

Ökosystems als Grundlage allen Lebens. Umweltvorsorge nach der UVPRL ist diesem Ansatz verpflichtet, womit jene in der Europäischen Union verbreitete Art von Vorsorge, die nicht an Schutzziele orientiert ist und lediglich beliebige Emissionsbegrenzung betreibt, der UVPRL nicht genügt. Konstitutiv für die Umweltvorsorge im Sinne der UVPRL sind auch noch adäquat zugeordnete Prüfmethode. Ziel der UVP-Bewertung des Art. 3 UVPRL ist nach dem ersten Erwägungsgrund, dass Belastungen der Umweltfaktoren von vornherein vermieden werden sollen, sie sollen gar nicht erst entstehen. Bei Projekten, die erst noch realisiert werden sollen, und darum geht es bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, muss hinsichtlich des Eintritts von Auswirkungen zwangsläufig die Abgabe einer diesbezüglichen Prognose getätigt werden. Der erste Erwägungsgrund bezeichnet die Umweltverträglichkeitsprüfung daher auch als ein Verfahren zur Abschätzung der Umweltauswirkungen. Schon das Wort Abschätzung deutet daraufhin, dass es diesen Prognosen ein gewisses Maß von Unsicherheit inne ist. Der englische Begriff „evaluate“ und der französische „l'évaluation“ beinhalten das ebenfalls. Es geht hier letztlich um die Akzeptanz und Abarbeitung von Ungewissheit angesichts vorgegebener Komplexität, Aussagen über die Reproduktionsfähigkeit des Ökosystems können nicht ohne Ungewissheiten getroffen werden. In einem hochkomplexen System wie etwa dem Klima bestehen Wechselwirkungen zwischen einer Vielzahl untereinander gekoppelter Regelkreise unter Beteiligung von Atmosphäre, Biosphäre, Ozeanen und Kryosphäre, ohne dass darüber Aussagen mit letzter Sicherheit gemacht werden können. Auf diese Ungewissheit nimmt die UVPRL mit ihren methodischen Anforderungen Rücksicht. Wenn Prüfgegenstand eben auch das Ökosystem ist, dann wird man sich als notwendigem Folgeeffekt mit vorhandenen Methoden begnügen müssen, die nicht mit hinreichenden Wahrscheinlichkeiten aufwarten können. Es besteht überdies ein Zusammenhang zwischen dem Präzisionsgrad der Eintrittsprognose und der Quantität der von der Prognose erfassten Umweltauswirkungen. Je höher der Grad der Präzision, umso geringer die Quantität der von der Prognose erfassten Auswirkungen, je niedriger der Präzisionsgrad, umso höher die Menge prognostizierbarer Umweltauswirkungen. Da es sich bei den UVP-pflichtigen Projekten überwiegend um Großprojekte handelt, deren Umweltauswirkungen, falls

sie eintreten, von weitgreifender Dimension sein können, müssten sie unter Umständen mit großem Aufwand nachträglich behoben werden, hier ist es angezeigt, möglichst viele Umweltauswirkungen zu erfassen. Vorbeugende Auswirkungsbekämpfung impliziert eine Auswirkungsprognose im Vorfeld hinreichender Wahrscheinlichkeit. Aus diesen Gründen wird man nötigenfalls auf der Basis von niedrigen Wahrscheinlichkeiten bzw. begründeten Vermutungen oder Möglichkeiten arbeiten müssen¹⁶⁾. Damit wird auch dem Gebot der Frühzeitigkeit des ersten Erwägungsgrundes Rechnung getragen, das neben der zeitlichen auch eine materielle Komponente enthält, eine Vermeidung manch vermuteter Auswirkungen könnte nämlich ansonsten nicht erfolgen, weil sie nicht zeitig genug in Rechnung gestellt würden. Die englische Fassung spricht insoweit von „at the earliest possible stage“, die französische von „le plus tôt possible“, was in die gleiche Richtung deutet. Die UVPRL spricht im Übrigen ganz deutlich aus, dass eine Auswirkungsprognose auf Basis von niedrigen Wahrscheinlichkeiten bzw. begründeten Vermutungen möglich ist. Im sechsten Erwägungsgrund ist schlicht von der vorherigen Beurteilung der „möglichen erheblichen Umweltauswirkungen“ die Rede. Mit den „effets notables que ces projets sont susceptibles“ geht auch die französische Fassung der UVPRL von den möglichen Auswirkungen aus. Mit den „likely significant effects“ hebt die englische Fassung zwar auf die Wahrscheinlichkeit ab, was niedrige Wahrscheinlichkeiten aber nicht ausschließt. Angesichts der französischen und der deutschen Fassung liegt der gemeinschaftliche Sinn dann wohl im Bereich eben dieser niedrigen Wahrscheinlichkeiten. Der Begriff der Umweltvorsorge der UVPRL ist schließlich auch primärrechtskonform. Nach Art. 174 Abs. 2 EGV ist Vorsorge Bestandteil der Umweltpolitik der Europäischen Union. Vorsorge heißt dabei nicht Prävention mittels beliebiger Belastungsbegrenzung. Die Aufnahme des Gebots des hohen Schutzniveaus in Art. 174 EGV mittels des Vertrags über die Europäische Union weist hier den Weg, eine vorsorgeorientierte Begrenzung von Umweltbelastungen gewährt ein hohes Schutzniveau.

16) *Bartlperger*, DVBl. 1987, 1, 4 spricht von potentiellen Umweltauswirkungen.

Das Umweltinformationsgesetz in der Rechtsprechung – ein Überblick

Von wiss. Ass. Dr. Matthias Rossi, Berlin

A. Einleitung

Zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG¹⁾ (UURL ist am 16. 7. 1994 das Umweltinformationsgesetz (UIG) in Kraft getreten.²⁾ Das nur 11 Paragraphen umfassende Gesetz normiert in seinem Anwendungsbereich einen grundsätzlichen Anspruch jedermanns auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt gegenüber Behörden und gegenüber Personen des Privatrechts, die unter der Aufsicht von Behörden mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes betraut sind. Im Unterschied zum sonstigen deutschen Verwaltungsrecht, das am Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit orientiert ist, besteht dieser Anspruch unabhängig von der Beteiligung an einem laufenden Verwaltungsverfahren, unabhängig von einer wie

auch immer gearteten rechtlichen Betroffenheit und ohne Nachweis eines Interesses.³⁾

Nachdem sich das Schrifttum bereits frühzeitig mit dem Zugang zu Umweltinformationen befasst hat⁴⁾ und unmittelbar nach

1) Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. EG Nr. L 158/56.

2) BGBl. I S. 1490.

3) Vgl. bspw. *Eisfert*, DÖV 1994, 544 ff.; *Ekardt*, NuR 1997, 175 (178) m. w. N. Treffend auch die kurze Analyse von *Guy*, JZ 1999, 1169. Den Unterschied relativierend etwa *Nolte*, DÖV 1999, 363 ff. Umfassend *Reinhardt*, Verw 30 (1997), 161 ff.

4) Bspw. *Breuer/Kloppfer/Marburger/Schröder* (Hrsg.), Freier Zugang zu Umweltinformationen, 1993; *Erichsen/Scherzberg*, Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, 1992; *Hegele/Röger* (Hrsg.), Umweltschutz durch Umweltinformation, 1993; *Winter* (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 1990.

In-Kraft-Treten des UIG verschiedene Kommentierungen erschienen sind,⁵⁾ ist das UIG in den letzten Jahren vermehrt auch Gegenstand der Rechtsprechung gewesen. Dabei ging es über den jeweiligen Einzelfall hinaus insbesondere bei zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und einem Urteil des EuGH aus dem vergangenen Jahr darum, den Gesetzesinhalt zu konkretisieren und ihn gegebenenfalls mit der UIRL in Einklang zu bringen. Die Konturen, die das UIG aufgrund dieser Entscheidungen wie auch durch die verwaltungs- und oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung erhalten hat, sollen im Folgenden nachgezogen werden.

B. Die einzelnen Bestimmungen des UIG in der Rechtsprechung

I. Anspruchsvoraussetzungen

Dem Vorbild der UIRL folgend, definiert § 3 UIG zum einen den Begriff der „Behörde“ und zum anderen den der „Informationen über die Umwelt“ mit Bindungswirkung für die Verwendung dieser Begriffe im gesamten UIG. Von der Interpretation dieser Begriffe hängt sowohl der Kreis der durch § 2 UIG anspruchspflichtigen Behörden als auch der Umfang des Anspruchs nach § 4 UIG ab.

1. Anspruchsverpflichtete Behörden

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG werden grundsätzlich alle Behörden i. S. von § 1 Abs. 4 VwVfG durch den Anspruch aus § 4 UIG verpflichtet, jedoch sind nach § 3 Abs. 1 S. 2 UIG bestimmte Behörden hiervon ausgenommen. So kann der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 UIG nicht gegenüber Gerichten, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden geltend gemacht werden. Die Kommission sah hierin einen Verstoß gegen die UIRL, die diese Stellen gemäß Art. 2 lit. b nur „im Rahmen ihrer Rechtsprechungstätigkeit“ aus dem Geltungsbereich ausnehmen will. Es sei aber, so die Kommission, durchaus möglich, dass Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden über Informationen über die Umwelt verfügen, die sie nicht notwendigerweise im Rahmen ihrer gerichtlichen, sondern auch bei ihrer administrativen Tätigkeit erlangt haben könnten. Weil die Kommission aber nicht nachgewiesen hatte, dass sich diese nur theoretische Möglichkeit in Deutschland auch tatsächlich realisiert, konnte der EuGH keinen Verstoß gegen die UIRL feststellen.⁶⁾ Somit bleiben die genannten Stellen auch in Zukunft umfassend von einer Verpflichtung durch das UIG ausgenommen.

2. Anspruchsgegenstand – Umweltinformationen

Was den eigentlichen Anspruchsgegenstand, also den Begriff der Umweltinformationen betrifft, so haben eine Entscheidung des EuGH und ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nunmehr deutlich hervorgehoben, dass dieser sehr weit auszulegen ist.

Der EuGH hatte auf eine Vorlagefrage des OVG Schleswig⁷⁾ darüber zu entscheiden, ob die UIRL auch auf die Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren anwendbar ist. Er hat diese Frage bejaht, denn nach dem weiten Umweltinformationsbegriff des Art. 2 lit. a UIRL könne „von einer Information über die Umwelt im Sinne der UIRL bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme der Verwaltung [...] eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der UIRL erfassten Umweltbereichs beeinträchtigen oder schützen kann.“⁸⁾

Diese Rechtsprechung hat das OVG Schleswig in einer anderen Entscheidung aufgegriffen und unter besonderer Berücksichtigung

der Materialien des UIG festgestellt, dass „nicht nur objektive Tatsachen oder reine Tatsachenmitteilungen, sondern auch subjektive Einschätzungen und Wertungen, die in Schrift, Bild oder sonstigen Informationsträgern niedergelegt sind, dem Begriff der Umweltinformation in § 3 Abs. 2 UIG [unterfallen], solange ein umweltschützender Bezug in Form der direkten Verbesserung der Umwelt als Ziel vorhanden ist.“⁹⁾

Über solche konkreten Fragestellungen hinaus war bezüglich des Anspruchsgegenstands auch umstritten, ob die gewünschten Informationen in einem kausalen oder (nur) in einem finalen Verhältnis zum staatlichen Umweltschutz stehen müssen. So vertrat das OVG Mannheim die Auffassung, der Begriff der Umweltinformation nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG umfasse „nur Daten über solche Maßnahmen, die unmittelbar auf den Schutz der dort bezeichneten Umweltbereiche abzielen. Informationen über abgeschlossene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Umweltschutzverstößen gehören hierzu nicht, weil sie nur spezial- oder generalpräventiv, also mittelbar zum Schutz dieser Umweltbereiche beitragen, ihr unmittelbares Ziel aber in der Ahndung von Rechtsverstößen liegt.“¹⁰⁾

Auch das OVG Lüneburg ging zunächst davon aus, dass „nur mittelbar [dem Schutz der Umweltbereiche] dienende Maßnahmen, wie etwa die finanzielle Förderung umweltverbessernder Verfahren,“ nicht unter den freien Informationszugang auslösende Maßnahmen i. S. von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG fallen.¹¹⁾ Demgegenüber hat das zur Revision angerufene BVerwG festgestellt, dass auch „Informationen über die staatliche finanzielle Förderung eines umweltverbessernden Produktionsverfahrens [...] Gegenstand des Anspruchs sein [können].“¹²⁾ Zutreffend weist das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass „der aus der UIRL übernommene Sammelbegriff der „Tätigkeiten oder Maßnahmen“ [...] nicht nur wegen seines (bewusst) unbestimmten Inhalts, sondern auch und vor allem mit Rücksicht auf den dargelegten Zweck des UIG, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Angelegenheiten des Umweltschutzes zu schaffen, weit auszulegen [ist und deshalb] jede Tätigkeit einer Behörde einschließt, die dem Schutz der Umwelt dient.“¹³⁾ Deshalb qualifizierte das Bundesverwaltungsgericht die staatliche Geldleistung im konkreten Fall als eine Umweltsubvention, die darauf abzielte, den Zustand der Umwelt zu verbessern, und den gesamten Förderungsvorgang als eine behördliche Tätigkeit i. S. von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG. Auf das Kriterium der Unmittelbarkeit bzw. Mittelbarkeit der behördlichen Tätigkeiten komme es nicht an. Dies folgert das Bundesverwaltungsgericht zutreffend aus einer wörtlichen und systematischen Auslegung des § 3 Abs. 2 UIG; Dem § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG lasse sich das Kriterium der Unmittelbarkeit nicht entnehmen, und ein Vergleich mit den ebenfalls von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG genannten „verwaltungstechnischen Maßnahmen“ zeige, dass Gegenstand des Informationszugangsanspruchs auch solche Maßnahmen sein könnten, die

5) Bspw. *Fluck/Theuer*, Umweltinformationsrecht, Stand März 1999; *Kramer*, Umweltinformationsgesetz, 1994; *Röger*, Umweltinformationsgesetz, 1995; *Schomerus/Schrader/Wegener*, Umweltinformationsgesetz, 1995; *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, 1995.

6) EuGH, Rs. C-217/97, 9.9.1999 (Kommission/Deutschland), NVwZ 1999, 1209 (1210).

7) S. dazu *Winter*, Nur 1997, 335.

8) EuGH, Rs. C-321/96, 17.6.1998, Slg. 1998, I 3809, Rn. 19–21 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg).

9) OVG Schleswig, Urt. v. 15.9.1998 – 4 L 139/98, UPR 1998, 472.

10) VGH Mannheim, Urt. v. 10.6.1998 – 10 S 58/97, UPR 1998, 464. Nachfolgend BVerwG, Urt. v. 28.10.1999 – 7 C 32/98.

11) OVG Lüneburg, Urt. v. 19.11.1997 – 7 L 5672/96, UPR 1988, 155.

12) BVerwG, Urt. v. 25.3.1999 – 7 C 21/98, UPR 1999, 313.

13) BVerwG, Urt. v. 25.3.1999 – 7 C 21/98, UPR 1999, 313, unter ausdrücklicher Berufung auf EuGH, Urt. v. 17.6.1998 – Rs. C-321/96, Slg. 1998 I 3809, Rn. 19 f. (Mecklenburg/Kreis Pinneberg).

ihr Ziel nur mittelbar erreichen. „Kennzeichnend für den Begriff [der Tätigkeiten oder Maßnahmen] ist [deshalb] nicht der Weg, auf dem das Ziel der Verbesserung der Umweltsituation erreicht wird, sondern die der Tätigkeit oder Maßnahme zugrunde liegende umweltschützende Zielsetzung als solche.“¹⁴⁾ Neben diesem Ergebnis als solchem ist gleichfalls die Methode des Bundesverwaltungsgerichts hervorzuheben, zur Entscheidungsfindung sowohl auf die UIRL (auch in ihrer englischen und französischen Sprachfassung) wie auf die Literatur zurückzugreifen.

3. Anspruchsberechtigte

§ 4 Abs. 1 UIG bestimmt schlicht: „Jeder hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ...“ Dieser weite Wortlaut gab dem Bundesverwaltungsgericht in zwei Fällen Anlass, den Kreis der Anspruchsberechtigten näher zu bestimmen.

Zum einen hatte sich das Gericht mit der Frage zu beschäftigen, ob auch dem Ortsverband einer politischen Organisation ein Anspruch auf freien Zugang zu Informationen zustehen kann. Dagegen sprach nach Überlegungen des Gerichts, dass die Formulierung „jeder“ sowohl nach dem allgemeinen Sprachgebrauch als insbesondere auch gemäß der Formulierung in Art. 3 Abs. 1 UIRL jede natürliche und juristische Person meine, Ortsverbände dagegen bloß örtliche Untergliederungen von politischen Parteien seien und ihnen deshalb ebenso wie meist den politischen Parteien selbst die Rechtsfähigkeit fehle. Mittels teleologischer Auslegung der UIRL und des sie ausfüllenden UIG gelangte das Bundesverwaltungsgericht aber zutreffend zu dem Ergebnis, dass ungeachtet fehlender Rechtsfähigkeit auch Ortsverbände politischer Parteien nach § 4 Abs. 1 UIG anspruchsberechtigt sind, wobei das Bundesverwaltungsgericht maßgeblich mit dem besonderen, aus Art. 21 GG folgenden verfassungsrechtlichen Status politischer Parteien argumentiert.¹⁵⁾ Die Rechtsprechung lässt sich deshalb nicht ohne weiteres auf andere nicht rechtsfähige Zusammenschlüsse übertragen.

Zum anderen stellte das Bundesverwaltungsgericht in einem frühen Beschluss fest, dass juristischen Personen des öffentlichen Rechts (im konkreten Fall handelte es sich um eine Gemeinde) kein Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt nach § 4 UIG zusteht. Angesichts der Weite des Wortlauts schlussfolgert das Bundesverwaltungsgericht dies zutreffend aus der Entstehungsgeschichte des UIG, welches die UIRL umsetzen, nicht aber über deren Regelungsgehalt hinausgehen wollte. Die UIRL selbst aber betreffe nur das Verhältnis der Bürger zum Staat und regle nicht den Informationsfluss zwischen den Behörden.¹⁶⁾ Mit Rücksicht auf das Prinzip der Gewaltenteilung verbleibt es deshalb bezüglich der interbehördlichen Informations- und Auskunftspflichten bei den allgemeinen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften des Verwaltungs- und Verfassungsrechts.

II. Ausnahmen vom Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen

Von dem grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen normiert das UIG zahlreiche Ausschlüsse bzw. Beschränkungen zum Schutz öffentlicher Belange einerseits (§ 7 UIG) und privater Belange andererseits (§ 8 UIG). Angesichts der wenigen und – wie gezeigt – noch dazu sehr weit auszulegenden anspruchsbegründenden Voraussetzungen (Behörde und Umweltinformation i. S. v. § 3 UIG) sind es gerade diese anspruchsausschließenden- bzw. beschränkenden Ausnahmen, die letztlich über den tatsächlichen Erfolg eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen entscheiden. Deshalb nimmt es nicht wunder,

dass sich die Rechtsprechung insbesondere mit den von § 7 und § 8 UIG normierten Ausnahmen zu befassen hatte.

1. Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden

Zunächst schließt § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen aus, „soweit das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung oder die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann.“ Mit der 3. Alternative dieses Ausnahmetatbestandes, der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, hatte sich das OVG Schleswig zu befassen.¹⁷⁾ Nach seinem rechtskräftigen Urteil ist „der unbestimmte, insoweit aber hinreichend auslegungsfähige Rechtsbegriff der Beratungen [...] dahingehend zu konkretisieren, dass von ihm nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d. h. der Beratungsprozess(-verlauf) selbst, nicht aber die den Beratungen zugrunde liegenden, 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.“ Zu diesem Ergebnis gelangt das OVG aufgrund einer ausführlichen semantischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung, bei der es insbesondere die UIRL, und zwar auch in ihrer englischen und französischen Sprachfassung berücksichtigt: „Zweck des Zugangsausschlusses der Nr. 1 Alt. 3 bei Berühren der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen ist der Schutz einer unbefangenen Meinungsbildung und eines freien Meinungsaustausches innerhalb von und zwischen Behörden. Es soll eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung der Behörde sichergestellt werden. [...] Eine Begriffsbestimmung hat daher zumindest insofern in enger Auslegung zu erfolgen, als das in der UIRL und dem UIG festgelegten Regel-Ausnahme-Verhältnis von Zugangsanspruch und Ausnahmetatbeständen nicht in sein Gegenteil verkehrt werden darf.“¹⁸⁾ Diese restriktive Interpretation der Vertraulichkeit von Beratungen ist im Hinblick auf die von der UIRL wie vom UIG angestrebten Transparenz der öffentlichen Verwaltung im Bereich des Umweltschutzes uneingeschränkt zu begrüßen.

2. Verwaltungsbehördliche Verfahren

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG besteht der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nicht „während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen“. Diese Ausnahmeregelung hat von der durch Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 dritter Spiegelstrich UIRL eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, der bezüglich der „verwaltungsbehördlichen Verfahren“ aber nur (und enger) von „Vorverfahren“ spricht.

Schon in einem von OVG Schleswig initiierten Vorabentscheidungsverfahren¹⁹⁾ hat der EuGH deshalb entschieden, dass Verwaltungsverfahren i. S. v. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG, die lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereiten, nur dann mit der UIRL

14) BVerwG, Urt. v. 25. 3. 1999 – 7 C 21/98, UPR 1999, 313.

15) BVerwG, Urt. v. 25. 3. 1999 – 7 C 21/98, UPR 1999, 313.

16) BVerwG, Beschluss v. 31. 10. 1995 – 1 B 126/95, GewArch 1996, 86 (87 f.).

17) OVG Schleswig, Urt. v. 15. 9. 1998 – 4 L 139/98, UPR 1998, 472.

18) OVG Schleswig, Urt. v. 15. 9. 1998 – 4 L 139/98, UPR 1998, 472.

19) Das VG Gelsenkirchen meinte im Urteil v. 1. 9. 1994 – Rs. 8 K 6370/93 demgegenüber, ohne eine Vorlage an den EuGH von der Richtlinienkonformität des § 7 Abs. 1 Nr. 2 dritter Spiegelstrich auszugehen zu dürfen – NuR 1995, 158 f.

in Einklang stehen, „wenn sie einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgehen und durchgeführt werden, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.“²⁰⁾ Diese Rechtsprechung hat der EuGH bei der abstrakten Überprüfung des UIG anlässlich des von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EGV wiederholt und festgestellt, dass der vollständige Ausschluss des „verwaltungsbehördlichen Verfahrens“ durch das UIG über die entsprechende in der UIRL geregelte Ausnahme hinausgeht und deshalb gegen die UIRL verstößt.²¹⁾

Dabei geht der EuGH zutreffend davon aus, dass sämtliche der in Art. 3 Abs. 2 der UIRL genannten Verfahren formal geregelt sind und die Verhängung von Sanktionen zulassen. Dies müsse dann auch für die Vorverfahren gelten, so dass, dies kann aus dem Urteil gefolgert werden, etwa Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren darunter fallen können, nicht aber förmliche Zulassungsverfahren des Verwaltungsrechts. Zustimmung verdient die Entscheidung auch deshalb, weil der grundsätzliche Anspruch auf Informationszugang (und damit der Sinn der UIRL wie des UIG) faktisch leerliefe, wenn jedes verwaltungsbehördliche Verfahren einem solchen Anspruch entgegenstünde. Denn unbestreitbar fallen die meisten bei Behörden vorliegenden Umweltinformationen im Rahmen von Verwaltungsverfahren an. Nähme man mit dem UIG sämtliche verwaltungsbehördliche Verfahren vom Anspruch aus, würde die Ausnahme zur Regel und das Ziel einer öffentlichen Vollzugskontrolle verfehlt werden.²²⁾

Bis zu einer klarstellenden Änderung des UIG ist § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG deshalb richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass nur Verfahren i. S. der EuGH-Rechtsprechung eine Ausnahme vom Zugangsanspruch begründen können.²³⁾ Nach anderer Ansicht ist eine europarechtskonforme Auslegung der Norm wegen ihres eindeutigen Wortlauts nicht möglich, so dass sie überhaupt nicht anwendbar sei, soweit sie verwaltungsbehördliche Verfahren vom Zugangsrecht ausnehme.²⁴⁾

3. Gerichts- oder strafrechtliche Ermittlungsverfahren

Umstritten war aber nicht nur der von § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG verwendete Begriff des „verwaltungsbehördlichen Verfahrens“, sondern auch der Zusatz „hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen“. Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr mittels einer strengen wörtlichen und vor allem systematischen Auslegung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG klargestellt, dass sich dieser Zusatz allein auf das unmittelbar zuvor genannte „verwaltungsbehördliche Verfahren“ bezieht, nicht dagegen auf ein „Gerichtsverfahren“ oder ein „strafrechtliches Ermittlungsverfahren“. Dafür spreche auch eine teleologische Auslegung der Norm, die den ungestörten Ablauf des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sichern und deshalb verhindern wolle, dass verfahrensrelevante Umweltdaten dem Beschuldigten oder der Öffentlichkeit außerhalb des Verfahrens bekannt würden. Außerdem könne die Rechtspflege auch dadurch Schaden nehmen, dass die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben.²⁵⁾ Diese Auslegung sei, so das Bundesverwaltungsgericht, auch mit der UIRL und deren Interpretation durch den EuGH²⁶⁾ vereinbar und sogar auch geboten. Denn „es bestünde [...] ein offenkundiger und nicht hinnehmbarer Regelungswiderspruch, wenn die im Ordnungswidrigkeitenverfahren angefallenen Daten zwar während der Dauer dieses Verfahrens nach § 7 Abs. 1 Nr. 2, 3. Alt. UIG gesperrt wären, dieselben Daten aber nach Abgabe der Sache an die Staatsanwaltschaft von der Um-

weltbehörde offenbart werden müssten, weil sie ihr nicht aufgrund des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zugegangen sind.“²⁷⁾

4. Verwaltungsinterne Mitteilungen

Auch § 7 Abs. 2 UIG, nach dem der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll, „wenn er sich auf die Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten oder verwaltungsinterner Mitteilungen bezieht, war bereits Gegenstand der Rechtsprechung. Das VG Mainz hat die Stellungnahme einer Behörde des Landes Rheinland-Pfalz gegenüber dem Robert-Koch-Institut in Berlin, das im streitentscheidenden Fall als Genehmigungsbehörde nach dem GenTG tätig wurde, als „verwaltungsinterne Mitteilung“ i. S. des § 7 Abs. 2 UIG gewertet. Dem stünde nicht entgegen, dass die Stellungnahme nicht von einer anderen Abteilung des eigenen Hauses, sondern von einer anderen Behörde komme, denn dies sei nur eine Frage der Behördenorganisation im weitesten Sinne. Maßgeblich sei vielmehr die fehlende Außenwirkung der Stellungnahme. Diese Interpretation wird auch durch die gegenüber den Ausnahmetatbeständen des § 7 Abs. 1 UIG bestehende strukturelle Besonderheit des § 7 Abs. 2 UIG gestützt, worauf das VG Mainz zutreffend hinweist. Denn während das Gesetz in den Fällen des § 7 Abs. 1 UIG bereits den Anspruch als solchen für nicht bestehend erklärt, ist der Verwaltung durch die Soll-Vorschrift des § 7 Abs. 2 UIG die Möglichkeit eröffnet, in atypischen Fällen dem Antrag auf Informationszugang stattzugeben. Ob eine solche atypische Situation vorliege, könne aber nur von derjenigen Behörde beurteilt werden, die den gesamten Vorgang in den Händen halte, regelmäßig also von der Behörde, die abschließend auch nach außen hin tätig werde. Deshalb sei der Informationsanspruch auch ausschließlich dieser Behörde gegenüber geltend zu machen.²⁸⁾

Dieses Urteil ist insofern interessant, als es lange vor der Vorlage-Entscheidung des EuGH²⁹⁾ einerseits davon ausgeht, dass auch eine behördliche Stellungnahme unter den Begriff der Umweltinformationen fällt, sie aber zugleich als verwaltungsinterne Mitteilung i. S. v. § 7 Abs. 2 UIG qualifiziert. Dies hat, wie das Urteil zeigt, nicht zwingend die Ablehnung des Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen zur Folge, sondern kann vielmehr die Bestimmung des richtigen Antragsgegners beeinflussen und somit die Zuständigkeitsregelung des § 9 UIG zum Teil modifizieren.

5. Offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge

Auch offensichtlich mißbräuchlich gestellte Anträge sind nach § 7 Abs. 3 S. 1 UIG abzulehnen. Diese Vorschrift soll der Gefahr

20) EuGH, Rs. C-321/96, 17. 6. 1998, Slg. 1998, I 3809 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg) S. die Anmerkungen von *Haije*, NJ 1999, 99 f.; *Pitschas/Lessner*, UPR 1998, 444.

21) EuGH, Rs. C-217/97, 9. 9. 1999 (Kommission/Deutschland), NVwZ 1999, 1209 (Rn. 27–28).

22) So schon vor der Entscheidung des EuGH die Ansicht etwa von Faber, DVBl. 1995, 722 (725), m. w. N.

23) So *Haije*, NJ 1999, 99 (100).

24) *Ekarde*, NJ 1997, 175 (178); ebenso Faber, DVBl. 1995, 722 (727). Missverständnis, weil nicht auf verwaltungsbehördliche Verfahren beschränkt, die Aussage von *Pitschas/Lessner*, DVBl. 1999, 226 (228), dass „§ 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG europarechtswidrig und deshalb nicht mehr anzuwenden“ ist.

25) BVerwG, Urt. v. 28. 10. 1999 – 7 C 32/98, 13. Anders die Vorinstanzen: VGH Mannheim, Urt. v. 10. 6. 1998 – 10 S 58/97, UPR 1998, 464 und VG Freiburg, Urt. v. 8. 11. 1996 – 9 K 1341/95, NVwZ 1997, 411 ff.; anders auch die wohl h. M. im Schrifttum, s. *Röger*, UIG, § 7, Rn. 22, 26; *Schomerus/Schradert/Wegener*, UIG, § 7, Rn. 16; *Turiaux*, UIG, § 7, Rn. 17.

26) Das BVerwG nimmt ausdrücklich auf EuGH, Rs. C-321/96, 17. 6. 1998, Slg. 1998, I-3809, Rn. 27 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg) bezug.

27) BVerwG, Urt. v. 28. 10. 1999 – 7 C 32/98 – UPR 2000, 118.

28) VG Mainz, Urt. v. 10. 11. 1995 – 2 K 148/95 MZ; NuR 1996, 266.

29) EuGH, Rs. C-321/96, 17. 6. 1998, Slg. 1998, I 3809 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg).

vorbeugen, dass die Behörden durch die Bescheidung querulatorischer und zielloser Anträge von der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben abgehalten werden.³⁰⁾

Das VG München hat in einem rechtskräftig gewordenen Urteil festgestellt, dass „ein Informationsbegehren auch dann offensichtlich missbräuchlich sein wird, wenn sich der Antragsteller die Umweltinformationen unschwer und ohne zumutbaren Aufwand auf andere Weise beschaffen kann.“³¹⁾ Diese (für den konkreten Fall nicht entscheidungsrelevante) Interpretation, die auf die Möglichkeit der Informationserlangung abstellt und wohl an die entsprechende Voraussetzung eines zivilrechtlichen Auskunftsanspruchs anknüpft,³²⁾ geht bedenklich über das Regelbeispiel des § 7 Abs. 3 S. 2 UIG hinaus, das einen offenen Missbrauch nur dann für gegeben hält, wenn der Antragsteller über die Informationen bereits verfügt. Und selbst in diesen Fällen mahnt das Bundesverwaltungsgericht zutreffend zur Überprüfung der Kongruenz von bereits erhaltenen und noch gewünschten Informationen, bevor ein Antrag als offensichtlich missbräuchlich abgelehnt wird.³³⁾

6. Entgegenstehende private Belange Dritter

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 UIG besteht der Anspruch nicht, soweit durch das Bekanntwerden von Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden oder der Schutz geistigen Eigentums, insbesondere Urheberrechte der Auskunftserteilung oder der Zurverfügungstellung von Informationsträgern entgegenstehen. S. 2 konkretisiert, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht zugänglich gemacht werden dürfen.³⁴⁾

Wenn sich eine Behörde auf diesen Ausnahmetatbestand beruft, so muss sie dies nach dem o.g. Urteil des VG München ausreichend begründen: „Der Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter Daten wäre [...] so einleuchtend zu untermauern und abzusichern gewesen, dass die Beteiligten sowie das Gericht die Gründe für die Informationszugangsverweigerung auch unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange wie dem der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG noch als triftig anerkennen können, ohne dass andererseits geheimhaltungsbedürftige Daten unmittelbar oder mittelbar preisgegeben werden.“ Dabei kann es nach Auffassung des Gerichts geboten sein, „vor der Entscheidung über das Vorliegen eines Ausschlussstatbestands nach § 8 Abs. 1 UIG die von einer Informationsweitergabe betroffenen Dritten anzuhören, um deren Stellungnahmen in die Entscheidungsfindung miteinbeziehen und die Entscheidung sachgerecht begründen zu können.“³⁵⁾ Damit postuliert das VG München sicherlich nur ein Mindestanforderungsmerkmal für die schwierige Abwägung zwischen dem Informationsinteresse einerseits und dem Schutz privater bzw. geschäftlicher Daten andererseits.

7. Möglichkeit der teilweisen Informationsübermittlung

Mit den genannten Ausschlüssen und Beschränkungen des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen hat das UIG von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht, die die UIRL in Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 den Mitgliedstaaten eröffnet hat. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL ist von Deutschland dagegen nicht hinreichend bestimmt umgesetzt worden, wie der EuGH auf entsprechende Rüge der Kommission festgestellt hat.³⁶⁾ Diese Norm sieht für die Fälle zulässiger Ausnahmen vom Informationsanspruch zumindest die auszugswise Übermittlung von Informationen vor, sofern die ausschlussbegründenden, also die vertraulichen oder geheimen Informationen ausgesondert werden können.

Eine ähnlich konkrete Regelung enthält das UIG nicht. Zwar schließen § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG und § 8 Abs. 1 UIG den Anspruch auf Informationszugang nur aus, „soweit“ die dort genannten Voraussetzungen vorliegen. Im Schrifttum wird daraus der Grundsatz der teilweisen Zugangsgewährung abgeleitet und dieser zugleich auch auf die übrigen Ausschlussstatbestände erstreckt.³⁷⁾ Außerdem findet sich im Gebührenverzeichnis unter Nr. 3.3 der Gebührenrahmen für Fälle, in denen „zum Schutz öffentlicher und privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen.“³⁸⁾ Hierin erkannte der EuGH aber ebenso wenig eine dem Bestimmtheitsgebot genügende Umsetzung der UIRL wie in der Praxis der zuständigen Behörden und der Rechtsprechung³⁹⁾ des Bundesverwaltungsgerichts, auf die die Bundesregierung hingewiesen hatte. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber das UIG nachzubessern und den Anspruchsberechtigten wie den Anspruchsverpflichteten deutlich zu machen, dass in jedem Fall eines Ausschlusses oder einer Beschränkung des Informationszugangsanspruchs die Möglichkeit der auszugswise Informationsüberlassung erwogen werden muss.

III. Art und Weise des Informationszugangs

Ist ein Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt nach § 4 Abs. 1 S. 1 UIG auch begründet, bleibt fraglich, wie dieser Zugang zu gewährleisten ist. § 4 Abs. 1 S. 2 UIG nennt drei Möglichkeiten des Informationszugangs: Die (aktive) Auskunft der Behörde, die (passive) Gewährleistung von Akteneinsicht oder die sonstige Bereitstellung von Informationsträgern. Im Unterschied zum „Ob“ des Informationszugangsanspruchs steht das „Wie“ der Informationserteilung somit erkennbar im Ermessen der auskunftserteilenden Behörde.⁴⁰⁾

Die Grenzen dieses Ermessens sind von der Rechtsprechung mittlerweile umrissen worden. So geht schon das VG München in der bereits genannten Entscheidung zunächst von einem pflichtgemäßen Ermessen der jeweiligen Behörde aus. Es hat aber nicht versäumt darauf hinzuweisen, dass „die Behörde [...] in jedem Einzelfall gehalten [ist], den vom Gesetzgeber wohlüberlegt geschaffenen Ermessensspielraum sachgerecht auszufüllen“, denn je nach Sachlage könnten verschiedene Gründe für oder gegen die Gewährung von Akteneinsicht bzw. die Auskunftserteilung sprechen.⁴¹⁾

Noch deutlicher wird das Bundesverwaltungsgericht, das bei der Ausübung des Ermessens über die Intention des Gesetzgebers hinaus vor allem auch den Zweck der UIRL berücksichtigt wissen will. Dies führe dazu, dass ein Auswahlermessen nur zwischen sol-

30) Näher bspw. Röger, UIG, § 7, Rn. 55 ff.; Turiaux, UIG, § 7, Rn. 49.

31) VG München, Ur. v. 26. 09. 1995 – M 16 K 93.4444, GewArch 1996, 173 ff.

32) Vgl. zu den Voraussetzungen etwa Heinrichs, in: Palandt, 59. Aufl., § 261, Rn. 12.

33) BVerwG, Ur. v. 25. 3. 1999 – 7 C 21/98, UPR 1999, 313. So im Ergebnis aber auch VG München, Ur. v. 26. 9. 1995 – M 16 K 93.4444, GewArch 1996, 173 (174).

34) Kritisch im Hinblick auf einen ausreichenden Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse etwa Fluck, NVwZ 1994, 1048 ff.; optimistischer Knemeyer, DB 1993, 721 ff.

35) VG München, Ur. v. 26. 9. 1995 – M 16 K 93.4444, GewArch 1996, 173 (174); unter Verweis auf BVerwGE 84, 375 (388 f.).

36) EuGH, Rs. C-217/97, 9. 9. 1999 (Kommission/Deutschland), NVwZ 1999, 1209 (1210 f.).

37) Vgl. Becker, NVwZ 1999, 1187 (1188); Röger, UIG, § 7, Rn. 45 ff.; Schomerus/Schneider/Wegener, UIG, § 7, Rn. 6; Turiaux, UIG, vor §§ 7–8, Rn. 4.

38) Das Gebührenverzeichnis ist als Anlage zu § 1 Abs. 1 der Umweltinformationsgebührenverordnung vom 7. 12. 1994, BGBl. I 3732, erlassen worden.

39) Vgl. insoweit etwa die Überlegungen des VG München, Ur. v. 26. 9. 1995 – M 16 K 93.4444; GewArch 1996, 173 (174).

40) Vgl. unter ausführlicher Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte sowohl des UIG als auch der Richtlinie BVerwGE 102, 282 (284 f.). Zu den Vorinstanzen s. die Anmerkungen von Haller, UPR 1994, 88 ff., u. UPR 1995, 338 ff.

41) VG München, Ur. v. 26. 9. 1995 – M 16 K 93.4444, GewArch 1996, 173 (176).

chen Informationsmitteln bestehe, die im Wesentlichen gleiche Informationsseignung besitzen.⁴²⁾ Außerdem wird das Ermessen der Behörde nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch durch die Wünsche des jeweiligen Antragstellers beschränkt, was sich ebenfalls aus einer teleologischen Betrachtung der UIRL bzw. des UIG ergebe: „Beantragt ein Bürger [...] ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde dies nur dann zugunsten eines anderen Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe bestehen.“⁴³⁾ Im Ergebnis erlangt der Antragsteller aufgrund dieser Rechtsprechung zwar kein uneingeschränktes Wahlrecht, jedoch eine erhebliche Einflussmöglichkeit auf die Art und Weise, in der ihm die behördlichen Umweltinformationen zugänglich zu machen sind.

IV. Kosten

Was schließlich die vom Antragsteller zu begleichenden Kosten betrifft, sieht § 10 Abs. 1 UIG vor, dass für Amtshandlungen aufgrund des UIG Gebühren und Auslagen erhoben werden, wobei die Gebühren die voraussichtlichen Kosten decken sollen. Kostenregelungen in anderen Rechtsvorschriften bleiben nach § 10 Abs. 1 S. 3 UIG unberührt. Im Einzelnen bestimmen sich die Kosten auf Bundesebene nach dem Gebührenverzeichnis, das als Anhang zur Umweltinformationsgebührenverordnung erlassen wurde.⁴⁴⁾ Die Länder haben entsprechende Gebührenverordnungen erlassen oder bestehende Gebührenordnungen entsprechend erweitert.⁴⁵⁾

In dem Verragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vertrat die Kommission die Ansicht, dass diese Regelung nicht mit Art. 5 UIRL vereinbar sei, weil sie zum einen die bei der Übermittlung von Umweltinformationen erhobene Gebühr nicht auf einen angemessenen Betrag begrenze und zum anderen die Erhebung der Gebühr selbst im Fall der Ablehnung eines Informationersuchens gestatte.

Was die Begrenzung der anfallenden Gebühr auf einen angemessenen Betrag betrifft, konnte der EuGH in der deutschen Regelung keinen Verstoß gegen die UIRL feststellen.⁴⁶⁾ Denn wenn das UIG auch selbst keine solche Beschränkung enthalte, ergebe sich doch aus dem Gebührenverzeichnis eine Unterscheidung zwischen mündlichen bzw. einfachen schriftlichen Auskünften (gebührenfrei) sowie zwischen umfassenden schriftlichen Auskünften (50 bis 1000 DM) und der Zurverfügungstellung von Akten oder sonstigen Informationsträgern (20 bis 20 000 DM). Außerdem, so zitiert der EuGH den Vortrag der Bundesregierung, müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts jede Gebühr für eine Amtshandlung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und dem Zweck der erbrachten Leistung angemessen sein.⁴⁷⁾ In der Tat findet neben dem ausdrücklich in § 10 UIG genannten Kostendeckungsprinzip das aus dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleitete Äquivalenzprinzip auch auf die Gebührenerhebung nach dem UIG Anwendung.⁴⁸⁾

Dass diese Maßstäbe tatsächlich auch bezüglich des UIG angewendet werden, belegt ein Urteil des VG Braunschweig. Das VG war zutreffend davon ausgegangen, dass sich die Kostenpflichtigkeit einer Auskunftserteilung nach dem UIG durch niedersächsische Behörden dem Grunde nach aus § 10 Abs. 1 S. 1 UIG ergebe, die Höhe dagegen aus der niedersächsischen Verwaltungskostenordnung i. V. m. der Allgemeinen Gebührenordnung zu bestimmen sei. Diesbezüglich stellte sich die Frage, ob die auskunftserteilende Behörde „umfangreiche Maßnahmen zur Zusammenstellung der Unterlagen“ vorgenommen hat, was gegenüber den „einfachen Fällen“ einen zehnfachen Gebührenrahmen zur Folge

hätte. Das VG hat deutlich entschieden, dass vorbereitende Tätigkeiten der Behörde, etwa der zur hinreichenden Spezifizierung der gewünschten Daten notwendige Schriftwechsel zwischen ihr und dem Antragsteller, noch zum allgemeinen Verwaltungsaufwand gehörten und deshalb weder den besonders hohen noch den einfachen Gebührentatbestand verwirklichten.⁴⁹⁾

Die zweite Rüge der Kommission zur Kostenregelung im UIG war demgegenüber begründet. Die Regelung des § 10 UIG verstößt nach Auffassung des EuGH insoweit gegen die UIRL, als sie die Entrichtung einer Gebühr nicht auf die Fälle beschränke, in denen tatsächlich der Zugang zu Informationen gewährt werde.⁵⁰⁾ Denn während Art. 5 UIRL die Mitgliedstaaten nur im Falle einer tatsächlichen „Übermittlung von Informationen“ zur Gebührenerhebung berechtige, falle unter die in § 10 Abs. 1 S. 1 UIG genannten „Amtshandlungen aufgrund dieses Gesetzes“ beispielsweise auch die Ablehnung eines Informationsantrags. Neben dem insofern deutlichen Wortlaut der UIRL rekurriert der EuGH zudem auf deren Zweck, den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt zu gewährleisten und jede Beschränkung dieses freien Zugangs zu verhindern. Diesem Zweck widerspreche § 10 Abs. 1 S. 1 UIG, denn wenn der Einzelne damit rechnen müsse, auch im Falle der Ablehnung seines Antrages eine Gebühr zahlen zu müssen, könne ihn dies von vornherein von der Antragstellung abhalten.⁵¹⁾ Diese Rechtsprechung ist zwar insofern einsichtig, als den Gebühren kein prohibitiver Charakter zukommen darf. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Missbrauchsklausel des § 7 Abs. 3 UIG nunmehr das einzige Korrektiv für querulatorische Anträge ist und deshalb (zumindest von der Exekutive) möglicherweise entsprechend weit gehandhabt werden wird.

V. Rechtsschutz

Nach Art. 4 UIRL steht dem Antragsteller im Falle fehlender oder nicht ausreichender Bescheidung Rechtsschutz gemäß der einschlägigen mitgliedstaatlichen Rechtsordnung offen. Diese Bestimmung ist nicht ausdrücklich im UIG umgesetzt worden, vielmehr gilt die VwGO auch ohne solch einen konkreten Hinweis.

Dass einem negativ oder unzureichend beschiedenen Antragsteller Rechtsschutz zu gewährleisten ist, steht außer Frage. In welcher Form eine Klage vor den Verwaltungsgerichten statthaft ist, hat das OVG Schleswig deutlich hervorgehoben. Danach ist die dem Begehren entsprechende Klageart die Verpflichtungsklage, weil die beanstandete Tätigkeit der Behörde sich regelmäßig nicht in der Übersendung von Informationsmaterial erschöpfe, worin ein bloß tatsächliches Handeln zu erblicken wäre. „Vielmehr geht dem

42) BVerwGE 102, 282 (287).

43) BVerwGE 102, 282; ausdrücklich bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 25. 3. 1999, DÖV 1999, 778 (781). Im Schrifttum wird z.T. ein vollständiges Wahlrecht des Antragstellers befürwortet: *Ekardt*, NJ 1997, 175 (177); *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 (418); *Scherzberg*, DVBl. 1994, 733 (737); *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, § 4, Rn. 22.

44) UIGGebV v. 7. 12. 1994, BGBl. I 3732.

45) Vgl. bspw. die Übersicht bei *Fluck/Theuer*, Umweltinformationsrecht, Teil C, oder (unvollständig) bei *Turiaux*, UIG, Anhang C, 445 ff.

46) A.A. etwa *Ekardt*, NJ 1997, 175 (178).

47) EuGH, Rs. C-217/97, 9. 9. 1999 – (Kommission/Deutschland), Rn. 50 ff.; NVwZ 1999, 1209 (1211 f.).

48) Es ist gleichwohl überraschend, dass dem EuGH bezüglich der Kosten der Verweis auf das stets zu beachtende und anzuwendende Verhältnismäßigkeitsprinzip genügt, hielt er ihn doch bei Frage der teilweisen Zugangsgewährung im Falle gesetzlicher Ausschlüsse mit Blick auf die hinreichende Bestimmtheit der Richtlinienumsetzung nicht für ausreichend.

49) VG Braunschweig, Urt. v. 5. 2. 1997 – 9 A 9448/95, NVwZ-RR 1998, 413 (414).

50) EuGH, Rs. C-217/97, 9. 9. 1999 (Kommission/Deutschland), Rn. 57 ff.; NVwZ 1999, 1209 (1212). Ebenso bereits frühzeitig ein Teil der Literatur, vgl. bspw. *Faber*, DVBl. 1995, 722 (729), unter Verweis auf *Röger*, UIG, § 10, Rn. 16 f.; *Scherzberg*, DVBl. 1994, 733 (744); *Turiaux*, NJW 1994, 2319 (2323) u. a.

51) A.A. *Becker*, NVwZ 1999, 1187 (1188).

Realakt des Übersendens die rechtliche Prüfung voraus, ob und in welchem Umfang dem Begehren entsprochen werden soll. Die aus dieser Prüfung resultierende Entscheidung [ergeht] dem Antragsteller gegenüber in Form eines Verwaltungsakts [...].“ Dies folgert das OVG u. a. aus § 5 Abs. 2 S. 1 UIG, der den Begriff „bescheiden“ verwendet.⁵²⁾

C. Zusammenfassung und Ausblick

Der Überblick über die Rechtsprechung zum UIG zeigt, dass dem Anliegen des Gesetzes durch die Judikative in besonderem Maße Rechnung getragen wird. Zu begrüßen ist insbesondere auch die europarechtskonforme Auslegung, mit der das Bundesverwaltungsgericht und zum Teil auch die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte⁵³⁾ der dem UIG zugrunde liegenden UIRL zur vollen Wirksamkeit verhelfen und dadurch Umsetzungsdefizite des Gesetzgebers in den Grenzen ihrer Zuständigkeiten auszugleichen helfen. Dass der EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren gleichwohl einen teilweisen Verstoß des UIG gegen die UIRL feststellen musste, ist jedenfalls nicht auf die Interpretation des UIG durch die Rechtsprechung zurückzuführen.

Nachdem die Regelungen des UIG und insbesondere die anspruchsbegründenden Voraussetzungen in ihrem abstrakten Gehalt nunmehr fest umrissen sind, wird sich die Rechtsprechung in Zukunft vermehrt mit der konkreten Anwendung vor allem der Ausschlüsse und Beschränkungen des Anspruchs auf Informationszugang zu befassen haben. Bei den Ausnahmen zum Schutz öffentlicher Belange (§ 7 UIG) wird dabei die Verhältnismäßigkeit im Mittelpunkt gerichtlicher Überprüfung stehen, während es bei

den Ausnahmen zum Schutz privater Belange (§ 8 UIG) vor allem um etwaige Abwägungsfehler gehen wird. In beiden Fällen wird die Frage des Umfangs der trotz bestehender Ausnahmenvoraussetzungen zumindest teilweise zugänglich zu machender Umweltinformationen auch die Gerichte beschäftigen. Stets wird sich die Rechtsprechung von dem Grundsatz leiten lassen müssen, dass die anspruchsbegründenden Voraussetzungen weit, die anspruchsausschließenden Voraussetzungen dagegen eng auszulegen sind, damit das vom UIG angeordnete Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis nicht in sein Gegenteil verkehrt wird.

Neben diesen konkreten, ausschließlich das UIG betreffenden Fragen wird vor allem das Verhältnis zu anderen Schutzgütern die Rechtsprechung befassen, beispielsweise zum Datenschutz. Dabei wird der Rückgriff auf die UIRL alleine nicht ausreichen, weil auch der Datenschutz mit der entsprechenden Richtlinie eine europarechtliche Verankerung erfahren hat.⁵⁴⁾ Zu dem schwierigen Verhältnis zwischen dem grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen und Belangen des Datenschutzes wird deshalb früher oder später das Bundesverfassungsgericht, möglicherweise auch der EuGH Stellung nehmen müssen.

52) OVG Schleswig, Urt. v. 15. 9. 1998 – 4 L 139/98, UPR 1998, 472. Zur Änderung eines Verpflichtungsantrags in einen Fortsetzungsfeststellungsantrag vgl. BVerwG, Urt. v. 28. 10. 1999 – 7 C 32/98, 8.

53) Sehr deutlich etwa das OVG Schleswig, Urt. v. 15. 9. 1998 – 4 L 139/98, UPR 1998, 472.

54) Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. 10. 1995, ABl. EG Nr. L 281/31. Zur Umsetzung vgl. bspw. *Kloepfer*, Gutachten D zum 62. DJT, 1998.

Berichte und Hinweise

Fach- und Rechtsinformationen

Energetische Nutzung von Biomasseanteilen in Abfällen

Das Bayerische Institut für Abfallforschung – Bifa GmbH schätzt in einer Studie den Primärenergiebeitrag und das Primärenergiepotential von Biomasse in Siedlungsabfällen (Hausmüll, Sperrmüll, Hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Bioabfälle und Klärschlamm) ab. Im ersten Teil der Studie werden grundsätzliche Aspekte der Energiegewinnung aus Abfällen sowie der Bestimmung des Primärenergiebeitrages von Biomasse in Abfällen thematisiert. Davon ausgehend wird für verschiedene Abfallzusammensetzungen eine Abschätzung vorgenommen. Abschließend wird die zukünftige Entwicklung des Primärenergiepotentials der Biomasse in Abfällen diskutiert.

Danach errechnet sich ein Primärenergiebeitrag der Biomasse in den betrachteten Abfallfraktionen von rund 0,55 bis 0,74 % des Gesamtprimärenergieverbrauchs in Bayern. Der Hauptanteil resultiert dabei aus der Biomasse im Hausmüll, im Sperrmüll sowie im hausmüllähnlichen Gewerbeabfall. Der Anteil der Biogasgewinnung aus Bioabfällen war noch nahezu unbedeutend. Weit höher – und deutlich über der Klärschlammverbrennung lag dagegen der

Beitrag von Klärgas. Aufgrund der Deponierung un behandelter Abfälle sowie der bisher kaum genutzten Biogasgewinnung ergibt sich ein höheres Primärenergiepotential der Biomasse mit 0,74 bis 1,04 %.

Das tatsächlich nutzbare energetische Potential von Biomasse in Abfällen liegt nach Auffassung des Instituts bei Einbeziehung von Nahrungsmittelreststoffen und Produktionsabfällen aus der Verarbeitung nachwachsender Rohstoffe erheblich höher und kann durch die energetische Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Reststoffe sowie von Grüngut noch weiter gesteigert werden.

System zur Handy-Rücknahme

Überlegungen über ein Rücknahmesystem für ausgediente Handys stellen derzeit die Hersteller von Mobiltelefonen an. Die Gefahr, dass Handys – schon aufgrund der geringen Größe – zu Wegwerfprodukten werden, ist groß. Derzeitig werden fast keine Altgeräte einer umweltverträglichen Entsorgung zugeführt, obwohl bereits ein halbes Jahr nach der Markteinführung von Handys wieder neue Modelle auf den Markt kommen. In Deutschland sind heute schätzungsweise rund 20 Millionen Handys in Umlauf. Ziel des geplanten Rücknahmesystems ist es, eine Logistik aufzubauen und die umweltgerechte Entsorgung der Geräte sicherzustellen. Dazu gehört beispielsweise die Verwertung der enthaltenen Kunststoffe und Edelmetalle. Die Frage, ob eine Pfandlösung anzustreben ist, steht noch offen.