschutz wahrgenommen werden. Die Entscheidung, beide Aufgaben in einer Stelle zu vereinigen, wurde rückblickend überwiegend als richtig angesehen.¹³⁷³ Blickt man in den letzten Tätigkeitsbericht der Bundesbeauftragten zur Informationsfreiheit,¹³⁷⁴ werden dort allenthalben auch Fragen des UIG behandelt, jedenfalls soweit es um die Abgrenzung zwischen IFG und UIG geht. Darüber hinaus sind viele das IFG betreffende Einzelfragen gleichermaßen für das UIG relevant. Es bietet sich daher an, auch die generellen Kontroll- und Beratungspflichten im Zusammenhang mit dem UIG auf den Bundesbeauftragten zur Informationsfreiheit zu übertragen.¹³⁷⁵ Ggf. könnten die gleichen Argumente für das VIG gelten.

2.15 Ordnungswidrigkeiten (§ 14 UIG)

2.15.1 Beschreibung der Norm

§ 14 UIG enthält einen speziellen Ordnungswidrigkeitentatbestand für Verstöße gegen Anordnungen der Überwachungsbehörden gegen private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG:

„(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach § 13 Absatz 3 zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße von bis zu zehntausend Euro geahndet werden.“

¹³⁷¹ S. dazu oben unter 2.2.2.2.2.1.1

¹³⁷² S. UIG-Leitfaden, Entscheidungshilfe für BMUB-Mitarbeiter/innen bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 2. November 2010 - Fortgeschriebene Fassung - vom 24.06.2015, https://fragdenstaat.de/files/foi/76492/UIG-Leitfaden_Fortschreibung2015.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018).

¹³⁷³ Schnabel, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 20. Ed. 01.02.2018, IFG § 12 Rn. 30.

¹³⁷⁴ Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015, 2016.

¹³⁷⁵ S. bereits: Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010, S. 175; vgl. auch Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 380.

Die praktisch bislang nicht relevante Vorschrift soll die Aufsichtsbehörde unterstützen, indem die Nichtbefolgung vollziehbarer Anordnungen sanktioniert wird.¹³⁷⁶ Weder die Aarhus-Konvention noch die UIRL machen hierzu entsprechende Vorgaben.¹³⁷⁷

Voraussetzung für die Verhängung eines Bußgelds ist eine vollziehbare Anordnung der Aufsichtsbehörde. Es reicht nicht aus, wenn die private Stelle einen Antrag auf Informationszugang nicht ordnungsgemäß bearbeitet, etwa indem fälschlich entgegen § 3 Abs. 1 UIG eine begehrte Information nicht bereitgestellt wird.¹³⁷⁸ Der Verstoß gegen eine Anordnung muss weiter vorsätzlich oder fahrlässig erfolgen, d. h. mit Wissen und Wollen oder unter Verstoß gegen Sorgfaltspflichten.¹³⁷⁹

2.15.2 Rechtsfragen

Angesichts der praktisch nicht vorhandenen Relevanz der Vorschrift stellen sich keine eigentlichen Rechtsfragen. Die Vorschrift kann nur Bedeutung erlangen, wenn die Informationspflichten privater Stellen ernster genommen werden. Das wiederum bedarf einer besseren Aufsicht nach § 13 UIG, besserer Unterstützung im Sinne des § 7 UIG, und allgemein einer veränderten, nicht nur von Abwehr geprägten Einstellung der privaten Stellen zu ihren Pflichten nach dem UIG.

¹³⁷⁶ Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, UIG § 14 Rn. 1.

¹³⁷⁷ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 14 Rn. 1.

¹³⁷⁸ Fluck, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 14 UIG Rn. 4.

¹³⁷⁹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, UIG § 14 Rn. 3.

3 Zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsergebnisse

3.1 § 1 UIG

§ 1 UIG besteht aus zwei eigenständigen Regelungen, der Zweckbestimmung in Absatz 1 und dem Anwendungsbereich in Absatz 2.

Nach der Zweckbestimmung in § 1 Abs. 1 UIG soll der rechtliche Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen (passive Informationspflicht auf Antrag) sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen (aktive Informationspflicht) geschaffen werden. Hiermit werden die allgemeinen Ziele des Umweltinformationsrechts, wie sie sich insbesondere auch aus der Aarhus-Konvention und der UIRL ergeben, nicht vollständig abgebildet. Die Zweckbestimmung ist inhaltlich wenig substantiell. Die in der Vergangenheit vereinzelt geäußerte Kritik an der grundsätzlichen Legitimation des Informationsfreiheitsrechts, nach der eine Zerstörung der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts befürchtet wurde, ist angesichts der eindeutigen völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen, einen freien Informationszugang im Umweltbereich zu gewährleisten, verstummt. Ob aus der Zweckbestimmung ein allgemeiner Auslegungsgrundsatz „im Zweifel für die Informationsfreiheit“ ableitbar ist, ist vor dem Hintergrund der sich aus dem Grundsatz der weiten Auslegung der anspruchseröffnenden Tatbestandsmerkmale ergebenden allgemeinen Pflicht zur informationsfreundlichen Auslegung praktisch ohne Relevanz. Keine Einigkeit besteht über die Frage, ob die Freiheit des Informationszugangs Grundrechtscharakter hat. Während das Unionsrecht mit Art. 52 Abs. 2 EU-GRCh ein entsprechendes Grundrecht kodifiziert hat, ist eine derartige Ableitung aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG umstritten. Die ausdrückliche Verankerung eines Grundrechts auf Informationszugang, wie dies etwa in Art. 34 der Sächsischen Landesverfassung erfolgt ist, könnte insoweit Klarheit schaffen.

Nach der Regelung des § 1 Abs. 2 UIG über den Anwendungsbereich gilt das Gesetz für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Informationspflichtige Stellen der Länder werden aufgrund einer engeren Interpretation der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes nach der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG seit der UIG-Novelle von 2005 nicht mehr erfasst. Dies trägt zur Rechtszersplitterung im Informationsfreiheitsrecht bei. Im Rahmen einer wiederaufzunehmenden Diskussion eines umfassenden Informationsgesetzbuchs (IGB) könnte diese Interpretation überdacht werden. Der Anwendungsbereich des UIG beschränkt sich nicht auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit, sondern deckt auch die fiskalische Tätigkeit von Behörden mit ab. Dass die privaten informationspflichtigen Stellen in § 1 Abs. 2 UIG nicht aufgeführt sind, ist als Versehen des Gesetzgebers zu werten.

3.2 § 2 UIG

§ 2 UIG enthält Legaldefinitionen entscheidender Begriffe des UIG, der informationspflichtigen Stellen (Absätze 1 und 2), der Umweltinformationen (Absatz 3) und des Verfügens über diese Informationen (Absatz 4). Die Regelungen sind in ihrer Bedeutung unterschiedlich, was sich auch in den daraus resultierenden Rechtsstreitigkeiten und Auseinandersetzungen in der Literatur niederschlägt.

3.2.1 Zur Regierung und den Stellen der öffentlichen Verwaltung

So sind die Rechtsfragen bzgl. der informationspflichtigen (Bundes-)Regierung und den Stellen der öffentlichen Verwaltung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG) zum größten Teil durch die Rechtsprechung der Gerichte geklärt.

Zwar ist der Gesetzeswortlaut in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG nach dem Verständnis des nationalen Verwaltungsrechts, nach dem zwischen Regierung und Verwaltung unterschieden wird, ungenau bzw. rechtlich falsch, wenn „die Regierung und andere informationspflichtige Stellen der öffentlichen Verwaltung“ genannt werden. Dies führt aber zu keinen praktischen Konsequenzen.

Weiter fallen Beliehene eindeutig unter den Behördenbegriff (§ 1 Abs. 4 VwVfG) und sind damit als Teil der öffentlichen Verwaltung informationspflichtig. Eine Ausweitung der Informationspflicht auf Verwaltungshelfer ist angesichts der Informationsverpflichtung der diese berufenden Stellen nicht geboten.

Eine Legaldefinition der Gremien fehlt. Da das unionsrechtliche und das nationale Verständnis dieses Begriffs nicht einheitlich sind, wäre eine Legaldefinition zur Klarstellung hilfreich.

Erhebliche Rechtsprobleme hat die Frage nach sich gezogen, ob die gesetzesvorbereitende Tätigkeit durch Bundesministerien von der Ausnahme des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG erfasst ist. Der EuGH hat in der Flachglas Torgau-Entscheidung vertreten, dass grds. auch Ministerien gesetzesvorbereitende Tätigkeiten wahrnehmen können, die Ausnahme gilt aber nur bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. In der Entscheidung betr. die deutsche Umwelthilfe hat der EuGH die ministerielle Tätigkeit bei der Vorbereitung und dem Erlass von Rechtsverordnungen nicht unter die Ausnahme gefasst. Der Bundesgesetzgeber ist den EuGH-Entscheidungen durch Änderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG nachgekommen.

Demgegenüber war die Ausnahmebestimmung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3b UIG (Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen) bislang nicht Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen oder der Diskussion in der Literatur.

3.2.2 Zu den privaten informationspflichtigen Stellen

Das Problemfeld der Informationspflicht von natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG stellt eine offene Flanke des Gesetzes dar, die bisher durch Rechtsprechung und Literatur nur unzureichend geklärt ist.

Dies liegt insbesondere an der Unklarheit der Definition dieser informationspflichtigen Stellen. Dass die öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Dienstleistungen nur schwer abgrenzbar sind, ist letztlich nicht relevant, denn diese Abgrenzung ist auch nicht erforderlich. Schwieriger ist die Bestimmung der Personen, die konkret unter die Informationspflicht fallen. Dies lässt sich nur unter Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls ermitteln. Das EuGH-Urteil „Fish Legal and Shirley“ von 2013 zu Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen gibt insoweit nur unzureichende Hilfestellungen, weil dort vor allem auf die nationale Gesetzgebung verwiesen wird. Aufgrund von Rechtsprechung bis hin zum BVerwG ist die Bestimmung der privaten informationspflichtigen Stellen für Bahnunternehmen am weitesten fortgeschritten. Hier wurden Unternehmensteile wie die DB Netz AG als informationspflichtige Stelle angesehen, auch wenn noch keine vollständige Klarheit geschaffen wurde, ob die Bahn AG in ihrer Gesamtheit unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG fällt. Für andere Bereiche wie Energieversorgungsunternehmen, private Rücknahmesysteme oder Exportkreditversicherungen gibt es zwar Untersuchungen in der Literatur, es fehlt aber an Rechtsprechung. Dieses Fehlen von gerichtlichen Entscheidungen ist überraschend, zeigt es doch, dass entweder keine bis wenig Anträge an diese privaten Stellen gestellt werden, oder dass diese Unternehmen die Antragsteller von vornherein antragsgemäß bescheiden und damit klaglos stellen. Problematisch ist auch der Kontrollbegriff in § 2 Abs. 2 UIG, der trotz des weiten Verständnisses des EuGH sehr eng umgesetzt worden ist.

Letztliche Klarheit kann nur anhand der jeweiligen Einzelfälle gewonnen werden. Hierzu bedarf es einer größeren Zahl an Anträgen und der Bereitschaft, Streitfragen gerichtlich klären zu lassen. Dass das Interesse der möglicherweise betroffenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts

daran wenig ausgeprägt sein dürfte, liegt auf der Hand. Ein Beitrag zur inhaltlichen Klärung könnte durch den Informationsfreiheitsbeauftragten mit Zuständigkeit auch für das UIG geleistet werden.

3.2.3 Zum Begriff der Umweltinformationen

Die Legaldefinition des Begriffs der Umweltinformationen in § 2 Abs. 3 UIG enthält mit Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser etc.,
2. sich auf die Umwelt auswirkende Faktoren wie Stoffe, Energie etc.,
3. (menschliche) Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt oder zum Schutz der Umwelt,
4. Berichte über den Vollzug des Umweltrechts,
5. Analysen zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen nach Nr. 3,
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit etc., soweit eine Betroffenheit über den Umweltpfad gegeben ist oder sein kann, einschließlich der (umweltbezogenen) Kontamination der Lebensmittelkette

sechs Gruppen von Umweltinformationen.

Die Definition stellt die Anwender vor lediglich geringe Probleme. Ein wesentlicher Grund hierfür ist das auf allen Ebenen – von der Aarhus-Konvention über die UIRL und auch das UIG – angewandte Gebot der weiten Auslegung der anspruchsbegründenden Merkmale, zu denen auch die Begriffsdefinitionen der Umweltinformationen zu zählen sind. Ein weiterer Grund für die relativ gesehen wenigen Rechtsfragen bei der Auslegung des Begriffs der Umweltinformationen liegt in der Breite der sechs aufgeführten Gruppen, die kaum eine Lücke offenlassen. Vielfach sind in der praktischen Anwendung auch mehrere dieser einzelnen Teildefinitionen einschlägig.

Fälle, in denen beantragte Daten nicht unter die Umweltinformationen fallen, sind daher selten. So hat die Rechtsprechung für nicht mehr zu realisierende Pläne wie etwa fallen gelassene Bebauungspläne keine umweltrelevanten Maßnahmen oder Tätigkeiten angenommen. Dies ist allerdings im Hinblick auf die gebotene weite Auslegung zu hinterfragen. Im Falle der Agrarsubventionen war zunächst durch die Verwaltungsgerichte uneinheitlich entschieden, später aber durch das OVG Münster eine gewisse Klärung im Sinne der weiten Auslegung herbeigeführt worden. Leider hat das BVerwG dann versäumt, insoweit eine eindeutige Position zu beziehen. Umstritten war die Subsumtion von Medien wie des Trinkwassers und der Innenraumluft unter den Begriff der Umweltinformationen. Dies wurde aber nach Änderung des § 2 Abs. 3 UIG (z. B. Ersetzung des Begriffs „Gewässer“ durch „Wasser“) durch die Literatur bzw. die Rechtsprechung im Sinne der weiten Interpretation geklärt.

3.2.4 Zum Verfügen über Umweltinformationen

Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden.

Ein Bereithalten dieser Informationen wird nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG dann angenommen, wenn eine nicht selbst informationspflichtige natürliche oder juristische Person Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat. Hiermit soll der zunehmenden Verpflichtung von Unternehmen zur Selbstüberwachung Rechnung getragen werden, die dazu führt, dass Aufbewahrungspflichten über ein Outsourcing auf Dritte übertragen werden.

Die sich insoweit stellenden Rechtsfragen sind begrenzt und im Wesentlichen auch gelöst. So kommt es für das Verfügen der informationspflichtigen Stelle nicht auf die rechtliche, sondern die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Daten an. Auch Daten, die noch aufbereitet werden müssen, sind nach weit überwiegender Auffassung im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG vorhanden. Grundsätzlich ergibt sich hie-

raus aber keine Aufbewahrungspflicht, es sei denn, Daten würden bewusst vernichtet, um den Informationsanspruch zu umgehen. Bei der Speicherung von Daten sind die Vorgaben der DSGVO zu beachten.

Ein Bereithalten liegt nicht nur dann vor, wenn der Übermittlungsanspruch auf einer speziellen vertraglichen Rechtspflicht beruht, sondern auch dann, wenn ein Unternehmen öffentlich-rechtlich, etwa im Rahmen der Selbstüberwachung zur Aufbewahrung von Messberichten o. ä. verpflichtet ist.

3.3 § 3 UIG

Im Ergebnis erscheinen die bzgl. der Antragsberechtigung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG aufgeworfenen Rechtsfragen gelöst. Grund hierfür ist die gebotene weite, dem Zweck des UIG, einen möglichst freien Informationszugang zu gewährleisten entsprechende Auslegung der Merkmale des § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Die Interessen des Antragstellers spielen daher im Rahmen der Antragsbefugnis keine Rolle. Es gibt auch keinen Anspruch auf inhaltliche Richtigkeit der Daten. Zurzeit sind keine weiteren, die Frage der Antragsberechtigung betreffenden Rechtsstreitigkeiten ersichtlich.

Das Verhältnis des UIG-Anspruchs zu anderen Ansprüchen auf Informationszugang wird in § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG dahingehend geregelt, dass andere Ansprüche auf Informationszugang unberührt bleiben. Daher besteht Anspruchskonkurrenz mit anderen Zugangsansprüchen. Soweit es sich um den Zugang zu Umweltinformationen handelt, geht das UIG dem IFG gemäß § 1 Abs. 3 IFG vor. Ansprüche nach dem Bundes- und den Landes-Umweltinformationsgesetzen schließen sich aber wegen des unterschiedlichen Anwendungsbereichs aus. Umstritten ist, ob das UIG einen Vorrang vor bereichsspezifischen Zugangs- und Informationsansprüchen genießt. Das BVerwG und Teile der Literatur nehmen dies wegen der Spezialität der auf Umweltinformationen gerichteten Ansprüche an, in der Literatur wird dies aber auch in Frage gestellt. Dagegen erscheint das Verhältnis zur Abgabenordnung durch die Rechtsprechung in dem Sinne geklärt, dass ihr kein Vorrang im Verhältnis zu Informationszugangsansprüchen zukommt.

Rechtsstreitigkeiten zur Art und Weise der Zugangsgewährung nach § 3 Abs. 2 UIG sind in den letzten Jahren nicht mehr bekannt geworden. Insbesondere erscheint der Begriff des deutlich höheren Verwaltungsaufwands als Grund für die Wahl einer anderen als der gewünschten Zugangsart keine rechtlichen Probleme mehr zu bereiten. § 4 Abs. 4 UIG komplettiert die Regelung zur Art des Informationszugangs, indem dann, wenn eine andere Art des Zugangs von der informationspflichtigen Stelle beabsichtigt ist, dies dem Antragsteller innerhalb der Monatsfrist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe der Gründe mitzuteilen ist.

§ 3 Abs. 3 UIG normiert zwingende Fristen für die Zugangsgewährung. Hierfür sollen vom Antragsteller angegebene Zeitpunkte berücksichtigt werden, und im Regelfall spätestens nach Ablauf eines Monats soll die Information erteilt werden. Bei umfangreichen und komplexen Informationen beträgt die Frist zwei Monate. Die Geltung dieser längeren Frist ist dem Antragsteller nach § 4 Abs. 5 UIG innerhalb eines Monats unter Angabe der Gründe mitzuteilen. Hier stellt sich zunächst das Problem der Sanktionslosigkeit der Verletzung dieser Fristvorschriften. Insbesondere gibt es keine Ablehnungsfiktion, und auch zivilrechtliche Haftungsansprüche nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG sind wegen der Notwendigkeit einer drittgerichteten Amtspflicht zur Schadensabwehr problematisch. Wegen des zwingenden Charakters der Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG ist aber davon auszugehen, dass die Drei-Monats-Frist für eine Untätigkeitsklage sich entsprechend verkürzt. Problematisch und praktisch kaum möglich ist in vielen Fällen die Einhaltung der Fristen in Drittbeteiligungsfällen. § 9 Abs. 1 UIG schreibt bei der Betroffenheit von Datenschutzbelangen und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ein Anhörungsverfahren vor. Es ist praktisch so gut wie unmöglich, dieses in einem Monat durchzuführen, und auch die Einhaltung der Zwei-Monats-Frist ist in vielen Fällen nicht möglich. Dies gilt zumal dann,

wenn langwierige Rechtsschutzverfahren anstehen. Eine Lösung dieses strukturellen Defizits des Gesetzes ist de lege lata nicht in Sicht. Allenfalls werden dessen praktische Folgen durch die weitgehende Sanktionslosigkeit von Fristverstößen gemildert.

3.4 § 4 UIG

§ 4 UIG normiert Anforderungen an den Antrag auf Umweltinformationen und das Verfahren. Das generelle Antragserfordernis in Absatz 1 wird durch die Notwendigkeit der Bestimmtheit des Antrags in Absatz 2 ergänzt. Die Absätze 2 – 4 enthalten Regelungen für den Fall einer notwendigen nachträglichen Präzisierung des Antrags. Speziell für den Fall, dass ein Antrag nicht in der regulären Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG abschließend bearbeitet werden kann, enthält § 4 Abs. 5 UIG eine Mitteilungspflicht der informationspflichtigen Stelle an den Antragsteller über die Geltung der längeren Zwei-Monats-Frist nach § Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG.

Eine für die Praxis wesentliche Rechtsfrage liegt darin, wie angesichts des Fehlens einer „Mengenschwelle“ im UIG mit sog. Ausforschungsanträgen, die eine Vielzahl von Daten umfassen, umgegangen werden soll. Derartige Anträge können, aber müssen nicht unbestimmt sein. Die Bitte um Präzisierung nach § 4 Abs. 2 UIG setzt aber die Feststellung der Unbestimmtheit voraus. Diese Anträge sind nur dann als missbräuchlich im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG anzusehen, wenn eindeutig ist, dass das „Lahmlegen“ der informationspflichtigen Stelle bezweckt wird. Ebenso wenig ist die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 12 UIG als mögliches Korrektiv geeignet, die notwendige Arbeitslast der informationspflichtigen Stellen zu reduzieren. Die informationspflichtigen Stellen sind daher gehalten, sich auch auf umfangreiche Ausforschungsanträge einzustellen. Neben anderen materiellen Aufgaben ist auch der Vollzug des UIG eine Pflichtaufgabe des materiellen Umweltrechts.

Ob Antragsteller Namen und Anschrift nennen müssen, oder ob auch anonyme Anträge bearbeitet werden müssen, gibt das UIG nicht vor. Angesichts dessen, dass der Antragsteller nach § 3 Abs. 1 UIG kein eigenes Interesse an dem Informationsbegehren kundtun muss, kommt es nicht darauf an, wer genau einen solchen Antrag stellt. In Zeiten neuer Kommunikationsmedien ist es vielfach üblich geworden, anonym oder unter Pseudonym aufzutreten. Dies mag in „normalen“ Verwaltungsverfahren wie etwa bei der Beantragung einer Baugenehmigung undenkbar sein. Nach dem UIG tritt aber der Antragsteller als Repräsentant der Öffentlichkeit auf, für die ein generelles Interesse an dem Bekanntwerden von Umweltdaten vorausgesetzt wird. Daher ist, soweit dies verwaltungsmäßig machbar und auch eine eventuelle Gebührenerhebung durchführbar ist, eine Pflicht zur Bearbeitung anonymer Anträge anzunehmen.

Eine weitere Einzelfrage betrifft das Verfahren bei der Nichtpräzisierung des Antrags durch den Antragsteller, das in § 4 UIG nicht weiter geregelt ist. Ist er der Auffassung, der Antrag sei entgegen der Annahme der informationspflichtigen Stelle präzise genug, kann er eine nochmalige Überprüfung anregen. Letztlich bleibt ihm immer noch der Verwaltungsrechtsweg nach Maßgabe des § 6 UIG.

Sofern eine informationspflichtige Stelle wahrheitswidrig angibt, die gewünschten Informationen seien bei ihr nicht vorhanden, kann der Antragsteller dies nur schwer nachweisen. Er muss sich auch nicht mit der Weiterleitung an eine andere Stelle abfinden, sondern kann mit dem Begehren, die Information von einer bestimmten Stelle zu erhalten, den Rechtsweg gemäß § 6 UIG beschreiten.

Für den Fall einer antragsgemäßen Entscheidung sieht das UIG keine besonderen Regelungen vor. Bei Behörden ist von der Verwaltungsaktqualität der Entscheidung nach § 35 VwVfG auszugehen, wobei die nachfolgende Übermittlung als Realakt anzusehen ist. Beides kann aber auch in einer tatsächlichen Handlung zusammenfallen. Bei privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 UIG liegt kein Verwaltungsakt, sondern eine tatsächliche Handlung vor. In beiden Fällen ist aber durch § 6 UIG der Rechtsschutz garantiert.

3.5 § 5 UIG

§ 5 UIG enthält spezielle Regelungen für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang. Die Regelung setzt insbesondere Art. 4 Abs. 5 UIRL und Art. 4 Abs. 6 und Abs. 7 der Aarhus-Konvention in nationales Recht um. In § 5 Abs. 1 UIG werden die Ablehnungsgründe abschließend aufgeführt, wobei zwischen solchen materiell-rechtlicher Natur gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG (Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG) und gesetzlichen Fiktionen einer Ablehnung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG (Ablehnung der gewünschten Art des Zugangs oder der Verweisung auf eine andere Zugangsart) unterschieden wird. Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 1. HS UIG sind dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 4 UIG kann nicht nach § 39 Abs. 2 VwVfG von der Begründungspflicht abgewichen werden. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 2. HS UIG sind für den Fall einer Ablehnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, d. h. wenn sich der Antrag auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht, die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen. § 5 Abs. 2 Satz 1 UIG sieht vor, dass die Ablehnung des Antrags bei einem schriftlichen Antrag oder bei entsprechendem Wunsch des Antragstellers schriftlich zu erfolgen hat. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 UIG ist die Information auf Verlangen der antragstellenden Person in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist. Von besonderer Bedeutung ist die Pflicht des § 5 Abs. 3 UIG zur Aussonderung von nicht den Ausnahmetatbeständen der §§ 8 und 9 UIG unterfallenden Informationen, d. h. zur Zugänglichmachung, soweit eine Aussonderung möglich ist. § 5 Abs. 4 UIG verpflichtet die informationspflichtige Stelle bei einem ablehnenden Bescheid zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung.

Die vollständige oder teilweise Ablehnung eines Informationsantrags durch eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Stellen der öffentlichen Verwaltung) erfüllt die Kriterien des § 35 Satz 1 VwVfG und ist ein Verwaltungsakt. Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach der Rechtsqualität von (ablehnenden) Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG. Hier handelt es sich um Erklärungen „sui generis“, die keinen Verwaltungsakt nach § 35 Satz 1 VwVfG darstellen.

Die Aussonderungspflicht bei teilweiser Ablehnung wirft verschiedene Fragen auf. Grundsätzlich muss immer dann, wenn einzelne Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG vorliegen, zusätzlich geprüft werden, ob nur ein Teil der Daten nicht betroffen ist und daher ausgesondert und übermittelt werden muss. Diese Prüfung unterliegt einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle. § 5 Abs. 3 UIG verlangt die Trennung und Aussonderung nur, „soweit es möglich ist“. Hierbei geht es um die rein technische Möglichkeit der Aussonderung, der Verwaltungsaufwand darf insoweit keine Rolle spielen. Nicht geklärt ist das Verhältnis zwischen Aussonderung (§ 5 Abs. 3 UIG) und Eröffnung einer anderen als der gewünschten Art des Informationszugangs (§ 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 UIG). Die Aussonderung bezieht sich auf den Inhalt, während es bei § 3 Abs. 2 UIG um die Form, d. h. eine andere Art der Informationserteilung geht. Aussonderung und die andere Art des Zugangs können miteinander gekoppelt werden, z. B. wenn eine schriftliche Anfrage nicht wie nach § 5 Abs. 2 Satz 1 UIG schriftlich, sondern mündlich beantwortet wird, weil eine Aussonderung im schriftlichen Dokument nach § 5 Abs. 3 UIG nicht möglich ist.

§ 5 UIG enthält keine Aussage darüber, welche Folgen es hat, wenn eine informationspflichtige Stelle auf einen Antrag nicht reagiert. Nach einem EuGH-Urteil von 2005 aufgrund eines belgischen Falls wurde eine nationale Regelung, die eine Untätigkeit der informationspflichtigen Stelle auf einen Antrag hin als Ablehnung fingierte, für grundsätzlich mit der UIRL vereinbar erklärt. Jedoch wurde mangels Begründung ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 4 letzter Satz UIRL angenommen. Eine derartige Konstruktion ist im deutschen Recht nicht erforderlich, weil insoweit die Möglichkeit der Untätigkeitsklage besteht, so dass auch bei Schweigen auf einen Antrag die Anforderungen des Art. 6 UIRL (Zugang zu den Gerichten) erfüllt werden.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG muss der Antragsteller innerhalb der Fristen des § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG über die Ablehnung unterrichtet werden, wobei der Fall einer verspäteten Ablehnung nicht geregelt ist. Insofern kann aber wie beschrieben Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO erhoben werden.

§ 5 Abs. 4 UIG verlangt bei jeder ablehnenden Entscheidung eine Rechtsbehelfsbelehrung über die Rechtsschutzmöglichkeiten, die Stelle, bei der der Rechtsbehelf einzureichen ist, und die Rechtsschutzfrist. § 37 Abs. 6 VwVfG sieht ebenfalls eine allgemeine Belehrungspflicht vor, jedoch nicht bei mündlichen Verwaltungsakten. Da § 5 Abs. 4 UIG auch insoweit eine Rechtsbehelfsbelehrung vorschreibt, geht das UIG über die allgemeinen Regeln des VwVfG hinaus. Ungewöhnlich ist die Rechtsbehelfsbelehrung bei ablehnenden Bescheiden von informationspflichtigen privaten Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, da hier kein Widerspruchsverfahren, sondern nach § 6 Abs. 3 UIG ein Überprüfungsverfahren *sui generis* vorgesehen ist. Die Belehrung muss sich auch darauf erstrecken. In der Belehrung muss die genaue Klageart (hier: allgemeine Leistungsklage) nicht bezeichnet werden, so dass es ausreicht, wenn allgemein die Möglichkeit der Klageerhebung erwähnt wird. § 5 Abs. 4 UIG geht insofern fehl, als hier als notwendiger Inhalt der Belehrung auch eine Information über die Rechtsschutzfrist bezeichnet wird. Jedoch ist für die allgemeine Leistungsklage keine Frist vorgeschrieben. Eine analoge Anwendung der Monatsfrist nach § 74 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 VwGO verbietet sich hier, weil der Antragsteller benachteiligt würde.

3.6 § 6 UIG

§ 6 UIG regelt den Rechtsschutz bei Streitigkeiten über den Informationszugang. Hiermit werden Art. 6 UIRL sowie Art. 9 Abs. 1 Satz 1 der Aarhus-Konvention in nationales Recht umgesetzt. § 6 Abs. 1 UIG bestimmt generell und abschließend, dass für Streitigkeiten nach dem UIG der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Gegen Entscheidungen informationspflichtiger Stellen der öffentlichen Verwaltung ist nach § 6 Abs. 2 UIG immer ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, auch wenn die Ablehnung durch eine oberste Bundesbehörde erfolgt. In § 6 Absätze 3 – 5 UIG sind besondere Regelungen für das Vorgehen gegen Ablehnungen von Informationsanträgen privater informationspflichtiger Stellen vorgesehen. Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 UIG kann der Antragsteller anstelle eines Widerspruchsverfahrens ein Überprüfungsverfahren (Verfahren *sui generis*) bei der informationspflichtigen privaten Stelle anstrengen. Diese Überprüfung ist nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG keine Voraussetzung für die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage. Gegen die Überwachungsbehörde nach § 13 Abs. 1 UIG ist eine Klage nicht zulässig (§ 6 Abs. 3 Satz 3 UIG). § 6 Abs. 4 UIG enthält Verfahrens- und Formvorschriften für das Überprüfungsverfahren der privaten Stelle. Danach beträgt die Frist für die Geltendmachung des Überprüfungsanspruchs wie die Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 VwGO einen Monat. Anders als beim Widerspruchsverfahren ist nach § 6 Abs. 4 Satz 2 UIG für die Bearbeitung durch die private Stelle ebenfalls eine Frist von einem Monat vorgesehen. Nach § 6 Abs. 5 UIG wird den Ländern freigestellt, ob sie nach dem Muster von § 6 Abs. 1 UIG auch für Klagen gegen private Stellen den Verwaltungsrechtsweg eröffnen wollen.

Der Rechtsschutz kann sich zunächst auf die Durchsetzung des Zugangsanspruchs richten. Dann kann sich

- ▶ der Antragsteller gegen eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörde),
- ▶ der Antragsteller gegen einen privaten Informationsverpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG oder
- ▶ die Aufsichtsbehörde gegen einen privaten Informationsverpflichteten (Durchsetzung der Aufsicht nach § 13 UIG)

wenden. Der Rechtsschutz kann auch auf die Verhinderung des Zugangs gerichtet sein. Dann kann

- ▶ ein betroffener Dritter gegen eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörde),

- ▶ ein betroffener Dritter gegen einen privaten Informationsverpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG oder
- ▶ ein privater Informationsverpflichteter nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG gegen eine Verfügung der Aufsichtsbehörde (§ 13 UIG), mit der eine Verpflichtung zur Herausgabe von Informationen an einen Antragsteller ausgesprochen wird,

vorgehen.

Rechtsfragen des Rechtsschutzes stellen sich vor allem im Hinblick auf den Schutz Drittbetroffener, insbesondere von Unternehmen. Die Grundkonstellation besteht aus einem Dreiecksverhältnis aus Antragsteller, einer informationspflichtigen Stelle und dem Dritten, der die Herausgabe der Daten an den Antragsteller verhindern möchte. Zwar sieht § 9 Abs. 1 UIG einige Vorschriften für die informationspflichtigen Stellen wie eine Anhörungspflicht vor, der Rechtsschutz ist aber nicht näher geregelt. Aus § 6 Abs. 1 und 2 UIG ergibt sich lediglich, dass immer die Verwaltungsgerichte zuständig sind und dass, soweit es um öffentliche Stellen geht, immer ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist. Diese gilt auch für den Drittschutz.

Nicht geregelt ist z. B., wie zu verfahren ist, wenn die informationspflichtige Stelle entschieden hat, die Information nach dessen Anhörung gemäß § 9 Abs. 1 UIG gegen den Willen des Dritten herauszugeben. Aus dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG wird gefolgert, dass vor der tatsächlichen Übermittlung der Informationen an den Antragsteller eine Anhörung des Dritten erfolgen muss. Damit wird dem Dritten ermöglicht, über einen Drittwiderspruch nach § 6 Abs. 2 UIG, bzw., im Falle von privaten informationspflichtigen Stellen, über ein Überprüfungsverfahren nach § 6 Abs. 3 UIG und/oder eine Klage, ggf. auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, gegen die beabsichtigte Herausgabe vorzugehen.

Für den einstweiligen Rechtsschutz gilt, dass der Begünstigte (der Antragsteller nach § 3 Abs. 1 UIG) einen Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts (hier: Übermittlung der Information) stellen kann, um hierdurch entgegen der Stellungnahme des betroffenen Dritten an die begehrten Daten zu gelangen. Soweit es um Entscheidungen öffentlicher Stellen (Verwaltungsakte) geht, müssen angesichts der nicht mehr rückholbaren Entscheidung (die Information wird dann ja erteilt) im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 VwGO zu erfolgenden summarischen Prüfung der Hauptsache die Interessen des Dritten besondere Beachtung finden.

Bei informationspflichtigen privaten Stellen fehlt für den Fall, dass ein Dritter gegen eine Herausgabe der Information durch die Stelle vorgehen möchte, eine Regelung wie in § 6 Abs. 3 UIG über ein Überprüfungsverfahren. Rechtsschutz ist hier durch eine Leistungsklage in Form einer Unterlassungsklage beim Verwaltungsgericht möglich. Will ein betroffener Dritter die Herausgabe der Information verhindern, muss er mangels aufschiebender Wirkung der Klage einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO stellen.

Die Ausnahmetatbestände des § 9 UIG haben drittschützende Wirkung, so dass sich ein Dritter auf deren Verletzung berufen kann. Dies gilt auch für § 9 Abs. 2 UIG, wonach von privaten Dritten ohne rechtliche Verpflichtung an eine informationspflichtige Stelle übermittelte Umweltinformationen grundsätzlich nur mit Einwilligung des Dritten dem Antragsteller zugänglich gemacht werden dürfen. Dagegen haben die dem Schutz öffentlicher Interessen dienenden Ausnahmetatbestände des § 8 UIG grundsätzlich keinen drittschützenden Charakter. Anders verhält es sich mit § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG betr. den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren. Hier ist ein drittschützender Charakter anzunehmen. Die Verfahrensregelungen der §§ 4 und 5 UIG gewähren keinen Drittschutz.

Eine Frist für die Bescheidung des Widerspruchs ist in § 6 Abs. 2 UIG anders als bei privaten informationspflichtigen Stellen im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 UIG (Frist für

die Übermittlung des Ergebnisses eine Frist von einem Monat) nicht vorgesehen. Daher ist anzudenken, auch im Widerspruchsverfahren eine Monatsfrist vorzugeben.

Vergleichbar ist auch für die allgemeine Leistungsklage (bzw. die Unterlassungsklage) gegen Entscheidungen privater informationspflichtiger Stellen keine Frist vorgesehen. Aus Gründen der Rechtsklarheit wird insoweit eine entsprechende Befristung gefordert.

Da nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG die Überprüfung durch die private informationspflichtige Stelle keine Voraussetzung für die Klageerhebung ist, kann ein Antragsteller Klage erheben, ohne das Ergebnis der Überprüfung abzuwarten. Grundsätzlich können Überprüfungsverfahren und Klage parallel durchgeführt werden. Es sind verschiedene schwierige Konstellationen praktisch denkbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Ergebnisse beider Verfahren unterschiedlich ausfallen.

Das In-Camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO dient dazu, eine vorzeitige Erledigung der Hauptsache durch Bekanntgabe der begehrten Informationen, die wegen der Vorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 VwGO und des Akteneinsichtsrechts nach § 100 VwGO ansonsten eintreten würde, zu vermeiden. Jedoch sind die Regelungen für das In-Camera-Verfahren nicht auf alle Beteiligten des § 2 Abs. 1 UIG anwendbar. So fehlt eine Aufsichtsbehörde über die Regierung, und auch für Organe privatrechtlich organisierter Rechtsträger gibt es keine oberste Aufsichtsbehörde. Vorgeschlagen wurde, das UIG um eine Regelung zu ergänzen, nach der ein In-Camera-Verfahren vor dem Gericht der Hauptsache durchgeführt werden kann.

§ 6 Abs. 3 Satz 3 UIG schließt im Falle der Ablehnung durch eine private informationspflichtige Stelle eine Klage des Antragstellers gegen die Aufsichtsbehörde nach § 13 Abs. 1 UIG, d. h. die Behörde, die für die Kontrolle nach § 2 Abs. 2 UIG zuständig ist, aus. Es ist nicht ersichtlich, warum die ansonsten übliche Möglichkeit des Vorgehens gegenüber der Aufsichtsbehörde kategorisch ausgeschlossen werden muss. Eine eindeutige Begründung hierzu findet sich weder in der Literatur noch in den Gesetzesmaterialien.

3.7 § 7 UIG

§ 7 UIG mit seinen allgemeinen Pflichten der informationspflichtigen Stellen, den Antragstellern den Zugang zu den begehrten Daten zu erleichtern, beruht auf Vorgaben aus der Aarhus-Konvention (insbesondere Art. 3 Abs. 2 – 4 und auch Art. 5), und der UIRL mit Art. 3 Abs. 4 UAbs. 2, Abs. 5 und Art. 8 Abs. 1, der fast wortgleich in § 7 Abs. 3 UIG aufgenommen wurde. Nach § 7 Abs. 1 UIG haben die informationspflichtigen Stellen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu ergreifen und wirken auf deren Speicherung in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten hin, um die Abrufbarkeit über Mittel der elektronischen Kommunikation zu gewährleisten. § 7 Abs. 2 UIG ergänzt und konkretisiert die generelle Unterstützungspflicht, indem beispielsweise praktische Vorkehrungen wie die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen, die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen, die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken und die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten genannt werden. § 7 Abs. 3 UIG stellt unter dem Vorbehalt der Möglichkeit Anforderungen an die von den informationspflichtigen Stellen zusammengestellten Umweltinformationen im Hinblick auf Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit.

Rechtsfragen zur Unterstützungspflicht nach § 7 UIG stellen sich nicht vor dem Hintergrund von gerichtlichen Entscheidungen und auch kaum aufgrund von unterschiedlichen Auffassungen in der Literatur, sondern vor allem im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit und Geeignetheit der Regelung mit Blick auf die damit verfolgten Ziele.

So ist das Verhältnis zum wesentlich jüngeren EGovG von 2013 weitgehend ungeklärt. Es gibt Überschneidungen zwischen dem EGovG und der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG, insbesondere im Hinblick auf die in § 7 Abs. 2 UIG aufgeführten praktischen Vorkehrungen wie die Veröffentlichung von

Verzeichnissen und die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken. Die Anwendungsbereiche sind dadurch zu unterscheiden, dass der Anspruch auf Zugang zu bei den Bundesbehörden vorhandenen Informationen durch die Informationsfreiheitsgesetze wie das IFG oder das UIG begründet wird, während das EGovG keinen solchen Anspruch hergibt. Das EGovG normiert die Art und Weise der Zugangsgewährung, wobei eine Reihe von Unterstützungspflichten in ihrer Detailliertheit erheblich über die Anforderungen nach § 7 UIG hinausgehen. Das gilt für die Information zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen nach § 3 EGovG, die ab 2020 geltende grundsätzliche Pflicht zur elektronischen Aktenführung nach § 6 EGovG, für die erwähnte Akteneinsicht nach § 8 EGovG, oder die Anforderungen nach §§ 12 und 12a EGovG zu „open data“. Insofern ist das EGovG gegenüber der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG vorrangig, weil es das speziellere zeitlich jüngere Gesetz ist. Letztlich sind die Vorgaben des § 7 UIG so vage, dass das EGovG teilweise als deren Konkretisierung zu verstehen ist.

Es gibt weiter keine Unterstützung des freien Zugangs zu Umweltinformationen durch einen Beauftragten vergleichbar dem Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit, der für das IFG insbesondere Kontroll- und Überwachungsaufgaben nach § 12 Abs. 1 IFG wahrnimmt. Würde das UIG auch unter die Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit fallen, könnten z. B. generell für alle informationspflichtigen Stellen des Bundes einheitliche Leitfäden o.ä. veröffentlicht werden.

Eine Pflicht zur Erstellung solcher Anwendungshinweise könnte in § 7 UIG aufgenommen werden. Zumindest könnten derartige Leitfäden in § 7 Abs. 2 UIG explizit als praktische Vorkehrungen zur Unterstützung des Informationszugangs aufgeführt werden.

§ 7 Abs. 3 UIG, der die informationspflichtigen Stellen, soweit möglich, dazu verpflichtet, exakte Daten vorzuhalten, enthält keine Pflicht zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Informationen. Dies widerspricht dem Grundgedanken des UIG, das einen Anspruch auf die bei einer informationspflichtigen Stelle vorhandenen Daten gewährleistet. Allerdings führt die Verwendung Begriffs „exakt“ in § 7 Abs. 3 UIG, die sich mit der Wortgleichheit mit Art. 8 Abs. 1 UIRL erklären lässt, zu Unsicherheiten in der Auslegung und Anwendung. Der Gesetzgeber kann durchaus in Abweichung vom Wortlaut der UIRL deutlich machen, was mit der Anforderung der Exaktheit der Information gemeint ist.

Da kein Anspruch auf eine inhaltlich richtige Information besteht, besteht auch keine Haftung der informationspflichtigen Stelle für die Richtigkeit der Information nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG. Es besteht keine Amtspflicht der informationspflichtigen Stelle auf Gewährleistung dieser Richtigkeit gegenüber dem Antragsteller. Für die Drittgerichtetheit einer Amtspflicht ist auf deren Schutzzweck abzustellen, der auch und gerade das im Einzelfall berührte Interesse umfassen muss. Dieser Schutzzweck richtet sich aber nicht auf die Gewährleistung der inhaltlichen Richtigkeit der übermittelten Daten.

§ 7 Abs. 3 UIG fordert zudem die Vergleichbarkeit der Informationen. Dies soll z. B. der Fall sein, wenn sie barrierefrei verfügbar seien. Die Anforderung ist erfüllt, wenn die Daten auf herkömmlichen wissenschaftlichen und üblicherweise verwendeten Bemessungsparametern beruhen. Daher sind informationspflichtige Stellen angehalten, ihre Daten auf der Grundlage fundierter und anerkannter Parameter vorzuhalten.

§ 7 Abs. 3 UIG stellt die Gewährleistungspflicht zur Vorhaltung aktueller, exakter und vergleichbarer Daten unter den Vorbehalt des Möglichen. Was als „möglich“ anzusehen ist, wird nicht weiter ausgeführt und bedarf der Interpretation am Maßstab der Zweckbestimmung des UIG, einen freien Zugang zu Umweltinformationen zu garantieren. Was noch als möglich anzusehen ist und wann die Grenze zum Nicht-Mehr-Möglichen überschritten wird, ist schwer festzumachen. Zwar darf insoweit nicht ohne weiteres eine knappe Kassenlage als Begründung herhalten, aber letztlich bleibt eine gewisse Unsicherheit bestehen, die die Norm des § 7 Abs. 3 UIG nur schwer fassbar und deren Umsetzung kaum kontrollierbar erscheinen lässt.

3.8 § 8 UIG

3.8.1 Gemeinsame Elemente der Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG

Die Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG haben einzelne Elemente gemeinsam, die vorweg dargestellt werden.

So räumt Art. 4 UIRL den Mitgliedstaaten ein gesetzgeberisches Ermessen bei der Umsetzung der Ausnahmetatbestände ein, so dass diese nicht verpflichtet sind, jeden der Ablehnungsgründe exakt so in nationales Recht umzusetzen, wie er in Art. 4 UIRL niedergelegt ist. Dies gilt nach der Rechtsprechung des BVerwG insbesondere für die Versagungsgründe des Art. 4 Abs. 1 UIRL (nicht vorhandene Informationen, offensichtlich missbräuchliche, zu allgemein formulierte Anträge oder solche, die sich auf noch nicht vervollständigtes Material beziehen sowie interne Mitteilungen), da insoweit keine Belange Dritter betroffen sind.

Gemeinsam ist den Ablehnungsgründen auch die Regulationsstruktur von Regel – Ausnahme – Rückausnahme, die eine zweistufige Prüfung erfordert (Prüfung, ob ein Ablehnungsgrund vorliegt, auf den Einzelfall bezogene Abwägung zwischen dem Ablehnungsgrund bzw. auch mehreren Ablehnungsgründen und dem öffentlichen Interesse, ggf. auch die Frage des Vorliegens einer Emission).

Von besonderer Bedeutung ist die Abwägungsklausel, nach der der Antrag abzulehnen ist, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Diese findet sich in § 8 Abs. 1 § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 1 Satz 1 sowie § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG. Bei der Abwägung stehen sich das öffentliche Interesse an der Informationserteilung und die öffentlichen bzw. privaten Interessen an der Verweigerung der Informationsherausgabe gegenüber, wobei es nicht auf die privaten Interessen des jeweiligen Antragstellers ankommt, sondern auf das Interesse der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe der Information. Dies folgt auch daraus, dass auch für die Antragstellung gemäß § 3 Abs. 1 UIG gerade kein Interesse geltend gemacht werden muss. Allerdings können sich aus den möglicherweise bekannten Interessen des Antragstellers Rückschlüsse auf öffentliche Interessen ziehen lassen. Eine Obliegenheit des Antragstellers, von sich aus seine Interessen an der Herausgabe darzulegen, besteht angesichts der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs nach § 3 Abs. 1 UIG jedoch nicht.

Gemeinsam ist den Ablehnungsgründen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 (nicht Abs. 2), § 9 Abs. 1 Satz 2 sowie § 9 Abs. 2 Satz 2 UIG, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf die in den jeweiligen Bestimmungen genannten Gründe abgelehnt werden kann. Der Begriff der Emission ist im UIG nicht definiert. Während der Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände gilt, ist der Begriff der Emission wegen seines Charakters als Rückausnahme weit auszulegen. Während anfänglich noch ein strenger Anlagenbezug vertreten wurde, hat der EuGH den Begriff in zwei Grundsatzentscheidungen Ende 2016 deutlich weiter ausgelegt und hat dem Anlagenbezug eine Absage erteilt: Auch sonstige Quellen wie die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten sind vom Begriff miterfasst. Gleiches muss z. B. für die Ausbringung von Gülle, Gärresten etc. gelten. Der EuGH zieht aber eine Grenze bzgl. lediglich hypothetischer Emissionen. Während danach das reine Inverkehrbringen eines Produkts nicht zur Erfüllung des Emissionsbegriffs ausreichen soll, wird dies für Produkte wie Pflanzenschutzmittel, die vornherein darauf ausgerichtet sind, in die Umwelt eingebracht zu werden, anders gesehen. Nach dem VGH Mannheim können auch Informationen über Vorgänge innerhalb einer Anlage Umweltinformationen über Emissionen sein, wenn diese Vorgänge nicht in der Anlage verharren und maßgeblich für die Freisetzung von Stoffen in die Umwelt sind. Letztlich bedarf aber die genaue Reichweite des Emissionsbegriffs weiterer gerichtlicher Klärung.

Die Ablehnungsgründe des § 8 UIG sind abschließend. Wegen des Gebots der engen Auslegung sind keine weiteren Ablehnungsgründe wie ein hoher Verwaltungsaufwand oder der Schutz von laufenden Verwaltungsverfahren anzuerkennen. Andere hierzu vertretene Auffassungen sind weder völker- noch unionsrechtskonform.

Allen Ausnahmegelungen der §§ 8 und 9 UIG ist weiter gemeinsam, dass eine grundsätzliche Verpflichtung zur Ablehnung eines Informationsantrags nur insoweit begründet wird, wie das Bekanntgeben der Informationen sich auf die genannten Schutzgüter negativ auswirkt. Daraus ergibt sich, dass ein Antrag nur bzgl. des Teils abgelehnt werden darf, für den ein Ablehnungsgrund einschlägig ist.

3.8.2 Zweck und Struktur des § 8 UIG

Zweck des § 8 UIG ist der Schutz öffentlicher Belange, die nicht nur von informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG, sondern auch von privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG angeführt werden können. § 8 Abs. 1 und Abs. 2 UIG unterscheiden sich in ihrer Struktur dadurch, dass die Ablehnungsgründe nach Absatz 1 nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter erfordern, in Absatz 2 dagegen der Begriff der nachteiligen Auswirkungen nicht vorkommt.

3.8.3 Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange nach § 8 Abs. 1 UIG

Die vier Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 1 UIG zum Schutz öffentlicher Belange sind alternativ zueinander zu sehen („oder“), wobei aber auch mehrere gleichzeitig vorliegen können. Diese müssen materiell gegeben sein, so dass es nicht darauf ankommt, ob die Informationen formell als Verschlussache eingestuft sind.

Die Einschätzung nachteiliger Auswirkungen bedarf einer Prognose, die auf Tatsachen gründen muss, die die Vermutung rechtfertigen. Erforderlich ist daher eine konkrete Besorgnis bzgl. des Eintritts der nachteiligen Auswirkungen, ebenso eine gewisse Schwere der Beeinträchtigung. Grundsätzlich ist angesichts des Regel-Ausnahmeverhältnisses und der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmetatbestände von einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit auszugehen. Bislang nicht eindeutig geklärt ist auch die Frage, ob die informationspflichtige Stelle bei der Prognose einen Beurteilungsspielraum hat, oder ob eine vollständige gerichtliche Kontrolle gegeben ist. Die Rechtsprechung des BVerwG geht grundsätzlich von einer vollständigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit aus. Dagegen wurde bei der Auslegung des Begriffs der internationalen Beziehungen der informationspflichtigen Stelle ein eigener Beurteilungsspielraum eingeräumt.

Im Hinblick auf den Begriff der nachteiligen Auswirkungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG besteht Uneinigkeit darüber, ob insoweit eine erhebliche Gefährdung der dort genannten Schutzgüter gegeben sein muss. Im Sinne der gebotenen engen Auslegung der Ablehnungsgründe wird eine gewisse Erheblichkeit der nachteiligen Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG verlangt werden müssen, wobei keine abstrakte, sondern nur eine auf den jeweiligen Einzelfall bezogene, individuelle und konkrete Einschätzung erforderlich ist.

Unter den Begriff der internationalen Beziehungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG werden nach herrschender, vom BVerwG getragener Auffassung nicht nur die Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Staaten, sondern auch die der Bundesrepublik zu zwischenstaatlichen oder supranationalen Organisationen erfasst. Danach fallen auch die Beziehungen zu den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union darunter. Dagegen werden Beziehungen zu ausländischen Privatpersonen nicht durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, sondern durch § 9 sowie § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG geschützt. Für die Auslegung des Begriffs räumt die Rechtsprechung der informationspflichtigen Stelle ausnahmsweise einen der gerichtlichen Kontrolle entzogenen Beurteilungsspielraum ein, wobei eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der internationalen Beziehungen erforderlich ist.

Gegenstand der Rechtsprechung war die Frage, ob der Zugang zu Informationen über laufende Vertragsverletzungsverfahren unter Berufung auf den Ausnahmetatbestand des Schutzes internationaler Beziehungen nach § 8 Abs. 1 S 1 Nr. 1 UIG abgelehnt werden kann. Dabei ging es um ein im Besitz deutscher Behörden befindliches Dokument der EU. Nach Art. 5 der EU-TransparenzVO 1049/2001 wird in einem solchen Fall das jeweilige EU-Organ konsultiert. Vom BVerwG und vorhergehend vom OVG Ber-

lin-Brandenburg wurde der Begriff der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu zwischenstaatlichen bzw. überstaatlichen Organisationen wie der Europäischen Union in die internationalen Beziehungen eingeschlossen. Das EuG hatte allerdings ausgeführt, dass die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nicht hierunter fällt, den Antrag aber aus anderen Gründen abgelehnt. Die deutschen Gerichte haben hier den Ausnahmetatbestand der internationalen Beziehungen deshalb genutzt, um im Ergebnis einen Gleichlauf mit der Rechtsprechung von EuG und EuGH herzustellen.

Das Schutzgut der Verteidigung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG umfasst nicht nur die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr, sondern auch anderer Streitkräfte, mit denen die Bundesrepublik in einem kollektiven Sicherheitssystem verbunden ist.

Der Ausnahmetatbestand der bedeutsamen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit umfasst im Sinne der gebotenen engen Auslegung eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit, d. h. dass besonders wichtige Rechtsgüter betroffen sein müssen. So reicht die bloße Vermutung, dass es terroristische Angriffe geben könnte, für die Ablehnung des Antrags nicht aus, vielmehr müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sein, dass gerade das Bekanntgeben der Informationen die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts erhöht. Das BVerwG knüpft bei der Begriffsauslegung eng an das Polizeirecht an. Anders als nach dem IFG geht es nur um bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, so dass nicht jeder Nachteil für die Verwaltung die Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit begründet.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG richtet sich auf das Schutzgut der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG, d. h. auf die Regierung und Stellen der öffentlichen Verwaltung sowie auf Beratungen von privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Erforderlich ist eine ernsthafte und konkrete Gefährdung des Schutzguts, die sich nicht aus Spezialvorschriften ergeben, sondern durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG selbst begründet wird. Schutzzweck ist die unbeeinflusste Willensbildung innerhalb der informationspflichtigen Stelle. Darunter fällt der Beratungsvorgang als solcher, nicht aber Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis, Informationen im Vorfeld o. ä.

In der Rechtsprechung wurde geklärt, dass der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG keiner ausdrücklichen gesetzlichen Normierung bedarf. Das BVerwG hat eine detaillierte und umfangreiche Bestimmung des Begriffs herbeigeführt.

Weiter wurde erörtert, ob eine Sonderregelung zur Vertraulichkeit der Beratung in der Geschäftsordnung einer informationspflichtigen Stelle Vorrang gegenüber der allgemeinen Auslegung des Begriffs nach Maßgabe der Rechtsprechung genießt. Die Gerichte haben unterschiedlich entschieden, ob eine Geschäftsordnung – hier insbesondere die des Bundesrates – zu einer Bereichsausnahme führen kann. Letztere Auffassung ist wegen abschließenden Ablehnungsgründe in der Aarhus-Konvention und der UIRL und der abschließenden Regelung der Vertraulichkeit der Beratungen in § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG abzulehnen. Eine Klarheit schaffende Entscheidung des BVerwG steht noch aus.

Streitig ist zudem, ob der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG automatisch bei Beratungsende entfällt. Nach dem BVerwG ist gemäß dem Gebot der engen Auslegung der Ablehnungsgründe der Abschluss der Beratung für die Beurteilung ein wesentliches Kriterium. Im Regelfall kann dann nicht mehr mit einer Beeinflussung der Entscheidungsfindung gerechnet werden.

Über den Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen hinaus ist ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als eigenständiger Ablehnungsgrund nicht anzuerkennen. Dieser ist im UIG als

solcher nicht normiert, und angesichts der gebotenen engen Auslegung und des abschließenden Charakters der Ausnahmetatbestände des § 8 UIG nicht zu akzeptieren. Der Aspekt kann aber im Rahmen der Prüfung des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG berücksichtigt werden.

Zweck des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ist der Schutz der Rechtspflege und von bestimmten Verwaltungsverfahren, die eine Sanktionserteilung zum Ziel haben. Im Wesentlichen entfaltet der Ablehnungsgrund daher Bedeutung für solche Daten, die bei anderen informationspflichtigen Stellen überlaufende Gerichtsverfahren vorhanden sind. Die Bedeutung des Ausnahmetatbestands wird vor allem im Strafverfahren gesehen, insbesondere in Bezug auf Umweltstraftaten. Verwaltungsverfahren zählen nicht zu den Gerichtsverfahren, auch wenn sie wie das Widerspruchsverfahren einem Gerichtsverfahren vorausgehen können. In der Literatur wurde die Frage aufgeworfen, ob der Ablehnungsgrund in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 2. Alt. UIG (Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren) für den Antragsteller als ein subjektives Recht anzusehen ist. Letztlich kommt es aber auf diese Frage nicht an, denn der Anspruch auf ein faires Verfahren ist ohnehin rechtsstaatlich verankert, so etwa in Art. 47 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta. Zutreffend wird aber entsprechend § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ein Anhörungsrecht für den Fall gefordert, dass einem Informationsantrag trotz möglicher nachteiliger Auswirkungen auf den Anspruch auf ein faires Verfahren stattgegeben werden soll.

Wenig Relevanz hat das Schutzgut des Schutzes von Umweltbelangen in § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 UIG erlangt. Eine Ablehnung kommt hiernach etwa in Betracht, wenn es um Informationen über Nistplätze seltener Vögel, oder im Falle eines „Abfalltourismus“, bei dem es um „wilde“ Mülldeponien geht. Problematisch ist insoweit, dass es auf die Person und Motivationslage des jeweiligen Antragstellers ankommen kann. Nach § 3 Abs. 1 UIG besteht aber der Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos, so dass keine Verpflichtung des Antragstellers besteht, sein Interesse darzulegen.

3.8.4 Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange nach § 8 Abs. 2 UIG

Schutzgüter des § 8 Abs. 2 UIG sind vor allem die Arbeitsfähigkeit der informationspflichtigen Stellen und die Funktionsfähigkeit der dort ablaufenden internen Verfahren. Im Unterschied zu den Ablehnungsgründen nach § 8 Abs. 1 UIG wird keine Prognose bzgl. der nachteiligen Auswirkungen verlangt. Grund hierfür ist, dass § 8 Abs. 2 UIG an die Erfüllung bestimmter Tatbestände anknüpft, nicht an die Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter. Auch hier ist eine Interessenabwägung erforderlich, während keine Rückausnahme bzgl. der Informationen über Emissionen normiert wird.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG ist ein Antrag, soweit er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, vorbehaltlich des Überwiegens des öffentlichen Interesses abzulehnen. In Literatur und Rechtsprechung wird zwischen einem behörden- und einem verwendungsbezogenen Missbrauch unterschieden. Ersterer ist anzunehmen, wenn der Antragsteller ausschließlich das Ziel verfolgt, mit dem Informationsbegehren die Arbeitskraft der Behörde zu binden, z. B. wenn der Antragsteller bereits über die Umweltinformationen verfügt oder eine Verzögerungsabsicht hinter dem Antrag steht. Allein der mit einer Vielzahl von Anträgen und umfangreichen Bearbeitungen verbundene Arbeitsaufwand informationspflichtiger Stellen ist aber kein Grund für einen behördenbezogenen Missbrauch. Ein verwendungsbezogener Missbrauch wird angenommen, wenn der Antragsteller erlangte Daten ausschließlich für Zwecke nutzen will, die nicht die Förderung des Umweltschutzes zum Ziel haben. Kein Missbrauch liegt vor, wenn die Motivation des Antragstellers kommerzielle Ziele verfolgt, aber zum Teil auch auf die Ziele des UIG ausgerichtet ist. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG verlangt die Offensichtlichkeit des Missbrauchs, wobei problematisch ist, dass die Motivationslage des Antragstellers angesichts der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs nach § 3 Abs. 1 UIG nicht bekannt sein muss und in vielen Fällen auch nicht bekannt sein wird. Die Darlegungslast für einen offensichtlichen Missbrauch liegt bei der informationspflichtigen Stelle.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist ein Antrag grundsätzlich auch dann abzulehnen, wenn er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 bezieht. Schutzgut dieses

Ausnahmetatbestands ist der interne Datenaustausch und die Effektivität der Arbeitsabläufe innerhalb einer informationspflichtigen Stelle. Wegen der gebotenen engen Auslegung sind von dem Begriff keine Fakten, sondern Verwaltungs- und Organisationsabläufe, politische Bewertungen, Abwägungen und Einschätzungen erfasst. Als intern werden auch nur Mitteilungen innerhalb einer informationspflichtigen Stelle verstanden. Nur solche Mitteilungen sind als intern zu verstehen, die für die jeweilige informationspflichtige Stelle selbst, aber nicht für Dritte bestimmt sind; sobald sie nach außen gelangen, sind sie nicht mehr intern. Streitig war, ob der Begriff der internen Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG auch den Informationsaustausch zwischen verschiedenen informationspflichtigen Stellen umfasst. Das BVerwG hat klargestellt, dass dies nicht der Fall ist. Nach der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte findet dieser Ablehnungsgrund nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses Anwendung. Eine höchstrichterliche Klärung steht noch aus.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG ist ein Antrag abzulehnen, der bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Absatz 3 weitergeleitet werden kann. Der Ablehnungsgrund, der an sich eine Selbstverständlichkeit wiedergibt, korrespondiert mit § 4 Abs. 3 Satz 1 UIG, wonach eine nicht über die begehrte Information verfügende Stelle den Antrag an eine andere Stelle weiterzuleiten hat, die darüber verfügt.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG ist ein Antrag grundsätzlich auch dann abzulehnen, wenn er sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht. Schutzgut ist die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle und der Effektivität ihrer Handlungen. Der Ablehnungsgrund wird durch § 5 Abs. 1 Satz 3 2. HS UIG ergänzt, nach dem die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen sind. Der Ablehnungsgrund gilt daher nur temporär, d. h. solange, bis das Material vervollständigt, das Schriftstück abgeschlossen oder die Daten aufbereitet sind. Für die Vervollständigung von Material kommt es darauf an, ob der hierauf gerichtete Arbeitsvorgang innerhalb der informationspflichtigen Stelle beendet ist. Dabei kommt es nicht allein auf die Sicht der informationspflichtigen Stelle an, sondern es muss ein „verobjektivierter Maßstab“ angelegt werden. Unter die abgeschlossenen Schriftstücke fallen alle schriftlichen Mitteilungen und Aufzeichnungen, sei es in Papier-, elektronischer oder sonstiger Form. Diese sind noch nicht abgeschlossen, solange sie sich noch im Entwurfsstadium befinden. Daten sind grundsätzlich dann als nicht aufbereitet anzusehen, wenn sie inhaltlich unvollständig sind. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Informationsanspruch grundsätzlich auch im Hinblick auf Rohdaten besteht, er gilt nicht erst für Daten nach erfolgter Aufbereitung.

Gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG ist ein Antrag grundsätzlich abzulehnen, wenn er zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Absatz 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird. Da der Antragsteller den Inhalt der begehrten Information noch nicht kennt, müssen die Anforderungen an die nötige Bestimmtheit so niedrig wie möglich gehalten werden. Das UIG kennt keine Quantitätsschwelle, d. h. die Tatsache, dass eine erhebliche Menge an Informationen begehrt wird, macht den Antrag nicht unbestimmt. Für die Bemessung der in § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG bezeichneten Frist kommt es auf die Besonderheiten des Einzelfalls an, vor allem von der Art und vom Umfang der beantragten Informationen. § 8 Abs. 2 UIG ist insofern teleologisch zu reduzieren, als die Abwägungsklausel denklogisch keine Anwendung finden kann.

3.9 § 9 UIG

§ 9 UIG richtet sich wesentlich auf den Schutz der individuellen privaten Belange, die regelmäßig auf Grundrechten wie der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG oder dem aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht basieren. § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nennt drei Ausnahmegründe, den Schutz personenbezogener Daten (Nr. 1), des geistigen Eigentums (Nr. 2) und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (Nr. 3). Sie können auch kumulativ vorliegen,

was ggf. dazu führen kann, dass sie in der gebotenen Abwägung ein höheres Gewicht erhalten. § 9 UIG enthält materielle Regelungen, wobei Absatz 1 Sätze 3 – 5 UIG auch verfahrensrechtliche Vorgaben machen. Die Ablehnungsgründe des § 9 UIG stehen im Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Interesse an der Informationserteilung und dem privaten Interesse an der Geheimhaltung. Der gebotene Ausgleich muss dann über die Abwägung der widerstreitenden Belange erfolgen.

3.9.1 Ablehnungsgrund Datenschutz

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG nennt als ersten Ablehnungsgrund den Datenschutz. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG geht als bereichsspezifische Regelung dem allgemeinen Datenschutzrecht vor. Seit dem 25. Mai 2018 ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) unmittelbar anzuwenden. Diese ist für die Auslegung heranzuziehen.

Dass das Datenschutzrecht nur den Schutz natürlicher Personen betrifft, ergibt sich bereits aus Art. 1 DSGVO. Bei einer sog. Ein-Mann-GmbH kann allerdings auf die natürliche Person geschlossen werden. Auch bei einer nur aus wenigen Personen bestehenden Gesellschaft bürgerlichen Rechts ist leicht festzustellen, welche natürlichen Personen dahinterstehen, so dass der Ausnahmegrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG einschlägig sein kann.

Der Schutz personenbezogener Daten wird nach dem Volkszählungsurteil von 1983 aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet. Nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Das ist der Fall, wenn sie sich auf persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten Person beziehen oder sie zumindest geeignet sind, einen Bezug zu dieser Person herzustellen. Unter die persönlichen Verhältnisse fallen Angaben über die Betroffenen selbst, wie der Name, die Anschrift, Familienstand, Beruf etc. Sachliche Verhältnisse bezeichnen den auf einen Betroffenen beziehbaren Sachverhalt, z. B. einer betroffenen natürlichen Person zuordenbare Grundstücksdaten. Ist die natürliche Person nicht bestimmbar, ist der Ausnahmegrund des Datenschutzes nicht anwendbar. Dies ist z. B. bei zu statistischen Ergebnissen aggregierten Einzelangaben der Fall.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG muss durch die Herausgabe der begehrten Information mit personenbezogenen Daten eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen bewirkt werden. Grundsätzlich nicht schutzwürdig sind der Name, Beruf und die Dienststellung von Behördenmitarbeitern. Demgegenüber besteht ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung von persönlichen Daten wie Gehaltsauszügen, Kontoverbindungen, Reisekosten und Mitteilungen über persönliche Verhältnisse. Zwischen der Bekanntgabe der Information und der Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen muss eine Kausalität bestehen. Beruft sich die informationspflichtige Stelle auf datenschutzrechtliche Gründe für die Verweigerung der Herausgabe, muss sie dies substantiiert darlegen. § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG verpflichtet zur vorherigen Anhörung Betroffener. Wie bei anderen Ausnahmetatbeständen auch erfordert § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG am Ende eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe. Weiter kann nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf Gründe des Datenschutzes abgelehnt werden.

Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzen einander. So sieht Art. 86 DSGVO ausdrücklich vor, dass personenbezogene Daten offengelegt werden können, wenn das Informationsfreiheitsrecht dies gestattet. Diese Komplementarität wird in Deutschland auch dadurch deutlich, dass die Aufgaben des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 2 IFG vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen werden. Eine entsprechende Stelle gibt es im Bereich des UIG nicht.

Nach wie vor nicht geklärt ist die Frage, ob die Herausgabe von Informationen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG nur verweigert werden darf, wenn durch eine Offenlegung über den durch das Datenschutzrecht

gewährten Schutz hinaus zusätzliche erhebliche Beeinträchtigungen hinzukommen. Nach einer Auffassung sind zwei Tatbestandsmerkmale zu erfüllen, die Offenbarung der Information und zusätzlich die erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen. Nach anderer Auffassung ist grundsätzlich davon auszugehen, dass personenbezogene Daten schutzwürdig sind, so dass die Offenlegung personenbezogener Daten immer als erhebliche Beeinträchtigung anzusehen sei. Hier wird argumentiert, dass nach dem UIG einmal erlangte Daten zweckfrei weitergegeben werden könnten, so dass die im Datenschutzrecht vorgesehene Zweckbindung und Beschränkung der weiteren Datennutzung entfalle. Dies bedeutet, dass z. B. die besonderen Zweckbindungen des Datenschutzrechts zu beachten sind. Im Ergebnis sollte eher der erstgenannten Auffassung gefolgt werden. Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG („und“) setzt nicht nur das Vorliegen personenbezogener Daten voraus, sondern zusätzlich eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen. Die letztgenannte Auffassung steht nicht mit dem Wortlaut im Einklang, und sie verkennt auch, dass der Ausnahmetatbestand eng auszulegen ist.

3.9.2 Ablehnungsgrund Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden. Das geistige Eigentum ist als Oberbegriff von Schutzrechten an immateriellen Gütern anzusehen. Neben dem Urheberrecht zählt auch der gewerbliche Rechtsschutz zum Begriff des geistigen Eigentums. Hierzu gehören das Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmuster-sowie das Wettbewerbsrecht. Allerdings ist der gewerbliche Rechtsschutz praktisch kaum relevant, weil sich aus dem gewerblichen Rechtsschutz wegen der Registeröffentlichkeit in aller Regel keine Restriktionen im Hinblick auf den Informationszugang ergeben.

Das Urheberrecht ergibt sich wesentlich aus dem Urhebergesetz (UrhG), das nach § 2 Abs. 1 UrhG unter anderem Sprachwerke, wie Schriftwerke, Reden und Computerprogramme schützt. Nach § 2 Abs. 2 UrhG sind Werke im Sinne dieses Gesetzes nur persönliche geistige Schöpfungen. Diese können sich aus der Gedankenformung und -führung sowie aus der Form und Art der Sammlung, Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffs ergeben. Erwartet wird eine bestimmte „schöpferische Mindesthöhe“ des Werks, die nach der Rechtsprechung des EuGH auch für Datensammlungen bestehen kann, sofern das Werk eine gewisse Originalität aufweist. Anwaltsschriftsätze unterfallen regelmäßig nicht dem Schutz des Urheberrechts, ausnahmsweise aber dann, wenn sie eine eigene geistige Leistung enthalten, weil sie sich durch überdurchschnittliche individuelle Eigenart und Originalität auszeichnen. Dagegen enthalten allgemeine Antragsunterlagen regelmäßig keine solchen persönlichen geistigen Schöpfungen. Anders ist dies bei Sachverständigengutachten, Plänen und Ausarbeitungen, die von einer überdurchschnittlichen individuellen Eigenart geprägt sind. Das Know-How, das das nicht durch ein Schutzrecht geschützte technische und kaufmännische Wissen eines anderen umfasst, unterfällt regelmäßig nicht dem Schutz des geistigen Eigentums, sondern ggf. dem der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Forschungsgutachten fallen ebenfalls unter den Urheberrechtsschutz. Allerdings fallen Gutachten nur unter den Schutz des Ausnahmetatbestands nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, wenn eine Vervielfältigung oder sonstige Nutzung der Information im Rahmen der behördlichen Tätigkeit nicht gestattet ist.

Die Frage, ob ein Fachgutachten im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG eine Erstveröffentlichung nach § 12 Abs. 1 UrhG darstellt und damit der Offenlegung der Information gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG entgegensteht ist zur Zeit beim BVerwG anhängig. Die Problematik ist von hoher Praxisrelevanz, weil die Gutachten in immissionsschutzrechtlichen Verfahren für Dritte, z. B. die interessierte Öffentlichkeit oder betroffene Nachbarn von geplanten Windparks bedeutende Informationen enthalten.

Besteht ein Urheberrecht, hat der Urheber grundsätzlich nach § 12 UrhG das Erstveröffentlichungsrecht. Hieraus ergibt sich für den Urheber ein „Informationsrestriktionsrecht“; das Erstveröffentlichungsrecht gehört zum Urheberpersönlichkeitsrecht und unterfällt dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Es kommt für den Schutz des Ausnahmetatbestands darauf an, ob das Werk bereits veröffentlicht ist. Dies ist nach § 6 Abs. 1 UrhG der Fall, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist. Die Übergabe eines Gutachtens an eine Behörde stellt noch keine Veröffentlichung dar, weil die pauschale Annahme einer Zustimmung der hohen Bedeutung des Urheberrechtsschutzes in den Ablehnungsgründen widersprechen würde. Nicht unter den urheberrechtlichen Schutz fallen amtliche Werke nach § 5 Abs. 1 UrhG, d. h. Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen. Ebenso sind nach § 5 Abs. 2 UrhG andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind, wie Werke der bildenden Künste, wissenschaftliche Ausgaben oder Lichtbilder, vom Urheberrecht ausgenommen. § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG normiert zwei Rückausnahmen: zum einen ist der Ablehnungsgrund des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum nicht anzuwenden, wenn die Betroffenen zugestimmt haben. Zum anderen gilt auch hier die Abwägpflicht. Die Rückausnahme bzgl. der Emissionen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG gilt jedoch nicht im Falle des Ablehnungsgrunds des Schutzes des geistigen Eigentums. Letztlich wird in aller Regel das urheberrechtliche Erstveröffentlichungsrecht durch den Ausnahmetatbestand in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG verdrängt.

Nicht geklärt ist auch die Frage, ob Behörden sich auf ein eigenes Urheberrecht berufen können. Eine Rolle spielt dies z. B. bei wissenschaftlichen Gutachten oder bei der Zusammenstellung und Aufbereitung von Daten, etwa für den Wetterdienst. In der Rechtsprechung wurde vertreten, dass sich eine Behörde grundsätzlich nicht auf den Urheberrechtsschutz berufen könne, weil diese nur Rechte Privater schützen. Nach anderer, vorzuziehender Ansicht unterscheidet das UIG aber nicht zwischen öffentlichen (§ 8) und privaten, sondern sonstigen Belangen (§ 9). Letztere könnten daher auch solche sein, die nicht ausschließlich öffentliche Belange seien. § 5 Abs. 1 und 2 UrhG, die bestimmte amtliche Werke wie Gesetze etc. vom Urheberrecht ausnehmen, führen zu keinem vollständigen Ausschluss behördlicher Urheberrechte.

Die Informationsansprüche nach den Informationszugangsgesetzen wie dem UIG stellen keine nach § 5 Abs. 2 UrhG im amtlichen Interesse erfolgte Veröffentlichung zur allgemeinen Kenntnisnahme dar. Allerdings wird in der Literatur und zum Teil in der Rechtsprechung die Berufung von Behörden auf Urheberrechte eingeschränkt. Danach können sich Behörden nur auf Verwertungs- und Vergütungsrechte berufen, nicht aber auf das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG. Dieses resultiert aus dem nicht auf Behörden anwendbaren, aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Das Erstveröffentlichungsrecht wird wiederum durch das Recht auf freien Informationszugang nach § 3 UIG verdrängt. Andernfalls würde der Ablehnungsgrund des Schutzes der Urheberrechte zu weit ausgedehnt, was auch dem Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmetatbestände widersprechen würde.

3.9.3 Ablehnungsgründe Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, Steuer- und Statistikgeheimnis

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG enthält die grundsätzliche Verpflichtung der informationspflichtigen Stelle, den Antrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen. Das Steuer- und Statistikgeheimnis wird zwar in der UIRL, nicht aber in der Aarhus-Konvention als Ablehnungsgrund aufgeführt. Bei einem weiteren Verständnis können das Steuer- und Statistikgeheimnis als Unterfall der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen werden. Bei dem Steuer- und Statistikgeheimnis handelt es sich daher nicht um eigenständige Ausschlussgründe, sondern sozusagen um Annexe des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses.

Der Ablehnungsgrund der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse dient dem Schutz der dahinter stehenden Grundrechte, insbesondere Art. 12 und Art. 14 GG, aber auch Art. 15 – 17 der EU-Grundrechtecharta. Unter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen werden alle nicht offenkundigen, nur einem begrenzten Personenkreis zugänglichen, auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, an deren Nichtverbreitung das Unternehmen ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse beziehen sich vorwiegend auf technisches Wissen, Geschäftsgeheimnisse auf den kaufmännischen Bereich. Ein Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb ist gegeben, wenn das Unternehmen über die jeweiligen Informationen verfügt und diese für den Betrieb wirtschaftlich nutzbar sind. Typische Daten sind solche über Produktionsmethoden oder die Finanzlage eines Unternehmens. Offenkundigkeit ist z. B. anzunehmen, wenn die jeweiligen Informationen in irgendeiner Weise veröffentlicht wurden, etwa im Rahmen einer Patentanmeldung, oder diese in Fachkreisen allgemein bekannt sind. Das betroffene Unternehmen muss ein berechtigtes Interesse an der Zurückhaltung der Information haben. Dies ist der Fall, wenn die Offenbarung der Information die Wettbewerbsposition des betroffenen Marktteilnehmers negativ beeinflusst, sie also für den Wettbewerb von Relevanz ist. Dabei ist seitens der informationspflichtigen Stelle eine Prognose erforderlich, und es muss nachvollziehbar und plausibel sein, dass die Herausgabe der Information zu einem Schaden für einen Wettbewerber führt. Die informationspflichtige Stelle hat insoweit keinen Beurteilungsspielraum, so dass eine vollständige gerichtliche Überprüfung gegeben ist. Das Interesse an der Geheimhaltung von Daten im Zusammenhang mit rechtswidrigen Handlungen kann eingeschränkt sein, weil eine entsprechende Offenlegung im Widerspruch zu den Zielen des UIG steht. Unter den Schutz des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG fallen grundsätzlich auch sog. Rückschlussinformationen. Zu Recht wird aber gefordert, dass die Informationen für sich genommen Rückschlüsse auf die Geheimnisse ermöglichen oder insoweit von erheblicher Bedeutung sind. Zwar stellt § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG die Regelvermutung auf, dass bei entsprechender Kennzeichnung vom Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses auszugehen ist. Dennoch müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses geprüft werden und vorliegen. Eine fehlende Kennzeichnung soll aber nach der Gesetzesbegründung die Vermutung begründen, dass kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzunehmen ist. Das BVerwG hat der Kennzeichnung lediglich eine Indizwirkung zugesprochen.

Art. 2 der Richtlinie Richtlinie (EU) 2016/943 enthält eine dreigliedrige, von dem bisher üblichen Begriffsverständnis abweichende Definition der Geschäftsgeheimnisse, nach der die drei Elemente „Geheimnis“, „kommerzieller Wert“ und „angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen“ für den Begriff konstitutiv sind. Diese Regelung ist auf das UIG und andere Informationszugangsgesetze nicht anzuwenden, denn nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 gehen öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vor.

Das Steuergeheimnis ergibt sich aus § 30 AO, in dessen Absatz 1 eine eindeutige Aufforderung an Steuerverwaltung enthalten ist. § 30 Abs. 2 AO normiert Fälle von Verletzungen dieses Geheimnisses. Das UIG und andere Informationsfreiheitsgesetze wie das IFG sind neben der Abgabenordnung anwendbar. Das Statistikgeheimnis ergibt sich aus § 16 BStatG. Streitfälle hierzu sind bislang nicht bekannt geworden.

Vergleichbar mit der Frage, ob sich Behörden auf Urheberrechte berufen können, ist die nach der möglichen Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. In der Vergangenheit wurde dies regelmäßig abgelehnt, da der Schutz nur für Grundrechtsträger, die sich auf Art. 12 und 14 GG berufen können, gelte. Dies sei bei Behörden eben nicht der Fall. Ein Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2017 hat jedoch eine gewisse Klärung herbeigeführt. Danach kann sich die DB Netz AG als Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Mehrheitseigentum der öffentlichen Hand auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG berufen. Dies gilt auch dann, wenn sich das öffentliche Unternehmen nicht auf Grundrechte berufen kann. Das BVerwG stellt dabei auf den Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ab. Wesentliche Voraussetzung ist danach, dass das

öffentliche Unternehmen ähnlich wie private Gesellschaften am Wirtschaftsverkehr teilnimmt. Diese vom BVerwG gezogene Linie wurde später auch vom BVerfG in der Entscheidung über die Verletzung des parlamentarischen Informationsanspruchs durch Verweigerung von Antworten auf parlamentarische Anfragen, u. a. bzgl. der Deutschen Bahn AG, bestätigt. Angesichts der eindeutigen höchstrichterlichen Rechtsprechung dürfte geklärt sein, dass sich auch juristische Personen des öffentlichen Rechts unter den dort genannten Voraussetzungen auf den Ausnahmetatbestand des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen berufen können.

§ 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG sehen ein spezielles Anhörungsverfahren vor, wenn Informationen bekanntgegeben werden sollen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Die Anhörung des Betroffenen durch die informationspflichtige Stelle nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist obligatorisch. Hiermit sollen zum einen die Interessen der Betroffenen geschützt werden, zum anderen soll die informationspflichtige Stelle hierdurch die notwendigen Kenntnisse erhalten, ob eine Geheimhaltung erforderlich ist. Dies gilt auch für die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG durchzuführende Abwägung (den Public-Interest-Test). Nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG kann die informationspflichtige Stelle ohnehin eine ins Einzelne gehende Darlegung des Betroffenen verlangen. Erforderlich ist die Anhörung nur für den Fall, dass die informationspflichtige Stelle die beantragten Daten herausgeben möchte. Gegenstand der Anhörung ist die Ermittlung der Tatsachen, die die informationspflichtige Stelle für ihre Entscheidung über die Offenlegung benötigt. Für die Anhörung ist zwar keine Frist vorgegeben. Jedoch gilt für die Bearbeitung und Beantwortung des Informationsantrags nach § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG die Monatsfrist, bzw. bei umfangreichen und komplexen Anträgen die Zwei-Monats-Frist. Auch letztere Frist ist bei Anträgen mit Drittbetroffenheit ohnehin kaum einzuhalten, da auch die betroffenen Unternehmen häufig Nachforschungen anstellen müssen, um ihre Betroffenheit darzulegen. Auch eine bestimmte Form ist für die Anhörung nicht vorgeschrieben, wobei aber regelmäßig die Schriftform zweckmäßig sein dürfte.

§ 9 Abs. 1 Satz 3 UIG sieht vor der Offenbarung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnissen eine Anhörung des betroffenen Dritten vor. Streitig ist insofern, ob dem Dritten auf sein Verlangen hin Namen und Anschrift des Antragstellers bekanntgegeben werden müssen. Nach einer Ansicht gebiete dies der im Rechtsstaatsprinzip verankerte Grundsatz der Waffengleichheit. Nach anderer Ansicht sollen, jedenfalls auf Verlangen des Antragstellers, dessen Namen und Anschrift vor der Übersendung an den Dritten unkenntlich gemacht werden. Begründet wird dies mit grundsätzlichen Erwägungen zum Schutz von Antragstellern. Weiter wird auf eine entsprechende Anwendung des § 12 Abs. 2 Satz 3 der 9. BImSchV verwiesen. Da es für die Abwägung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG grundsätzlich nicht auf die persönlichen Interessen des Antragstellers, sondern auf das öffentliche Interesse an der Offenbarung ankommt, ist der letztgenannten Ansicht der Vorzug zu geben.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit auszugehen, soweit übermittelte Informationen bereits als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Will die informationspflichtige Stelle diese dennoch herausgeben, muss sie das betroffene Unternehmen in der Anhörung darauf hinweisen. Die Regelvermutung einer Betroffenheit bei vorheriger Kennzeichnung der Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis birgt die Gefahr in sich, dass betroffene Dritte so viele Informationen wie möglich kennzeichnen. Nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG kann die informationspflichtige Stelle verlangen, dass Betroffene das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Einzelnen darlegen. Dies befreit allerdings nicht von der Durchführung einer Anhörung, und auch bei einer fehlenden oder unvollständigen Darlegung muss die informationspflichtige Stelle aufgrund der ihr bekannten Informationen beurteilen, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt und eine entsprechende Prognose hinsichtlich der nachteiligen Wettbewerbsauswirkungen anstellen.

§ 9 Abs. 1 Sätze 4 und 5 UIG regeln zwar Anforderungen an das Verfahren, wie weit die informationspflichtige Stelle dabei auf die Belange des Betroffenen eingehen muss, ist aber nicht normiert. Durch

die Rechtsprechung wurde deutlich gemacht, dass für die Anhörung nicht zwingend die Übersendung der den Antrag auf Informationszugang betreffenden Akten erforderlich ist.

Eine Verletzung der Anhörungspflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG ist nicht ausdrücklich sanktioniert. Insoweit gilt allerdings, soweit es sich um Behörden handelt, § 46 VwVfG. Hiernach kann die Aufhebung des Verwaltungsakts – hier die Entscheidung über die Herausgabe der Information – nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Mögliche Folge einer unterbliebenen Anhörung ist weiter ein Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Ungeklärt ist, ob bzw. welche haftungsrechtlichen Folgen die Verletzung der Anhörungspflicht durch eine private informationspflichtige Stelle haben kann. Es ist auch nicht klar, welche Folgen es hat, wenn die informationspflichtige Stelle die begehrten Daten an den Antragsteller herausgeben will, obwohl der betroffene Dritte widersprochen hat.

§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG macht, die Herausgabe von Umweltinformationen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden, grundsätzlich von der Einwilligung des Dritten abhängig. Schutzzweck ist die Sicherung der vertrauensvollen Zusammenarbeit der informationspflichtigen Stelle mit Dritten, die Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben. Solche Informationsgeber können z. B. Betreiber industrieller Anlagen sein, soweit diese nicht immissionsschutzrechtlich zur Übermittlung verpflichtet sind. Darüber hinaus sollen auch die Interessen des Informationsgebers geschützt werden. Beliehene oder Verwaltungshelfer zählen nicht zu den privaten Dritten. Nicht erfasst sind solche Informationen, die durch andere Personen als den jeweiligen privaten Dritten oder über die Medien an die informationspflichtige Stelle gelangt sind, oder auch anonym zugegangene Daten. Rechtliche Verpflichtungen können durch Vorschriften, Verwaltungsakte oder Verträge der informationspflichtigen Stelle mit dem Dritten begründet werden. Verpflichtungen auf Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrags mit Dritten sollen nicht darunter fallen. Die Variante in § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG, nach der grundsätzlich Daten nicht zugänglich gemacht werden, wenn diese einer informationspflichtigen Stelle übermittelt wurden, ohne dass ein privater Dritter rechtlich dazu verpflichtet werden kann, soll eine Verhinderung der Herausgabe durch vorzeitige freiwillige Übermittlung verhindern. Weitere Voraussetzung für den Ausnahmetatbestand des § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG ist, dass die Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte. Dabei geht es um individuelle, nicht schon durch § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG geschützte Belange. Ein typischer Fall nachteiliger Auswirkungen auf private Dritte ist der des Whistleblowers. § 9 Abs. 2 UIG sieht dann den Fall der Einwilligung des betroffenen Dritten vor. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG ist vor Offenbarung der Information eine Abwägung erforderlich. Nach § 9 Abs. 2 Satz 2 UIG ist die Berufung auf den Ausnahmetatbestand im Falle von Emissionen ausgeschlossen.

3.10 § 10 UIG

Gemäß § 10 Abs. 1 UIG unterrichten die informationspflichtigen Stellen die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. Sie verbreiten die Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Art. 5 Abs. 2 der Konvention nennt eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Vertragsparteien die Information der Öffentlichkeit sicherstellen sollen. In der UIRL findet sich die Grundpflicht zur aktiven Information in Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1. Durch die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Umweltinformationen sollen das Umweltbewusstsein und damit der Umweltschutz allgemein verbessert werden. Adressaten der aktiven Informationspflicht sind alle informationspflichtigen Stellen einschließlich der privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Sie ist inhaltlich auf vorhandene Informationen beschränkt. Als Empfänger wird in § 10 Abs. 1 UIG „die Öffentlichkeit“ genannt. Diese ist in Art. 2 Nr. 6 der Aarhus-Konvention definiert. § 10 Abs. 1 Satz 1 UIG beschränkt die Informationspflicht auf einen angemessenen Umfang. Die Pflicht ist demnach begrenzt auf den Aufgabenbereich und die Zuständigkeit der jeweiligen informations-

pflichtigen Stelle. Auch besteht keine auf die Erfüllung der aktiven Informationspflicht bezogene Beschaffungspflicht. Die Öffentlichkeit soll nach § 10 Abs. 1 Satz 1 UIG „aktiv und systematisch“ informiert werden. Diese Vorgaben sind relativ vage und geben der informationspflichtigen Stelle einen erheblichen Spielraum. Neben der allgemeinen Informationspflicht nach § 10 Abs. 1 UIG gibt es spezielle Pflichten zur aktiven Information über Umweltangelegenheiten. Zu nennen ist insbesondere das auf der INSPIRE-Richtlinie beruhende Geodatenzugangsgesetz (GeoZG). § 11 IFG sieht besondere Veröffentlichungspflichten für behördliche Pläne und Verzeichnisse vor, ist aber in Bezug auf aktive Veröffentlichungspflichten wesentlich zurückhaltender als das UIG. Weiter geht das EGovG, das in dem 2017 neu eingefügten § 12a die unmittelbare Bundesverwaltung zur öffentlichen Bereitstellung bestimmter Daten verpflichtet.

§ 10 Abs. 2 Satz 1 UIG nennt eine Reihe von der aktiven Informationspflicht unterliegenden Mindestinhalten und sieht in Satz 3 eine gesonderte Aktualisierungspflicht vor. Vergleichbare Inhalte führt Art. 5 Abs. 3 der Aarhus-Konvention auf, der Dokumente nennt, die in elektronischen Datenbanken zur Verfügung gestellt werden sollen. Weitere zu verbreitende Inhalte, die sich zum Teil mit den vorgenannten überschneiden, werden beispielhaft in Art. 5 Abs. 5 und 7 der Aarhus-Konvention genannt. Art. 5 Abs. 6 der Aarhus-Konvention richtet sich an Betreiber mit umweltrelevanten Tätigkeiten, und Art. 5 Abs. 8 verpflichtet grundsätzlich zu Informationen über Produkte. Die Maßgaben des Art. 7 Abs. 2 UIRL zu den Mindestinhalten der aktiv zu verbreitenden Informationen sind übersichtlicher aufgeführt als die der Aarhus-Konvention und entsprechen im Wesentlichen dem § 10 Abs. 2 UIG. Die in § 10 Abs. 2 UIG aufgeführten Gegenstände umfassen nur Mindestinhalte („zumindest“), so dass darüber hinausgehende Informationen nicht nur zulässig, sondern letztlich angesichts der Zielsetzung des UIG auch gewünscht sind. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG nennt zunächst verschiedene Rechtsquellen des Völker-, Unions- und nationalen Rechts. Zu letzterem gehören formelle und materielle Gesetze wie Rechtsverordnungen, nicht aber Einzelfallentscheidungen wie Verwaltungsakte oder Gerichtsentscheidungen. Erfasst sind nur solche Rechtsquellen, die einen Umweltbezug aufweisen. Politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt werden in § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG genannt. Zu den politischen Konzepten zählen etwa die nationale Nachhaltigkeitsstrategie oder das deutsche Ressourceneffizienzprogramm Progress. Pläne sind planerische Entscheidungen wie Luftreinhaltepläne, Programme oder Planungen zur Vorbereitung künftiger verwaltungstechnischer Maßnahmen. Noch im Entwurfsstadium befindliche Konzepte, Pläne oder Programme müssen nach § 10 Abs. 6 i.V.m. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG nicht veröffentlicht werden. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UIG führt Umsetzungsberichte auf, unter die z. B. Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission zählen. Überwachungsdaten gehören nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UIG zum Mindestumfang der aktiven Informationspflichten, wobei der Begriff der Überwachung weit zu verstehen ist und die Einzelaufsicht wie auch Umweltbeobachtungen erfasst. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 UIG nennt Zulassungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt wie Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse und Umweltvereinbarungen, d. h. kooperative Absprachen zwischen Behörden und Umweltnutzern als Mindestinhalte. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 UIG sind auch Umweltverträglichkeitsprüfungen nach dem UVPG und Risikobewertungen, d. h. wissenschaftlich untermauerte Untersuchungen der naturwissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Risiken umweltrelevanter Maßnahmen erfasst. Grundsätzlich müssen die Daten von den informationspflichtigen Stellen selbst veröffentlicht werden. Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 UIG sind die veröffentlichten Umweltinformationen in angemessenen Abständen zu aktualisieren.

§ 10 Abs. 3 UIG stellt Anforderungen an die Verständlichkeit der Darstellung und die Zugänglichkeit. Danach soll die Verbreitung von Umweltinformationen in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Dies wird in § 10 Abs. 4 UIG dadurch ergänzt, dass die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch Verknüpfungen zu Internetseiten erfüllt werden

können. Auch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 der Aarhus-Konvention verpflichtet die Vertragsparteien zur Sicherstellung der Informationen in leicht zugänglichen Telekommunikationsnetzen. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 3 UIRL hebt ebenso die Verbreitung der Informationen im Internet hervor. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 UIRL nimmt wie § 10 Abs. 3 Satz 2 UIG vor Inkrafttreten der Norm erhobene Daten von der „Internetpflicht“ aus. Die in § 10 Abs. 3 Satz 1 UIG geforderte Verständlichkeit der veröffentlichten Information soll nach Möglichkeit auf einen gebildeten Durchschnittsmenschen abzielen, wobei der informationspflichtigen Stelle aber ein gewisser Freiraum zu geben ist. Die leichte Zugänglichkeit der Informationen bezieht sich u. a. auf die Barrierefreiheit. Insoweit ist auch § 7 Abs. 3 UIG zu berücksichtigen, wonach die Umweltinformationen soweit wie möglich auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sein sollen. Ggf. muss die informationspflichtige Stelle nähere Erläuterungen vornehmen, um Fehlvorstellungen in der Öffentlichkeit zu vermeiden. § 10 Abs. 3 Satz 2 UIG sieht als Regelfall („sollen“) das Internet als Kommunikationsmittel vor. Die Einschränkung „soweit vorhanden“ kann kaum noch relevant sein, da das Internet mittlerweile ubiquitär ist. Allerdings muss auf Bevölkerungsgruppen Rücksicht genommen werden, die wegen ihres Alters oder aus anderen Gründen keinen Zugang zum Internet haben. Insoweit müssen ggf. auch traditionelle Kommunikationswege wie Broschüren o. ä. verwendet werden. § 10 Abs. 4 UIG nennt ausdrücklich die Verknüpfung zu Internetseiten. Hierbei hat die informationspflichtige Stelle fortlaufend zu prüfen, ob die in Bezug genommene Seite noch besteht und ob die dort eingestellten Daten mit den eigenen identisch sind sowie die Anforderungen des § 10 Abs. 6 i.V.m. 7 Abs. 3 UIG erfüllen.

Die Informationspflicht gilt sowohl bei unmittelbaren Bedrohungen aufgrund menschlicher Tätigkeiten als auch solchen aufgrund natürlicher Ursachen, die über die Umweltschiene veranlasst sind. Dass auch Gefahren für die Gesundheit genannt werden, wird wegen der insoweit eingeschränkten Regelungskompetenz der EU so interpretiert, dass nur über die Umweltschiene vermittelte Gesundheitsgefahren erfasst seien. Andererseits hat aber der nationale Gesetzgeber auch die Aarhus-Konvention umzusetzen und ist insoweit nicht beschränkt. Letztlich kann diese Frage dahinstehen, denn es können nur Bedrohungen gemeint sein, denen durch Umweltinformationen begegnet werden kann. Eine die Informationspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG notwendigerweise betroffene Mindestzahl an Personen wird nicht genannt. Art. 2 Nr. 6 UIRL definiert als „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen. Damit wird auch die Bedrohung einer einzelnen Person insoweit ausreichen, wobei aber dann eine Einzelbenachrichtigung genügen dürfte. Welche Informationen genau bereitzustellen sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Hierzu können Sicherheitsratschläge, Prognosen, Informationen über Gegenmaßnahmen etc. zählen. Der Aarhus Implementation Guide gibt Ratschläge, wie bei solchen Bedrohungen zu verfahren ist. Die Informationen müssen unmittelbar und unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, verbreitet werden, wobei die informationspflichtige Stelle einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Vorgehensweise haben muss. § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG verlangt eine Abstimmung, wenn mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen verfügen. Hierbei ist insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu beachten. So kann es aufgrund einer Landeskompentenz eine Sperrwirkung für den Bund geben, die aber dann enden muss, wenn eine mehrere Länder umfassende Bedrohung oder eine solche von außerhalb des Bundesgebiets eintritt. Informationspflichten können sich in Katastrophenfällen auch aus anderen Bestimmungen ergeben. Der Betreiber hat nach § 8a der 12. BImSchV im Vorwege die Öffentlichkeit über Katastrophenschutzmaßnahmen zu informieren. Sie enthalten keine Pflichten der Behörden, sondern des Betreibers, und sie setzen keine akute, sondern eine abstrakte Bedrohung voraus und betreffen daher vor allem den Vorsorgebereich. Weiter gehen spezielle Regelungen zur Information in Katastrophenfällen dem § 10 Abs. 5 UIG vor. Dies gilt z. B. für § 112 Strahlenschutzgesetz (StrlSchG) zur Information der betroffenen Bevölkerung und Empfehlungen für das Verhalten bei Notfällen. Kommt es wegen einer unterbliebenen Information der Öffentlichkeit zu Schäden, sind Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG möglich. Insoweit bestehen gegenüber den von der Bedrohung betroffenen

Personen drittschützende Amtspflichten. Auf der anderen Seite können solche Ansprüche auch entstehen, wenn fehlerhafte Informationen erteilt wurden und dadurch Dritte geschädigt wurden, etwa weil der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht genügend beachtet wurde.

Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention sieht eine Pflicht der Vertragsparteien vor, sicherzustellen, dass Behörden über relevante Umweltinformationen verfügen und entsprechende verbindliche Systeme schaffen. Hiermit soll sichergestellt werden, dass die informationspflichtigen Stellen (im Aarhus-Kontext als „Behörden“ bezeichnet) über ausreichende und aktuelle Informationen verfügen und entsprechende Systeme vorhalten, die eine kontinuierliche Sammlung von Informationen ermöglichen. Es fällt auf, dass eine solche Informationserhebungspflicht weder in § 10 UIG noch in anderen Bestimmungen des UIG, etwa in § 7, explizit enthalten ist. Die Pflicht zur Informationsbeschaffung nach Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention korrespondiert nicht mit Anträgen auf bestimmte Informationen, d. h., daraus folgt nicht, dass Antragsteller einen Anspruch auf Beschaffung einer begehrten Information haben. Zwar enthält § 7 UIG bestimmte Pflichten der informationspflichtigen Stellen, ihre Daten in bestimmter Weise und sie aktuell, exakt und vergleichbar vorzuhalten. Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention geht aber darüber hinaus. Hiernach müssen die Behörden Sorge tragen, dass sie über die für ihre Tätigkeit relevanten Informationen verfügen. Die Behörden müssen Daten über sich auf die Umwelt auswirkende geplante oder laufende Tätigkeiten erheben. Dazu gehören z. B. Umweltverträglichkeitsstudien. Noch deutlicher werden Art und Umfang der zu erhebenden Informationen mit Blick auf Art. 6 Abs. 6 der Aarhus-Konvention, der diese für die 2. Säule, die Beteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren, gesondert auflistet. Allerdings bleibt die Datenerhebungspflicht letztlich vage, so dass den Vertragsparteien der Aarhus-Konvention ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Nicht den Anforderungen genügend wäre aber die Erhebung bloß belangloser Informationen. Ein Spezialfall der Erhebungspflicht stellt Art. 5 Abs. 9 der Aarhus-Konvention mit dem Schadstoffemissionsregister dar (Pollutant Release and Transfer Register – PRTR), dessen Mindestinhalte im PRTR-Protokoll festgehalten sind. Dass die Datenerhebungspflicht des Art. 5 Abs. 1 der Aarhus-Konvention sich nicht im UIG wiederfindet, wird nicht als Verstoß hiergegen angesehen werden können. Zum einen ist die Pflicht wie ausgeführt relativ unbestimmt gehalten, zum anderen bestehen behördliche Erhebungspflichten nach diversen anderen Gesetzen.

Das UIG sieht keine unmittelbaren Sanktionen bei Verletzungen des § 10 vor. Zuständig sind insoweit für Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG die jeweiligen Aufsichtsbehörden. Bei privaten informationspflichtigen Stellen ist die nach § 13 UIG zuständige Behörde gehalten, die Erfüllung der aktiven Informationspflicht durchzusetzen. Diesbezügliche Verfahren sind weder auf Seiten der verwaltungsbehördlichen Aufsicht noch der Gerichte bekannt geworden. Dies kann darauf hindeuten, dass die aufsichtlichen Befugnisse nicht genügend wahrgenommen werden. In der Literatur ist weiter streitig, ob ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch des Bürgers auf eine korrekte Umsetzung der aktiven Veröffentlichungspflicht besteht. Nach der wohl herrschenden Ansicht sind die Pflichten des § 10 UIG nur objektiver Natur und sind im öffentlichen, nicht auch im privaten Interesse Dritter, erlassen worden. Dies soll auch für den Fall einer unmittelbaren Bedrohung im Sinne des § 10 Abs. 5 UIG gelten. Auch nach § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG wird kein Anspruch auf Bereitstellung der Daten begründet. Nach anderer Ansicht ist § 10 UIG zwar drittschützend ausgestaltet. Rechtsschutzmöglichkeiten sind aber praktisch nicht gegeben. Damit bleibt dieser Streit eher akademischer Natur. In der Praxis spielt ein möglicher Anspruch auf aktive Information der Öffentlichkeit keine Rolle.

In der Literatur wurde bereits kritisiert, dass in § 10 UIG kein Bezug zu den Open-Data-Prinzipien genommen wurde. Seitdem 2017 mit dem neu in das EGovG eingefügten § 12a eine eigene Open-Data-Regelung für die unmittelbare Bundesverwaltung eingeführt wurde, stellt sich das Verhältnis zwischen § 10 UIG und dem EGovG erst recht als klärungsbedürftig heraus. Nach der Grundnorm des § 12a Abs. 1 EGovG stellen die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung unbearbeitete Daten zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dies dazu

beitragen, einen „Kulturwandel“ hin zu „mehr Öffentlichkeit und Weiterverwendung durch jedermann“ zu erzielen. Vergleicht man § 12a EGovG mit § 10 UIG, ist festzustellen, dass das UIG im Hinblick auf den Kreis der zu veröffentlichenden Informationen weiter gefasst ist. Dies ist etwa daran erkennbar, dass nach § 12a Abs. 2 Nr. 1 EGovG nur elektronisch gespeicherte Daten zu veröffentlichen sind. Eine solche Einschränkung enthält § 10 UIG nicht. Auf der anderen Seite enthält etwa § 12a Abs. 4 ff. EGovG wesentlich genauere Angaben über die Art und Weise der Bereitstellung, z. B. über das nationale Metadatenportal GovData. So findet sich in GovData auch eine Rubrik über die Umwelt mit zur Zeit 4767 Eintragungen. Dieses könnte dazu geeignet sein, das 2014 eingestellte Portal U zu ersetzen.

§ 52a Abs. 5 BImSchG enthält eine spezielle Vorschrift über die Veröffentlichung eines Berichts über die Vor-Ort-Besichtigung für Anlagen, die der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU unterfallen. Diese Veröffentlichung hat nach den Regeln des UIG zu erfolgen. Unklar ist, ob damit die aktive Veröffentlichungspflicht nach § 10 UIG gemeint ist. So wird einerseits vertreten, dass eine passive Zugänglichmachung auf Antrag ausreichend sei. Das OVG Münster hat 2014 die Auffassung vertreten, dass die zuständige Behörde jedenfalls zur aktiven Veröffentlichung des Inspektionsberichts befugt sei. Offen bleibt danach aber die Frage, ob die zuständige Behörde verpflichtet ist, die Inspektionsberichte aktiv zu veröffentlichen, oder ob dies in ihrem Ermessen steht. Der Wortlaut des § 52a Abs. 5 Satz 3 BImSchG spricht jedenfalls dafür, dass eine Veröffentlichung auf Antrag nicht ausreichen dürfte.

Die Informationspflichten des UIG und der UIRL betreffen das vertikale Verhältnis zwischen informationspflichtigen Stellen wie Behörden und Bürgern. Informationspflichten zwischen Bürgern sind dort nicht vorgesehen; auch die Pflichten privater Stellen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG stellen insoweit keine Ausnahme dar, denn diese sind nur informationspflichtig, soweit sie öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug wahrnehmen. Dagegen enthält die Aarhus-Konvention in Art. 5 Abs. 6 eine Regelung, nach der Betreiber die Öffentlichkeit über ihre umweltrelevanten Tätigkeiten informieren sollen. Dies steht allerdings nicht im Zusammenhang mit den Informationspflichten der Behörden im Sinne der Aarhus-Konvention, sondern betrifft freiwillige Systeme wie Umweltzeichen (z. B. der Blaue Engel) oder das EMAS. Für das UIG ist diese Maßgabe daher nicht relevant. Weiterentwicklungspotential der ersten Säule der Aarhus-Konvention wird zudem im Bereich der Produktinformationen gesehen. Art. 5 Abs. 8 der Aarhus-Konvention sieht entsprechende Maßgaben vor. Der Aarhus-Implementation Guide und die Ausschüsse der Konvention haben sich mit diesem Thema befasst. Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die Gremien der Aarhus-Konvention hier gelangen. ggf. wird künftig eine Erweiterung der aktiven Informationspflichten des § 10 UIG auf den Bereich der umweltbezogenen Produktinformationen erforderlich werden.

3.11 § 11 UIG

Nach § 11 UIG hat die Bundesregierung im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen regelmäßigen Umweltzustandsbericht zu veröffentlichen, der Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen enthält. In der Aarhus-Konvention findet sich die Vorgabe hierzu in Art. 5 Abs. 4, und nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2a i.V.m. Satz 1 der Aarhus-Konvention sollen diese Berichte zunehmend in elektronischen Datenbanken zur Verfügung gestellt werden. Durch § 11 UIG wird weiter Art. 7 Abs. 3 UIRL umgesetzt. Zweck des Umweltzustandsberichts ist im weiteren Sinne die Verbesserung des Umweltschutzes. Im engeren Sinne soll die Öffentlichkeit dadurch Entwicklungen der Umwelt erkennen und den derzeitigen Stand mit früheren Zeitpunkten vergleichen können. Verlangt wird ein so ausführlicher Bericht, dass die Öffentlichkeit effektiv von ihren Informations- und Beteiligungsrechten im Umweltbereich Gebrauch machen kann. Inhaltlich soll der Bericht nach § 11 Satz 3 UIG Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen abdecken. Er soll die gesamte Breite des Zustands der Umwelt erfassen, nicht nur sektorale Umweltmedien, und der Bericht soll auch das gesamte Bundesgebiet erfassen. Adressat des § 11 UIG ist die Bundesregierung. Die Länder sind nicht aus § 11 UIG, sondern aus den jeweiligen Landesumweltinformationsgesetzen zur Berichterstattung verpflichtet. § 11 Satz 1 UIG verlangt eine regelmäßige Berichterstattung im Abstand von

höchstens vier Jahren. Aus der Regelmäßigkeit kann sich eine gewisse Selbstverpflichtung ergeben, d. h., wenn ein Bericht in zweijährigen Abständen erstellt wird, sollte dies so fortgesetzt werden. Der Bericht soll gemäß § 11 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 3 UIG in verständlicher Form erstellt werden und leicht zugänglich sein. Er wird unter der Bezeichnung „Umweltbericht“ als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Sanktionen bei Verstößen gegen § 11 UIG sind nicht vorgesehen, und ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf Erstattung eines den Anforderungen des § 11 UIG entsprechenden Berichts besteht ebenfalls nicht. Weitergehende Rechtsfragen werden durch § 11 UIG nicht aufgeworfen.

3.12 § 12 UIG

§ 12 UIG regelt abschließend die Erhebung von Gebühren und Auslagen für die Erteilung von Informationen nach dem UIG. Die Bestimmung wurde durch Art. 2 Abs. 47 des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes geändert, indem nunmehr nicht mehr von Kosten, sondern von Gebühren und Auslagen die Rede ist. Weiter wurde der Begriff der Amtshandlung durch den der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ersetzt.

§ 12 Abs. 1 UIG enthält die Grundnorm für die Erhebung von Gebühren und Auslagen, nach der für die Übermittlung von Informationen Gebühren und Auslagen erhoben werden. Ausgenommen sind u. a. die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort. § 12 Abs. 2 UIG hebt die Angemessenheit der Gebühr hervor, und § 12 Abs. 3 UIG enthält eine Verordnungsermächtigung. Die Ermächtigung wurde durch die UIGGebV ausgefüllt, die in § 1 die Grundlagen der Erhebung von Gebühren und Auslagen normiert. § 2 UIGGebV ermöglicht Gebührenbefreiungen und -ermäßigungen, und § 3 UIGGebV enthält eine spezielle Regelung für die Rücknahme von Anträgen. Die Gebühren- und Auslagenerhebung durch private Stellen wird in § 12 Abs. 4 UIG geregelt. Mit den Regelungen über Gebühren und Auslagen werden Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention und Art. 5 UIRL in nationales Recht umgesetzt.

Mit der grundsätzlichen Pflicht der informationspflichtigen Stellen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen bei gleichzeitiger Gebührenfreiheit bzw. -reduzierung für einfache Auskünfte etc. soll der Zielkonflikt zwischen dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip und dem nach dem UIG garantierten freien Zugang zu Umweltinformationen adressiert und gelöst werden. Die Norm ist damit auf den Ausgleich der Interessen von Antragstellern und informationspflichtigen Stellen gerichtet.

Nach § 12 Abs. 1 UIG dürfen Gebühren und Auslagen nur für die Übermittlung einer Information erhoben werden, nicht aber für ablehnende Bescheide. Dahinter steht der Gedanke, dass bei Kostenfolgen einer Ablehnung mehr als unbedingt notwendig von der Stellung von Informationsanträgen abgeschreckt werden könnte. Der EuGH hat dies bereits 1999 zum Anlass genommen, die Kostenregelung des vormaligen UIG, die auch bei Ablehnung eines Antrags entsprechend den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundlagen Gebühren und Auslagen vorsah, für mit der UIRL unvereinbar zu erklären.

§ 12 Abs. 1 Satz 2 UIG nimmt bestimmte individuell zurechenbare öffentliche Leistungen von informationspflichtigen Stellen, insbesondere die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, ausdrücklich von der Erhebung von Gebühren und Auslagen aus. Kostenfrei ist die Erteilung mündlicher Auskünfte, unabhängig von deren Umfang oder Vorbereitungsaufwand. Schriftliche Auskünfte sind grundsätzlich nur dann frei von Gebühren und Auslagen, wenn sie „einfach“ sind. Insoweit ist auf den Vorbereitungs- und Zeitaufwand, der für die einzelne Anfrage erforderlich ist, abzustellen.

§ 12 Abs. 2 UIG bestimmt, dass die Gebühren (nicht die Auslagen) auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann. Hiermit wird das Angemessenheitskriterium des Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention und des Art. 5 Abs. 2 UIRL umgesetzt. Nach dem ACCC bestimmt sich die Angemessenheit danach, ob die Gebühr den in der privaten Wirtschaft üblichen Marktpreisen am Ort der Leistung sowie den üblichen Gebühren innerhalb der UNECE-Vertragsparteien entspricht. Der EuGH hat 1999 in dem die Bundesrepublik betreffenden Verfahren ebenfalls den Begriff der Angemessenheit

umrissen und herausgestellt, dass nicht die gesamten den öffentlichen Haushalten durch eine Zusammenstellung von Unterlagen tatsächlich entstandenen, namentlich mittelbaren, Kosten auf einzelne Antragsteller abgewälzt werden dürfen. Die Gebühren sind unangemessen, wenn sie die Kosten, die durch die Bearbeitung des Informationsantrags entstehen, übersteigen (Verbot der Kostenüberdeckung). Gebühren dürfen nicht zum Zweck der Vereitelung des Informationszugangs bemessen und erhoben werden. Gebühren müssen daher nicht kostendeckend sein und sie dürfen keine prohibitive Wirkung entfalten. Eine solche Wirkung kann entstehen, wenn ein in einem zusammenhängenden Lebenssachverhalt entsprechender Antrag mehrere Anträge aufgesplittet wird. In der Regel ist der Verzicht auf eine Kostendeckung geboten. Insbesondere darf in „Normalfällen“ keine Zeitgebühr zugrundegelegt werden, sondern bei der Austarierung der Gebührenhöhe muss von vornherein ein angemessenes Verhältnis von Gebühr und Informationserteilung in den Blick genommen werden.

§ 12 Abs. 3 UIG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung zur genauen Bestimmung der Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen informationspflichtiger Stellen. Dieser Ermächtigung ist der Verordnungsgeber mit der UIGGebV nachgekommen. Auch Art. 4 Abs. 8 der Aarhus-Konvention und Art. 5 Abs. 3 UIRL verpflichten zur Erstellung und Veröffentlichung eines Gebührenverzeichnisses.

§ 1 Abs. 1 UIGGebV wiederholt zunächst die grundsätzliche Pflicht zur Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 12 Abs. 1 Satz 1 UIG, um dann auf das Gebühren- und Auslagenverzeichnis zu verweisen. In § 1 Abs. 2 UIGGebV wird eine Obergrenze für die Gebühren (nicht die Auslagen) von 500 Euro festgelegt. Ausdrücklich wird hier in Anwendung des Angemessenheitsprinzips darauf hingewiesen, dass die Gebührenobergrenze auch bei mehreren gebührenpflichtigen Tatbeständen besteht.

Nach § 1 Abs. 3 UIGGebV werden zusätzlich zu den Gebühren Auslagen erhoben, und zwar auch dann, wenn die eigentliche Leistung - die Übermittlung der Information - gebührenfrei bleibt. Dies ergibt sich auch aus § 12 Abs. 2 Satz 2 BGebG. Allerdings macht § 1 Abs. 3 UIGGebV hiervon Ausnahmen für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten, der Einsichtnahme vor Ort, Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 UIG sowie die Erfüllung der aktiven Informationspflichten nach den §§ 10 und 11 UIG. Bagatellauslagen von weniger als fünf Euro werden ebenfalls nicht erhoben. Dennoch kann auch die Möglichkeit der Erhebung von Auslagen gerade weniger betuchte Antragsteller davon abschrecken, von ihrem Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers nach der Rechtsprechung für die Auslagenerstattung keine Rolle spielen sollen.

Nach § 12 Abs. 3 Satz 2 UIG finden zunächst § 9 Abs. 1 und 2 BGebG keine Anwendung. Mit diesen Bestimmungen wird das Kostendeckungsprinzip als eine wesentliche Grundlage der Gebührenbemessung hervorgehoben. Wegen der besonderen Bedeutung der Angemessenheit der Gebührenbemessung bei Informationsanträgen hat der Gesetzgeber hier eine Sonderregelung für das UIG vorgesehen. Vergleichbares gilt für die Nichtanwendbarkeit des § 10 BGebG, nach dem etwa auch für die Ablehnung von Anträgen Gebühren zu erheben sind; dies ist bei UIG-Anträgen, auch aufgrund der Rechtsprechung des EuGH, nicht zulässig. § 12 BGebG betrifft die Auslagenerstattung; auch hier sieht die UIGGebV eine eigenständige, das BGebG insoweit ausschließende Sonderregelung vor.

§ 2 UIGGebV ermöglicht Befreiungen und Ermäßigungen von Gebühren, aber auch von Auslagen. Diese Billigkeitsregelung entspricht dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip, wie dies auch in den für die Anwendung des UIG weiterhin geltenden § 9 Abs. 3 – 5 BGebG normiert ist. Eine Unbilligkeit kann z. B. vorliegen, wenn anerkannte Naturschutzverbände Anträge auf Zugang zu Informationen stellen, die sie im Rahmen von Beteiligungsverfahren benötigen. Ebenso kann der wirtschaftliche Wert einer Information für den Antragsteller berücksichtigt werden. Vergleichbares gilt für die Bedeutung, die die Information für den Antragsteller hat. Dass die Anwendung dieser Maßstäbe für die Gebührenbemessung in der Praxis problematisch sein kann, ergibt sich allerdings schon daraus, dass der Antragsteller

seine Motivation und sein Interesse an der begehrten Information nach § 3 Abs. 1 UIG gerade nicht darlegen muss.

§ 12 Abs. 4 UIG enthält eine besondere Gebühren- und Auslagenerstattungsregel für private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Danach können diese ihre Kosten nach den für Behörden geltenden Grundsätzen, wie sie in § 12 Abs. 1 – 3 UIG niedergelegt sind, ersetzt verlangen. Zugrunde zu legen sind daher ebenfalls nur die unmittelbar angefallenen Kosten in Anwendung der Regelungen der UIGGebV. Dabei darf aber auch, gerade bei kleineren Betrieben, ein plausibel begründeter kalkulatorischer Aufwand zugrunde gelegt werden.

Obwohl die Gebühren- und Auslagenerhebung eine praktisch erhebliche Barriere für den freien Zugang zu Umweltinformationen darstellen kann, spiegelt sich dies in der Rechtsprechung deutscher Gerichte nicht (mehr) wider. Streitige Verfahren, in denen es um aus Sicht der Antragsteller überhöhte Kosten geht, sind jedenfalls kaum noch dokumentiert. Dies war nach früheren Erhebungen zum UIG, wonach zum Teil von krassen Kostenforderungen die Rede war, noch anders. Dass sich die „Kostenfront“ offenbar beruhigt hat, mag damit zusammenhängen, dass die informationspflichtigen Stellen sich der Bedeutung dieses Thema stärker bewusst geworden sind, und dass sie die Grundsätze des freien Zugangs zu Umweltinformationen besser verinnerlicht haben. Rechtsprobleme sind daher nur noch vereinzelt anzutreffen. So hat das BVerwG 2016 in einem das IFG betreffenden Fall entschieden, dass bei einem auf Informationszugang gerichteten Antrag einheitlichem Lebenssachverhalt unabhängig von der Zahl der ergangenen Verwaltungsakte gebührenrechtlich eine einheitliche Amtshandlung zugrunde zu legen ist.

3.13 § 13 UIG

§ 13 enthält eine Sonderregelung für die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Sie ergänzt § 2 Abs. 2 UIG, in dem der Begriff der Kontrolle des Bundes, der für die Eigenschaft als private informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG konstitutiv ist, definiert wird. Die Regelung findet keine Vorgabe in der Aarhus-Konvention oder der UIRL.

§ 13 Abs. 1 UIG bestimmt, dass die Behörden, die im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG die privaten informationspflichtigen Stellen kontrollieren, auch für die Überwachung verantwortlich sind. Hiermit werden die Aufgaben der kontrollierenden staatlichen Stellen festgelegt. Die Wahrnehmung der Überwachungsaufgabe ist verpflichtend, insoweit besteht kein Handlungsermessen. Adressat der Überwachungspflicht sind im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG die Stellen, die die Kontrolle des Bundes wahrnehmen.

§ 13 Abs. 2 UIG bestimmt, dass die Überwachungsbehörde von der privaten informationspflichtigen Stelle die Herausgabe relevanter Informationen verlangen kann. Das Herausgabeverlangen ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Inhaltlich erstrecken sich die einem möglichen Herausgabeverlangen unterliegenden Informationen auf alle Angaben, die die Überwachungsbehörde zur Durchführung ihrer Tätigkeit benötigt. Daher sind nicht nur Umweltinformationen erfasst, sondern auch Angaben zu Begleitumständen etc., so dass die Herausgabepflicht weit zu verstehen ist.

§ 13 Abs. 3 UIG enthält die allgemeine Eingriffsbefugnis, nach der die Aufsichtsbehörde Maßnahmen ergreifen, d. h. tatsächliche Handlungen, und Anordnungen, d. h. Verwaltungsakte, erlassen kann. So kann die Überwachungsbehörde anordnen, dass die private Stelle die begehrten Informationen an einen Antragsteller herausgibt. Sie kann auch eine gegenteilige Anordnung auf Untersagung der Herausgabe treffen, oder zwischen verschiedenen Teilen des Antragsbegehrens differenzieren.

Es gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Maßnahme muss geeignet sein, ein den Regelungen des UIG entsprechendes Vorgehen durchzusetzen. Sie muss auch erforderlich sein, woran es etwa fehlen kann, wenn die private Stelle von sich aus zu erkennen gibt, dass sie einem Informationsantrag nach-

kommen möchte. Anordnungen können aber z. B. dann erforderlich sein, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass die private Stelle ihre Pflichten nicht erfüllt. Die Überwachungsbehörde ist gehalten, die für eine Anordnung erforderlichen Tatsachen genau zu ermitteln.

Die private Stelle kann sich grundsätzlich auf eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen, da das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und privater Stelle grundrechtsrelevant ist. Die Überwachungsbehörde muss dann prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bereitstellung der Information besteht. Die private Stelle kann gegenüber der Aufsichtsbehörde Rechtsschutz geltend machen, indem sie gegen deren Anordnungen durch Widerspruch und Klage vorgeht. Für den Antragsteller schließt § 6 Abs. 3 Satz 3 UIG ein Vorgehen gegen die Aufsichtsbehörde mit dem Ziel, die informationspflichtige private Stelle zur Bereitstellung der Information zu veranlassen, aus.

§ 13 Abs. 4 UIG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, mit der die Aufgabe der Überwachung auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung übertragen werden können. Eine solche Rechtsverordnung ist bislang nicht erlassen worden.

Ungeklärte Rechtsfragen stellen sich im Hinblick auf die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen nicht. Dies zeigt sich etwa daran, dass es zu § 13 UIG keine Gerichtsentscheidungen und offenbar auch keine streitigen Verfahren gegeben hat. Die Bestimmung scheint daher in der Praxis leerzulaufen. Es ist nicht erkennbar, dass eine Kontrolle über das Verhalten der privaten informationspflichtigen Stellen überhaupt stattfindet. Das mit § 13 UIG vorgegebene System einer dezentralen, durch die jeweilige Aufsichtsbehörde im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG wahrgenommenen Überwachung hat seine praktische Eignung bisher nicht unter Beweis stellen können.

Von größerer Effizienz wäre möglicherweise die Übertragung der Überwachungsaufgaben auf eine zentrale Stelle. Dabei wäre anzudenken, nicht nur die Tätigkeit der privaten informationspflichtigen Stellen auf eine solche Stelle zu übertragen, sondern auch die der öffentlichen Stellen einzubeziehen. Für diese zentrale Aufgabe bietet sich das Amt des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 IFG an, dessen Aufgaben nach § 12 Abs. 2 IFG vom Bundesbeauftragten für Datenschutz wahrgenommen werden.

3.14 § 14 UIG

§ 14 UIG enthält einen speziellen Ordnungswidrigkeitstatbestand für Verstöße gegen Anordnungen der Überwachungsbehörden gegen private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG. Die praktisch bislang nicht relevante Vorschrift soll die Aufsichtsbehörde unterstützen, indem die Nichtbefolgung vollziehbarer Anordnungen sanktioniert wird. Voraussetzung für die Verhängung eines Bußgelds ist eine vollziehbare Anordnung der Aufsichtsbehörde. Die Vorschrift kann nur Bedeutung erlangen, wenn die Informationspflichten privater Stellen ernster genommen werden, was einer besseren Aufsicht nach § 13 UIG, besserer Unterstützung im Sinne des § 7 UIG, und allgemein einer veränderten, nicht nur von Abwehr geprägten Einstellung der privaten Stellen zu ihren Pflichten nach dem UIG bedarf.

4 Quellenverzeichnis

4.1 Literaturverzeichnis

- Ahlberg, Hartwig/Götting, Horst-Peter (2018): BeckOK UrhR, 20. Ed. 20.4.2018, München
- Alexander, Christian (2017): Gegenstand, Inhalt und Umfang des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen nach der Richtlinie (EU) 2016/943, WRP 2017, 1034
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (2017): BeckOK VwVfG, 37. Ed. 01.07.2017, München
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (2018): BeckOK VwVfG, 38. Ed. 01.01.2018, München
- Bamberger, Heinz Georg/Roth, Herbert (2017): BeckOK BGB, 45. Ed. 01.11.2017, München
- Beye, Constantin (2013): Umfang und Funktionsweise der Ablehnungsgründe im Umweltinformationsgesetz (UIG), VR 2013, 412
- Beyer-Katzenberger, Malte (2014): Rechtsfragen des "Open Government Data", DÖV 2014, 144
- Blatt, Henning (2017): Streitigkeiten nach dem Hessischen Umweltinformationsgesetz, juris Praxisreport Umwelt- und Planungsrecht v. 07.09.2017, Anm. 3
- Boehme-Neßler, Volker (2009): Die Öffentlichkeit als Richter? – Litigation-PR als Herausforderung für das Recht, ZRP 2009, 228
- Britz, Gabriele/Eifert, Martin/Groß, Thomas (2007): Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit. Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, DÖV 2007, 717
- Bünger, Dirk (2010): What's up and What's Next in the Arena of Pollution Control? The New E-PRTR as a Tool towards Innovative Climate and Environmental Conservation Approaches, JEEPL 2010, 177
- Burgi, Martin (2018): Die Deutsche Bahn zwischen Staat und Wirtschaft, NVwZ 2018, 601
- Burkholz, Bernhard (1994): Zur Gesetzgebungskompetenz für ein Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 124
- Calliess/Jaecks/Müller: Konvergenz der Medien - Datenschutz im Internet, K&R 2000, 185
- Dreier, Thomas/Fischer, Veronika/van Raay, Anne/Spiecker gen. Döhmman, Indra (Hrsg.) (2016): Informationen der Öffentlichen Hand – Zugang und Nutzung, 2016, mit Anmerkung Wiemers, GewArch 2016, Baden-Baden
- Durner, Wolfgang/Walter, Christian (2005): Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, Berlin
- Ebbeson, Jonas/Gaugitsch, Helmut/Jendroska, Jerzy/Marshall, Fiona/Stephen, Stec: United Nations Publication (2014): UNECE, The Aarhus Convention: An implementation Guide, 2. Auflage
- Eberle, Carl-Eugen/Ibler, Martin/Lorenz, Dieter (Hrsg.) (2002): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, München
- Ekardt, Felix: Europarechtliche und praktische Probleme des Umweltinformationsgesetzes, NJ 1997, 175.
- Engel, Rüdiger (1992): Der freie Zugang zu Umweltinformationen nach der Informationsrichtlinie der EG und der Schutz von Rechten Dritter, NVwZ 1992, 111
- Epiney, Astrid/Diezig, Stefan/Pirker, Benedikt/Reitemeyer, Stefan (2017): Aarhus-Konvention, Baden-Baden
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (2018): BeckOK Grundgesetz, 37. Ed. 15.05.2018, München
- Fischer Kristian/ Flug, Jürgen (2013): Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, 337
- Fluck, Jürgen/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas (Hrsg.) (2012): Informationsfreiheitsrecht, Komm., Stand 10/12, München

- Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG/VIG, Heidelberg
- Fluck, Jürgen (2006): Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl 2006, 1406
- Fluck, Jürgen/Wintterle, Markus (2003): Zugang zu Umweltinformationen (Rspr.), VerwArch 2003, 437
- Friedersen, Gerd H./Lindemann, Nils (2000): Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG S-H), Kommentar, Wiesbaden
- Gärditz, Klaus F. (2015): Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?, NVwZ 2015, 1161
- Gassner, Ulrich M. (2006): Umweltinformationsgesetz, Wiesbaden
- Gersdorf, Hubertus/ Paal, Boris P. (2017): BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017, München
- Gola, Peter/Schomerus, Rudolf (2015): BDSG, 12. Aufl. 2015, München
- Götze, Roman/Engel, Gernot-Rüdiger (2017): UIG, München
- Götze, Roman: Aktuelle Entwicklungen im Umweltinformationsrecht, LKV 2013, 241
- Guckelberger, Anette (2006): Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89
- Guckelberger, Annette (2014): Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, VerwArch 2014, 411
- Guckelberger, Annette (2017): Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, 1210
- Guckelberger, Annette (2018): Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.02.2018
- Guckelberger, Annette (2018): Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378
- Guckelberger, Annette (2018): Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, 436,
- Guckelberger, Annette (2018): Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz sonstiger Belange, NuR 2018, 508
- Gurlit, Elke (2003): Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, DVBl. 2003, 1119
- Gurlit, Elke (2006): Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, 224
- Hamer: Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 21.04.2005, EurUP 2005, 143
- Hartleb, Torsten (2009): Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825
- Hellriegel, Mathias (2012): Akteneinsicht statt Amtsgeheimnis – Anspruch auf Umweltinformationen gegen am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Behörden, EuZW 2012, 456
- Hermann, Marco/Stöber, Karlheinz (2017): Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, 1401
- Isensee, Josef/Kirchhof, Ferdinand (2006): Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, Karlsruhe
- Jarass, Hans D. (2016): GrCh EU-Grundrechte-Charta, 3. Auflage 2016, München
- Jarass, Hans D. (2017): BImSchG, 12. Aufl. 2017, München
- Jarass, Hans D./Petersen, Frank/Weidemann, Clemens (2011): KrW-/AbfG, Komm., München
- Jaus, Albrecht (2016): Öffentliche Belange als Schranken von Informationszugangsansprüchen
- Kahl, Wolfgang/Dubber, Charlotte (2014): Der Begriff der "informationspflichtigen Stelle" (§ 2 Abs. 1 UIG) im Lichte der neueren Judikatur aus Luxemburg, EurUP 2014, 215

- Keller, Robert (2016): Begriff des Zugangsrechts in § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG, jurisPR-BVerwG 16/2016
- Keller, Robert (2016): Informationszugang zu Unterlagen aus einem Vertragsverletzungsverfahren, jurisPR-BVerwG 23/2016
- Keller, Robert (2017): Umfang von Umweltinformationsansprüchen gegen eine juristische Person des Privatrechts, jurisPR-BVerwG 15/2017
- Kersandt, Peter (2018): Das „Drittbeteiligungsverfahren“ gemäß § 9 UIG, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018.
- Killius, Ulrich Christian (2018): Anmerkung zu VG Hannover, Urteil vom 14.03.2018, 4 A 2661/16, jurisPR-UmwR 9/2018 Anm. 3
- Kloepfer, Michael (1999): Informationsgesetzbuch – Zukunftsvision?, K&R 1999, 241.
- Kloepfer, Michael (2000): Informationsrecht, München
- Kloepfer, Michael (2011): Gutachten zum Informationsfreiheitsschutz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, in verschiedenen rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten, Berlin
- Kloepfer, Michael/ Lewinski, Kai v. (2005): Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277
- Kloepfer, Michael (2004): Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, München
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018
- Kollmer, Norbert (1995): Klage auf Umweltinformation nach dem neuen Umweltinformationsgesetz (UIG), NVwZ 1995, 858
- Kopp/Schenke (2014): VwGO, 20. Aufl.
- Krüger, Jochen/Möllers, Frederik (2016): Metadaten in Justiz und Verwaltung, MMR 2016, 728
- Kümper, Boas (2012): Der Zugang zu Altlastendaten zwischen Bodenschutzrecht, Umweltinformationsrecht und privatem Gewährleistungsrecht, UPR 2012, 291
- Kümper, Boas (2012): Zur Frage einer Staatshaftung beim Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 2012, 395
- Landmann, Robert/Rohmer, Gustav (2017): Umweltrecht, 84. EL Juli 2017, München
- Leidinger, Tobias (2019): Informationsinteresse der Öffentlichkeit versus staatliches Geheimhaltungsinteresse im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und vor Gericht, NVwZ 2019, 270
- Leipert, Sven (2017): Kein Recht auf Informationszugang zu Aufforderungsschreiben, ZUR 2017, 25
- Lenski, Sophie-Charlotte (2006): Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89
- Lohmann, Hagen (2018): Neuausrichtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltinformationsrecht (?), NuR 2018, 607
- Lutterbeck, Bernd (2000): Globalisierung des Rechts – am Beginn einer neuen Rechtskultur?, CR 2000, 52
- Martini, Mario/Damm, Matthias (2014): Der Zugang der Öffentlichkeit zu hochauflösenden Satellitenbildern, NJW 2014, 130
- Mecklenburg, Wilhelm/Verheyen, Roda (2006): Informationen über Exportförderungen als Umweltinformationen, NVwZ 2006, 781
- Meyer-Ladewig, Jens (2011): Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2011, Baden-Baden
- Much, Susanna (2012): Der Zugang zu Umweltinformationen nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-204/09, ZUR 2012, 288
- Müller, Volker/ Heuer, Jens-Uwe (1997): Problemfälle des Anspruchs auf Umweltinformationen, NVwZ 1997, 330.

- Neubert, Jens/Wollenteit, Ulrich/Gebauer, Jochen (2005): Grenzen der Betriebsgeheimnisse nach dem Gentechnikrecht, OVG Münster, Anmerkung, ZUR 2005, 424
- Pernice, Ingolf (2013): Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Transparenz staatlichen Handelns, Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2013
- Pitschas, Rainer (1998): Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlaß, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen?, Deutscher Juristentag 62, 1998, M9-74
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus (2018): BeckOK VwGO, 44. Ed. 01.01.2018, München
- Prommer, Jennifer/Rossi, Matthias (2013): Das neue Verbraucherinformationsgesetz, GewArch 2013, 97
- Ramsauer, Ulrich/Frische, Tobias (2013): Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1505
- Ramsauer, Ulrich (2013): Das Urheberrecht und Geschäftsgeheimnisse im UIG und IFG, AnwBl 2013, 410
- Richter, Heiko (2016): Anmerkung zum BVerwG, Urt. v. 29.06.2016 – 7 C 32/15, NVwZ 2016, 1566
- Richter, Heiko (2016): Zur Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand: BVerwG klärt erstmals grundsätzliche Anwendungsvoraussetzungen des IWG, NVwZ 2016, 1143
- Richter, Heiko (2017): „Open Government Data“ für Daten des Bundes, NVwZ 2017, 1408
- Rödel, Frauke (2018): Kommunale Eigengesellschaften als Anspruchsverpflichtete im Informationsfreiheitsrecht Nordrhein-Westfalens, NWVBl 2018, 185
- Röger, Ralf (1995): Umweltinformationsgesetz: Kommentar, Köln
- Röger, Ralf/Hegele, Dorothea (1993): Umweltschutz durch Umweltinformationen, Berlin
- Roßnagel, Andreas (2007): Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16
- Roßnagel, Andreas (2013): Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung – Das E-Government-Gesetz, NJW 2013, 2710
- Ruttloff, Marc (2013): Gestaltende und verwaltende Legislativorgane, NVwZ 2013, 701
- Scherzberg, Arno (1994): Freedom of information - deutsch gewendet - Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, 733
- Scherzberg, Arno (1992): Der freie Zugang zu Informationen über die Umwelt. Rechtsfragen der Richtlinie 90/313/EWG, UPR 1992, 48
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/ Bunge, Thomas (2019): Aarhus-Handbuch, Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, Berlin
- Schmillen, Markus (2003): Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit
- Schmidt, Henning (2016): Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit durch die Gerichte bei Entscheidungen nach dem Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG)
- Schmidt, Henning/Wörn, Thilo (2008): Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, 770
- Schmidt, Reiner/Kahl, Wolfgang/Gärditz, Klaus Ferdinand (2014): Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, München
- Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel (2005): Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984
- Schnabel, Christoph (2011): Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, K&R 2011, 626
- Schnabel, Christoph (2014): Anmerkung zu einer Entscheidung des VG Braunschweig (Urteil vom 25.06.2013 – 5 A 33/11, ZD 2014, 318) - Zur Begrenzung der Informationsfreiheit durch Wissenschaftsfreiheit und geistigem Eigentum, ZD 2014, 321

- Schnabel, Christoph (2018): Aktuelle Rechtsprechung zum Schutz des Urheberrechts bei Informationszugangsansprüchen, GRUR 2018, 780
- Schnabel, Christoph (2019): Rechtsmissbrauch im Umwelt- und im allgemeinen Informationsrecht, ZUR 2019, 74
- Schoch, Friedrich (2009): IFG, München
- Schoch, Friedrich (2018): Die Europäisierung des Umweltinformationsrechts, EurUP 2018, 77
- Schoch, Friedrich (2019): Rechtsprechungsentwicklung – Das IFG-Verwaltungsverfahren, NVwZ 2019, 257
- Schomerus, Thomas (2006): Energieversorgungsunternehmen - Informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 223
- Schomerus, Thomas (2010): Informationsansprüche nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht Forschungsbericht, UFOPLAN 2008, Stsch 70001, 491 S., Schriftenreihe des Bundesamtes für Strahlenschutz "Ressortforschungsberichte zur kerntechnischen Sicherheit und zum Strahlenschutz", Salzgitter 2010
- Schomerus, Thomas/Scheel, Benedikt (2010): Agrarsubventionen als Gegenstand des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts, ZUR 2010, 188
- Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/ Wegener, Bernhard W. (2002): UIG, Umweltinformationsgesetz, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden
- Schomerus, Thomas/Tolkmitt, Ulrike (2007): Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119
- Schomerus, Thomas/Tolkmitt, Ulrike (2007): Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985
- Schomerus, Thomas/Tolkmitt, Ulrike (2009): Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188
- Schomerus, Thomas/Clausen, Sabine (2005): Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575
- Schrader, Christian (2004): Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG - Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, 130
- Schrader, Christian/Kroll, Tobias (2006): Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Texte des Umweltbundesamts 33/07, Dessau-Roßlau
- Schreiner, Thomas (2009): Ausgewählte Probleme zum Umweltinformationsanspruch nach Art. 3 BayUIG, BayVBl. 2009, 332
- Schubert, Jens/Heilmann, Joachim (2007): Europa – Verfassung, Arbeit, Umwelt – Liber amicorum Hartwig Donner, Baden-Baden
- Schultz-Aßberg, Immo/von Rönn, Matthias (Hrsg.) (2010): Internationales Steuer- und Gesellschaftsrecht Aktuell, Schönbuch
- Sellmann, Christian (2008): Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817
- Spieth, Wolf Friedrich/Hellermann, Niclas (2019): Umweltverbände: Mit Macht kommt Verantwortung, NVwZ 2019, 745,
- Steinbach, Robert (2018): Urheberrechtskonforme Auslegung des Umweltinformationsgesetzes, jurisPR-UmwR 1/2018
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael/Schmitz, Heribert (2018): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 9. Aufl. 2018, München
- Sydow, Gernot (2008): Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, 481

- Sydow, Gernot (2013): Anmerkung zu OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012 - 4 LB 11/12, ZD 2013, 290
- Theuer, Andreas (1996): Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, 326
- Turiaux, André (1994): Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319
- Turiaux, André (1995): Umweltinformationsgesetz: Kommentar, München
- Versteyl, Ludger-Anselm/Mann, Thomas/Schomerus, Thomas (2012): KrWG, 3. Aufl. 2012, München
- Viotto, Regina (2009): Das öffentliche Interesse. Transformation eines unbestimmten Rechtsbegriffs, Baden-Baden
- von Danwitz, Thomas: Aarhus-Konvention (2004): Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272
- Wegener, Bernhard W. (2006): Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen
- Wegener, Bernhard W. (2006): Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in: Max-Emanuel Geis u.a. (Hrsg.), Planung - Steuerung - Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag, Berlin
- Wegener, Bernhard W. (2015): Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, 609
- Wegener, Bernhard W. (2016): Licht und Schatten in der (Umwelt-) Informationsfreiheit., ZUR 2016, 153
- Wegener, Bernhard W. (1992): Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, IUR 1992, 211
- Wegener, Bernhard W. (2010): Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 09.10.2009 (ZG III 7 – 46043/1) im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens Nr. UM09 18 864 „Effizientere Ausgestaltung des Umweltrechtsauf europäischer und nationaler Ebene“
- Wiebe, Andreas/Ahnefeld, Elisabeth (2015): Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand, CR 2015, 127
- Ziekow, Jan/Debus, Alfred G./Musch, Elisabeth (2013): Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informations-freiheitsgesetz des Bundes (IFG), Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucks. 17(4)522 B
- Zschiesche, Michael/ Sperfeld, Franziska (2011): Zur Praxis des neuen Umweltinformationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR 2011, 71
- Bericht und Antrag des Finanzausschusses zu dem Entwurf einer Abgabenordnung, BT-Drs. 7/4292 vom 7. 11. 1975
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drs. 15/4243 vom 22.11.2004
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Berlin
- DEFRA, Environmental Information Regulations 2004: Significant Decision Notices, 2007, zitiert nach: Schomerus/Bürger, Private Bodies as Public Authorities under International, European, English and German Environmental Information Laws, JEEPL 2011, 62, 73.
- Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015, 2016
- EG-Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM(2000) 580 endgültig vom 20.9.2000

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, BT-Drs. 18/11614 vom 22.03.2017

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes, BT-Drs. 18/1585 vom 28.05.2014

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 17/11473 vom 14.11.2012

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406 vom 21.06.2004

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, Bt-Drs. 15/3680 vom 03.09.2004

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes, BT-Drucks. 17/10422 vom 02.08.2012

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, BT-Drs. 12/7138 vom 23.03.1994

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BT-Drucks. 15/4493 vom 14.12.2004

KOM (2000) 402 endgültig vom 29.06.2000

KOM (2000) 580 endgültig vom 20.09.2000.

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Hin zu einem gemeinsamen Umweltinformationssystem (SEIS), KOM/2008/0046 endg

Report from the Commission, Actions to Streamline Environmental Reporting, COM (2017) 312 final vom 09.06.2017

UN Resolution 66/288, The future we want, A/RES/66/288

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umweltbericht 2010, BT-Drs. 17/4130 vom 01.12.2010

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umweltbericht 2015 Auf dem Weg zu einer modernen Umweltpolitik, BT-Drucks. 18/6470 vom 22.10.2015

4.2 Rechtsprechungsverzeichnis

BVerfG, Urteil vom 13.11.1979, 1 BvR 1022/7, BVerfGE 52, 380

BVerfG, Urteil vom 15.12.1983, 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1-71, juris

BVerfG, Beschluss vom 20.03.1984, 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248-259

BVerfG, Beschluss vom 20.07.1988, 1 BvR 155/85, NJW 1989, 382.

BVerfG, Urteil vom 24.01.2001, 1 BvR 2623/95, 622/99, beckonline

BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, NJW 2003, 41

BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006, 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939

BVerfG, Beschluss vom 17.01.2013, 2 BvR 2576/11, juris

BVerfG, Beschluss vom 20.06.2017, 1 BvR 1978/13, BeckRS 2017, 116390, beck-online

BVerfG, Urteil vom 07.11.2017, 2 BvE 2/11, juris

BVerfG, Beschluss vom 13.02.2018, 2 BvR 651/16, juris

BVerwG, Beschluss vom 08.05.2019, 7 C 28.17, juris

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 07.07.1977 – P.St. 797 –, juris

BGH, Urteil vom 12.06.1981, I ZR 95/79, juris

BGH, Urteil vom 21.01.1993, III ZR 189/91, NJW 1993, 1258

BGH, Urteil vom 21.02.1995, KVR 10/94, BGHZ 129, 53

BFH, Beschluss vom 09.01.2007, VII B 134/05, juris

BVerwG, Urteil vom 20.07.1984, 7 C 28.83, juris

BVerwG, Urteil vom 06.12.1996, 7 C 64/95, NJW 1997, 753

BVerwG, Urteil vom 25.03.1999, 7 C 21.98, juris

BVerwG, Urteil vom 28.10.1999, 7 C 32/98, BVerwGE 110, 17-28

BVerwG, Urteil vom 27.03.2000, 7 C 25/98, juris

BVerwG, Urteil vom 18.10.2005, 7 C 5/04, NVwZ 2006, 343

BVerwG, Beschluss vom 12.06.2007, 7 VR 1/07, NVwZ 2007, 1095

BVerwG, Urteil vom 27.09.2007, 7 C 4/07, BeckRS 2007, 2731

BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007, 7 B 37/07, juris

BVerwG, Urteil v. 21.02. 2008, 20 F 2/07, NVwZ 2008, 554

BVerwG, Urteil vom 21.02.2008, 4 C 13/07, juris

BVerwG, Beschluss vom 19.01.2009, 20 F 23/07, NVwZ 2009, 1114

BVerwG, Beschluss vom 30.04.2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368

BVerwG, Urteil vom 28.05.2009, 7 C 18/08, juris

- BVerwG, Urteil vom 24.09.2009, 7 C 2/09, BVerwGE 135, 34
- BVerwG, Urteil vom 29.10.2009, 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321
- BVerwG, Urteil vom 03.11.2011, 7 C 3.11, ZD 2012, 346
- BVerwG, Beschluss vom 14.05.2012, 7 B 53.11, ZD 2012, 534
- BVerwG, Urteil vom 02.08.2012, 7 C 7/12, NVwZ 2012, 1619
- BVerwG, Urteil vom 15.11.2012, 7 C 1/12, juris
- BVerwG, Beschluss vom 27.05.2013, 7 B 43/12, NJW 2013, 2538
- BVerwG, Urteil vom 14.04.2016, 7 C 12/14, BVerwGE 155, 1-6
- BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 – 7 C 2/15 –, BVerwGE 154, 231
- BVerwG, Urteil vom 29.06.2016, 7 C 32/15, juris
- BVerwG, Urteil vom 28.07.2016, 7 C 7/14, juris
- BVerwG, Urteil vom 28.07.2016, 7 C 3/15, juris
- BVerwG, Urteil vom 20.10.2016, 7 C 20/15, juris
- BVerwG, Urteil vom 20.10.2016, 7 C 6/15, juris
- BVerwG, Urteil vom 23.02.2017, 7 C 31/15, juris
- BVerwG, Beschluss v. 26.10.2017 – 6 VR 1/17 – juris
- BVerwG, Beschluss v. 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris
-
- OLG Köln, Urteil vom 15.12.2006, 6 U 229/05, MMR 2007, 443
- OLG Stuttgart, Urteil vom 21.03.1990, 1 U 132/89, NJW 1990, 2691
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.10.2007, 12 B 9.07, 12 B 9/07, juris
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.10.2007, 12 B 12/07, BeckRS 2008, 36762
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.05.2012, OVG 12 S 12/12, NVwZ 2012, 979
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.12.2012, OVG 95 A 1.12, BeckRS 2013, 45192
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.03.2014, 12 B 19.12, BeckRS 2014, 49634
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.02.2015, OVG 12 N 11.14, juris
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.02.2015, OVG 12 B 13.12, juris
- OVG Berlin- Brandenburg, Urteil vom 10.07.2015, OVG 12 B 3.13, juris
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.09.2015, OVG 12 B 11.14, BeckRS 2015, 52927
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2015, OVG 12 B 6.14, ZUR 2016, 170,
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2017 – OVG 12 B 11.16, juris
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.01.2018, OVG 12 B 14.16, juris
- OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.03.2019 – OVG 12 B 13.18 –, juris
- OVG Hamburg, Beschluss vom 16.04.2012, 5 Bf 241/10.Z, BeckRS 2012, 51238
- OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.03.2016, 2 LB 69/15, BeckRS 2016, 43958

OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.2018, 2 LC 58/17, juris

OVG Münster, Beschluss vom 15.08.2003, 21 B 1375/03, NVwZ-RR 2004, 169

OVG Münster, Beschluss vom 20.06.2005, 8 B 940/05, ZUR 2005, 420

OVG Münster, Urteil vom 05.09.2006, 8 A 2190/04, UPR 2007, 39

OVG Münster, Beschluss vom 18.07.2007, 9 A 4544/04, NVwZ-RR 2007, 648

OVG Münster, Beschluss vom 28.07.2008, 8 A 1548/07, BeckRS 2008, 38135

OVG Münster, Beschluss vom 03.11.2008, 12 F 11054/08, NVwZ 2009, 477

OVG Münster, Urteil vom 23.04.2010, 10 A 10091/10, BeckRS 2010, 49569

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03.08.2010, 8 A 283/08, DÖV 2010, S. 985

OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011, 8 A 3357/08, juris

OVG Münster, Urteil vom 01.03.2011, 8 A 2861/07, dejure.org

OVG Münster, Beschluss vom 23.05.2011, 8 B 1729/10, dejure.org

OVG Münster, Beschluss vom 05.12.2011, 9 A 2184/08, juris

OVG Münster, Urteil vom 06.09.2012, 8 A 10096/12, NVwZ 2013, 376

OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2014, 8 A 2190/11, BeckRS 2014, 49010

OVG Münster, Urteil vom 30.01.2014, 1 A 10999/13, BeckRS 2014, 50555

OVG Münster, Beschluss vom 30.10.2014, 8 B 721/14, dejure.org

OVG Münster, Beschluss vom 06.11.2014, 8 B 1101/14, NVwZ 2015, 996

OVG Münster, Urteil vom 30.08.2016, 15 A 2024/13, juris

OVG Münster, Urteil vom 18.10.2017, 15 A 530/16, juris

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 24.11.2017, 15 A 690/16, juris

OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2019 – 15 B 624/18 –, juris

OVG Münster, Beschluss vom 13.03.2019 – 15 A 769/18 –, juris

OVG Koblenz, Urteil vom 20.02.2008, 1 A 10886/07, juris

OVG Koblenz, Urteil vom 30.01.2014 – 1 A 10999/13 –, juris

OVG Koblenz, Urteil vom 28.09.2016, 15 A 2024/13, juris

OVG Koblenz, Urteil vom 28.09.2016, 8 A 10342/16, juris

OVG Saarlouis, Beschluss vom 03. August 2010 – 3 B 205/10 –, juris

OVG Sachsen, Beschluss vom 25.05.2011, 4 A 1/10., juris

OVG Magdeburg, Beschluss vom 29.07.2016, 2 M 14/16, juris

OVG Magdeburg, Beschluss vom 24.03.2017, 3 L 115/15, juris

OVG Schleswig, Beschluss vom 10.07.1996, 4 L 222/95, juris

OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998, 4 L 139/98, juris

OVG Schleswig, Beschluss vom 30.03.2005, 4 LB 26/04, NordÖR 2005, 208

OVG Schleswig, Beschluss vom 04.04.2006, 4 LB 2/06, juris

OVG Schleswig, Urteil vom 06.12.2012, 4 LB 11/12, ZD 2013, 290

VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.11.2008, 10 S 2702/06, BeckRS 2009, 35967

VGH Mannheim, Beschluss v. 16.10.2014, 10 S 2043/14, dejure.org

VGH Mannheim, Urteil vom 21.03.2017, 10 S 413/15, juris

VGH Mannheim, Urteil vom 29.06.2017 – 10 S 436/15 –, juris

VGH Bayern, Beschluss vom 22.11.2000, 22 ZE 00.2779, NVwZ 2001, 342

VGH Bayern, Beschluss vom 04.10.2004, 22 CE 04.2231, NVwZ-RR 2006, 3

VGH Bayern, Beschluss vom 06.06.2008, 15 ZB 07.1218, juris

VGH Bayern, Beschluss vom 08.02.2017 – 22 B 14.2304 –, juris

VGH Kassel, Beschluss vom 30.11.2006, 10 TG 2531/06, NVwZ 2007, 348

VGH Kassel, Urteil vom 20.03.2007, 11 A 1999/06, juris

VGH Kassel, Urteil vom 21.03.2012, 6 A 1150/10, BeckRS 2012, 49879

VGH Kassel, Beschluss vom 10.07.2013, 6 A 544/13.Z, BeckRS 2013, 54958

VGH Kassel, Beschluss vom 31.10.2013, 6 A 1734/13.Z, NVwZ 2014, 533

VGH Kassel, Urteil vom 15.09.2015, 4 C 2000/12.N, juris

VGH Kassel, Urteil vom 27.04.2016, 6 A 2052/14, juris

VGH Kassel, Beschluss vom 22.05.2019 – 9 A 1480/17.Z –, juris

VG Magdeburg, Urteil vom 18.07.2006, 5 A 383/05, BeckRS 2008, 32720

VG Arnberg, Urteil vom 25.06.2004, 11 K 1254/03, juris

VG Arnberg, Urteil vom 29.11.2007, 7 K 3982/06, BeckRS 2008, 30501

VG Arnberg, Urteil vom 27.01.2011, 7 K 753/10, BeckRS 2011, 46748

VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2006, 10 A 215/04, NVwZ 2006, 850

VG Berlin, Urteil vom 22.10.2008, 2 A 29.08, juris

VG Berlin, Urteil vom 01.12.2011, VG 2 K 91.11, ZD 2012, 399.

VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012, VG 2 K 167.11, BeckRS 2013, 45721

VG Berlin, Urteil vom 18.12.2013, VG 2 K 249.12, ZUR 2014, 433

VG Berlin, Urteil vom 18.02.2015, 2 K 48.14, juris

VG Berlin, Urteil vom 02.07.2015, 2 K 82.13, dejure.org

VG Berlin, Urteil vom 27.06.2016, 2 K 534.15, juris

VG Berlin, Urteil vom 19.12.2017, 2 K 236.16, juris

VG Berlin, Urteil vom 05.11.2012, 2 K 167.11, BeckRS 2013, 45721

VG Berlin, Urteil vom 18.02.2015 – 2 K 48.14 –, juris

VG Berlin, Urteil vom 03.11.2016 – 2 K 434.15 –, juris

VG Berlin, Urteil vom 30.11.2017 – 2 K 288.16 –, juris

VG Berlin, Urteil vom 21.06.2018 – 2 K 291.16 –, juris

VG Braunschweig, Urteil vom 14.01.2009, 2 A 121/08, ZUR 2009, 211

VG Cottbus, Urteil vom 21.01.2019 – 5 K 1201/15 –, juris

VG Darmstadt, Urteil vom 10.05.2017, 6 K 695/16.DA, juris

VG Darmstadt, Beschluss vom 26.06.2017, 6 L 1478/17.DA – juris

VG Dessau, Urteil vom 23.11.2007, 1 A 156/07, UPR 2007, 117

VG Dresden, Urteil vom 21.04. 2016, 3 K 1371/12, juris

VG Düsseldorf, Urteil vom 24.08.2007, 26 K 668/06, juris

VG Düsseldorf, Urteil vom 09.10.2009, 26 K 5707/08, BeckRS 2009, 39552

VG Frankfurt, Beschluss vom 07.06. 2011, 7 K 634/10.F, ZUR 2011, 439

VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 07.05. 2009, 7 L 676/09, NVwZ 2009, 1182

VG Hamburg, Urteil vom 14.01.2004, 7 VG 1422/2003, juris

VG Hamburg, Urteil vom 25.02.2004, 7 K 1422/03, BeckRS 2004, 21201

VG Hamburg, Urteil vom 22.05.2008, 13 K 1173/07, juris

VG Hamburg, Urteil vom 07.05.2010, 19 K 974/10, juris

VG Hannover, Urteil vom 14.03.2018 – 4 A 2661/16 –, juris

VG Karlsruhe, Urteil vom 27.05.2013, 2 K 3249/12, juris

VG Karlsruhe, Urteil vom 21.01.2014, 4 K 3315/11, juris

VG Koblenz, Urteil vom 21.08.2008, 7 K 2012/07.KO, 7 K 2012/07, BeckRS 2008, 40769

VG Koblenz, Beschluss vom 23.01.2015, 4 L 1216/14.KO, juris

VG Köln, Urteil vom 22.11.2007, 13 K 4113/06, ZUR 2008, 215

VG Köln, Urteil vom 23.10.2008, 13 K 5055/06, juris

VG Köln, Urteil vom 25.11.2008, 13 K 4705/06, juris

VG Leipzig, Urteil vom 10.01.2013, 5 K 981/11, info also 2013, 124

VG Mainz, Urteil vom 24.04.2007, 3 K 618/06.MZ, juris

VG Mainz, Urteil vom 11.05.2016, 3 K 636/15.MZ, juris

VG Mainz, Urteil vom 24.04.2013, 3 K 859/12.MZ, BeckRS 2013, 51191

VG Minden, Urteil vom 10.02.2016, 7 K 1041/14, juris

VG München, Urteil vom 26.09.1995, M 16 K 93.4444, NVwZ 1996, 410

VG München, Urteil vom 26.09.1995, M 16 K 934444, NVwZ 1996, 410

VG Oldenburg, Urteil vom 11.01. 2017, 5 A 268/14, juris

VG Potsdam, Urteil vom 04.05.2012, 9 K 2029/10, BeckRS 2013, 52441

VG Saarlouis, Urteil vom 16.01.2008, 5 K 130/05, BeckRS 2008, 33017

VG Saarlouis, Beschluss vom 03.11.2008, 5 L 873/08, BeckRS 2008, 41104

VG Schleswig, Urteil vom 03.09.2009, 12 A 131/07, NVwZ-RR 2010, 348

VG Schleswig, Beschluss vom 13.02. 2007, 12 B 85/06, juris

VG Schleswig, Urteil vom 29.11.2007, 12 A 37/06, juris

VG Stuttgart, Urteil vom 13.11.2014, 4 K 5228/13, dejure.org

VG Stuttgart, Urteil vom 27.10.2016 – 14 K 3933/14 –, juris

VG Trier, Urteil vom 22.02.2016, 6 K 2390/15.TR, juris

VG Wiesbaden, Urteil vom 28.12.2016, 6 K 332/16.WI, BeckRS 2016, 112634

ACCC/C/2007/21 (Europäische Gemeinschaft), https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-23/ece_mp_pp_c.1_2009_2_add.1_eng.pdf

ACCC/C/2005/15 (Romania), https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_7_e.pdf

ACCC/C/2008/24 (Spanien), <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/24TableSpain.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018).

EGMR, 19.02.1998, 116-1996-735-932, NVwZ 1999, 57

EGMR, 10.07.2006, 19101/03 – Sdruženi Jihočeské Matky v. Tschechische Republik,

EGMR, 14.04.2009, 37374/05 – Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>

EGMR, 25.06.2013, 48135/06 – Youth Initiative For Human Rights v. Serbia, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2248135/06%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-120955%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2248135/06%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-120955%22]})

EGMR, 28.11.2013, 39534/07 – Österreichische Vereinigung v. Austria, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084>

EuGH, Urteil vom 17.06.1998, C-321/96, NVwZ 1998, 945,

EuGH, Urteil vom 09.09.1999, C-217–97, NVwZ 1999, 1209

EuGH, Urteil vom 09.09.1999, C-217/97, juris

EuGH, Entscheidung vom 12.06.2003, C-316/01, BeckRS 2004, 76295, beck-online

EuGH, Urteil vom 21.04.2005, C-186/04, NVwZ 2005, 792

EuGH, Urteil vom 21.09.2010, C-514, 528 und 532/07 P, curia

EuGH, Urteil vom 09.11.2010, C-92/09 und C-93/09, juris

EuGH, Urteil vom 28.07.2011, C-71/10, NVwZ 2011, 1060

EuGH, Urteil vom 14.02.2012, C–204/09, ZUR 2012, 237

EuGH, Urteil vom 01.03.2012, C-604/10, GRUR 2012, 386

EuGH, Urteil vom 18.07.2013, C-515/11, BeckRS 2013, 815

EuG, Urteil vom 08.10.2013, T-545/11, ZUR 2014, 45

EuGH, Urteil vom 14.11.2013, C-514 und 605/11 P, curia

EuG, Urteil vom 11.12.2001, T-191/99, curia

EuG, Urteil vom 09.09.2011, T-29/08, curia

EuG, Urteil vom 14.02.2012, T-59/09, curia

EuGH, Urteil vom 19.12.2013, C-279/12, curia

EuG, Urteil vom 02.09.2014, T-538/13, curia

EuG, Urteil vom 23.09.2015, T-245/11, curia

EuGH, Urteil vom 28.07.2016 – C-423/15 –, juris

EuGH, Urteil vom 23.11.2016, C-442/14, juris

EuG, Urteil vom 07.03.2019, T-716/14

BVwG, Beschluss vom 10.11.2016, W127 2007978-1

https://rdb.manz.at/document/ris.bvwg.BVWGT_20161110_W127_2007978_1_00

Appeal Cases EA/2006/0061 and EA/2006/0062, Network Rail Ltd [2007] Information Tribunal Decision of July 17, 2007, para. 1 et seq., zitiert nach: Schomerus/Bürger, Private Bodies as Public Authorities under International, European, English and German Environmental Information Laws, JEEPL 2011, 62, 74

4.3 Internetquellenverzeichnis

BMU (2015): Umweltberichte, <https://www.bmu.de/download/umweltberichte/> (letzter Zugriff am 01.05.2019)

BMU/UBA (2018): Beteiligungsrechte im Umweltschutz: Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/beteiligungsrechte-im-umweltschutz-was-bringt-ihnen> (letzter Zugriff am 01.05.2019)

Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, <https://www.bmu.de/publikation/deutsches-ressourceneffizienzprogramm-ii-programm-zur-nachhaltigen-nutzung-und-zum-schutz-der-natur/> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Text und Erläuterungen, Info2BfDI, 2016, https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO2.pdf?__blob=publicationFile&v=14 (letzter Zugriff am 10.08.2018)

GAin Sharpston, Schlussanträge vom 21. 3. 2013 zu C-515/11, Rn. 69, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135468&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=54349> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

Geodatenportal Niedersachsen GDI-NI, Newsletter 2/2014 vom 12. Dezember 2014, <http://www.geodaten.niedersachsen.de/gdini/gdinewsletter/newsletter-2-2014-vom-12-dezember-2014-129909.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<http://www.germanwatch.org/rio/her-ks.pdf> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

http://www.service.bund.de/Content/DE/Service/Ueber-service-bundde/ueber-service-bundde_node.html;jsessionid=AFA67306BC4E50E7029A743EE7AE8510.2_cid288 (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://digitalcharta.eu/art-10-freier-zugang/> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-the-environmental-information-regulations/what-are-the-eir/> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-21-umweltbericht-2015-bmub.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=EWvXOUfl (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://www.dena.de/ueber-die-dena/> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://www.duden.de/rechtschreibung/exakt> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://www.govdata.de> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/zugang-zu-umweltinformationen#textpart-4> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

Satzung der Strahlenschutzkommission vom 8. August 2012, veröffentlicht im BAnz AT 27.08.2012 B2, https://www.ssk.de/DE/UeberSSK/Satzung/satzung.html;jsessionid=FDE7EDFB13C9449A96B3619C9682197E.2_cid374?nn=2041272 (letzter Zugriff am 10.08.2018)

Stern vom 07.03.2006, <https://www.stern.de/wirtschaft/news/agrarsubventionen-die-dickste-kohle-fuer-die-reichsten-bauern-3504828.html> (letzter Zugriff am 07.09.2018)

Twenty-second meeting of the Working Group of the Parties to the Aarhus Convention, 19 - 21 June 2018 List of decisions and major outcomes, (AC/WGP-22/Inf.1), <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp22.html> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

UIG-Leitfaden, Entscheidungshilfe für BMUB-Mitarbeiter/innen bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 2. November 2010 - Fortgeschriebene Fassung - vom 24. Juni 2015, https://fragdenstaat.de/files/foi/76492/UIG-Leitfaden_Fortschreibung2015.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018)

UNECE, Meetings & Events, <https://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp22.html> (letzter Zugriff am 01.05.2019)

von Lucke, Jörg/Reinermann, Heinrich: Speyerer Definition von Electronic Government, 2000, <http://www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGov.pdf> (letzter Zugriff am 10.08.2018)

Wegener, Bernhard W. (2010): Zum Verhältnis des Rechts auf freien Zugang zu Umweltinformationen zum Urheberrecht https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/gutachten_urheberrecht_bf.pdf (letzter Zugriff am 10.08.2018)