

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

von:

Karl Stracke und Dr. Michael Zschiesche
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

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

Dr. Kerstin Tews
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum Umweltpolitik, Berlin

unter Mitarbeit von

Lisa Habigt, Patrick Konopatzki, Eva Mareen Lütkemeyer, Anna-Julia Saiger, Franziska Sperfeld
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Dr. Jan Beermann
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum Umweltpolitik, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

TEXTE 235/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 17 103 0
FB000484

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

von

Karl Stracke und Dr. Michael Zschiesche
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

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

Dr. Kerstin Tews
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum
Umweltpolitik, Berlin

unter Mitarbeit von

Lisa Habigt, Patrick Konopatzki, Eva Mareen Lütkemeyer,
Anna-Julia Saiger, Franziska Sperfeld
Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin

Dr. Jan Beermann
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum
Umweltpolitik, 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:

Oktober 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.

Kurzbeschreibung

Das Umweltinformationsgesetz in Deutschland wurde aufgrund der Vorgaben der EU-Richtlinie 2003/4/EG im Februar 2005 grundlegend novelliert. Seitdem existieren entsprechende Länderumweltinformationsgesetze und das Bundesumweltinformationsgesetz (UIG). Erstmals wurde in einem wissenschaftlichen Vorhaben zwischen 2017 und 2019 die Praxis des UIG seit 2005 evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation werden mit diesem Report vorgelegt.

Untersucht wurde in der Evaluation, ob und wie die gesetzlichen Ziele des UIG, für einen freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen und für eine aktive Verbreitung der Umweltinformationen zu sorgen, in der Praxis erreicht werden. Die Evaluation folgt der Methodik der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, die für die Untersuchung entsprechend angepasst wurde. In die Evaluation wurden Daten aus einer Online-Umfrage an 423 informationspflichtigen Stellen des Bundes sowie 39 private informationspflichtige Stellen, leitfadengestützte Interviews, eine sozialwissenschaftliche Auswertung der Rechtsprechung zum UIG bis 2017, ein Rechtsgutachten, eine sozialwissenschaftliche Untersuchung sowie einige empirische Vorgängeruntersuchungen einbezogen.

Abstract

In order to meet the requirements of the EU Directive 2003/4/EC, the German Environmental Information Act (EIA) was fundamentally revised in February 2005. In addition to the federal EIA, federal states have introduced their own environmental information acts. Between 2017 and 2019, the first scientific evaluation of the implementation of the federal EIA was conducted. The results of this evaluation are presented in this report.

The purpose of the evaluation was to ascertain whether and in what way the objectives of the EIA (free access to environmental information held by bodies under an obligation to provide information according to the EIA (subsequently "information obligation") and active dissemination of environmental information) were achieved in practice. The methodology applied to the evaluation is an adapted version of the retrospective legal impact assessment method. The evaluation is based on data stemming from an online survey conducted with 423 public authorities subject to an information obligation and 39 private bodies subject to an information obligation, partially structured interviews, a socio-scientific study of the jurisprudence on the federal EIA until 2017, a legal opinion, a socio-scientific work and several prior empirical studies.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	12
Abkürzungsverzeichnis.....	13
Zusammenfassung	16
Summary	17
1 Einführung.....	18
1.1 Historie des Umweltinformationsgesetzes	18
1.2 Regelungsinhalt des Umweltinformationsgesetzes	18
1.3 Ziele des Umweltinformationsgesetzes	19
1.3.1 Aarhus-Konvention.....	19
1.3.2 Umweltinformationsrichtlinie	19
1.3.3 Novelliertes Umweltinformationsgesetz.....	20
1.4 Forschungsauftrag	20
1.5 Gewählte Methodik	20
2 Konzeptionsphase	22
2.1 Gewählte Erhebungsmethoden	23
2.2 Zeitliche Dimension.....	24
2.3 Auswahl der Verpflichteten	24
2.3.1 Staatliche informationspflichtige Stellen	24
2.3.2 Private informationspflichtige Stellen.....	25
2.4 Auswahl der Nutzer*innen	25
2.4.1 Allgemeine Öffentlichkeit.....	26
2.4.2 Vertreter*innen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie Bürgerinitiativen	26
2.4.3 Medienvertreter*innen.....	26
2.4.4 Rechtsanwäl*innen.....	27
2.4.5 Vertreter*innen von Wirtschaftsunternehmen und -verbänden	27
2.5 Einbeziehung der „Drittbetroffenen“	27
2.6 Inhaltlicher Anwendungsbereich	27
2.7 Verzahnung rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse	28
2.8 Operationalisierung des Zielerreichungsgrades.....	28
2.9 Die Berücksichtigung von Entwicklungen nach Verabschiedung des UIG	28
3 Empirische Erhebung.....	29
3.1 Die Online-Umfrage	29
3.1.1 Staatliche informationspflichtige Stellen	29
3.1.2 Private informationspflichtige Stellen.....	30
3.1.3 Allgemeine Öffentlichkeit.....	30
3.1.4 Vertreter*innen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie Bürgerinitiativen	31
3.1.5 Medienvertreter*innen.....	31
3.1.6 Rechtsanwäl*innen.....	31

3.1.7	Vertreter*innen von Wirtschaftsunternehmen und Wirtschaftsverbänden	31
3.1.8	Drittbetroffene	31
3.2	Ergänzende Interviews	31
3.3	Rechtswissenschaftliches Gutachten	32
3.4	Sozialwissenschaftliche Auswertung der Rechtsprechung zum UIG	32
3.4.1	Streitgegenständlichkeit der einzelnen UIG Normen	33
3.4.2	Abgrenzung zwischen UIG und anderen Informationsfreiheitsgesetzen	34
3.4.3	Grund des Klageverfahrens	34
3.4.4	Erweiterter Zugang zu Umweltinformationen	34
3.4.5	Nutzer*innen-Gruppen	34
3.4.6	Die informationspflichtigen Stellen	35
3.4.7	Drittbeteiligungsverfahren	36
3.4.8	Akteurskonstellation in höheren Instanzen (BVerwG, OVG)?	36
3.4.9	Antragsinhalte	37
3.4.10	Ablehnungsgründe	37
3.4.11	Gesetzliche Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG	38
3.4.12	Aussagen zu Gebühren	38
3.4.13	Bestimmtheit der Anfrage	38
3.5	Auswertung bestehender Studien zum Umweltinformationsrecht	39
3.5.1	Schmillen: Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit	39
3.5.2	Hayn et al.: Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes	40
3.5.3	Zschesche et al.: Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland	40
3.6	Bewertung der Empirie	43
4	Ergebnisdarstellung nach Themenkomplexen	46
4.1	Themenkomplex Nr. 1: Anwendungsbereich, Kenntnis, Nutzung und Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes	46
4.1.1	Der Anwendungsbereich und die Kenntnis des UIG	46
4.1.2	Kreis der Nutzer*innen	51
4.1.3	Kreis der informationspflichtigen Stellen	54
4.1.4	Warum wird das UIG genutzt - Antragsinhalte	62
4.1.5	Warum wird das UIG genutzt - Motivation	64
4.1.6	Welche Bedeutung wird dem UIG beigemessen?	68
4.2	Themenkomplex Nr. 2: Gesetzesvollzug	72
4.2.1	Art des Zugangs	72
4.2.2	Unterstützung durch die informationspflichtige Stelle	77
4.2.3	Drittbeteiligungsverfahren	81
4.2.4	Ablehnung von UIG-Anträgen und Ausschlussgründe nach §§ 8 und 9 UIG	88
4.2.5	Fristen	96
4.2.6	Gebühren	99
4.2.7	Rechtsschutz	102

4.3	Themenkomplex Nr. 3: Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen.....	104
4.3.1	Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion	104
4.3.2	Umfang der aktiven Verbreitung und ihre Nutzer*innen-Gruppen.....	106
4.3.3	Inhalt der verbreiteten Umweltinformationen und dessen Beurteilung	108
4.3.4	Zusammenhang von verbreiteten Umweltinformationen und Antragsvolumen?.....	112
4.4	Themenkomplex Nr. 4: Verwaltungsorganisation für den Zugang zu Umweltinformationen.....	116
4.4.1	Zuständigkeiten für die Bearbeitung von UIG Anfragen	116
4.4.2	Einfluss des UIG auf die organisatorische Struktur	118
4.4.3	Einsatz zeitlicher und personeller Ressourcen	120
4.4.4	Unterstützungsangebote, Richtlinien und Muster.....	122
4.5	Themenkomplex Nr. 5: Änderungsvorschläge aus Sicht der informationspflichtigen Stellen und Nutzer*innen-Gruppen	124
4.5.1	Veränderungsbedarf aus Sicht der informationspflichtigen Stellen	125
4.5.2	Veränderungsbedarf aus Sicht der Vertreter*innen der Wirtschaft.....	126
4.5.3	Veränderungsbedarf aus Sicht der Vertreter*innen der Umweltvereinigungen.....	126
4.5.4	Veränderungsbedarf aus Sicht der allgemeinen Öffentlichkeit	127
5	Diskussion und Bewertung ausgewählter empirischer Ergebnisse	129
5.1	Ergebnisse zur Nutzung des UIG	129
5.1.1	Wer nutzt das UIG?	129
5.1.2	Gründe für die Nutzung des UIG?	131
5.1.3	Anfall und Umfang von UIG-Anfragen.....	134
5.1.4	Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen.....	137
5.1.5	Ziele und Nutzen des UIG in der Praxis	139
5.2	Ergebnisse der Empirie zum Vollzug des UIG.....	142
5.2.1	Art des Zugangs	142
5.2.2	Fristen.....	143
5.2.3	Gebühren	145
5.2.4	Rechtsschutz.....	146
5.2.5	Drittbeteiligungsverfahren	147
5.2.6	Unterstützung durch die informationspflichtige Stelle bzw. der informationspflichtigen Stelle sowie Weiterleitung	148
5.2.7	Ablehnungs- und Ausschlussgründe	150
5.2.8	Verhältnis gesetzlicher Anspruch und Ressourceneinsatz	152
5.2.9	Private informationspflichtige Stellen.....	153
6	Handlungsempfehlungen	155
6.1	Allgemeine Handlungsempfehlungen	155
6.1.1	Nutzung und Bekanntheit des UIG ausbauen	155
6.1.2	Organisation und Praxislernen verbessern	156
6.1.3	Wer unterstützt und klärt in Streitfällen – Plädoyer für eine*n Beauftragte*n für das UIG	159
6.1.4	Ausbau des aktiven Informationsangebotes.....	160
6.2	Handlungsempfehlungen zu rechtlichen Fragen des UIG	162

6.2.1	Verknüpfung der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze	163
6.2.2	Vorschläge zu speziellen rechtlichen Fragen zum UIG	164
6.3	Optimierungspotentiale des UIG grundsätzlicher denken	168
6.3.1	Verknüpfung mit den Sustainable Development Goals (SDGs).....	168
6.3.2	Transparenzkultur weiterentwickeln	169
A	Anhang: Rechtsgutachten	171
B	Anhang: Policy-Transfer Studie	172
C	Anhang: Online Fragebögen.....	173
C.1	Staatliche informationspflichtige Stellen	173
C.2	Wirtschaftsunternehmen und Verbände.....	188
D	Anhang: Interviewleitfaden.....	204
D.1	Eröffnungsfragen	204
D.2	Bestandserhebung UIG	204
D.3	Organisationsablauf.....	204
D.4	Bearbeitung von UIG-Anfragen.....	205
D.5	Drittbeteiligung.....	205
D.6	Aktive Verbreitung von Umweltinformationen	205
D.7	Sonstiges	205
E	Anhang: Ausgewertete Gerichtsverfahren für die sozialwissenschaftliche Analyse.....	207

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Behördentypen der teilnehmenden informationspflichtigen Stellen	30
Abbildung 2:	Befassung der befragten Behörden mit Umweltbelangen.....	30
Abbildung 3:	Aufteilung der teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaft auf Verbände und Unternehmen	31
Abbildung 4:	Quellen ermittelter Gerichtsurteile.....	33
Abbildung 5:	Verteilung der Anfragen auf Stellen UIG Studie 2008.....	41
Abbildung 6:	Verteilung der Anfragen UIG Studie 2012	42
Abbildung 7:	Erfassung der Anfragen nach UIG	48
Abbildung 8:	Prüfung Anwendungsbereich spezialgesetzlicher Informationsfreiheitsgesetze	48
Abbildung 9:	Unkenntnis der allgemeinen Öffentlichkeit über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG	49
Abbildung 10:	Unkenntnis der Wirtschaft über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG	50
Abbildung 11:	Unkenntnis der Umweltvereinigungen über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG	50
Abbildung 12:	Anfragen im Anwendungsbereich des UIG – Informationspflichtige Stellen.....	52
Abbildung 13:	Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Vertreter*innen allgemeinen Öffentlichkeit	53
Abbildung 14:	Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Vertreter*innen der Wirtschaft	53
Abbildung 15:	Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Umweltvereinigungen	53
Abbildung 16:	Anträge im Anwendungsbereich des UIG in Behörden.....	55
Abbildung 17:	Gründe für ausbleibende Anfragen im Anwendungsbereich des UIG aus Sicht der Behörden	56
Abbildung 18:	Gründe für begrenzte Anzahl von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG aus Sicht der Behörden	57
Abbildung 19:	Anerkennung einer Informationspflicht bei juristischen Personen des Privatrechts	59
Abbildung 20:	Reaktion auf Anfragen nach UIG von juristischen Personen des Privatrechts	60
Abbildung 21:	Anfragen im Anwendungsbereich des UIG bei privaten informationspflichtigen Stellen, die eine Informationspflicht anerkennen	60

Abbildung 22:	Anfragen bei privaten informationspflichtigen Stellen von Teilnehmer*innen an der Online-Befragung, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechnen.....	61
Abbildung 23:	Antragsinhalte aus Sicht der informationspflichtigen Stellen	63
Abbildung 24:	Motive von UIG Anträgen von Naturschutzvereinigungen	67
Abbildung 25:	Bewertung des Einflusses des UIG auf Regelungsziele aus Sicht der informationspflichtigen Stelle	69
Abbildung 26:	Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf die Regelungsziele durch die allgemeine Öffentlichkeit	70
Abbildung 27:	Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf Regelungsziele durch die Wirtschaft	71
Abbildung 28:	Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf die Regelungsziele durch Umweltvereinigungen	72
Abbildung 29:	Form der UIG-Anträge (Allgemeine Öffentlichkeit).....	74
Abbildung 30:	Format der erhaltenen Umweltinformationen (Allgemeine Öffentlichkeit)	75
Abbildung 31:	Erhalt der Informationen in der beantragten Form (Allgemeine Öffentlichkeit)	76
Abbildung 32:	Ablehnung von UIG-Anträgen wegen Unbestimmtheit (Allgemeine Öffentlichkeit)	78
Abbildung 33:	Beurteilung der Vollständigkeit der Umweltinformationen durch Nutzer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit.....	79
Abbildung 34:	Allgemeine Auskunftsbereitschaft: Allgemeine Öffentlichkeit	79
Abbildung 35:	Beurteilung der Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen durch die Wirtschaft.....	80
Abbildung 36:	Beurteilung der Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen durch Umweltvereinigungen.....	80
Abbildung 37:	Anhörung als Drittbetroffene nach § 9 Abs.1 UIG oder § 9 Abs. 2 UIG.....	84
Abbildung 38:	Anhörung als Drittbetroffene nach § 9 Abs.2 UIG.....	85
Abbildung 39:	Zeit für Stellungnahme in Drittbeteiligungsverfahren	86
Abbildung 40:	Entscheid „Überwiegendes öffentliches Interesse“ trotz Betroffenheit der Interessen von Dritten	86
Abbildung 41:	Bewertung der Auswirkungen der Offenlegung von Informationen wegen überwiegenden öffentlichen Interesses, trotz der Betroffenheit von Daten Dritter	87
Abbildung 42:	Bewertung der Drittbeteiligungsverfahren durch Betroffene	88
Abbildung 43:	Ablehnungen von Anträgen von Teilnehmer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit.....	94
Abbildung 44:	Ablehnungsgründe	95

Abbildung 45:	Angabe der Bearbeitungsdauer der Anfragen durch die informationspflichtigen Stellen	97
Abbildung 46:	Einflussfaktoren auf eine längere Bearbeitungsdauer in Behörden ..	97
Abbildung 47:	Dauer bis zum Erhalt der beantragten Informationen (Allgemeine Öffentlichkeit)	98
Abbildung 48:	Erhebung von Gebühren für die Erteilung von Umweltinformationen.....	100
Abbildung 49:	Häufigkeit und Höhe der Gebühren/ Kosten für UIG Anfragen – Allgemeine Öffentlichkeit.....	101
Abbildung 50:	Bewertung der Höhe der erhobenen Gebühren durch Nutzer*innen des UIG-Anspruchs	102
Abbildung 51:	Anwaltliche Unterstützung bei UIG-Anträgen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“	104
Abbildung 52:	Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen	106
Abbildung 53:	Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die „Allgemeine Öffentlichkeit“	107
Abbildung 54:	Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die Wirtschaft.....	107
Abbildung 55:	Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die Umweltvereinigungen	108
Abbildung 56:	Aktive Verbreitung von Umweltinformationen nach § 10 Abs. 2 UIG.....	109
Abbildung 57:	Veröffentlichung von Verzeichnissen gemäß § 7 Abs. 2 UIG	110
Abbildung 58:	Veröffentlichung der Zuständigkeiten der Behörde nach § 7 Abs. 2 Nr. 4 UIG.....	110
Abbildung 59:	Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die allgemeine Öffentlichkeit	111
Abbildung 60:	Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die Wirtschaft.....	111
Abbildung 61:	Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die Umweltvereinigungen	112
Abbildung 62:	Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Umweltinformationen und den gestellten UIG-Anfragen.....	113
Abbildung 63:	Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch die allgemeine Öffentlichkeit vor einem UIG-Antrag	113
Abbildung 64:	Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch die Wirtschaft vor einem UIG-Antrag.....	114
Abbildung 65:	Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch Umweltvereinigungen vor einem UIG-Antrag.....	114

Abbildung 66:	Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ 115
Abbildung 67:	Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei der Wirtschaft..... 115
Abbildung 68:	Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei Umweltvereinigungen 115
Abbildung 69:	Zuständigkeit für die Beantwortung von Anfragen nach UIG in Behörden..... 117
Abbildung 70:	Zuständigkeit für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG 118
Abbildung 71:	Organisatorische Veränderungen in Behörden aufgrund von Bearbeitung von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG 119
Abbildung 72:	Auswirkungen auf die interne Ablauforganisation durch den Umgang mit Informationsbegehren nach UIG..... 120
Abbildung 73:	Bewertung von behördeninternen Ressourcen für aktive webbasierte Verbreitung von Umweltinformationen..... 121
Abbildung 74:	Zugriff der Bearbeiter von UIG Anfragen auf interne Unterstützungsangebote..... 123
Abbildung 75:	Vorhandensein von internen Standards / Richtlinien zur Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 Abs. 1 UIG 123
Abbildung 76:	Schulungen für den Umgang mit Anfragen durch spezifische Fortbildungsprogramme 124
Abbildung 77:	Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der Wirtschaft 126
Abbildung 78:	Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der Umweltvereinigungen..... 126
Abbildung 79:	Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der allgemeinen Öffentlichkeit. 127
Abbildung 80:	Klagen von Akteursgruppen zum UIG vor Verwaltungsgerichten 130

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Streitgegenständlichkeit der einzelnen §§ des UIG	33
Tabelle 2:	Welche Antragsteller*in begehrt Informationen von welcher Stelle?	35
Tabelle 3:	Welche informationspflichtigen Stellen wurden verklagt?	35
Tabelle 4:	Verteilung der Antragsteller*innen vor dem BVerwG	36
Tabelle 5:	Verteilung der Antragsteller*innen vor den Oberverwaltungsgerichten/dem Verwaltungsgerichtshof.....	37
Tabelle 6:	Antragsinhalte	37
Tabelle 7:	Häufigkeit der Ablehnungsgründe	38
Tabelle 8:	Eingänge von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG in Behörden	55
Tabelle 9:	Anzahl von Anhörungsverfahren wegen Drittbeteiligung in UIG-Antragsverfahren in den betroffenen acht Behörden.....	83
Tabelle 10:	Anzahl der Drittbeteiligungsverfahren der einzelnen Befragten	84
Tabelle 11:	Anzahl der UIG Anfragen in Relation zu den Bewertungen zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen und die nachteilige Beeinflussung der Bearbeitung originärer Verwaltungsaufgaben ...	122

Abkürzungsverzeichnis

§	Paragraph
a.A.	andere Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AC	Aarhus Convention
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Aarhus-Konvention
Allg.	Allgemein
Anm.	Anmerkung
Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (BGBl. 2006 II S. 1252)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck Rechtsprechung
Begr.	Begründung
Beschl. v.	Beschluss vom
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT-Drs.	Deutscher Bundestag/Drucksache
Buchst.	Buchstabe
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht-Entscheidungen
bzw.	beziehungsweise
DB	Deutsche Bahn

ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECJ	European Court of Justice
ed.	Editor
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-Kommission	Europäische Kommission
EU-Recht	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
f.	folgende
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GKG	Gerichtskostengesetz
h.M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber
i.E.	im Ergebnis
i.S.d.	im Sinne des*der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
lit.	Litera
Ls.	Leitsätze
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersächsisch

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Verwaltungsrecht-Zeitung
o.	oben
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Oberverwaltungsgericht Entscheidungen
para.	Paragraph
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RR	Rechtsprechungs-Report
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
u.	und
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIRL	Umweltinformations-RL
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
Urt.	Urteil
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Evaluation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) wird deutlich umfangreicher genutzt als das Vorgängergesetz bis 2005, jedoch ist die Bekanntheit des Umweltinformationsanspruchs noch immer höchst eingeschränkt. Das betrifft Antragsteller*innen ebenso wie informationspflichtige Stellen. Die Zahl der Anfragen zum UIG wird generell nicht erfasst. Die meisten Anfragen erfolgen mündlich. Das Anfrageaufkommen der schriftlichen Anfragen variiert bei den informationspflichtigen Stellen enorm.

Fünf private informationspflichtige Stellen haben anerkannt, unter das UIG zu fallen. Eine umfassende gerichtliche Klärung, welche privaten Stellen unter das Gesetz fallen, steht hingegen noch aus.

Der Nutzen des UIG für den Umweltschutz wird auch bei den Mitarbeiter*innen der Stellen überwiegend positiv eingeschätzt. Probleme bereitet in der Praxis die Einhaltung der Fristen im Drittbeteiligungsverfahren. Unterstützungsmaßnahmen seitens der informationspflichtigen Stellen für Antragsteller*innen gemäß § 7 UIG gibt es bislang nur vereinzelt.

Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen findet über Web-Portale zunehmend statt, Standards und Richtlinien, wie dies koordiniert und übergreifend passieren soll, fehlen. Ein bundeseinheitliches Umweltinformationsportal gibt es derzeit nicht.

Antragsteller*innen nutzen verstärkt das Internet, bevor sie Anfragen stellen.

Das schriftliche Anfrageaufkommen steigt tendenziell. Es konnte bislang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen auf Bundesebene bei den Stellen im Wesentlichen bewältigt werden – auch wenn Stellen, bei denen ein hohes Anfrageaufkommen herrscht, von nicht ausreichenden personellen Ressourcen berichteten. Bei Änderungen im Nutzer*innenverhalten der Antragsteller*innen bspw. aufgrund eines generell höheren Interesses an Umwelt- und Klimaschutzthemen sowie verstärkter Kenntnis des Umweltinformationsanspruches im Allgemeinen wäre dies für die Zukunft daher bei vielen informationspflichtigen Stellen nicht mehr gewährleistet.

Verwaltungsgerichte mussten seit 2005 in 52 Verfahren Streitfälle zum UIG entscheiden. Hierbei wurde das UIG weiterentwickelt.

Das Fehlen einer Beratungs- und Streitschlichtungsinstanz im UIG wird von den Antragsteller*innen ebenso moniert wie von den informationspflichtigen Stellen. Der Gesetzgeber sollte daher eine*n Umweltinformationsbeauftragte*n beim Datenschutzbeauftragten des Bundes schaffen. Dies könnte zugleich auch einen einheitlicheren Vollzug im Bund und den Ländern gewährleisten.

Das UIG vermag seine Ziele dort am besten zu erfüllen, wo es gelingt, eine Kultur der Beachtung für die Belange des UIG zu etablieren. Dazu gehören auch regelmäßige Schulungsangebote und insgesamt eine generelle Offenheit zu Transparenzvorschriften.

Summary

The results of the evaluation can be summarised as follows:

Even though the federal EIA is used more extensively than its predecessor, the right to access to environmental information is still widely unknown. This applies to both potential applicants and bodies that are under an obligation to provide information. There are no general efforts to record the number of requests based on the EIA. The majority of requests are oral requests. The prevalence of written requests varies largely among the public authorities concerned.

Five private bodies acknowledged their information obligation according to the EIA. There is, however, a lack of a comprehensive judicial clarification to determine what private bodies to fall in the scope of the EIA.

Staff of bodies under information obligation deem the EIA to have a positive impact on the protection of the environment. Difficulties have emerged regarding the compliance with deadlines of third-party involvement procedures. There have only been occasional efforts by bodies to support applicants according to § 7.

Active dissemination of environmental information by means of websites is increasingly prevalent. There is a lack of standards and guidelines for a coordinated and comprehensive implementation of the active dissemination of information requirement. There is no central federal environmental information portal.

Applicants increasingly use the internet before making a request.

The number of written requests show a rising trend. Up until present, federal resources have been sufficient to respond to the workload – even though several authorities that regularly receive a high number of requests report a shortage of staff. In future, a rise of interest in environmental and climate change issues and increased awareness of the right to request environmental information may lead to a change in user behaviour. As a result, it is likely that existing capacities will no longer be sufficient to meet the demand.

Since 2005, there have been 52 administrative law cases on the federal EIA. The jurisprudence has developed and clarified the law of the EIA. Both applicants and bodies subject to an information obligation have complained about the lack of an advisory and arbitration body under the EIA. The legislator can remedy this by establishing an ombudsperson for environmental information under the office of the federal ombudsperson for data protection. This could also promote the uniform request of the EIA on federal and federal state level.

For the achievement of the objective of the EIA it is crucial to create a favorable environment for the interests of the EIA. This requires, amongst others, regular trainings and an openness for transparency regulations.

1 Einführung

1.1 Historie des Umweltinformationsgesetzes

Einen gesetzlich geregelten Zugang zu Umweltinformationen gibt es in Deutschland seit dem Erlass des Umweltinformationsgesetzes vom 8. Juli 1994.¹ Damit wurde die europäische Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt² ins nationale Recht umgesetzt und dadurch der Einstieg in die Abkehr von der sogenannten Arkantradition³ des deutschen Staates vollzogen. Durch das am 25.06.1998 geschlossene UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. Aarhus-Konvention) wurde der Zugang zu Umweltinformationen auch völkerrechtlich verankert. Die Bundesrepublik Deutschland wie auch die Europäische Union (EU) sind Mitglied dieser völkerrechtlichen Konvention. Die EU hat diese am 17.02.2005 ratifiziert, Deutschland folgte am 15.01.2007. Deutschland muss daher – neben den völkerrechtlichen Vorgaben – auch das Unionsrecht beachten, welches auf EU-Ebene zur Umsetzung der Aarhus-Konvention ergeht.

In der Folge wurde der Umweltinformationsanspruch in Deutschland im Jahr 2004 nach Vorgaben der EU⁴ und der Aarhus-Konvention⁵ deutlich ausgebaut: Zur Umsetzung der EU-Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG)⁶ erfolgte im Jahr 2004 auf Bundesebene eine Novellierung des UIG des Bundes⁷ welches am 14. Februar 2005 in Kraft trat. Auf Länderebene dauerte es noch zwei weitere Jahre, bis auch alle Bundesländer ihrerseits Länderinformationsgesetze in Umsetzung der EU-Umweltinformationsrichtlinie verabschiedet hatten.

1.2 Regelungsinhalt des Umweltinformationsgesetzes

Der Zugang (auf Antrag) zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, steht gemäß §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 UIG jeder Person zu, ohne dass diese ein rechtliches Interesse darlegen muss. Die Verbreitung von Umweltinformationen ist in §§ 10, 11 UIG geregelt.

Das Umweltinformationsrecht kennt also begrifflich den antragsgebundenen Zugang zu Umweltinformationen und die aktive Verbreitung von Umweltinformationen, die auch als aktive Informationsmitteilung bezeichnet wird.⁸ Die Adjektive „antragsgebunden“ und „aktiv“ haben sich in der Praxis zur Unterscheidung wenig durchgesetzt, da für das Behördenhandeln nach deutscher Tradition das Gegensatzpaar „auf Antrag“ und „von Amts“ eingeführt ist (vgl. § 22 VwVfG). Daher

¹ BGBl. I 1994, 149.0.

² ABl. EG 1990, Nr. L 158, S. 56.

³ Arkantradition meint ein Verhältnis Staat Bürger, das von einer Geheimhaltungspraxis von Akten und Daten geprägt ist; vgl. auch Wegener, Der geheime Staat, Göttingen, 2006.

⁴ 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, ABl. L 41, 26 vom 14. 2. 2003.

⁵ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, siehe <http://www.aarhus-konvention.de>; in Deutschland wurde die Konvention durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251 ratifiziert.

⁶ 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, Amtsblatt Nr. L 041 vom 14/02/2003 S. 0026 – 0032.

⁷ BT-Drucksache 15/3406, S. 1.

⁸ Das Wort aktiv stammt aus Erwägungsgrund 11 der Richtlinie 90/313/EWG.

werden im Folgenden die Substantive „Zugang“ und „Verbreitung“ als klareres Gegensatzpaar verwendet.⁹

1.3 Ziele des Umweltinformationsgesetzes

Mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) wurde vom deutschen Gesetzgeber die Anpassung an die (zu diesem Zeitpunkt nur unterzeichnete) Aarhus-Konvention sowie die zwingenden Vorgaben der EU-Richtlinie 2003/4 verfolgt.¹⁰ Die Ziele des UIG sind daher in einer Zusammenschau mit diesen internationalen und europarechtlichen Vorgaben zu identifizieren. Zusammenfassend zeigt sich dabei, dass durch die Vorschriften des nationalen und internationalen Umweltinformationsrechts zwar primär die Gewährung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen und deren Verbreitung für die Öffentlichkeit verfolgt wird. Dieser Umweltinformationszugang ist aber selbst ein Mittel zu dem Zweck, mehr Umweltschutz, demokratische Mitbestimmung und eine Förderung von transparentem Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

1.3.1 Aarhus-Konvention

Nach den Erwägungsgründen der Konvention gewährleistet nur die Kombination von verschiedenen Öffentlichkeitsbeteiligungselementen¹¹ – nämlich dem Zugang zu Umweltinformationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und dem Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten – dem Individuum, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben und seiner Pflicht nachzukommen, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern.¹² Eine der Gesundheit zuträgliche Umwelt ist folglich von einem Zugang zu Umweltinformationen abhängig. Dieser soll unter anderem dazu dienen, die Umsetzung von Umweltentscheidungen zu verbessern, das öffentliche Bewusstsein in Umweltangelegenheiten zu schärfen und das Verhältnis der Öffentlichkeit und der Behörden positiv zu beeinflussen. Der Öffentlichkeit wird demnach durch den Umweltinformationszugang ermöglicht, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen und den Behörden, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen.¹³ Damit soll die Verantwortlichkeit und Transparenz in Entscheidungsverfahren gefördert und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt gestärkt werden.¹⁴ Dadurch werde die Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung¹⁵ und damit die Demokratie¹⁶ selbst gefördert, indem eine transparente Umweltverwaltung ein Vorbild für die öffentliche Verwaltung insgesamt darstellt.

1.3.2 Umweltinformationsrichtlinie

Die Umweltinformationsrichtlinie greift in Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention deren Ziele auf. In den Erwägungsgründen werden zunächst die übergeordneten Ziele der Konvention genannt, wie die Schärfung des Umweltbewusstseins und die Ermöglichung eines freien

⁹ Anders Engel in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10 Rn. 1: passiver Informationszugang auf Antrag im Gegensatz zu aktivem Informationszugang (aktive Informationsbeschaffungspflicht).

¹⁰ Vgl. BT-Drucksache 15/3406, S. 11.

¹¹ Vgl. Aarhus Convention Implementation Guide, 2nd edition, p. 30.

¹² Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgründe Nr. 6 und 7 und Art. 1 AK.

¹³ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 8.

¹⁴ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 9.

¹⁵ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 10.

¹⁶ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 11.

Meinungsaustauschs¹⁷ sowie der Ausbau und die Fortsetzung eines Wandlungsprozesses hinsichtlich der Art und Weise, in der Behörden mit Offenheit und Transparenz umgehen.¹⁸ Anschließend werden die konkreten rechtlichen Voraussetzungen der Ausgestaltung des Zugangs zu Umweltinformationen aufgezählt.

1.3.3 Novelliertes Umweltinformationsgesetz

Der Gesetzgebungsprozess zur Novellierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes im Jahr 2004 wird mit dem Anpassungserfordernis an diese europarechtlichen Vorgaben¹⁹ und den Vorgaben der Aarhus-Konvention (AK) begründet.²⁰ In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass der Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu umweltbezogenen Informationen und die Förderung einer größtmöglichen systematischen Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen dazu diene, eine wirksamere Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen zu ermöglichen und dadurch einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten. Der Umweltinformationsanspruch diene damit der Umsetzung der Ziele der Gemeinschaft, den Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Lebensqualität zu fördern.²¹

1.4 Forschungsauftrag

Mit dem vorliegenden Bericht zum Forschungsprojekt soll das Umweltinformationsgesetz²² (UIG) des Bundes evaluiert werden.²³ Nach der Leistungsbeschreibung soll dabei zum einen untersucht werden, ob die gesetzlichen Ziele des UIG, für einen freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen und für eine aktive Verbreitung der Umweltinformationen zu sorgen, in der Praxis erreicht werden. Zum anderen sollen – soweit möglich – die weiteren Folgen des Gesetzes in der Praxis analysiert werden.

1.5 Gewählte Methodik

Für die Untersuchung wurde die Methodik der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung gewählt. Mit dieser wird rückblickend untersucht, ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht werden konnten. Neben der Überprüfung der Wirkungen und kalkulierten Folgen eines Gesetzes können aufgrund der nachträglichen Betrachtung dabei auch etwaige Nebenfolgen eines Gesetzes mit in den Blick genommen werden.²⁴

Bei der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung werden drei Phasen unterschieden:

1. Zunächst werden in einer Konzeptionsphase der Evaluationsumfang und die Prüfkriterien festgelegt und operationalisiert und die Datenerhebungsphase vorbereitet. Zur Datenerhebung können sowohl quantitative als auch qualitative Erhebungen durch Umfragen, empiri-

¹⁷ Richtlinie 2003/4 EG, Erwägungsgrund 1.

¹⁸ Richtlinie 2003/4 EG, Erwägungsgrund 2.

¹⁹ Richtlinie 2003/4/EG.

²⁰ BT-Drucksache 15/3406, S. 1.

²¹ BT-Drucksache 15/3406, S. 11.

²² Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), Neugefasst durch Bek. v. 27.10.2014 I 1643.

²³ Die verschiedenen Umsetzungsgesetze zum Umweltinformationsanspruch auf Landesebene bleiben daher unberücksichtigt.

²⁴ Vgl. Bräunlein, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S. 33 f; Allgemein zur Methodik: Böhret/Konzendorf, Handbuch GFA, 2001.

sche Studien, Expertenworkshops oder Feldforschungen erfolgen. Die genaue Art der Durchführung ist mit Hinblick auf das konkrete Gesetz und die konkreten Umstände der Evaluation auszuwählen.

2. In der Durchführungsphase werden die empirischen Daten erhoben.
3. Anschließend werden in der Auswertungsphase die erhobenen Daten analysiert und mit den Prüfkriterien verglichen. Dadurch können die bestehenden Rechtsvorschriften bewertet und in einem finalen Schritt Empfehlungen formuliert werden.

2 Konzeptionsphase

In der Konzeptionsphase wurde deutlich, dass die Evaluation des UIG mit den folgenden Herausforderungen verknüpft ist.

Zunächst war zu berücksichtigen, dass *kaum vorhandene Empirie* bestand, auf die zurückgegriffen werden konnte. Denn im Gegensatz zu Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) besteht und bestand zu keinem Zeitpunkt seit Inkrafttreten des UIG eine statistische Erfassung der bei den informationspflichtigen Stellen eingegangenen Umweltinformationsanträge. Repräsentative Statistiken, in welchem Umfang bei den informationspflichtigen Stellen der Anspruch geltend gemacht wurde, lagen damit nicht vor. Auch wissenschaftlich wurden der Vollzug und die Folgen des UIG auf Bundesebene vor der Evaluation kaum beleuchtet.

Des Weiteren stellte die *zeitliche Dimension* eine große Herausforderung dar, denn die Evaluation begann mehr als elf Jahre nach der Novellierung und über 24 Jahre nach der Erstverabschiedung des zu evaluierenden Gesetzes.

Auch war der *potenzielle Evaluationsumfang* aufgrund des weiten Anwendungsbereiches des UIG enorm. Aufgrund des Anspruches auf Zugang für „jede Person“²⁵ auf Seiten der Nutzer*innen und der umfassenden Verpflichtung der „Regierung und (aller) anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung“²⁶, sowie auf privater Seite von „natürlichen und juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen (...) und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen“²⁷, sind die potentiellen Nutzer*innen und die durch das Gesetz verpflichteten Stellen äußerst zahlreich.

Zudem kann Zugang zu Umweltinformationen gemäß § 2 Abs. 3 UIG - bei einem weit auszulegenden Umweltinformationsbegriff - sowohl mündlich als auch schriftlich begehrt werden und ist unabhängig davon, ob explizit auf das UIG Bezug genommen wird, im Falle eines Umweltinformationsantrags einschlägig. Damit fallen potenziell eine große Anzahl von schriftlichen als auch mündlichen Informationen, die von informationspflichtigen Stellen und informationssuchenden Dritten ausgetauscht werden, unter den Evaluationsumfang.

Darüber hinaus sind die aktiv verbreiteten Umweltinformationen (§ 10 UIG) schwer zu erfassen. Denn diese sind nicht auf ein bestimmtes Medium begrenzt. Vielmehr fallen sowohl Printprodukte – wie bspw. Broschüren – als auch sämtliche elektronisch gespeicherte Daten, die von der angesprochenen Vielzahl der informationspflichtigen Stellen verbreitet werden können, darunter. Ein zentrales Register dieser verbreiteten Informationen existiert nicht. Auch für die elektronisch verbreiteten Umweltinformationen gibt es keine zentrale elektronische Plattform, welche stellvertretend für die insgesamt verbreiteten Umweltinformationen exemplarisch hätte untersucht werden können.

Des Weiteren mussten *potenzielle Abgrenzungsschwierigkeiten* zu anderen Gesetzen berücksichtigt werden. Denn neben dem UIG des Bundes existieren die Landesinformationsgesetze die in den Bundesländern als Umsetzungsgesetze der völker- und europarechtlichen Vorgaben zur Gewährung des Umweltinformationsanspruches erlassen wurden. Auch gibt es weitere Gesetze,

²⁵ § 3 Abs. 1 UIG.

²⁶ § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG.

²⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.

die Informationsansprüche begründen, wie bspw. die Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetze auf Bundes- und Länderebene oder das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) auf Bundesebene. Darüber hinaus sind spezielle Auskunftsansprüche und Veröffentlichungspflichten in einer Vielzahl von Fachgesetzen geregelt, die sich ebenfalls auf Umweltinformationen beziehen können.

Nach der Leistungsbeschreibung sollte zudem die enge *Verzahnung einer sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Perspektive* im Rahmen der Evaluation erfolgen: Dabei war zu berücksichtigen, dass sich aus der rechtswissenschaftlichen Untersuchung der gesetzlichen Vorgaben auch Erklärungen für Ursachen und Lösungen von praktischen Schwierigkeiten im Gesetzesvollzug herleiten lassen können. Gleichzeitig sind aber nicht alle aus rechtswissenschaftlicher Sicht relevanten Fragen auch für die Evaluation eines Gesetzes bedeutsam.

Auch die *Operationalisierung des Zielerreichungsgrades* für die Evaluation war wegen der Vielschichtigkeit der mit dem Gesetz verfolgten Ziele besonders komplex: Denn neben dem Vollzug des Gesetzes, also der Frage, ob der Zugang zu Umweltinformationen von den informationspflichtigen Stellen gesetzeskonform gewährt wird und die Umweltinformationen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben veröffentlicht werden, waren auch die mit dem UIG verfolgten weitergehenden Ziele, wie bspw. die mittelbare Förderung von Umweltschutz, demokratischer Mitbestimmung und von transparentem Verwaltungshandeln zu untersuchen.²⁸

Dabei war zu berücksichtigen, dass die Umsetzung von steuerungspolitischen Zielen wie demokratischer Mitbestimmung und transparentem Verwaltungshandeln auch durch *andere Ansätze* – wie beispielsweise Open Government und -Data – unterstützt werden, die der Verabschiedung des UIG nachfolgten.

Die dargestellten Herausforderungen wurden daher in einer Vorstudie zunächst eingehend analysiert, indem bereits erfolgte Gesetzesevaluierungen zum Umgang mit den beschriebenen Herausforderungen ausgewertet wurden. Danach wurden diese im Ergebnis folgendermaßen adressiert.

2.1 Gewählte Erhebungsmethoden

Um der kaum vorhandenen Empirie sowie der fehlenden statistischen Erfassung innerhalb der informationspflichtigen Stellen zu begegnen, wurden vier qualitative und quantitative Erhebungsmethoden ausgewählt, durch die möglichst umfassend eigene empirische Daten für die Evaluation generiert werden sollten:

- Als Kernerhebungsmethode wurden teilstandardisierte Online-Fragebögen erstellt, die nach einer Kriterien geleiteten Auswahl unter möglichst vielen informationspflichtigen Stellen sowie unter potenziellen Nutzer*innen des Umweltinformationsanspruches verbreitet wurden.
- Die dadurch erlangte Empirie wurde durch zwölf teilstandardisierte telefonische Leitfadeninterviews mit ausgewählten Akteuren ergänzt, um vertiefte Erkenntnisse zu erzielen.

²⁸ Vgl. 1.2.

- Die gesamte öffentlich verfügbare und seit der Novellierung des UIG ergangene Rechtsprechung wurde nach sozialwissenschaftlichen Kriterien ausgewertet, um auf diesem Wege ergänzende Informationen zu erlangen – etwa zu den Antragsinhalten, die den jeweiligen Rechtsstreitigkeiten zu Grunde lagen oder den vor Gericht auftretenden Akteuren.
- Aus vier zurückliegenden Studien zum Umweltinformationsrecht,²⁹ die sich mit Ausschnitten aus der Praxis des Umweltinformationsrechts auf Bundes- und Länderebene beschäftigt haben, wurden die zusammenfassenden Kernaussagen ermittelt, um sie der neu erlangten Empirie vergleichend gegenüber zu stellen.

2.2 Zeitliche Dimension

Wegen der fehlenden statistischen Erfassung der Anwendung des UIG in den informationspflichtigen (staatlichen und privaten) Stellen und der Vielzahl von möglichen Anspruchsnutzer*innen, war absehbar, dass die empirische Erhebung insbesondere von den subjektiven Erfahrungswerten der an der Evaluation teilnehmenden Akteure geprägt sein würde. Um diese subjektiven Erinnerungen auf einen überschaubaren zeitlichen Horizont zu begrenzen, war eine Beschränkung des Evaluierungszeitraumes notwendig. Dieser wurde auf die Zeit von 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 beschränkt.

2.3 Auswahl der Verpflichteten

Als informationspflichtige Stellen gelten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UIG staatliche informationspflichtige Stellen sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, welche die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 Abs. 2 UIG vorliegenden Voraussetzungen erfüllen.

2.3.1 Staatliche informationspflichtige Stellen

Nach § 2 Abs. 1 UIG sind informationspflichtige Stellen die Regierung und andere informationspflichtige Stellen der öffentlichen Verwaltung. Dies sind *„alle vom Wechsel der in ihnen tätigen Personen unabhängigen, mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit 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“*.³⁰ Für das Vorliegen einer öffentlichen Stelle ist dabei maßgeblich, *„ob sie Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne wahrnimmt“*.³¹

Zur Ermittlung der staatlichen informationspflichtigen Stellen wurden daher vorab die auf „www.bund.de“ im März 2017 gelisteten 927 Behörden und Institutionen des Bundes auf ihre Behördeneigenschaft überprüft. Denn ein Eintrag in diesem Verzeichnis ist nicht gleichbedeutend mit dem Status einer Behörde.³² Die dort aufgeführten Einrichtungen, die beispielsweise vom Bund nur durch Zuwendungen oder die Bereitstellung von Stiftungskapital gefördert werden oder die sich durch ihre Funktion oder Aufgabe lediglich in Behörden- bzw. Staatsnähe be-

²⁹ Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003; Hayn et al., Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003; Cerny et al., Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2008; Zschesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, 2012.

³⁰ BVerwG vom 20. 7. 1984 – 7 C 28.83.

³¹ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht.

³² http://www.bund.de/Content/DE/Service/Ueber-bundde/ueber-bundde_node.html (letzter Zugriff am 15.03.2017).

finden, wurden ausgesondert. Insgesamt wurden auf diesem Wege 423 staatliche informationspflichtige Stellen identifiziert, durch Internetrecherche und telefonische Nachfragen jeweils persönliche Ansprechpartner*innen ermittelt und die Einladung zur Umfrageteilnahme mit dem Zugang zum Online-Fragebogen an diese verschickt.

2.3.2 Private informationspflichtige Stellen

Die Akteure zu bestimmen, die als private informationspflichtige Stellen in die Evaluation mit einzubeziehen waren, stellte eine besondere Herausforderung dar. Weil die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG i.V.m. § 2 Abs. 2 UIG aufgeführten Voraussetzungen für jeden Einzelfall gesondert zu prüfen sind, konnte die Frage der Informationspflichten von Privaten nach dem UIG rechtswissenschaftlich noch nicht allgemein geklärt werden. Eine pauschale Beurteilung, ob Unternehmen mit dem Aufgabenbereich „XY“ generell informationspflichtig sind, ist nicht möglich. Zudem ist aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG abzuleiten, dass die Informationspflicht auf solche Fälle beschränkt ist, in denen die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe im Zusammenhang mit der Umwelt steht.³³ Private Stellen sind daher nicht generell informationspflichtig, sondern stets nur im Zusammenhang mit der Ausübung von konkreten umweltbezogenen Aufgaben. Die Informationspflicht besteht nach § 2 Abs. 2 UIG zudem nur, wenn eine besondere Kontrolle des Bundes oder einer beaufsichtigten juristischen Person des öffentlichen Rechts besteht.

Daher erfolgte eine Kriterien geleitete Auswahl von potenziell informationspflichtigen privaten Stellen. Auf Grundlage von in der juristischen Fachliteratur im nationalen und europäischen Rahmen identifizierten Aufgabenbereichen, in denen nicht öffentliche Institutionen umweltbezogene Aufgaben wahrnehmen, wurden private Institutionen aus den Bereichen Schienenverkehr, Energieversorgung, private Rücknahmesysteme, Flughafenbetreiber, Telekommunikationsdienstleister und Institutionen der Wasser-, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Exportkreditversicherungen,³⁴ die auf Bundesebene tätig sind, durch Internetrecherche ermittelt und nach einer Prüfung, ob jeweils eine besondere Kontrolle des Bundes besteht, als potentiell informationspflichtige Stellen im Rahmen ihrer umweltbezogenen Aufgaben identifiziert. Auf diesem Wege wurden 39 private Stellen für die Einbeziehung in die Evaluation ausgewählt.

2.4 Auswahl der Nutzer*innen

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG hat „jede Person“ einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen – also sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen des Privatrechts und ebenso juristische Personen des öffentlichen Rechts in bestimmten Konstellationen. Die in die Evaluation einzubeziehenden potenziellen Nutzer*innen wurden daher für eine zielgerichtete Adressierung in Nutzer*innen-Gruppen aufgeteilt. Zur Bestimmung dieser Gruppen wurden zurückliegende Evaluierungen zu Informationszugangsrechten ausgewertet. Dabei zeigte sich, dass dort neben den Bürger*innen bzw., der allgemeinen Öffentlichkeit insbesondere Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen sowie die Medien in den Fokus genommen wurden. Nach der Leistungsbeschreibung wurde darüber hinaus explizit die Einbeziehung von Wirtschaftsunternehmen und Rechtsbeiständen von Antragsteller*innen vorgegeben. Daher wurden im Ergebnis die „Allgemeine Öffentlichkeit“, Umwelt- und Naturschutzvereinigungen und Bürgerinitiativen zum Schutz der Umwelt, die Medien, Wirtschaftsunternehmen bzw. -verbände und schließlich die Rechtsanwaltschaft ausgewählt.

³³ Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller UIG § 2 Rn. 28a, beck-online.

³⁴ Vgl. Rechtsgutachten Anhang A, 2.2.2.2.

2.4.1 Allgemeine Öffentlichkeit

Um in dieser Nutzer*innen-Gruppe einen möglichst großen potentiellen Teilnehmer*innenkreis einzubeziehen, wurden zunächst Verfasser*innen von UIG Anträgen ermittelt, die direkt zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen werden sollten. Dafür wurden auf der Plattform „<https://fragdenstaat.de>“, über die Onlineanträge, die nach dem UIG sowie anderen Informationsfreiheitsgesetzen gestellt werden können, UIG-Anträge herausgefiltert, die im Evaluierungszeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 gestellt wurden. Auf diese Weise wurden 75 UIG-Anträge von 47 Antragsteller*innen ermittelt. Diese 47 Antragsteller*innen wurden von den Betreibern der Plattform persönlich mit der Einladung angeschrieben, sich an der Online-Umfrage zu beteiligen.

Des Weiteren wurde die Teilnahmemöglichkeit an der Online-Umfrage einer großen, umweltinteressierten Öffentlichkeit online und über Printmedien bekannt gemacht.³⁵

Schließlich wurden ausgewählte Naturschutz- und Umweltvereinigungen sowie der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) e.V. mit der Bitte angeschrieben, die Einladung zur Teilnahme an der Online-Umfrage an ihre Mitglieder weiterzuleiten.

2.4.2 Vertreter*innen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie Bürgerinitiativen

Aus der Vielzahl der im Umweltbereich tätigen Organisationen und Initiativen wurden solche ausgewählt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Bundesbehörden in Kontakt sind. Das sind zum einen die nach § 3 Abs. 1 UmwRG auf Bundesebene durch das Umweltbundesamt anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen.³⁶ Darüber hinaus wurden „Greenpeace“ und der „WWF-Deutschland“ als zwei zwar nicht anerkannte, aber durch die Öffentlichkeit in besonderem Maße unterstützte und auf Bundesebene tätige Organisationen ausgewählt. Zusätzlich wurde über den Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) eine Einbeziehung der dortigen Mitgliedsinitiativen erbeten. Insgesamt wurden nach dieser Auswahl 113 Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie der BBU angeschrieben und zur Teilnahme an der Online-Umfrage eingeladen.

2.4.3 Medienvertreter*innen

Medienvertreter*innen wurden durch die mitgliederstärksten Journalist*innenverbände³⁷ sowie zwei Fachverbände³⁸ in die empirische Erhebung einbezogen. Die Verbände wurden angeschrieben, mit der Bitte, die Online-Umfrage an die mit Umweltthemen befassten Journalist*innen weiterzuleiten.

³⁵ Im Einzelnen wurde eine Einladung zur Teilnahme online platziert auf: www.umweltbundesamt.de; www.umweltinformationsrecht.de; www.ufu.de; <https://blog.fragdenstaat.de>. Zudem wurde eine Einladung zur Teilnahme im Recht der Natur Schnellbrief Nr. 203 platziert.

³⁶ Zum Zeitpunkt der Online-Umfrage Juli 2017.

³⁷ Der DJV (Deutscher Journalisten Verband) und die DJU (Deutsch Journalistinnen- und Journalisten-Union).

³⁸ Der Fachverband „Freischreiber“ für die als freie Journalist*innen tätigen Personen sowie das „netzwerk-recherche“ als Fachverband, der sich insbesondere für die Informationsfreiheit einsetzt.

2.4.4 Rechtsanwält*innen

Die Rechtsbeistände der Nutzer*innen sowie der von der Offenlegung betroffenen Dritten wurden durch die Einbeziehung der anwaltlichen Berufsverbände³⁹ mit der Bitte um Weiterleitung an die dort organisierten Anwält*innen mit Umweltrechtsbezug adressiert.

2.4.5 Vertreter*innen von Wirtschaftsunternehmen und -verbänden

Die Vertreter*innen von Wirtschaftsunternehmen und -verbänden wurden durch die Adressierung von großen Wirtschaftsverbänden, mit der Bitte, die Umfrage an ihre Mitgliedsunternehmen weiterzuleiten, in die Evaluation einbezogen. Dafür wurde, mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, anhand der prognostizierten thematischen Betroffenheit der verschiedenen Wirtschaftsverbände bzw. ihrer Mitgliedsunternehmen 40 große Wirtschaftsverbände ausgewählt. Diese wurden dann um Weiterleitung der Umfrage an ihre Mitgliedsunternehmen gebeten, bzw. im Falle eigener Erfahrungen mit dem UIG, zur Beantwortung der Online-Umfrage aufgefordert.

2.5 Einbeziehung der „Drittbetroffenen“

Auch die von einer Offenlegung von Umweltinformationen (möglicherweise) gemäß § 9 Abs. 1 und Abs. 2 UIG betroffenen und anzuhörenden „Drittbetroffenen“ sollten in die Evaluation mit einbezogen werden. Auch diese natürlichen und juristischen Personen konnten nicht abschließend bestimmt werden. Als „Dritte“ in Betracht kommen bspw. andere Behörden (Stellungnahmen in Verwaltungsverfahren), Gutachter (der Behörde oder von privaten Stellen) oder aber Unternehmen, die der Überwachung durch die informationspflichtige Stelle unterliegen. Daher sollten potenziell „Drittbetroffene“ nur im Rahmen der bereits ausgewählten Nutzer*innen-Gruppen einbezogen werden. Innerhalb dieser Gruppen wurden schließlich die Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände ausgewählt, da diese am wahrscheinlichsten über Erfahrungen im Rahmen eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 9 UIG berichten können.

2.6 Inhaltlicher Anwendungsbereich

Um den weiten inhaltlichen Anwendungsbereich sowie die verschiedenen Formen der Antragsstellung angemessen zu berücksichtigen, wurden in den Fragebögen die verschiedenen Arten des Informationsantrages abgefragt. Über die sprachliche Formulierung „Anfragen, die unter den Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetz fallen“ sollten auch solche Anträge erfasst werden, die sich wörtlich nicht direkt auf das Umweltinformationsgesetz bezogen haben, inhaltlich aber darunterfallen. Hinsichtlich der verbreiteten Umweltinformationen wurden die informationspflichtigen Stellen zu ihrer Verbreitungspraxis sowie die Nutzer*innen zu ihrer Nutzungspraxis befragt. Die potenziellen Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Informationsfreiheitsansprüchen, insbesondere zu Umweltinformationsansprüchen auf Länderebene, wurden einleitend in den Online-Fragebögen für die Nutzer*innen dargestellt und die alleinige Berücksichtigung des UIG auf Bundesebene hervorgehoben. Bei den informationspflichtigen Stellen wurde darüber hinaus diese Thematik durch eine eigene Frage im Rahmen des Online-Fragebogens angesprochen.

³⁹ <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (letzter Zugriff am 15.03.2019).

2.7 Verzahnung rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse

Vor der Verzahnung der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse wurde die umfassende rechtswissenschaftliche Analyse zu den noch offenen Fragen des Umweltinformationsrechts und die Durchführung einer Erhebung von sozialwissenschaftlicher Empirie beschlossen. Danach wurden die rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse in zusammengefasster Form im Rahmen der durch die Empirie erlangten Ergebnisse aufgegriffen.⁴⁰

2.8 Operationalisierung des Zielerreichungsgrades

Vor dem Hintergrund, dass sich der politische intendierte Gesetzeszweck nicht auf den freien Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen beschränkt,⁴¹ stellte die Operationalisierung des Zielerreichungsgrads eine besondere Herausforderung dar. Denn das UIG verfolgt die übergeordneten steuerungspolitischen Ziele, durch Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit mittelbar mehr Umweltschutz, demokratische Mitbestimmung und die Förderung eines transparenteren Verwaltungshandelns zu erreichen.

Eine Operationalisierung des Zielerreichungsgrades ist vor diesem Hintergrund notwendigerweise nicht auf die bloße Evaluierung des Gesetzesvollzuges beschränkt. Allerdings hätte die umfassende Berücksichtigung von Zielsetzungen wie „mittelbarer Umweltschutz“ oder „Demokratieförderung“ ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren mit einer komplexen Modellierung von Wirkungsketten erfordert. Das was insbesondere vor dem Hintergrund der kaum vorhandenen Empirie zum Vollzug des im Rahmen der Evaluation nicht möglich und durchführbar. Der Schwerpunkt der empirischen Erhebung wurde daher zwar auf die Erlangung von empirischen Erkenntnissen zum Gesetzesvollzug gelegt. Im Rahmen der Konzeption der Online-Fragebögen sowie der vertiefenden Interviews und der Ergebnisinterpretation wurden aber auch die mittelbaren Gesetzeszwecke berücksichtigt, um die gewonnenen Aussagen zur Vollzugspraxis mit entsprechenden Hypothesen zu deren Einfluss auf die intendierten mittelbaren Gesetzeszwecke zu verbinden.

2.9 Die Berücksichtigung von Entwicklungen nach Verabschiedung des UIG

Aktuelle Entwicklungen, wie Open-Government und -Data, die der Verabschiedung des UIG nachfolgten, wurde im Rahmen einer Policy-Transfer Studie⁴² berücksichtigt. Darin wurde untersucht, inwiefern die Stärkung von übergreifenden Open-Government- bzw. -Data-Ansätzen auch einen Lösungsansatz darstellen können, um bestehende Herausforderungen für die Erreichung der steuerungspolitischen Ziele des UIG zu adressieren. Denn die Grundidee von Open-Government, die Öffentlichkeit durch Politik- und Verwaltungstransparenz umfassend zu informieren und dadurch zu befähigen, sich politisch einzubringen, ist ganz im Sinne der steuerungspolitischen Ziele des UIG.

⁴⁰ Das vollständige rechtswissenschaftliche Gutachten ist als Anhang A angefügt und bietet die Möglichkeit, die zusammengefassten rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse zu vertiefen.

⁴¹ Vgl. 1.3.

⁴² Vgl. Anhang B, Policy-Transfer Studie.

3 Empirische Erhebung

Die empirische Erhebung erfolgte zunächst durch teilstandardisierte Online-Fragebögen für die informationspflichtigen staatlichen Stellen, die ausgewählten privaten potenziell informationspflichtigen Stellen sowie die fünf Nutzer*innen-Gruppen:

- Für die informationspflichtigen staatlichen und privaten Stellen wurde jeweils ein inhaltlich gleicher Fragebogen, der nur redaktionelle Anpassungen aufgrund der unterschiedlichen Adressat*innen enthielt, genutzt.⁴³
- Für die unterschiedlichen Nutzer*innen-Gruppen wurde jeweils ein eigenständiger Online-Fragebogen entwickelt, der überwiegend die gleichen Fragestellungen umfasste, aber für die jeweiligen Nutzer*innen-Gruppe um einige gruppenspezifische Fragen ergänzt wurde. Die Thematik der Drittbetroffenen wurde im Fragebogen für die Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen bzw. -verbände behandelt.⁴⁴

Im Anschluss daran wurden leitfadengestützte Interviews mit zwölf informationspflichtigen staatlichen Stellen durchgeführt.⁴⁵ Zusätzlich wurden noch offenen Rechtsfragen im Umweltinformationsrecht rechtswissenschaftlich analysiert, die Gerichtsverfahren mit UIG Bezug umfassend sozialwissenschaftlich ausgewertet sowie aus bestehenden empirische Untersuchungen zum UIG die Kennaussagen ermittelt.

3.1 Die Online-Umfrage

Die teilstandardisierten Online-Fragebögen wurden im Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis 13. Juli verschickt und waren bis zum 30. September 2017 freigeschaltet.

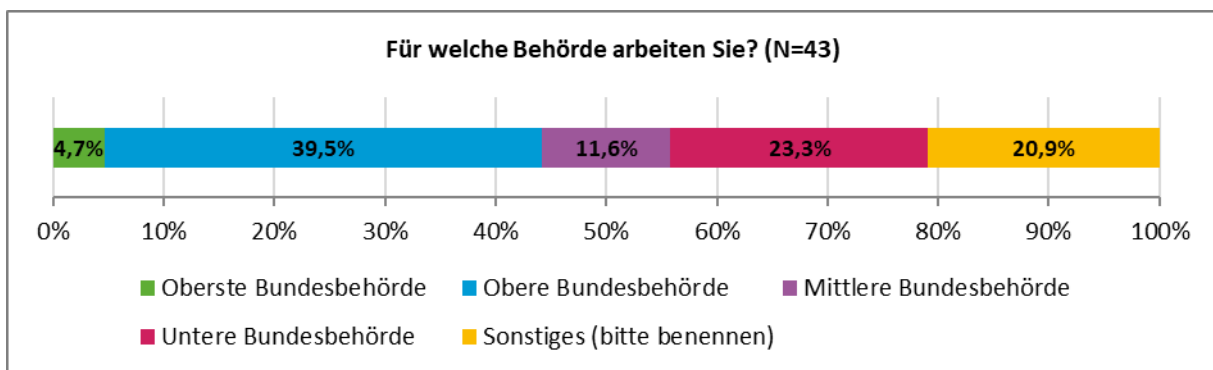
3.1.1 Staatliche informationspflichtige Stellen

Insgesamt gab es von den angeschriebenen 423 staatlichen Stellen 72 Rückmeldungen. Davon meldeten sich 14 nur per E-Mail oder postalisch und 58 nahmen direkt an der Onlineumfrage teil. Von diesen beantworteten 43 Behörden die Onlineumfrage bis zum Ende. Dabei zeigte sich die folgende Zusammensetzung der Umfrageteilnehmer*innen.

⁴³ Vgl. Anhang C.1. Bei der Erarbeitung und Konzeption der Online-Fragebögen war neben Karl Stracke vom UfU e.V. vor allem auch die Sozialwissenschaftlerin Kerstin Tews vom Forschungszentrum Umweltpolitik der Freien Universität Berlin maßgeblich beteiligt.

⁴⁴ Vgl. Anhang C.2.

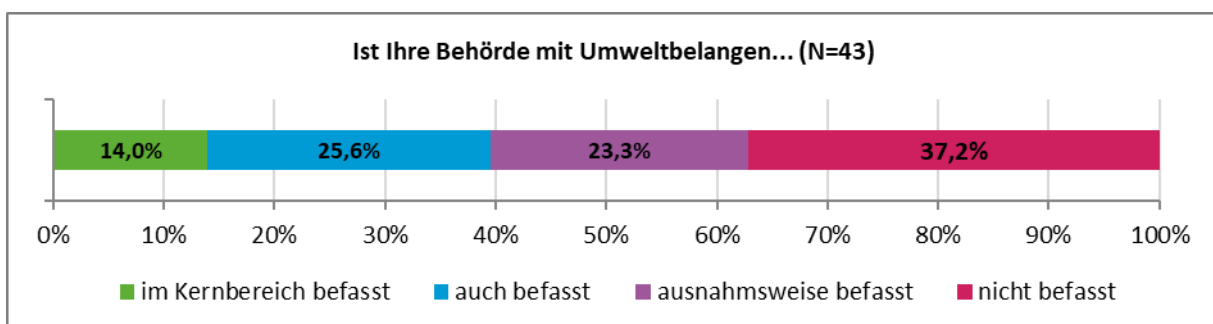
⁴⁵ Vgl. zur Auswahl 3.2.

Abbildung 1: Behördentypen der teilnehmenden informationspflichtigen Stellen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Von den obersten Bundesbehörden nahmen zwei Stellen bis zum Ende an der Umfrage teil, von den oberen Bundesbehörden 17, von den mittleren Bundesbehörden fünf, von den unteren Behörden zehn und zudem eine rechtsfähige Bundesanstalt, eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung, eine Bundes- und Landesbehörde im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung, eine Stiftung des öffentlichen Rechts, ein Bundesgericht, zwei Hauptzollämter, ein naturkundliches Forschungsinstitut und eine „GmbH im Bundesbesitz“.

Von diesen Behörden waren sechs Behörden im Kernbereich mit Umweltthemen befasst, elf auch mit Umweltthemen, weitere zehn Behörden ausnahmsweise und weitere 16 Behörden nicht mit Umweltthemen befasst.

Abbildung 2: Befassung der befragten Behörden mit Umweltbelangen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

3.1.2 Private informationspflichtige Stellen

Von den 39 angeschriebenen (potenziell) privaten informationspflichtigen Stellen meldeten sich elf auf die Umfrage zurück – sieben Mal durch Teilnahme an der Online-Umfrage und vier Mal durch E-Mail oder telefonische Kontaktaufnahme.

3.1.3 Allgemeine Öffentlichkeit

Insgesamt erfolgten von der Nutzer*innen-Gruppe der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ 81 Rückmeldungen. Dabei nahmen 79 Personen an der Online-Umfrage teil und zwei Rückmeldungen erfolgten per Post.

3.1.4 Vertreter*innen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sowie Bürgerinitiativen

Aus dieser Nutzer*innen-Gruppe gab es insgesamt 26 Rückmeldungen – 25 Mal durch Beantwortung des Online-Fragebogens und einmal per E-Mail.

3.1.5 Medienvertreter*innen

Insgesamt meldeten sich aus dieser Nutzer*innen-Gruppe drei Personen durch Beantwortung des Online-Fragebogens.

3.1.6 Rechtsanwälte*innen

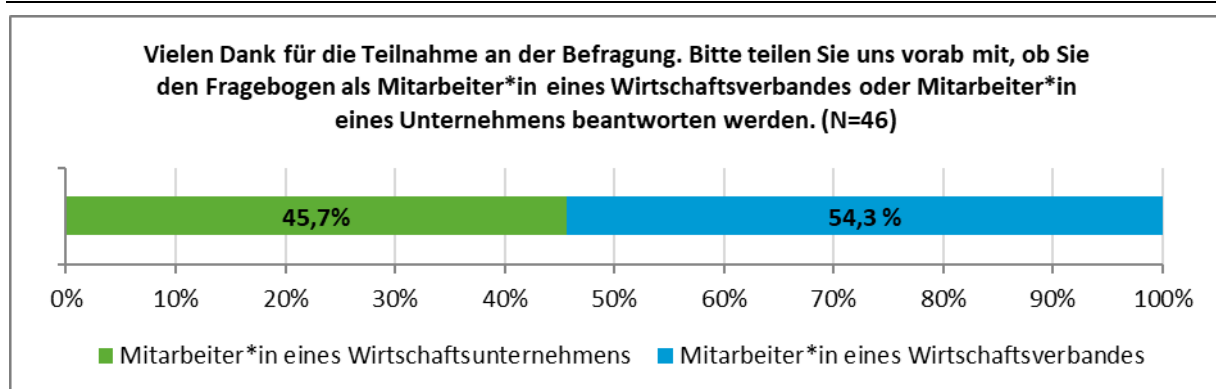
Insgesamt nahmen neun Rechtsanwälte*innen an der Online-Umfrage teil, es erfolgten keine Rückmeldungen auf andere Art.

3.1.7 Vertreter*innen von Wirtschaftsunternehmen und Wirtschaftsverbänden

Insgesamt gab es aus dieser Nutzer*innen-Gruppe 48 Rückmeldungen – 46 Mal durch Beantwortung des Online-Fragebogens und zwei Mal per Mail.

Beim Online-Fragebogen beantworteten 25 Personen die Umfrage als Mitarbeiter*innen eines Wirtschaftsverbandes und 21 als Mitarbeiter*innen eines Wirtschaftsunternehmens.

Abbildung 3: Aufteilung der teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaft auf Verbände und Unternehmen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

3.1.8 Drittbetroffene

Der im Rahmen des Online-Fragebogens für die Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände integrierte Fragebogen zur Thematik der Beteiligung gemäß § 9 UIG wurde von 41 Personen beantwortet.

3.2 Ergänzende Interviews

Im Oktober 2018 wurden ergänzende Interviews mit zwölf staatlichen informationspflichtigen Stellen geführt. Für die Auswahl wurde neben der potenziellen thematischen Betroffenheit der öffentlichen Stellen – als mit Umweltthemen betraute Einrichtung – zudem eine ausgewogene Verteilung auf die unterschiedlichen Verwaltungsebenen des Bundes berücksichtigt. Daher wurden vier oberste Bundesbehörden, sechs Bundesoberbehörden, eine Bundesmittelbehörde sowie eine Anstalt des öffentlichen Rechts – jeweils mit einem starken thematischen Umweltbezug – ausgewählt. Elf Interviews wurden als Telefoninterviews geführt und ein Interview direkt mit

einer Vertreter*in einer obersten Bundesbehörde. Die Interviews dauerten zwischen 45 min und einer Stunde und basierten auf teilstandardisierten Fragebögen, die den Interviewpartner*innen vorab elektronisch übersandt wurden.

3.3 Rechtswissenschaftliches Gutachten

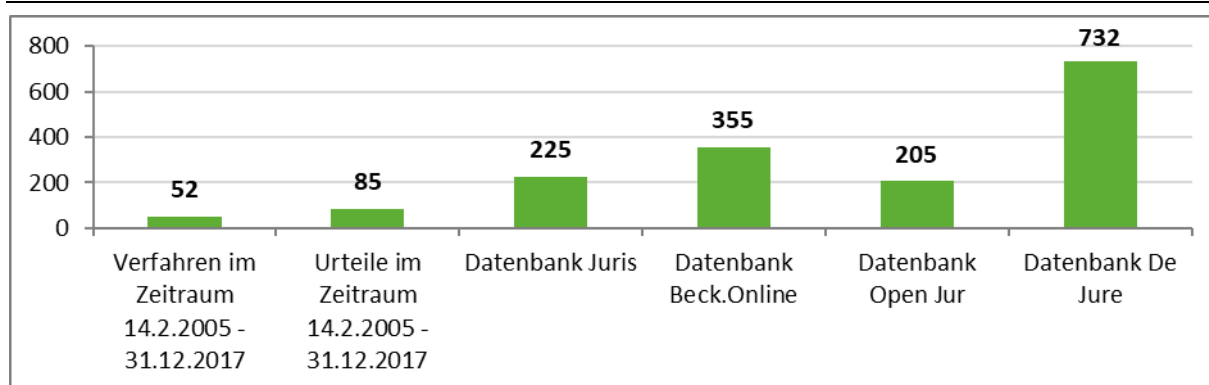
Mit dem Rechtsgutachten wurden über die empirische Erhebung hinausgehend Erkenntnisse über die Anwendung der Vorschriften des UIG generiert und durch die Fokussierung auf ausgewählte rechtswissenschaftlich umstrittene und offene Fragen die Analyse der bisherigen Anwendung des Umweltinformationsrechts in Deutschland unterstützt. Für die Evaluierung wurden die rechtlich ungeklärten Themen herausgearbeitet und daraufhin überprüft, ob sie sich auf den Vollzug des UIG auswirken können. Dabei stand primär das UIG des Bundes im Zentrum, wobei die Umweltinformationsgesetze der Länder mitberücksichtigt wurden. Denn da auch die Länder verpflichtet sind, für ihre jeweiligen Behörden und sonstigen informationspflichtigen Stellen die erste Säule der Aarhus-Konvention sowie die UIRL umzusetzen, sind die entsprechenden Landesgesetze zu einem großen Teil wortgleich oder zumindest inhaltsgleich mit dem UIG des Bundes. Aus der Literatur und Rechtsprechung zu den Länder-Umweltinformationsgesetzen konnten 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 waren. Die rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse wurden in zusammengefasster Form dann im Rahmen der durch die Empirie erlangten Ergebnisse aufgegriffen.⁴⁶

3.4 Sozialwissenschaftliche Auswertung der Rechtsprechung zum UIG

Neben der rechtswissenschaftlichen Analyse der noch offenen Fragen zum UIG wurde darüber hinausgehend auch die ergangene Rechtsprechung, die zu dem novellierten UIG zwischen dessen Inkrafttreten am 14.02.2005 und dem 31.12.2017 erging, anhand von sozialwissenschaftlichen Fragen ausgewertet. Dadurch wurden bspw. Erkenntnisse darüber erlangt, welche Akteure vor den Gerichten auf Seiten der informationspflichtigen Stellen und auf Seiten der Antragsteller*innen auftreten, welche Normen des UIG in der gerichtlichen Praxis von besonderer Bedeutung sind, und inwieweit das UIG generell Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen ist. Zur Auswertung dieser UIG-Rechtsprechung wurden zunächst die ergangenen Urteile durch eine vergleichende Datenbankrecherche ermittelt: Über „BeckOnline“ wurden 355 Urteile, über „Juris“ 225, bei „OpenJur“ 205 Urteile und bei „DeJure“ ca. 360 Urteile⁴⁷ durchgesehen.

⁴⁶ Das rechtswissenschaftliche Gutachten ist als Anhang A angefügt und gibt die Möglichkeit, die zusammengefassten rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse zu vertiefen.

⁴⁷ Bei der ungefähren Angabe der Urteile bei *DeJure* ist Folgendes zu berücksichtigen: Bei dieser Datenbank war nur eine Abfrage anhand der einzelnen §§ des UIG möglich. Dabei wurden insgesamt 732 Treffer angezeigt. Eine Mehrzahl der Urteile wurde also mehrfach aufgeführt.

Abbildung 4: Quellen ermittelter Gerichtsurteile

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Diese Urteile wurden zunächst auf Doppelungen aus den beiden Datenbankrecherchen gefiltert und anschließend um die zu den UIG der Länder ergangenen Entscheidungen bereinigt. Die so gefilterten Urteile wurden daraufhin untersucht, ob die UIG Normen für das Urteil entscheidungsrelevant waren oder die Urteile zu IFG-Anfragen ergingen und UIG Normen lediglich zur Argumentation des Gerichts hinzugezogen worden waren. Schließlich wurden die so gefilterten Urteile auf Grundlage der Urteilsangaben zum Instanzenzug nach „Verfahren“ sortiert - ein „Verfahren“ umfasst also die vorinstanzlichen Entscheidungen sowie die letztinstanzliche gerichtliche Entscheidung. Am Ende blieben 52 Verfahren bzw. Fälle, zu denen insgesamt 83 gerichtliche Entscheidungen gefunden wurden, übrig.

Die Auswertung dieser Verfahren wurde anschließend anhand der im Folgenden als Zwischenüberschrift erkennbaren Themenkomplexe vorgenommen. Dabei war zu berücksichtigen, dass nicht immer alle durch diese Fragen aufgeworfenen Antworten in den in den öffentlichen Datenbanken gekürzt und unvollständig veröffentlichten Urteilen gefunden werden konnten. Teilweise wurden etwa die letztinstanzlichen Entscheidungen nicht veröffentlicht, so dass Unklarheit über den Ausgang des Verfahrens bestand. Oder es gab etwa keine genaueren Informationen zu den jeweiligen Parteien des Verfahrens.

3.4.1 Streitgegenständlichkeit der einzelnen UIG Normen

§ 8 UIG (27 Verfahren)⁴⁸ und § 9 UIG (17 Verfahren) gefolgt von § 2 UIG (20 Verfahren) waren am häufigsten, die §§ 1, 3 Abs. 2, 5, 6, 7, 11, 12 und 13 dagegen in keinem der Verfahren streitgegenständlich.

Für die anderen §§ des UIG stellt sich die genaue Gegenständlichkeit im Rahmen der Verfahren wie folgt dar:

Tabelle 1: Streitgegenständlichkeit der einzelnen §§ des UIG

Paragraph	Absatz	Anzahl Verfahren
§ 2	Abs. 1 Nr. 1	6 Verfahren
	Abs. 1 Nr. 2	4 Verfahren
	Abs. 2	1 Verfahren

⁴⁸ Die streitgegenständlichen Normen des UIG wurden anhand der letztinstanzlichen Entscheidung (soweit verfügbar) ermittelt. Referenzgröße der Angaben ist die Gesamtzahl von 52 Verfahren.

Paragraph	Absatz	Anzahl Verfahren
	Abs. 3	15 Verfahren
	Abs. 4	2 Verfahren
§ 3	Abs. 1	5 Verfahren
	Abs. 3	1 Verfahren
§ 4	Abs. 2	3 Verfahren
§ 8	Abs. 1	20 Verfahren
	Abs. 2	18 Verfahren
§ 9	Abs. 1	17 Verfahren
	Abs. 2	1 Verfahren
§ 10		1 Verfahren

3.4.2 Abgrenzung zwischen UIG und anderen Informationsfreiheitsgesetzen

In sieben Verfahren war die Frage, ob der Anspruch aus UIG oder aus IFG gewährt wird, streitentscheidend und wurde umfangreich geprüft und voneinander abgegrenzt.⁴⁹ In den übrigen Verfahren wurde diese Frage nicht näher betrachtet.

3.4.3 Grund des Klageverfahrens

Die meisten Klageverfahren – insgesamt 32 – wurden angestrengt, da keine Information gewährt wurde. In weiteren zwölf Verfahren waren die gewährten Informationen nicht ausreichend. In einem Verfahren war die Untätigkeit der anspruchspflichteten Stelle der Grund für die Klage.

3.4.4 Erweiterter Zugang zu Umweltinformationen

In 32 der 52 Verfahren⁵⁰ wurde der Zugang zu den Informationen durch die gerichtliche Entscheidung angeordnet oder im Vergleich zur Entscheidung der Behörde erweitert, eine Entscheidung erging dabei im einstweiligen Rechtsschutz. In einem Verfahren wurde zudem ein Vergleich über die Herausgabe bestimmter Informationen geschlossen.

3.4.5 Nutzer*innen-Gruppen

Privatpersonen, in 16 Verfahren und Wirtschaftsakteure, in 14 Verfahren traten am häufigsten als Antragsteller*innen in gerichtlichen Verfahren auf. Ihnen folgten als nächstgrößte Gruppe die Umweltvereinigungen mit neun Verfahren. Rechtsanwält*innen ohne Nennung der Mandantschaft traten in einem Verfahren auf. Zudem waren in jeweils drei Verfahren Körperschaften des öffentlichen Rechts und Journalist*innen die Antragsteller*innen.⁵¹

⁴⁹ Im Einzelnen: VG Darmstadt, Urt. v. 10.05.2017 – 6 K 695/16.DA; VG Stuttgart, Urt. v. 27.10.2016 – 14 K 3933/14; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.01.2015 – OVG 12 B 21.13; VG Köln, Urt. v. 26.09.2013 – 13 K 1541/11; VG Trier, Urt. v. 17.07.2009 – 5 L 330/09.TR; VG Hamburg, Urt. v. 22.05.2008 – 13 K 1173/07; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 06.11.2008 – OVG 12 B 50/07.

⁵⁰ In vier Verfahren konnte nicht festgestellt werden, ob das Urteil Auswirkungen auf den Informationsanspruch hatte, da in den veröffentlichten Entscheidungen nicht über den Informationsanspruch selbst entschieden wurde: VG Berlin, Urt. v. 22.09.2011 – VG 2 K 174.10; VG Köln, Urt. v. 25.11.2008 – 13 K 4705/06 BVerwG, Urt. v. 12.06.2007 – 7 VR 1/07; BVerwG, Urt. v. 05.02.2009 – 20 F 3/08). Der Ausgang des Verfahrens wurde nicht in einer der ausgewerteten Datenbanken aufgeführt.

⁵¹ Nicht bei allen Verfahren ließen sich die Antragsteller*innen identifizieren und einer Gruppe zuordnen. In sechs Verfahren waren diese nicht benennbar.

Die jeweiligen Anspruchssteller*innen und informationspflichtigen Stellen werden im Folgenden tabellarisch dargestellt:

Tabelle 2: Welche Antragsteller*in begehrt Informationen von welcher Stelle?

Antragsteller*in	Informationspflichtige Stelle
Umweltvereinigungen	8 x bei Bundesministerien 1 x beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
Privatpersonen	5 x bei privaten informationspflichtigen Stellen ⁵² 9 x bei Bundesbehörden, davon: 1 x Bundespolizeidirektion; 2 x Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; 2 x Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit; 1 x Eisenbahn-Bundesamt; 3 x nicht näher bestimmt. 2 x Beliehener
Wirtschaftsakteure	1 x bei teilrechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts (dt. Wetterdienst) 6 x bei nicht näher benannten Bundesministerien 1 x beim Bundeskanzleramt 3 x beim UBA 1 x bei Beliehenen 2 x nicht benennbar
Journalist*innen	2 x bei Bundesministerien 1 x bei Marktordnungsstelle
Körperschaften des öffentlichen Rechts	2 x private informationspflichtige Stelle 1 x Beliehener
Rechtsanwält*innen	1 x Bundesrat

3.4.6 Die informationspflichtigen Stellen

Die Anträge auf Umweltinformation nach dem UIG des Bundes wurden überwiegend bei Bundesbehörden gestellt (42 Verfahren). Dabei wurden das Bundesministerium für Umwelt (sechs Verfahren), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (fünf Verfahren) und das Umweltbundesamt (fünf Verfahren) am häufigsten angefragt. In fünf Verfahren wurden die Anträge bei privaten informationspflichtigen Stellen gestellt.

Tabelle 3: Welche informationspflichtigen Stellen wurden verklagt?

Art der informationspflichtigen Stelle	Die einzelnen verklagten Stellen
5 x Private informationspflichtige Stellen	DB Netz AG: 2; Deutsche Bahn AG (Befassung mit der Planung und dem Bau von Schienenwegen): 1; DB Projekt Bau GmbH (nunmehr: DB Engineering & Consulting GmbH): 1; Eisenbahn-Bundesamt und DB Magnetbahn GmbH: 1

⁵² Vgl. im Einzelnen die in Tabelle 3: Welche informationspflichtigen Stellen wurden verklagt? genannten Stellen.

Art der informationspflichtigen Stelle	Die einzelnen verklagten Stellen
42 x Bundesbehörden	Beliehene: 3; Beliehene des UBA: 2; Bundesministerium für Umwelt: 6; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: 5; Umweltbundesamt: 5; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): 4; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: 4; Deutscher Wetterdienst (teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur): 3; Bundeskanzleramt: 2; Marktordnungsstelle im Sinne des § 3 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG): 2; Bundespolizeidirektion Stuttgart: 1; Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: 2; Bundesrat: 1; Bundesministerium für (unbekannt ⁵³): 1; [zuerst Bundesamt für Naturschutz (BfN), dann aber BMU: 1]; Unbenannte Stelle der öffentlichen Verwaltung: 1
5 x nicht benennbar	

3.4.7 Drittbeteiligungsverfahren

Unter den 52 Verfahren wurde in einem Verfahren von als Dritten am Verfahren Beteiligten Klage gegen die Veröffentlichung von Umweltinformationen eingelegt. Der Klage wurde im Ergebnis nicht stattgegeben.⁵⁴

3.4.8 Akteurskonstellation in höheren Instanzen (BVerwG, OVG)?

In Verfahren, die bis zu den Oberverwaltungsgerichten oder dem Bundesverwaltungsgericht geführt wurden, stellte sich die Akteurskonstellation wie folgt dar:

□ Bundesverwaltungsgericht

Vor dem Bundesverwaltungsgericht wurden insgesamt neun Verfahren geführt. Davon traten die unterschiedlichen Akteursgruppen wie folgt auf:

Tabelle 4: Verteilung der Antragsteller*innen vor dem BVerwG

Antragsteller*in	Anzahl Verfahren
Privatpersonen	3 Verfahren
Körperschaft des Öffentlichen Rechts	2 Verfahren
Wirtschaftsakteure	2 Verfahren
Umweltvereinigungen	1 Verfahren
Nicht erkennbar	1 Verfahren

□ Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof

Vor den Oberverwaltungsgerichten bzw. den Verwaltungsgerichtshöfen wurden 19 Verfahren mit folgender Akteurskonstellation geführt:

⁵³ Das Ministerium ist in der Entscheidung nicht direkt benannt.

⁵⁴ OVG NRW, Urteil v. 20.06.2005 – AZ 8 B 940/05.

Tabelle 5: Verteilung der Antragsteller*innen vor den Oberverwaltungsgerichten/dem Verwaltungsgerichtshof

Antragsteller*in	Anzahl Verfahren
Wirtschaftsakteure	7 Verfahren
Privatpersonen	4 Verfahren
Journalist*innen	3 Verfahren
Umweltvereinigungen	2 Verfahren
Drittbeteiligungsverfahren	1 Verfahren
Rechtsanwält*innen	1 Verfahren
Nicht erkennbar	1 Verfahren

3.4.9 Antragsinhalte

Bei den Antragsinhalten zeigte sich das folgende Bild:

Tabelle 6: Antragsinhalte

Antragsinhalte	Anzahl Verfahren
Allgemeine Informationen zur Organisation einer Behörde	-----
Einsatz finanzieller Ressourcen	5 Verfahren
Konzept/Strategiepapiere	9 Verfahren
Konkrete Vorgänge (Zulassungsverfahren/Überwachungsdaten/Verwaltungsakte)	30 Verfahren
Gesundheits-/Umweltrisiken	3 Verfahren
Sonstige ⁵⁵	2 Verfahren
Nicht benennbar	3 Verfahren

3.4.10 Ablehnungsgründe

Die Ablehnungsgründe aus §§ 8, 9 UIG waren in 37 der 52 Verfahren streitgegenständlich. Insgesamt wurde dabei öfter auf § 8 – in 40 Verfahren – als auf § 9 – in 18 Verfahren – rekuriert.⁵⁶

Bezüglich des § 8 Abs. 1 UIG zeigte sich, dass „*nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Verteidigung, öffentliche Sicherheit*“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG) und die „*nachteiligen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen*“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG) am häufigsten vorgebracht wurden. Innerhalb des § 8 Abs. 2 UIG wurden der „*Schutz interner Mitteilungen*“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG) und des „*offensichtlichen Missbrauchs*“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG) am häufigsten gerichtlich

⁵⁵ Zugang zu der "Studie des Ministeriums zur NS-Vergangenheit des Ministeriums"; Einsicht in die geschwärzten Stellen des Gutachtens "Projektnummer/Geschäftszeichen 514-33.70/05HS040 zum Thema "Entwicklung und Kriterien der Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus".

⁵⁶ Für alle Daten ist zu berücksichtigen, dass teilweise in einem Verfahren mehrere Ablehnungsgründe vorgebracht wurden.

diskutiert. Hinsichtlich § 9 UIG wurde die Einschlägigkeit des „*Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen*“ (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG) am häufigsten in den Verfahren geprüft.

Im Einzelnen stellte sich die Streitgegenständlichkeit der Ablehnungsgründe wie folgt dar:

Tabelle 7: Häufigkeit der Ablehnungsgründe

Paragraph	Absatz	Anzahl Verfahren
§ 8 Abs. 1	Nr. 1	9 Verfahren
	Nr. 2	8 Verfahren
	Nr. 3	4 Verfahren
	Nr. 4	----
§ 8 Abs. 2	Nr. 1	6 Verfahren
	Nr. 2	8 Verfahren
	Nr. 3	----
	Nr. 4	5 Verfahren
§ 9 Abs. 1	Nr. 1	4 Verfahren
	Nr. 2	----
	Nr. 3	11 Verfahren
§ 9 Abs. 2 S. 1		1 Verfahren
§ 9 Abs. 2 S. 2		2 Verfahren

3.4.11 Gesetzliche Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG

In 25 Verfahren (davon sechs Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz) ließen sich keine Aussagen über die Fristerfordernisse und ihre Einhaltung seitens der Behörde finden. In 16 Verfahren war die Monatsfrist aus § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 UIG nicht eingehalten worden – der Verstoß gegen die Fristen war aber nicht Streitgegenständlich. In zehn Verfahren konnte den Tatbestandsschilderungen entnommen werden, dass die Monatsfrist eingehalten wurde. In einem Fall wurde die Frist aus § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 UIG nicht eingehalten.

3.4.12 Aussagen zu Gebühren

In keinem der ausgewerteten Verfahren wurde die Frage von Gebühren für die Informationsgewährung im Rahmen des Gerichtsverfahrens thematisiert.

3.4.13 Bestimmtheit der Anfrage

In der großen Mehrzahl der Verfahren (48) wurde die Bestimmtheit der Anträge nicht thematisiert. In den vier Verfahren, in denen dies angesprochen wurde, wurde im Ergebnis die Bestimmtheit der Anträge bejaht.

3.5 Auswertung bestehender Studien zum Umweltinformationsrecht

Aus vier Studien zum Umweltinformationsrecht⁵⁷, die sich mit Ausschnitten aus der Praxis des Umweltinformationsrechts auf Bundes- und Länderebene beschäftigt haben, wurden die zusammenfassenden Kernaussagen ermittelt, um sie der neu erlangten Empirie vergleichend gegenüber zu stellen.

3.5.1 Schmillen: Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Eine umfangreiche Erhebung zum Vollzug des Umweltinformationsgesetzes auf Behördenseite wurde 2003 in der Promotion von Schmillen für die in seiner Reichweite wesentlich eingeschränkte Vorgängerversion des Umweltinformationsgesetzes durchgeführt. Denn zu diesem Zeitpunkt galt das UIG nur für die Umweltverwaltungen auf Bundes- und Landesebene.⁵⁸ In der Evaluation wurden 100 mit Umweltschutz beauftragte Behörden in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland befragt.⁵⁹

Er gelangte insbesondere zu den folgenden Kernaussagen: Insgesamt seien die Regelungsziele des UIG verfehlt worden.⁶⁰ Die erwünschten positiven Wirkungen des UIG – wie ein höheres Umweltbewusstsein in der Bevölkerung, eine bessere Kontrolle von Umweltverschmutzer*innen und des Vollzugs umweltrechtlicher Vorschriften oder eine verbesserte Akzeptanz von Vorhaben – seien nicht eingetreten.⁶¹ Der Bekanntheitsgrad des UIG in der Bevölkerung sei grundsätzlich sehr gering: *„Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wird nur sehr selten genutzt. Hauptursache dafür ist der geringe Bekanntheitsgrad des UIG in der Bevölkerung. Über die Hälfte der Umweltinformationsanfragen wird von Unternehmen gestellt. Bürgerinitiativen und Umweltverbände nutzen das UIG nur selten, die Medien überhaupt nicht.“*⁶²

Das Gesetz werde vor allem durch Unternehmen genutzt, weil diese sich durch die günstig zu beschaffenden Informationen einen wirtschaftlichen Nutzen versprechen.⁶³ Eine Überlastung der Behörden sei entgegen manchen Erwartungen angesichts der geringen Zahl an gestellten Anträgen nicht eingetreten.⁶⁴ Es sei nicht zu einer Schädigung der Wirtschaft, etwa durch Ausforschungsanträge oder durch Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, gekommen.⁶⁵ Die wesentlichen Problempunkte des UIG seien neben der mangelnden Bekanntheit die zu hohen Gebührenforderungen⁶⁶ sowie die Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände.⁶⁷

⁵⁷ Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003; Hayn et al., Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003; Cerny et al., Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2008; Zschesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, 2012.

⁵⁸ Vgl. Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003.

⁵⁹ Schmillen, S. 9.

⁶⁰ Schmillen, S. 140.

⁶¹ Schmillen, S. 131 ff.

⁶² Schmillen, S. 42.

⁶³ Schmillen, S. 31.

⁶⁴ Schmillen, S. 122 ff.

⁶⁵ Schmillen, S. 126.

⁶⁶ Schmillen, S. 43 f.

⁶⁷ Schmillen, S. 95 ff.

3.5.2 Hayn et al.: Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes

Für die empirische Untersuchung des Instituts für sozialökologische Forschung aus dem Jahr 2003⁶⁸ mit dem Titel „Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes“ wurden 37 Expert*innen aus 26 Organisationen interviewt. Auch die Autor*innen dieser Studie kommen zu einer kritischen Einschätzung. Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Nutzung des UIG sei insbesondere die Unkenntnis des Gesetzes *„sowohl bei Bürger/innen als auch, was besonders problematisch ist, bei Behörden und selbst in der Fachöffentlichkeit (z.B. in Umweltorganisationen).“*⁶⁹ Generell sei daher ein *„Marketing für das UIG“* durch eine *„breit angelegte Kommunikation des Gesetzes“* erforderlich (...), bei dem die Zielgruppen, die zu kommunizierenden Inhalte sowie die zu verwendenden Medien einer näheren Betrachtung bedürften.⁷⁰ Als Nutzer*innen des UIG wurden Unternehmen, Umweltverbände sowie Privatpersonen und Rechtsanwält*innen, in deren Auftrag, identifiziert. Selten genutzt werde das Gesetz dagegen von Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, in der Forschung und von Organisationen im Bereich Landwirtschaft. Gar nicht genutzt werde es von Journalist*innen und Verbraucher*innenorganisationen.⁷¹ Zusammenfassend wird größere *„Transparenz, Offenheit und Dienstleistungsorientierung“* der Verwaltung gefordert, eine Weiterbildung und Aufklärung der Behördenmitarbeiter*innen sowie ein *„Checkheft“* als Hilfestellung für die Antragsbearbeitung.⁷²

3.5.3 Zschesche et al.: Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland

In zwei vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU) e.V. in den Jahren 2008⁷³ und 2012⁷⁴ veröffentlichten Studien zur Praxis des UIG wurden sowohl Landes- als auch Bundesbehörden und private informationspflichtige Stellen auf Landes- und Bundesebene einbezogen. Im Ergebnis wurde in beiden Studien festgestellt, dass in der *„Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland in Bund und Ländern ein großes Vollzugsdefizit – sowohl bei öffentlichen als auch privaten informationspflichtigen Stellen“*⁷⁵ bestehe.

Die für die Studien erlangte Empirie wurde für die vorliegende Evaluation erneut und nur bezogen auf die informationspflichtigen Stellen auf Bundesebene soweit möglich zu den Themenkomplexen „Rücklauf und Antwortverhalten“, „Fristen“, „Rechtsbehelfsbelehrung“, „Gebühren“ und „Verbreitung von Umweltinformationen“ ausgewertet.

3.5.3.1 Neuauswertung der UfU Studie 2008

Für die Studie aus 2008 wurden in der Zeit von Oktober 2007 bis Juni 2008 stichprobenartig Anträge auf Umweltinformationen gestellt: 33 inhaltlich verschiedene Anträge wurden dafür formuliert und insgesamt an 178 informationspflichtige Stellen verschickt, von denen 16 – davon sieben private informationspflichtige Stellen und neun Stellen der Verwaltung – auf Bundesebene aktiv waren.

⁶⁸ Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003.

⁶⁹ Hayn/Cenan/Schultz, S. 13.

⁷⁰ Hayn/Cenan/Schultz, S. 23.

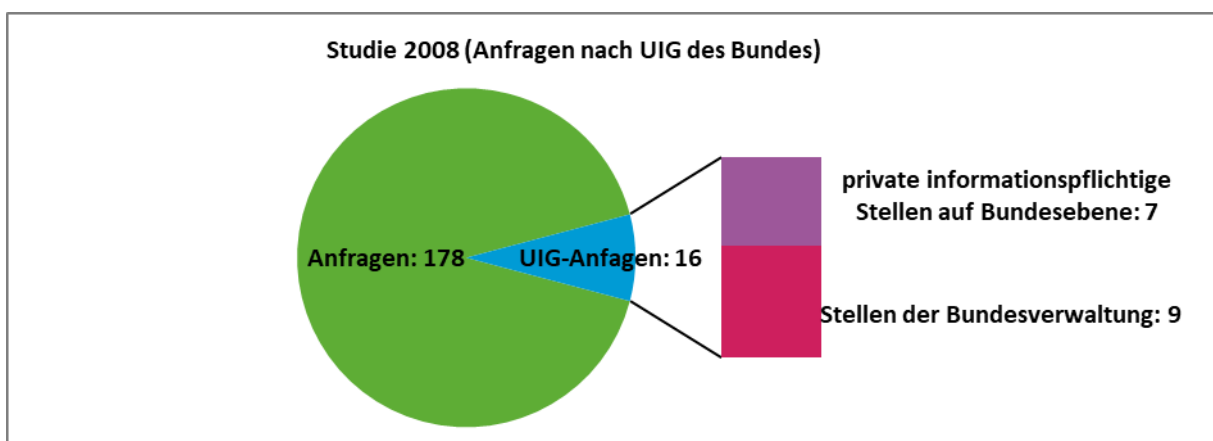
⁷¹ Hayn/Cenan/Schultz, S. 1.

⁷² Hayn/Cenan/Schultz, S. 24.

⁷³ Cerny et. al, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2009.

⁷⁴ Zschesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, 2012.

⁷⁵ Zschesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, S. 7 und S. 48.

Abbildung 5: Verteilung der Anfragen auf Stellen UIG Studie 2008

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

3.5.3.1.1 Einzelauswertung zu den Stellen der Bundesverwaltung**3.5.3.1.1.1 Rücklauf und Antwortverhalten**

Bei neun Stellen der Bundesverwaltung wurden Umweltinformationen angefragt. Auf alle Anfragen erfolgte eine Rückmeldung

- Fünf Anfragen wurden inhaltlich beantwortet - zwei davon ausführlich und in drei Fällen wurde auf die Internetseite verwiesen.
- Einmal lagen der informationspflichtigen Stelle die angefragten Daten nicht vor.
- Zweimal wurde die Herausgabe der Information explizit abgelehnt.
- Weitere zwei Anfragen wurden an andere Stellen weitergeleitet: Von diesen wurde eine Anfrage anschließend abgelehnt, auf die andere erfolgte keine Rückmeldung.

3.5.3.1.1.2 Einhaltung der gesetzlichen Frist von einem Monat (§ 3 Abs. 3 UIG)

Sechs der neun Rückmeldungen erfolgten innerhalb dieser Frist, drei Rückmeldungen erfolgten erst nach Ablauf der Frist.

3.5.3.1.1.3 Gebühren

Für acht der neun Rückmeldungen wurden keine Kosten angekündigt. In einem Fall wurden für den Fall der Beantwortung Kosten bis zu 500 Euro angekündigt.

3.5.3.1.1.4 Rechtsbehelfsbelehrung

Nur eine der neun Rückmeldungen beinhaltete eine Rechtsbehelfsbelehrung (bei insgesamt drei ablehnenden Rückmeldungen).

3.5.3.1.2 Einzelauswertung zu den privaten informationspflichtigen Stellen auf Bundesebene**3.5.3.1.2.1 Rücklauf und Antwortverhalten**

Insgesamt wurden bei sieben potenziell privaten informationspflichtigen Stellen auf Bundesebene Umweltinformationen angefragt.

- Auf zwei Anfragen gab es keine Rückmeldung, auf fünf Informationsanfragen erfolgte eine Rückmeldung. Zwei Anfragen wurden direkt inhaltlich beantwortet, eine davon ausführlich,

eine teilweise. Eine weitere Anfrage wurde zunächst weitergeleitet und dann von der zuständigen informationspflichtigen Stelle inhaltlich beantwortet.

- Bei zwei Anfragen wurde die Auskunft explizit abgelehnt, einmal, weil die Stelle sich als nicht zuständig ansah, ein anderes Mal, weil die Eigenschaft einer informationspflichtigen Stelle verneint wurde. Auf zwei Anfragen gab es gar keine Rückmeldung.

3.5.3.1.2.2 Einhaltung der gesetzlichen Frist von einem Monat (§ 3 Abs. 3 UIG)

Auf vier Anfragen erfolgte innerhalb der Frist eine Rückmeldung. Eine Rückmeldung war verfristet. In zwei weiteren Fällen gab es gar keine Rückmeldung.

3.5.3.1.2.3 Gebühren und ihre Höhe

In zwei Fällen gab es keine Rückmeldung. Für die Bearbeitung der weiteren fünf Anfragen wurden keine Kosten erhoben.

3.5.3.1.2.4 Rechtsbehelfsbelehrung

Keine der die Anfrage ablehnenden Rückmeldungen enthielt eine Rechtsbehelfsbelehrung.

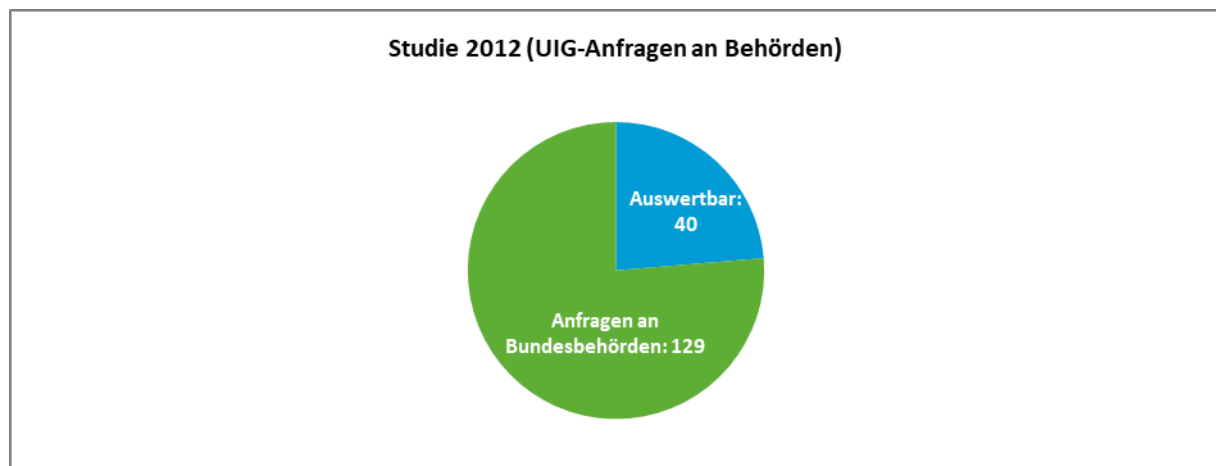
3.5.3.1.2.5 Verbreitung von Umweltinformationen

Drei der sieben privaten informationspflichtigen Stellen verbreiteten aktiv über das Internet oder Printmedien Umweltinformationen.

3.5.3.2 Neuauswertung der UfU Studie 2012

Für die Studie aus 2012⁷⁶ wurden im Zeitraum von März bis Juli 2012 205 Informationsanträge an 129 öffentliche und 76 private informationspflichtige Stellen geschickt. Darunter waren 40 Bundesbehörden, die übrigen privaten und öffentlichen informationspflichtigen Stellen waren solche der Bundesländer.

Abbildung 6: Verteilung der Anfragen UIG Studie 2012



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

3.5.3.2.1 Rücklauf und Antwortverhalten

Bei 40 Hauptzollämtern wurde ein Antrag auf Umweltinformation gestellt. Davon erfolgten 13 Rückmeldungen, 27 Anfragen blieben ohne jede Reaktion.

⁷⁶ Zschesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, 2012.

- Bei den 13 Rückmeldungen kam es nur in einem Fall zur Herausgabe der angefragten Information. In einem weiteren Fall lagen die Daten der Behörde nicht vor und die Anfrage wurde abgelehnt.
- Von den elf anderen Rückmeldungen wurden fünf Anfragen abgewiesen, fünf an eine andere Behörde weitergeleitet, jeweils unter dem Hinweis, dass eine andere Behörde zuständig sei. Eine Anfrage wurde ohne nähere Begründung weitergeleitet.
- Nach der Weiterleitung blieben vier Anfragen unbeantwortet.

3.5.3.2.2 Einhaltung der gesetzlichen Frist von einem Monat (§ 3 Abs. 3 UIG)

Alle 13 Rückmeldungen der Hauptzollämter erfolgten innerhalb der Einmonatsfrist. 27 weitere Anfragen blieben ohne Reaktion.

3.6 Bewertung der Empirie

Eine Vollerhebung der UIG-Informationspraxis konnte nicht erfolgen.

Aufgrund der nicht vorhandenen statistischen Erfassung der UIG-Anfragen in den informationspflichtigen Stellen wäre das zwar wünschenswert gewesen, überstieg jedoch den Umfang und Möglichkeiten des Forschungsvorhabens bei weitem.⁷⁷ Die erlangte Empirie bildet daher keine vollständige oder repräsentative Darstellung der UIG Praxis auf Bundesebene ab. Jedoch werden mit der für die Evaluation erlangten Empirie (Online-Umfrage, Telefoninterviews, Sozialwissenschaftliche Auswertung der Rechtsprechung) in Kombination mit dem Rechtsgutachten sowie der Policy-Transfer-Studie Aussagen ermöglicht, die die Realität des Vollzugs des UIG in Grundzügen abbildet, wesentliche Defizite erfasst und dadurch eine bis dato noch nicht gelieferte Bestandsaufnahme zum UIG vorlegt.

Das Kernstück der Empirie bildete die Online-Umfrage. Diese wurde sowohl an die informationspflichtigen Stellen als auch an die relevanten Nutzer*innen-Gruppen gerichtet. Hier musste eine zeitliche Begrenzung erfolgen, um die zumeist aus dem Erinnerungsvermögen der teilnehmenden Mitarbeiter*innen informationspflichtiger Stellen gespeisten Angaben einerseits nicht zu stark zu verfälschen, andererseits jedoch eine hinreichende Dauer für belastbare Aussagen zu schaffen. Der gewählte Zeitraum von 30 Monaten zwischen dem 1.1.2015 und dem 30.06.2017 stellt insofern einen Kompromiss dar. Die zweite Begrenzung des empirischen Materials bei der Online-Umfrage lag im Rücklauf, der erwartungsgemäß nicht annähernd alle angeschriebenen 423 informationspflichtigen Stellen des Bundes sowie 39 private informationspflichtige Stellen umfassen konnte.⁷⁸ Bei den öffentlichen informationspflichtigen Stellen lag die Rücklaufquote bei 17 %, bei den privaten informationspflichtigen Stellen bei etwa 28 %. Im Allgemeinen war die Qualität der Antworten auf die Online-Umfrage gut, drei Viertel der Rückläufe waren sogar vollständig. Dennoch führten die teilweise beantworteten Fragen zu unterschiedlichen Stichproben. Auch dadurch sind Aussagen tangiert worden. Das Manko teilweiser geringer Rückläufe in speziellen Bereichen des Online-Fragebogens wurde zumindest durch die anschließende telefonische Befragung bei den öffentlichen informationspflichtigen Stellen „ausgeglichen“.

⁷⁷ Siehe auch Ausführungen unter 2.1 f.

⁷⁸ Im Gegensatz zur Untersuchung von Schmillen aus 2002, der eine Erhebung in drei Ländern (Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz) bei allen Umweltbehörden durchführte und hohe Rückläufe erhielt, war allein aufgrund des deutlich erweiterten Anwendungsbereichs des UIG auf alle Behördenbereiche und auf privaten informationspflichtige Stellen nicht damit zu rechnen, ähnlich hohe Rückläufe zu generieren.

Ähnliche Ergebnisse zur auszuwertenden Empirie sind auch bei den Nutzer*innen festzustellen. Relativ gute Rückläufe wurden bei Vertreter*innen der allgemeinen Öffentlichkeit sowie Wirtschaftsvertreter*innen und den Umwelt- und Naturschutzverbänden erzielt. Bei den Journalist*innen sowie den Rechtsanwalt*innen hingegen war die Rücklaufquote auf die Online-Umfrage zu niedrig, um eigenständige Aussagen zu diesen Gruppierungen vornehmen zu können. Insgesamt flossen daher in die Evaluation aus der Online-Umfrage 238 Rückmeldungen ein, die sich folgendermaßen zuordnen lassen:

- 72 öffentliche informationspflichtige Stellen
- 11 private informationspflichtige Stellen
- 81 Personen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“
- 26 Vertreter*innen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen
- 48 Vertreter*innen von Wirtschaftsverbänden/ -unternehmen

Zu den aus der Online-Befragung verwertbaren Antworten kamen weitere zwölf Antworten aus den Leitfragen gestützten ca. einstündigen Telefoninterviews mit den öffentlichen informationspflichtigen Stellen aus verschiedenen Bereichen hinzu. Die Telefoninterviews wurden transkribiert und anonymisiert.

Neben den Daten aus der Empirie standen für die Evaluation weiterhin die Erkenntnisse des umfangreichen Rechtsgutachtens (Anhang A) und auch die sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse aus allen Klageverfahren zum UIG im Zeitraum 2005 bis 2017 (sozialwissenschaftliche Auswertung der Rechtsprechung) zur Verfügung.

Weiterhin wurden Ergebnisse und Erkenntnisse der Policy Transfer Studie⁷⁹ eingearbeitet.

Darüber hinaus wurden die bisherigen empirischen Studien und Daten zur Praxis des UIG herangezogen und teilweise einer nochmaligen Auswertung unterzogen, was bei bestimmten Ergebnissen der Online-Umfrage als Gegenüberstellung dienen konnte.

Weitere empirische Diskussions- und Überprüfungsmöglichkeiten für die Evaluation des UIG waren darüber hinaus zwei gut besuchte fachwissenschaftliche Tagungen⁸⁰ sowie drei Sitzungen des für das Evaluationsprojekt eingerichteten wissenschaftlichen Beirates. Besonders durch die fachwissenschaftliche Tagung im Februar 2018 in Berlin, die Mitarbeiter*innen verschiedener Ministerien und nachgeordneter Einrichtungen sowie Expert*innen wissenschaftlicher Einrichtungen und Nutzer*innen gleichermaßen zusammenbrachte, wurden spezielle Aspekte zum UIG vertiefend erörtert. So wurde ausführlich die Praxis der Drittbeteiligungsverfahren aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet und in der Diskussion ein Austausch zur Häufigkeit von querulatorischen Anfragen zwischen den Ressorts hergestellt. Darüber hinaus wurde auch in der Frage eines*einer Umweltinformationsbeauftragten auf der Tagung ein Abgleich erzielt.

In den meisten Bereichen zur Praxis des UIG konnte so aus der Kombination der gewonnenen Empirie zusammen mit den rechtswissenschaftlichen Ergebnissen ein Bild zur Praxis des UIG geformt und gezeichnet werden, welches in Grundzügen Tendenzen zur Vollzugspraxis des UIG

⁷⁹ vgl. 2.9.

⁸⁰ Nationale Tagung im Februar 2018 und internationale Tagung im Dezember 2018 jeweils in Berlin.

erlaubt. Überall dort, wo die Datenlage aufgrund mangelhafter Empirie zu vage oder zu gering war, sind in der Evaluation keine Aussagen gemacht worden.

Die empirischen Daten identifizieren Herausforderungen ebenso wie gegenwärtige Schwierigkeiten im Umgang mit dem UIG. Für zukünftige Evaluationen des UIG wurde mit der Empirie zugleich eine wissenschaftliche Basis geschaffen, die für nachfolgende Evaluationen als Vergleichsparameter dienen kann, um Aussagen zur Entwicklung des UIG geben zu können.

4 Ergebnisdarstellung nach Themenkomplexen

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen empirischen Ergebnisse der Evaluation anhand von fünf Themenkomplexen dargestellt: Zunächst zum Anwendungsbereich und der Kenntnis, Nutzung und Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes (4.1); dann zu ausgewählten Themen des Gesetzesvollzuges beim Zugang auf Antrag (4.2); anschließend zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen (4.3); dann folgen die Ergebnisse zur Verwaltungsorganisation und zum Ressourceneinsatz bei den informationspflichtigen staatlichen Stellen (4.4); schließlich werden Änderungsvorschläge aus Sicht der informationspflichtigen staatlichen Stellen und der Nutzer*innen-Gruppen präsentiert (4.5).

Die Themenkomplexe 4.1 – 4.3 folgen dabei der jeweils gleichen Struktur: Zunächst werden einleitend die Rechtsnorm sowie rechtswissenschaftliche Diskussion zu den jeweiligen thematischen Schwerpunkten dargestellt. Anschließend werden zunächst die dazu erhobenen empirischen Ergebnisse der informationspflichtigen Stellen, gefolgt von denen der Nutzer*innen-Gruppen und der ergänzenden Empirie präsentiert, bevor eine zusammenfassende Darstellung folgt. Der Themenkomplex 4.4 stellt dann die empirischen Ergebnisse der informationspflichtigen staatlichen Stellen zu den internen Zuständigkeiten für die Bearbeitung von UIG Anfragen, den Einfluss des UIG auf die organisatorische Struktur, den Einsatz zeitlicher und persönlicher Ressourcen der UIG Bearbeiter und die Ergebnisse zu Unterstützungsangeboten, Richtlinien und Muster dar. Der letzte Themenkomplex 4.5 präsentiert die Änderungsvorschläge aus Sicht der informationspflichtigen staatlichen Stellen, der Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände, der Umweltverbände und der „Allgemeinen Öffentlichkeit“.

4.1 Themenkomplex Nr. 1: Anwendungsbereich, Kenntnis, Nutzung und Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die Ergebnisse zu den Schwerpunkten Anwendungsbereich und Kenntnis des UIG sowie dem Kreis der Nutzer*innen und informationspflichtigen Stellen dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse zu den Antragsinhalten, der Motivation für UIG-Anträge und der Bedeutung des UIG präsentiert.

4.1.1 Der Anwendungsbereich und die Kenntnis des UIG

4.1.1.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

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.⁸¹ Mit dem UIG des Bundes sollte danach der Anwendungsbereich umfassend und einheitlich bestimmt werden.⁸² Nach streitigen Diskussionen über die Gesetzgebungskompetenz entschied sich der Gesetzgeber bei der Neufassung des UIG im Jahr 2005, den Anwendungsbereich auf den Bereich der Bundesverwaltung zu beschränken.⁸³ Daher gilt das UIG nicht (mehr) für Behörden des Landes und der Kommunen.

⁸¹ Umweltinformationsgesetz vom 08.07.1994, BGBl. I S. 1490 i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl. I S. 2218.

⁸² Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 2 Rn. 1.

⁸³ S. BT-Drs. 15/3406, S. 12; Reidt/Schiller, in Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, Vorb. Rn. 61.

Auch wenn etwa Landesbehörden Bundesgesetze ausführen, ist für Anträge auf Zugang zu Informationen hierüber das jeweilige Landes-UIG anzuwenden.⁸⁴

§ 1 Abs. 2 UIG 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. 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.⁸⁵ Ebenso fallen die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten sowie die bundesunmittelbaren Stiftungen des öffentlichen Rechts darunter.⁸⁶ Dies gilt auch für die informationspflichtigen Stellen des privaten Rechts im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.

Trotz der ungenauen, die privaten informationspflichtigen Stellen nicht ausdrücklich erfassenden Formulierung des Anwendungsbereichs des UIG werden zurzeit keine wesentlichen Rechtsfragen diskutiert. Insbesondere die Rechtszersplitterung im Umweltinformationsrecht,⁸⁷ die durch die verschiedenen auf Bundes- und Landesebene bestehenden Umweltinformationsgesetze entsteht, wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁸ als nicht so problematisch angenommen werden können, dass sie nicht mehr hinnehmbar ist. De lege ferenda ist aber diskussionswürdig, ob unter Beachtung der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen eine Vereinheitlichung erreicht werden kann⁸⁹. Denn derzeit treten zu den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und von zwölf Ländern, ein Verbraucherinformationsgesetz des Bundes, das Geodatenzugangsgesetz, das Stasi-Unterlagengesetz und noch weitere Gesetze hinzu.⁹⁰ Insgesamt ergibt sich so eine Zahl von über 30 Gesetzen des Bundes und der Länder. Für Informationssuchende kann hierdurch der Eindruck einer Zerfaserung hervorgerufen werden⁹¹. Wenn so viele Gesetze für den Zugang zu Informationen gelten, kann es potenziellen Antragsteller*innen schwerfallen, das jeweils für ihren Einzelfall anzuwendende Gesetz zu ermitteln. Ein übergreifendes Informationszugangsgesetz könnte daher anwenderfreundlicher sein.⁹²

Im Rahmen der Evaluation wurde daher zunächst untersucht, wie in der Praxis mit diesem weiten Anwendungsbereich umgegangen wird und ob das UIG des Bundes bei den verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen bekannt ist.

4.1.1.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

In der Onlinebefragung wurde die Frage „*Werden in Ihrer Behörde Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, systematisch erfasst (z.B. in einer Datenbank, tabellarisch etc.)?*“ von 53 teilnehmenden staatlichen informationspflichtigen Stellen folgendermaßen beantwortet: Elf Stellen gaben an, dass eine systematische Erfassung aller schriftlichen und mündlichen Anfragen

⁸⁴ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 22.

⁸⁵ Karg, UIG § 1 Rn. 32, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 01.02.2017.

⁸⁶ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, § 1 Rn. 19.

⁸⁷ Weiterführend Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 66 ff.

⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01, NJW 2003, 41 ff.

⁸⁹ Vgl. zu Einzelheiten, Anhang A, 2.1.2.2.1.

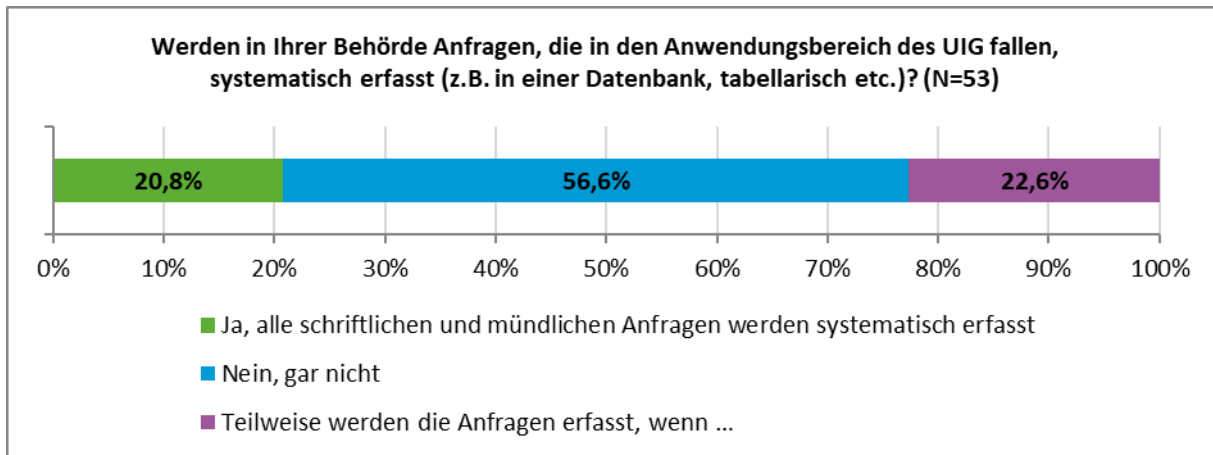
⁹⁰ Vgl. Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985.

⁹¹ Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 380.

⁹² So Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985, 994.

erfolge, 30 staatliche Stellen, dass gar keine Erfassung stattfindet. In zwölf staatlichen Stellen werden die Anfragen teilweise erfasst, beispielsweise, wenn sie „von Journalisten oder aus der Politik stammen“, „sie als solche erkannt werden“, „sie schriftlich erfolgen“ oder „Kostenberechnungen notwendig sind“.

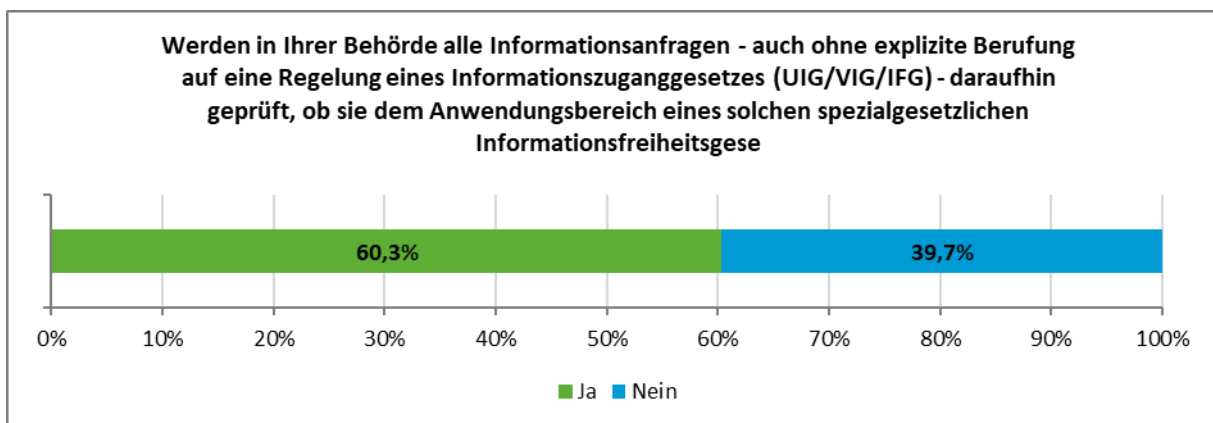
Abbildung 7: Erfassung der Anfragen nach UIG



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auf die Frage (Online-Umfrage) „Werden in Ihrer Behörde alle Informationsanfragen - auch ohne explizite Berufung auf eine Regelung eines Informationszugangsgesetzes (UIG/VIG/IFG) - daraufhin geprüft, ob sie dem Anwendungsbereich eines solchen spezialgesetzlichen Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen?“ antworteten von 58 staatlichen Stellen 35 mit ja und 23 verneinten dies.

Abbildung 8: Prüfung Anwendungsbereich spezialgesetzlicher Informationsfreiheitsgesetze



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die ergänzenden Interviews mit den zwölf teilnehmenden staatlichen informationspflichtigen Stellen hatten bezüglich der Frage nach einer zentralen Erfassung von UIG-Anfragen zum Ergebnis, dass in der Mehrheit der informationspflichtigen Stellen grundsätzlich ein systematisches Vorgehen verfolgt wird. Die für die Beantwortung der Frage dabei kurz skizzierten Vorgehen variieren allerdings erheblich. Zudem wurden von verschiedenen Interviewten, die telefonischen Anfragen – etwa durch den Bürgerservice – von der systematischen Erfassung ausgeklammert – diese werden im Regelfall nicht erfasst. Ein Sonderfall stellen Presseanfragen dar. Diese werden trotz des möglichen UIG-Anspruches grundsätzlich nicht als solche gekennzeichnet und behandelt.

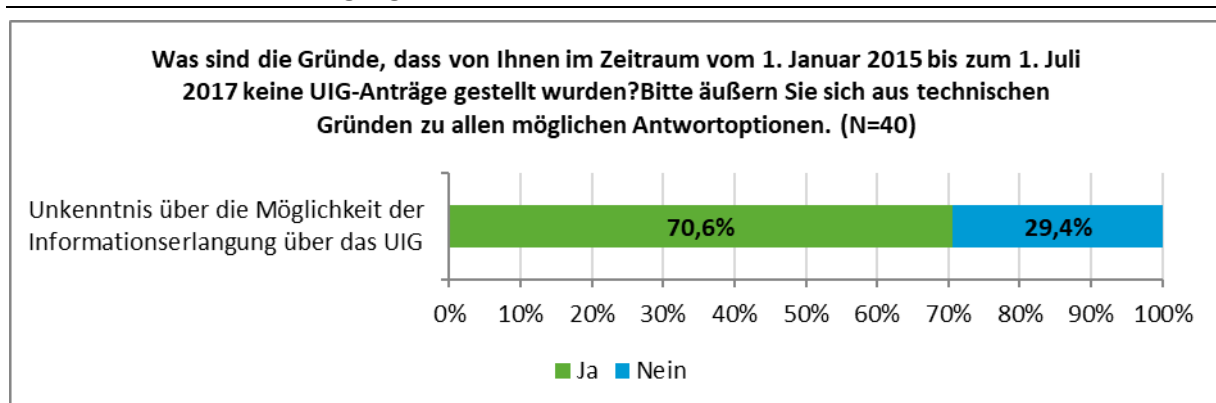
In den Interviews wurde die Frage, *„Treten in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Informationsfreiheitsansprüchen auf?“* unterschiedlich beantwortet. Die meisten informationspflichtigen Stellen beschrieben einen eher pragmatischen Umgang mit möglichen Abgrenzungsfragen. Die Spannweite der Antworten reichte daher von *„Ja, das ist bei uns auch ein Problem, ...“* bis zu *„Meistens ist das eher unkritisch.“* Wenn es Abgrenzungsschwierigkeiten gibt, dann in der Regel zwischen IFG und UIG, nicht zwischen VIG und UIG. Teilweise verursache dies dann regelmäßig *„richtig Arbeit, weil die Kommentare gewälzt werden müssten“*. Von anderen Teilnehmer*innen wurde berichtet, dass man *„das ja auch in juristischer Hinsicht dahinstehen lassen (könne), wenn gleichermaßen ein Informationsanspruch nach IFG oder UIG besteht.“* In einem anderen Interview wurde erläutert, dass *„im weit überwiegenden Fall dann als Ergebnis wohl das transparenzfreundlichere Gesetz - das UIG – herangezogen“* werde.

4.1.1.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Der Bekanntheitsgrad des UIG für die einzelnen Nutzer*innen-Gruppen wurde in der Online-Umfrage im Rahmen der Frage *„Was sind die Gründe, dass von Ihnen im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 keine UIG-Anträge gestellt wurden?“* abgefragt. Ein vorgegebener Grund aus einer Palette verschiedener Antworten lautete hier, dass dies auf die Unkenntnis über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG zurückzuführen sei.

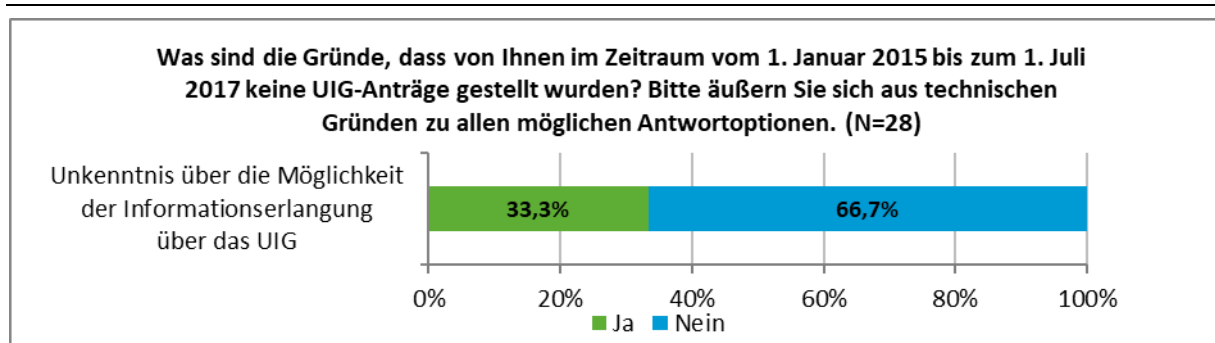
Die Antworten der Nutzer*innen-Gruppen auf die Beantwortung der Frage nach der Bekanntheit des UIG fielen unterschiedlich aus. Bei der Nutzer*innen-Gruppe „Allgemeine Öffentlichkeit“ beteiligten sich 40 Personen. Von ihnen antworteten 70,6 %, also eine überwiegende Mehrheit, dass die Unkenntnis über das UIG ursächlich dafür sei, dass sie das UIG im Zeitraum nicht genutzt haben.

Abbildung 9: Unkenntnis der allgemeinen Öffentlichkeit über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG



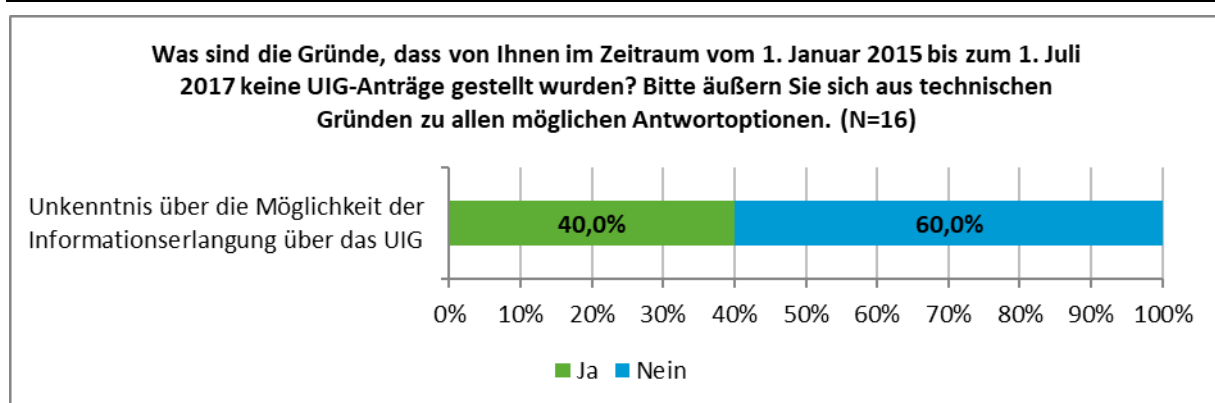
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die gleiche Frage wurde auch den Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbänden gestellt und von 28 beantwortet. Ein Drittel gab hier die Unkenntnis des UIG als Grund an, es nicht zu nutzen.

Abbildung 10: Unkenntnis der Wirtschaft über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den Umweltvereinigungen, also gemeinhin mit der Umweltthematik bestens vertrauten Spezialisten, antworteten insgesamt nur 16 Vereinigungen auf die Frage nach der Bekanntheit des UIG. Von diesen bestätigten ebenfalls 40 %, dass sie aus Unkenntnis das UIG nicht genutzt haben.

Abbildung 11: Unkenntnis der Umweltvereinigungen über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.1.1.4 Ergänzende Empirie

In den Gerichtsverfahren zum UIG gab es zahlreiche Verfahren, die auch Abgrenzungsfragen zwischen IFG und UIG adressierten. In sieben der 52 Verfahren war die Frage, ob der Anspruch aus UIG oder aus IFG gewährt wird, streitentscheidend und wurde umfangreich geprüft und voneinander abgegrenzt.⁹³

4.1.1.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Anfragen nach dem UIG werden nur teilweise von den informationspflichtigen Stellen des Bundes systematisch erfasst. In der Praxis werden durch den allgemeinen Bürgerservice viele an die informationspflichtigen Stellen gerichtete Anträge beantwortet, ohne dass eine Prüfung erfolgt, ob das UIG einschlägig ist. In dem absolut überwiegenden Teil der an der Online-Umfrage teilnehmenden Stellen werden nur solche Anfragen, die schriftlich und sich ausdrücklich auf das UIG beziehen, als UIG Anfragen erfasst und beantwortet. In den ergänzenden Interviews mit den

⁹³ Im Einzelnen: VG Darmstadt, Urt. v. 10.05.2017 – 6 K 695/16.DA; VG Stuttgart, Urt. v. 27.10.2016 – 14 K 3933/14; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.01.2015 – OVG 12 B 21.13; VG Köln, Urt. v. 26.09.2013 – 13 K 1541/11; VG Trier, Urt. v. 17.07.2009 – 5 L 330/09.TR; VG Hamburg, Urt. v. 22.05.2008 – 13 K 1173/07; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 06.11.2008 – OVG 12 B 50/07.

zwölf Vertreter*innen informationspflichtiger Stellen trat zutage, dass überwiegend ein systematisches Vorgehen hinsichtlich der Erfassung von UIG-Anfragen erfolgt. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Transparenzvorschriften – insbesondere hinsichtlich UIG und IFG – wurden auch hier bestätigt.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass das UIG nach wie vor in der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt ist. Wenig überraschend wurde festgestellt, dass bei den Umweltverbänden das UIG deutlich bekannter ist, wenngleich – bei allerdings niedriger Beteiligung der Umweltverbände zu dieser Frage – auch bei Umweltverbänden das UIG nicht durchgängig präsent ist (40 % sagen, es sei unbekannt, bei allerdings nur 16 Antworten). Bei den Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände gaben nur 33 % an, das UIG nicht zu kennen, bei immerhin 28 Teilnehmer*innen an der Umfrage.

4.1.2 Kreis der Nutzer*innen

4.1.2.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG hat *„jede Person ... nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen...“* Anspruchsberechtigt sind demnach zunächst natürliche Personen (Menschen); zudem privatrechtliche Personenmehrheiten wie beispielsweise eingetragene Vereine (§ 21 BGB), GmbHs (§ 13 GmbHG), Aktiengesellschaften (§ 1 AktG) oder eingetragene Genossenschaften (§ 1 GenG).⁹⁴ Geschäftsfähigkeit ist für die Antragsberechtigung nicht erforderlich, da durch die Antragstellung keine insoweit relevanten Nachteile ersichtlich sind.⁹⁵ In der Vergangenheit bestehende Rechtsfragen zur Antragsberechtigung sind mittlerweile gelöst worden.⁹⁶ Die Frage, welche Nutzer*innen das UIG nutzen, ist mit Blick auf die vom Gesetzgeber besonders intendierten Nutzer*innen-Gruppen von Interesse. Hierzu wurde die Frage sowohl in der Online-Umfrage als auch in den zwölf Interviews an die Vertreter*innen informationspflichtiger Stellen adressiert. Die Frage lautete: *„Wer stellte bei Ihrer Behörde Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen?“*

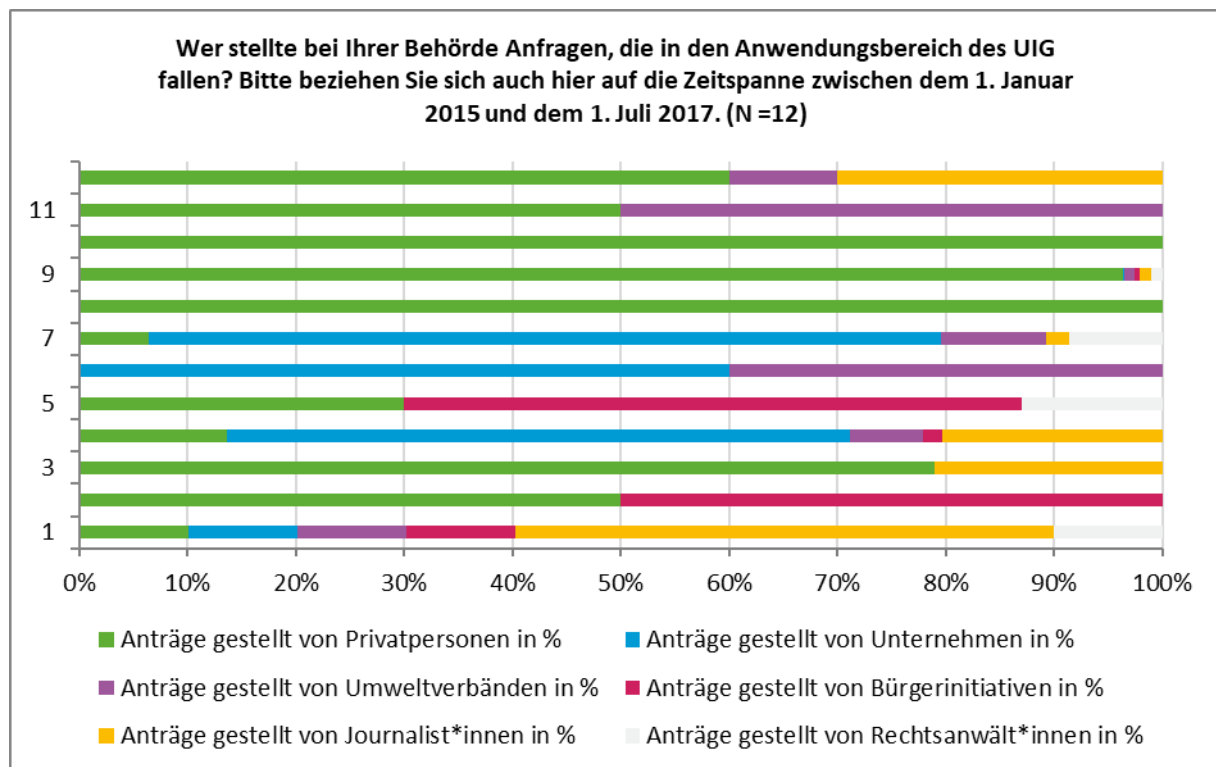
⁹⁴ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 3 Rn. 6.

⁹⁵ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 3 Rn. 7.

⁹⁶ Vgl. Anhang A, 2.3.1.2.

4.1.2.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Abbildung 12: Anfragen im Anwendungsbereich des UIG – Informationspflichtige Stellen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

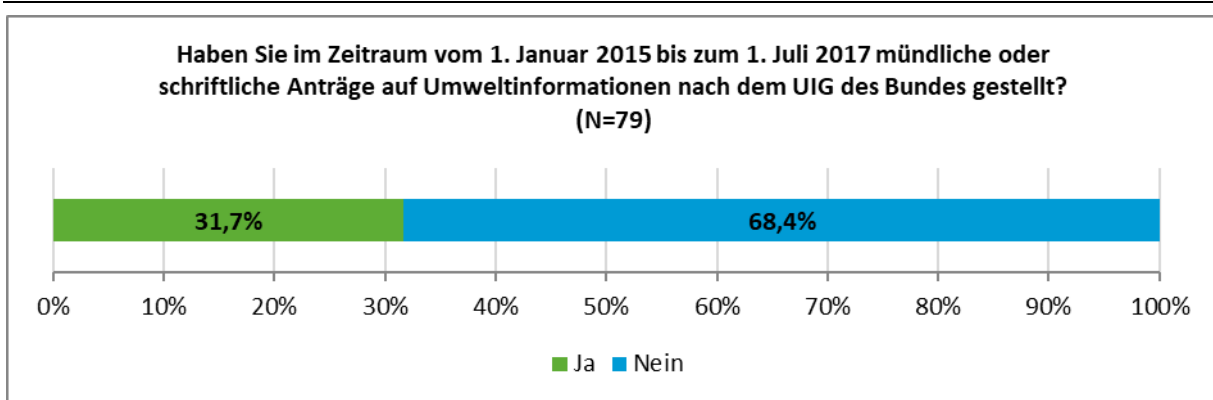
Ebenso wie bei der Online-Umfrage zeigte sich auch bei der Beantwortung der Frage durch die zwölf staatlichen informationspflichtigen Stellen in den Interviews ein vielfältiges Bild. Genannt wurden Privatpersonen, Pressevertreter*innen, Unternehmen und Wirtschaftsverbände, Rechtsanwälte*innen, Abgeordnete, Umweltverbände, Vertreter*innen von Bürgerinitiativen, Tierschutzverbände, Forschungseinrichtungen, staatliche Einrichtungen sowie Blogger*innen. In der Mehrzahl der Fälle wurden Privatpersonen als die Personengruppe genannt, die die meisten Anfragen stellen. Vertreter*innen von Umweltverbänden, Journalist*innen und Vertreter*innen von Bürgerinitiativen wurden ebenfalls als regelmäßige Absender von Anfragen benannt. Nicht wenige Anfragen kämen darüber hinaus auch von Rechtsanwälte*innen. Es gab bei den Anfragen sowohl zahlenmäßig aber auch hinsichtlich der Akteursgruppen je nach informationspflichtiger Stelle und Zeitraum große Schwankungen. So wurde in einer informationspflichtigen Stelle von hauptsächlich Anfragen von Umwelt- und Tierschutzverbänden berichtet, während in einer anderen Behörde im nachgefragten Zeitraum hauptsächlich Anfragen von Unternehmen gestellt wurden.

4.1.2.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Von den Nutzer*innen wurde die Frage, ob im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 mündliche oder schriftliche Anträge auf Umweltinformationen nach dem UIG des Bundes gestellt wurden, folgendermaßen beantwortet:

Die Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ bejahten dies überwiegend. Bei 79 Teilnehmer*innen gaben 68 % der Personen an, dass im Erhebungszeitraum Anträge gestellt wurden.

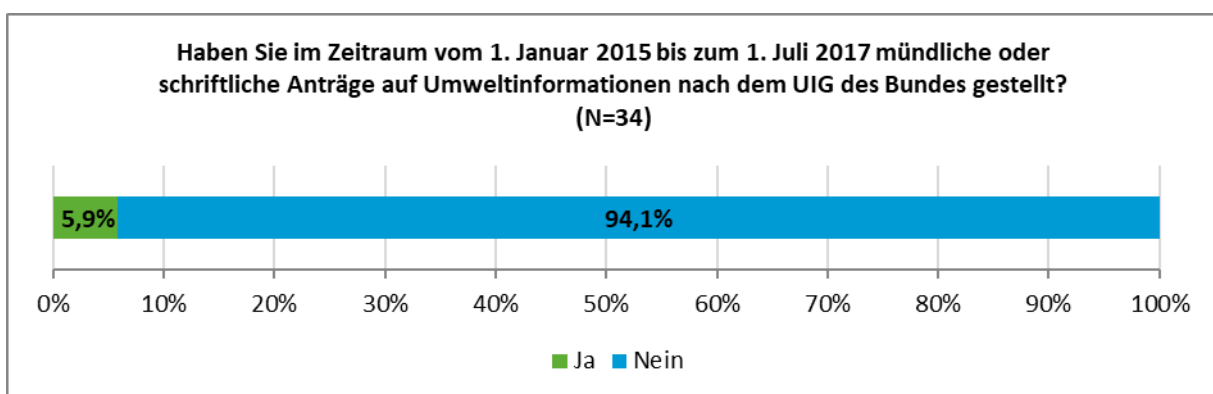
Abbildung 13: Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Vertreter*innen allgemeinen Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Ein anderes Bild zeigte sich dagegen bei den Teilnehmer*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände: Hier gaben bei 34 Teilnehmer*innen nur 6 % an, im Erhebungszeitraum einen UIG Antrag gestellt zu haben.

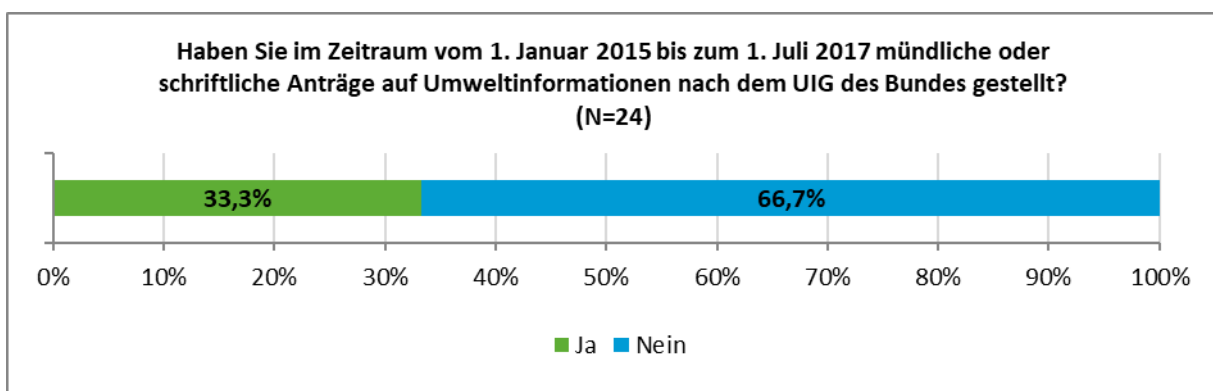
Abbildung 14: Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Vertreter*innen der Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch bei den Umweltvereinigungen zeigte sich eine eher geringe Anfragebereitschaft: Von den 24 Teilnehmer*innen stellten nur 33 % im Erhebungszeitraum eine UIG Anfrage.

Abbildung 15: Anträge auf Umweltinformationen nach UIG der befragten Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.1.2.4 Ergänzende Empirie

Auch die Auswertung der Rechtsprechung zeigte, dass es einen unterschiedlichen Akteurskreis bei der Nutzung des UIG gibt: Privatpersonen, in 16 Verfahren und Wirtschaftsakteure, in 14 Verfahren traten am häufigsten als Antragsteller*innen in gerichtlichen Verfahren auf. Ihnen folgten als nächstgrößte Gruppe die Umweltvereinigungen mit neun Verfahren. Rechtsanwäl*innen traten in einem Verfahren auf. Dabei konnte nicht nachvollzogen werden, welcher Akteursgruppe die Mandant*in zuzuordnen ist. Zudem waren in jeweils drei Verfahren Körperschaften des öffentlichen Rechts und Journalist*innen die Antragsteller*innen.

4.1.2.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Der UIG-Anspruch wird von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteursgruppen genutzt: Von den an der Umfrage teilnehmenden informationspflichtigen Stellen wurde für die erfassten Anträge mehrheitlich die Akteursgruppe der privaten Nutzer*innen genannt. Insgesamt zeigte sich aber, wie in den flankierenden Interviews mit den informationspflichtigen Stellen, ein stark differenziertes Bild hinsichtlich der Akteursgruppen in der jeweiligen Stelle. Genannt wurden insgesamt folgende Nutzer*innen-Gruppen: Privatpersonen, Pressevertreter*innen, Wirtschaftsunternehmen und -verbände, Rechtsanwäl*innen, Abgeordnete, Umweltverbände, Vertreter*innen von Bürgerinitiativen, Tierschutzverbände, Forschungseinrichtungen, staatliche Einrichtungen sowie Blogger*innen. Dabei unterscheidet sich die Anfragefrequenz der jeweiligen Akteursgruppen erheblich voneinander. Neben Privatpersonen, die UIG-Anträge stellen, werden insgesamt als Akteursgruppe von UIG-Anträgen darüber hinaus am häufigsten Vertreter*innen von Umweltverbänden, Journalist*innen, Vertreter*innen von Bürgerinitiativen sowie Rechtsanwäl*innen genannt.

4.1.3 Kreis der informationspflichtigen Stellen

Die informationspflichtigen Stellen sind 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.

Interessant war hier insbesondere, inwieweit auch von informationspflichtigen Stellen, die nicht direkt mit Umweltthemen befasst sind, also erst nach der Gesetzesänderung des UIG im Jahr 2005 neu hinzukamen, Informationen beantragt werden.

4.1.3.1 Staatliche informationspflichtige Stellen

Auf der Ebene des Bundes existieren neben den im Kernbereich mit Umweltfragen befassten informationspflichtigen Stellen zahlreiche weitere informationspflichtige Stellen, die auch, selten oder gar nicht mit Umweltfragen befasst sind.⁹⁷ Insgesamt wurden 423 staatliche informationspflichtige Stellen identifiziert und in der Onlineumfrage angeschrieben.

4.1.3.1.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG sind die anspruchsverpflichteten informationspflichtigen Stellen „die Regierung und andere informationspflichtige Stellen der öffentlichen Verwaltung.“ 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. Das Gesetz

⁹⁷ Vgl. 2.3.1.

gilt seit der Novellierung 2005 für sämtliche Behörden des Bundes, nicht nur für solche der Umweltverwaltung.⁹⁸

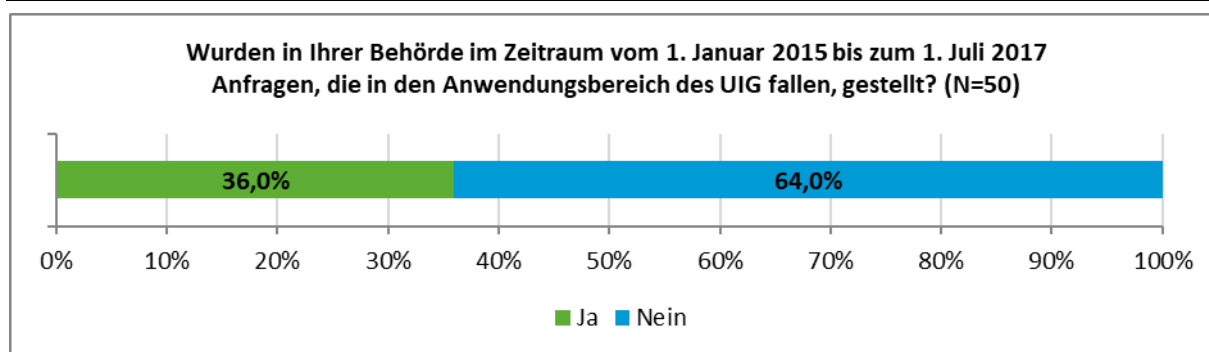
Die Rechtsfragen bzgl. der informationspflichtigen (Bundes-)Regierung und den Stellen der öffentlichen Verwaltung sind zum größten Teil durch die Rechtsprechung der Gerichte geklärt.⁹⁹ Eindeutig fallen Beliehene unter den Behördenbegriff und sind damit als Teil der öffentlichen Verwaltung informationspflichtig. Eine Ausweitung der Informationspflicht auf bloße Verwaltungshelfer*innen ist angesichts der Informationsverpflichtung der diese berufenden Stellen hingegen nicht geboten.

Erhebliche Rechtsprobleme hat in der Vergangenheit die Frage nach sich gezogen, ob die gesetzsvorbereitende Tätigkeit durch Bundesministerien von der Ausnahme des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3a UIG erfasst ist. Der Gesetzgeber hat nach Entscheidungen des EuGH¹⁰⁰ daraufhin eine klärende Änderung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG umgesetzt.

4.1.3.1.2 Empirische Ergebnisse

Die Frage „Wurden in Ihrer Behörde im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, gestellt?“ wurde bei 50 teilnehmenden staatlichen informationspflichtigen Stellen von 18 Stellen bejaht und von 32 verneint.

Abbildung 16: Anträge im Anwendungsbereich des UIG in Behörden



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Neben der Frage, ob überhaupt Anfragen an die Stelle gerichtet wurden, lässt die Frage „Wie viele Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, gab es in Ihrer Behörde seit dem 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017?“ Rückschlüsse über die Einbeziehung der Stelle in den Anwendungsbereich des UIG zu.

Tabelle 8: Eingänge von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG in Behörden

Lfd. Nr. Behördenrückmeldungen	Anzahl der Eingänge von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG im Erhebungszeitraum
1	1878
2	2
3	10.000
4	500

⁹⁸ Vgl. zu Einzelheiten, Anhang A.

⁹⁹ Vgl. zu Einzelheiten, Anhang A.

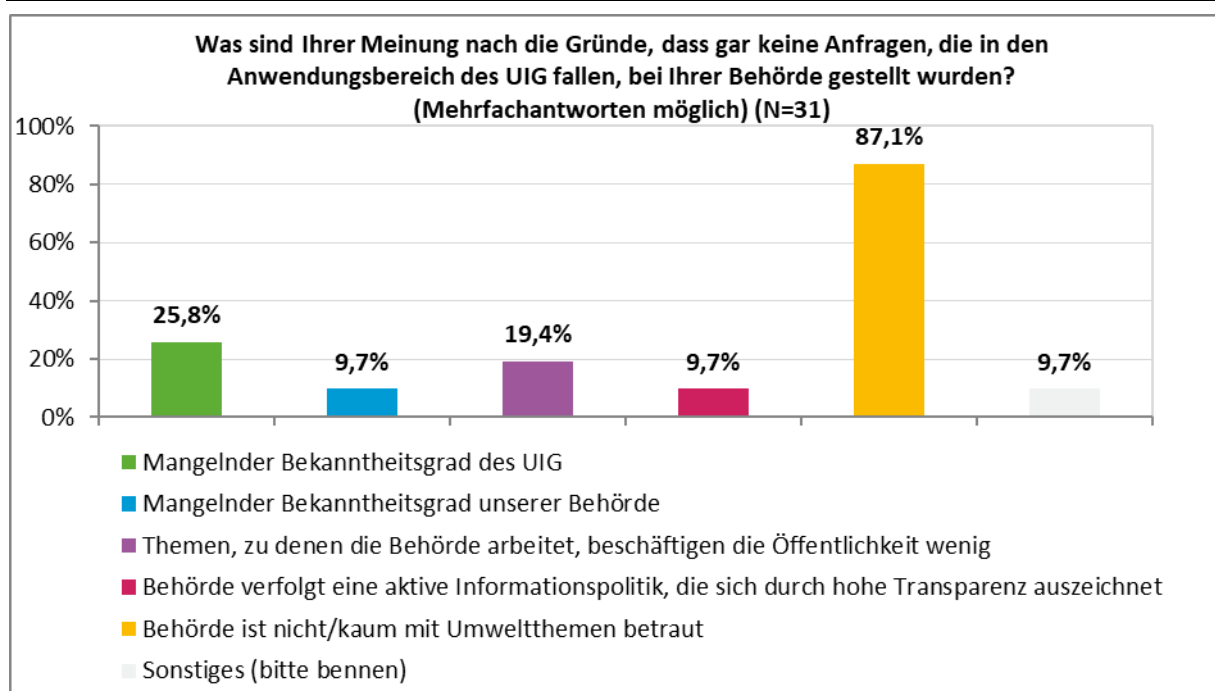
¹⁰⁰ Vgl. Flachgas Torgau plus DUH.

Lfd. Nr. Behördenrückmeldungen	Anzahl der Eingänge von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG im Erhebungszeitraum
5	50
6	78
7	5
8	51
9	5
10	10
11	20.000
12	10
13	350
14	5-50
15	2.500
16	3
17	2
18	1
19	15

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.; Daten umfassen erhobene Daten und Schätzwerte

Die 31 staatlichen informationspflichtigen Stellen, bei denen laut eigener Aussage gar keine Anfragen gestellt wurden, gaben ganz überwiegend an, dass dies darauf zurückzuführen sei, dass die Behörde nicht oder kaum mit Umweltthemen betraut sei (87 %). Allerdings wiesen auch ca. 26 % der teilnehmenden Stellen darauf hin, dass nach ihrer Meinung der mangelnde Bekanntheitsgrad des UIG dafür ursächlich sei.

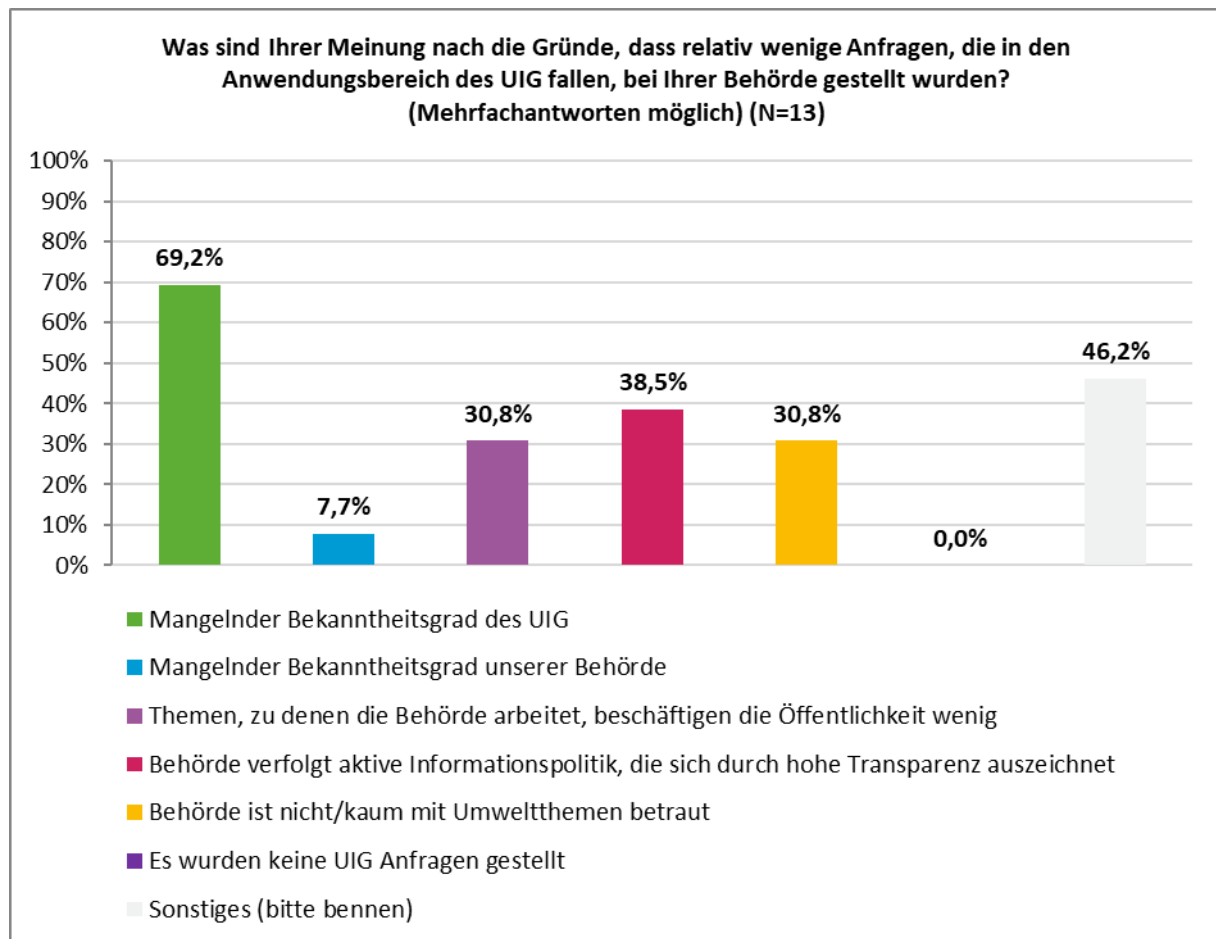
Abbildung 17: Gründe für ausbleibende Anfragen im Anwendungsbereich des UIG aus Sicht der Behörden



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die staatlichen Stellen, bei denen unter 100 Anfragen im Erhebungszeitraum gestellt wurden, führten das geringe Anfragevolumen ebenfalls insbesondere auf den mangelnden Bekanntheitsgrad des UIG zurück (69 %).

Abbildung 18: Gründe für begrenzte Anzahl von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG aus Sicht der Behörden



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

In allen zwölf zusätzlich interviewten staatlichen informationspflichtigen Stellen¹⁰¹ gab es jeweils UIG-Anfragen im untersuchten Zeitraum, wenngleich auch in einer großen Bandbreite hinsichtlich der Anzahl (eine, bis 15, bis zu etwa 2.500). Die anderen Stellen lagen dazwischen und erreichten zumeist eine Anzahl von etwa 100 bis 500 UIG-Anfragen.

4.1.3.1.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Anfragen an staatliche informationspflichtige Stellen werden auch an solche Stellen gerichtet, die nicht dem unmittelbaren Umweltbereich zuzuordnen sind. Allerdings gibt es noch immer zahlreiche Behörden, die angegeben haben, keine Anfrage nach dem Umweltinformationsgesetz erhalten zu haben.

Das Anfragevolumen bei den informationspflichtigen Stellen unterscheidet sich nach den empirischen Ergebnissen erheblich. Dies wurde auch bei den vertiefenden Interviews bestätigt; einige wenige Stellen weisen ein sehr hohes Anfrageaufkommen auf, wohingegen die Mehrzahl

¹⁰¹ Die Angaben zur Zahl der Anfragen beruhten in den Interviews jeweils auf Abschätzungen.

der interviewten Stellen ein mittleres oder geringes Anfrageaufkommen haben. Als eine bedeutende Ursache dafür wird der mangelnde Bekanntheitsgrad des UIG genannt.

4.1.3.2 Private informationspflichtige Stellen

4.1.3.2.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

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.¹⁰² 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.“*

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 Definition dieser informationspflichtigen Stellen im UIG selbst. So sind die öffentlichen Aufgaben oder öffentlichen Dienstleistungen nur schwer abgrenzbar, und eine Unterscheidung zwischen beiden Begriffen ist kaum möglich, im Ergebnis aber auch nicht erforderlich. Denn welche Personen konkret unter die Informationspflicht fallen, lässt sich nur unter Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls ermitteln. Auch das EuGH-Urteil „Fish Legal and Shirley“ von 2013 zu Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen gibt insoweit nur unzureichende Hilfestellungen, weil dort vor allem auf die nationale Gesetzgebung verwiesen wird. Aufgrund von Rechtsprechung bis hin zum Bundesverwaltungsgericht ist die Bestimmung der privaten informationspflichtigen Stellen für die Bahnunternehmen am weitesten fortgeschritten. Hier wurden jedenfalls Unternehmensteile des Deutschen Bahnkonzerns 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.

¹⁰² Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 2 Rn. 45.

§ 13 UIG 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.

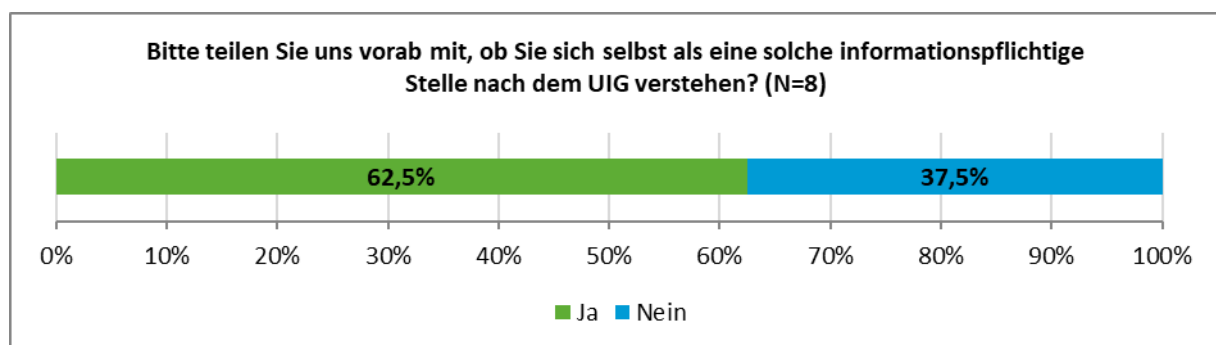
§ 14 UIG enthält einen speziellen Ordnungswidrigkeitentatbestand für Verstöße gegen Anordnungen der Überwachungsbehörden gegen private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 UIG. Die praktisch bislang nicht relevante Vorschrift soll die Aufsichtsbehörde unterstützen, indem die Nichtbefolgung vollziehbarer Anordnungen sanktioniert wird. Voraussetzung für die Verhängung eines Bußgelds ist eine vollziehbare Anordnung der Aufsichtsbehörde.

4.1.3.2.2 Empirische Ergebnisse

4.1.3.2.2.1 Private informationspflichtige Stellen

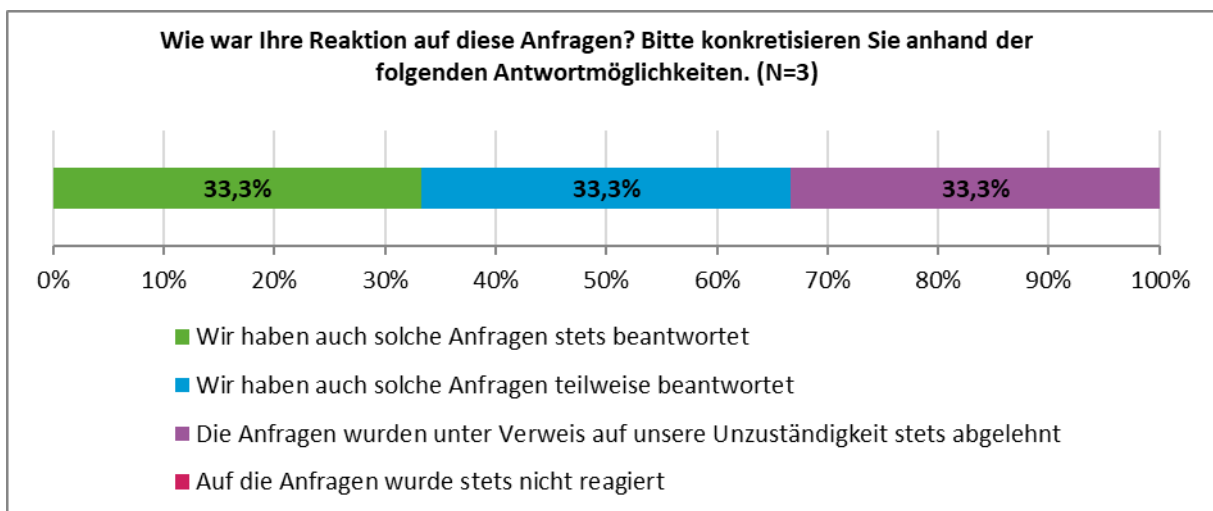
Die potentiell informationspflichtigen privaten Stellen wurden zunächst befragt, ob sie sich selbst als private informationspflichtige Stelle im Sinne des UIG sehen: „Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sind juristische Personen des Privatrechts informationspflichtige Stellen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes – soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen – die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen. Bitte teilen Sie uns vorab mit, ob Sie sich selbst als eine solche informationspflichtige Stelle nach dem UIG verstehen?“. Diese Frage wurde von acht Stellen beantwortet und dabei von fünf Stellen bejaht und von drei Stellen verneint.

Abbildung 19: Anerkenntnis einer Informationspflicht bei juristischen Personen des Privatrechts



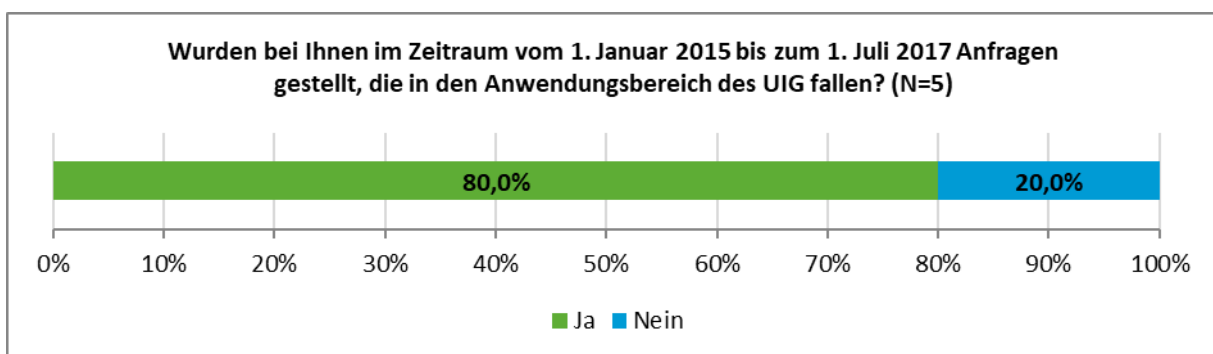
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die drei Stellen, die sich selbst nicht als private informationspflichtige Stelle nach UIG ansehen, gaben jedoch an, dass bei ihnen dennoch UIG-Anträge im Untersuchungszeitraum eingegangen waren und zwar einmal 90 Anträge, einmal 13 Anträge und einmal ein Antrag. Diese Anfragen würden auch ohne gesetzliche Verpflichtung von ihnen beantwortet.

Abbildung 20: Reaktion auf Anfragen nach UIG von juristischen Personen des Privatrechts

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den fünf Stellen, die sich selbst als private informationspflichtige Stellen bezeichneten, wurde die Frage, ob im Erhebungszeitraum Anfragen gestellt wurden, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, von 80 % bejaht. Anschließend wurde die Zahl der Anfragen mit 90, 5000, 7 und 10 angegeben.

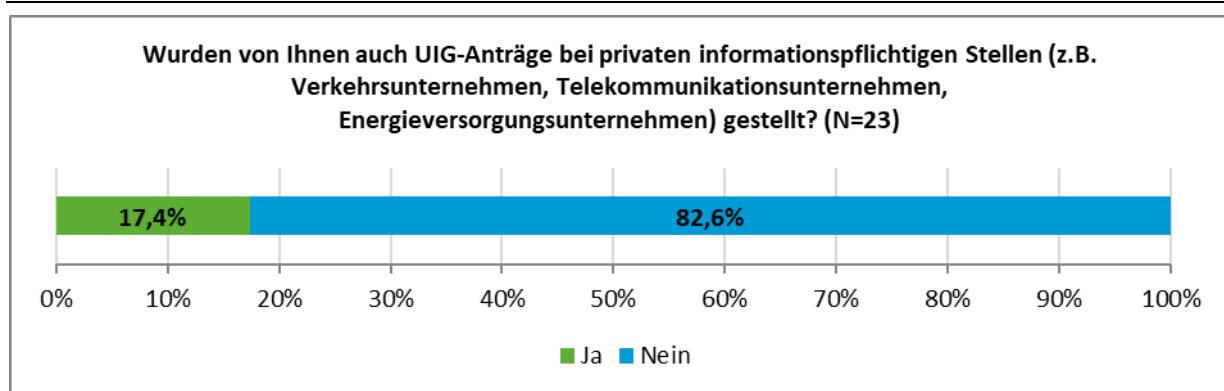
Abbildung 21: Anfragen im Anwendungsbereich des UIG bei privaten informationspflichtigen Stellen, die eine Informationspflicht anerkennen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.1.3.2.2 Nutzer*innen

Von den Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ wurde auf die Frage „Wurden von Ihnen auch UIG-Anträge bei privaten informationspflichtigen Stellen (z.B. Verkehrsunternehmen, Telekommunikationsunternehmen, Energieversorgungsunternehmen) gestellt?“ folgendermaßen geantwortet. Von den vier Teilnehmer*innen, die die Frage bejahten, wurde die Anzahl der Anfragen einmal mit 80 angegeben und bei den übrigen Teilnehmer*innen unterhalb von fünf Anfragen.

Abbildung 22: Anfragen bei privaten informationspflichtigen Stellen von Teilnehmer*innen an der Online-Befragung, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechnen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den Vertreter*innen der Umweltvereinigungen beantworteten acht Teilnehmer*innen diese Frage, wobei zwei angaben, dass auch sie bereits Anträge bei privaten Stellen gestellt haben. Die Zahlen lagen dabei jeweils unter fünf Anfragen.

Bei den Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände wurde die Frage von zwei Teilnehmer*innen beantwortet, wobei eine Person vier Anfragen bei privaten informationspflichtigen Stellen gestellt hat und eine dies verneinte.

4.1.3.2.3 Ergänzende Empirie

Die Rechtsprechungsanalyse zeigte, dass wenige Gerichtsverfahren mit privaten Stellen geführt wurden. In nur fünf Verfahren wurden die dem Rechtsstreit zu Grunde liegenden Anträge bei privaten Stellen gestellt.¹⁰³

In der UfU Studie aus 2008¹⁰⁴ wurden insgesamt bei sieben potenziell privaten informationspflichtigen Stellen auf Bundesebene Umweltinformationen angefragt. Auf zwei Anfragen gab es dabei damals keine Rückmeldung, auf fünf Informationsanfragen erfolgte eine Rückmeldung. Zwei Anfragen wurden direkt inhaltlich beantwortet, eine davon ausführlich, eine teilweise. Eine weitere Anfrage wurde zunächst weitergeleitet und dann von der zuständigen informationspflichtigen Stelle inhaltlich beantwortet. Bei zwei Anfragen wurde die Auskunft explizit abgelehnt, einmal, weil die Stelle sich als nicht zuständig ansah, ein anderes Mal, weil die Eigenschaft einer informationspflichtigen Stelle verneint wurde. Auf zwei Anfragen gab es keine Rückmeldung.

4.1.3.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Anfragen an private informationspflichtige Stellen werden von verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen gestellt, wenngleich nur vereinzelt und deutlich weniger als an staatliche Informationspflichtige Stellen. Einige wenige private informationspflichtige Stellen erkennen sich als informationspflichtige Stelle im Sinne des UIG an, jedoch sieht die Mehrzahl der infrage kommenden privaten informationspflichtigen Stellen sich nicht als auskunftspflichtig im Sinne des UIG. Dennoch geben auch private informationspflichtige Stellen, die sich nicht als UIG pflichtige Stelle se-

¹⁰³ Vgl. 3.4.3.

¹⁰⁴ Vgl. 3.5.3.1.

hen, in der Regel freiwillig Auskünfte nach dem UIG, wenn sie angefragt werden. Durch gerichtliche Entscheidungen konnte nur einzelfallbezogen geklärt werden inwieweit bestimmte private Stellen auskunftspflichtig sind.

4.1.4 Warum wird das UIG genutzt - Antragsinhalte

Die Frage nach den Gründen der Nutzung des UIG berührt den Anwendungsbereich in § 2 Abs. 3 UIG. Daher wurde zunächst nach spezifischen Antragsinhalten gefragt, um das Spektrum von Anfragen nach dem UIG besser kennenzulernen. Die Frage wurde sowohl an die informationspflichtigen Stellen als auch an Nutzer*innen-Gruppen gerichtet.

4.1.4.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

Der Informationszugang nach dem UIG zielt auf den Zugang zu Umweltinformationen. Dieser zentrale Begriff des Gesetzes ist in § 2 Abs. 3 UIG legal definiert und untergliedert sich in sechs Gruppen:

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

Die Definition des Begriffes der Umweltinformation wird geprägt durch das Gebot der weiten Auslegung. Zudem müssen die sechs Gruppen nicht strikt voneinander abgegrenzt werden – Überschneidungen sind möglich, aber auch unschädlich.¹⁰⁵ Des Weiteren kommt es nicht darauf an, wie die Informationen gespeichert sind, ob traditionell in Akten oder auf andere Weise.¹⁰⁶

In der Rechtsprechung ungeklärt ist jedoch, ob die einzelnen Begriffsmerkmale abschließend zu verstehen sind.¹⁰⁷ Auch hat die Rechtsprechung für nicht mehr zu realisierende Pläne, wie etwa fallen gelassene Bebauungspläne, keine umweltrelevanten Maßnahmen oder Tätigkeiten angenommen. Im Falle der „Agrarsubventionen“ war zunächst durch die Verwaltungsgerichte uneinheitlich entschieden, später aber durch das Oberverwaltungsgericht Münster eine gewisse Klärung im Sinne der weiten Auslegung herbeigeführt worden. Leider hat das Bundesverwaltungsgericht dann insoweit keine eindeutige Position bezogen. Umstritten war die Subsumtion von Medien wie des Trinkwassers und der Innenraumluft unter den Begriff der Umweltinformationen. Dies wurde dann 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.

¹⁰⁵ Vgl. Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 2 Rn. 73.

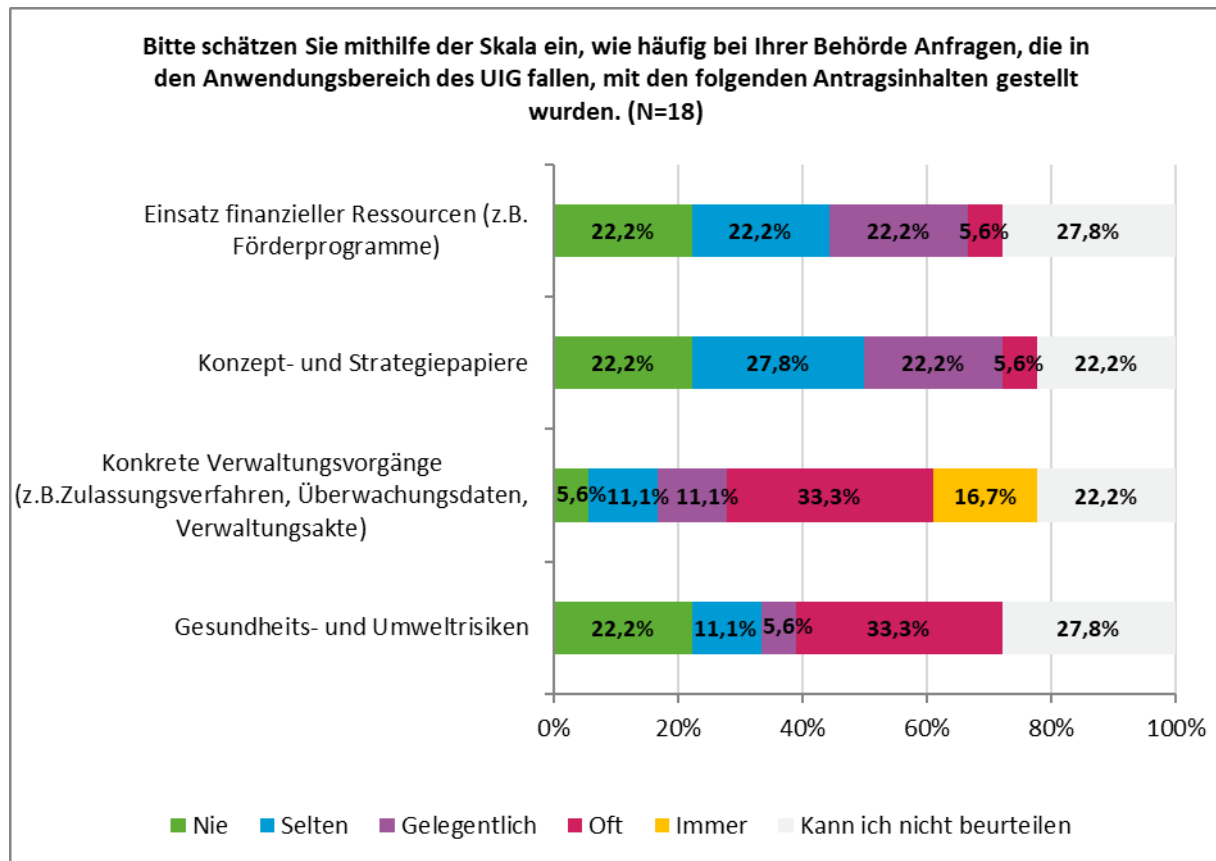
¹⁰⁶ S. auch: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.03.2014 - 12 B 19.12, BeckOnline.

¹⁰⁷ Vgl. zu Einzelheiten Anhang A.

4.1.4.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die Fragen nach den Antragsinhalten wurden von 18 staatlichen informationspflichtigen Stellen beantwortet. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

Abbildung 23: Antragsinhalte aus Sicht der informationspflichtigen Stellen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch im Rahmen der zwölf Interviews wurden die staatlichen informationspflichtigen Stellen nach den Antragsinhalten gefragt. Die Antworten weisen eine große Bandbreite und Vielfalt auf. Strukturiert man die Antworten, dann ergibt sich, dass konkrete Vorgänge/Projekte, individuelle Beratungen hinsichtlich Gesundheits- und Umweltrisiken, Studien sowie Fragen bezüglich interner Ausrichtungen z.B. zu Konzeptionen und Strategien der Behörde von den Interviewten besonders herausgestellt und genannt wurden.

Anfragenspitzen korrelierten mit aktuell politischen Themen wie beispielsweise der Dieselrußdebatte, die explizit genannt wurde und die ein größeres Aufkommen von UIG-Anfragen speziell zu diesem Thema nach sich zog. Eine interviewte Person unterschied nach den verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen. Seiner*ihrer Einschätzung nach gebe es seitens Privatpersonen vor allem Anfragen, die auf individuelle Beratungen (z.B. zu UV-Schutz) hinausliefen. Umwelt- und Naturschutzverbände würden vermehrt Umweltinformationen abfragen, die entweder für die allgemeine Verbandsarbeit und deren Öffentlichkeitsarbeit genutzt würden oder im Rahmen von Beteiligungsverfahren einfließen, etwa bei Stellungnahmen von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen in Planungs- und Zulassungsverfahren. Bei Rechtsanwält*innen zielten die Anfragen oftmals auf eine Einschätzung einer sachverständigen Behörde.

4.1.4.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Von den 21 Teilnehmer*innen an der Online-Umfrage die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zu-rechnen und Anfragen gestellt haben, antworteten die überwiegende Anzahl (17), dass sich ihre Anfragen auf konkrete Vorgänge, wie z.B. Zulassungsverfahren, Überwachungsdaten und Ver-waltungsakte bezogen. Acht von ihnen gaben an, dass diese Vorgänge ihr alleiniges Interesse wa-ren. 15 Personen benannten Gesundheits- und Umweltrisiken als Bezugspunkt ihrer Anfragen, bei fünf Personen war dies das alleinige Interesse.

Hingegen wurden allgemeine Informationen zur Organisation einer Behörde fast gar nicht nach-gefragt, und in der Umfrage nur von einer Person mit der Wichtigkeit „in *geringen Maße*“ ge-nannt. Ebenso wurde der Einsatz finanzieller Ressourcen (z.B. Förderprogramme) nur zweimal und Konzept- und Strategiepapiere nur viermal mit der Wichtigkeit „in *geringem Maße*“ genannt.

Bei den sechs Umwelt- und Naturschutzverbänden, die sich zu den Antragsinhalten äußerten, zeigte sich ebenso ein Schwerpunkt bei den konkreten Vorgängen. Vier von ihnen gaben an, dass sich 50 % oder mehr ihrer Anfragen auf eben solche Vorgänge bezögen. Gesundheits- und Um-weltrisiken wurden einmal genannt, und Konzept und Strategiepapiere zweimal.

4.1.4.4 Ergänzende Empirie

Auch bei der Auswertung der Gerichtsverfahren zeigte sich, dass ein überwiegender Teil der An-fragen konkrete Vorgänge betraf. Dies war in 30 der 53 Verfahren der Fall. Ebenso wurden hier vergleichsweise häufig Konzept- und Strategiepapiere (neun Verfahren) nachgefragt. Der Ein-satz finanzieller Ressourcen (fünf Verfahren) und von Gesundheits- und Umweltrisiken (drei Verfahren) war ebenfalls Teil von gerichtlichen Auseinandersetzungen.

4.1.4.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Der Vergleich der Ergebnisse aus der Online-Befragung ergibt, dass das Bild der Nutzer*innen und der informationspflichtigen Stellen übereinstimmt. Die meisten Anfragen beziehen sich da-nach auf konkrete Vorgänge, regelmäßig auch Gesundheits- und Umweltrisiken, seltener auf den Einsatz finanzieller Ressourcen und Konzept- und Strategiepapiere. Dies wird auch in den zwölf Interviews und den ausgewerteten Gerichtsverfahren bestätigt. Auch in der Auswertung der Ge-richtsurteile war die Nachfrage nach konkreten Vorgängen besonders oft ursächlich für ein Ge-richtsverfahren.¹⁰⁸

4.1.5 Warum wird das UIG genutzt - Motivation

Neben den Antragsinhalten¹⁰⁹ ist auch die Motivation für die Anfragen von Interesse. Daher wurde sowohl in der Online-Umfrage als auch in den zwölf Interviews nach der (vermuteten) Motivation der Antragsteller*innen gefragt.

4.1.5.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG besteht der „*Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen ... ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.*“ Der Anspruch ist also als voraussetzungsloser Populäranspruch normiert,¹¹⁰ der unabhängig von der Person der Antragsteller*in, seinem

¹⁰⁸ vgl. 3.4.6.

¹⁰⁹ vgl. 4.1.4.

¹¹⁰ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018.

Wohnsitz und seiner Nationalität und sonstigen Eigenschaften, und auch unabhängig von dem hinter dem Informationsbegehren stehenden Interesse begründet wird.¹¹¹

Diskutiert wird rechtswissenschaftlich, ob die Antragsteller*in mit Namen und Adresse identifizierbar sein muss (anonymer Antragsteller) und wie mit „*missbräuchlichem Verhalten*“ umzugehen ist.¹¹²

Nach einer älteren Auffassung gehörte die *Identifizierbarkeit* zum „*Mindestinhalt des Antrags*“.¹¹³ Allerdings gibt das UIG nicht vor, ob eine Antragsteller*in Namen und Anschrift nennen muss, oder ob auch anonyme Anträge bearbeitet werden müssen. Angesichts dessen, dass eine Antragsteller*in nach § 3 Abs. 1 UIG kein eigenes Interesse an dem Informationsbegehren kundtun muss, kommt es nicht darauf an, wer genau einen solchen Antrag stellt. Denn nach dem UIG tritt die Antragsteller*in als Repräsentant*in 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, auch eine Pflicht zur Bearbeitung anonymer Anträge anzunehmen.¹¹⁴

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.¹¹⁵ Ersterer ist anzunehmen, wenn die Antragsteller*in ausschließlich das Ziel verfolgt, mit dem Informationsbegehren die Arbeitskraft der Behörde zu binden, z.B. wenn die Antragsteller*in 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 die Antragsteller*in erlangte Daten ausschließlich für Zwecke nutzen will, die nicht die Förderung des Umweltschutzes zum Ziel haben. Kein Missbrauch liegt hingegen vor, wenn die Motivation der Antragsteller*in 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 der Antragsteller*in 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.

4.1.5.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die Beurteilung der Motive, die den Anfragen an ihre Behörde zu Grunde liegen könnten, wurde von den 19 teilnehmenden staatlichen Stellen sehr unterschiedlich beantwortet. Die höchste

¹¹¹ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 3 Rn. 3.

¹¹² Vgl. zu Einzelheiten Anhang A, 2.3.1.2.3 und 2.4.2.2.

¹¹³ Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 85. EL Dezember 2017, 84. EL Juli 2017, UIG § 4 Rn. 5; Scherzberg, in: Fluck, Informationsfreiheitsrecht, § 4 UIG Rn. 16.

¹¹⁴ Siehe hierzu m.w.V. Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019 S. 109; Gegenposition: NVwZ 2018; 492, Rn 18ff.; die gegenwärtige Handhabung in den Ressorts der Bundesregierung ist unterschiedlich. Einzelne Ressorts fordern eine zustellfähige Adresse erst im Rechtsschutzverfahren, also beim Widerspruch oder bei kostenpflichtigen Entscheidungen. In anderen Ressorts wird dies anders gehandhabt. Teilweise wird grundsätzlich eine zustellfähige Adresse bereits im Ausgangsverfahren gefordert. Dies wird damit begründet, dass für einen wirksamen VA die Identität des Antragstellers bekannt sein müsste, da er ansonsten nicht wirksam „bekannt“ gegeben werden könnte i.S.d. § 41 VwVfG.

¹¹⁵ Vgl. zu Einzelheiten Anhang A, 2.9.1.3.1.

Übereinstimmung, in sechs staatlichen Stellen, erzielte dabei die Aussage, dass oft die Durchsetzung von wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen den Anfragen zu Grunde läge. Zudem wurden das allgemeine Bürgerinteresse an den Umweltinformationen in fünf Stellen als häufiges Motiv angegeben sowie die Durchsetzung von kollektiven Interessen durch Umweltvereinigungen in vier Stellen.

Die Antworten zur Motivation der Anträge in den zwölf Interviews weist noch eine größere Bandbreite auf. Bei einigen Nutzer*innen-Gruppen wird die Motivation unisono gleich beurteilt: Bei Anfragen der Presse handle es sich vornehmlich um konkrete Rechercheanliegen für Berichte, die sehr umfangreiche und eilige Anfragen umfassen. Bei den Umweltverbänden ergebe sich die Motivation der Anfrage aus dem Satzungszweck, also ausschließlich motiviert durch Umweltschutzbefürwortungen. Unternehmen verfolgten in erster Linie ökonomische Interessen bei Ihren Anfragen. Rechtsanwält*innen wiederum würden ganz bestimmte, allgemeingültige Umweltinformationen erfragen. Bei Anfragen von Privatpersonen sehen die Interviewten öffentlichen informationspflichtigen Stellen ein weites Spektrum möglicher Motive, wobei in den Interviews auch deutlich wurde, dass dies häufig offenbleiben müsse, da ja niemand verpflichtet sei, dies mitzuteilen. Hinsichtlich privater Anfragen wurde in den zwölf Interviews eingeschätzt, dass die Motivation sich zwischen den Polen „*Abfrage von Informationen zur Durchsetzung eigener Interessen*“ sowie „*Anfragen, die auf altruistischen Motiven beruhen*“ verorten lässt. Darüber hinaus gebe es inzwischen eine gewisse Anzahl von Anfragen, die in Richtung „*querulatorische Anfragen*“ gedeutet werden könnten, da von bestimmten Personen gezielt zu vielen Umweltaspekten an verschiedene Stellen in einem Ministerium in wöchentlicher oder monatlicher Wiederholung Anfragen formuliert würden, die von den Fragenden wohl gar nicht zu verarbeiten seien.

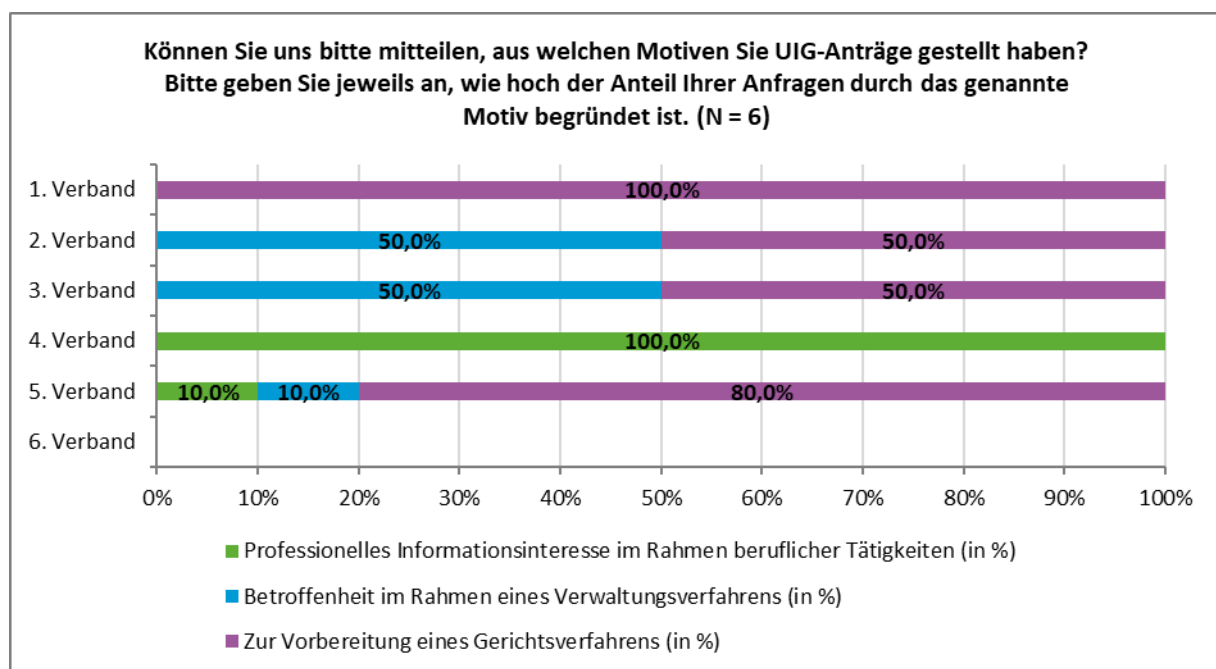
In den Interviews wurde auch herausgestellt, dass die Vertreter*innen der staatlichen informationspflichtigen Stellen nicht selten den direkten Kontakt suchten, um die gestellte Anfrage klarer und gezielter verstehen zu können. Die direkte Kontaktaufnahme würde dann auch dabei helfen, die dahinterliegende Motivation besser zu erfassen. Die Kooperationsbereitschaft der Antragenden bei Kontaktaufnahmen seitens der öffentlichen informationspflichtigen Stellen wird dabei als unterschiedlich eingeschätzt. Grundsätzlich wird hier die Erfahrung betont, dass es sich lohne mit dem Anfragenden Kontakt aufzunehmen, weil man so in der Regel schneller spezifische Frageinhalte klären könne.

4.1.5.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Auf die Frage „*Können Sie uns bitte mitteilen, aus welchen Motiven Sie UIG-Anträge gestellt haben?*“, wurde seitens der Nutzer*innen wie folgt geantwortet:

Von den 22 Teilnehmer*innen an der Online-Umfrage, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechneten, gaben fünf Personen an, dass sie ein allgemeines Interesse an den nachgefragten Umweltinformationen haben. Acht Personen gaben an, dass sie im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens selbst betroffen waren und vier Personen gaben an, dass sie die Informationen zur Vorbereitung eines Gerichtsverfahrens benötigen.

Bei den Umwelt- und Naturschutzvereinigungen stellt sich das Bild wie folgt dar:

Abbildung 24: Motive von UIG-Anträgen von Naturschutzvereinigungen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei diesen sechs Vereinigungen wurden Anträge auf Umweltinformationen von zwei Vereinigungen überwiegend mit der Vorbereitung eines Gerichtsverfahrens und bei zwei Vereinigungen gleichberechtigt mit der Betroffenheit im Rahmen von Verwaltungsverfahren begründet. Das professionelle Informationsinteresse im Rahmen der beruflichen Tätigkeit wurde von einer Vereinigung als ausschließliche Motivation und von einer Vereinigung in geringem Ausmaß benannt.

Bei den Teilnehmer*innen aus den Wirtschaftsunternehmen und -verbänden äußerten sich nur zwei Personen zu ihren Motiven. Als Gründe wurden dabei ausgehend vom professionellen Informationsinteresse im Rahmen beruflicher Tätigkeiten jeweils von beiden Teilnehmer*innen sowohl die Betroffenheit im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens als auch die Vorbereitung eines Gerichtsverfahrens genannt.

4.1.5.4 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Gegenüberstellung der Einschätzungen zu Motiven bei den Nutzer*innen und den informationspflichtigen Stellen, Anfragen nach dem UIG zu stellen, zeigt bei den vorliegenden empirischen Daten keine klare Übereinstimmung: Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ sowie Vertreter*innen der Umweltvereinigungen und der Wirtschaftsunternehmen und -verbände berichten, dass ihr Informationsanliegen zumeist mit einer konkreten Betroffenheit in einem Verfahren oder der Vorbereitung auf ein Gerichtsverfahren in Verbindung steht, seltener mit einem allgemeinen Interesse an der Information. Die Antworten, die informationspflichtige Stellen auf diese Frage gegeben haben, sind - bedingt durch den voraussetzungslosen Anspruch auf Umweltinformationen – bei privaten Informationsersuchen zwischen den Polen „*Abfrage von Informationen zur Durchsetzung eigener Interessen*“ sowie „*Anfragen, die auf altruistischen Motiven beruhen*“ zu verorten. Bei Anfragen der Presse handle es sich vornehmlich um konkrete Rechercheanliegen für Berichte, die sehr umfangreiche und eilige Anfragen umfassen. Bei den Umweltverbänden ergebe sich die Motivation der Anfrage aus dem Satzungszweck, also insbesondere und ausschließlich gerichtet auf Umweltschutzelange. Unternehmen verfolgten in erster Linie ökonomische Interessen bei ihren Anfragen.

4.1.6 Welche Bedeutung wird dem UIG beigemessen?

4.1.6.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

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.¹¹⁶ Die weitergehenden Ziele des Informationsanspruches sind aber auch in der Rechtswissenschaft unumstritten. Das Bundesverwaltungsgericht 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 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.“*¹¹⁷

Hervorzuheben ist damit die Funktion des UIG im Sinne des Allgemeinwohls. Das UIG hat nicht nur eine verfahrensrechtliche Funktion, sondern ist ein dem materiellen Umweltrecht zuzurechnendes Gesetz.

Im Rahmen der empirischen Erhebung wurden die informationspflichtigen Stellen und verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen befragt, welche Bedeutung sie dem UIG beimessen.

4.1.6.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

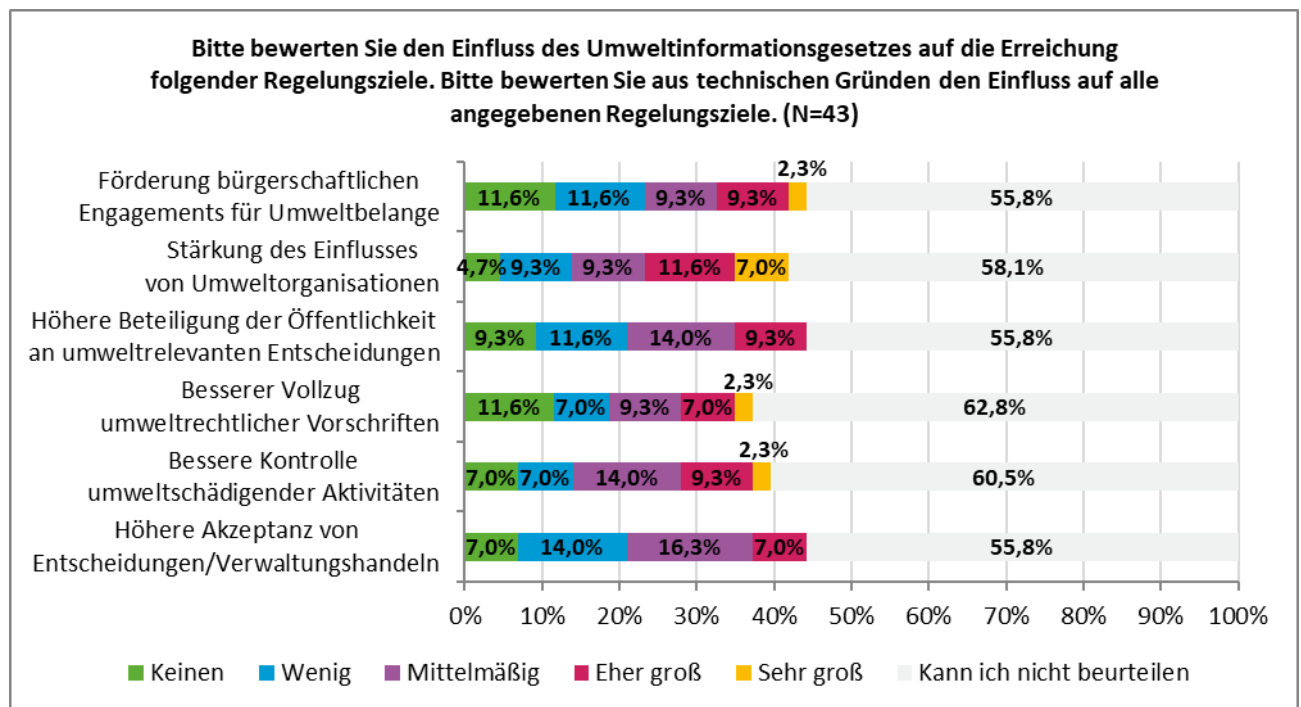
Im Rahmen der Online-Umfrage wurden die informationspflichtigen Stellen gebeten, den Einfluss des Umweltinformationsgesetzes auf die Erreichung verschiedener Regelungsziele wie dem besseren Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften, der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und ähnlichem zu beurteilen.

Dabei fiel zunächst auf, dass der Einfluss des UIG auf die aufgelisteten Regelungsziele von den 43 teilnehmenden staatlichen informationspflichtigen Stellen überwiegend nicht beurteilt wurde. Bei allen Regelungszielen gab jeweils mehr als die Hälfte der staatlichen Stellen keine Einschätzung ab.

¹¹⁶ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 1 Rn. 20-21.

¹¹⁷ BVerwG, Urteil vom 21. 2. 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.

Abbildung 25: Bewertung des Einflusses des UIG auf Regelungsziele aus Sicht der informationspflichtigen Stelle



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Einen großen oder eher großen Einfluss auf die genannten Regelungsziele wurde durchgehend von ca. 20 % der teilnehmenden Stellen für alle der genannten Regelungsziele bejaht.

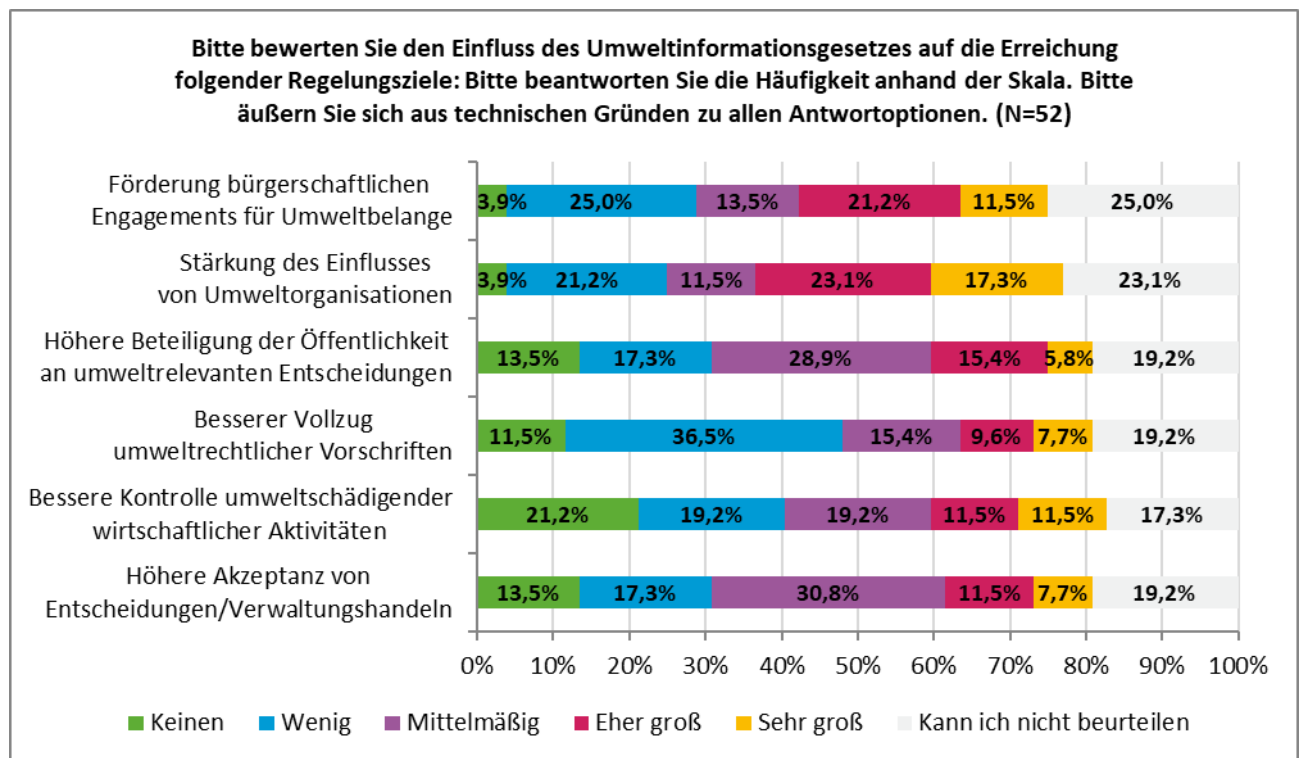
In den ergänzenden Interviews wurde auf Nachfrage nach der Bedeutung des UIG auf der einen Seite die Überwindung der Arkantradition begrüßt, die auch durch das UIG vorangetrieben wurde und ganz überwiegend die Meinung vertreten, dass die Transparenz der Behörden gerade in Umweltangelegenheiten ein sehr hohes, zu förderndes Gut sei. Jedoch wurde in Einzelfällen auch einschränkend die Meinung vertreten, dass der Aufwand der dafür betrieben werden müsse, nicht gerechtfertigt sei.

4.1.6.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Bei den Nutzer*innen zeigte sich zunächst, dass ganz überwiegend weniger Bedenken bestanden, den Einfluss des UIG auf die Erreichung von Regelungszielen zu bewerten. In der Nutzer*innen-Gruppe der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ war dies nur bei maximal 25 % der Nutzer*innen der Fall, bei den Vertreter*innen der Wirtschaft bei maximal 30 % und bei den Vertreter*innen der Umweltvereinigungen bei maximal 10 % der teilnehmenden Personen. Im Einzelnen äußerten sie sich wie folgt:

Die 52 Teilnehmer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit äußerten sich sehr differenziert. Als Trend fällt v.a. auf, dass fast die Hälfte der Teilnehmer*innen keinen oder wenig Einfluss auf den besseren Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften erkannten.

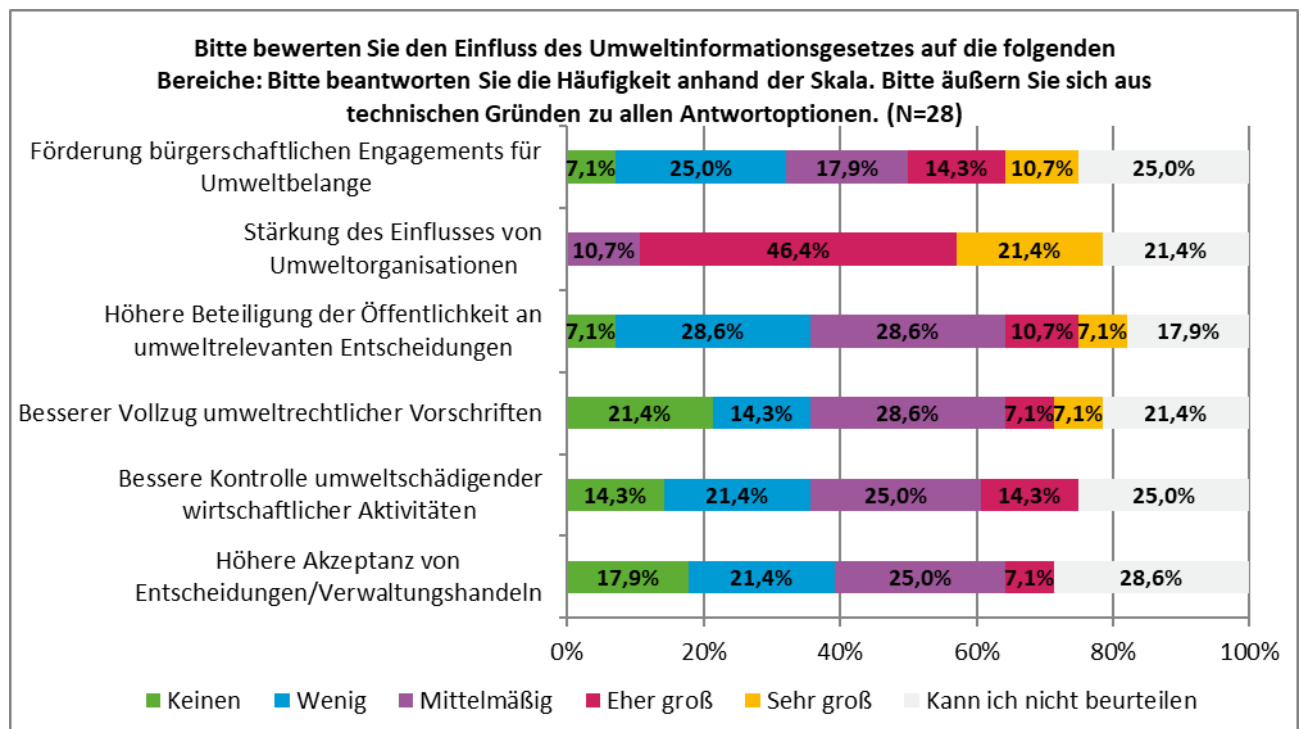
Abbildung 26: Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf die Regelungsziele durch die allgemeine Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch die 28 teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen – und verbände äußerten sich sehr unterschiedlich. Hier fällt vor allem auf, dass 67 % der Teilnehmer*innen eine Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen erkannt haben.

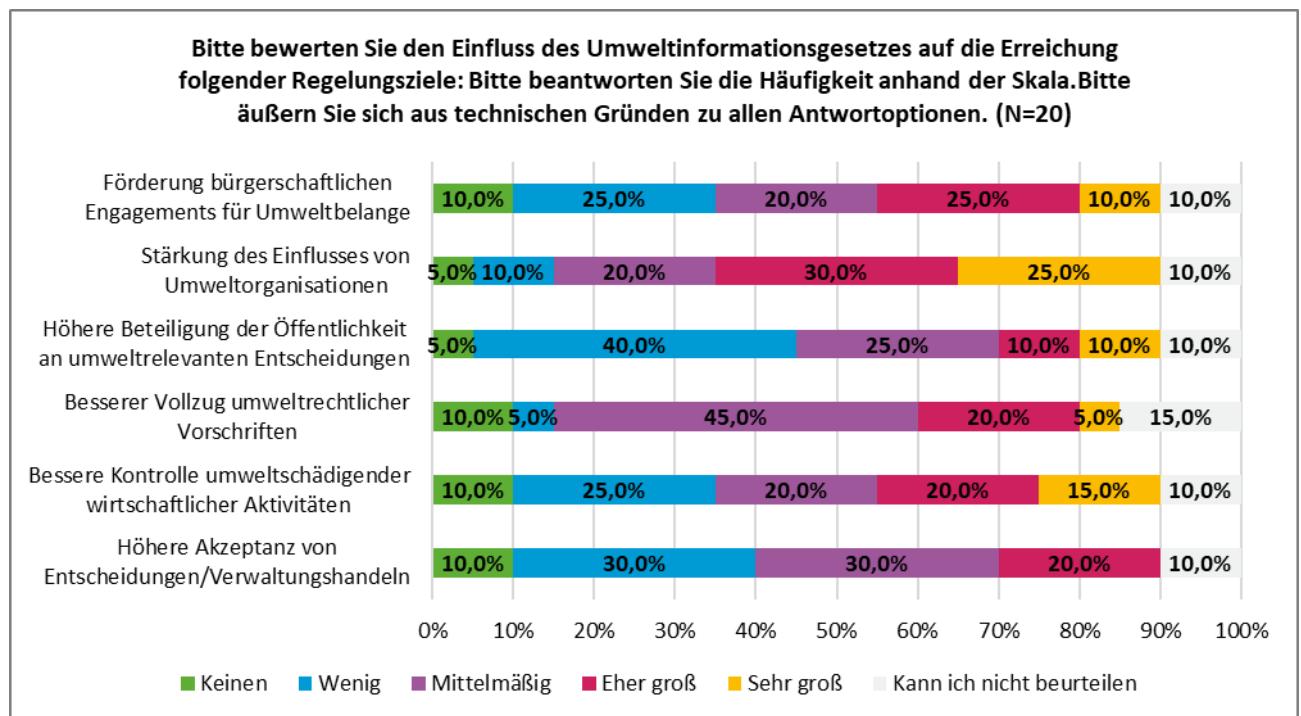
Abbildung 27: Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf Regelungsziele durch die Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den 20 Teilnehmer*innen der Umweltvereinigungen ist insbesondere der Trend auszumachen, dass eine höhere Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen von einem großen Teil (45 %) der Teilnehmer*innen verneint wird.

Abbildung 28: Bewertung des Einflusses des Umweltinformationsgesetzes auf die Regelungsziele durch Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.1.6.4 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Beurteilung der Bedeutung des UIG anhand von vorgegebenen Regelungszielen erfolgt sowohl bei den staatlichen informationspflichtigen Stellen als auch den verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen sehr ausdifferenziert. Ein klarer, über alle Teilnehmer*innen feststellbarer Trend, der eines der Regelungsziele besonders hervorheben würde, lässt sich nicht ausmachen. Hervorzuheben ist aber, dass bei den Teilnehmer*innen der informationspflichtigen Stellen von einer Mehrheit der Stellen keine Beurteilung der Bedeutung des UIG erfolgte.

4.2 Themenkomplex Nr. 2: Gesetzesvollzug

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse zur Art des Zugangs zuerst dargestellt. Anschließend werden die Unterstützung der Antragsteller*innen und die Thematik der „Drittbeteiligungsverfahren“ nach § 9 UIG behandelt. Darauf folgend werden die Ergebnisse zur Ablehnung von UIG Anträgen, zu den Fristen, Gebühren und zum Rechtsschutz präsentiert.

4.2.1 Art des Zugangs

4.2.1.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG kann „der Zugang ... durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden.“ Die informationspflichtige Stelle ist danach grundsätzlich an die beantragte Form der Informationserteilung gebunden und darf nur aus gewichtigen Gründen davon abweichen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG gilt „als gewichtiger Grund ... insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand“ der vorliegt, „wenn die Umsetzung des Antrags zu

einer schweren und nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der weiteren, gesetzlich vorgesehenen Aufgaben der informationspflichtigen Stelle führt.“¹¹⁸ 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.“¹¹⁹

Rechtswissenschaftliche Diskussion und offene Fragen zur Art und Weise der Zugangsgewährung sind in den letzten Jahren nicht mehr bekannt geworden.¹²⁰

4.2.1.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die zunächst interessierende Frage war die nach der Art des Zugangs für die Antragsteller*innen. Die Frage hierzu lautete: *„In welcher Form stellten die Antragsteller*innen ihre Anfragen an die informationspflichtigen Stellen?“*

Die Frage nach der Form der Antragstellung seitens der Antragsteller*innen, ergab, dass die Anfragen ganz überwiegend auf schriftlichem elektronischem Weg eingehen. Von den 15 teilnehmenden Stellen wurde diese Form bei zwölf Stellen für mehr als 50 % der eingehenden Anfragen genannt, wobei bei fünf Stellen diese Antragsform die alleinige darstellte. In drei der teilnehmenden Stellen stellten demgegenüber mündliche Anfragen die überwiegende Antragsform dar.

Die Beantwortung der Frage *„In welcher Form erhielten Antragsteller*innen die Umweltinformation von der Behörde?“* zeigte, dass *„die Aushändigung von Kopien oder das Zurverfügungstellen von elektronischen Daten“* als Hauptzugangsform gewährt wurde. Diese Zugangsform wurde von den 15 teilnehmenden Stellen bei sieben Stellen in 50 % der Anfragen oder häufiger gewährt. Die schriftliche Auskunftserteilung auf postalischem oder elektronischem Weg erfolgte in sechs staatlichen Stellen in 50 % oder mehr der Anfragen. Der Informationszugang durch Akteneinsicht wurde nur bei fünf staatlichen Stellen gewährt, wobei nur einmal für mehr als 50 % der Anfragen auf diese Zugangsform zurückgegriffen wurde.

In den zwölf geführten Interviews wurde ebenfalls nach der Art des Informationszugangs gefragt. Die überwiegende Form der Anfragen wird, korrespondierend mit der Online-Umfrage, schriftlich, zumeist über E-Mails, gestellt. Entsprechend werden die Antworten ebenfalls schriftlich zur Verfügung gestellt. Hier kommen entweder E-Mails oder auch postalische Zustellungen infrage. Hin und wieder werden mündliche Anfragen gestellt, die dann auch zumeist mündlich beantwortet werden.

4.2.1.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

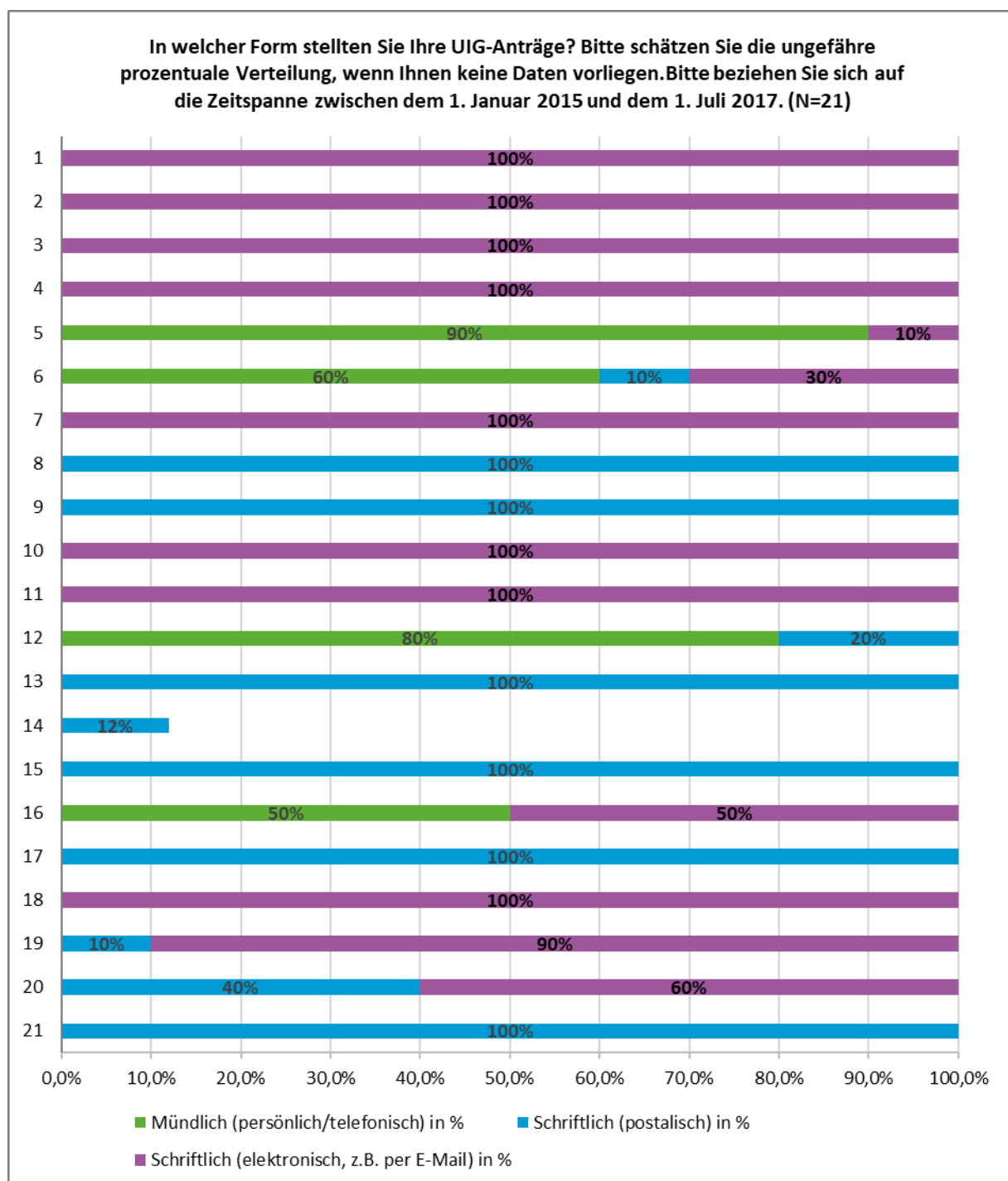
Die Auswertung der Antworten auf die Frage, in welcher Form die Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“¹²¹ die UIG-Anträge gestellt haben, ergeben das folgende Bild:

¹¹⁸ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 3 Rn. 30.

¹¹⁹ Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG § 3 Rn. 31.

¹²⁰ Vgl. zu Einzelheiten Anhang A.

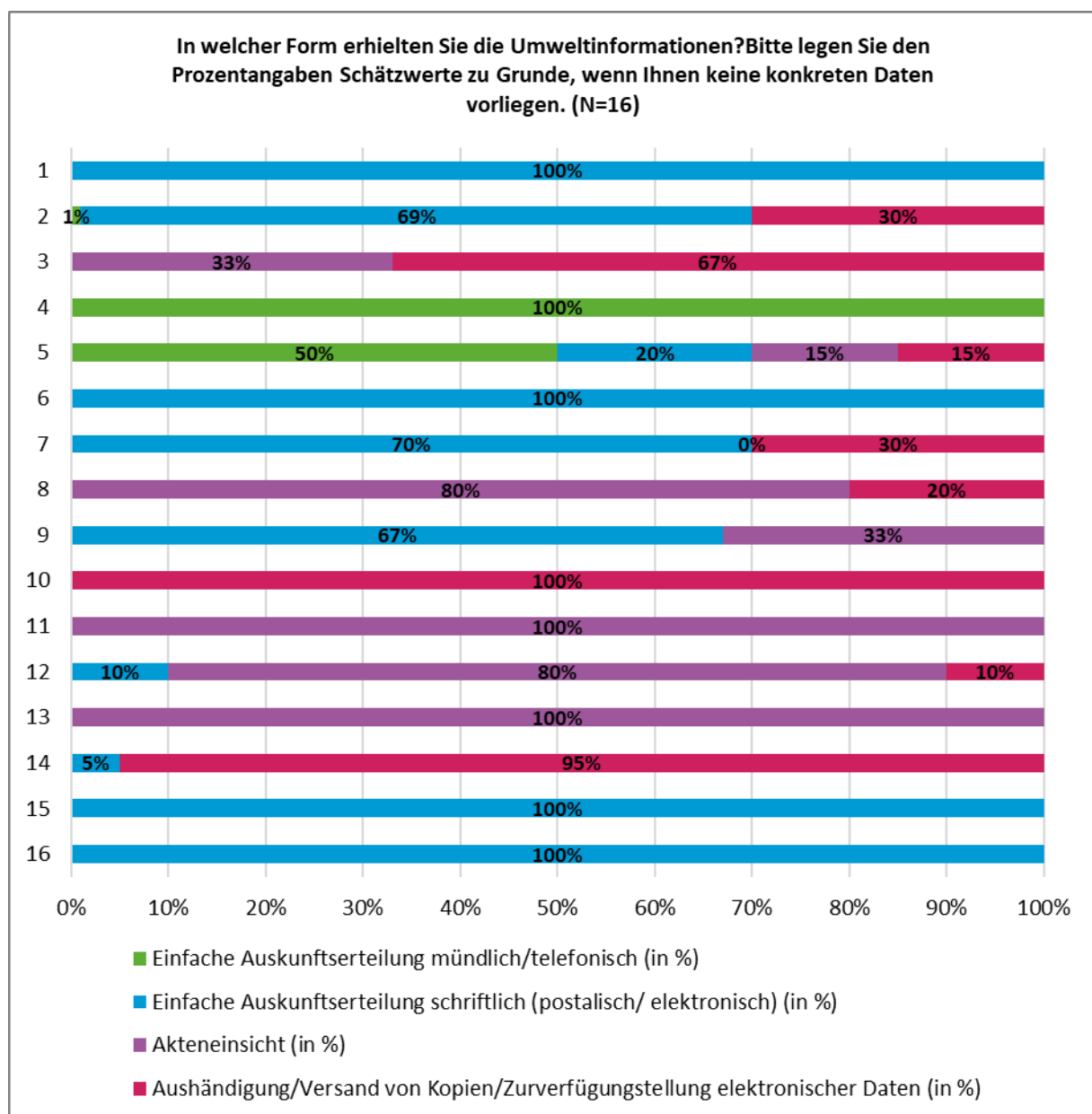
¹²¹ Der Beantwortungsrücklauf der übrigen Nutzer*innen-Gruppen war für diese Frage äußerst gering.

Abbildung 29: Form der UIG-Anträge (Allgemeine Öffentlichkeit)

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

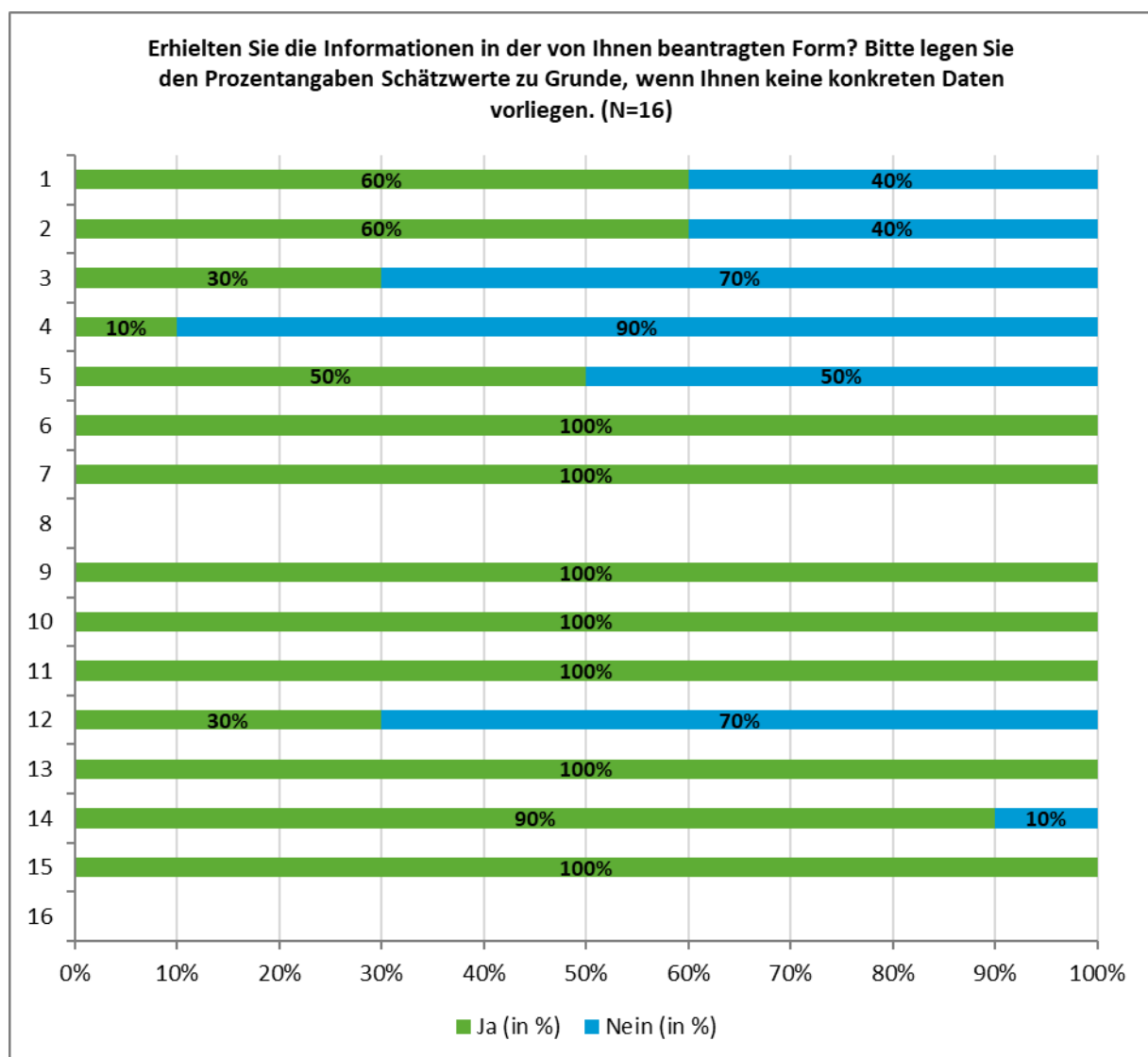
Überwiegend werden die Anfragen folglich schriftlich gestellt, mit einer Präferenz der schriftlich elektronischen Anfrage.

Die Beantwortung der Frage, in welcher Form die Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ die Umweltinformationen erhielten, ergaben ein differenzierteres Bild: Zwar überwog bei den 16 Teilnehmer*innen eine schriftliche Beantwortung ihres UIG Antrages. Aber insbesondere die Akteneinsicht vor Ort und die Aushändigung von Kopien oder elektronischen Daten stellten ebenfalls eine häufige Art des elektronischen Zugangs dar.

Abbildung 30: Format der erhaltenen Umweltinformationen (Allgemeine Öffentlichkeit)

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auf die Frage, ob die Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ die Informationen in der von ihnen beantragten Form erhielten, ergab sich, dass die Mehrzahl der 16 Teilnehmer*innen dies für die überwiegende Mehrheit der Anfragen bestätigen konnte. Allerdings ist ebenfalls festzustellen, dass bei vier der Teilnehmer*innen dies für mindestens die Hälfte ihrer UIG Anfragen verneint wurde.

Abbildung 31: Erhalt der Informationen in der beantragten Form (Allgemeine Öffentlichkeit)

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.2.1.4 Zusammenfassende Ergebnisse

UIG Anfragen werden überwiegend postalisch oder elektronisch schriftlich gestellt. Mehr als ein Drittel der Antragsteller*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ nutzt ausschließlich die elektronische Form. Nur ein Fünftel der Befragten stellte mündliche Anfragen an die Behörden, ein knappes Viertel tat dies im Rahmen der Ergebnisse der Online-Umfrage ausschließlich auf postalischem Weg.

Die Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ geben in der Online-Umfrage an, dass sie in etwa zwei Drittel der Fälle die Antworten als einfache postalische Antwort oder dadurch erhalten haben, dass ihnen Daten oder Unterlagen in Kopie oder elektronischer Form übermittelt wurden. Etwa ein Drittel gaben an, dass ihnen Akteneinsicht gewährt wurde und zu einem kleinen Anteil wurden Anfragen auch durch mündliche Auskünfte beantwortet.

Etwa ein Drittel der Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ gab an, dass sie die Informationen nicht im beantragten Format erhalten haben.

4.2.2 Unterstützung durch die informationspflichtige Stelle

Eine weitere Frage zur Praxis des UIG betraf den Umgang mit Unterstützungsleistungen seitens der informationspflichtigen Stellen. Hierbei sollte untersucht werden, ob die in § 7 UIG normierte Unterstützungspflicht der informationspflichtigen Stellen im Hinblick auf Zweckmäßigkeit und Geeignetheit seine Ziele erfüllt. Bei den verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen wurde unter anderem um eine Einschätzung der allgemeinen Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen gebeten.

4.2.2.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

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 veranschaulicht die generelle Unterstützungspflicht, indem Möglichkeiten zu ihrer Erfüllung, beispielsweise durch 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.

Zudem berührt die Frage der Unterstützung von Informationssuchenden auch die eines*einer Beauftragten vergleichbar dem Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit, der für das IFG insbesondere Kontroll- und Überwachungsaufgaben nach § 12 Abs. 1 IFG wahrnimmt und den es momentan im UIG nicht gibt.

4.2.2.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die befragten informationspflichtigen Stellen wurden im Rahmen der Interviews gebeten, Maßnahmen zu skizzieren, die in den Behörden ergriffen werden, um Antragsteller*innen zu unterstützen. Als häufigste Antwort wurden die aktiven Informationsbereitstellungsmaßnahmen via Internet genannt, die nach Aussage der Interviewten in den letzten Jahren immer mehr vervollständigt wurden. Insgesamt, das machten die Antworten allerdings auch deutlich, sind die Informationsangebote der informationspflichtigen Stellen noch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Das weitest gehende Angebot einer informationspflichtigen Stelle umfasst: *Informationen zum Zugang zu Umweltinformationen/Beschreibung des UIG-Verfahrens; den UIG-Gesetzestext; Hinweise und Erläuterungen für Antragsteller*innen; Anfragemaske/Direct-Button für Anfragen; Kontaktadresse/Ansprechpartner mit Zuständigkeiten, teilweise auch mit Kontaktdaten; Veröffentlichung des Aktenverzeichnisses/Aktenplan; Informationen über den Aufbau der Behörde.*

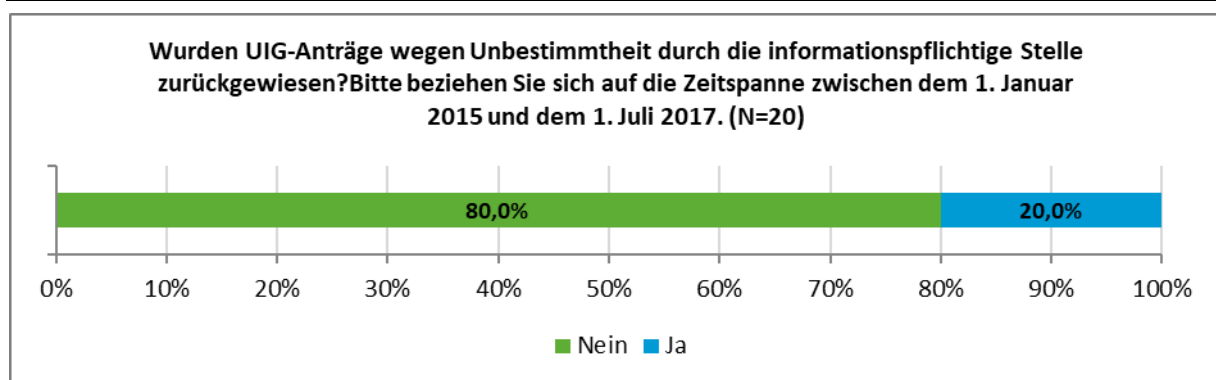
Diese Umfänglichkeit wurde nur einmal genannt, alle anderen informationspflichtigen Stellen haben, je nach Befassung mit Umweltthemen, deutlich weniger Informationen für die fragende Öffentlichkeit. Insbesondere wird bis auf eine Stelle nicht explizit eine Anfragemaske für UIG-Anfragen zur Verfügung gestellt.

Eine weitere Unterstützungsmaßnahme, die in den Interviews immer wieder genannt wurde, ist die direkte Kontaktaufnahme mit dem Antragsteller*innen und der Bitte um Präzisierung der Anfragen bzw. Klärung weiterer Fragen. Auf diesem Wege würden ebenfalls weitere Hilfestellungen gegeben und so Fragen beispielsweise zur möglichen Gebührenpflichtigkeit oder zur fachlich zuständigen Stelle beantwortet.

4.2.2.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Den Nutzer*innen wurde die Frage gestellt, ob Anfragen wegen Unbestimmtheit zurückgewiesen wurden. In einer Folgefrage wurde abgefragt, ob in einem solchen Fall unterstützende Maßnahmen seitens der informationspflichtigen Stellen ergriffen werden. Auf die Frage, ob UIG-Anträge wegen Unbestimmtheit zurückgewiesen wurden, antworteten 20 der Nutzer*innen, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechneten,¹²² wie folgt:

Abbildung 32: Ablehnung von UIG-Anträgen wegen Unbestimmtheit (Allgemeine Öffentlichkeit)



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die vier Personen, bei denen UIG Anträge abgelehnt wurden, gaben an, dass sie von der informationspflichtigen Stelle nicht bei der Präzisierung des Antrags unterstützt wurden.

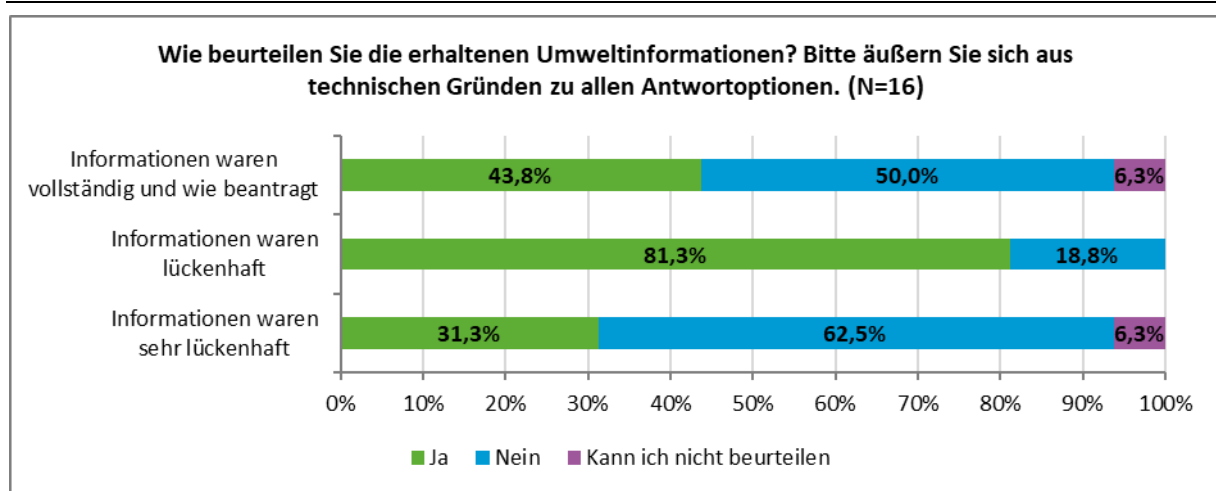
In der Online-Umfrage wurden die Nutzer*innen auch gefragt, ob sie UIG-Anträge gestellt haben, auf die eine Antwort der informationspflichtigen Stellen gänzlich ausblieb. Diese Frage beantworteten 21 Personen, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechneten. Davon haben 48 % (zehn Personen) bereits erlebt, dass auf Anträge keine Reaktion der informationspflichtigen Stellen erfolgte.

Die Nutzer*innen wurden zudem gefragt, wie sie die Umweltinformationen, die sie erhalten haben, hinsichtlich der Vollständigkeit beurteilen: Die teilnehmenden 16 Vertreter*innen der allgemeinen Öffentlichkeit sahen die Antworten in weniger als 50 % als vollständig und wie beantragt an.¹²³ In über 80 % wurden die Antworten als lückenhaft angesehen.

¹²² Der Beantwortungsrücklauf der übrigen Nutzer*innen-Gruppen war für diese Frage äußerst gering.

¹²³ Der Beantwortungsrücklauf der übrigen Nutzer*innen-Gruppen war für diese Frage äußerst gering.

Abbildung 33: Beurteilung der Vollständigkeit der Umweltinformationen durch Nutzer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit

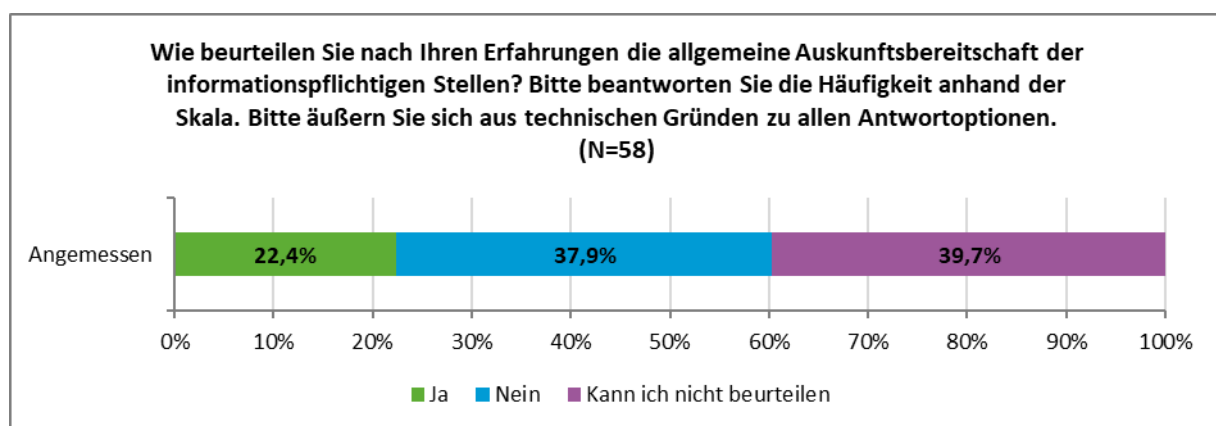


© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Abschließend wurden die Nutzer*innen um eine Bewertung der allgemeinen Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen anhand ihrer Erfahrungen gebeten.

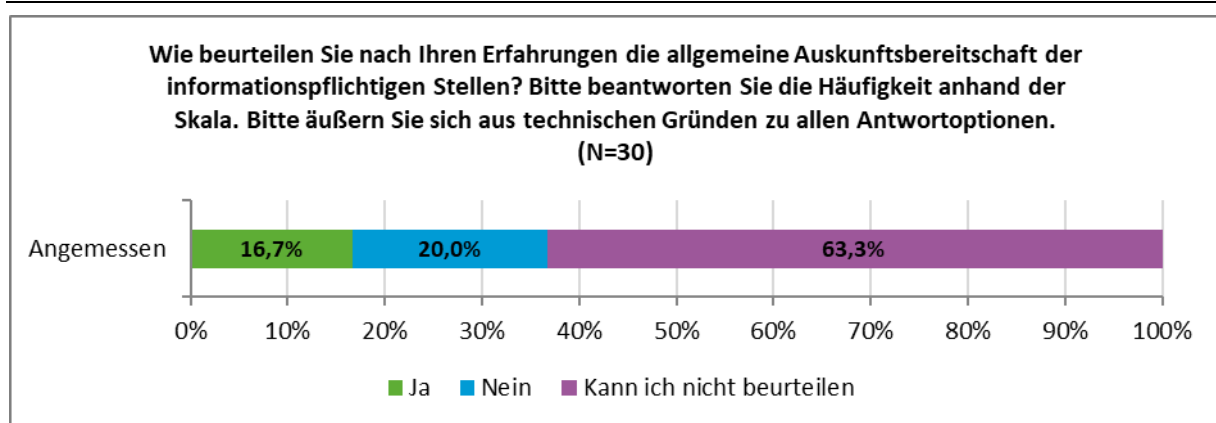
Dabei wurde von den teilnehmenden 58 Personen aus der Nutzer*innen Gruppe der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ die allgemeine Auskunftsbereitschaft, überwiegend als nicht angemessen beurteilt (40 %) und nur in 22 % als angemessen.

Abbildung 34: Allgemeine Auskunftsbereitschaft: Allgemeine Öffentlichkeit



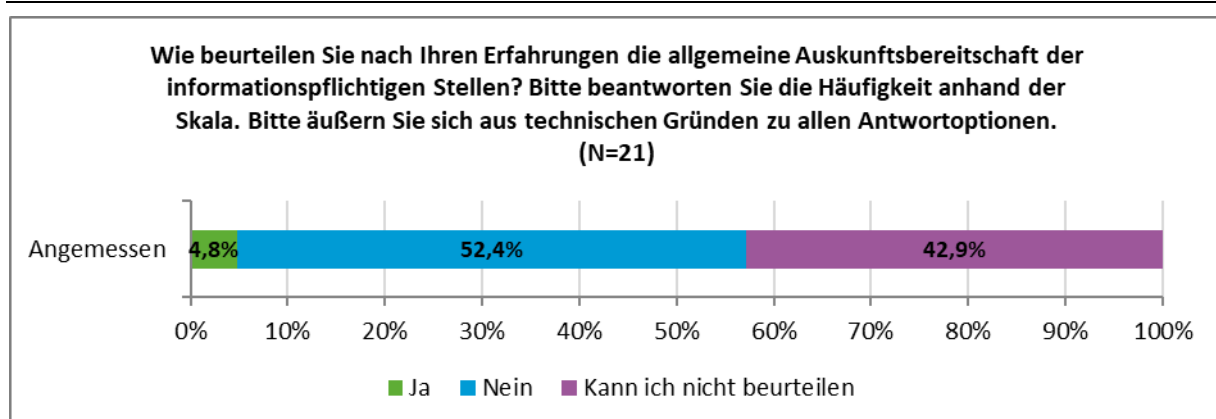
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den 30 teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände wurde ein angemessenes Auskunftsverhalten von 17 % der Teilnehmenden attestiert, wobei 20 % dieses verneinten und 63 % eine Beurteilung unterließen.

Abbildung 35: Beurteilung der Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen durch die Wirtschaft

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den 21 teilnehmenden Vertreter*innen von Umweltvereinigungen sehen nur fünf Prozent eine angemessene Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen, wobei 52 % diese verneinten und 43 % keine Beurteilung abgaben.

Abbildung 36: Beurteilung der Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen durch Umweltvereinigungen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.2.2.4 Ergänzende Empirie

Die erneute Auswertung der UfU-Studie aus 2012¹²⁴ zeigte, dass auch dort bei einer Vielzahl der angeschriebenen informationspflichtigen Stellen keine Reaktion erfolgte: 27 von 40 Anfragen blieben ohne jede Reaktion.

4.2.2.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Mit Blick auf die dargelegten empirischen Ergebnisse ist festzustellen, dass die Unterstützung der Antragsteller*innen in den Behörden sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In einigen Fällen ist kein Verfahren festgelegt, mit dem die Antragsteller*innen unterstützt werden, einige Behörden berichten jedoch auch von Anfragemasken, Hilfestellung für die Antragsadressierung und -

¹²⁴ Zschiesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, Berlin, 2012.

formulierung auf der Webseite, einsehbaren Aktenplänen und gelebter Praxis, wie Antragsteller*innen mit unklaren Anfragen zum Beispiel durch Kontaktaufnahme unterstützt werden.

Immerhin die Hälfte der teilnehmenden Mitglieder der allgemeinen Öffentlichkeit hat bereits erlebt, dass auf einen UIG Antrag eine Reaktion der informationspflichtigen Stelle vollständig unterblieb. Zudem wurden die erhaltenen Informationen als oftmals lückenhaft beschrieben. Zudem sind die Nutzer*innen mit der Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen überwiegend nicht zufrieden. Die Vertreter*innen der allgemeinen Öffentlichkeit bewerten die Auskunftsbereitschaft jeweils ca. zu einem Drittel als angemessen, bei den Umweltvereinigungen bewerteten fünf Prozent der Teilnehmer*innen an der Online-Umfrage die Auskunftsbereitschaft als angemessen, bei den Vertreter*innen der Wirtschaft 17 %.

4.2.3 Drittbeteiligungsverfahren

Das Drittbeteiligungsverfahren ist eines der in der Praxis am schwierigsten durchzuführenden Detailverfahren, die bei der Herausgabe von Umweltinformationen vorkommen. Da hierzu bislang wenige empirische Daten vorlagen, wurde in der Online-Umfrage aber auch in den zwölf Interviews mit den öffentlichen informationspflichtigen Stellen zunächst nach dem Anfall von Drittbeteiligungsverfahren gefragt, in einer weiteren Frage sollten die entsprechenden Fallkonstellationen (§ 9 Abs. 1 UIG oder § 9 Abs. 2 UIG) näher analysiert werden.

4.2.3.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

4.2.3.1.1 Das Verfahren

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG sind vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG geschützten Informationen die Betroffenen anzuhören. § 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG sehen zudem ein spezielles Anhörungsverfahren vor, wenn Informationen bekanntgegeben werden sollen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Und nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG ist die Herausgabe von Umweltinformationen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden, grundsätzlich von der Einwilligung des Dritten abhängig, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt, § 9 Abs. 2 Satz 1, letzter Halbsatz UIG.

Die Anhörung der 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. 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 Zweimonatsfrist. 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. 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 Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt und eine entsprechende Prognose hinsichtlich der nachteiligen Wettbewerbsauswirkungen anstellen.

§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG macht, vorbehaltlich des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe die Herausgabe von Umweltinformationen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden, 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. Darüber hinaus sollen auch die Interessen des Informationsgebers geschützt werden. 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 aber nicht darunterfallen. 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.

4.2.3.1.2 Rechtsschutz

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: Eine Antragsteller*in 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. 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.

§ 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.

Der konkrete 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 aber 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 insoweit gefolgert, dass vor der tatsächlichen Übermittlung der Informationen an die Antragsteller*in 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 (die Antragsteller*in 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 betroffe-

nen 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.

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 – vorbehaltlich des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe – nur mit Einwilligung des Dritten der Antragsteller*in 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.

4.2.3.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die Frage, ob eine Anhörung von Betroffenen i.S.d. § 9 UIG (sog. Drittbeteiligungsverfahren) durchgeführt wurde, wurde von 15 staatlichen Stellen im Rahmen der Online-Umfrage beantwortet. In acht Fällen bejahten die informationspflichtigen Stellen die Durchführung von Drittbeteiligungsverfahren. Die Anzahl der im Erhebungszeitraum durchgeführten Verfahren für diese Stellen unterschied sich dabei signifikant und reichte von einem bis zu 80 Anhörungsverfahren.

Tabelle 9: Anzahl von Anhörungsverfahren wegen Drittbeteiligung in UIG-Antragsverfahren in den betroffenen acht Behörden

Lfd. Nr. Behörden	Anzahl von Anhörungsverfahren wegen Drittbeteiligung in UIG-Antragsverfahren in den betroffenen Behörden
Behörde 1	1
Behörde 2	2
Behörde 3	80
Behörde 4	5
Behörde 5	1
Behörde 6	20
Behörde 7	40
Behörde 8	20

Eigene Erhebung im Rahmen der Online-Umfrage, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Nur in einer der in der Online-Umfrage Auskunft gewährenden Stellen wurden auch Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 2 UIG durchgeführt. Bei dieser Stelle wurden insgesamt 20 Anhörungsverfahren geführt, sechs davon nach § 9 Abs. 2 UIG. Alle anderen Drittbeteiligungsverfahren wurden nach § 9 Abs. 1 UIG durchgeführt.

Im Rahmen der Interviews berichteten fünf Interviewte von Erfahrungen mit Drittbeteiligungsverfahren, vier verneinten dies. Ähnlich zu den Ergebnissen der Online-Umfrage gab bei den fünf Interviewten eine große Spanne hinsichtlich der Zahl der Drittbeteiligungsverfahren. Inhaltlich wurden vorrangig Urheberrechtsfragen sowie die Betroffenheit von personenbezogenen Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen genannt.

In diesem Zusammenhang wurde nach Herausforderungen im Rahmen der Drittbeteiligungsverfahren gefragt.

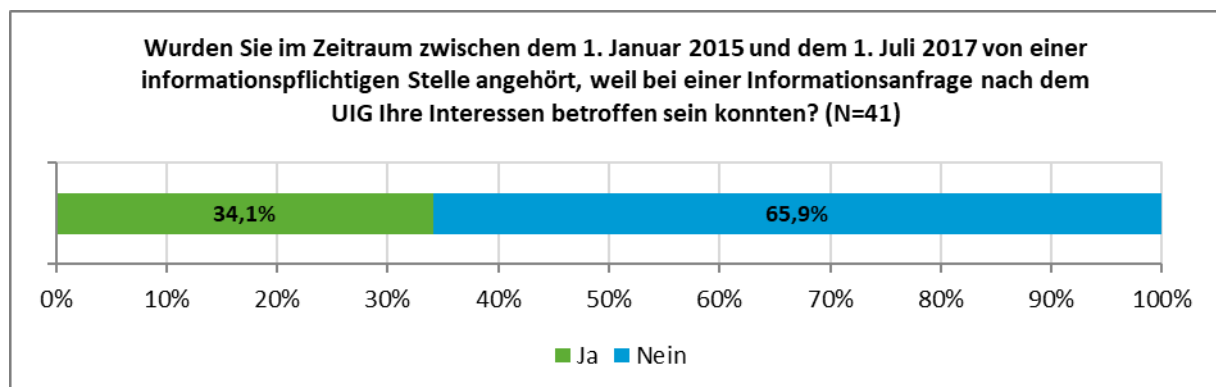
Als eine zentrale Herausforderung wurde die Einhaltung der Monatsfrist bei der Antragsbeantwortung genannt. Zum einen solle dem Drittbeteiligten möglichst viel Zeit eingeräumt werden, da „mit einer ganz kurzen Frist nur Jemandem vor den Kopf gestoßen“ werde. Zum anderen müsse aber auch die Behörde „einen Puffer haben, um die Antwort zu finalisieren und abzustimmen.“ Die Frist werde daher von Fall zu Fall festgelegt, betrage oftmals aber zwei Wochen. Eine weitere Herausforderung bestünde, wenn der*die Beteiligte sich nicht zurückmelde und nicht zu erreichen sei, insbesondere wenn es um eine Vielzahl von Beteiligten gehe, die bei personenbezogenen Daten zu beteiligen seien. Zudem falle es, für den Fall, dass der*die Drittbeteiligte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend mache und einer Veröffentlichung nicht zustimme schwer, die Abwägung, ob das öffentliche Interesse überwiege, vorzunehmen. Da bestehe dann eine „Tendenz, die dahin geht, abzulehnen, außer es liegt auf der Hand, dass es ein überragendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe gibt.“

Hervorgehoben wird aber auch, dass die Drittbeteiligung sehr wichtig sei, „um die externe Expertise des Unternehmens zu bekommen, wie die angefragten Informationen einzuordnen sind.“

4.2.3.3 Empirische Ergebnisse: Drittbetroffene

41 Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und -verbände beantworteten die Frage „Wurden Sie im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017 von einer informationspflichtigen Stelle angehört, weil bei einer Informationsanfrage nach dem UIG Ihre Interessen betroffen sein konnten (sog. Drittbeteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 1 UIG oder § 9 Abs. 2 UIG)?“

Abbildung 37: Anhörung als Drittbetroffene nach § 9 Abs.1 UIG oder § 9 Abs. 2 UIG



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Von den 41 Antworten bejahten 13 Teilnehmer*innen, von einem Drittbeteiligungsverfahren im angefragten Zeitraum betroffen gewesen zu sein. Weiterhin äußerten sich diese Teilnehmer*innen anschließend zu der Frage, wie oft genau sie im Erhebungszeitraum in einem solchen Drittbeteiligungsverfahren beteiligt wurden:

Tabelle 10: Anzahl der Drittbeteiligungsverfahren der einzelnen Befragten

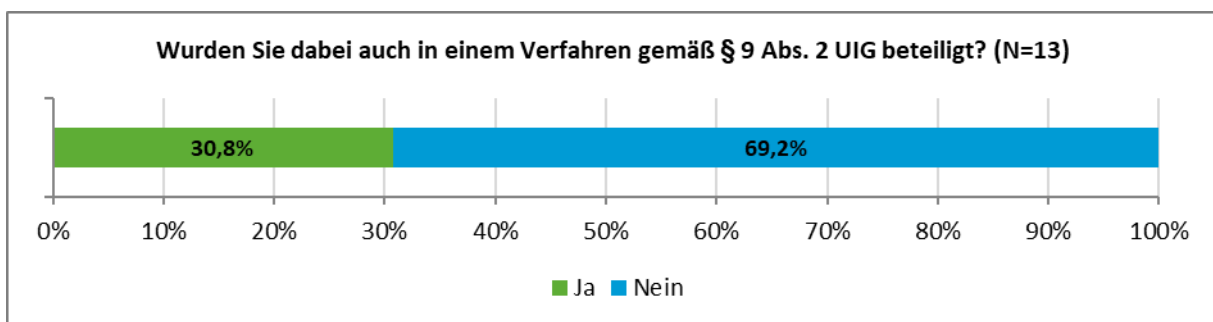
Lfd. Nr. Rückmeldung der Befragten	Anzahl der Drittbeteiligungsverfahren
Befragter 1	1
Befragter 2	1
Befragter 3	1

Lfd. Nr. Rückmeldung der Befragten	Anzahl der Drittbeteiligungsverfahren
Befragter 4	2
Befragter 5	3
Befragter 6	2
Befragter 7	15
Befragter 8	5
Befragter 9	6
Befragter 10	1
Befragter 11	11
Befragter 12	1
Befragter 13	4

Eigene Erhebung, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die gleichen 13 Teilnehmer*innen beantworteten anschließend die Frage, ob sie auch bei einem Verfahren nach § 9 Abs. 2 UIG beteiligt wurden:

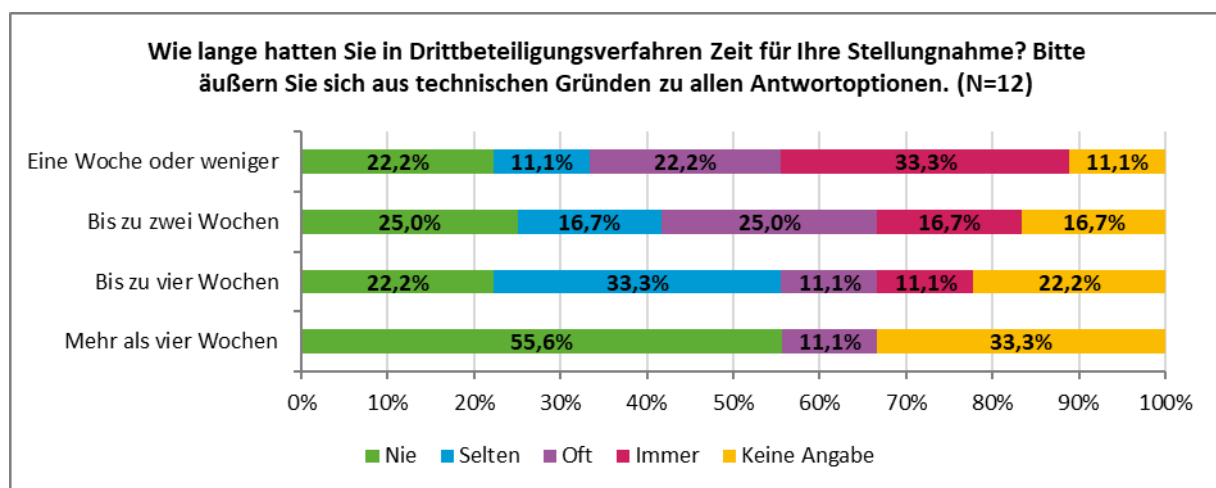
Abbildung 38: Anhörung als Drittbetroffene nach § 9 Abs.2 UIG



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

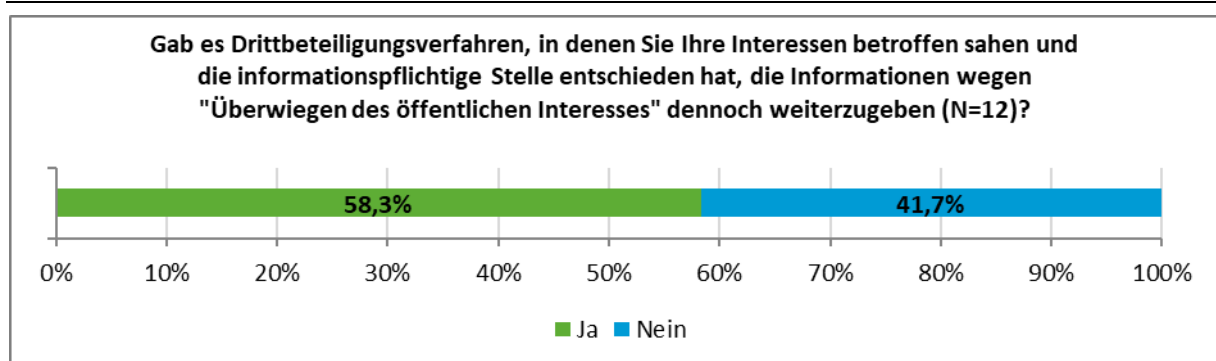
Demnach wurden vier Stellen in Verfahren nach § 9 Abs. 2 UIG und neun Stellen nicht nach einem solchen Verfahren beteiligt.

Bei der Beantwortung der Frage, wie lange die Angehörten in Drittbeteiligungsverfahren Zeit für ihre Stellungnahme hatten, äußerten sich zwölf Umfrage-Teilnehmer*innen folgendermaßen:

Abbildung 39: Zeit für Stellungnahme in Drittbeteiligungsverfahren

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

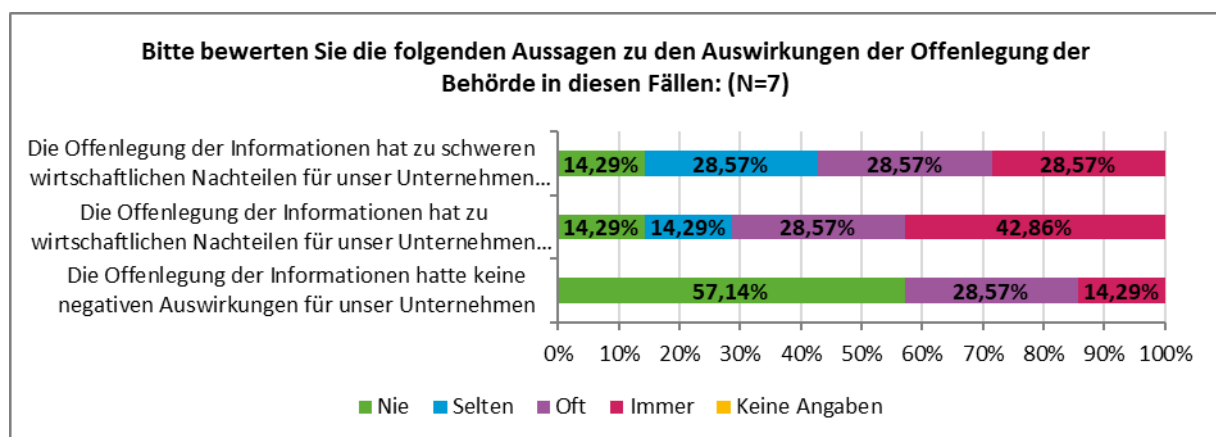
Eine weitere Frage an die Drittbeteiligten der Wirtschaft war, ob es Drittbeteiligungsverfahren gab, in denen sie Ihre Interessen betroffen sahen und die informationspflichtige Stelle dennoch entschieden hat, die Informationen wegen "*Überwiegen des öffentlichen Interesses*" weiterzugeben. Dies wurde von sieben Umfrage-Teilnehmer*innen bejaht und von fünf verneint.

Abbildung 40: Entscheid „Überwiegendes öffentliches Interesse“ trotz Betroffenheit der Interessen von Dritten

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die Betroffenen bewerteten daraufhin mit den folgenden Aussagen die Auswirkungen der Offenlegung der informationspflichtigen Behörde in diesen Fällen:

Abbildung 41: Bewertung der Auswirkungen der Offenlegung von Informationen wegen überwiegenden öffentlichen Interesses, trotz der Betroffenheit von Daten Dritter



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

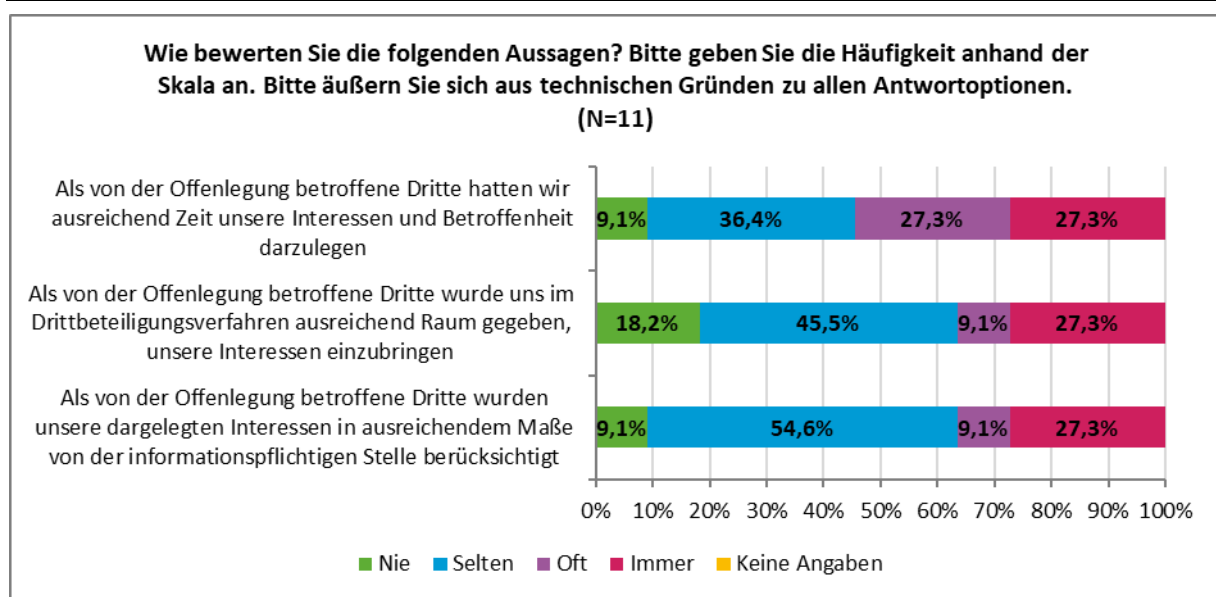
Auf die Frage, ob sie Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Behörde zur Offenlegung von Umweltinformationen eingelegt haben, antworteten die sieben betroffenen Drittbeteiligten in drei Fällen mit „ja“ und in vier Fällen „nein“.

Elf Vertreter*innen der Wirtschaft beantworteten die Frage, ob sie stets angehört wurden, wenn ihre Interessen durch die Offenlegung der Informationen beeinträchtigt sein konnten. Das Ergebnis: acht Betroffene antworteten mit „ja“, drei mit „nein“.

Die Aussagen,

- ☐ „als von der Offenlegung betroffene Dritte hatten wir ausreichend Zeit unsere Interessen und Betroffenheit darzulegen“
- ☐ „als von der Offenlegung betroffene Dritte wurde uns im Drittbeteiligungsverfahren ausreichend Raum gegeben, unsere Interessen einzubringen“
- ☐ „als von der Offenlegung betroffene Dritte wurden unsere dargelegten Interessen in ausreichendem Maße von der informationspflichtigen Stelle berücksichtigt“

wurden folgendermaßen beantwortet:

Abbildung 42: Bewertung der Drittbeteiligungsverfahren durch Betroffene

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die Frage nach dem Bedarf für Änderungen im Drittbeteiligungsverfahren wurde von 36 Teilnehmer*innen der Online-Umfrage von 25 verneint und von elf bejaht.

4.2.3.4 Ergänzende Empirie

Unter den ausgewerteten 52 Gerichtsverfahren gab es nur eines, in welchem als Dritte am Verfahren Beteiligte Klage gegen die Veröffentlichung von Umweltinformationen eingelegt haben. Der Klage wurde im Ergebnis nicht stattgegeben.

4.2.3.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Anzahl der Drittbeteiligungsverfahren kein zentrales Problem im Umgang mit dem UIG darstellt. Auch vor Gericht wurde nur ein Verfahren verhandelt, in dem die Drittbeteiligung eine Rolle spielte. Nur wenige Behörden, welche über Drittbeteiligungsverfahren Auskunft gaben, haben häufig Drittbeteiligungsverfahren zu bearbeiten. Es gibt von diesen jedoch kritische Stimmen zu den Möglichkeiten der Fristwahrung bei der Antragsbearbeitung und Unklarheiten bei der Abwägungsentscheidung, ob ein öffentliches Interesse vorliegt, wenn der*die Drittbetroffene einer Veröffentlichung der Informationen nicht zustimmt. Hinsichtlich der Fristen für die Rückmeldung wird von den informationspflichtigen Stellen und von den Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und – verbände übereinstimmend von Einzelfallentscheidungen berichtet. Von den Wirtschaftsvertreter*innen wird – bei einer geringen Teilnehmer*innenzahl – allerdings bemängelt, dass oftmals nicht ausreichend Raum und Zeit für Rückmeldungsmöglichkeiten in Drittbeteiligungsverfahren bestehe und die Weitergabe der Informationen, bei Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses durch die Behörde, zu wirtschaftlichen oder finanziellen Nachteilen für das Unternehmen geführt habe.

4.2.4 Ablehnung von UIG-Anträgen und Ausschlussgründe nach §§ 8 und 9 UIG

Die Ausschlussgründe nach den §§ 8 und 9 UIG sind als Ausnahme vom weiten Zugangsrecht zu Umweltinformationen von besonderer Bedeutung. Die Frage, welche Ausschlussgründe in der Praxis besonders oft einschlägig sind und ob sich über die Einschlägigkeit der Ausschlussgründe oftmals unterschiedliche Einschätzungen von Informationsverpflichteten und Informationsberechtigenden ergeben, stand daher im Fokus dieses Themenabschnittes.

Da die Auslegung mancher Tatbestandsmerkmale der Ausschlussgründe, auch rechtswissenschaftlich besonders umstritten sind, wird vorab ein umfangreicher Überblick über die bestehende rechtswissenschaftliche Diskussion gegeben.

4.2.4.1 Rechtsnormen und rechtswissenschaftliche Diskussion

Die Ausnahmetatbestände der §§ 8 und 9 UIG haben einzelne Elemente gemeinsam, die daher 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 Regelungsstruktur 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 der jeweiligen Antragsteller*in 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 der Antragsteller*in Rückschlüsse auf öffentliche Interessen ziehen lassen. Eine Obliegenheit der Antragsteller*in, von sich aus ihre Interessen an der Herausgabe darzulegen, besteht angesichts der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs nach § 3 Abs. 1 UIG jedoch nicht.

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 begründet wird, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter hätte. Daraus ergibt sich, dass ein Antrag nur bzgl. des Teils abgelehnt werden darf, für den ein Ablehnungsgrund einschlägig ist.

4.2.4.1.1 § 8 Abs. 1 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.

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.

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.

Unter den Begriff der internationalen Beziehungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG 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. 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 geschützt. Für die Auslegung des Begriffs „*nachteilige Auswirkungen*“ im Rahmen von § Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG räumt die Rechtsprechung der Bundesrepublik einen der gerichtlichen Kontrolle entzogenen Beurteilungsspielraum ein, wobei eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der internationalen Beziehungen erforderlich ist.

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 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.

§ 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 Informationen im Vorfeld.

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 über laufende Gerichtsverfahren vorhanden sind. Die praktisch relativ geringe Relevanz der in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG aufgeführten Tatbestände zeigt sich insbesondere daran, dass kaum Gerichtsentscheidungen hierzu veröffentlicht sind.

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.

4.2.4.1.2 § 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 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. Auch hier ist ein Public-Interest-Test erforderlich, während keine Rückausnahme bzgl. der Informationen über Emissionen normiert wird.

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 Abs. 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.

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 Abs. 3 UIG weitergeleitet werden kann.

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.

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 Abs. 2 UIG nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird. Da die Antragsteller*innen den Inhalt der begehrten Information noch nicht kennen, müssen die Anforderungen an die nötige Bestimmtheit so niedrig wie möglich gehalten werden. Das UIG nennt insofern keine Quantitätsschwelle, d. h. die Tatsache, dass eine erhebliche Menge an Informationen begehrt wird, macht den Antrag nicht unbestimmt.¹²⁵

4.2.4.1.3 § 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 Geschäfts- bzw. Steuer- oder Statistikgeheimnissen (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, aber Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG auch verfahrensrechtliche Vorschriften. 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 insbesondere über die Abwägung, den sog. Public-Interest-Test, erfolgen.

¹²⁵ Siehe m.w.V. auch Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019, S. 109.

4.2.4.1.3.1 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. 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. Ist die natürliche Person nicht bestimmbar, ist der Ausnahmegrund des Datenschutzes nicht anwendbar. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG muss durch die Herausgabe der begehrten Information mit personenbezogenen Daten eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen bewirkt werden. In der Regel nicht schutzwürdig sind der Name, Beruf und die Dienststellung von Behördenmitarbeiter*innen.

Zwischen der Bekanntgabe der Information und der Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen muss eine Kausalität bestehen. Beruft sich die informationspflichtige Stelle auf datenschutzrechtliche Gründe für die Verweigerung der Herausgabe, muss sie dies substantiiert darlegen. Wie bei anderen Ausnahmetatbeständen auch erfordert § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG am Ende eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe.

4.2.4.1.3.2 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 Geschmacksmusterrecht sowie das Wettbewerbsrecht. 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 kann 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.

4.2.4.1.3.3 *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. 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.

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 der betroffenen Marktteilnehmer*in 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.

4.2.4.2 **Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen**

Die informationspflichtigen staatlichen Stellen wurden zunächst nach einer Selbsteinschätzung der bei ihnen bestehenden Ablehnungsquoten befragt, um Empirie darüber zu erhalten, inwieweit die Ablehnung von Anträgen in der behördlichen Praxis relevant ist.

Die Fragen nach den Ablehnungsquoten innerhalb der informationspflichtigen Stellen wurden dergestalt beantwortet, dass – bei 17 teilnehmenden Stellen – von sieben Stellen alle Anfragen nach Selbstaussage antragsgemäß beantwortet wurden. In den übrigen Stellen wurde überwiegend eine geringe Ablehnungsquote genannt: Lediglich in zwei Stellen wurde eine Ablehnungsquote von über 50 % angegeben, wobei einmal 100 % angegeben wurde.

Die Frage, was nach Erfahrung der Behördenmitarbeiter*innen die wesentlichen Ablehnungsgründe waren, wurden von acht Stellen beantwortet. Dabei ließ sich aus der Vielzahl der heterogenen Antworten eine gehäufte Antwortverteilung für den Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und den Schutz der personenbezogenen Daten feststellen. Beide Ablehnungsgründe wurden von der Hälfte der teilnehmenden Stellen als oft oder gelegentlich vorkommende Ablehnungsgründe benannt.

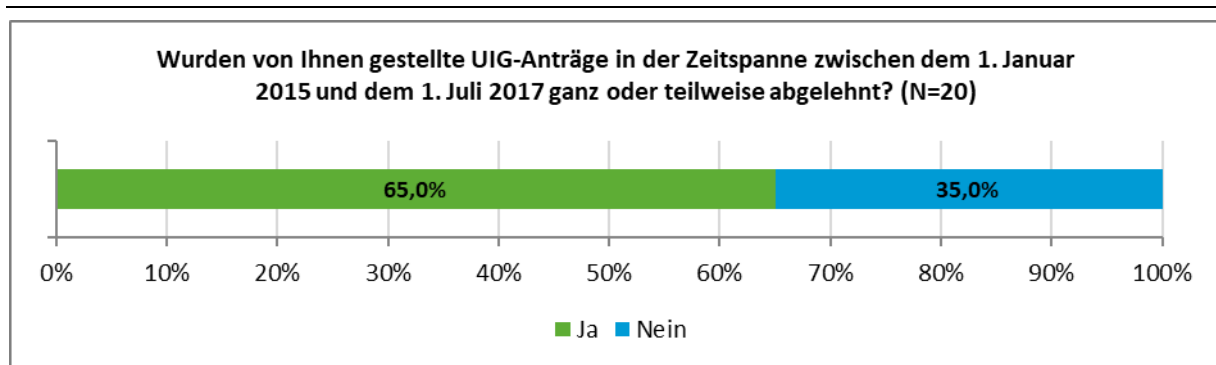
Auch in den Interviews wurde nach der Gewährung des Informationszuganges und der Ablehnungsquote bzw. Teilablehnungsquote der Behörde gefragt. Als Rückmeldung ergab sich mehrheitlich, dass diese Ablehnungsquote entweder als „*sehr gering*“ angegeben wurde oder sich bei genauerer Quantifizierung im Bereich von 0 und 15 % bewegte – für Ablehnungen bzw. Teilablehnungen. Nicht einbezogen wurde in diesen Aussagen jedoch der Ausschlussgrund des „Nichtvorliegens“ der Informationen. Andernfalls läge die Quote höher und würde zwischen 20 bis 30 % liegen. Als besonders relevante Ablehnungsgründe wurden kongruent zur Online-Umfrage personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angeführt, in Ergänzung von

Steuergeheimnissen und dem Schutz von laufenden Beratungen und Urheberrechten. Bei personenbezogenen Daten seien insbesondere die Daten von Behördenmitarbeiter*innen problematisch. Neben diesen besonders häufig genannten Ablehnungsgründen zählten die Behördenvertreter*innen in Einzelfällen auch die Vertraulichkeit der Beratungen, die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen, die internationalen Beziehungen wegen Kommissionsdokumenten, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke sowie den Artenschutz auf.

4.2.4.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Auf die Frage, ob gestellte UIG-Anträge in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017 ganz oder teilweise abgelehnt wurden, antworteten die Teilnehmer*innen die sich der „Allgemeinen Öffentlichkeit“¹²⁶ zuordneten wie folgt:

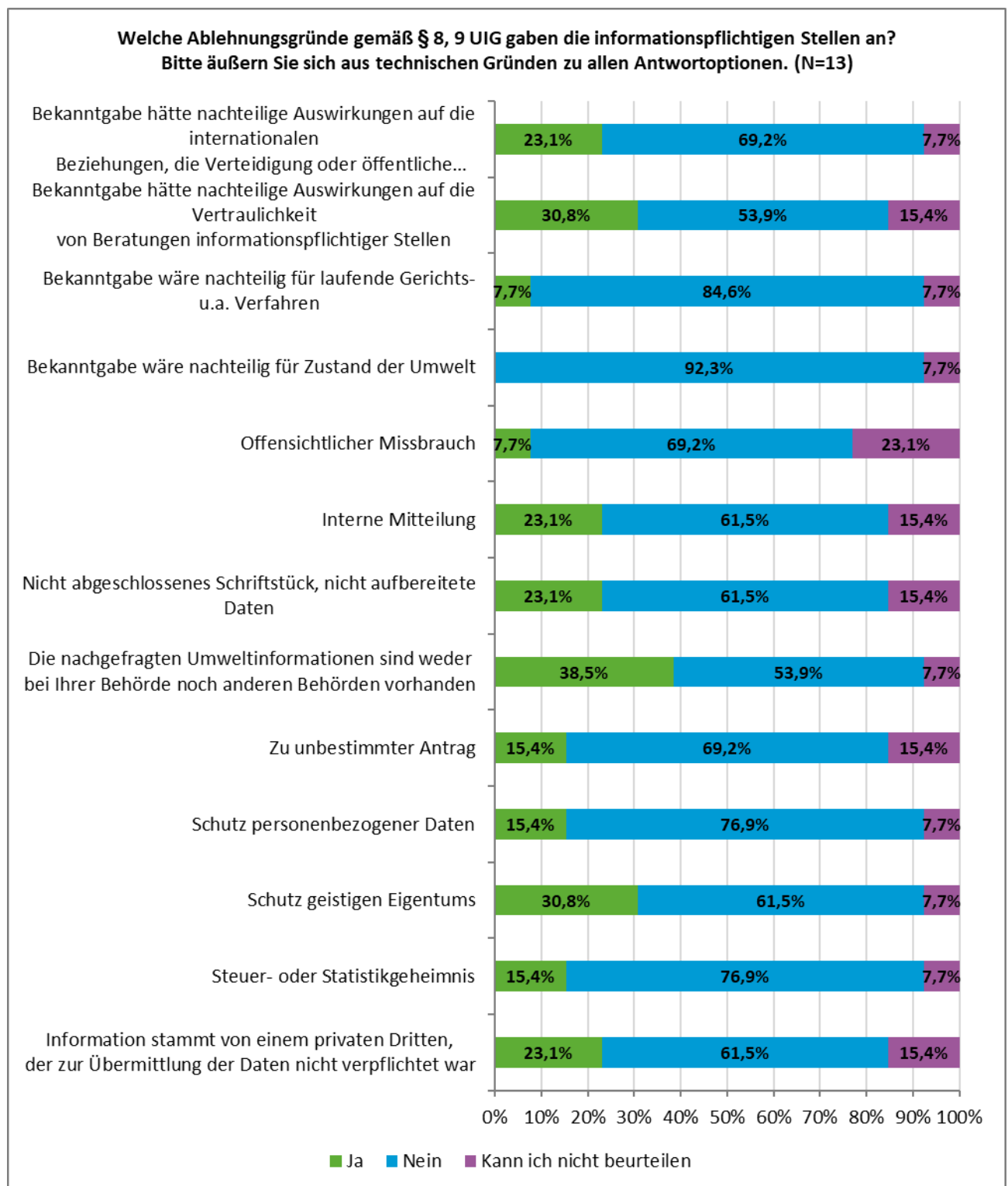
Abbildung 43: Ablehnungen von Anträgen von Teilnehmer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei 20 Teilnehmer*innen bejahten dies 65 % und 35 % verneinten dies. Die Frage, welche Ablehnungsgründe die informationspflichtigen Stellen in der Ablehnung angaben, wurde von 13 Teilnehmer*innen beantwortet. Dabei zeigte sich, dass bis auf den Umweltschutz alle Ablehnungsgründe von Teilnehmer*innen der Umfrage aufgeführt wurden, ohne, dass sich ein klarer Schwerpunkt benennen lässt.

¹²⁶ Der Beantwortungsrücklauf der übrigen Nutzer*innen-Gruppen war für diese Frage äußerst gering.

Abbildung 44: Ablehnungsgründe

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.2.4.4 Ergänzende Empirie

Die Auswertung der 52 Gerichtsverfahren zeigte, dass die Ablehnungsgründe (§§ 8, 9 UIG) in den meisten Verfahren (insgesamt: 32 Verfahren) streitgegenständlich waren.

Für § 8 Abs. 1 UIG gilt: Nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Verteidigung,

öffentliche Sicherheit (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG) und nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG) wurden am häufigsten vorgebracht. Auf den Schutz der Umwelt (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG) wurde in keinem Verfahren verwiesen. Innerhalb des § 8 Abs. 2 UIG wurden die Ablehnungsgründe des „*Schutzes interner Mitteilungen*“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG) und des „*offensichtlichen Missbrauchs*“ vorwiegend als Ablehnungsgrund gewählt (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG). Für § 9 UIG gilt: Überwiegend wurde die Ablehnung mit dem „*Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen*“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG) begründet.

4.2.4.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Ergebnisse der Online-Befragung der Teilnehmer*innen, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zuordnen, ergab, dass bei etwa zwei Drittel von ihnen ein Antrag teilweise oder vollständig abgelehnt wurde. Die Gründe für die Ablehnung verteilen sich relativ breit auf alle Gründe, bis auf die negativen Auswirkungen auf die Umwelt selbst, die in keiner der Entscheidungen als Ablehnungsgrund herangezogen wurden. Etwas häufiger (fünf von 13 Nennungen) war der Grund, dass die Informationen nicht in der Behörde verfügbar wären, danach folgen (mit vier von 13 Nennungen) die Vertraulichkeit der Beratungen und der Schutz des geistigen Eigentums. Die Ergebnisse der empirischen Erhebung im Rahmen des Forschungsvorhabens sind nahezu deckungsgleich mit den Auswertungen der Gerichtsverfahren zu UIG Entscheidungen.

4.2.5 Fristen

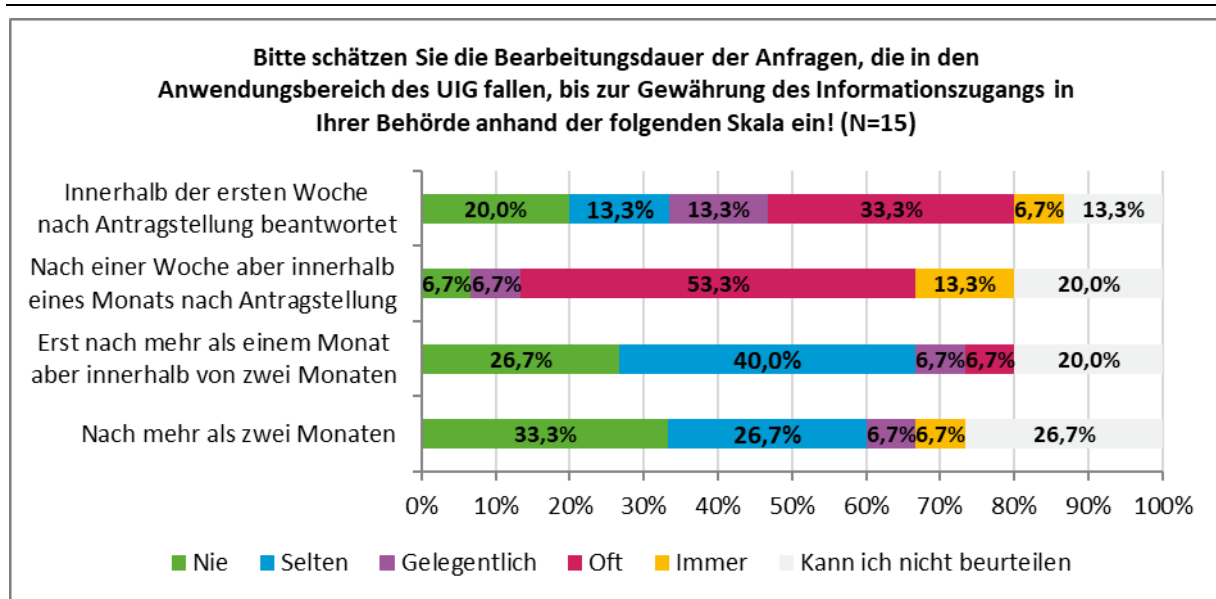
4.2.5.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

§ 3 Abs. 3 UIG normiert zwingende Fristen für die Zugangsgewährung. Hierfür sollen von den Antragsteller*innen 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 den Antragsteller*innen 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.

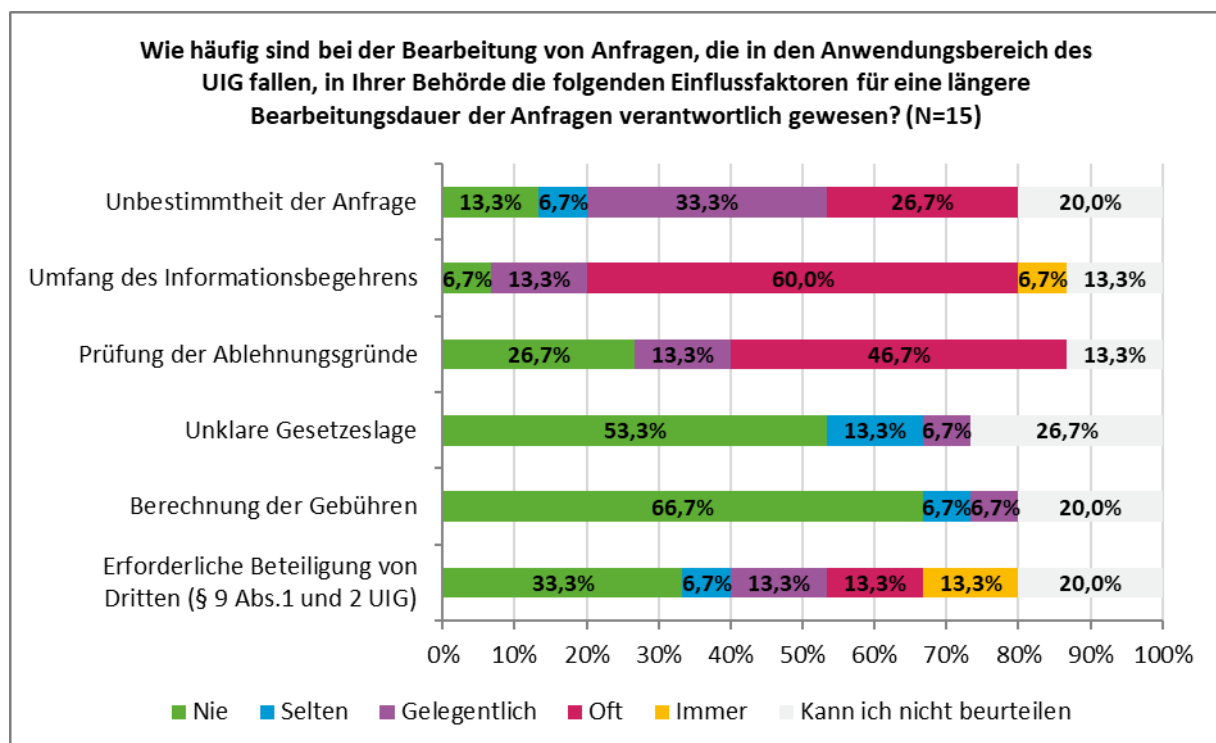
4.2.5.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die informationspflichtigen staatlichen Stellen wurden zunächst um Schätzung der Bearbeitungsdauer gebeten. Von den 15 teilnehmenden Stellen gaben zehn an, dass die Anfragen oft oder immer nach einer Woche, aber jeweils innerhalb eines Monats beantwortet wurden.

Abbildung 45: Angabe der Bearbeitungsdauer der Anfragen durch die informationspflichtigen Stellen

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Für eine längere Bearbeitungsdauer wurden als Hauptgründe der Umfang des Informationsbegehrens sowie die Prüfung der Ablehnungsgründe angegeben. Der Umfang des Informationsbegehrens wurde bei 15 teilnehmenden Stellen in neun Stellen als ursächlich genannt, die Prüfung der Ablehnungsgründe in sieben.

Abbildung 46: Einflussfaktoren auf eine längere Bearbeitungsdauer in Behörden

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

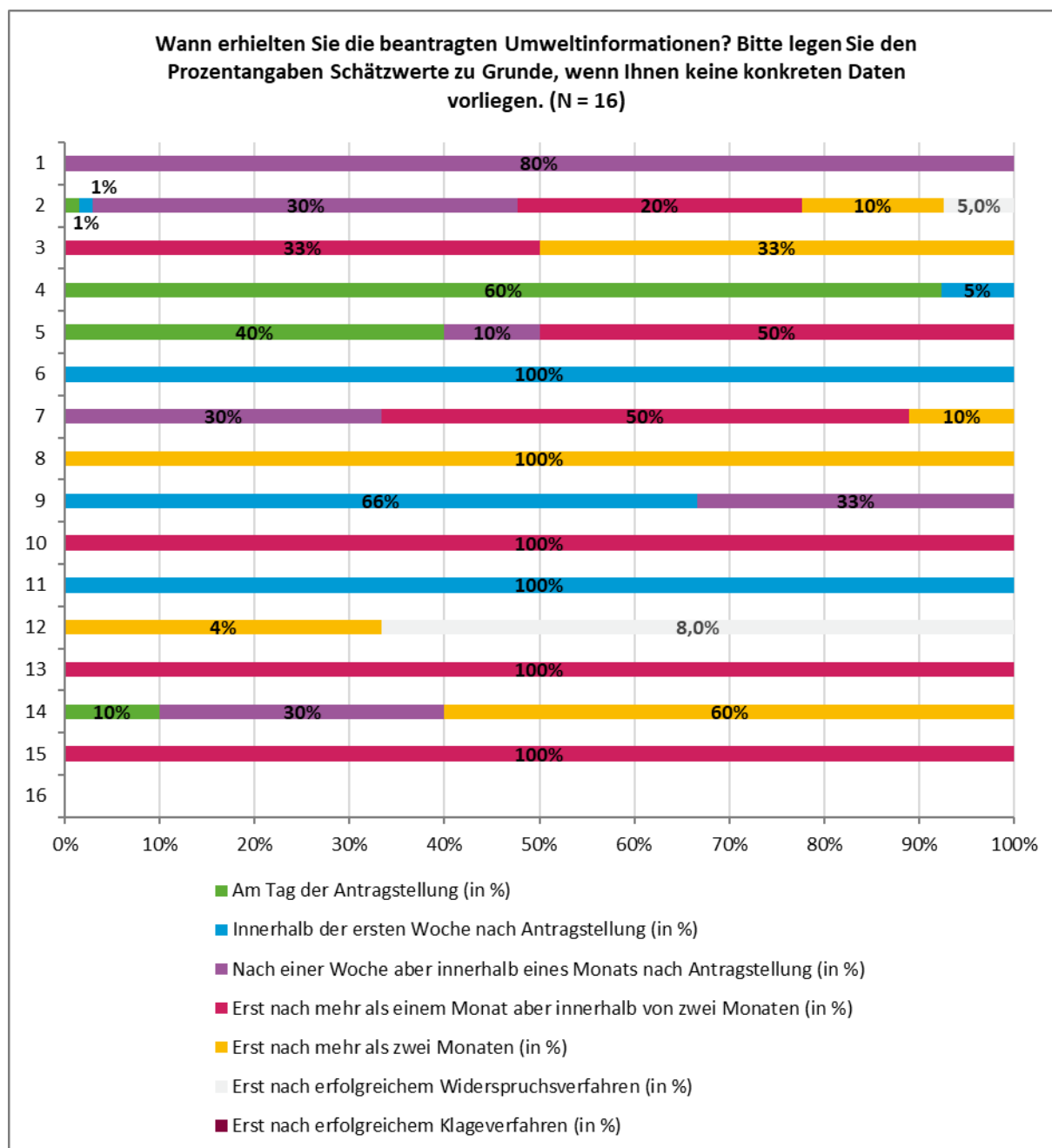
In den Interviews wurden die Fristen bei fünf Interviewten als teilweise problematisch beschrieben, insbesondere wenn es „um *umfängliche Anträge*“ geht. Selbst die Zweimonatsfrist sei bei

„komplizierten und umfangreichen Drittbeteiligungsfällen schwer zu halten.“ Bei den meisten Anfragen reiche die gesetzlich bestimmte Zeit aber aus.

4.2.5.3 Empirische Ergebnisse Nutzer*innen

Auf Seiten der Nutzer*innen des Umweltinformationszugangs wurde gefragt, wann diese die Informationen erhielten. Dabei ergab sich das folgende, sehr unterschiedliche Bild für die Antworten der Nutzer*innen, die sich der allgemeinen Öffentlichkeit zurechneten.¹²⁷

Abbildung 47: Dauer bis zum Erhalt der beantragten Informationen (Allgemeine Öffentlichkeit)



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

¹²⁷ Der Beantwortungsrücklauf der übrigen Nutzer*innen-Gruppen war für diese Frage äußerst gering.

4.2.5.4 Ergänzende Empirie

Bei der Auswertung der Rechtsprechung zeigte sich, dass sich in 25 Fällen (davon sechs Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz) keine Aussagen über die Fristerfordernisse und ihre Einhaltung seitens der Behörde treffen ließen. In 16 Verfahren war die Einmonatsfrist aus § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG nicht eingehalten worden; der Verstoß gegen die Fristen war aber nicht Streitgegenständlich. In zehn Verfahren konnte den Tatbestandsschilderungen entnommen werden, dass die Einmonatsfrist eingehalten wurde. In einem Fall wurde die Frist aus § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG nicht eingehalten.

Die Auswertung der UfU-Studien zeigte das folgende Bild: In der Studie von 2008 erfolgten sechs der neun Rückmeldungen innerhalb der Monatsfrist, drei Rückmeldungen erfolgten erst nach Ablauf der Frist. In der Studie von 2012 erfolgten alle 13 Rückmeldungen der Hauptzollämter innerhalb der Einmonatsfrist. 27 weitere Anfragen blieben dabei aber ohne jede Reaktion.

4.2.5.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Die dargestellten Ergebnisse zeigen ein uneinheitliches Bild der Einhaltung von Fristen. Während die Vertreter*innen von informationspflichtigen Stellen angaben, dass die Anträge in den meisten Fällen im ersten Monat beantwortet würden, zeigt die Auswertung der Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“, dass der Eingang der Antworten bei ihnen sehr breit gestreut ist. So gibt es zwar Antworten, die noch am Tag der Antragstellung eingehen, jedoch gaben sieben der 16 Nutzer*innen an, dass Antworten erst im zweiten Monat eingingen und sechs gaben an, sie nach Ablauf der Zweimonatsfrist erhalten zu haben. Auch die Antworten in den Interviews legen nahe, dass die Fristen den Behörden – v.a. bei umfangreichen Informationsanfragen und solchen mit einer Drittbeteiligung – teilweise Probleme bereiten.

4.2.6 Gebühren

4.2.6.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

§ 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.

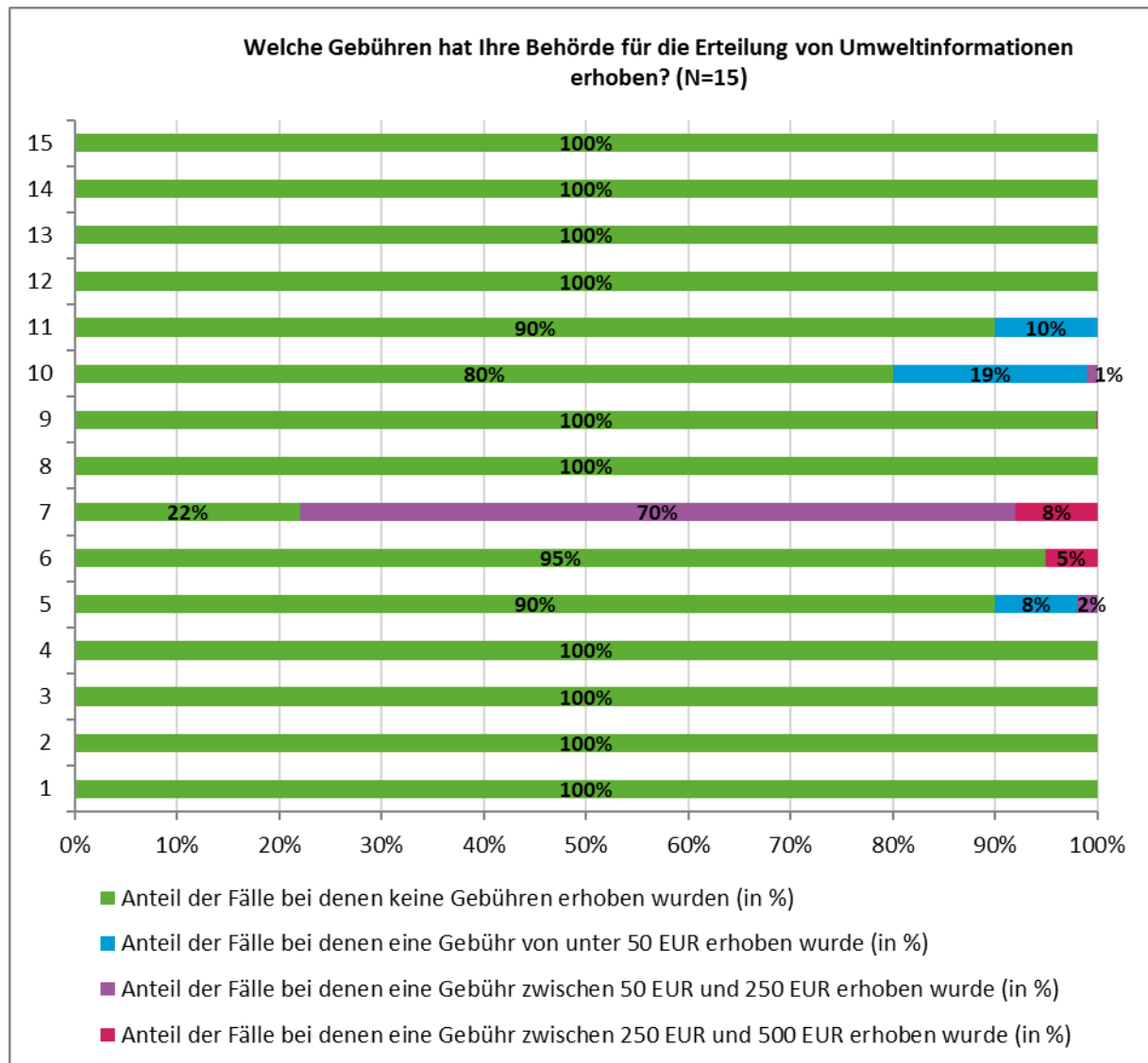
§ 12 Abs. 1 UIG enthält die Grundnorm für die Erhebung von Gebühren und Auslagen, nach der für die Übermittlung von Informationen Gebühren und Auslagen erhoben werden. Ausgenommen sind u.a. die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor 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 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 Antragsteller*innen und informationspflichtigen Stellen gerichtet.

4.2.6.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die Frage, ob und wenn ja, welche Gebühren im Erhebungszeitraum für die Erteilung von Umweltinformationen erhoben wurden, ist von 15 teilnehmenden staatlichen Stellen beantwortet worden. Dabei wurde von zehn Stellen angegeben, dass gar keine Gebühren erhoben wurden. Lediglich in einer Stelle wurden in 70 % der dortigen Anfragen Gebühren in Höhe von 50 Euro bis 250 Euro erhoben.

Abbildung 48: Erhebung von Gebühren für die Erteilung von Umweltinformationen



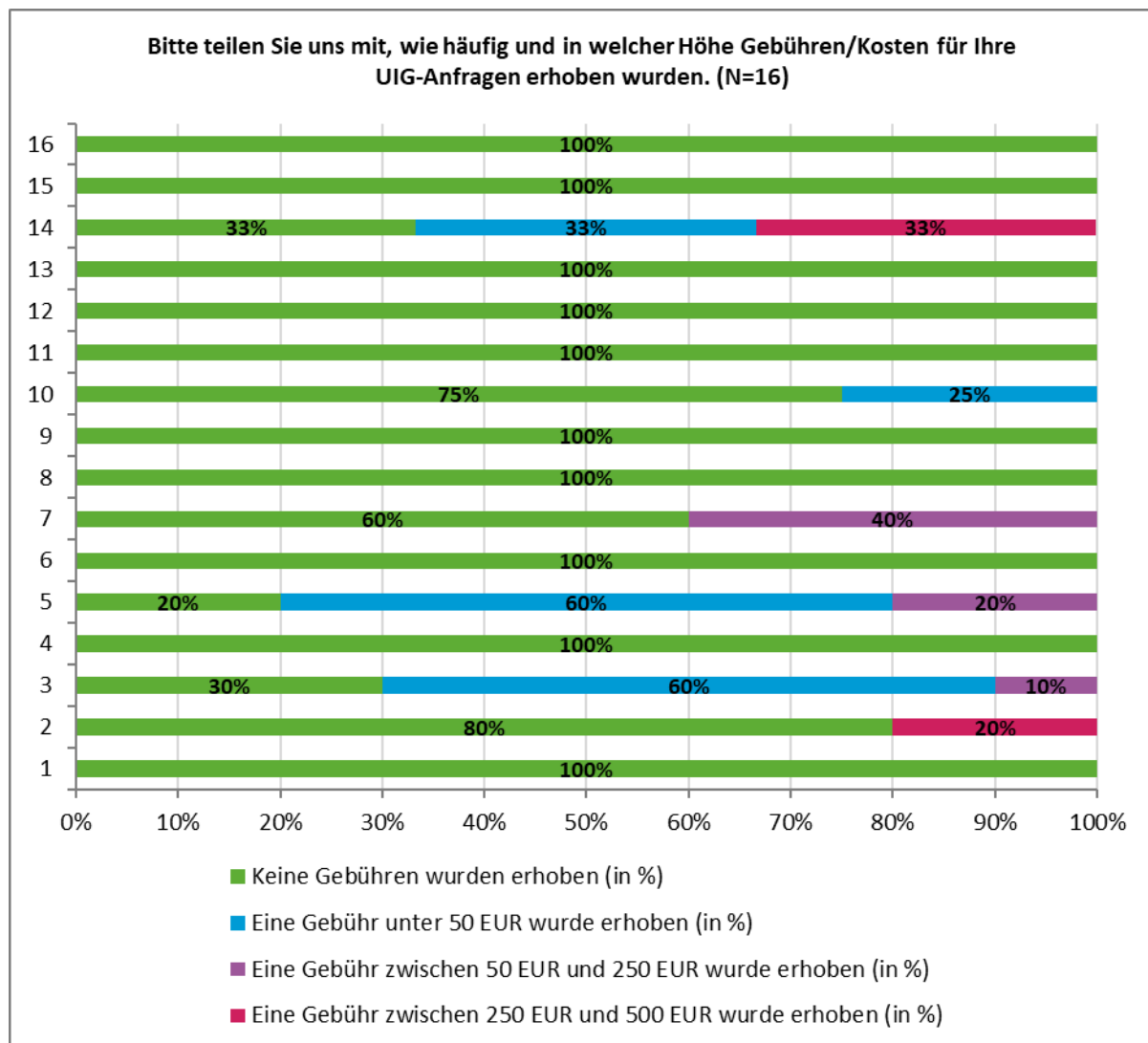
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch in den Interviews zeigte sich, dass bei den teilnehmenden Stellen – ähnlich wie bei der Online-Umfrage – Gebühren eine untergeordnete Rolle spielten: Von regelmäßigen Kosten- und Gebührenerhebungen berichteten lediglich zwei Interviewte. Bei den übrigen Stellen spielten Kosten und Gebührenerhebungen entweder gar keine Rolle oder wurden nur in wenigen Ausnahmefällen erhoben.

4.2.6.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Auf die Frage, wie häufig und in welcher Höhe Gebühren/Kosten für UIG-Anfragen erhoben wurden, antworteten nur aus der Nutzer*innen-Gruppe der „Allgemeinen Öffentlichkeit“¹²⁸ eine Vielzahl von Teilnehmer*innen. Von den 16 Teilnehmer*innen gaben zehn an, dass keinerlei Kosten erhoben wurden. Bei jeweils drei Teilnehmer*innen wurden Gebühren zwischen 50 Euro und 250 Euro bzw. 250 Euro und 500 Euro erhoben.

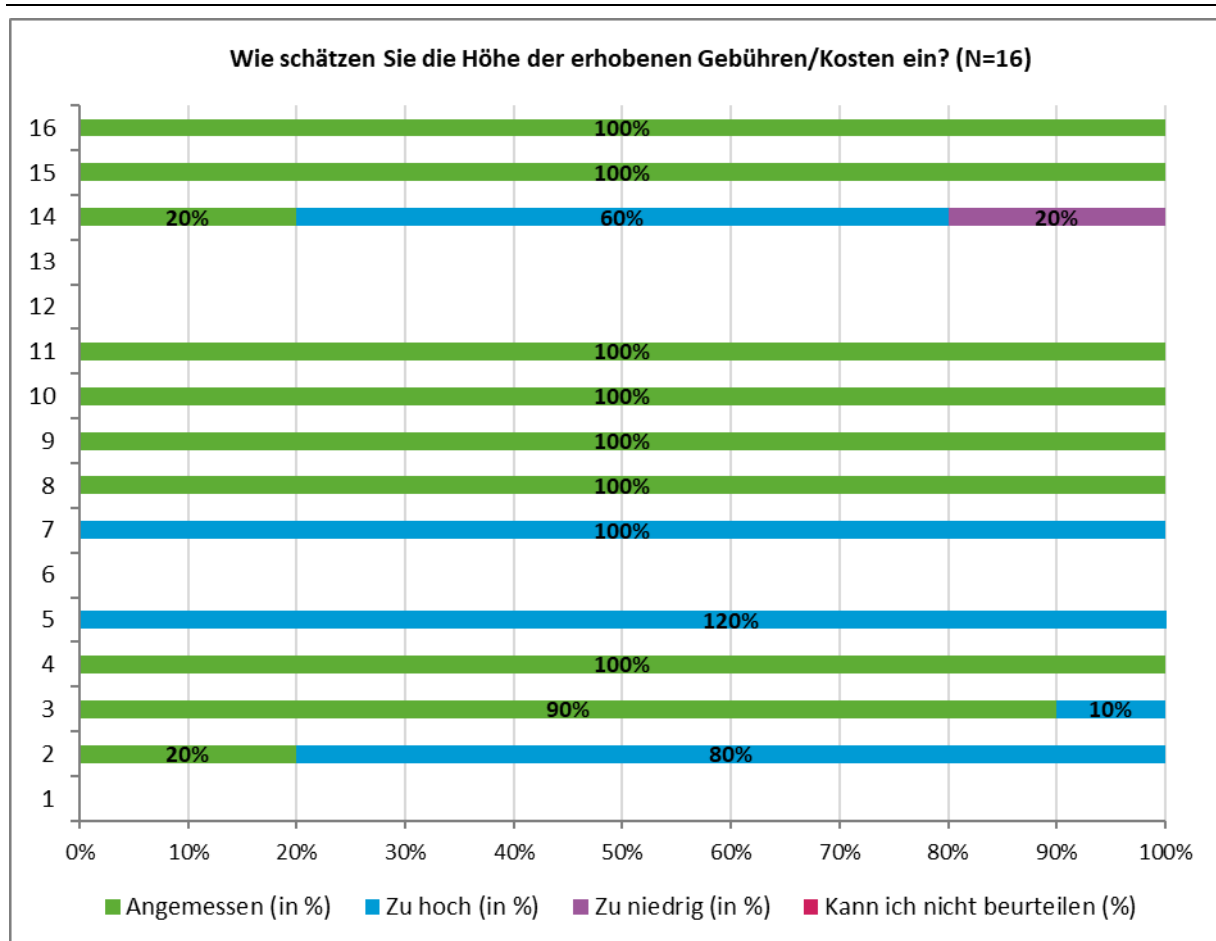
Abbildung 49: Häufigkeit und Höhe der Gebühren/ Kosten für UIG Anfragen – Allgemeine Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die Nutzer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ bewerteten die Höhe der Gebühren zur Hälfte als ganz überwiegend angemessen, sieben Personen gaben an, dass dies in 100 % der Anträge der Fall gewesen sei, eine Person, dass dies in 90 % der Anträge der Fall gewesen sei. Vier der befragten Personen gaben jedoch für den überwiegenden Teil ihrer Anfragen auch an, dass sie aus ihrer Sicht zu hohe Gebühren entrichten mussten.

¹²⁸ Von den übrigen Nutzer*innen-Gruppen erfolgte ein sehr geringer Rücklauf bei der Beantwortung dieser Frage.

Abbildung 50: Bewertung der Höhe der erhobenen Gebühren durch Nutzer*innen des UIG-Anspruchs

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.2.6.4 Zusammenfassende Ergebnisse

Viele informationspflichtige Stellen gaben in den Umfragen und in den Interviews an, gar keine Gebühren für die Beantwortung der Anträge zu erheben. Das korrespondiert mit den Antworten der Nutzer*innen, bei denen alle zumindest teilweise kostenfreien Zugang zu Umweltinformationen erhielten. Die Höhe der Gebühren, wenn sie denn erhoben wurden, lag zumeist unter 50 Euro. Einzelne Behörden gaben an, auch Gebühren bis 250 EUR zu erheben und in Einzelfällen auch Gebührenbescheide bis zu 500 EUR auszustellen. Diese Beträge können für die Nutzer*innen beträchtlich sein. So bewerten etwa ein Viertel der befragten Nutzer*innen, dass sie bei einem Teil ihrer Anträge die Kosten als zu hoch empfanden, während etwa die Hälfte der Nutzer*innen die Kostenerhebung generell als angemessen bewertet.

4.2.7 Rechtsschutz

4.2.7.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

§ 6 UIG regelt den Rechtsschutz bei Streitigkeiten über den Informationszugang. § 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 die Antragsteller*in fakultativ 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.

4.2.7.2 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die informationspflichtigen Stellen wurden im Rahmen der Interviews danach befragt, ob sie Erfahrungen mit Klagen bei UIG Anfragen hätten. Ganz überwiegend wurde dies verneint. Nur einer der interviewten Personen konnte aus ihrer eigenen Erfahrungspraxis von einer Klage berichten. In zwei weiteren Interviews waren vereinzelt Klagen gegen die informationspflichtige Stelle aus der Vergangenheit bekannt.

Befragt zu Widerspruchsverfahren, wurde bei der Hälfte der zwölf interviewten Stellen angegeben, dass diese gelegentlich vorkämen, im Großen und Ganzen jedoch eine Seltenheit darstellten. Bei den übrigen Stellen wurde das Vorkommen von Widerspruchsverfahren verneint.

Auch die Recherche zu veröffentlichten UIG Urteilen nach dem UIG des Bundes zeigte, dass mit 52 Verfahren eine für den Zeitraum von nahezu 13 Jahren relativ geringe Anzahl an Klageverfahren zu verzeichnen war.¹²⁹

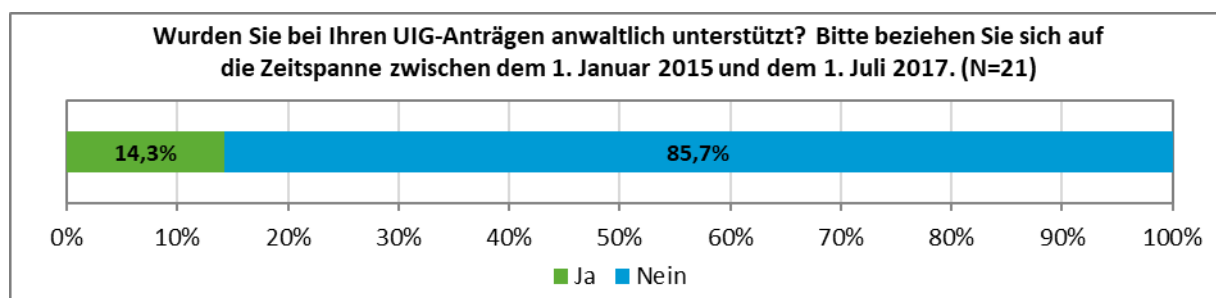
4.2.7.3 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Die Nutzer*innen-Gruppen wurden zunächst gefragt, ob sie im Rahmen von UIG Anträgen generell anwaltliche Unterstützung in Anspruch nehmen und anschließend, in welchen Verfahrensstadien (Antrag, Widerspruchsverfahren oder Klageverfahren).

Die Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“¹³⁰ verneinten die Frage danach, ob sie bei Ihren UIG-Anträgen anwaltlich unterstützt wurden, ganz überwiegend. Von den 21 Teilnehmer*innen bejahten dies nur drei Teilnehmer*innen.

¹²⁹ Vgl. zu Einzelheiten oben 3.4.

¹³⁰ Bei den übrigen Nutzer*innen-Gruppen erfolgte nur eine sehr geringe Beantwortung dieser Frage.

Abbildung 51: Anwaltliche Unterstützung bei UIG-Anträgen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Von diesen drei Teilnehmer*innen gaben anschließend alle an, dass die anwaltliche Unterstützung zur Durchführung von Klageverfahren in Anspruch genommen wurde.

4.2.7.4 Zusammenfassende Ergebnisse

Widersprüche und Gerichtsverfahren wegen UIG-Anfragen wurden von den teilnehmenden informationspflichtigen Stellen sehr selten berichtet. Auch auf Seiten der Nutzer*innen ist zu konstatieren, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Personen anwaltlich beraten lässt. Auch die Auswertung der Gerichtsverfahren zeigt ein für den langen Zeitraum relativ geringes Aufkommen an Klageverfahren.

4.3 Themenkomplex Nr. 3: Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen

Im nachfolgenden Abschnitt werden zunächst die Ergebnisse zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen anhand der Schwerpunkte „Umfang der aktiven Verbreitung und ihre Nutzer*innen-Gruppen“ und „Inhalt der aktiven Verbreitung und dessen Beurteilung“ dargestellt. Im letzten Unterabschnitt wird dann untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen und dem Antragsvolumen bei den informationspflichtigen Stellen gibt.

4.3.1 Rechtsnorm und rechtswissenschaftliche Diskussion

§ 10 UIG ist Teil der auf die aktive Verbreitung von Umweltinformationen ausgerichteten zweiten Säule des UIG.¹³¹ Gemäß der Grundpflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in § 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. Adressat*innen der aktiven Informationspflicht sind alle informationspflichtigen Stellen einschließlich der privaten Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.

§ 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. 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.

¹³¹ Vgl. Karg, in: BeckOK InfoMedienR, 18. Ed. 1.2.2017, UIG, vor § 10.

§ 10 Abs. 2 Satz 1 UIG nennt eine Reihe von der aktiven Informationspflicht unterliegenden Mindestinhalten und sieht in Satz 3 eine gesonderte Aktualisierungspflicht vor.

Die in § 10 Abs. 2 UIG aufgeführten Gegenstände umfassen nur Mindestinhalte („*zumindest*“), so dass darüberhinausgehende 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 Umweltnutzer*innen 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.

§ 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.

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.

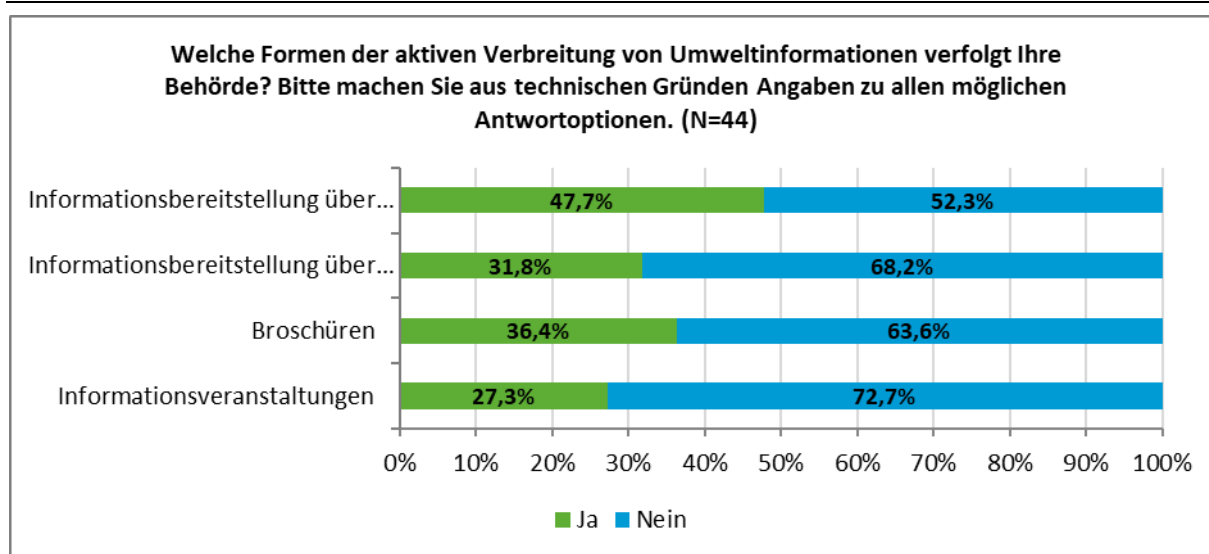
Das UIG sieht keine unmittelbaren Sanktionen bei Verletzungen des § 10 vor. In der Literatur ist weiter streitig, ob ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch der Bürger*innen auf eine korrekte Umsetzung der aktiven Veröffentlichungspflicht besteht. Nach der wohl herrschenden Ansicht sind die Pflichten des § 10 UIG nur objektiver Natur und sind im öffentlichen, nicht auch im privaten Interesse Dritter, erlassen worden.¹³²

4.3.2 Umfang der aktiven Verbreitung und ihre Nutzer*innen-Gruppen

4.3.2.1 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Der Themenbereich der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen wurde einleitend mit der Frage „*Welche Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verfolgt ihre Behörde?*“ begonnen. 44 staatlichen informationspflichtigen Stellen beantwortet sie. Dabei zeigte sich, dass unterschiedliche Formen der Verbreitung (Internetpräsenz, Printmedien, Broschüren) und Informationsveranstaltungen gleichermaßen von den informationspflichtigen Stellen genutzt werden. Die Internetpräsenz wird von nahezu der Hälfte der informationspflichtigen Stellen als Verbreitungsmedium genutzt. Allerdings ist festzustellen, dass für alle Verbreitungsformen stets von einer Mehrheit der teilnehmenden Stellen, die Nutzung verneint wird.

Abbildung 52: Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die Frage nach Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen war ein weiterer Themenkomplex im Rahmen der Interviews. Die Mehrheit der befragten informationspflichtigen Stellen gaben dazu ebenfalls das Internet an, also die Website der Behörde und mitunter (integrierte) Datenbanken/Datenplattformen, um aktiv Umweltinformationen zu verbreiten. Vereinzelt ergänzte Social-Media noch den Internetauftritt, wie zwei Interviewte berichteten. Je nach Behörde spielen aber auch das Veröffentlichen von Forschungsergebnissen in Fachzeitschriften, Broschüren, Berichten und Infoblättern eine zentrale Rolle, insbesondere für die Fachöffentlich-

¹³² Siehe Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019, m.w.N. S. 124 ff.

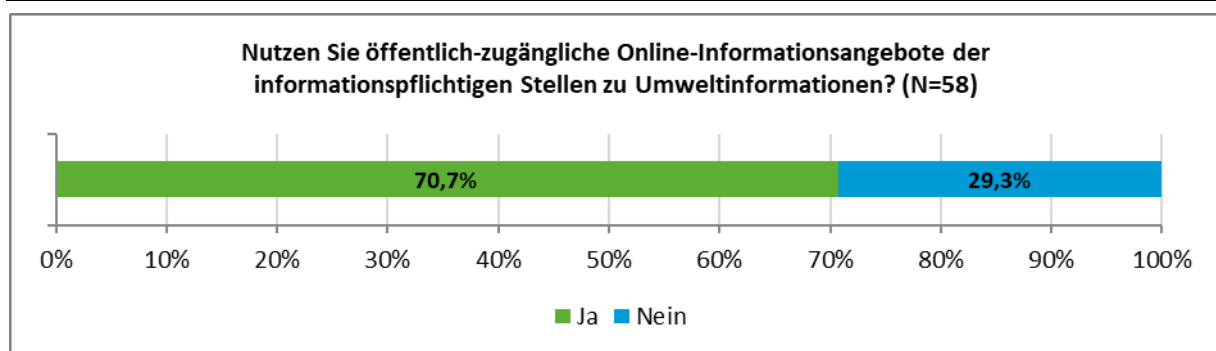
keit. Darüber hinaus gebe es Presseinformationen und öffentliche Veranstaltungen wie die Teilnahme an Messen und das Halten von Referaten. Nur zwei Interviewte antworteten, dass ihre Behörden keine aktive Verbreitung von Umweltinformationen betrieben.

Im Rahmen der UfU Studie aus dem Jahr 2008 zeigte sich, dass acht der neun angefragten informationspflichtigen Stellen aktiv über das Internet oder Printmedien Umweltinformationen verbreiteten, eine der Stellen tat dies nicht.

4.3.2.2 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Die Frage „Nutzen Sie die öffentlich-zugängliche Online-Informationsangebote der informationspflichtigen Stellen zu Umweltinformationen?“, wurde von den Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ wie folgt beantwortet: Bei 58 Teilnehmer*innen bejahten 71 % eine generelle Nutzung, 29 % verneinten sie.

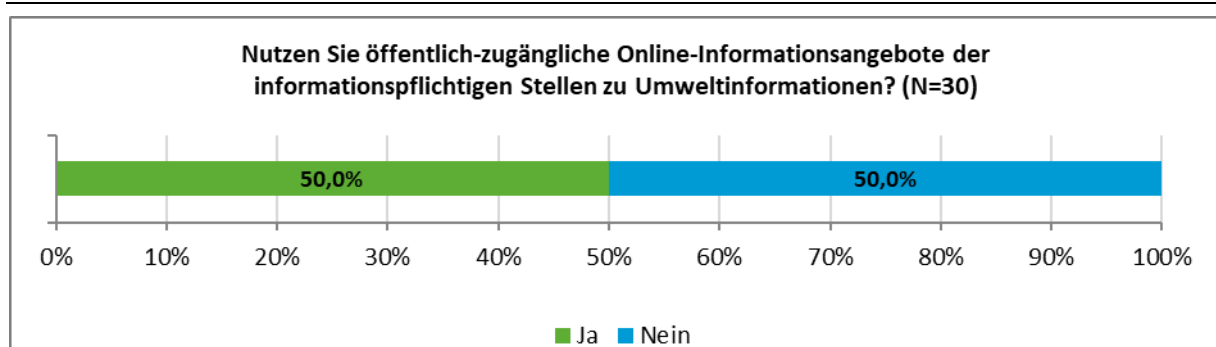
Abbildung 53: Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die „Allgemeine Öffentlichkeit“



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den Vertreter*innen der Wirtschaftsunternehmen und-verbände wurde die Nutzung der verbreiteten Informationen von 30 Teilnehmer*innen je zur Hälfte verneint und bejaht.

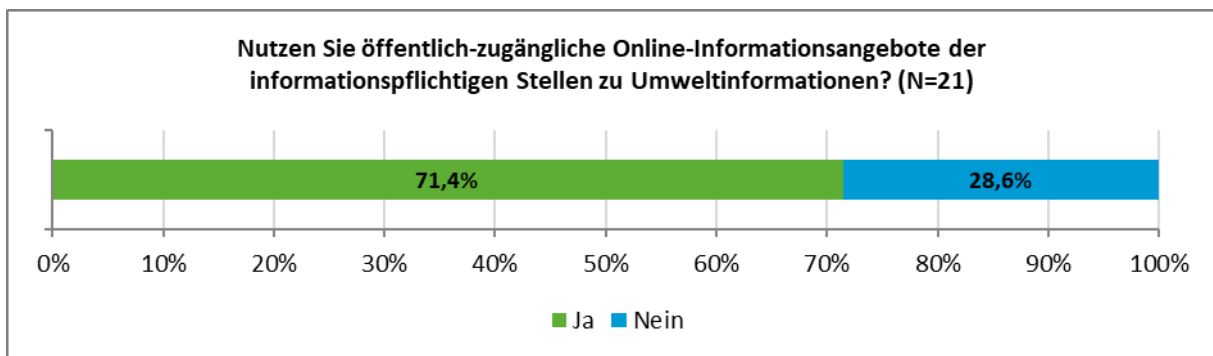
Abbildung 54: Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die teilnehmenden 21 Vertreter*innen von Umweltvereinigungen bejahten eine Nutzung überwiegend (zu 71 %).

Abbildung 55: Nutzung von öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangeboten der informationspflichtigen Stellen durch die Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

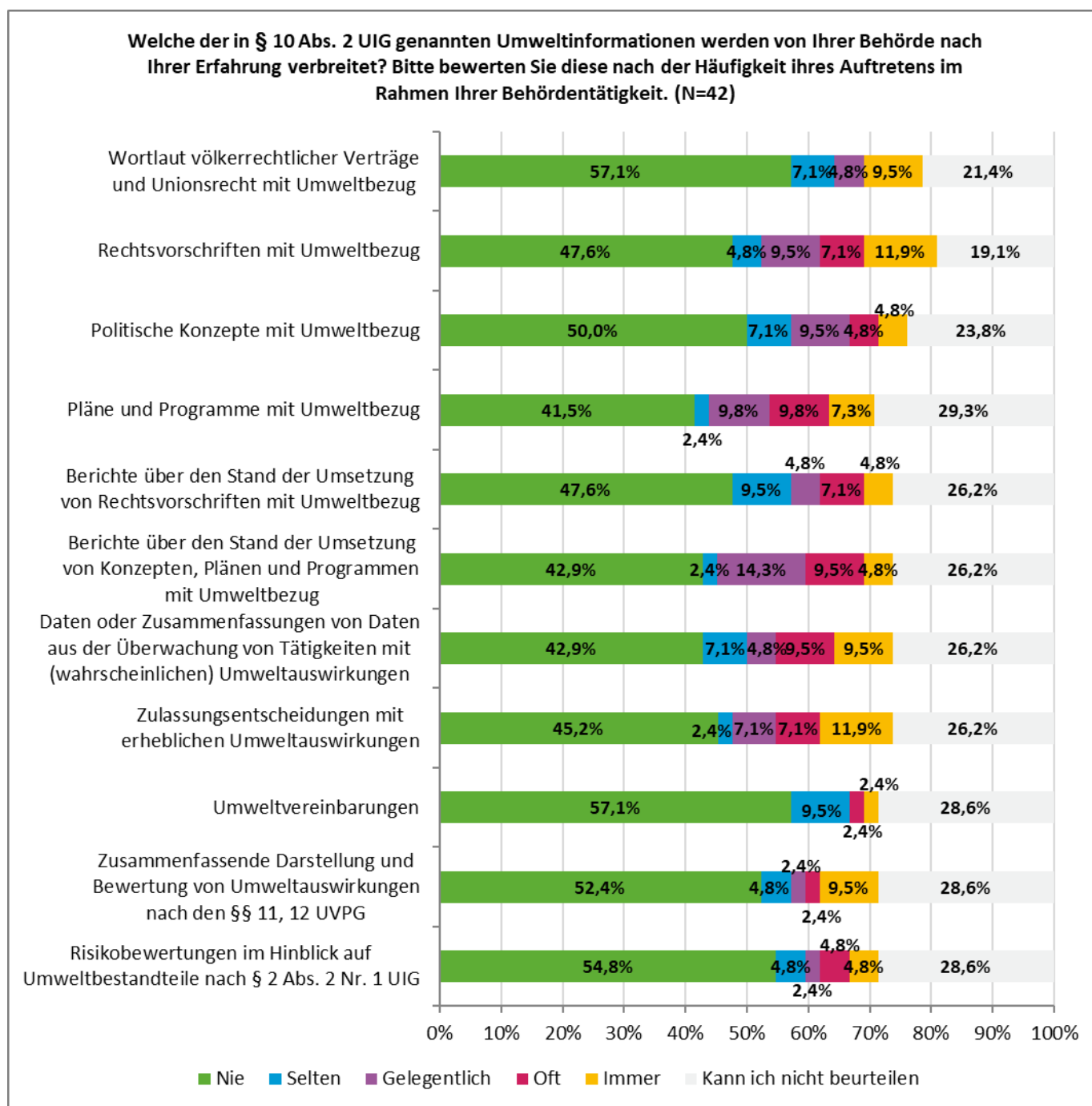
4.3.2.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Es zeigte sich, dass unterschiedliche Formen der Verbreitung (Internetpräsenz, Printmedien, Broschüren und Informationsveranstaltungen) gleichermaßen von den informationspflichtigen Stellen genutzt werden. Dabei wird die Internetpräsenz von nahezu der Hälfte der informationspflichtigen Stellen als Verbreitungsmedium genutzt. Auch in allen Nutzer*innen-Gruppen werden die aktiv verbreiteten Umweltinformationen mehrheitlich nachgefragt und genutzt.

4.3.3 Inhalt der verbreiteten Umweltinformationen und dessen Beurteilung

4.3.3.1 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

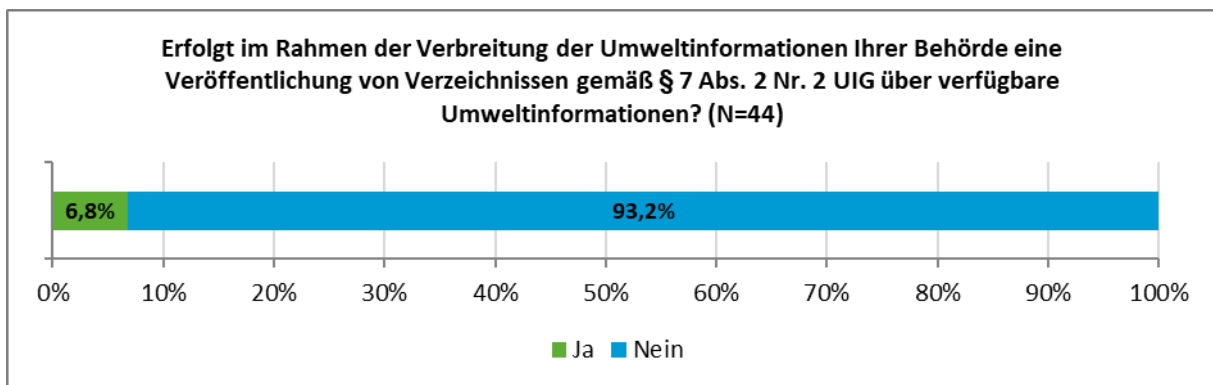
Die einleitende Frage, welche der in § 10 Abs. 2 UIG genannten Umweltinformationen verbreitet werden, wurde von 42 staatlichen Stellen beantwortet.

Abbildung 56: Aktive Verbreitung von Umweltinformationen nach § 10 Abs. 2 UIG

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

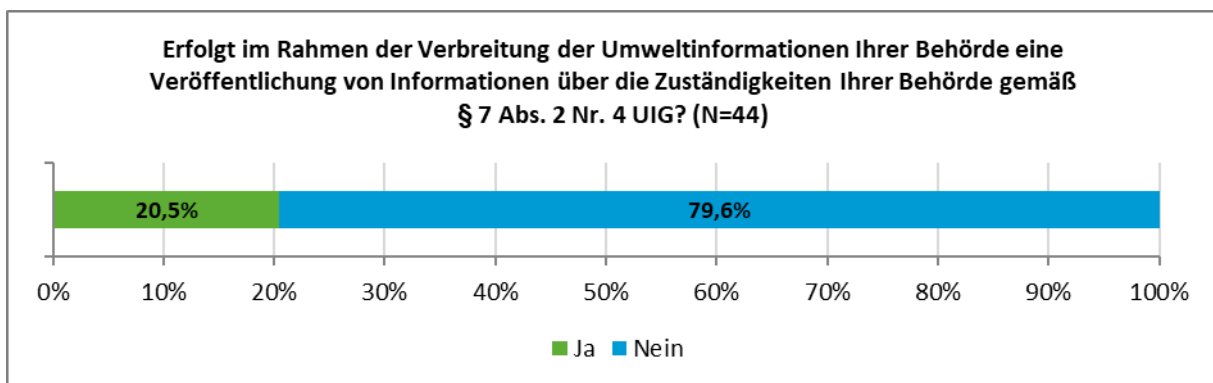
Dabei zeigte sich, dass die dort aufgelisteten Umweltinformationen nur in geringem Maße von den teilnehmenden Stellen, „gelegentlich, oft oder immer“ veröffentlicht werden. Hervorzuheben ist zudem, dass etwa ein Viertel der teilnehmenden Stellen nicht beurteilen konnte, ob die Informationen verbreitet werden oder nicht.

Die Frage, ob im Rahmen der Verbreitung der Umweltinformationen die gesetzlich vorgeschlagene Veröffentlichung von Verzeichnissen gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG über verfügbare Umweltinformationen erfolgt, wurde von 44 Stellen beantwortet und ganz überwiegend (bei 41 der teilnehmenden Stellen) verneint.

Abbildung 57: Veröffentlichung von Verzeichnissen gemäß § 7 Abs. 2 UIG

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch die Frage, ob im Rahmen der Verbreitung der Umweltinformationen eine Veröffentlichung von Informationen über die Zuständigkeiten der Behörde gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 4 UIG erfolgt, wurde von 44 staatlichen Stellen beantwortet und dabei ganz überwiegend verneint (neun Stellen bejahten und 35 Stellen verneinten dies).

Abbildung 58: Veröffentlichung der Zuständigkeiten der Behörde nach § 7 Abs. 2 Nr. 4 UIG

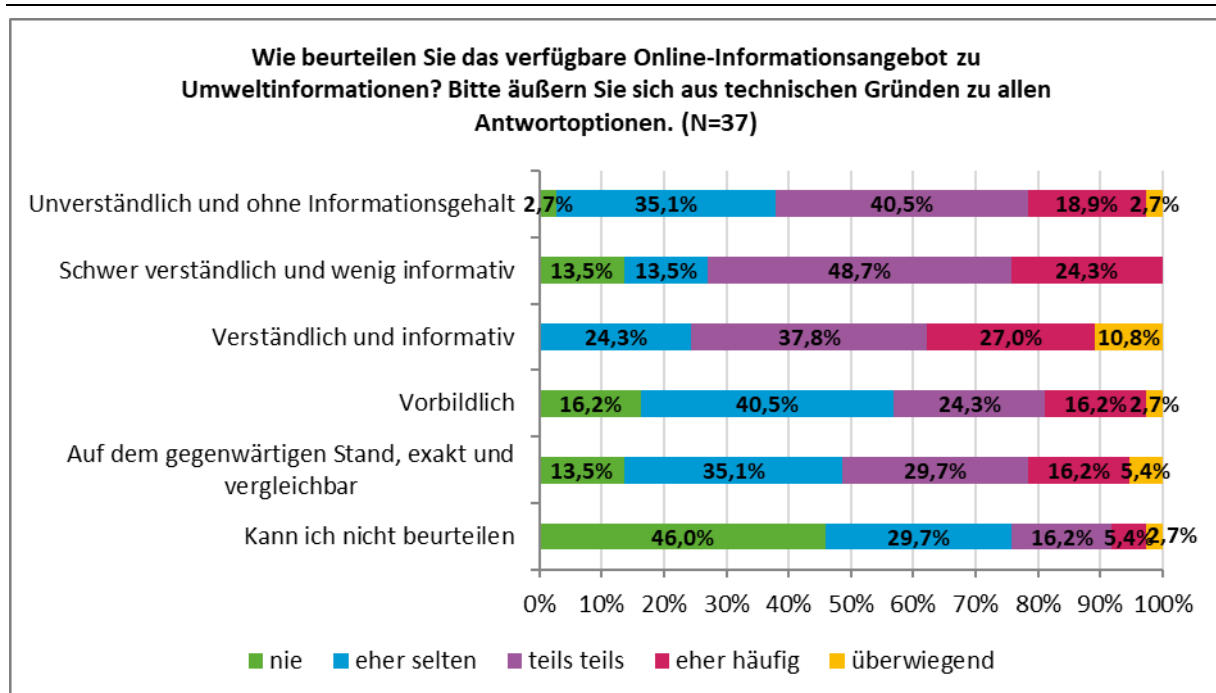
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.3.3.2 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Auf die Frage, wie sie das verfügbare Online-Informationsangebot zu Umweltinformationen beurteilen, wurde durch alle Nutzer*innen Gruppen sehr differenziert und ohne klare Tendenzen geantwortet.

Das Antwortverhalten der Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ spiegelt dies wider, indem die Antwortoption „*teils, teils*“ besonders häufig genannt wird. Dass ein Steigerungspotential für das verfügbare Informationsangebot gesehen wird, zeigt hier aber insbesondere die Antwort, dass von mehr als 40 % das Angebot als „*eherselten*“ vorbildlich angesehen wird.

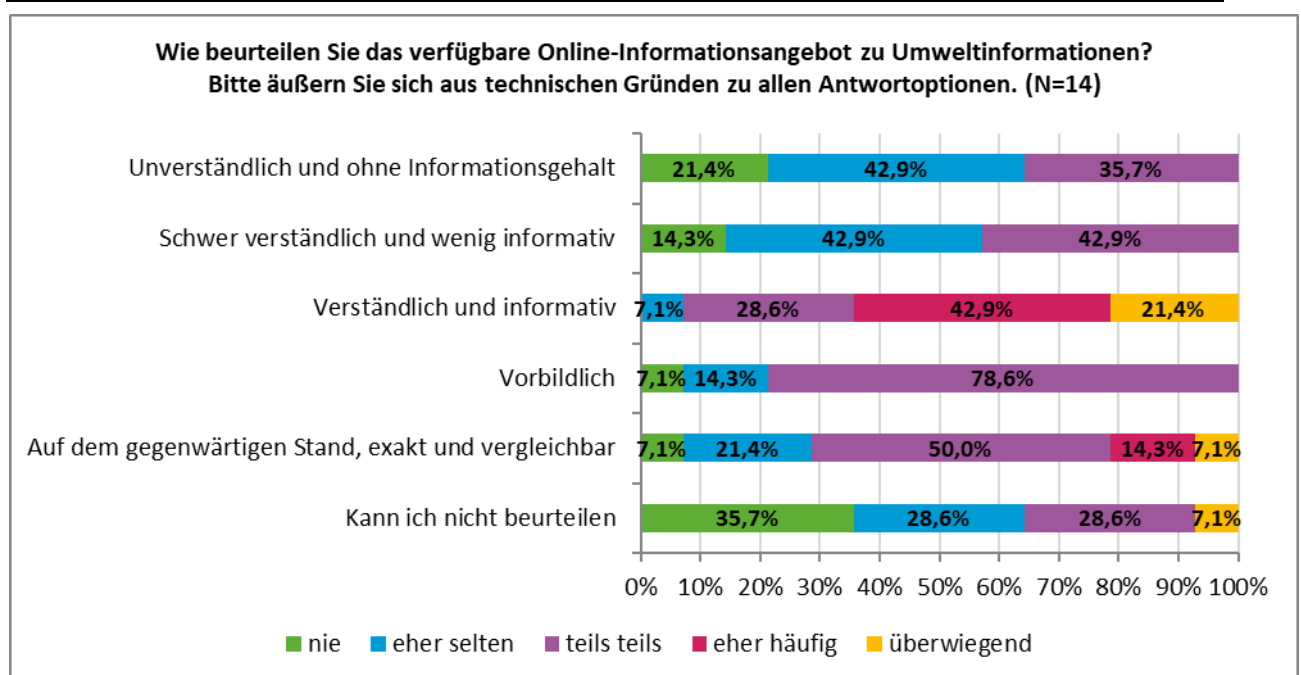
Abbildung 59: Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die allgemeine Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die gleiche Frage beantworteten die 14 teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaft ähnlich: Auch hier wurde die Antwortoption „teils, teils“ besonders häufig genannt. Im Unterschied zu den Teilnehmer*innen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ wird hier aber auch von 43 % hervorgehoben, dass die verbreiteten Informationen eher häufig vorbildlich seien.

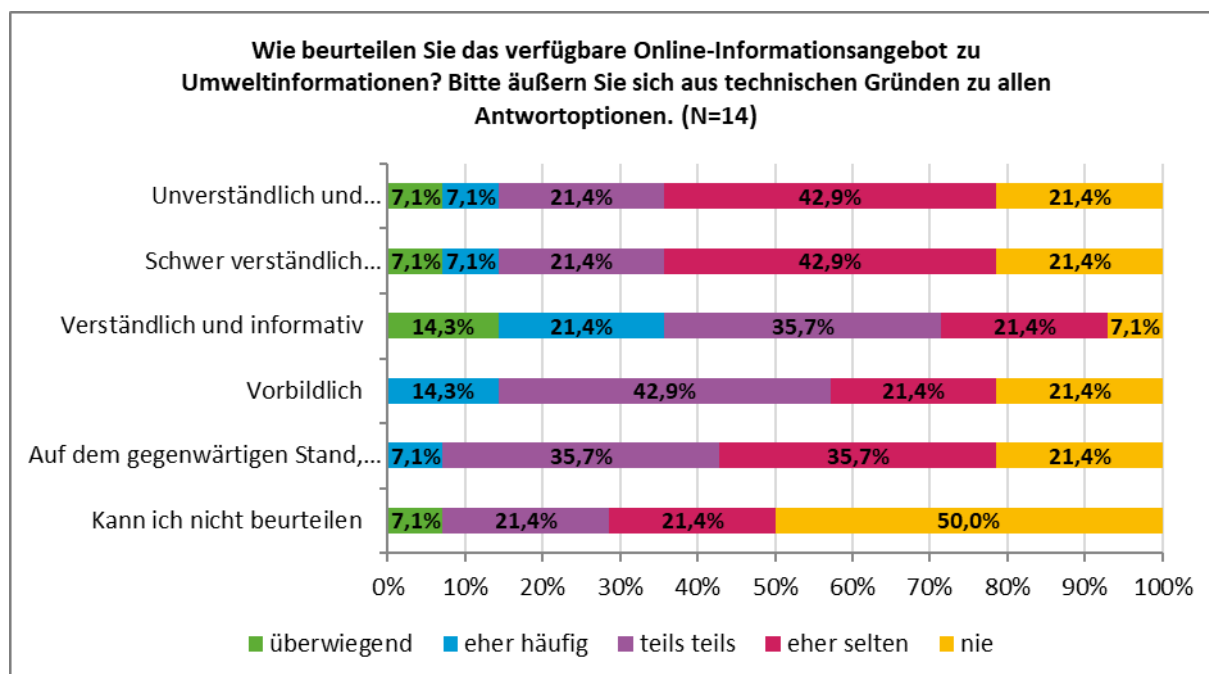
Abbildung 60: Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die 14 teilnehmenden Personen aus den Umweltvereinigungen beantworten die Frage ebenfalls sehr unterschiedlich: Auffällig war hier, dass eine Beurteilung des verfügbaren Angebots als „*vorbildlich*“ von insgesamt 35 % als „*überwiegend*“ oder „*eher häufig*“ vorgenommen wurde.

Abbildung 61: Beurteilung des verfügbaren Online-Informationsangebotes zu Umweltinformationen durch die Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.3.3.3 Zusammenfassende Ergebnisse

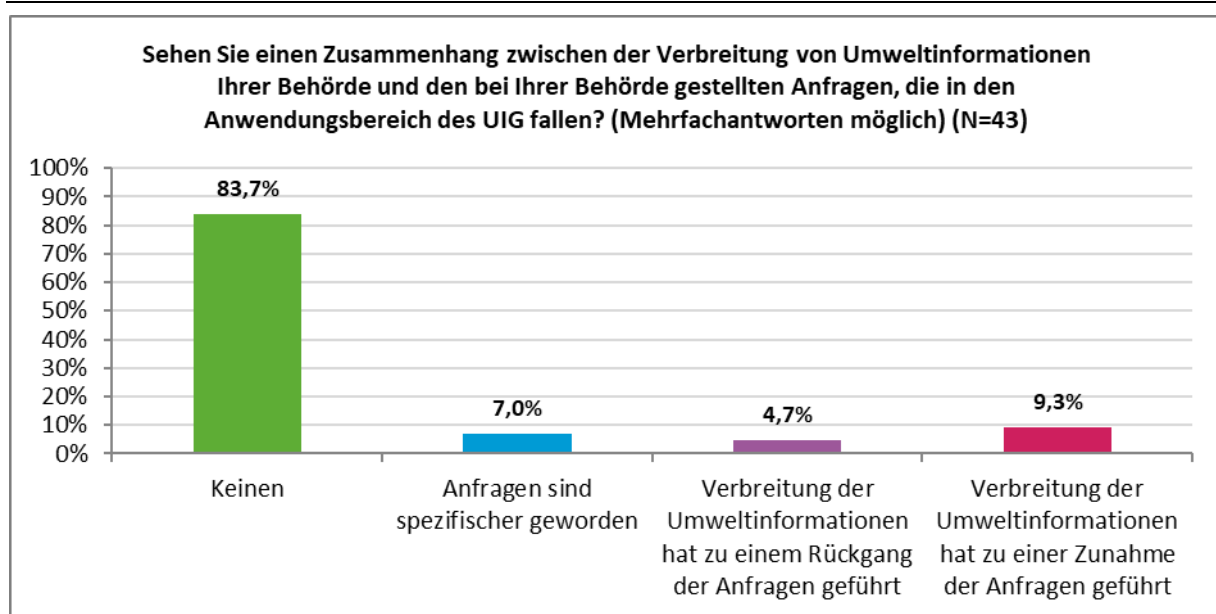
Unklarheiten bestehen hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten aus § 10 Abs. 2 UIG. Ein beträchtlicher Anteil der Befragten der staatlichen Stellen konnte nicht beurteilen, ob die dort gelisteten Informationen verbreitet werden oder nicht. Auch der gesetzliche Vorschlag der Veröffentlichung von Verzeichnissen scheint in der Praxis oft leer zu laufen: Nur in ganz geringem Ausmaß werden Verzeichnisse über Umweltinformationen von den informationspflichtigen Stellen veröffentlicht.

Aus dem Antwortverhalten der Nutzer*innen lässt sich keine zusammenfassende Beurteilung des bestehenden Informationsangebots aus Art. 10 Abs.1 und Abs. 2 UIG ableiten. Die sehr differenzierte Antwortpraxis lässt keine klaren Tendenzen zur qualitativen Einschätzung der veröffentlichten Informationen durch die Nutzer*innen zu.

4.3.4 Zusammenhang von verbreiteten Umweltinformationen und Antragsvolumen?

4.3.4.1 Empirische Ergebnisse: Informationspflichtige Stellen

Die staatlichen informationspflichtigen Stellen wurden gefragt, ob aus ihrer Sicht ein Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Umweltinformationen und den bei der Stelle anfallenden Anfragen gesehen wird. Dabei zeigte sich, dass bei den 43 teilnehmenden Stellen ganz überwiegend (84 %) ein solcher Zusammenhang verneint wurde. Von lediglich 5 % der teilnehmenden Stellen wurde ein Rückgang der Anfragen aufgrund der Verbreitung von Umweltinformationen gesehen, 7 % gaben an, dass deswegen spezifischere Anfragen gestellt wurden und bei 9 % der Stellen wurde deswegen eine Zunahme von Anfragen gesehen.

Abbildung 62: Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Umweltinformationen und den gestellten UIG-Anfragen

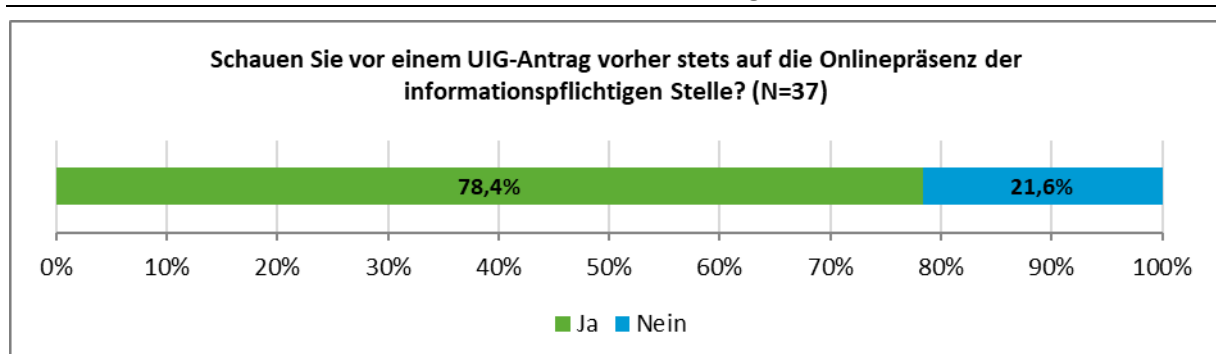
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch in den Interviews wurde nur von zwei der zwölf teilnehmenden Personen ein Rückgang der UIG Anfragen aufgrund der Verbreitung von Umweltinformationen gesehen. Allerdings wurde in diesen beiden Interviews darauf hingewiesen, dass es aufgrund der erweiterten Informationsangebote nunmehr ganz überwiegend nur noch inhaltliche Verständnisfragen zu diesen Informationen gäbe, die meist telefonisch beantwortet werden könnten, die Nachfrage nach der Herausgabe von Informationen dagegen kaum mehr bestehe.

4.3.4.2 Empirische Ergebnisse: Nutzer*innen

Auch die verschiedenen Nutzer*innen Gruppen wurden im Rahmen der Online-Umfrage befragt, ob die aktiven Informationsangebote der informationspflichtigen Stellen vor einem UIG Antrag stets konsultiert würden, so dass bei dortigem Auffinden der gewünschten Information ein Antrag unterbliebe.

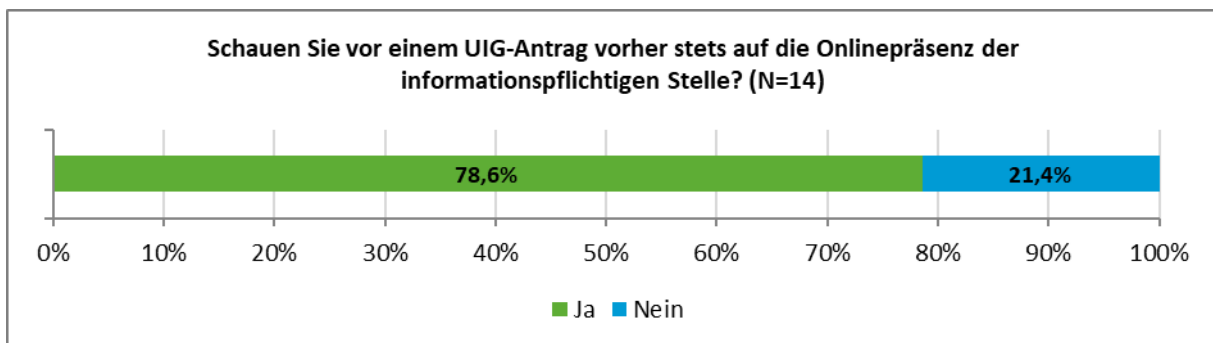
Von den 37 Nutzer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit bejahten dies 78 %.

Abbildung 63: Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch die allgemeine Öffentlichkeit vor einem UIG-Antrag

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch bei den 14 teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaft gab es mit 79 % Zustimmung eine überwiegende Anzahl, die dies bejahte:

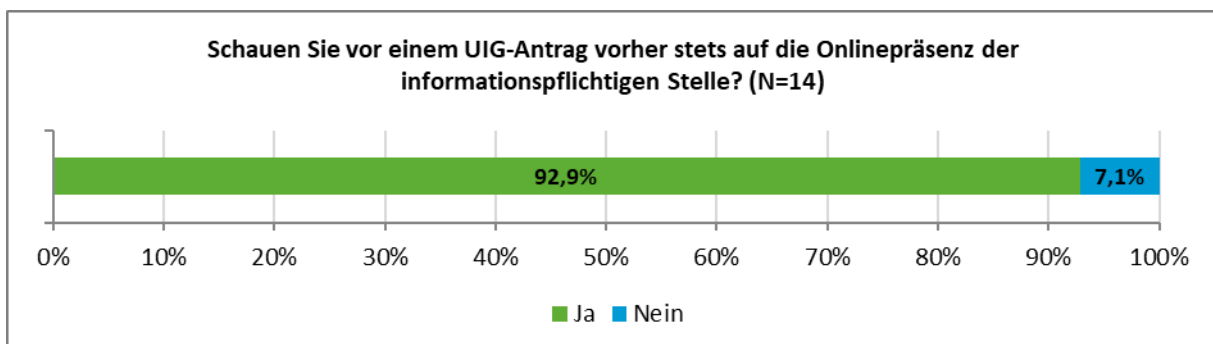
Abbildung 64: Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch die Wirtschaft vor einem UIG-Antrag



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Das gleiche Antwortverhalten zeigt sich bei den 14 Teilnehmer*innen der Umweltvereinigungen: Dort bejahten 93 % der Stellen, dass sie stets auf die Onlinepräsenz schauen, bevor ein UIG Antrag gestellt wird.

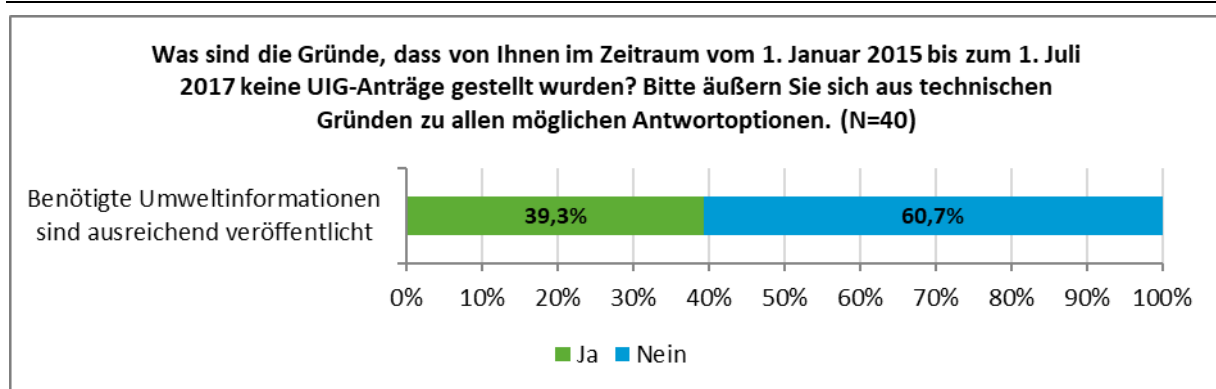
Abbildung 65: Nutzung der Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle durch Umweltvereinigungen vor einem UIG-Antrag



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch bei weiteren Fragen zeigte sich, dass die aktiven Informationsangebote der Stellen das Antragsverhalten der verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen beeinflusst: So wurden von 39 % der 40 teilnehmenden Personen der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ angegeben, dass im Erhebungszeitraum deshalb keine UIG Anträge gestellt wurden, weil die benötigten Informationen ausreichend veröffentlicht seien.

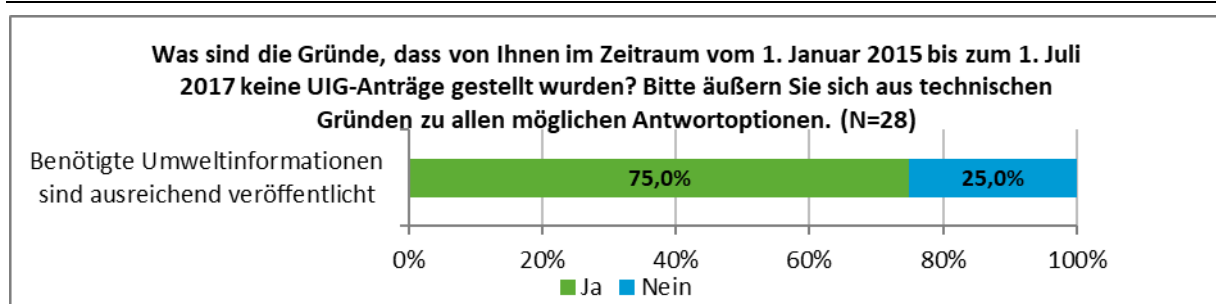
Abbildung 66: Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei der „Allgemeinen Öffentlichkeit“



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei den 28 teilnehmenden Vertreter*innen der Wirtschaft wurde dieser Zusammenhang sogar von 75 % bejaht.

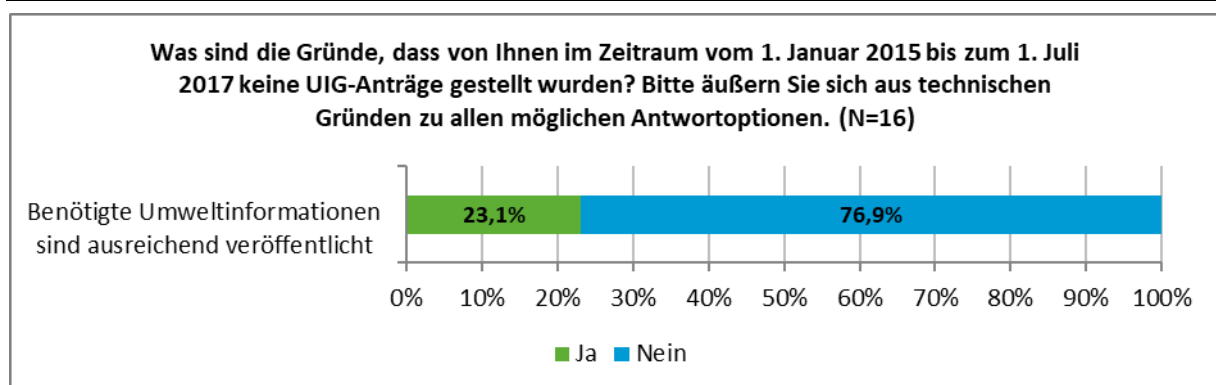
Abbildung 67: Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei der Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch bei den 16 teilnehmenden Vertreter*innen der Umweltvereinigungen gab es bei 23 % der Befragten eine zustimmende Beantwortung, dass aufgrund der verbreiteten Informationsangebote keine UIG Anträge gestellt wurden.

Abbildung 68: Ausreichende Veröffentlichung als Grund für das Absehen von UIG-Anträgen bei Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.3.4.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Frage nach einem direkten Zusammenhang zwischen der aktiven Bereitstellung von Informationen und dem Aufkommen an UIG Anträgen ist mit den vorliegenden Ergebnissen nicht klar zu beantworten. Von den befragten informationspflichtigen Stellen wurde in der Online-Umfrage überwiegend kein direkter Zusammenhang zwischen aktiver Verbreitung und den UIG Anträgen gesehen. Nur drei von 43 Stellen geben an, die Anfragen wären spezifischer geworden, vier der Stellen dagegen, dass die Anträge gestiegen sind. Aber zwei Behördenmitarbeiter*innen berichteten in ihren Interviews von der subjektiven Erfahrung zurückgehender Anträge nach der Einrichtung einer Webseite mit Informationsangebot. Und auch die Nutzer*innen geben an, zum einen in den meisten Fällen vor einem UIG Antrag die Internetpräsenz zu konsultieren. Zum anderen wird die ausreichende Veröffentlichung der Informationen auf der Onlinepräsenz auch von den Nutzer*innen als ursächlich für das Nicht-Stellen von UIG-Anträgen angegeben.

4.4 Themenkomplex Nr. 4: Verwaltungsorganisation für den Zugang zu Umweltinformationen

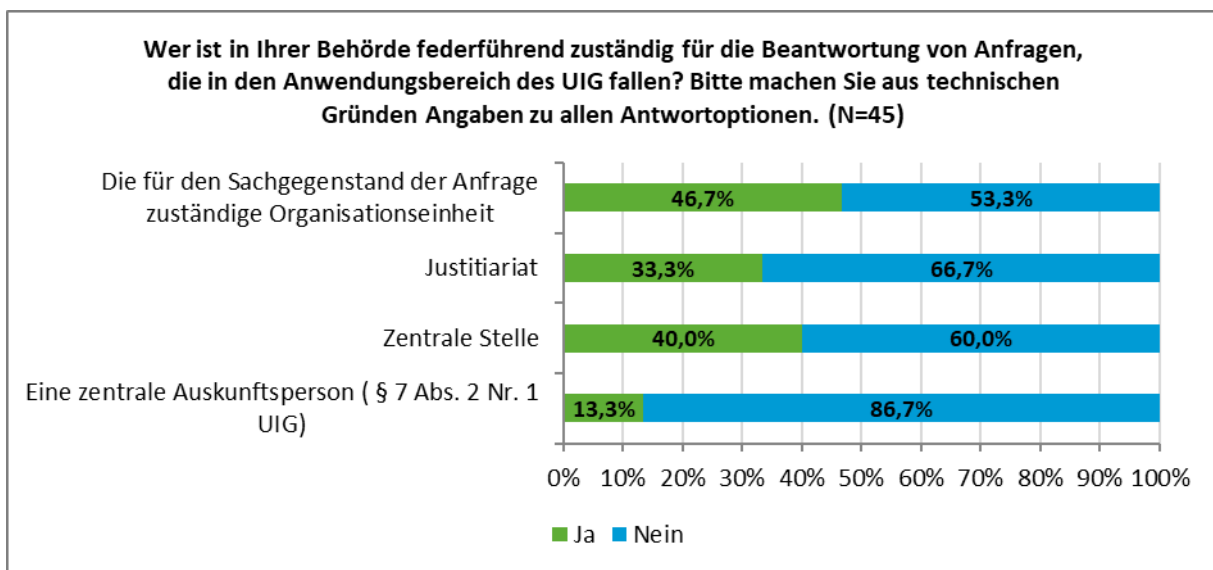
Im Rahmen des vierten Themenkomplexes werden die empirischen Ergebnisse dargestellt, welche die Verwaltungsorganisation der staatlichen informationspflichtigen Stellen betreffen. Dabei wird sowohl die interne Organisation zur Gewährung des Zugangs auf Antrag als auch zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen behandelt. Zunächst werden die internen Zuständigkeiten zur Gewährleistung des Informationszugangs und dann die Ergebnisse zu der Frage, ob die Einführung des UIG Einfluss auf die organisatorische Struktur der informationspflichtigen Stellen hatte, vorgestellt. Anschließend wird dargestellt, welche zeitlichen und personellen Ressourcen die Anwendung des UIG in den informationspflichtigen Stellen mit sich bringt, bevor abschließend die Ergebnisse zu bestehenden Unterstützungsangeboten zur Bearbeitung von UIG Anträgen innerhalb der informationspflichtigen Stellen präsentiert werden.

4.4.1 Zuständigkeiten für die Bearbeitung von UIG Anfragen

Zur Einschätzung, wie die Bearbeitung der UIG Anfragen innerhalb der informationspflichtigen Stellen organisiert ist, wurden zunächst Fragen nach der Zuständigkeit innerhalb der informationspflichtigen Stelle gestellt.

4.4.1.1 Empirische Ergebnisse: Zugang auf Antrag

Dabei zeigte sich, dass ganz überwiegend keine zentrale Auskunftsperson – wie in § 7 Abs. 2 UIG vorgeschlagen – federführend zuständig für die Beantwortung der Anfragen ist, denn dies wurde bei 45 teilnehmenden Stellen von nur 13 % bejaht. Vielmehr erfolgt die Bearbeitung von Haus zu Haus unterschiedlich. In 47 % der Antworten war dies – auch – die für den Sachgegenstand der Anfrage zuständige Organisationseinheit. Eine zentralisierte federführende Bearbeitung über das Justizariat oder eine zentrale Stelle wurde von 33 % bzw. 40 % bejaht.

Abbildung 69: Zuständigkeit für die Beantwortung von Anfragen nach UIG in Behörden

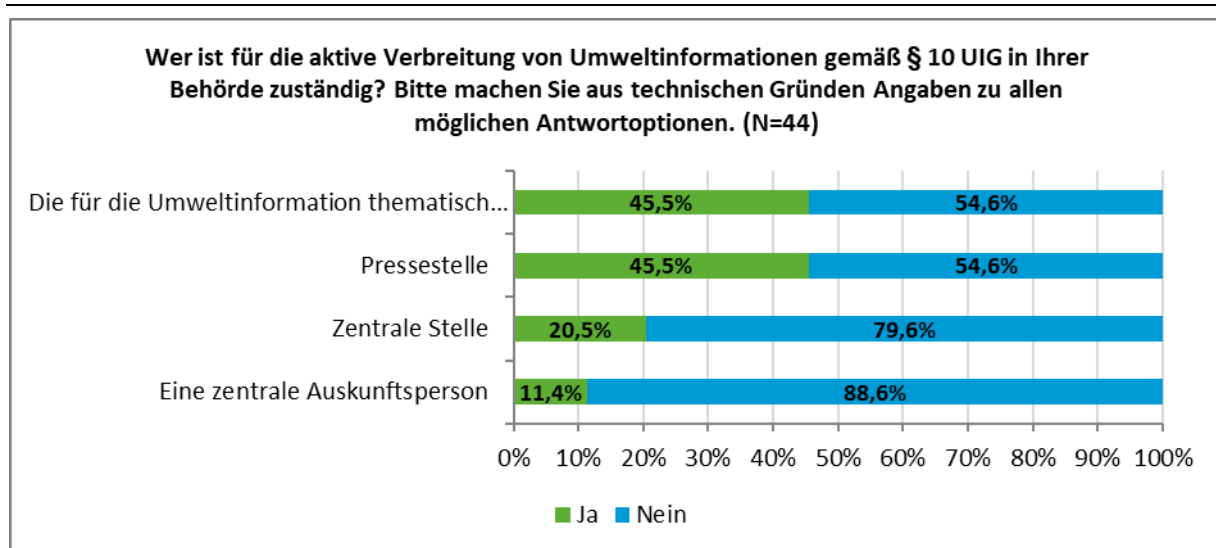
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Auch die ergänzenden Interviews bestätigten, dass überwiegend eine inhaltliche Bearbeitung dezentralisiert in der für den Sachgegenstand der Anfrage zuständigen Organisationseinheit erfolgt, während nur die Bearbeitung des Antrages von einer zentralen Stelle koordiniert wird. Überwiegend scheint die Bearbeitung der Anfragen wie folgt zu verlaufen: Entweder gibt es einen zentralen Eingang (wie etwa Poststelle, Pressestelle, Justizariat) von dem die Anfragen entweder direkt bearbeitet oder weiter verteilt werden und in manchen Behörden, sowohl die Rechtsabteilungen der Fachbereiche und/ oder das Justizariat zur Mitzeichnung herangezogen werden. Oder es gibt die grundsätzlich dezentrale Bearbeitung durch die Fachbereiche, ggf. unter Hinzuziehung des Justiziariats oder einer Rechtsabteilung der Fachbereiche.

4.4.1.2 Empirische Ergebnisse: Verbreitung von Umweltinformationen

Die Frage, wer für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG in der Behörde zuständig ist, wurde von 44 Behörden beantwortet.

Abbildung 70: Zuständigkeit für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Dabei zeigte sich, dass eine zentrale Auskunftsperson in nur 11 % der 44 Stellen (auch) zuständig ist, eine zentrale Stelle besteht in 20 % der teilnehmenden Behörden.

Bei dem überwiegenden Teil der Behörden wurde im Rahmen der Interviews die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bzw. der Medien- und Kommunikationsstab als zuständige Stelle für die aktive Verbreitung angegeben – vornehmlich im Austausch und Zusammenspiel mit den einzelnen Fachbereichen und Abteilungen.

4.4.1.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Die Verwaltungsabläufe und Zuständigkeiten sind in den einzelnen informationspflichtigen Stellen unterschiedlich geregelt. Eine zentrale Auskunftsperson für die Antragsbearbeitung oder Verbreitung der Informationen wird nur in sehr wenigen Behörden angegeben. Auch zentrale Organisationseinheiten zur Beantwortung gibt es in der Mehrzahl der Behörden nicht. Vielmehr werden die Anfragen in der Regel dezentral in den einzelnen Fachbereichen und Abteilungen bearbeitet und die aktive Verbreitung der Informationen entsprechend gehandhabt. Nur in wenigen Behörden wird das Verfahren durch zentrale Stellen koordiniert oder unterstützt.¹³³

4.4.2 Einfluss des UIG auf die organisatorische Struktur

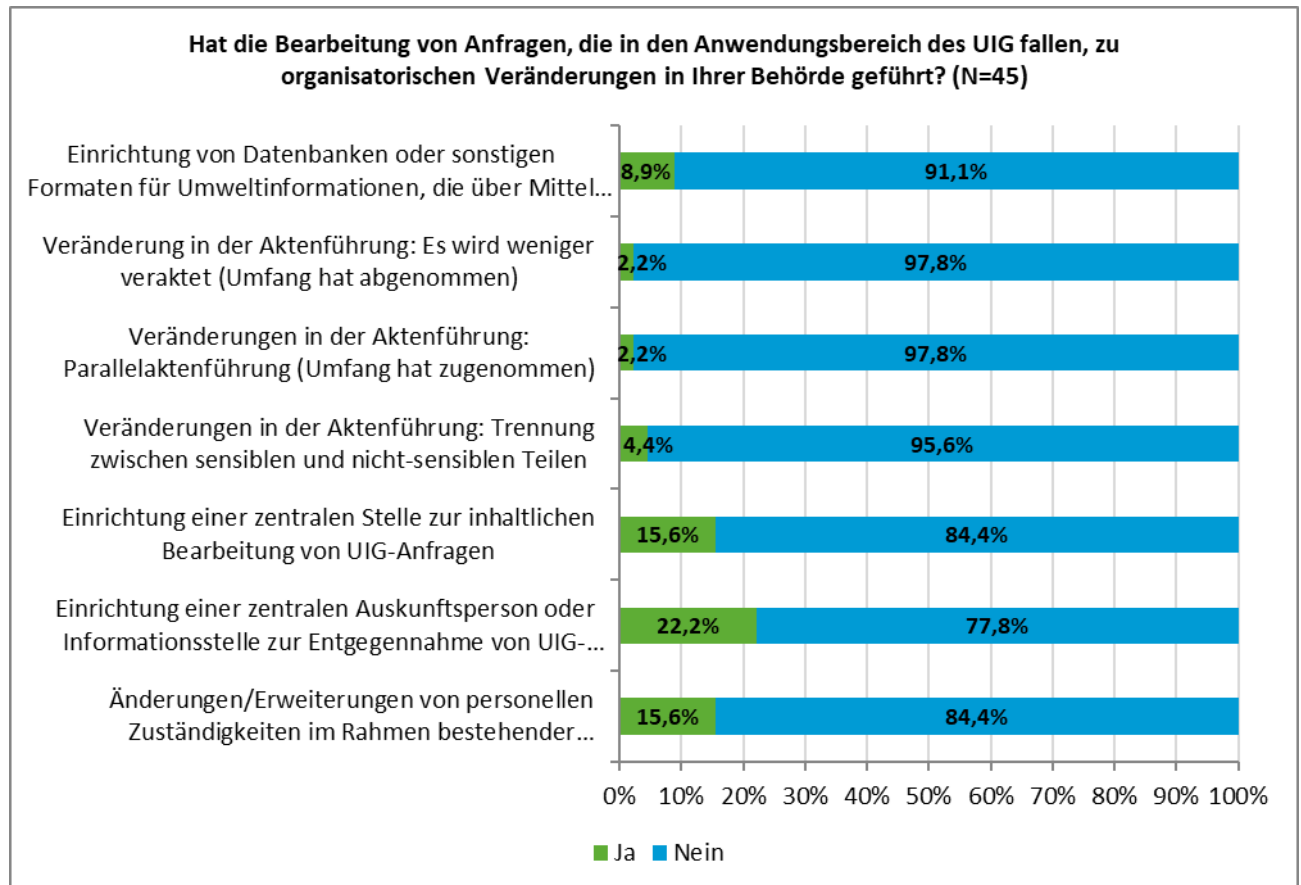
4.4.2.1 Empirische Ergebnisse: Organisatorischen Veränderungen

Die Frage, ob die Bearbeitung von UIG Anfragen zu organisatorischen Veränderungen innerhalb der Behörde geführt hat, wurde von 45 teilnehmenden Stellen beantwortet. Dabei zeigte sich, dass nur in sehr geringem Ausmaß organisatorische Änderungen aufgrund der Bearbeitung von UIG Anfragen erfolgten. In sieben Stellen wurde aufgrund des UIG eine zentrale Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung eingeführt, in zehn Stellen eine zentrale Auskunftsperson oder Informations-

¹³³ Vgl. hierzu auch Abbildung 71, in der die Einrichtung einer Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung - bei 45 Beantwortungen - nur in sieben der Stellen, die Einrichtung einer zentralen Stelle/Person zur Entgegennahme von zehn Stellen bejaht wird.

stelle zur Entgegennahme von UIG Anfragen eingerichtet und in sieben Stellen erfolgte eine ausdrückliche Änderung oder Erweiterung der personellen Zuständigkeiten. Eine veränderte Aktenführung wurde nur bei ganz wenigen Stellen bejaht.

Abbildung 71: Organisatorische Veränderungen in Behörden aufgrund von Bearbeitung von Anfragen im Anwendungsbereich des UIG

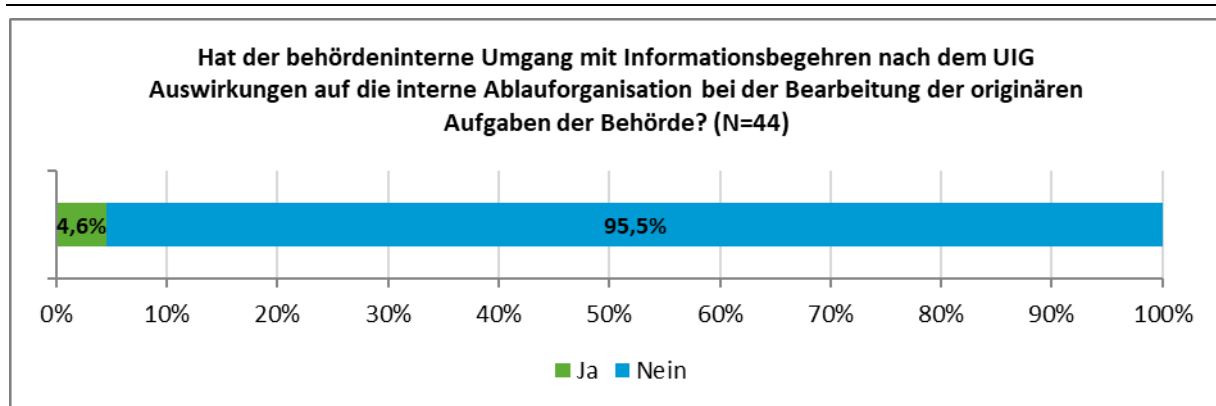


© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.4.2.2 Empirische Ergebnisse: Auswirkungen auf behördeninterne Ablauforganisation

Die Frage, ob der behördeninterne Umgang mit Informationsbegehren nach dem UIG Auswirkungen auf die interne Ablauforganisation bei der Bearbeitung originärer Aufgaben der Behörde hat, wurde von 44 staatlichen Stellen beantwortet und lediglich von zwei Stellen bejaht. Diese gaben anschließend unterschiedlich an, dass sich der interne Behördenablauf sowohl verbessert bzw. auch verschlechtert habe.

Abbildung 72: Auswirkungen auf die interne Ablauforganisation durch den Umgang mit Informationsbegehren nach UIG



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Zudem wurde die Frage, ob die Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben durch die Bearbeitung von UIG Anfragen nachteilig beeinflusst wurde, von 44 Stellen beantwortet und dabei von neun Stellen bejaht und von 35 Stellen verneint.

4.4.2.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Insgesamt zeigte sich, dass das UIG nur geringe Auswirkungen auf die organisatorische Struktur der informationspflichtigen Stellen gehabt hat. Überwiegend wird das Gesetz im Rahmen der bestehenden behördlichen Strukturen umgesetzt. Nur in wenigen Stellen wurden extra auf die Anforderungen des UIG zugeschnittene organisatorische Veränderungen, wie bspw. die Einsetzung einer zentralen Auskunftsperson vorgenommen.

4.4.3 Einsatz zeitlicher und personeller Ressourcen

4.4.3.1 Empirische Ergebnisse: Personelle Ressourcen

Die Frage, ob existierende Personalressourcen ausreichend sind, weil kaum zusätzlicher Arbeitsaufwand durch die UIG Bearbeitung auftritt, wurde in der Online-Umfrage von 44 Stellen beantwortet und dabei von 31 bejaht, von 13 Stellen verneint.

Eindeutig beantwortet wurde die Frage, ob innerhalb der Behörden zur Bearbeitung von UIG Anfragen neue Stellen geschaffen wurden. Dies wurde von allen 44 teilnehmenden Stellen verneint.

Die Frage, wie die behördeninternen Ressourcen für eine aktive, webbasierte Verbreitung von Umweltinformationen bewertet würde, wurde von 43 Stellen beantwortet.

Abbildung 73: Bewertung von behördeninternen Ressourcen für aktive webbasierte Verbreitung von Umweltinformationen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Dabei zeigte sich, dass die personellen Ressourcen für die nutzerfreundliche Aufbereitung der Informationen von 16 % der Stellen als unzureichend und von 26 % als ausreichend bezeichnet wurden. 58 % der teilnehmenden Stellen konnten diese Frage nicht beurteilen.

In den vertiefenden Interviews zeigte sich ein uneinheitliches Bild: In vier der interviewten Stellen wurde ausdrücklich angesprochen, dass die Behörden nicht ausreichende personelle Ressourcen zur Wahrnehmung der durch das UIG auferlegten gesetzlichen Aufgaben bereithalten. Bei fünf Interviewten wurde darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Aufwand mit der Beantwortung der UIG Anträge einherginge, dies sich aber mit den verfügbaren personellen Ressourcen bewerkstelligen lasse. Die übrigen Interviewpartner*innen sahen keinen erheblichen Mehraufwand und auch keinen Änderungsbedarf bei den Personalressourcen.

4.4.3.2 Empirische Ergebnisse: Zeitliche Ressourcen

Neben der Anzahl der insgesamt gestellten UIG-Anträge¹³⁴ war für eine Einschätzung, wieviel Ressourcen auf Seiten der informationspflichtigen Stellen in die Bearbeitung von UIG Anträgen eingebracht werden, von Interesse, wie lange die Bearbeitungszeit für solche Anträge in der Praxis sind. Daher wurden die in der Interviewserie teilnehmenden staatlichen Stellen nach der durchschnittlichen Bearbeitungszeit eines UIG-Antrages befragt. Eine deutliche Übereinstimmung gab es unter den Interviewten darin, dass sich die Dauer der Bearbeitung in Abhängigkeit vom Antragsgegenstand deutlich unterscheide, sodass entweder keine durchschnittlichen Zeitwerte für die Bearbeitung von UIG-Anfragen angegeben werden konnten oder Bearbeitungszeiten im Umfang von unter einer Stunde bis zu 16 Stunden genannt wurden. Zudem berichtete eine Stelle von einer UIG-Anfrage, die erforderte, dass eine Person beinahe zwei Monate in Vollzeit daran arbeitete. Eine weitere Stelle berichtete von einem ähnlichen Ausreißer von über 100 Stunden für die Beantwortung einer einzelnen UIG-Anfrage.

¹³⁴ Vgl. 4.1.3.

4.4.3.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass informationspflichtige Stellen eine sehr unterschiedliche Anzahl von Anträgen bearbeiten. Dementsprechend ist auch der Arbeitsaufwand in den Behörden sehr unterschiedlich. Die folgende Tabelle verbindet die Antworten zu der Anzahl der UIG Anfragen mit den Antworten zu den existierenden Personalressourcen und der nachteiligen Beeinflussung der Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben.

Tabelle 11: Anzahl der UIG Anfragen in Relation zu den Bewertungen zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen und die nachteilige Beeinflussung der Bearbeitung originärer Verwaltungsaufgaben

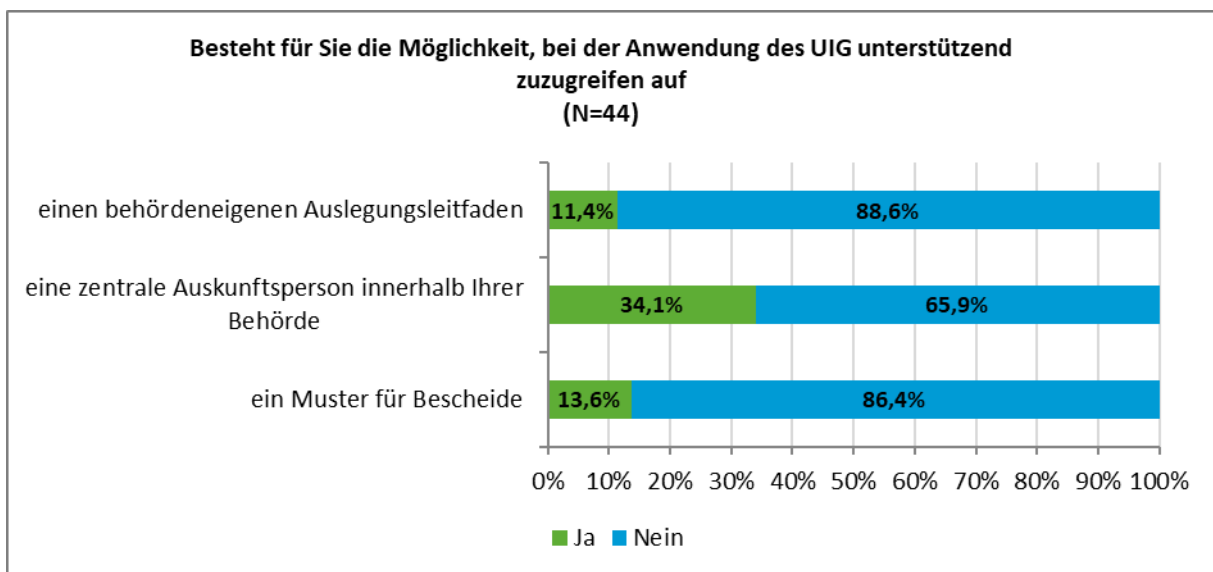
Anzahl UIG Anfragen	Existierende Personalressourcen sind ausreichend, weil kaum zusätzlicher Arbeitsaufwand durch UIG Bearbeitung auftritt	Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben wurde durch Bearbeitung nachteilig beeinflusst
1878	nein	nein
2	ja	nein
10.000	nein	ja
500	ja	nein
78	nein	ja
5	nein	ja
51	nein	ja
5	ja	nein
51	nein	ja
5	ja	nein
20.000	nein	ja
350	nein	ja
5-50	ja	ja
2500	nein	ja
3	ja	Nein
2	ja	Nein
1	ja	Nein
80	ja	Nein

Nach dieser Tabelle können Zusammenhänge zwischen einem hohen Aufkommen an Umweltinformationsanfragen und der Bewertung der existierenden Personalressourcen als nachteilig hergestellt werden. In einigen dieser Fälle wird geschlussfolgert, dass andere originäre Verwaltungsaufgaben durch die Bearbeitung der UIG Anfragen negativ beeinflusst werden.

4.4.4 Unterstützungsangebote, Richtlinien und Muster

4.4.4.1 Empirische Ergebnisse: Unterstützungsangebote

Die Fragen nach Unterstützungsangeboten innerhalb der staatlichen Stellen wurden von 44 Stellen beantwortet. Dabei zeigte sich, dass sowohl behördeneigene Auslegungsleitfäden, eine zentrale Auskunftsperson oder Muster für Bescheide nur in wenigen der teilnehmenden Stellen verfügbar waren: In fünf der teilnehmenden Stellen besteht ein behördeneigener Auslegungsleitfaden, in sechs existieren Mustervorlagen für Bescheide und bei 15 Stellen gibt es eine behördeninterne zentrale Auskunftsperson innerhalb der Behörde.

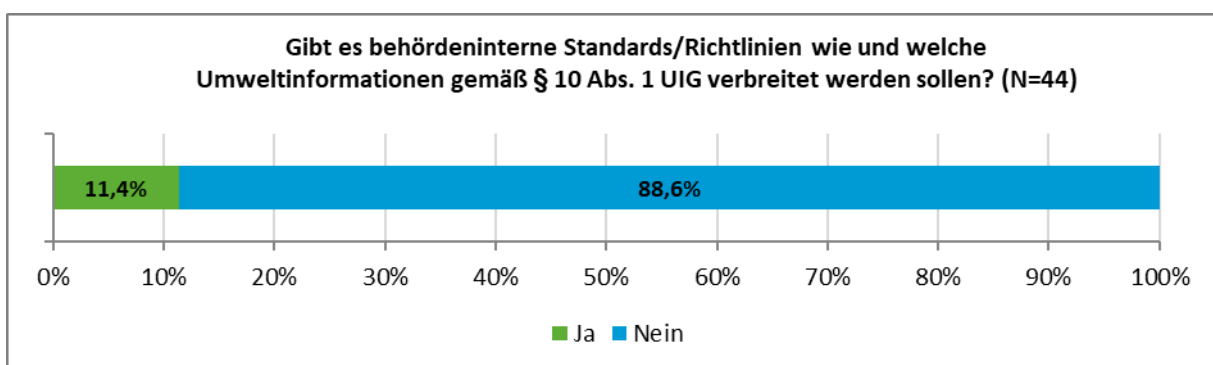
Abbildung 74: Zugriff der Bearbeiter von UIG Anfragen auf interne Unterstützungsangebote

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Analog zur Online-Umfrage wurden die zwölf teilnehmenden staatlichen Stellen zu internen Unterstützungsangeboten interviewt. Dabei berichteten lediglich fünf Behörden von verfügbaren Mustern wie Textbausteinen für Bescheide. Zwei Behörden erwähnten einen UIG-Leitfaden.

4.4.4.2 Empirische Ergebnisse: Richtlinien

Die Frage, ob es behördeninterne Standards/Richtlinien gibt, wie und welche Umweltinformationen gemäß § 10 Abs. 1 UIG verbreitet werden sollen, wurde von 44 Stellen beantwortet und ganz überwiegend (in 39 der teilnehmenden Stellen) verneint:

Abbildung 75: Vorhandensein von internen Standards / Richtlinien zur Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 Abs. 1 UIG

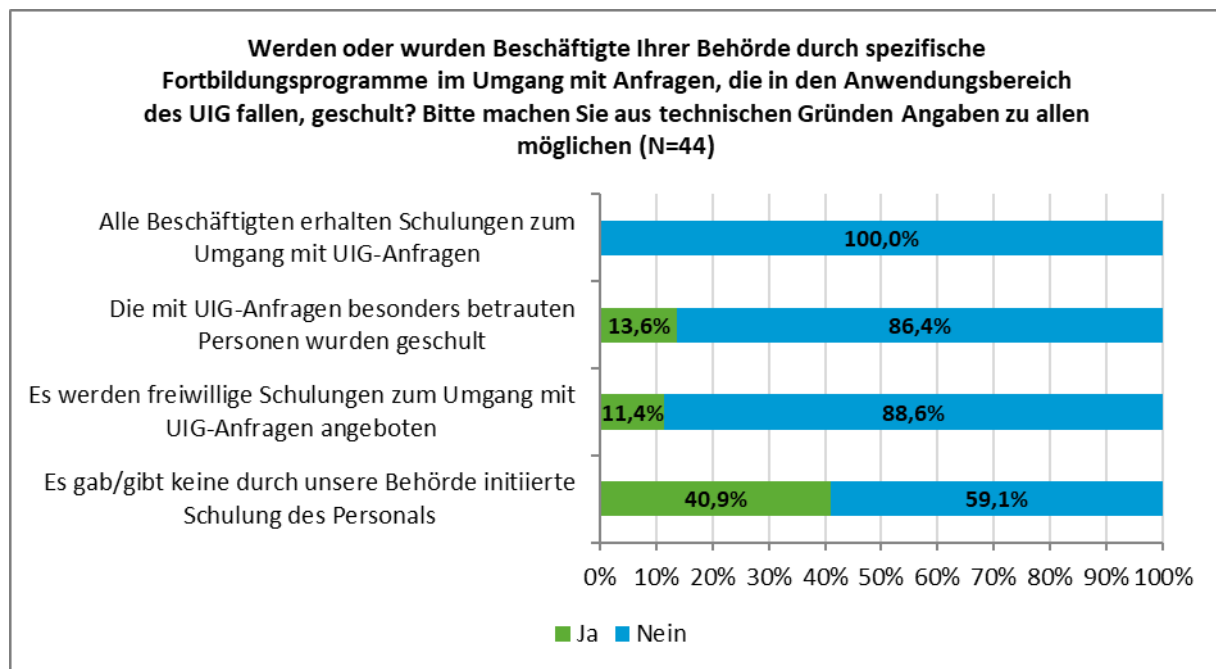
© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die Frage nach behördeninternen Standards bzw. Richtlinien für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen in den Interviews ergab ein uneinheitliches Bild. Unter den Befragten verfügte eine Behörde über einheitliche Standards für Homepage und Druckerzeugnisse. Vier Behördenvertreter*innen berichten von indirekten Standards, die sich durch interne Arbeitshilfen und Hausanordnungen ergeben. Diese würden kein umfassendes Redaktionskonzept darstellen, jedoch eine gewisse Standardisierung und Systematisierung gewährleisten. Weitere fünf befragte informationspflichtige Stellen geben an, dass es keine behördeninternen Richtlinien gäbe.

4.4.4.3 Empirische Ergebnisse: Fortbildungsangebote

Die Fragen nach Fortbildungsangeboten innerhalb der informationspflichtigen Stellen ergaben, dass ganz überwiegend keine spezifischen Fortbildungsprogramme im Umgang mit UIG Anfragen stattfinden: In sechs der teilnehmenden Stellen werden die mit UIG-Anfragen besonders betrauten Personen geschult, in fünf der teilnehmenden Stellen werden freiwillige Schulungen zum Umgang mit UIG-Anfragen angeboten. Eine verpflichtende Schulung aller Beschäftigten mit UIG-Anfragen findet in keiner der teilnehmenden Stellen statt.

Abbildung 76: Schulungen für den Umgang mit Anfragen durch spezifische Fortbildungsprogramme



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

4.4.4.4 Zusammenfassende Ergebnisse

Der Blick auf die behördeninternen Unterstützungsmechanismen zeigte, dass hier großes Ausbaupotential besteht. Nur in wenigen Fällen werden Schulungen für die Personen durchgeführt, die mit der Beantwortung von Anfragen betraut sind. Nur in einem Drittel der befragten Stellen gibt es eine zentrale Person, die bei der Beantwortung der Anfragen zu Rate gezogen werden kann. Nur in 11 % der teilnehmenden Stellen können Mitarbeiter*innen auf einen Leitfaden zur Beantwortung der Anfragen und in 14 % der teilnehmenden Stellen auf einen Musterbescheid zurückgreifen. Nur 11 % der teilnehmenden Stellen haben Standards, wie aktiv Umweltinformationen verbreitet werden sollen.

4.5 Themenkomplex Nr. 5: Änderungsvorschläge aus Sicht der informationspflichtigen Stellen und Nutzer*innen-Gruppen

In der Online-Umfrage, aber auch in den Interviews wurde abschließend jeweils allgemein nach dem Veränderungsbedarf sowie in einer weiteren Frage nach konkreten Vorschlägen für Veränderungen des UIG aus Sicht der verschiedenen Akteure gefragt. Diese Ergebnisse werden im Folgenden präsentiert.

4.5.1 Veränderungsbedarf aus Sicht der informationspflichtigen Stellen

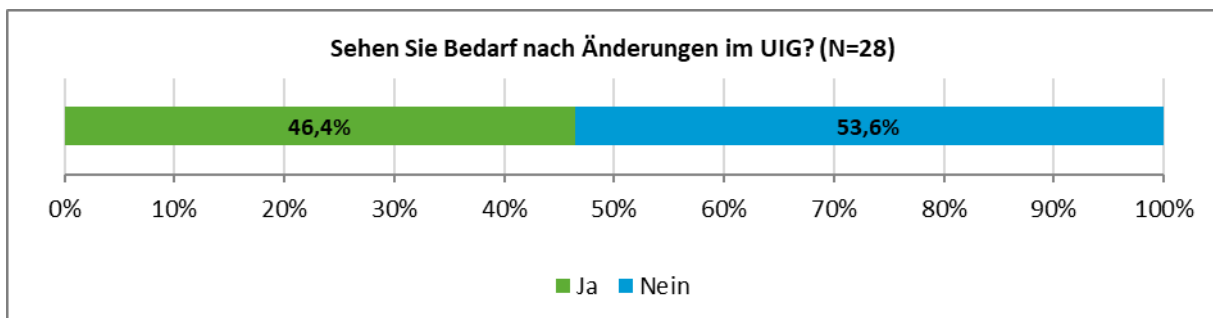
Aus der Sicht der informationspflichtigen Stellen wurden folgende Vorschläge für Veränderungen im UIG mitgeteilt:

- Es wurde angeregt, die Gebührentatbestände des IFG und des UIG anzugleichen, da sie derzeit zu unterschiedlich seien. Für das UIG wurde eine gewisse Erfassung der Anfragen angeregt, um ein innerbehördliches Monitoring überhaupt zu erlauben.
- Aus der Sicht einiger informationspflichtiger Stellen sollte die Fristenregelung offener formuliert werden, um den zum Teil vorhandenen Druck der Beantwortung zu mindern. Besonders bei Drittbeteiligungsverfahren wird vorgeschlagen, grundsätzlich die Zweimonatsfrist zur Anwendung zu bringen.¹³⁵
- Darüber hinaus wurde angeregt, den Umgang personenbezogener Daten zu spezifizieren. Hier wurde darauf verwiesen, dass diese in großem Umfang bei Mitzeichnungen im elektronischen Abstimmungsprozessen anfielen – oftmals aber kein Interesse der Antragsteller*in erkennbar sei, alle mitzeichnenden Personen namentlich genannt zu bekommen. Nachvollziehbar sei natürlich, dass in manchen Vorgängen durchaus relevant sei, welche Staatssekretär*in bspw. den Vorgang mitgezeichnet habe. Aber die Mitzeichnung einer jeden Mitarbeiter*in in einem Ministerium sei wohl nur in wenigen Einzelfällen von Bedeutung. Dennoch müssten nach bisheriger Rechtslage auch deren personenbezogene Daten mit veröffentlicht werden, wobei vor jeder Weitergabe die Zustimmung dazu von allen diesen Personen eingeholt werden müsse.
- Für die im Detail manchmal schwierige Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Herausgabe der Informationen und einem Interesse, die Daten zurückzuhalten, wünschen sich einige informationspflichtige Stellen eine Darlegungspflicht des Vorliegens des öffentlichen Interesses durch die Antragsteller*innen.
- Ein stärkerer Austausch und zielgerichtete Fortbildungen zum Umgang mit schwierigen Anfragen war ein weiterer geäußelter Vorschlag aus der Sicht der informationspflichtigen Stellen.
- Für hohe Arbeitsspitzen sollte kurzfristige Lösungen zur Leihe von Personal, u.a. für Schwärzungen ermöglicht werden. In diesen Kontext fielen auch Vorschläge, ganz generell mehr Personal für die Bearbeitung von UIG-Anfragen bereit zu stellen.
- Ein geäußelter Vorschlag ging über die allgemein als sinnvoll verstandenen Leitfäden hinaus, indem vorgeschlagen wurde, eine allgemeine Verwaltungsvorschrift zum UIG zu entwickeln.

¹³⁵ Siehe hierzu ausführlich Rechtsgutachten in Anhang A, S. 86 f. bzw. S. 290 f.

4.5.2 Veränderungsbedarf aus Sicht der Vertreter*innen der Wirtschaft

Abbildung 77: Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der Wirtschaft



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

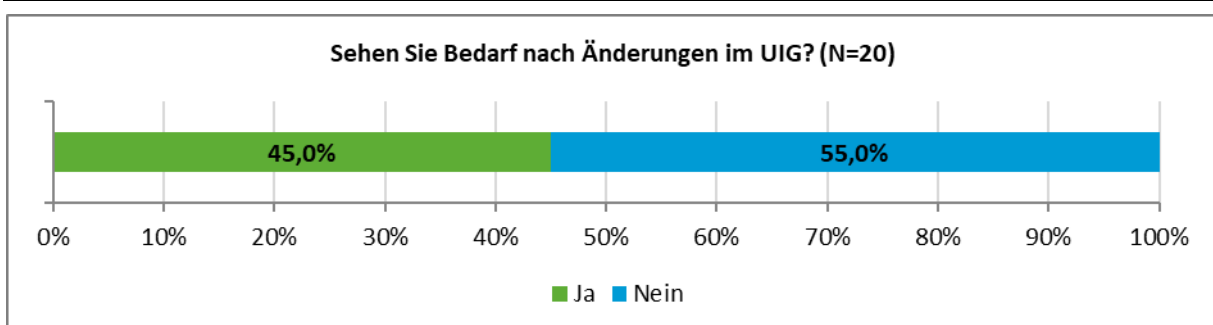
Ein genereller Änderungsbedarf zum UIG wird seitens der Wirtschaft von etwa der Hälfte der Befragten gesehen.

- Bei den Vorschlägen für konkrete Änderungen wurde auf veränderte Rahmenbedingungen hingewiesen: So solle im Zeitalter der wachsenden Gefahr terroristischer Anschläge speziell für Wirtschaftsunternehmen mit einem hohen Störfall-Potential die Notwendigkeit der Herausgabe von sensiblen Umweltinformationen auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt werden.
- Auch der stärkere Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird angesprochen: Es wird dafür plädiert, einen Paragraphen im UIG zu verankern, der den „*Missbrauch von Umweltinformationen*“ für unternehmensschädliche Aktivitäten von Antragsteller*innen thematisiert.

4.5.3 Veränderungsbedarf aus Sicht der Vertreter*innen der Umweltvereinigungen

Der Änderungsbedarf zum UIG aus der Sicht der Umweltvereinigungen stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 78: Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der Umweltvereinigungen



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Der allgemeine Änderungsbedarf zum UIG wird bei den Umweltvereinigungen in einem ähnlichen Verhältnis gesehen wie bei den Vertreter*innen der Wirtschaft. Es gibt ein etwas schwächeres Plädoyer für Änderungen im Vergleich zur Beibehaltung der gegenwärtigen Regelung. Zudem wurden die folgenden konkreten Vorschläge unterbreitet:

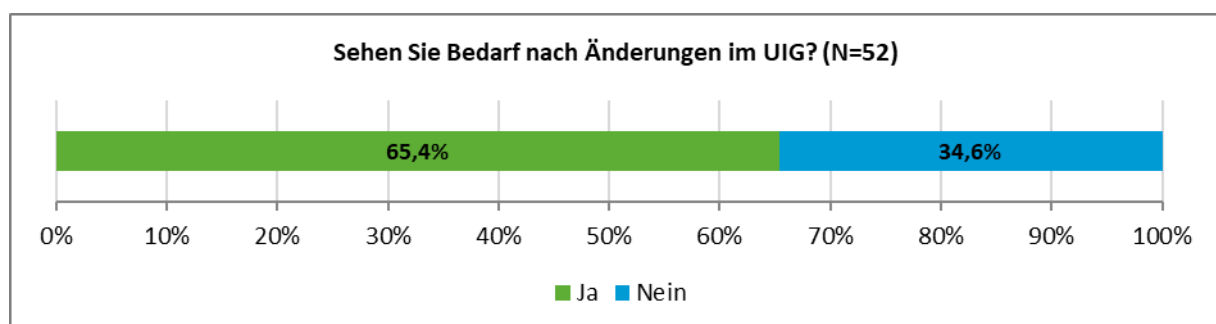
- Es wird die Schaffung eines*einer Informationsbeauftragten für das UIG ähnlich wie beim IFG vorgeschlagen, der als Ombudsperson in Zweifelsfällen entscheiden soll.

- Darüber hinaus sollen die Regelungen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen präzisiert und wenn möglich gestrafft bzw. eingeschränkt werden, weil sie zu weit gefasst seien.
- Zudem sollen die Ablehnungsgründe stets nur zeitlich befristet gelten dürfen, um Informationen nicht dauerhaft der Öffentlichkeit vorenthalten zu können.
- Es sollen darüber hinaus Sanktionen wie bspw. Bußgelder verhängt werden können, um bspw. bei nicht fristgemäßem Antragsbescheid ein Druckmittel zu haben.
- Unterlagen, die im Rahmen von Genehmigungsverfahren von Unternehmen oder Privatpersonen bei Behörden eingereicht werden müssen, sollen als Umweltinformationen, die stets herausgegeben werden müssen, ausdrücklich im UIG aufgenommen werden.
- Eine Verschleppung und Verweigerung von Behörden, Auskünfte zu erteilen, solle ein Bußgeldtatbestand werden.
- Mehrere Male wurde auf die Reduzierung der Gebühren verwiesen.
- Es solle zudem Aufgabe des Unternehmens bzw. der Auftragnehmer*in der Gutachten sein, dafür zu sorgen, dass diese Unterlagen keine personenbezogenen Daten, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten.

4.5.4 Veränderungsbedarf aus Sicht der allgemeinen Öffentlichkeit

Die Frage, ob Bedarf an Änderungen im UIG gesehen wird, wurde von den Teilnehmer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit folgendermaßen beantwortet:

Abbildung 79: Änderungsbedarf im UIG aus Sicht der allgemeinen Öffentlichkeit



© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Bei dieser Akteursgruppe wird ein deutlich größerer Änderungsbedarf (nahezu zwei Drittel bei einer Stichprobe von 52) gesehen, als bei den Vertreter*innen der Wirtschaft oder den Umweltverbänden.

Folgende Vorschläge wurden im Einzelnen vorgetragen:

- Es solle eine zentrale Übersicht vorhandener Umweltdaten auf verschiedenen Portalen veröffentlicht werden, die auch eine Übersicht enthält, welche Daten nur auf Antrag zugänglich gemacht werden.
- Die Offenlegung der Metadaten über vorhandene Daten solle stets proaktiv durch die Behörden erfolgen.
- Es werden Schulungen für Mitarbeiter*innen in informationspflichtigen Stellen vorgeschlagen, um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

- Hinsichtlich der Kosten wurde mehrere Male darauf hingewiesen, dass diese nicht als abschreckende Maßnahme zu hoch ausgestaltet sein dürften.
- Es wurde zudem angemahnt, dass die auskunftspflichtige Stelle sich nicht auf Datenschutzbestimmungen berufen können solle, um dem Informationsbegehren nicht nachkommen zu müssen.
- Ganz generell wurde gefordert, dass die Bestimmungen des UIG über den konkurrierenden Bestimmungen anderer Gesetze wie der Datenschutzgrundverordnung stehen sollten, um dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen.
- Einige Vorschläge zielten darauf ab, die Öffentlichkeitsarbeit zum UIG und zu seinen wesentlichen Bestimmungen deutlich zu forcieren, damit dieses stärker genutzt werden kann.
- Ein weiterer Vorschlag zu Verbesserungen zielte in Richtung aktive Verbreitung von Umweltinformationen. So wurde angemahnt, dass der Umfang von Umweltinformationen, die online zur Verfügung stehen sollten, erhöht werden müsse. Dies betreffe bspw. die Zulassungsberichte von Pflanzenschutzmitteln. Diese könnten inkl. aller Einzelberichte bereits online verfügbar sein.
- Es solle darüber hinaus Sanktionen gegen informationspflichtige Stellen geben, die auf Anfragen nicht reagieren würden.
- Im Internet sollten alle Unterlagen generell als pdf bzw. in einem einheitlichen Dateiformat abgelegt werden und mit Dateinamen bezeichnet werden, die eine schnelle Erfassung und Einordnung ermöglichen.
- Ein weiterer Vorschlag zielte auf die Güte und Ausgewogenheit von Umweltinformationen. Hier wurde gefordert, dass Umweltinformationen, die von Interessengruppen oder Unternehmen in den öffentlichen Bestand übernommen werden, stets durch die informationspflichtigen Stellen als solche gekennzeichnet werden sollten.

5 Diskussion und Bewertung ausgewählter empirischer Ergebnisse

Nachdem im dritten und vierten Kapitel die Ergebnisse der empirischen Erhebungen (vor allem der Online-Erhebung) dargelegt wurden, ergänzt mit einzelnen Ergebnissen aus vorangegangenen empirischen Untersuchungen, werden im fünften Kapitel ausgewählte Befunde vertieft diskutiert. Dabei werden allgemeine Fragen, die die generelle Nutzung betreffen, in 5.1. reflektiert, spezielle Fragen des Vollzugs, in 5.2. erläutert und eingeordnet.

5.1 Ergebnisse zur Nutzung des UIG

Die Ergebnisse aus den Online-Umfragen, den Interviews mit den öffentlichen informationspflichtigen Stellen, sowie den Urteilen sind vielfältig und aufschlussreich. Auch wenn sie aufgrund der erhobenen Quantitäten nicht dem Anspruch nach Repräsentativität genügen, spiegeln sie doch in vielen Bereichen Tendenzen wieder, die hinreichend verdichtet sind, um ein Bild der Nutzung des UIG des Bundes zu zeichnen.¹³⁶ Die Fragen, wer das UIG nutzt, welche Gründe es für die Nutzung gibt, Aussagen zum Anfall und Umfang der Informationsanfragen und auch zum wenig untersuchten aktiven Zugang zu Umweltinformationen sind hier ebenso zu nennen, wie die Verwirklichung der Ziele des UIG in der Praxis.

5.1.1 Wer nutzt das UIG?

Bei der Frage welche Gruppen das UIG nutzen, wurden sowohl in der Online-Umfrage als auch in den Telefoninterviews die bisherigen Annahmen zur Nutzung des UIG einerseits bestätigt, andererseits wurde durch die Nennung weiterer Nutzer*innen-Gruppen das bisherige Bild der Nutzung partiell erweitert:¹³⁷ Das UIG wird überwiegend genutzt von Einzelpersonen, von Umweltverbänden, Wirtschaftsunternehmen, Rechtsanwält*innen sowie Medienvertreter*innen. Das war bislang auch vermutet worden und hat sich in den vorliegenden empirischen Untersuchungen sowie den flankierenden Fachveranstaltungen bestätigt. Darüber hinaus wurden in den Umfragen weitere Nutzer*innen-Gruppen genannt. Dabei handelt es sich um Tierschutzverbände, Blogger, Abgeordnete verschiedener Parlamentsebenen und Forschungseinrichtungen.

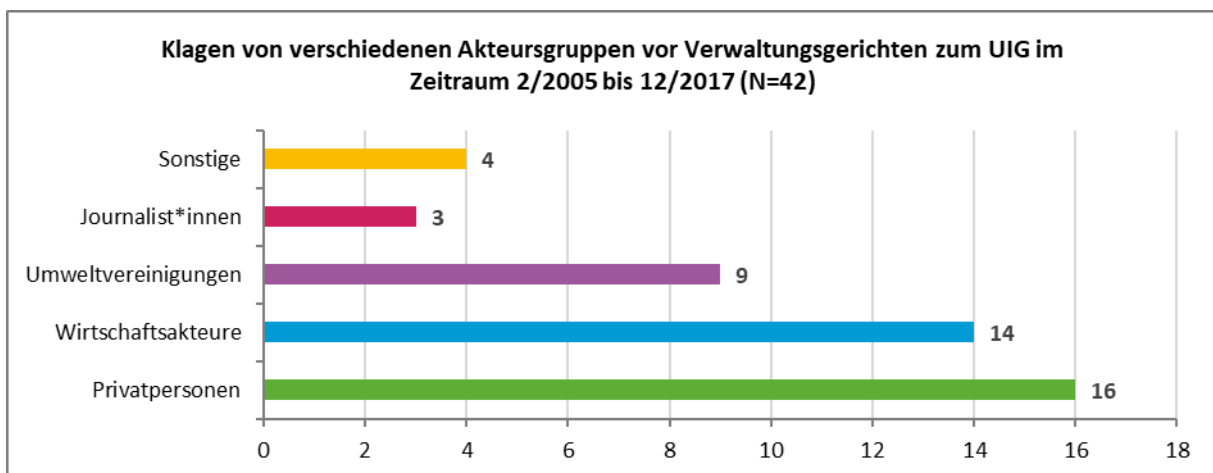
Aussagen zu Anfrageproportionen zwischen den verschiedenen Nutzer*innen-Gruppen können mit den vorliegenden empirischen Daten nicht diskutiert werden, wobei in der Regel private Nutzer*innen als die Akteursgruppe genannt werden, die am häufigsten Anfragen an informationspflichtige Stellen richten. Wirtschaftsakteure und Umweltverbände werden als weitere Nutzer*innen-Gruppe ebenfalls als häufige Antragsteller*innen genannt.¹³⁸

Dies wird auch bei den ausgewerteten Klagen zum UIG seit 2005 bis 2017 zahlenmäßig bestätigt. Hier liegen Privatpersonen vor Wirtschaftsakteuren und Umweltvereinigungen. Von den 14 Klagen von Wirtschaftsakteuren haben Unternehmen zehn und Gewerbetreibende drei Klagen geführt.

¹³⁶ Vgl. 3.6.

¹³⁷ Vgl. 4.1.3 f.

¹³⁸ Vgl. 4.1.2.2 insbesondere auch 4.1.2.4.

Abbildung 80: Klagen von Akteursgruppen zum UIG vor Verwaltungsgerichten

© Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Die in der Evaluation ermittelten Nutzer*innen-Gruppen bestätigen einerseits Ergebnisse bisheriger empirischer Untersuchungen, andererseits lassen die ermittelten Befunde auch eine Vervollständigung und Erweiterung des Bildes hinsichtlich der Nutzer*innen-Gruppen zu. So gelangte Schmillen noch zu dem Ergebnis, das UIG¹³⁹ werde vor allem stärker durch Unternehmen genutzt, weil diese sich durch die günstig zu beschaffenden Informationen einen wirtschaftlichen Nutzen versprächen.¹⁴⁰ Das wird durch die empirischen Daten in der vorliegenden Evaluation in dieser Dimension nicht bestätigt. Jedoch sind die Wirtschaftsunternehmen eine der aktivsten Nutzer*innen-Gruppen, die das UIG gut kennt und daher auch nutzt.¹⁴¹ Dennoch überwiegen nach den vorliegenden Befunden die Anfragen von Privatpersonen die der Wirtschaftsunternehmen deutlich, so dass Schmillens Ergebnis aus dem Jahr 2003 überholt erscheint.

In der Studie von Hayn et. al¹⁴² wurden als primäre und sekundäre Nutzer*innen-Gruppen des UIG Unternehmen, Umweltverbände sowie Privatpersonen und Rechtsanwalt*innen in deren Auftrag genannt. Selten genutzt würde dagegen das UIG von Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, in der Forschung und von Organisationen im Bereich Landwirtschaft. Gar nicht genutzt würde es von Journalist*innen und Verbraucher*innenorganisationen. Letztere wurden jedoch als zukünftige potenzielle Nutzer*innen-Gruppe des UIG genannt. Dieser Befund kann mit den hier erhobenen Daten teilweise bestätigt werden. Das UIG wird nach den vorliegenden Ergebnissen der Befragungen dieser Studie inzwischen von deutlich mehr Akteursgruppen genutzt, als es noch nach dem alten UIG, welches der Studie von Hayn et. al zugrunde lag, der Fall war. Bürgerinitiativen nutzen das UIG regelmäßig, auch Journalist*innen bzw. andere Medienvertreter*innen, wenn gleich nur punktuell und sehr gezielt.¹⁴³ Verbraucher*innenschutzorganisationen wurden in den

¹³⁹ Schmillens Untersuchung beruhte auf dem UIG aus dem Jahr 1994, welches die Auskunftspflicht gemäß § 3 UIG auf Umweltbehörden begrenzte, allerdings bundeseinheitlich in Bund und Ländern galt. Seit Februar 2005 gilt das UIG auf Bundesebene, die Länder haben seitdem eigene Landesregelungen, die aber stark an das UIG angenähert sind. Bei der Frage der Nutzer*innen-Gruppen kann das alte UIG durchaus mit dem neuen UIG ab 2005 verglichen werden, weil mit dem neuen UIG zwar u.a. der Anwendungsbereich stark erweitert wurde und allein dadurch auch neue Nutzer*innen-Gruppen hinzugekommen sind. Jedoch ist die Frage der Nutzer*innen-Gruppen in erster Linie eine qualitative Frage, wodurch eine Vergleichbarkeit gegeben ist.

¹⁴⁰ Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 31.

¹⁴¹ Vgl. Abbildung 12; eher gegensätzliche Aussagen bei Abbildung 14.

¹⁴² Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003, S. 13.

¹⁴³ Befund ist abgeleitet aus den Telefon-Interviews, weniger aus Abbildung 12.

Online-Umfragen nicht explizit genannt, jedoch ist davon auszugehen, dass neben der hauptsächlichen Nutzung des UIG, welches für Verbraucherschutzorganisationen zunächst einschlägiger sein dürfte, auch das UIG wahlweise eine Rolle spielt.¹⁴⁴

Das UIG wird hauptsächlich von Einzelpersonen, Umweltverbänden, Wirtschaftsunternehmen, Rechtsanwält*innen sowie Medienvertreter*innen, darüber hinaus von Tierenschutzverbänden, Blogger*innen, Abgeordneten verschiedener Parlamentsebenen und Forschungseinrichtungen genutzt. Zahlenmäßig sind Einzelpersonen die Akteursgruppe, die am häufigsten Anträge gemäß UIG stellen.

5.1.2 Gründe für die Nutzung des UIG?

Neben der Frage, wer das UIG nutzt, ist von Interesse, welche Gründe es gibt, das UIG zu nutzen und worauf die Anfragen gerichtet sind. Die Gründe und Anlässe müssen bei Anfragen nicht dargelegt werden.¹⁴⁵ In der Online-Umfrage, aber auch in den flankierenden Interviews wurde dennoch versucht, die Gründe und auch die Antragsinhalte näher zu ermitteln.¹⁴⁶

Ganz allgemein leitet sich die Motivation für Anfragen aus der jeweiligen Nutzer*innenperspektive ab. Umweltschutzverbände agieren gemäß ihrem Satzungsauftrag, die Umwelt schützen zu wollen, Wirtschaftsakteure aus ihren jeweiligen Interessenlagen und bei Pressevertreter*innen ist das Informationsinteresse für die Tätigkeit offensichtlich.¹⁴⁷ Bei Privatpersonen, die nach allen bisherigen Erkenntnissen die meisten Anfragen stellen und die größte Nutzer*innen-Gruppe darstellen, ist die Motivation deutlich breiter aufgefächert als bei den anderen Nutzern*innen-Gruppen. Sie reicht von altruistischen Motiven, den Umweltschutz stärken zu wollen, über konkrete Nachfragen, die für den individuellen Lebensbereich nützlich sind, bis hin zu konkreten Beeinträchtigungen, die beispielsweise als Nachbar*in drohen oder bereits geschehen. Eine weitere Motivation sind Informationsersuchen innerhalb von Verwaltungsverfahren oder vorzubereitende Gerichtsverfahren.¹⁴⁸ Deutlich seltener, aber in den Telefoninterviews vereinzelt erwähnt und in der Fachtagung zum UIG im Februar 2018 zwischen einzelnen informationspflichtigen Stellen des Bundes diskutiert, sind Anfragen, die eher dem Spektrum „querulatorischer“ Anfragen zugeordnet werden können.¹⁴⁹

Speziell in den Telefoninterviews mit den informationspflichtigen Stellen wurde teilweise geäußert, dass Anträge gestellt werden, bei denen die Motivation nicht erkennbar ist. Es werden Fragen nach sehr speziellen, kleinteiligen Sachverhalten gestellt. Oder die informationspflichtigen Stellen erreichen Anfragen, die hinsichtlich des Umfangs gestellter Fragen deutlich über das hinausgehen, was einzelne Personen nutzen können. Hier liegt dann der Verdacht nahe, dass man die Behörde beschäftigen möchte.¹⁵⁰ Meistens nehmen die informationspflichtigen Stellen in Fällen, in denen solche unklaren oder auch evident inadäquaten Anfragen gestellt werden, Kontakt mit den Fragestellenden auf.

¹⁴⁴ Aussage wird abgeleitet aus den Telefoninterviews, in diesen wurde vereinzelt geäußert, dass wahlweise auch Verbraucherschutzorganisationen auf das UIG ausweichen, wenn das UIG nicht weiterhilft.

¹⁴⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 UIG „ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“.

¹⁴⁶ Vgl. 4.1.6 f.

¹⁴⁷ Vgl. 4.1.5.3.

¹⁴⁸ Vgl. Ebenda bzw. 4.1.5.2.

¹⁴⁹ Vgl. 5.1.5.

¹⁵⁰ Vgl. 5.1.5.

Die Kontaktaufnahme mit den Antragsteller*innen, obwohl gesetzlich nicht vorgesehen, wird seitens der informationspflichtigen Stellen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, bereits recht häufig praktiziert. Hier hat sich offensichtlich in der Praxis ein pragmatischer Umgang mit der Beantwortung von Anfragen und etwaigen Unklarheiten etabliert. Dies kommt so auch der Erfüllung der zeitlichen Vorgaben und inhaltlichen Anforderungen behördlicherseits zugute. Dieses kooperative Herangehen seitens der informationspflichtigen Stellen scheint sogar eine Voraussetzung zu sein, um auch in Zeiten größeren Arbeitsanfalls die Anfragen bewältigen zu können.

In den Interviews mit den Behördenvertreter*innen, teilweise auch in den projektbegleitenden Veranstaltungen, kam immer wieder zum Ausdruck, wie hilfreich es sei, die Gründe und die Motivation dargelegt zu sehen, die hinter den Begehren der Bürger*innen steckten. Zudem würden die Gründe für die Informationsbegehren den Behördenmitarbeiter*innen helfen, sich selber zu motivieren und damit indirekt Nutzen zu stiften.

Eine Interviewperson hat es folgendermaßen auf den Punkt gebracht: *„Und, auch wenn es nicht im Gesetz steht, hilft es, die Motivation zu nennen. Aus der Erfahrung, dass es für Verständnis sorgt, wenn klar ist, was der Antragssteller möchte. Und es hilft in der Darstellung, wenn man weiß, ob man es mit einem Fachmann zu tun hat oder mit jemandem, der aus privatem Interesse fragt.“*

Eine anderer Interviewpartner*in drückte es so aus: *„Ein guter Antrag ist einer, der ganz klar erkennen lässt, was der Bürger möchte. Der bestenfalls darauf hinweist, mich interessiert die Sache.“* Manche Behördenvertreter*innen wünschen sich darüber hinaus eine Vorabbeschäftigung der Antragsteller*innen mit der angefragten Materie: *„Er sollte idealerweise schon gewisse Vorinformationen dahingehend anstellen, ob die Informationen, die er haben will, grundsätzlich bei der Behörde auch vorhanden sind.“* Eine solche Vorabbeschäftigung der Antragsteller*innen ist menschlich verständlich, gesetzlich aber nicht vorgesehen.

Hinsichtlich der Antragsinhalte überwiegen in den Anfragen konkrete Sachverhalte. Genannt wurden in der Online-Umfrage hierzu Fragen nach Zulassungsverfahren, Überwachungsdaten, darüber hinaus Gesundheits- und Umweltrisiken. Deutlich weniger, aber auch im Fokus stehen Studien sowie Fragen bezüglich interner Ausrichtungen z.B. zu Konzeptionen und Strategien der Behörden. Bemerkenswert ist, dass beispielsweise Förderprogramme oder auch der Struktur- aufbau von Behörden kaum angefragt werden. Offensichtlich gibt es inzwischen eine starke Verbreitung allgemeiner Umweltinformationen, die entweder über das Internet oder entsprechende Broschüren gut zugänglich sind und daher nicht weiter abgefragt werden müssen.¹⁵¹

Die Ergebnisse zu den Antragsinhalten spiegeln sich ähnlich auch beim Klagegeschehen gegen das UIG wieder. Die meisten Klagen (30 von 52) betrafen Klagen gegen konkrete Vorgänge (Zulassungsverfahren/Überwachungsdaten/Verwaltungsakte. Auffällig beim Klagegeschehen sind die Klagen zu nicht öffentlich gemachten Konzept- bzw. Strategiepapieren. Hier mussten Gerichte in neun Verfahren bescheiden.¹⁵²

In der Evaluation war auch von Interesse, inwieweit die aktive Verbreitung von Umweltinformationen dazu beitragen kann, Anfragen gar nicht erst stellen zu müssen, um so die informationspflichtigen Stellen zu entlasten. Hier geben die Antworten aus den empirischen Daten ein klares Bild. Es scheint so zu sein, dass im Regelfall vor dem Stellen von Anfragen im Internet recherchiert wird, ob die Umweltinformationen verfügbar sind. Von Wirtschaftsvertreter*innen haben

¹⁵¹ Vgl. 4.1.4.2; 4.1.4.3; 4.1.4.4.

¹⁵² Vgl. Tabelle 6.

dies 78,6 % der Befragten bejaht¹⁵³, bei Vertreter*innen der Öffentlichkeit mit 78,4 % ein ebenso großer Teil der Befragten.¹⁵⁴ Von den Umweltverbänden gaben sogar 92,9 % der Befragten an, vor dem Stellen von Anfragen zunächst im Internet nachzuschauen, ob bereits die erforderlichen Umweltinformationen verfügbar sind.¹⁵⁵

Eine weitergehende Frage in der Online-Umfrage ergründete, ob die Online-Angebote ausreichen, um das Informationsinteresse zu befriedigen. Ganz überwiegend haben die Vertreter*innen der Wirtschaft bestätigt. Sie mussten teilweise keine Anfragen stellen, weil die Angaben im Internet verfügbar waren (75 % der Angefragten gaben an, die ausreichende Veröffentlichung sei der Grund für das Absehen von UIG-Anträgen).¹⁵⁶ Bei den Privatpersonen haben demgegenüber nur 39 % der Befragten bestätigt, dass wegen ausreichender Informationen im Internet keine UIG-Anträge gestellt werden mussten.¹⁵⁷ Bei den Umweltvereinigungen lag die Quote mit 23 % noch deutlich niedriger.¹⁵⁸ Dies liegt vermutlich daran, dass Umweltvereinigungen sehr häufig ergänzende Anfragen zu Zulassungsverfahren stellen, die nicht im Internet zu finden sind.¹⁵⁹ Dies spielt auch bei Privatpersonen eine nicht unbedeutende Rolle, was die Quote von 39 % zumindest teilweise erklärt.¹⁶⁰

Es gibt also häufig einen indirekten Zusammenhang zwischen aktiver Verbreitung von Umweltinformationen und den Informationsanfragen via Antrag. Die Umfrageergebnisse lassen den Schluss zu, dass es bei allen Nutzer*innen-Gruppen immer mehr Standard zu sein scheint, zunächst alle verfügbaren Informationen und Daten, die informationspflichtige Stellen von sich aus Online veröffentlichen, einzusehen und zu überprüfen, ob damit das eigene Informationsinteresse bereits befriedigt werden kann. Anfragen werden erst dann gestellt, wenn das Informationsinteresse weiterhin besteht. Dieser Fokus auf die Bereitstellung von vorwiegend öffentlichen Umweltinformationen in digitaler Form ist keine Spezialität des Umweltsektors, sondern trifft einen gesellschaftlichen Trend und wird sich daher vermutlich in den kommenden Jahren sogar deutlich verstärken.¹⁶¹

Gründe für UIG-Anfragen ergeben sich häufig bereits aus der Nutzer*innenperspektive. Bei Privatpersonen ist das Spektrum an Motiven für UIG-Anfragen am breitesten gefächert. Gesetzlich ist die Nennung von Gründen für Informationsbegehren nicht vorgesehen. Behördenvertreter*innen nehmen bei unklaren Informationsanträgen daher häufig Kontakt zu Antragsteller*innen auf.

Hinsichtlich der Antragsinhalte überwiegen Anfragen zu konkreten Sachverhalten wie Zulassungsverfahren oder Überwachungsdaten sowie gesundheitlichen Risiken. Auch im Fokus der Anfragen stehen Studien oder Konzeptionen und Strategien der Behörden.

¹⁵³ Vgl. Abbildung 64.

¹⁵⁴ Vgl. Abbildung 63.

¹⁵⁵ Vgl. Abbildung 65.

¹⁵⁶ Vgl. Abbildung 67.

¹⁵⁷ Vgl. Abbildung 66.

¹⁵⁸ Vgl. Abbildung 68.

¹⁵⁹ Vgl. 4.1.4.3.

¹⁶⁰ Vgl. Ebenda.

¹⁶¹ Siehe auch Petra Hoepner et al. 2016: »Digitalisierung des Öffentlichen« Hg. von Jens Fromm. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT www.oeffentliche-it.de/publikationen (letzter Zugriff am 12.10.2019).

5.1.3 Anfall und Umfang von UIG-Anfragen

Die Ergebnisse hinsichtlich des Anfalls und Umfangs von Umweltinformationsanfragen aus den Telefoninterviews und der Online-Umfrage weisen eine Vielzahl interessanter Befunde auf.

Zunächst geht aus Abbildung 8 hervor, dass in der Online-Umfrage etwa 40 % aller informationspflichtigen Stellen bei einem Informationsantrag keine Prüfung vornehmen, nach welchem Gesetz (UIG, IFG, VIG) ein Informationsanspruch besteht. Bei etwa 60 % aller informationspflichtigen Stellen erfolgt eine solche Prüfung. Es findet also bei einer nennenswert großen Zahl von Stellen keine Differenzierung statt, ob ein Anspruch nach dem IFG, dem UIG oder dem VIG gestellt wurde. In den Telefoninterviews wurde das im Wesentlichen bestätigt, wobei hier aufgrund der geringen Zahl der Interviews keine Quote ermittelt wurde. Allerdings wurde in den Telefoninterviews auch deutlich, dass der relativ pragmatische Umgang mit den drei in Frage kommenden Anspruchsgrundlagen nicht immer möglich ist und es insbesondere zwischen dem UIG und dem IFG teilweise komplizierte Abgrenzungsschwierigkeiten gibt, die bei den informationspflichtigen Stellen zu Mehrarbeit führen.¹⁶²

Der pragmatische Umgang eines Teils der informationspflichtigen Stellen, die Informationsanfragen zunächst ohne genaue Zuordnung zu einem der Informationsfreiheitsgesetze zu bearbeiten, ist sicher in der Praxis ein Weg, sich zügig der eigentlichen Aufgabe, der Beantwortung der Anfragen, zu widmen. Teilweise wird es, insbesondere für die Antragssteller*in tatsächlich auch unerheblich sein, welche gesetzliche Anspruchsgrundlage einschlägig ist. Jedoch sollte der pragmatische Umgang eines Teils der Stellen in der Praxis nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bei der Frage, welche Regelung einschlägig ist, immer wieder und regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommt und der Vollzug der Transparenzvorschriften dadurch erschwert wird.

Gemäß Online-Umfrage wurde auch deutlich, dass eine Erfassung von UIG-Anfragen in den wenigsten Fällen in den informationspflichtigen Stellen erfolgt. Nur etwa 21 % der teilnehmenden Stellen erfassen systematisch alle mündlichen und schriftlichen Anfragen, etwa 23 % teilweise, jedoch bei etwa 56 % der Stellen gibt es gar keine Erfassung, inwieweit eine Anfrage dem UIG zugeordnet werden kann.¹⁶³ Die Erfassung von UIG-Anfragen in den Stellen und die Unterscheidung zu Anfragen nach den anderen gesetzlichen Grundlagen (IFG und VIG) ist aber eine wesentliche Grundlage, spezifisch auf die möglichen Vollzugsfragen zu reagieren. Insofern kann auch bei dieser Evaluation nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Antworten innerhalb der Online-Umfrage gar nicht spezifisch dem UIG zuzuordnen sind.

Diese Einschränkung nach der unzureichenden Erfassung von UIG-Anfragen muss auch berücksichtigt werden, wenn man sich weiterhin anschaut, wie viele UIG-Anfragen es überhaupt im fraglichen Zeitraum von Januar 2015 bis Juli 2017 bei den informationspflichtigen Stellen des Bundes gab.¹⁶⁴ Hier antwortete der überwiegende Teil der an der Online-Umfrage teilnehmenden informationspflichtigen Stellen (64 %), nach eigener Aussage überhaupt keine UIG Anfragen erhalten zu haben. Das scheint zunächst verwunderlich zu sein. Allerdings relativiert sich dieser Befund etwas, wenn man bedenkt, dass seit 2005 gemäß UIG alle öffentlichen Stellen Auskunft zu Umweltinformationen geben müssen, es aber auch viele Stellen gibt, die tatsächlich weniger Berührungspunkte zu Umweltfragen aufweisen bzw. die Antragsteller*innen bei bestimmten Stellen ggf. keine Umweltdaten vermuten.

¹⁶² Vgl. 4.1.1.2.

¹⁶³ Vgl. Abbildung 7.

¹⁶⁴ Vgl. Abbildung 16.

Neben der Frage, ob man überhaupt Anfragen nach dem UIG erhielt, ist bei den Stellen, die mit Anfragen konfrontiert waren von Belang, wie sich das Anfragevolumen gestaltet. Hier zeigt sich aus den Antworten der Online-Umfrage, dass die Anfragevolumina sich deutlich unterscheiden.¹⁶⁵ Dies wurde in ähnlicher Weise in den vertiefenden Telefoninterviews bestätigt. Einige wenige Stellen weisen ein sehr hohes Anfrageaufkommen auf, wohingegen die Mehrzahl der Stellen nur ein überschaubares bis geringes Anfrageaufkommen angibt. Das liegt zum einen wohl daran, dass es neben den unmittelbar und mittelbar mit Umweltschutz beschäftigten Behörden auch viele Stellen gibt, die wenig oder kaum mit Umweltfragen befasst sind und demzufolge auch keine Anfragen erhalten. Zum anderen auch an Faktoren wie Bekanntheit des UIG im Allgemeinen, öffentlich diskutierten Themen und Umweltskandalen, die dann bestimmte Stellen in den Fokus rücken sowie ggf. auch Kampagnenplanungen von Umweltorganisationen.

Das Anfrageaufkommen der jeweiligen informationspflichtigen Stelle wird stark vom Aufgabenzuschnitt in Sachen Umweltschutz bestimmt. So gaben zu der Frage nach der Einschätzung, warum bei der informationspflichtigen Stelle keine Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, gestellt wurden, 87 % von 31 antwortenden Behörden des Bundes an, nicht mit Umweltthemen befasst zu sein.¹⁶⁶

Von den 19 Stellen, die antworteten, UIG-Anfragen erhalten zu haben, war der Umfang der (zum Teil geschätzten) Anfragen mit Angaben von einer bis zu 20.000 Anfragen sehr unterschiedlich. Andere hohe Antragseingänge waren bei einer anderen Stelle 10.000, bei einer weiteren Stelle wurde die Zahl von 2500 im Zeitraum der 30 Monate genannt.¹⁶⁷ Eine weitere informationspflichtige Stelle führte offensichtlich eine genaue Statistik, denn hier wurde die Zahl von eingehenden Anträgen mit 1878 beziffert. Ganz generell gilt, mündliche Anfragen zum UIG werden als solche nicht erfasst, sind aber nach Aussagen aller Beteiligten in der Praxis zahlreich. Sie müssen zu den schriftlichen Anträgen hinzugedacht und zum Volumen hinzuaddiert werden. Möglicherweise resultieren die genannten hohen Werte von 20.000 bzw. 10.000 bereits auch aus einer Addition mündlicher und schriftlicher Auskünfte.

All diese Antragszahlen verdeutlichen, welche enormen Mengen an Anfragen informationspflichtige Stellen in kurzer Zeit erreichen können, aber auch wie unterschiedlich das Anfrageaufkommen von Stelle zu Stelle ist. Sieht man sich mit massenhaften Anfragen konfrontiert, hat man andere Probleme zu bewältigen, als bei sporadisch auftretenden Anfragen, auch wenn bei hohem Volumina ein Teil der Fragen sich auf gleichlautende und somit standardisierte Anfragen beziehen kann, die wiederum die gleiche Antwort nach sich zieht.

Betrachtet man nun, wie viele Anträge von Vertreter*innen der Öffentlichkeit im Zeitraum vom 1.1.2015 bis 30.06.2017 gestellt wurden, offenbart dies,¹⁶⁸ dass die Zahl der Anträge in diesen 30 Monaten jeweils sehr unterschiedlich ausfiel. Sie reichte von 200 Anfragen pro Fragesteller*in, was eine kontinuierliche Befassung mit UIG-Anfragen nahelegt, bis hin zu unter fünf Anfragen, was die Mehrzahl der Teilnehmer*innen (15 von 23) angaben. Auch bei den Wirtschaftsvertreter*innen gab es hinsichtlich der Häufigkeit große Unterschiede. Hier bewegte sich die Zahl von Anfragen zwischen zwei und 45 Anfragen in den 30 Monaten.¹⁶⁹ Erstaunlich gering fiel

¹⁶⁵ Vgl. Tabelle 8.

¹⁶⁶ Vgl. Abbildung 17.

¹⁶⁷ Vgl. Tabelle 8.

¹⁶⁸ Anm.: Bei einer Stichprobe (N) von 23 und dementsprechend geringer Aussagekraft. Daher auch keine grafische Darstellung im empirischen Analyseteil. Die Frage in der Online-Umfrage lautete: Wie viele mündliche oder schriftliche UIG-Anträge haben Sie gestellt?

¹⁶⁹ Anm.: Bei einer sehr kleinen Stichprobe (N) von zwei und dementsprechend äußerst geringer Aussagekraft.

die Zahl der Anfragen bei Vertreter*innen von Umweltschutzverbänden aus. Hier wurden – bis auf einen Umweltverband, der zehn Anfragen stellte – nur jeweils (unter fünf) Anfragen im Zeitraum gestellt.¹⁷⁰

Obleich in den empirischen Untersuchungen zum UIG aus dem Jahr 1994 keine Aussagen zu den Antragsvolumina getroffen wurden, so war doch der vorherrschende Tenor, das UIG würde wenig oder eher gering genutzt.¹⁷¹ So schlussfolgerte Schmillen im Jahr 2003: *„Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wird nur sehr selten genutzt. Hauptursache dafür ist der geringe Bekanntheitsgrad des UIG in der Bevölkerung.“*¹⁷² In der Studie von Hayn et. al aus dem Jahr 2003 wurde ebenfalls geschlussfolgert, dass *„eine grundlegende Schwierigkeit bei der Nutzung des UIG die Unkenntnis des Gesetzes sei, sowohl bei Bürger/innen als auch, was besonders problematisch ist, bei Behörden und selbst in der Fachöffentlichkeit (z.B. in Umweltorganisationen).“*¹⁷³ Für „Normalbürger*innen“ lägen die Hürden für eine Antragstellung daher aus Unkenntnis des Gesetzes sehr hoch.¹⁷⁴

Das UIG aus dem Jahr 1994 galt nur für mit Umweltfragen befasste Behörden. In den Rückläufen der Online-Umfrage aber auch aus den Telefoninterviews geht hervor, dass genau bei diesen mit Umweltfragen befassten Stellen, durchaus nennenswert viele Anfragen im Befragungszeitraum bewältigt werden mussten. Insofern ist der Befund der vorliegenden empirischen Untersuchung, dass sich das Antragsvolumen von Anfragen im Vergleich zum UIG vor 2005 erhöht hat. Und zwar bezogen auf die Stellen, die mit Umweltfragen befasst sind.

Ein weiterer Befund ist der weiterhin relativ enge und geringe Bekanntheitsgrad des UIG. Dieser Befund wird zum einen in der teilweise hohen Zahl von informationspflichtigen Stellen deutlich, die nach eigener Aussage gar keine Anfragen zum UIG im Untersuchungszeitraum erhielten (64 %).¹⁷⁵ Darüber hinaus haben von 13 Stellen auf die Frage, welche Gründe es gibt, warum relativ wenige Anfragen bei ihrer Behörde gestellt werden, immerhin 69 % die mangelnde Bekanntheit des UIG als Ursache angegeben.¹⁷⁶ Da diese Art der informationspflichtigen Stellen gemäß eigener Angaben allesamt im fraglichen Zeitraum Anträge erhielten, liegt es nahe zu vermuten, dass es einen relativ kleinen Teil der Bevölkerung gibt, die ihre Informationsansprüche nach dem UIG kennen, demgegenüber aber große Teile, die sie nicht kennen.

Die mangelnde Bekanntheit des UIG ist nicht nur bei den informationspflichtigen Stellen ein Begründungsansatz für die teilweise geringen Antragszahlen bei bestimmten informationspflichtigen Stellen. Auch die Vertreter*innen der Öffentlichkeit äußerten sich in dieser Weise. 71 % der an der Online-Umfrage teilnehmenden Vertreter*innen der Öffentlichkeit gaben an, aus Unkenntnis über die Möglichkeiten des UIG im Untersuchungszeitraum vom 1.1.2015 bis 1.7.2017 keine UIG Anträge gestellt zu haben.¹⁷⁷ Überraschend in diesem Zusammenhang ist sicherlich, dass auch von 16 teilnehmenden Vertreter*innen der Umweltverbände immerhin sechs (40 %)

¹⁷⁰ Anm.: Bei einer kleinen Stichprobe (N) von acht und dementsprechend sehr geringer Aussagekraft.

¹⁷¹ siehe Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003, S 31 f.

¹⁷² Ebenda, S. 42.

¹⁷³ Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003, S. 13.

¹⁷⁴ Ebenda.

¹⁷⁵ Vgl. Abbildung 16.

¹⁷⁶ Vgl. Abbildung 18.

¹⁷⁷ Vgl. Abbildung 9.

mitteilen, im Bereich des UIG nicht über die Kenntnisse zu verfügen, um UIG-Anfragen zu stellen.¹⁷⁸ Dadurch wird ersichtlich, wie wichtig permanente Informations- und Aufklärungsangebote zum UIG im Allgemeinen sind. Dies betrifft nicht nur die staatlichen Stellen, sondern auch die Umweltverbände, die zu den Hauptadressat*innen in der Nutzung des UIG gehören.

Die Auswertung der Gerichtsentscheidungen zum UIG auf Bundesebene ergab, dass das Bundesministerium für Umwelt (sechs Verfahren), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (fünf Verfahren) und das Umweltbundesamt (fünf Verfahren) am häufigsten in gerichtliche Auseinandersetzungen zum UIG seit 2005 involviert waren. Daher bestätigt sich der Eindruck, dass insbesondere das Umweltressort sowie Ressorts, die mit Umweltthemen im weiteren Sinn befasst sind, Anträge zu Umweltinformationen erhalten.

UIG-Anfragen werden nur von wenigen informationspflichtigen Stellen systematisch erfasst. Es bleibt zudem in der Praxis nicht selten offen, ob der Antrag nach dem UIG, dem VIG oder IFG gestellt wurde. Die Zahl der UIG-Anfragen in den Ressorts ist sehr unterschiedlich. Das mit Umweltfragen befasste Ressort verzeichnet leicht steigende Anfrageaufkommen, verglichen mit Anfragen nach dem UIG von 1994. Das UIG ist nur einem kleinen Teil der Bevölkerung bekannt.

5.1.4 Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen

Die möglichen Formate der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen sind vielfältig. Zudem ist der quantitative Umfang der verbreiteten Umweltinformationen enorm: Allein das Umweltbundesamt betreibt beispielsweise ca. 20 unterschiedliche Internetportale zu verschiedenen umweltrelevanten Themenbereichen.¹⁷⁹ Die Form der Verbreitung erfasst dabei sowohl Printerzeugnisse als auch Veranstaltungen, Social Media und Broschüren. Von den an der Umfrage teilnehmenden Behörden wurde dabei die Verbreitung über die Internetpräsenzen als das häufigste Verbreitungsmedium angegeben. Zwar gibt es nach wie vor auch Flyer und Broschüren sowie andere Printmedien – was in den Bundesbehörden auch nach wie vor mit 36 % der Aktivitäten der Verbreitung eine sehr stark genutzte Form darstellt. Diese nehmen jedoch zunehmend gegenüber der digitalen Bereitstellung von Umweltinformationen ab.¹⁸⁰ Ohne die Nutzung digitaler Medien wäre die Fülle an bereitzustellenden Daten und Informationen wohl auch kaum noch zu bewältigen.

Die in die Evaluation einbezogenen Bundesbehörden verfügen im Regelfall über (mindestens) eine eigene Internetpräsenz, die auch Umweltinformationen enthalten kann. Allerdings existiert auf Bundesebene keine zentrale Plattform, welche diese Informationen zusammenführt und auch keine Suchmaschine, welche die einzelnen Umweltinformationen zielgerichtet durchsucht. Es existiert auch kein Bundesverzeichnis, welches die verschiedenen Umweltinformationsangebote - online oder print - der Behörden auflistet und für Nutzer*innen erfassbar macht.

Die an der Umfrage teilnehmenden Behörden führen Verzeichnisse über zu verbreitende Umweltinformationen Ihrer Behörden zudem nur in Ausnahmefällen.¹⁸¹ Die Auswahl der zu ver-

¹⁷⁸ Vgl. Abbildung 11.

¹⁷⁹ Die Zahl bezieht sich auf das Jahr 2018, in der die Recherche stattfand.

¹⁸⁰ Ein Beispiel hierfür sind u.a. die seit Mitte 2017 auf verschiedenen Internetportalen obligatorisch durchgeführten und elektronisch veröffentlichten Zulassungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung siehe: <https://www.uvp-portal.de/> (letzter Zugriff am 11.05.2019); vgl. darüber hinaus auch Abbildung 52.

¹⁸¹ Vgl. Abbildung 7.

breitenden Informationen erfolgt bundesweit nicht nach einheitlichen Standards. Auch existieren ebenfalls nur in wenigen der an der Umfrage teilnehmenden Stellen behördeninterne Standards, welche Informationen aktiv verbreitet werden sollen. Es fehlen zudem zentrale Organisationseinheiten in den Behörden, die für die Verbreitung der Informationen gemäß § 10 UIG zuständig sind.

Dass Umweltinformationen von den informationspflichtigen Stellen zunehmend digital verbreitet werden, ist keine überraschende Entwicklung. In der Online-Umfrage wurden daher die Nutzer*innen auch gefragt, wie weit das Nutzer*innenverhalten bereits auf das Digitale eingestellt ist. In den Antworten zeigt sich ein überwiegend digitales Nutzer*innenverhalten („Allgemeine Öffentlichkeit“ 71 %; Wirtschaft 50 %; Umweltverbände 71 %),¹⁸² aber auch, dass eine beachtlich große Zahl an Nutzer*innen sich weiterhin noch nicht digital orientiert.

In der Online-Umfrage wurden die Nutzer*innen-Gruppen auch gefragt, wie sie die online verfügbaren Angebote zu Umweltinformationen beurteilen.¹⁸³ Hierbei wurde geäußert, dass in der Tendenz gut strukturierte, verständliche und klare, exakte und jeweils auf dem neuesten Stand sich befindliche Umweltinformationen aus der Sicht der „Allgemeinen Öffentlichkeit“ nicht so häufig vorgefunden werden.¹⁸⁴ Die Ergebnisse der Online-Umfrage sind insofern ein Plädoyer dafür, dass die aktive Verbreitung von Umweltinformationen noch effektiver und strukturierter erfolgen kann.¹⁸⁵

Nach den Ergebnissen der Online-Umfrage werden bei der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen die gesetzlich klar formulierten Anforderungen aus § 10 Abs. 2 UIG noch zu häufig unterlaufen. Aus der Online-Umfrage lässt sich ableiten, dass die in § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG geforderte Veröffentlichung von Verzeichnissen zur besseren Orientierung der Öffentlichkeit zu den publik gemachten Umweltinformationen in 93,2 % aller teilnehmenden informationspflichtigen Stellen bislang unterbleibt.¹⁸⁶ Hier scheint also die gesetzliche Norm weitgehend leer zu laufen. Ähnlich, wenngleich in nicht ganz so hohem Prozentsatz (80 %)¹⁸⁷ trifft das auch auf die Veröffentlichung von Zuständigkeiten gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 4 UIG zu. Auch diese gesetzliche Anforderung, die eine wichtige Orientierung für die Nutzer*innen liefert, wird seitens der Behörden bislang kaum erfüllt.

Aus der Beantwortung der in der Online-Umfrage gestellten Frage nach der Erfüllung der in § 10 Abs. 2 UIG genannten Sachverhalte geht weiterhin hervor, dass von den elf dort aufgeführten Sachverhalten etwa 50 % in der Regel nicht von den informationspflichtigen Stellen veröffentlicht werden. Dies betrifft Sachverhalte wie den Wortlaut völkerrechtlicher Verträge oder Zulassungsentscheidungen. Nur bei wenigen Stellen werden zu den elf in Frage kommenden Sachverhalten überhaupt Daten gemäß des § 10 Abs. 2 UIG bereits veröffentlicht. Hier gilt es also in den kommenden Jahren, den § 10 Abs. 2 UIG bei den informationspflichtigen Stellen bekannter zu machen. Zwar werden Umweltinformationen umfangreich und zunehmend aktiver verbreitet,

¹⁸² Vgl. Abbildungen 53-55.

¹⁸³ Vgl. Abbildung 59.

¹⁸⁴ Ebenda. Da hier die subjektive Wahrnehmung abgefragt wurde, lässt sich allerdings auch einwenden, dass die Suchgewohnheiten und Erwartungen der Vertreter*innen der Öffentlichkeit nach Umweltinformationen möglicherweise divers sind und ganz allgemein kein einheitliches Verständnis besteht, was gut strukturierte, verständliche und klare Umweltinformationen sind.

¹⁸⁵ Vgl. Abbildung 59.

¹⁸⁶ Vgl. Abbildung 57.

¹⁸⁷ Vgl. Abbildung 58.

aber der in jedem Fall zu beachtende Inhalt von Daten aus § 10 Abs. 2 UIG (u.a. Zulassungsentscheidungen, völkerrechtliche Verträge) sollte hierbei stärkere Berücksichtigung finden.

Ganz allgemein gilt: Je mehr Umweltinformationen auf nur wenigen möglichst zentralen Seiten abrufbar sind, desto einfacher können sich die Nutzer*innen zurechtfinden. In diesem Kontext ist es bedauerlich, dass es derzeit kein zentrales Internetportal für bundesweite Umweltinformationen gibt, wie es zwischenzeitlich das „PortalU“ darstellte.

Im Zusammenhang mit dem Vollzug des UIG wurde in den Telefoninterviews mit den behördlichen informationspflichtigen Stellen hinsichtlich der behördeninternen Verbesserungen aufgrund des UIG bei einigen Stellen explizit der Ausbau von aktiven Informationsangeboten genannt. Dies spricht bei diesen Stellen wiederum für ein grundlegend offenes Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen und wurde folgendermaßen beschrieben: *„Für uns gibt’s die Grundregel: Was wir wissen und was wir produzieren, muss frei zugänglich sein und den Informationsaustausch wollen wir aktiv fördern.“*; *„Ich empfinde es so, dass wir ein großes Interesse daran haben, Informationen nach außen zu geben und sich zu überlegen, was man machen kann. Man möchte sich tatsächlich mitteilen.“*

Der gut strukturierte Ausbau der aktiven Informationsangebote bleibt eine relevante Aufgabe, weil die digitale Bereitstellung an Daten immer stärkeres Gewicht erhält. In der Evaluation hat sich gezeigt, dass Antragsteller*innen überwiegend nach eigener Aussage zunächst die Internetangebote von informationspflichtigen Stellen nutzen, um das eigene Informationsinteresse abzuklären.¹⁸⁸ Etwas verkürzt gesagt gilt die Regel: Erst wenn die Nutzer*innen nicht fündig werden auf den Internetportalen, stellen sie Anfragen.

Ohne die vielfältigen aktiven Angebote der informationspflichtigen Stellen im Internet gäbe es heute deutlich mehr Informationsanfragen nach dem UIG. Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen, obgleich in den letzten Jahren stark gewachsen und ausgebaut, sollte in jedem Fall weiter verbessert werden. Hierbei bedarf es der Beachtung von mehr Strukturierung und Effektivierung sowie der besseren Orientierung an den Interessen der Zielgruppen. § 10 Abs. 2 UIG und die dort normierten gesetzlichen Bestimmungen werden derzeit noch zu wenig beachtet und sollten daher von den informationspflichtigen Stellen stärker ins Blickfeld gerückt werden.

5.1.5 Ziele und Nutzen des UIG in der Praxis

Die Aufgabe einer Gesetzesevaluation ist der Abgleich zwischen den Zielen und dem Grad der Erreichung in der Praxis. Allerdings ist die Überprüfung der Erreichung der Ziele des UIG schwer zu operationalisieren.¹⁸⁹ In der Gesetzesbegründung zum UIG¹⁹⁰ wird im Wesentlichen auf zwei Ziele abgestellt. Erstens eine wirksamere Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen zu ermöglichen und zweitens einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten. Weitere Ziele lassen sich aus der Aarhus-Konvention sowie der Umweltinformationsrichtlinie ableiten.¹⁹¹

¹⁸⁸ Eine Antwort in diesem Kontext zur Frage der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen lautete beispielsweise: „Das UIG sind ja nicht nur Anfragen, sondern auch § 10, der wahrscheinlich ein bisschen unterschätzt wird. Der wahrscheinlich auch gar nicht so befolgt wird, wie er befolgt werden sollte. Gleichzeitig reduziert das den Aufwand, den viele Anfragen verursachen, weil man eben schon ganz viel im Internet findet. Wer selber etwas findet, fragt nicht. Ich würde auf jeden Fall unterstellen, dass es den Aufwand aus Einzelanfragen reduziert. Auf der anderen Seite schafft es Aufwand, wenn man so ein Informationsportal unterhalten und aktuell halten muss.“

¹⁸⁹ Vgl. 2.8.

¹⁹⁰ siehe 1.3.3.

¹⁹¹ Siehe 1.3.1 und 1.3.2 sowie Vorstudie zur Evaluation des UIG, S. 7-9.

In den bisherigen empirischen Untersuchungen zum Zielerreichungsgrad des UIG in der Praxis wurden größere Mängel aufgedeckt. Schmillen¹⁹² folgerte 2002, dass die erwünschten positiven Wirkungen des UIG wie ein höheres Umweltbewusstsein in der Bevölkerung, eine bessere Kontrolle von Umweltverschmutzer*innen und des Vollzugs umweltrechtlicher Vorschriften oder eine verbesserte Akzeptanz von Vorhaben, nicht eingetreten seien.¹⁹³ Die Schlussfolgerung von Schmillens Untersuchung gipfelte dann in der Bewertung: „*In der Praxis sind die Regelungsziele und-zwecke, die mit der Einführung des Umweltinformationsanspruchs erreicht werden sollten, verfehlt worden.*“¹⁹⁴

Die in der Online-Umfrage ermittelten Daten, zusammen mit den Aussagen aus den Telefoninterviews mit den informationspflichtigen Stellen des Bundes sind hinsichtlich des Erfüllungsgrades der vom Gesetzgeber intendierten Ziele aufschlussreich. Die entsprechende Frage nach der Bewertung des Einflusses des UIG auf die Regelungsziele¹⁹⁵ aus Sicht der informationspflichtigen Stellen ergab, dass von diesen überwiegend nur etwa 20 % der vorgegebenen Regelungsziele des UIG als erfüllt eingeschätzt wurden.¹⁹⁶ Eine klare Aussage, welche Regelungsziele des UIG als umgesetzt angesehen werden, ist allerdings kaum gegeben worden. Am ehesten noch die Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen, welche von etwa 28 % der teilnehmenden Stellen angenommen wird.¹⁹⁷ Im Vergleich dazu finden 78,5 % der Vertreter*innen der Wirtschaft und 75 % der Umweltorganisationen selbst, dass das UIG einen mittelmäßig großen, sehr großen oder eher großen Einfluss auf die Stärkung von Umweltorganisationen hat.¹⁹⁸ Die allgemeine Öffentlichkeit sieht Regelungsziele des UIG deutlich häufiger als erfüllt an, als die informationspflichtigen Stellen das tun. So sehen etwa 52 % der Öffentlichkeit, dass das UIG einen mittelmäßig großen, sehr großen oder eher großen Einfluss auf die Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen besitzt; etwa jeweils 50 % bejahen einen solchen Einfluss auch für eine höhere Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Entscheidungen und eine höhere Akzeptanz von solchen umweltrelevanten Entscheidungen.¹⁹⁹

Im Ergebnis wird die Erfüllung der Regelungsziele des UIG von den Nutzer*innen-Gruppen und informationspflichtigen Stellen also unterschiedlich beurteilt. Bemerkenswert an der Beantwortung der Online-Umfrage durch die informationspflichtigen Stellen zur Frage der Erfüllung der Regelungsziele ist zweifellos die Tatsache, dass die Hälfte der teilnehmenden Stellen (von insgesamt 43) zu dieser Thematik gar keine Einschätzung abgibt. Dies könnte zum einen auf die im UIG tatsächlich nicht klar formulierten Zielstellungen zurückzuführen sein.²⁰⁰ Zum anderen müssen die Antragsteller*innen keine Gründe für die Anträge mitteilen, wodurch den informationspflichtigen Stellen in der Regel auch kein Maßstab zur Zielerreichung bekannt ist. Daher fiel es den informationspflichtigen Stellen wohl auch schwer, einen konkreten Zusammenhang zwischen den sehr allgemeinen und abstrakt formulierten gesetzlichen Zielen des UIG und den in

¹⁹² Veröffentlichte 2003 die erste umfassende Untersuchung zum UIG aus dem Jahr 1994, vgl. 3.5.1.

¹⁹³ Schmillen, S. 131f.; siehe auch Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003, S. 1.

¹⁹⁴ Schmillen, S. 140.

¹⁹⁵ Im Einzelnen: Höhere Akzeptanz von Entscheidungen/Verwaltungshandeln; Bessere Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten; Besserer Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften; Höhere Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen; Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen; Förderung bürgerschaftlichen Engagements für Umweltbelange.

¹⁹⁶ Vgl. Abbildung 25, siehe auch 4.1.8.2.

¹⁹⁷ Vgl. Abbildung 25.

¹⁹⁸ Vgl. Abbildung 27 und 28.

¹⁹⁹ Vgl. Abbildung 26.

²⁰⁰ siehe 1.3.1.-1.3.3.

der Online-Umfrage vorgegeben sechs Antwortmöglichkeiten zu geben. So sehen letztlich 53 % der Stellen keine oder wenig Förderung bürgerschaftlichen Engagements; 47 % sehen keine oder wenig höhere Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen; 50 % sehen wenig oder keinen besseren Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften; 47 % sehen wenig oder keine höhere Akzeptanz von Entscheidungen/Verwaltungshandeln. Auch die Stärkung von Umweltorganisationen sehen 30 % der Befragten eher- oder überhaupt nicht. Und 35 % sehen wenig oder keine bessere Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten durch die Öffentlichkeit. Bei den beiden letztgenannten Prozentangaben ist zumindest ablesbar, dass in diesem Bereich indirekt eine bessere Zielerfüllung durch das neue UIG vermutet wird, denn die bei der Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten sowie bei der Stärkung der Umweltverbände gemachten Angaben unterscheiden sich deutlich von den Ergebnissen der vier anderen Antwortvorgaben.

In den Interviews mit den informationspflichtigen Stellen fielen die Antworten zum Verhältnis Zielstellungen und Erfüllung in der Praxis vielschichtiger aus. So wurde gesagt, dass das UIG vorrangig Transparenz, die Öffnung der behördlichen Tätigkeit, auch die Stärkung der Demokratie im Allgemeinen sowie die Qualitätssteigerung und Kontrolle behördlicher Arbeit fördere. Die Mehrheit der Befragten maß dem UIG hier eine hohe Bedeutung bei. Von einer Person wurde es so formuliert: *„Ich bin mit der Amtsverschwiegenheit aufgewachsen. Aber in unserem Bereich hat sich das verändert, man muss nicht mehr auf das UIG pochen, um eine Information zu bekommen. Ich denke das UIG hat bestimmt geholfen, zu einem Verwaltungswandel beizutragen.“*

Keiner der in den Telefoninterviews Befragten äußerte, das UIG könne eine wirksamere Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen ermöglichen. Hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass für den Vollzug der Entscheidungsverfahren im Wesentlichen die Länderbehörden zuständig sind und somit diese Zielstellung auf der Bundesebene bis auf Ausnahmen nicht praxisrelevant ist.

Auffallend an den Antworten der interviewten Personen ist jedenfalls der Bezug auf die Stärkung der Demokratie im Allgemeinen. Obwohl alle interviewten Personen auch von Anfragen berichteten, die aus Ihrer Sicht nicht im Einklang mit den Zielen des UIG stünden, so wird doch überwiegend die positive Richtung des UIG betont. Das neue erweiterte UIG biete durch seine klaren Regeln einen Rechtsrahmen für den Informationszugang. Für die Öffentlichkeit würden die Daten frei verfügbar, die mittels Steuergeldern erhoben wurden. Dies, so teilweise die Antworten der informationspflichtigen Stellen, öffne die Behörden, teile Wissen und stärke die Demokratie.

Der generelle Nutzen des UIG wird also seitens der informationspflichtigen Stellen des Bundes nicht in Frage gestellt, obwohl die Beantwortung zu den Zielen Unklarheiten erkennen ließ.²⁰¹

Der Vollzug des UIG, das wurde vor allem in den flankierenden Telefoninterviews deutlich, wird von den informationspflichtigen Stellen überwiegend als gut und überwiegend positiv eingeschätzt.²⁰² Dabei ist erkennbar, dass eine Offenheit und Transparenz gegenüber den Bürger*innen selbstverständlicher zu sein scheint als noch vor Jahren. Hierzu mögen interne Hausordnungen ebenso beitragen, wie eine generell veränderte Haltung von Behördenmitarbeiter*innen zu Transparenz im Allgemeinen. Weiterhin sei durch das UIG eine Qualitätssteigerung und eine

²⁰¹ Vgl. Abbildung 25.

²⁰² Stellvertretend: „Es ist immer noch Luft nach oben, aber ich denke wir sind da ganz vorne mit dabei. Im Großen und Ganzen läuft das sehr gut.“; „Meistens klappt es reibungslos innerhalb der Frist. Es läuft ganz gut bei uns.“; „Es ist ein gesetzlicher Anspruch, der gegenüber den Behörden besteht und ausgeführt wird.“

Kontrollfunktion der Behördenaufgaben gegeben, die durch die Kenntnis der möglichen Informationsabfragen erwirkt würden. Diese Möglichkeit der Anfragen hätte einen Einfluss auf das Bewusstsein innerhalb der Behörden und führe zu größerer Sorgfalt in der Erledigung von Aufgaben.

Was die Aussagen der Behördenmitarbeiter*innen auch deutlich machen: Bei Anfragen gemäß § 4 UIG handelt es sich häufig um einen Kommunikationsprozess. Behördenvertreter*innen bringen ein solches Kommunikationsverhältnis bei UIG-Anfragen auch explizit zum Ausdruck: *„...und dass der Antrag so formuliert ist, dass er den Zugang zu einer handhabbaren Menge von Informationen erkennen lässt und insbesondere eine Flexibilität, mit der Behörde in Austausch zu treten, um in eine Kommunikation mit der Behörde einzutreten, und um genau rauszubekommen, was wirklich genau das Interesse des Bürgers ist.“*

Vereinzelte wurde in den Telefoninterviews auch vorgebracht, dass der relativ hohe Aufwand, der für die Beantwortung der Anfragen betrieben werden müsse, den letztlich Informationsgewinn für die Öffentlichkeit, nicht rechtfertige. Hier würde der Ansatz von Open Data, bei dem proaktiv Umweltinformationen veröffentlicht werden, weiter zielen.²⁰³ Auch erweckten Anfragen von Unternehmen oder Rechtsanwaltskanzleien mitunter den Eindruck, aus ökonomischen oder egoistischen Motivationen heraus gestellt zu werden.

Die Erfüllung von Regelungszielen des UIG wird von den Nutzer*innen-Gruppen und informationspflichtigen Stellen unterschiedlich beurteilt. Grundsätzlich wird das UIG als relevantes Instrument für die Öffentlichkeit seitens der informationspflichtigen Stellen gesehen. So treffe das UIG den Nerv der Zeit in der Informationsgesellschaft. Das UIG hat nicht nur positive Effekte für die Öffentlichkeit, auch in den Behörden selbst lässt sich ein Nutzen wahrnehmen. Für die Nutzer*innen ist das UIG ein wichtiges Instrument, meistens eine relevante Voraussetzung, um sich für mehr Umweltschutz einsetzen zu können.

5.2 Ergebnisse der Empirie zum Vollzug des UIG

Im folgenden Kapitel werden spezielle Aspekte zum Vollzug des UIG vor allem anhand der Ergebnisse der Online-Umfrage sowie der Telefoninterviews näher diskutiert und beleuchtet. Dabei handelt es sich um die in der Praxis relevanten Fragen zur Art des Zugangs, der Einhaltung der gesetzten Fristen, den erhobenen Gebühren, dem Rechtsschutz, den Drittbeteiligungsverfahren, der gesetzlich geforderten Unterstützung seitens der informationspflichtigen Stelle sowie der Weiterleitung, den Ablehnungs- und Ausschlussgründen, dem Verhältnis zwischen dem gesetzlichen Anspruch und dem Ressourceneinsatz bei den informationspflichtigen Stellen sowie zum Vollzug bei den privaten informationspflichtigen Stellen.

5.2.1 Art des Zugangs

Die Antragsteller*innen haben hinsichtlich der Art des Informationsbegehrens gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG ein Wahlrecht für die Art des Informationszugangs. Daraus folgt, dass die informationspflichtigen Stellen nur bei gewichtigen Gründen die begehrte Art des Informationszugangs ablehnen können. Die in der Empirie ermittelten Ergebnisse weisen aus, dass UIG-Anfragen überwiegend schriftlich, meistens über E-Mails gestellt und dann ebenso auch schriftlich beantwortet werden.²⁰⁴ Bei der Beantwortung der Anfragen sind die Aushändigung von Kopien oder

²⁰³ Ähnlich wird auch im Policy Gutachten dieses Berichtes argumentiert, siehe Anhang B.

²⁰⁴ siehe 4.2.1.1 bzw. 4.2.1.2.

die Zurverfügungstellung von elektronischen Daten als Hauptzugangsformen zu nennen. Selten wird Akteneinsicht gewährt.²⁰⁵

Für die Art des Zugangs gilt es zu berücksichtigen, dass ein Teil der UIG-Anfragen als solche gar nicht gekennzeichnet werden, weil sie sich nicht explizit auf den UIG-Anspruch beziehen. Hierbei handelt es sich zumeist um mündlich erteilte Auskünfte, die bei den informationspflichtigen Stellen häufig zu den unterschiedlichsten Themen abgefragt werden. Exemplarisch wurde das in den Interviews so ausgedrückt: *„Es wird viel angerufen und natürlich auch beantwortet. Aber wenn es komplizierter ist, hilft es natürlich, wenn man es schriftlich hat.“* Wenn die Art der Übermittlungsform unbestimmt ist, wird die schriftliche Form vereinzelt von Seiten der informationspflichtigen Stellen vorgeschlagen, um Klarheit in der Handhabung des Antrages zu schaffen: *„Irgendeine Schriftform wäre mir eigentlich lieber, als ein rein mündlicher Antrag, schon aus Darstellungsgründen. Ob das postalisch, per Fax, per E-Mail kommt, wäre mir egal.“*

Neben der Beantwortung auf schriftlichem Weg spielen in der Praxis auch die Akteneinsicht vor Ort sowie die Aushändigung von Kopien eine Rolle.²⁰⁶ Bei der Aushändigung von Kopien kommt es teilweise aufgrund der Notwendigkeit, Sachverhalte auszusondern, zu Verzögerungen oder es werden geschwärzte Kopien herausgegeben, die mitunter viele Seiten umfassen und so wertlos sind.

Alles in allem gibt es hinsichtlich der Art des Zugangs in der Praxis des UIG auf Bundesebene in Deutschland derzeit keine Schwierigkeiten.

5.2.2 Fristen

Wie die Ergebnisse der empirischen Erhebungen gezeigt haben, weichen die Antworten zur Beantwortung der Einhaltung der Monatsfrist in der Praxis zwischen den informationspflichtigen Stellen und den Nutzer*innen voneinander ab. Während die Vertreter*innen der informationspflichtigen Stellen in der Regel wenig oder keine Probleme mit der Einhaltung der Monatsfrist sehen, wird von den Nutzer*innen ein deutlich differenzierteres Bild wiedergegeben.²⁰⁷ Von den Nutzer*innen-Gruppen werden mehr Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Monatsfrist mitgeteilt.²⁰⁸ Die Aussagen sind nicht verwunderlich. Ein solch differenziertes Bild der Einschätzung zur Einhaltung der Fristen entspricht den jeweiligen Perspektiven.

In der Praxis gibt es einige Gründe, die die Einhaltung der Monatsfrist erschweren. Wenn die Anfragespitzen weit über das durchschnittliche Maß hinausgehen, dürfte es allein schon deshalb bei derartigen Fällen schwer sein, die Monatsfrist immer einzuhalten. Das ist, von außen betrachtet, nachvollziehbar. Hohe Eingänge von Informationsanfragen sind dann beherrschbar, wenn sie mitgedacht sind, wenn es bei stark beanspruchten informationspflichtigen Stellen entsprechende organisatorische Vorkehrungen gibt, und so dem Umweltinformationsinteresse entsprechendes Gewicht eingeräumt wird.

In manchen Behörden bzw. informationspflichtigen Stellen, das zeigen die Auswertungen insbesondere der Telefoninterviews, wird die Beantwortung jedoch als zusätzliche Aufgabe wahrge-

²⁰⁵ Siehe 4.2.1.1.

²⁰⁶ Vgl. Abbildung 30.

²⁰⁷ siehe 4.2.5.5.

²⁰⁸ Siehe Abbildung 47. Die empirischen Aussagen aus der Online-Umfrage und den Telefon-Interviews sind jeweils subjektiv, zudem war die Stichprobe sehr klein. Auch die anderen empirischen Nachweise aus den UfU-Studien und den Gerichtsentscheidungen beruhen auf einer kleinen Stichprobe.

nommen, die erst dann erledigt werden könne, wenn entsprechend Zeit sei. Wenn dieses Verständnis im Verhältnis zur Beantwortung von UIG-Anfragen existiert, liegt es ebenfalls nahe, dass die Einhaltung der Monatsfrist keine oberste Priorität besitzt. Dass es auch - gar nicht so selten - andere Einstellungen zur Beantwortung von UIG-Anfragen gibt, könnte plausibel machen, dass manche Antworten bereits am Tag nach der Antragstellung bei der Antragsteller*in per E-Mail eingehen.²⁰⁹

Ein weiterer Grund für die Nichteinhaltung der Monatsfrist ist der hohe Aufwand, der in der Beantwortung bestimmter Anfragen liegt. Wie unter 5.1.2 ausgeführt, konkretisieren Mitarbeiter*innen von informationspflichtigen Stellen die angefragte Thematik mittels Kontaktaufnahme mit den Antragsteller*innen und grenzen sie so auch ein. Nicht immer gelingt dann zwar die Beantwortung innerhalb eines Monats, aber bei Kontaktaufnahme gelingt dies häufiger.

Den Mitarbeiter*innen informationspflichtiger Stellen ist, das geht aus den Telefoninterviews hervor, die Monatsfrist in bestimmten Konstellationen ganz generell zu kurz. Das merkten etliche Interviewpersonen explizit bei komplexen Anfragen und bei Drittbeteiligungsfällen an. Die Anhörungen aller Parteien bei Drittbeteiligungsverfahren in der vorgegebenen Zeit, wurde als besonders herausfordernd beschrieben, um die Monatsfrist einzuhalten. Denn neben der Kontaktaufnahme mit den Antragssteller*innen und den Drittbeteiligten sei auch die durch die hausinterne Kommunikation auftretende Verzögerung zu berücksichtigen.²¹⁰

Bei den ausgewerteten 52 Gerichtsverfahren, die das UIG betrafen, wurde immerhin in 16 Fällen die Monatsfrist nicht eingehalten, was auch darauf hindeutet, dass es in der Praxis gerade auch bei heiklen oder auch streitigen Themen zur Verlängerung der Monatsfrist kommt.

In eine ähnliche Richtung zielen Antworten der behördlichen Interviewpartner*innen, die erwarten, dass Antragsteller*innen nur Informationen erfragen, die auch innerhalb der Frist zu beantworten sind: *„Ich würde sagen, eine möglichst bestimmte Information nachzufragen, die für die Behörde auch zu beschaffen ist.“*²¹¹ Zwar gibt § 3 Abs. 1 UIG bereits den Maßstab vor, indem nur die Umweltinformationen herausgegeben werden können, über die die informationspflichtigen Stellen *„verfügen.“* Allerdings ist eine inhaltliche Begrenzung oder auch Kontingentierung der in der Verfügungsgewalt der informationspflichtigen Stellen vorhandenen Umweltinformationen gemäß UIG nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber hat im UIG zudem normiert, dass selbst bei umfangreichen Anfragen maximal zwei Monate ausreichend sind, um Anfragen vollständig zu beantworten.

Die gesetzliche Monatsfrist ist zur Beantwortung des überwiegenden Teils der UIG-Anfragen auf Bundesebene ausreichend. Sie stellt jedoch insbesondere bei anspruchsvollen, umfangreichen und komplexen Fragen ein enges Zeitfenster dar. Ein Ausweichen auf die in § 3 Abs. 3 Nr. 2 UIG mögliche Verlängerung der Frist auf zwei Monate ist dann unvermeidlich. Bei Drittbeteiligungsverfahren reicht aber auch die Zweimonatsfrist nicht immer aus, die Anfragen zu beantworten.

²⁰⁹ Siehe Abbildung 37.

²¹⁰ siehe auch 5.2.5.

²¹¹ Interview 9.

5.2.3 Gebühren

Die empirische Untersuchung von Schmillen²¹² aber auch neuere Stimmen in der Literatur haben die Erhebung von Gebühren als problematisch bewertet.²¹³ Mit den erhobenen empirischen Daten konnten diese Probleme im Bereich der Gebührentatbestände auf Bundesebene nicht entsprechend bestätigt werden. Dies resultiert wohl auch daraus, dass es in den 1990er Jahren zu den Gebühren einige gerichtliche Auseinandersetzungen gegeben hat. Allen voran die Klage der Europäischen Union gegen die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1999 vor dem Europäischen Gerichtshof²¹⁴ trug zur Klärung der Angemessenheit von zu erhebenden Gebühren und Auslagen aus der UIG-Richtlinie sowie der Aarhus-Konvention bei.²¹⁵

Die informationspflichtigen Stellen des Bundes erheben nach eigener Auskunft oftmals keine oder nur sehr geringe Gebühren. Gebührenbescheide, die die maximale Höchstgrenze von 500€ ausnutzen, kommen vor, sind aber nach Angaben der befragten informationspflichtigen Stellen selten. Das ist ein aus Nutzer*innensicht durchaus erfreulicher Befund. Auch wenn sich an den diesbezüglichen Befragungen nur wenige informationspflichtige Stellen bzw. Nutzer*innen beteiligt haben, so spricht doch Vieles dafür, dass dies der allgemeinen Situation des UIG nahekommt. Hierfür spricht zum einen, dass die Antworten sowohl bei den informationspflichtigen Stellen, als auch bei den Nutzer*innen sehr weit übereinstimmen.²¹⁶ Denn auch die Nutzer*innen haben die Höhe der Gebühren überwiegend als angemessen bewertet, nur etwa ein Viertel gab Unzufriedenheit bei der Höhe der verlangten Gebühren an.²¹⁷ In den ausgewerteten 52 Gerichtsverfahren gab es kein einziges Verfahren, in denen ein übermäßiger Gebührentatbestand Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens gewesen wäre.²¹⁸

Es scheint sich also in der Praxis durchgesetzt zu haben, dass zumindest immer dann, wenn erkennbar ist, dass die Antragsteller*innen einfache Anfragen stellen oder aus altruistischen Motiven handeln bzw. einer gemeinnützigen Umweltorganisation entstammen, von der Erhebung von Gebühren allein schon aus diesen Gründen abgesehen wird. Dies würde der in der Gesetzesbegründung zum UIG vorgesehenen Verfahrensweise entsprechen, die dies so anregte.²¹⁹ In den Telefoninterviews wurde auch erwähnt, dass bei Anfragen, wo der Verwaltungsaufwand für das Gebührenmanagement innerhalb der Ministerialbürokratie höher wäre, als die zu erlangende Gebühr, nicht selten allein deshalb vom Erheben einer Gebühr Abstand genommen wird.

Hinsichtlich der Geltendmachung von Gebühren und Auslagen im Zusammenhang mit der Nutzung des UIG gibt es aus der Sicht der Nutzer*innen keine erkennbaren Probleme, denn die informationspflichtigen Stellen des Bundes erheben häufig keine oder nur sehr geringe Gebühren.

²¹² Siehe Schmillen, S. 43f.

²¹³ Siehe hierzu Schrader, Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, S. 116 sowie mwN.

²¹⁴ EuGHE I 1999, 5087 (5117 f.)

²¹⁵ Siehe ebenda S. 113 ff.

²¹⁶ Vgl. Abbildungen 48, 49 und 50.

²¹⁷ Vgl. Abbildung 50.

²¹⁸ Siehe 3.4.9.

²¹⁹ Siehe Gesetzesbegründung UIG, BR-Drs. 439/04 S.45.

5.2.4 Rechtsschutz

Wie aus den Online-Befragungen hervorgeht, nutzen nur wenige Antragsteller*innen anwaltliche Unterstützung bei UIG-Anfragen.²²⁰ Die allermeisten Antragsteller*innen gehen offensichtlich davon aus, dass die informationspflichtigen Stellen die beantragten Daten haben und ihnen auch entsprechend zur Verfügung stellen.

Aus den Telefoninterviews mit den behördlichen informationspflichtigen Stellen wurde deutlich, dass Widerspruchsverfahren ihrem gesetzlichen Zweck Rechnung tragen, da sie nicht selten zur Klärung und Abhilfe eines Streits, insoweit also zur Herausgabe der Umweltinformationen führen. Das wurde von Interviewpartner*innen der informationspflichtigen Stellen häufig bestätigt. Obwohl keine Zahl von Widerspruchsverfahren aus den Telefoninterviews für den Zeitraum seit 2005 ermittelbar ist, lässt sich aus den Antworten zumindest rekonstruieren, dass gemessen an den publizierten 52 Fällen zum UIG im Zeitraum 2005 bis 2017 von deutlich mehr Widerspruchsverfahren in einem viel kürzeren Erhebungszeitraum berichtet wurde.

Das festgestellte Klageaufkommen mit den 52 UIG-Klagen gegenüber informationspflichtigen Stellen des Bundes im Zeitraum 2005 bis 2017 ist insgesamt gesehen als überschaubar zu bewerten.²²¹ Es zeigt aber, dass es in der Anwendung mit dem UIG regelmäßig Streitfälle gibt. Darüber hinaus wird deutlich, dass in den Bundesländern, wo der Vollzug des Umweltrechts eine größere Rolle spielt, es insgesamt gesehen auch zu einer größeren Anzahl von UIG-Klagen gekommen ist.²²²

Weiterhin fällt auf, dass sich einige gerichtliche Verfahren durch alle Instanzen ziehen, was die Härte bestimmter Auseinandersetzungen verdeutlicht. So hat das Bundesverwaltungsgericht in neun Fällen gegen informationspflichtige Stellen des Bundes letztinstanzlich entschieden. Hinsichtlich der beklagten Normen ragen die §§ 8 und 9 UIG mit 37 von 52 streitigen Fällen deutlich heraus. Und hier wiederum sind nicht ganz zufällig die Normen zu den „*nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Verteidigung, öffentliche Sicherheit*“ (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG) und die „*nachteiligen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen*“ (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG) sowie der „*Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen*“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG) am häufigsten in den Verfahren streitgegenständlich.

Auffallend ist, dass die Zahl beklagter informationspflichtiger Stellen des Bundes sehr groß ist und sich nicht nur auf wenige Stellen konzentriert. Und obgleich im Bereich privater informationspflichtiger Stellen noch wenig Streit vor Gerichten ausgetragen wurde, gab es auch hier fünf gerichtliche Verfahren zwischen 2005 und 2017.²²³

Zum UIG wurden im Zeitraum 2005 bis 2017 in 52 Fällen gerichtliche Entscheidungen getroffen. Es gibt deutlich mehr Widerspruchsverfahren als Klageverfahren, was darauf hindeutet, dass Widerspruchsverfahren streitige Fälle lösen. Gemessen an den seit 2005 bis 2017 gestellten UIG-Anfragen insgesamt, sind nur eine verschwindend geringe Anzahl in Widerspruchs- und Klageverfahren gegangen. Obgleich die gerichtlich verhandelten Fälle

²²⁰ Vgl. Abbildung 51.

²²¹ Die Statistik enthält die veröffentlichten Klagen bzw. Klagen, die zu einer Entscheidung geführt haben. Klagen die beispielsweise zurückgezogen wurden, oder die in den Datenbanken nicht veröffentlicht wurden, sind nicht enthalten.

²²² Vgl. 3.4.

²²³ Siehe hierzu auch Rechtsgutachten unter 2.2.2.2 f.

im Kontext des UIG im Zeitraum 2005 bis 2017 überschaubar sind, dienten viele der Fälle der Rechtsfortentwicklung des UIG insgesamt.²²⁴

5.2.5 Drittbeteiligungsverfahren

Das Drittbeteiligungsverfahren²²⁵ weist einige Fragen und Problembereiche auf, die ausführlich auch bereits im Rechtsgutachten behandelt werden.²²⁶ Dass Dritte vor der Herausgabe von Daten gefragt werden müssen (Drittbeteiligung), kommt in der Praxis informationspflichtiger Stellen des Bundes nicht sehr häufig, aber doch regelmäßig vor.²²⁷

Eine zentrale Herausforderung bei einer notwendigen Einbeziehung eines Dritten stellt die Einhaltung der Monatsfrist dar. Nicht nur in der Online-Umfrage, auch in den Telefoninterviews und auf der Fachtagung im Februar 2018, in der in einem Programmpunkt ausschließlich Drittbeteiligungsverfahren diskutiert wurden, lief es schlussendlich auf die oftmalige Unmöglichkeit der Einhaltung der Monatsfrist bei derartigen Fällen hinaus. Eine gewisse Abhilfe schafft zwar die gesetzlich mögliche Ausdehnung der Beantwortung der Anfrage auf zwei Monate, sofern die Voraussetzung der Fristverlängerung vorliegen. Aber auch hier wurde, insbesondere bei ungünstiger kalendarischer Konstellation, geäußert, dass dies zeitlich sehr eng sei und nicht immer ausreiche. Als ganz schwierig gestaltet sich die Einhaltung der Fristen, wenn mehrere Dritte betroffen sind und dementsprechend ermittelt und angeschrieben werden müssen. Dies ist allerdings auch unter den Drittbeteiligungsverfahren ein äußerst seltener Fall, der im Zeitraum 2015 bis Juni 2017 bei den an der Online-Umfrage teilnehmenden Stellen daher auch nur einmal Erwähnung fand.

Schwierigkeiten bereitet den informationspflichtigen Stellen darüber hinaus auch die Abwägung. Wie zum einen das öffentliche Interesse an der Herausgabe näher bestimmt wird, fällt den Mitarbeiter*innen der informationspflichtigen Stellen offenkundig schwer. Gründe für die Herausgabe der Umweltinformationen muss die Antragsteller*in regelmäßig nicht darlegen. Wie die Mitarbeiter*innen in den informationspflichtigen Stellen das öffentliche Interesse an der Herausgabe gewichten sollen, wurde daher von diesen vor allem in den Telefoninterviews problematisiert. Im Zweifel entscheiden sich die Stellen oftmals dafür, die Herausgabe eher zu verneinen und restriktiv mit derartigen Anfragen umzugehen, weil es sich beim privaten Interesse an der Zurückweisung der Herausgabe um grundrechtlich geschützte Positionen handelt, die klar definiert sind.²²⁸

Es gibt noch weitere Gründe, warum derartige Anträge tendenziell eher abgelehnt werden. In den Telefoninterviews wurde deutlich, dass die Behördenvertreter*innen sich häufig gar nicht in der Lage sehen, zu beurteilen, ob im speziellen Fall Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse tangiert sind. Die Fallkonstellationen können sehr diffizil und technisch sehr anspruchsvoll sein. Die zuständigen Bearbeiter*innen müssen vor Ort entscheiden. Dass die Bearbeiter*innen in den informationspflichtigen Stellen nicht pauschal derartige Anträge der Öffentlichkeit ablehnen, ist da schon bemerkenswert. Dies wird auch anhand der Ergebnisse der Online-Umfrage bestätigt.²²⁹

²²⁴ Siehe hierzu das Rechtsgutachten in Anhang A.

²²⁵ Siehe 4.2.3.

²²⁶ Siehe Rechtsgutachten unter: 2.3.4.2.2; 2.6.2.1.3; 2.10.1.4; 2.10.2.7 bzw. 3.9.3.

²²⁷ Vgl. Abbildung 37 sowie Tabellen 9 und 10 unter 4.2.3.2.

²²⁸ insbesondere Art. 12 und Art. 14 GG, aber auch Art. 15 – 17 der EU-Grundrechtecharta, siehe darüber hinaus die Ausführungen im Rechtsgutachten unter 3.9.3 f.

²²⁹ Vgl. Abbildung 27.

Es gibt informationspflichtige Stellen, die, obwohl die Dritten die Weitergabe der Informationen ablehnen, sie dennoch an die Anfragenden herausgeben.²³⁰ Die Stichprobe bei dieser Frage war mit zwölf relativ klein, aber dennoch eindeutig. Wenn informationspflichtige Stellen Umweltinformationen herausgeben, obwohl Dritte die Herausgabe ablehnen, zieht das nicht selten gerichtliche Verfahren nach sich.²³¹

Drittbeteiligungsverfahren werden, weil sie aus der jeweiligen Perspektive sehr viele Schwierigkeiten verursachen, sowohl bei den informationspflichtigen Stellen, als auch bei den Antragsteller*innen und noch weniger bei der drittbetroffenen Wirtschaft als häufig kompliziert beschrieben. Daher überrascht es auch nicht, dass 31 % (bei einer Stichprobe von 36) Veränderungsbedarf in den Drittbeteiligungsverfahren sehen.²³² Immerhin 69 % sehen keinen Veränderungsbedarf. Möglicherweise ist bei dieser Gruppe die Einsicht vorherrschend, dass Drittbeteiligungsverfahren kaum anders ablaufen können und daher der Spielraum für substantielle Änderungen sehr gering ist.

Die Vorschläge zur Veränderung der Drittbeteiligungsverfahren kommen mehrheitlich aus der Wirtschaft, die ein öffentliches Interesse bei den Antragsteller*innen häufig als nicht gegeben ansieht. Begründet wird die Nichtherausgabe von Umweltinformationen u.a. mit Kriminalitätsgefahren wie Spionage oder auch der Terrorismusgefahr. Ganz generell wird geltend gemacht, dass der Schutz wirtschaftlicher Belange höher gewichtet werden müsse, als zur Zeit der Entstehung des UIG. Angemerkt wird von den Wirtschaftsvertreter*innen auch hier, ähnlich wie in den Interviews mit den Behördenvertreter*innen, dass ohne einen konkreten sachlichen Grund vorzubringen, ein öffentliches Interesse der Antragsteller*innen gar nicht ermittelbar sei.

Auch die auf der Fachtagung im Februar 2018 geäußerte Kritik am Drittbeteiligungsverfahren hinsichtlich der engen Fristen und am Aufwand des Verfahrens wurde klar artikuliert, jedoch wurden von den anwesenden Expert*innen aus der Wissenschaft und der Praxis keine Vorschläge unterbreitet, wie das Drittbeteiligungsverfahren ohne Aufgabe der dahinterstehenden Grundprinzipien effektiver ablaufen könnte.

Drittbeteiligungsverfahren sind in der Praxis des UIG selten, kommen jedoch mehr als ausnahmsweise vor. Die Einhaltung der Monatsfrist bereitet vielen der informationspflichtigen Stellen Schwierigkeiten. Das Ausweichen auf die Zweimonatsfrist hilft häufig, aber nicht immer. Darüber hinaus bereitet die Abwägung Schwierigkeiten, wenn das öffentliche Interesse an der Herausgabe nicht untersetzt wird. Die Vertreter*innen der Wirtschaft plädieren dafür, den Schutz der Wirtschaft in der Abwägung generell höher zu gewichten als zur Zeit der Entstehung des UIG.

5.2.6 Unterstützung durch die informationspflichtige Stelle bzw. der informationspflichtigen Stelle sowie Weiterleitung

Die Unterstützung der Antragsteller*innen durch die informationspflichtigen Stellen gemäß § 7 UIG erfolgt im Wesentlichen durch den Verweis auf Internetportale und die dort gegebenen Umweltinformationen sowie durch direkte Kontaktaufnahme mit den Antragsteller*innen, um Anträge beispielsweise zu konkretisieren. Dies wurde übereinstimmend in den Telefoninterviews von den Mitarbeiter*innen der informationspflichtigen Stellen geäußert. In die Kommunikation

²³⁰ Vgl. Abbildung 40.

²³¹ Vgl. Abbildung 28 sowie 41; auch Tabelle 1.

²³² Vgl. 4.2.3.3.

mit Antragsteller*innen zu treten, ist in der Regel eine Maßnahme, die auch den Mitarbeiter*innen informationspflichtiger Stellen hilft, da sie die Anträge eingrenzen und so aktiv die Weiterbearbeitung beeinflussen können. Beim Verweis aufs Internet gibt es, wie in den Interviews deutlich wurde, sehr unterschiedliche Handhabungen in den einzelnen informationspflichtigen Stellen des Bundes. Wie in der Online-Umfrage dargelegt,²³³ ist der Unterschied zwischen dem weitest gehenden Angebot einer informationspflichtigen Stelle²³⁴ und eher durchschnittlichen Internetangeboten zu Umweltinformationen beachtlich.

Es gibt nach wie vor auch Fälle, in denen unbestimmte Anträge einfach zurückgewiesen und kein Kontakt mit den Antragsteller*innen gesucht wird. Wie groß dieses Problem in der Praxis tatsächlich ist, und wie häufig es auftritt, konnte mit der Untersuchung aufgrund der niedrigen Stichprobe nicht geklärt werden.²³⁵

Umgekehrt erwarten die informationspflichtigen Stellen von den Antragsteller*innen gemäß § 4 Abs. 2 Satz 4 UIG Anfragen, die Antworten auch ermöglichen. Hier wurde deutlich, dass Fragen, die präzise und klargestellt und zudem an die richtige Stelle adressiert werden, die Beantwortung der Anfragen, erleichtern. Bei der Frage, was Behördenmitarbeiter*innen Bürger*innen empfehlen würden, bevor sie an die informationspflichtige Stelle herantreten, gab es daher auch entsprechend viele Antworten mit ähnlichen Aussagen: *„Er sollte möglichst konkret beschreiben, was er möchte.“*; *„Ich würde ihm raten, das Anliegen konkret vorzutragen und die gewünschten Informationen konkret zu benennen und anzugeben, in welcher Form er die Antwort/Dokumente erhalten möchte.“*; *„Dass er seinen Informationsgegenstand möglichst präzise erfasst. UIG Anfragen sind manchmal eine Zeile. Das ist zu wenig. Ein bisschen mehr Inhalt braucht man, um das vernünftig zu beantworten.“*; *„Er sollte nach Möglichkeit konkrete Fragen stellen.“*; *„Der Antrag sollte möglichst genau formuliert sein.“*; *„Es ist wichtig, wenn es eine klare, auf ein Themengebiet begrenzte Anfrage ist.“*

Je stärker die in Deutschland lange herrschende Arkantradition in den Hintergrund tritt²³⁶ und die Unterschiede zwischen informationspflichtigen Stellen und Antragsteller*innen abgebaut werden, desto deutlicher rückt auch die Zweiseitigkeit des Verhältnisses zwischen Antragsteller*innen und Mitarbeiter*innen der informationspflichtigen Stellen in den Blickpunkt. Daher ist es auch wichtig, wie Antragsteller*innen den Mitarbeiter*innen von informationspflichtigen Stellen helfen, Antragsersuchen zielgerichtet zu erfassen zu können.

Es lohnt darüber hinaus auch, über effektive Unterstützungsmaßnahmen durch die informationspflichtigen Stellen, die über die in der Praxis bereits häufig praktizierten Punkte, wie die Kontaktaufnahme und die Präzisierung der Anfrage, hinausgehen, nachzudenken.²³⁷ Eine wirksame Unterstützung für die Antragsteller*innen gemäß § 7 UIG wäre jedenfalls die Möglichkeit, eine*n Beauftragte*n für Umweltinformationsfreiheit kontaktieren zu können. Besonders in Fällen, in denen es zu Streit über entsprechende Anfragen kommt, würde eine niederschwellige und effektive Schlichtungsstelle zu kontaktieren, helfen können. Nicht nur für die Antragsteller*innen wäre das hilfreich. Dies dürfte bei einigen Aspekten des UIG (u.a. Drittbeteiligungsverfahren, Ausnahmetatbestände, Gebühren) explizit im Interesse der informationspflichtigen Stellen

²³³ Siehe 4.2.2.2.

²³⁴ Informationen zum Zugang zu Umweltinformationen/Beschreibung des UIG-Verfahrens; den UIG-Gesetzestext; Hinweise und Erläuterungen für Antragsteller; Anfragemaske/Direct-Button für Anfragen; Kontakt-adresse/Ansprechpartner mit Zuständigkeiten, teilweise auch mit Kontaktdaten; Veröffentlichung des Aktenverzeichnisses/Aktenplan; Informationen über den Aufbau der Behörde, siehe auch 4.2.2.2

²³⁵ Vgl. Abbildung 32.

²³⁶ Bernhard W. Wegener, Der geheime Staat - Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Morango, Göttingen, 2006.

²³⁷ Siehe 4.2.2.2.

selbst liegen, um sich mit Verwaltungsexpert*innen austauschen zu können und so schneller zu rechtssicheren Lösungen zu gelangen. Hierfür spricht auch, dass allein die Antragsvolumina von Umweltinformationsanfragen auf Bundesebene dies inzwischen rechtfertigen würde. Zudem würde es helfen, eine bundeseinheitliche Rechtspraxis besser zu gewährleisten.²³⁸ Auf der rechtswissenschaftlichen Tagung zur Praxis des UIG im Februar 2018 wurde die Unterstützungsmaßnahme eines*einer Beauftragten für Umweltinformationsfreiheit in verschiedenen Kontexten diskutiert und die Einführung einer solchen Institution aus der Sicht der Wissenschaft als überfällig bezeichnet.

Ein weiterer Aspekt, der in den Kontext der Unterstützung von Antragsteller*innen fällt, ist die Hilfe bei fehlerhaft adressierten Informationsanfragen durch entsprechende Weiterleitung der Anträge. Aus den zwölf Telefoninterviews mit den öffentlichen informationspflichtigen Stellen geht überwiegend hervor, dass die Weiterleitung gemäß § 4 Abs. 3 UIG in der Praxis kaum funktioniert. Dies deckt sich mit einem Befund aus der empirischen Studie des UfU aus dem Jahr 2012, die zu ähnlichen Ergebnissen hinsichtlich der Weiterleitung gekommen ist.²³⁹ Das bedeutet, die angefragten informationspflichtigen Stellen erlassen bei fehlerhaft adressierten Anfragen in der Regel einen negativen Bescheid zu dem fraglichen Informationsbegehren. Nur in wenigen Fällen kommt es zu einem Hinweis auf die fachlich zuständige Stelle.

Die Unterstützung von Antragsteller*innen erfolgt in der Praxis zumeist durch Verweis auf Portale im Internet oder durch direkte Kontaktaufnahme seitens der informationspflichtigen Stellen. Die Weiterleitung von Umweltinformationsanfragen bei fehlerhafter Adressierung wird hingegen kaum vorgenommen.

5.2.7 Ablehnungs- und Ausschlussgründe

In der Online-Umfrage, aber auch in den Telefoninterviews wurde auch nach dem Umgang mit Ablehnungen bei Anfragen an informationspflichtige Stellen gefragt.²⁴⁰ Da sich sowohl an der Beantwortung nur wenige informationspflichtige Stellen beteiligt haben, als auch der Rücklauf bei den Nutzer*innen sehr gering war, sind hier nur wenige Schlussfolgerungen ableitbar.

Aus den empirischen Daten geht hervor, dass es auf Bundesebene ablehnende Bescheide mit Verweis auf die §§ 8 und 9 UIG gibt. Diese weisen aber aufgrund der vorliegenden Empirie keine Auffälligkeiten auf.

Bei nur 17 an der Online-Umfrage teilnehmenden informationspflichtigen Stellen zu diesem Aspekt haben zehn geantwortet, bereits Anträge abgelehnt zu haben, während sieben alle Anfragen im Zeitraum der 30 Monate antragsgemäß beantwortet haben.²⁴¹ Die Telefoninterviews bestätigen diese Aussagen. Hier wurde häufig geantwortet, dass man keinen Antrag ablehnen müsse. Eine einzige Stelle, die allerdings eine exakte Statistik führte, gab an, bis zu einem Drittel der Anträge ablehnen zu müssen. Stellt man die Auskünfte der informationspflichtigen Stellen denen der Nutzer*innen in dieser Frage gegenüber, dann scheinen die Nutzer*innen in der Praxis eine deutlich höhere Quote an Ablehnungen zu erfahren.²⁴² Nur etwa ein Drittel der Nutzer*innen gab an, alle Anträge beantwortet bekommen zu haben. Etwa zwei Drittel machten im Befragungszeitraum die Erfahrung, dass Anträge abgelehnt wurden. Mit diesen empirischen Aussagen

²³⁸ Siehe hierzu u.a. auch Schrader, Aarhus-Handbuch, 2. Auflage 2019, S. 118.

²³⁹ Siehe Zschiesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, UfU, Berlin, 2012.

²⁴⁰ Siehe 4.2.4 f.

²⁴¹ Vgl. 4.2.4.2.

²⁴² Vgl. Abbildung 43.

aus den jeweiligen Perspektiven sind die unterschiedlichen Pole markiert, die bei Ablehnungen zu erwarten sind.

Bei den Ablehnungstatbeständen ergibt sich aus den empirischen Ergebnissen keine Häufung bei einem der zahlreichen gesetzlich aufgeführten Ablehnungsmöglichkeiten. Das Antwortverhalten der Nutzer*innen in dieser Frage verdeutlicht eher, dass bis auf den Schutz der Umwelt (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG) alle anderen Tatbestände eine Rolle gespielt haben.

Bei den Ablehnungsgründen sind abgelehnte Anträge wegen möglicher Verletzungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie aufgrund der Verletzung von Schutzgütern personenbezogener Daten in der Praxis des UIG am häufigsten. Das ist plausibel und korreliert mit den Befunden zu den Drittbeteiligungsverfahren.

Betrachtet man die Streitgegenstände bei den gerichtlichen Auseinandersetzungen zum UIG, dann wird deutlich, dass die mit Abstand meisten Gerichtsverfahren zu Ablehnungsgründen geführt werden.²⁴³ Hier wiederum hat § 8 UIG mit 38 Gerichtsverfahren im Vergleich zu 18 Verfahren, wo § 9 UIG streitgegenständlich war, deutlich häufiger juristische Auseinandersetzungen nach sich gezogen. Gerichtlicher Streit zu Ablehnungen spielt also in der Praxis des UIG eine Rolle. Verwaltungsgerichte entscheiden im Einzelfall, inwieweit der Schutz öffentlicher oder sonstiger Belange betroffen sein kann und konkretisieren immer stärker die gesetzlichen Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG.²⁴⁴

In der Online-Umfrage wurde neben dem Umgang mit Ablehnungen auch die allgemeine Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen erfragt.²⁴⁵ Wenig überraschend wurde bei allen Nutzer*innen-Gruppen eingeschätzt, dass die allgemeine Bereitschaft zu Auskünften verbesserungsbedürftig ist. Da die Frage sehr allgemein gestellt wurde und auch jeweils viele Nutzer*innen sich nicht in der Lage sahen, die Frage zu beantworten, kann dieser Befund nicht überbewertet werden. Er veranschaulicht jedoch eine Wahrnehmung, die den informationspflichtigen Stellen deutlich machen sollte, wie sensibel Nutzer*innen-Gruppen die Kommunikation mit den Stellen betrachten.

Antragsteller*innen, die Anfragen stellen, wollen, dass Anträge umfassend und vollständig beantwortet werden. Hier hat das UfU in seiner Studie 2012 eher ernüchternde Befunde geliefert, allerdings bezogen auf Bundes- und Landesbehörden.²⁴⁶ Auch wenn die Rückläufe zu dieser Frage gering waren, sind die Befunde aus der Online-Umfrage in der Tendenz ähnlich wie die der UfU Studie 2012. Mehr als 80 % der Antragsteller*innen der allgemeinen Öffentlichkeit schätzten ein, dass die Antworten lückenhaft waren.²⁴⁷

Ablehnende Bescheide aufgrund der Ablehnungstatbestände der §§ 8 und 9 UIG weisen keine Auffälligkeiten auf. Die Mehrzahl der gestellten Anträge wird beantwortet. Über die Antwortqualität wurden in der Online-Umfrage keine neuen Erkenntnisse gewonnen. In den gerichtlichen Auseinandersetzungen sind Klagen zu Ablehnungsgründen gemäß der §§ 8 und 9 UIG die mit Abstand häufigste Ursache für gerichtliche Auseinandersetzungen.

²⁴³ Vgl. Tabelle 1.

²⁴⁴ Siehe hierzu auch Anhang A, Schomerus, Rechtsgutachten, S. 150 f.

²⁴⁵ Vgl. Abbildungen 34; 35; 36.

²⁴⁶ Siehe Zschiesche et. al, Die Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, UfU, Berlin, 2012.

²⁴⁷ Vgl. Abbildung 33.

5.2.8 Verhältnis gesetzlicher Anspruch und Ressourceneinsatz bei den informationspflichtigen Stellen

Erstmals wurde in der vorliegenden Evaluation der Blick auf die Gegebenheiten der Anspruchserfüllung durch die informationspflichtigen Stellen gerichtet. Das ist insofern relevant, weil bislang keine empirischen Aussagen vorlagen, ob und inwieweit die informationspflichtigen Stellen ressourcenseitig die Anfragen sicherstellen können.

In der Online-Umfrage wurde die Anzahl der UIG-Anfragen in Relation zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen ermittelt.²⁴⁸ Obgleich die Beantwortung von UIG-Anfragen Pflichtaufgaben der behördlichen Tätigkeit sind, gab es nach 2005 in den behördlichen informationspflichtigen Stellen keine personellen Aufstockungen. Somit kamen die UIG-Anfragen zum behördlichen Pflichtenkanon hinzu.²⁴⁹ Es wurde von Seiten des Gesetzgebers eingeschätzt, dass das erwartbare Anfragevolumen mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen zu bewältigen ist.²⁵⁰

Die in der Online-Umfrage ermittelten Ergebnisse verdeutlichen, dass dies bei einem konstant niedrigen Anfragevolumen auch zutreffend ist (eine bis drei Anfragen in 30 Monaten). Allerdings wird deutlich, wie unterschiedlich die Herausforderung „Beantwortung von Umweltinformationsanfragen“ bei den Stellen selbst gesehen wird. In der Zusammenstellung der in Tabelle 11 gegenübergestellten Anzahl der UIG Anfragen in Relation zu den Bewertungen zu den zur Verfügung stehenden Personalressourcen und die nachteilige Beeinflussung der Bearbeitung originärer Verwaltungsaufgaben wurde deutlich, dass es Stellen gibt, die bereits bei fünf Anfragen im Zeitraum eine Beeinträchtigung der übrigen Verwaltungsaufgaben als gegeben sah. Zwar liegt keine Aussage vor, wie umfangreich die fünf Anfragen waren. Zwei weitere Stellen mit ebenfalls fünf Anfragen im Zeitraum sahen keine Schwierigkeiten, die übrigen Aufgaben weiterhin gut erfüllen zu können. Aber bei der weiteren Auflistung ab 50 Anfragen beginnen die Behörden vermehrt anzuzeigen, dass ihre originären Aufgaben negativ beeinflusst werden, wenn gleichzeitig die Anfragen nach dem UIG zu beantworten und sicherzustellen sind. Bei 2500 Anfragen und mehr im Zeitraum zeigten die Stellen Schwierigkeiten an, die anderen originären Aufgaben ohne nachteilige Beeinflussung erfüllen zu können. Erstaunlich ist, dass bei den 1878 und den 500 Anfragen eine nachteilige Beeinflussung der sonstigen originären Aufgaben nicht angenommen wurde.

Die Stichprobe verdeutlicht zum einen, dass einzelne informationspflichtige Stellen schon heute ein äußerst hohes Anfragevolumen zu bewältigen haben. Sie verdeutlicht aber auch, wie unterschiedlich die Beeinträchtigungsschwelle in den informationspflichtigen Stellen gesehen wird.

Erstaunlich ist, dass in einigen informationspflichtigen Stellen auch hohe Volumina als zu bewältigen angesehen werden, ohne die weiteren Aufgaben zu vernachlässigen, während dies bei anderen Behörden schon bei deutlich weniger Anfragen im Zeitraum als problematisch angesehen wird. Hier scheint es nicht nur Unterschiede in der subjektiven Beurteilung zum Umgang mit Anfragen zu geben, sondern auch Unterschiede, wie mit Anfragespitzen organisatorisch umgegangen wird. Dennoch bleibt, bei aller Notwendigkeit, sich in besonders einschlägigen informationspflichtigen Stellen auf mögliche Anfragespitzen entsprechend vorzubereiten, die Tatsache bestehen, dass es ab bestimmten Anfragevolumina zu Kollisionen mit der Erledigung der weiteren Ge-

²⁴⁸ siehe Tabelle 11.

²⁴⁹ Vgl. 4.4.3.1

²⁵⁰ Siehe Gesetzesbegründung UIG BT-Drs. 15/3406 S. 2.

schäftstätigkeit in den Behörden kommt. Möglicherweise, dass müsste weiter beobachtet werden, nehmen sogar die heute schon großen Unterschiede in der Anzahl der Anfragen zwischen den informationspflichtigen Stellen in Zukunft noch weiter zu. Das würde für alle die Stellen, die viele Anfragen erhalten, eine weitere Belastung ihrer Ressourcen darstellen. Die gesetzgeberische Erwartung aus der UIG-Novelle 2005, der UIG-Vollzug benötige keine weiteren Ressourcen, um dem voraussetzungslosen Anspruch jederzeit gerecht zu werden, wird – zumindest bei einigen Stellen – auf absehbare Zeit so nicht mehr stimmen.

Der voraussetzungslose Anspruch nach dem UIG erlaubt jedenfalls alle Szenarien aus Sicht der Antragsteller*innen. Die informationspflichtigen Stellen können sich lediglich wappnen, indem sie sich auf erhöhte, in der Regel kontinuierliche Anfragen einstellen und entsprechende Vorbereitungen treffen. Dass das Antragsvolumen insgesamt gesehen seit den 1990er leicht gestiegen ist und die verschiedenen Nutzer*innen von ihren Rechten kontinuierlicher und selbstverständlicher Gebrauch machen, ist bereits deutlich gemacht worden.²⁵¹ Sollten sich sowohl die Antragsspitzen als auch das permanente Volumen an Anfragen bei einschlägigen Stellen weiter erhöhen, wäre der überwiegende derzeitige Befund, dass die Anfragen mit den vorhandenen Personalressourcen im Wesentlichen zu schaffen sind, Makulatur.

Ein weiteres Phänomen sind „Dauieranfragensteller“. Dies wurde von einigen informationspflichtigen Stellen, auf der Fachtagung im Februar 2018 sowie in der nachfolgenden Sitzung des wissenschaftlichen Beirats²⁵² geschildert: Einige wenige Personen stellen - in kurzer Zeitabfolge - oftmals umfangreiche Anfragen. Der Tenor der Diskussionen war jeweils der, dass dieses Phänomen zwar nicht den eigentlichen Zielen des UIG entspreche, dass aber aufgrund des Umfangs und der Begrenztheit des Phänomens insbesondere die Bundesebene mit diesem Phänomen umgehen könne. Jedoch berge dieses Phänomen bei Ausweitung die Gefahr einer politischen Delegitimierung des UIG-Anspruchs. Daher ist es sinnvoll, den regelmäßigen Austausch über diese Frage, die auch im Bereich des Petitionsrechts beobachtet werden kann, zu führen, um ggf. rechtzeitig reagieren zu können.

Das Anfragevolumen, so uneinheitlich es zeitlich, von der Anzahl und vom Umfang der Anfragen derzeit auch ist, kann mit den gegenwärtigen Personalressourcen der informationspflichtigen Stellen des Bundes im Wesentlichen beherrscht werden.

5.2.9 Private informationspflichtige Stellen

Die empirischen Untersuchungen des UfU aus den Jahren 2008 und 2012 hatten zum Ergebnis, dass keine private informationspflichtige Stelle die Geltung des UIG auf ihr Unternehmen als gegeben ansahen. Abstrakt wurde der Anspruch zwar bejaht, aber nicht auf das jeweils eigene Unternehmen bezogen. In der vorliegenden Online-Umfrage haben fünf von acht privaten informationspflichtigen Stellen geantwortet, sich auch als informationspflichtige Stelle nach dem UIG einzustufen.²⁵³ Das ist neu und deutet auf einen Bewusstseinswandel auch bei den Stellen hin, die öffentliche Aufgaben mit Umweltbezug erfüllen, aber privat organisiert sind.

Ähnlich wie bei den behördlichen informationspflichtigen Stellen ist das Antragsvolumen bei den privaten informationspflichtigen Stellen äußerst unterschiedlich. Gemäß Online-Umfrage gab es im Betrachtungszeitraum private Stellen, die abschätzten, etwa 5000 Anfragen erhalten

²⁵¹ Siehe 5.1.3.

²⁵² Ebenda S.4.

²⁵³ Vgl. Abbildung 19.

zu haben. Der niedrigste Wert im Zeitraum der 30 Monate wurde mit sieben Anfragen beziffert.²⁵⁴

5000 Anfragen in der Zeitspanne von 30 Monaten bedeuten etwa 167 Anfragen monatlich. Das sind beachtliche Größenordnungen.

Bemerkenswert ist, dass auch die drei privaten informationspflichtigen Stellen, die eine Anerkennung gemäß UIG ablehnten, die Anfragen von Nutzer*innen beantworteten.²⁵⁵

Aus den Antworten der Nutzer*innen aus der Online-Umfrage, die der allgemeinen Öffentlichkeit zurechenbar sind, wurde ersichtlich, dass nur sehr wenige Nutzer*innen der allgemeinen Öffentlichkeit Anträge bei privaten Stellen im Zeitraum der 30 Monate gestellt haben.²⁵⁶ Offensichtlich ist nur wenigen Nutzer*innen überhaupt bewusst, dass private Stellen Auskunftspflichten gemäß UIG nachkommen müssen.

Hierzu trägt auch bei, dass der Gesetzgeber den Kreis der privaten informationspflichtigen Stellen weitgehend offengelassen hat. In der Gesetzesbegründung zur Novelle des UIG in 2005 wurden zwar bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge erwähnt, aber eine rechtsichere Bestimmung muss so erst durch gerichtliche Entscheidungen erfolgen. Das Fehlen von gerichtlichen Entscheidungen²⁵⁷, welche Unternehmen zum Kreis der informationspflichtigen Stellen zu zählen sind, zeigt zum einen ein geringes Konfliktpotential in dieser Frage bei einem insgesamt überschaubarem Antragsvolumen. Zum anderen wird deutlich, dass die Unternehmen sehr kooperativ die eingehenden Anträge der Nutzer*innen bearbeiten. Nicht wenige sehen darin auch den Versuch, ein Grundsatzurteil zur Frage, welche privaten Stellen vom UIG betroffen sind, zu vermeiden.²⁵⁸

Ungeklärte Rechtsfragen bezogen auf die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen²⁵⁹ sind in der Praxis nicht in Erscheinung getreten. Dies zeigt sich auch daran, dass es zu § 13 UIG keine Gerichtsentscheidungen gegeben hat.²⁶⁰ Die Bestimmung scheint daher in der Praxis leerzulaufen.

In der Online-Umfrage bestätigten erstmals fünf Unternehmen, sich als informationspflichtige Stelle im Sinne des UIG zu sehen. In allen bisherigen Untersuchungen lehnten private informationspflichtige Stellen stets die Geltung des UIG auf ihr privates Unternehmen ab. Ausstehend ist eine grundsätzliche Klärung durch Gerichte, welche privaten Unternehmen unter das UIG fallen. Lediglich bei der Deutschen Bahn gibt es bereits mehr Klarheit, wenngleich nicht auf die gesamte Bahn AG bezogen.²⁶¹ § 13 und § 14 UIG laufen auf Bundesebene leer, da keine Kontrolltätigkeiten in der Praxis erkennbar sind.

²⁵⁴ Vgl. 4.1.3.2.2.1.

²⁵⁵ Vgl. 4.1.3.2.2.1. bzw. Abbildung 20.

²⁵⁶ Vgl. Abbildung 22.

²⁵⁷ Siehe Tabelle 1, danach gab es zu § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG seit 2005 vier gerichtliche Verfahren gegen private informationspflichtige Stellen. Jedoch führten sie allesamt (noch) nicht zur grundsätzlichen Klärung, welche privaten Unternehmen unter die Bestimmungen des UIG fallen. Vgl. auch Anhang A, Schomerus, Rechtsgutachten, S. 40 f.

²⁵⁸ Ein derartiger Umgang von Privaten mit Anfragen wurde dem UfU in einigen Fällen von Nutzer*innen bestätigt.

²⁵⁹ Guckelberger, Das Umweltinformationsrecht in Deutschland: Stand und offene Fragen, Thesenpapier, Berlin 23.2.2018; Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts, NuR 2018, 378, 386., siehe auch Anhang A, Schomerus, Rechtsgutachten S. 45 f.

²⁶⁰ Vgl. Anhang A, Schomerus, Rechtsgutachten unter 3.13 § 13 UIG S. 338.

²⁶¹ Vgl. Anhang A Schomerus, Rechtsgutachten unter 2.2.2.2.2.4 S. 52.

6 Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen und Ableitungen sowie der Diskussion der empirischen Teile der Evaluation, darüber hinaus dem Rechtsgutachten²⁶² und der Policy –Transfer-Studie²⁶³ erwachsen eine Reihe von Handlungsempfehlungen für Änderungen des UIG. Diese Empfehlungen betreffen verschiedene Ebenen und Maßnahmen. Sie zielen sowohl auf grundlegende und substanzielle Änderungen, als auch auf Gesetzesänderungen im Detail.

6.1 Allgemeine Handlungsempfehlungen

Die allgemeinen Handlungsempfehlungen reflektieren den Veränderungsbedarf aus allen Teilaspekten der Evaluation und greifen auch die aus der Praxis zurückgemeldeten Optimierungsmöglichkeiten auf. Dabei gilt, es gibt bereits gute Beispiele und auch Handlungsanleitungen zum UIG, an denen man sich orientieren kann.²⁶⁴ Es braucht aber mehr Ideen, Projekte, Initiativen und letztlich Menschen, die das Wünschenswerte umsetzen, die Austausch organisieren und für einen ständigen Lernprozess sorgen. Die weiteren Ausführungen geben Empfehlungen der Autoren der Evaluation wieder. Es wird darüber hinaus auch auf die abgefragten und im Kapitel 4 zusammengestellten Ergebnisse der Nutzer*innen-Gruppen sowie der informationspflichtigen Stellen verwiesen.²⁶⁵

6.1.1 Nutzung und Bekanntheit des UIG ausbauen

Die empirischen Ergebnisse haben deutlich gemacht, dass das UIG in bestimmten Bereichen und bei bestimmten Akteursgruppen besser genutzt wird, als noch kurz nach der Jahrtausendwende.²⁶⁶ Es gibt einen kleinen Kreis in der Öffentlichkeit, aber auch bei den vielfältigen Nutzer*innen-Gruppen, die sich hinsichtlich des UIG sehr gut auskennen. Gleichwohl, das hat die Online-Befragung gezeigt, gibt es Stellen, die keine oder nicht nennenswert viele Anträge nach dem UIG erhalten.²⁶⁷ Als Grund hierfür wird immer auch auf die mangelnde Bekanntheit des UIG verwiesen. Daher ist es zunächst einmal Aufgabe aller mit dem UIG befassten Stellen, das UIG bekannter zu machen und das UIG mit seinen Zielen besser in der Öffentlichkeit zu verankern. Neben den zivilgesellschaftlichen Akteuren²⁶⁸ kommt hier dem BMU als das für das UIG zuständige Ressort eine hervorgehobene Rolle zu.

Hierzu zählen u.a. insbesondere folgende Maßnahmen:

- ▶ Informations- und Aufklärungskampagnen zur Existenz und zum Sinn des UIG
- ▶ Förderung von Aufklärungs- und Bildungsprojekten zur Verbreitung von Umweltinformationsangeboten, eine besondere Rolle sollten dabei zeitgemäße digitale Angebote für Jugendliche und Schüler*innen einnehmen

²⁶² Siehe Anhang A.

²⁶³ Siehe Anhang B.

²⁶⁴z.B. UIG-Leitfaden des BMU.

²⁶⁵ Siehe 4.5.1-4.5.4.

²⁶⁶ Siehe 5.1.3.

²⁶⁷ Ebenda.

²⁶⁸ Siehe u.a. fragdenstaat.de unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/uig-anfrage-ubersicht-von-umweltinformationen/> (letzter Zugriff am 27.10.2019).

- ▶ Verbesserung des Findens von Umweltinformationsangeboten
- ▶ Veröffentlichung von Flyern²⁶⁹ und Broschüren
- ▶ Zusammenarbeit mit Journalist*innen²⁷⁰
- ▶ Pilotprojekte zu Transparenz- und Freiheitsrechten
- ▶ Etablierung von Inhalten zum UIG auf geeigneten Internetplattformen und entsprechende Verlinkung

Bei allen Projekten und Maßnahmen sollte in den nächsten Jahren darauf geachtet werden, wie das UIG in den beiden Bereichen (aktiver und passiver Zugang) digital stärker genutzt und bekannt gemacht werden kann.

6.1.2 Organisation und Praxislernen verbessern

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass einige wenige informationspflichtige Stellen sehr viele Anfragen bewältigen. Zuweilen wird sogar von Überforderung bei der Bearbeitung von Umweltinformationsanträgen berichtet.²⁷¹ Alle Stellen stehen zudem vor der Herausforderung eines diskontinuierlichen Anfalls von Anfragen.²⁷² Eine weitere Herausforderung stellen Abwägungsentscheidungen beispielsweise in Drittbeteiligungsverfahren dar oder der Umgang mit Ausschlussgründen. Darüber hinaus sind in der Praxis immer auch Fragen nach dem Umgang mit entsprechenden Anfragen, dem Stellenwert der aktiven Umweltinformationsverbreitung und der Berücksichtigung des Mindestumfangs aus § 10 UIG zu beachten.

Aus der Empirie geht darüber hinaus hervor, dass nur wenige Stellen Unterstützung in Form eines behördeneigenen Leitfadens haben, überwiegend es auch keine zentrale Person für Auskünfte in der Behörde gibt (obwohl in § 7 Abs. 2 UIG vorgesehen) oder entsprechende Musterbescheide vorhanden wären.²⁷³ Es mangelt auch an behördeninternen Richtlinien und Standards.²⁷⁴

Aus all den teilweise sehr diffizilen Anforderungen der Praxis und den Befunden aus der Empirie folgt, dass der Austausch der verantwortlichen Personen für die Beantwortung von Anfragen grundsätzlich stärker gepflegt und kontinuierlicher praktiziert werden sollte. Das betrifft sowohl behördeninterne, als auch ressortübergreifende und bundesweite Fortbildungsangebote für alle informationspflichtigen Stellen in verschiedenen Formaten (u.a. Online/Offline: Schulungen, Workshops, Tagungen). Dies sollte jährliche Formate ebenso umfassen wie Fachveranstaltungen, die nur alle zwei oder drei Jahre stattfinden. In den Austausch sollten gezielt die privaten informationspflichtigen Stellen einbezogen werden, um auch diesen einen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Obgleich bislang nur wenige private Stellen sich als informationspflichtige

²⁶⁹ Siehe beispielsweise UIG Flyer des Evaluationsprojektes.

²⁷⁰ Siehe u.a. hierzu: <https://correctiv.org/bildung/tutorials/uig/> (letzter Zugriff am 28.10.2019).

²⁷¹ Auf die Frage „In welchem Verhältnis steht der Arbeitsaufwand zur Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, zu den Personalressourcen Ihrer Behörde“ beantworteten aus einer Teilnehmer*innenzahl von 44 Behördenmitarbeiter*innen 13 auf die Antwortoption, dass „Existierende Personalressourcen ausreichend sind, weil kaum zusätzlicher Arbeitsaufwand durch die Bearbeitung von UIG Anfragen auftritt, mit „nein.“

²⁷² Vgl. 5.2.8.

²⁷³ Vgl. Abbildung 74.

²⁷⁴ Vgl. Abbildung 75.

Stellen nach dem UIG betrachten, scheint hier aber ein Umdenkungsprozess insgesamt eingeleitet worden zu sein. Insofern sollte es auch eine Selbstverständlichkeit sein, private informationspflichtige Stellen noch stärker in den Austausch zu praktischen Fragen des Umgangs mit UIG-Anträgen und aktiven Umweltinformationsangeboten einzubeziehen.²⁷⁵

Einen wichtigen Stellenwert nehmen Handlungsanleitungen und Leitfäden ein. Der bestehende BMU-Leitfaden ist ein gutes Beispiel, wie ein einheitlicher Vollzug gewährleistet werden kann. Er wurde im Zeitraum der Evaluation überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht. Hier werden nunmehr noch mehr praktische Hinweise für die Bearbeitung von Anträgen anhand der neuesten Rechtsprechung gegeben:

- ☐ Liegt ein Antrag auf Informationszugang vor?
- ☐ Sind alle Anfragen formell zu bescheiden?
- ☐ Was ist unter Umweltinformationen zu verstehen?
- ☐ Welche Stellen sind anspruchspflichtig?
- ☐ Wer ist intern für die Bearbeitung eines Antrages zuständig?
- ☐ Unter welchen Voraussetzungen verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen?
- ☐ Welche Anforderungen sind an den Antrag zu stellen?
- ☐ Wer ist antragsberechtigt?
- ☐ Wie ist bei unbestimmten Anträgen zu verfahren?
- ☐ Welche Regeln gelten für die Aktenführung bei Informationsverfahren?
- ☐ Welche Fristen sind zu beachten?
- ☐ Welche Anforderungen gelten für ablehnende Bescheide?
- ☐ Hat die antragstellende Person Anspruch auf die von ihr gewünschte Art des Informationszugangs?
- ☐ Welche Anforderungen sind für die Gewährung der Akteneinsicht zu beachten?
- ☐ Wie ist bei der Prüfung von Ausnahmetatbeständen zum Schutz öffentlicher Belange zu verfahren (§ 8 UIG)?
- ☐ Wie ist bei der Prüfung von Ausnahmetatbeständen zum Schutz von Rechten Dritter zu verfahren (§ 9 UIG)?²⁷⁶

²⁷⁵ Vgl. 5.2.9.

²⁷⁶ UIG Leitfaden, Entscheidungshilfe für BMU-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bei der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) letzte Überarbeitung 24.01.2020.

Der BMU-Leitfaden ist mit einem sehr umfangreichen Rechtsgutachten zum UIG verlinkt worden, so dass hier der Anwender*in kostenfrei vertiefende Ausführungen zum Stand der Rechtsprechung angeboten werden. Andere Ressorts können diesen Leitfaden ebenso nutzen. Entsprechende ressorteigene Standards sind leicht einzupassen.

Neben dem ressortübergreifenden Leitfaden sollten dann auch innerhalb der Ressorts die Zuständigkeiten und die Frage zentraler Auskunftspersonen geklärt werden.

Darüber hinaus lohnt sich auch der Blick über die Ländergrenzen. Es gibt Staaten in Europa mit selbstverständlicheren Traditionen im Umgang mit Freiheitsrechten. Großbritannien und die skandinavischen Staaten sind hier beispielhaft zu nennen. Die Policy Studie der vorliegenden Evaluation hat auch gezeigt, dass Österreich sein Verhältnis zu Transparenzvorschriften und insgesamt zu Open-Government deutlich verändert hat.²⁷⁷

Es gibt darüber hinaus Best-Practice-Beispiele, die schon 2010 in einem Gutachten für das BMU und das BfS vorgestellt wurden und noch immer für einige Ministerien als Vorbild dienen können.²⁷⁸ So zeichnet sich das britische System durch eine enge Verknüpfung von allgemeinem Informationsfreiheits- und speziellem Umweltinformationsgesetz aus, die auch in den Guidances einheitlich behandelt wurden:

„In Großbritannien findet sich eine mit dem deutschen Informationsfreiheitsrecht vergleichbare Struktur mit einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz (Freedom of Information Act – FOIA) und einem Umweltinformationsgesetz (Environmental Information Regulations – EIR). Für Schottland gelten eigene Gesetze (schottisches FOIA und EIR). Zu diesen Gesetzen wurden Anwendungshinweise zum FOIA und zu den EIR mit einer großen Breite, Vielfalt und Detailtiefe erlassen. Die Hinweise sind transparent, d. h. sie werden sämtlich im Internet bekanntgemacht, unabhängig davon, ob sie an die Antragsteller oder die Anwender in den öffentlichen Stellen gerichtet sind. Insgesamt ergibt sich damit der Eindruck eines weitestgehend konsistenten Systems. Hierzu trägt bei, dass der dem deutschen Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vergleichbare Information Commissioner anders als in Deutschland eine umfassende, auch das Umweltinformationsrecht abdeckende Zuständigkeit hat.

Aus dem britischen Vorbild lassen sich wertvolle Anregungen für eine Weiterentwicklung des deutschen Informationsfreiheitsrechts gewinnen, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung durch Informationen über die Informationsrechte. Dazu zählt u.a., dass eine Informationsfreiheits-Strategie formuliert werden sollte. Grundsätzlich sollten sämtliche Hinweise im Internet veröffentlicht werden.“²⁷⁹

Neben dem praktischen Erfahrungsaustausch über die Ressortgrenzen hinweg, ist auch die Entwicklung eines gewissen behördeninternen Monitorings für die Entwicklung einer entsprechenden Transparenzkultur von Belang. Dies muss nicht zeitlich aufwendig sein. Es sollte aber regelmäßig stattfinden in Form eines Abgleichs zum Umgang mit Anfragen und sonstigen Fragen im Kontext des UIG innerhalb eines Ressorts.

²⁷⁷ Vgl. 2.3.3 Anhang B: Policy Transfer-Studie.

²⁷⁸ Schomerus, Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht, 2010.

²⁷⁹ Ebenda S. 28.

6.1.3 Wer unterstützt und klärt in Streitfällen – Plädoyer für eine*n Beauftragte*n für das UIG

Die Herausforderungen in der praktischen Anwendung des UIG wachsen. Das trifft auf die informationspflichtigen Stellen ebenso zu wie auf die Öffentlichkeit. Das wird durch die Empirie in Kapitel 4 und die daraus resultierenden vielfältigen Fragen, die in Kapitel 5 dieser Evaluation aufgegriffen wurden, hinlänglich deutlich. Täglich sind von den Mitarbeiter*innen der privaten und öffentlichen informationspflichtigen Stellen teilweise komplizierte Abwägungsentscheidungen zu treffen. Antragsteller*innen mit Fragen im Vorfeld von Anfragen oder nach dem Eintreffen der Antworten der Stellen, die eher mehr Fragen aufwerfen als Antworten geben, wissen häufig nicht, an wen sie sich wenden können. Der umfangreiche BMU-Leitfaden beantwortet standardisiert Fragen zum Umgang mit Anfragen. Er ist mit dem beigefügten Rechtsgutachten allein mehrere hundert Seiten stark und verdeutlicht, in welchen verschiedenen Bereichen und Fragen die nur 14 Paragraphen des UIG zerfallen. Er kann aber ein direktes Gespräch, eine Beratungsfunktion, ausgeführt durch eine offizielle Stelle, nicht ersetzen, sondern nur sinnvoll flankieren.²⁸⁰

Für die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft unterstützt bereits das Informationsportal fragdenstaat.de Antragsteller*innen in vielfältiger Weise auch im Bereich der Umweltinformationsrechte.²⁸¹

Allerdings fehlt derzeit im Bereich des UIG ein*e Bundesbeauftragte*r für Umweltinformationsfreiheit, an den sich ähnlich wie an den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit niederschwellig und bürgernah jede Person aus der Öffentlichkeit wenden kann, falls es zu Streitfällen im Umgang mit UIG-Anträgen kommt.

Im Bereich des IFG wurde die Aufgabe eines Informationsfreiheitsbeauftragten an den Bundesbeauftragten für Datenschutz übertragen, welcher seitdem offiziell die Bezeichnung „Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – BfDI“ trägt. Mit dieser Institution besteht auf Bundesebene eine Einrichtung, die als Ombudsstelle umfassend für die Gewährleistung der Transparenzvorschrift des IFG verantwortlich ist. Auch in den Bundesländern mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Niedersachsen, die selbst über keine Landes-IFG verfügen, sind für die jeweiligen Landes-IFG die Landesdatenschutzbeauftragten zuständig.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist also eine Einrichtung, die auch für die Überwachung des Umweltinformationsrechts in Frage kommt. Der Aufgabenkatalog des § 12 IFG kann sinngemäß auf das Umweltinformationsrecht übertragen werden. Neben dem Effizienzeffekt hätte dieser Schritt auch die Konsequenz, dass die Vereinheitlichung der Transparenzvorschriften zumindest über die Kontrolle einer Stelle des Bundes abgesichert sein würde.

Die gesetzliche Übertragung von Überwachungsaufgaben des UIG auf den BfDI wurde nicht nur auf der Fachtagung von Rechtswissenschaftler*innen im Februar 2018 formuliert, auch in den Interviews mit den öffentlichen informationspflichtigen Stellen brachten Vertreter*innen der informationspflichtigen Stellen die Übertragung auf den BfDI ins Spiel.

Würde das UIG auch unter die Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit fallen, könnten darüber hinaus für alle informationspflichtigen Stellen des Bundes einheitliche unterstützende Anwendungshinweise veröffentlicht werden. Eine Normierung zur Erstellung

²⁸⁰ Siehe auch 5.2.6.

²⁸¹ Vgl. <https://fragdenstaat.de/> (letzter Zugriff am 30.10.2019).

solcher Anwendungshinweise könnte über § 7 UIG erfolgen. Zumindest könnten in § 7 Abs. 2 UIG derartige Leitfäden als Ergänzung des Katalogs zur Unterstützung des Informationszugangs aufgenommen werden.

Eine weitere Unsicherheit, die derzeit in der Anwendung des UIG besteht, sind mögliche Widerspruchsverfahren bei privaten informationspflichtigen Stellen gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG.²⁸² Die Antragsteller*in soll ein Widerspruchsverfahren bei der privaten Stelle durchführen, ist aber nicht gehindert, Klage zu erheben ohne das Ergebnis der Überprüfung abzuwarten. Sie kann also beide Rechtsmittel gleichzeitig einlegen. Wie aber steht es in einem solchen Fall mit dem Rechtsschutzbedürfnis? Wie im Rechtsgutachten ausgeführt, wird man dies wohl verneinen müssen. Die Konsequenz ist, dass Bürger*innen die Entscheidung der privaten informationspflichtigen Stelle erst einmal abwarten müssen, bevor sie Klage erheben. Hier könnte eine generelle Übertragung auf den BfDI erfolgen, wodurch letztlich auch den Anforderungen der Aarhus-Konvention nach einem effektiven außergerichtlichen Überprüfungsmechanismus entsprochen würde.²⁸³

6.1.4 Ausbau des aktiven Informationsangebotes

Als das UIG auf Grundlage der UIG-Richtlinie konzipiert und kodifiziert wurde, waren die technologischen Entwicklungen, die im Ergebnis zu einer medialen, ubiquitär vernetzten Gesellschaft geführt haben, noch nicht abzusehen. Die für Bürger*innen jederzeit, insbesondere internetbasiert verfügbare Informationsfülle und die dort angebotenen verschiedenen Informationsquellen sind enorm gewachsen und werden weiterwachsen. Dieser technologische Wandel wird durch das UIG in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht genügend reflektiert. Denn das Gesetz ist vor allem auf den passiven Zugang zu Informationen auf Antrag gerichtet. Die aktive Verbreitung von Informationen ist dagegen inhaltlich deutlich weniger tiefgehend und verbindlich ausgestaltet.

Das liegt zuallererst daran, dass 1998, als die Aarhus-Konvention verabschiedet wurde und auch 2003, als die entsprechende UIG-Richtlinie erlassen wurde, sich das Internet gerade erst entwickelte. Inzwischen spricht man nicht nur generell von den Herausforderungen des digitalen Zeitalters, die alle gesellschaftlichen Bereiche umfassen. Die Art der Kommunikation insgesamt unterliegt mannigfachen Änderungen. Aber auch die Geschwindigkeit der Änderungen selbst wirkt ständig beschleunigt. Gleichzeitig werden immer mehr Daten und Informationen seitens der Behörden und Ministerien des Bundes erarbeitet und erstellt, was sich in einer Fülle an Angeboten, Informationen und Daten manifestiert. Die strukturierte und gut aufbereitete Veröffentlichung und Verbreitung von Umweltinformationen erfährt daher allein aufgrund der Fülle an Daten enorm große Herausforderungen.

Durch die internetbasierte Datenrecherche ist mittlerweile die direkte Informationserlangung für einen großen Teil, insbesondere der jüngeren Generation selbstverständlich. Die nur auf Antrag ermöglichte Informationsgewinnung mit der an das deutsche Verwaltungsrecht angepassten Struktur unter Einordnung als Verwaltungsakt wirkt vor diesem Hintergrund zunehmend unattraktiver für einen Teil der Nutzer*innen.

Zudem sind in einer ubiquitär vernetzten Gesellschaft die Türen für unsolide und zielgerichtet veröffentlichte falsche Informationen – „fake news“ – geöffnet worden. Die Verlässlichkeit von verfügbaren Informationen ist für die Bürger*innen zunehmend schwerer zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund kommt allen Transparenzvorschriften und eben auch dem UIG die besondere

²⁸² Siehe hierzu 2.6.2.4 des Rechtsgutachtens in Anhang A.

²⁸³ Siehe Ebenda unter 2.6.2.7.

Bedeutung zu, der breiten Öffentlichkeit Zugang zu weitgehend verlässlichen Daten zu gewährleisten: Zwar besteht nach dem UIG kein Anspruch auf die Richtigkeit der begehrten Informationen. In § 7 Abs. 3 UIG wird lediglich eine vage Anforderung an die Zusammenstellung der Umweltinformationen hinsichtlich Exaktheit, Vergleichbarkeit und dem gegenwärtigen Stand formuliert („soweit möglich“). In den Anwendungsbereich des UIG wie in alle Transparenzvorschriften fällt nicht die Informationsgewinnung und -erzeugung. Gleichwohl sollten die durch das Gesetz verpflichteten Behörden und anderen informationspflichtigen Stellen, zumal in einem Rechtsstaat, ihre Maßnahmen und Entscheidungen auf sachgerechte, objektiv und neutral ermittelte und den Erkenntnissen der Wissenschaft basierende Grundlagen stützen.

Betrachtet man die dringlichen Erfordernisse aus der empirischen Befragung dieser Evaluation, so steht als erste Empfehlung die konsequentere Aufbereitung und Umsetzung der in § 10 Abs. 2 genannten Tatbestände an.²⁸⁴ Wie aus den empirischen Befunden deutlich wurde, sollten hier die informationspflichtigen Stellen ihre dort normierten Verpflichtungen zunächst einmal erfüllen. Der Leitfaden des BMU stellt im Wesentlichen auf den passiven Zugang zu Umweltinformationen ab.²⁸⁵ Der aktive Zugang zu Umweltinformationen und die sich ergebenden Verpflichtungen der informationspflichtigen Stellen werden so noch nicht hinreichend verdeutlicht. Sinnvoll wäre daher, auch für den aktiven Zugang zu Umweltinformationen einen Praxisleitfaden zu erstellen, der den Mindestumfang an zu veröffentlichenden Umweltinformationen erläutert und weitere Anforderungen aus § 10 UIG praxistauglich und ausführlicher als derzeit aufarbeitet.

Darüber hinaus ist an eine moderate Ausweitung der expliziten Verbreitungspflichten von Umweltinformationen im Gesetz zu denken. Dies kann über eine Ausweitung des Mindestumfangs des § 10 Abs. 2 UIG geschehen. Hierzu könnten beispielsweise weitere konkrete Inhalte, die in der Öffentlichkeit eine hohe Relevanz haben, wie die Zulassungsberichte von Pflanzenschutzmitteln, in die Liste der zu veröffentlichten Tatbestände aufgenommen werden.²⁸⁶ Man könnte aber auch daran denken, dass die Veröffentlichungspflichten mit abstrakteren Tatbeständen ergänzt werden, beispielsweise sämtliche in den informationspflichtigen Stellen erarbeitete und herausgegebene Studien mit Umweltbezug. In einigen Ressorts ist dies auch heute schon gängige, wenn gleich freiwillig geübte Praxis, in anderen aber nicht.

Neben der inhaltlichen Verbesserung der Bereitstellung von Umweltinformationen ist Augenmerk auch auf eine Verbesserung von strukturellen Aspekten der Verbreitung zu legen. Dies hat auch die Empirie ergeben.²⁸⁷ Zwar nutzen nahezu alle Internetbesucher*innen Suchmaschinen mit ihren Algorithmen, um Informationen zu finden. Jedoch hat auch der Staat die Aufgabe, die Möglichkeiten der Informationstechnik mit den gesetzlichen Anforderungen immer besser in Übereinstimmung zu bringen. Das bedeutet, die ständige Vervollkommnung der technischen Ausstattung und der Datenorganisation kann im Internetzeitalter nur der Staat mit seinen Einrichtungen sicherstellen, um die jeweiligen Umweltinformationen auch auffindbar zu machen. Es muss also sichergestellt sein, dass Umweltinformationen in den gängigen Suchmaschinen leicht zu finden sind. Das funktioniert nur, wenn die staatlichen Behörden entsprechend immer technologisch auf einem hohen Niveau agieren.

Außerdem ist es bei der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen notwendig, künftig eine einheitlichere Bereitstellung von Umweltinformationen sicherzustellen. Nur dadurch kann ein

²⁸⁴ Vgl. Diskussion der empirischen Ergebnisse unter 5.1.4.

²⁸⁵ Siehe Gliederung BMU-Leitfaden Fassung v. 24.01.2020.

²⁸⁶ Vgl. 4.5.4.

²⁸⁷ Vgl. Ebenda.

Mindestmaß an verlässlichen Umweltinformationen leicht gefunden werden und entsprechend einer vertrauenswürdigen Quelle zugeordnet werden. Die Schaffung eines zentralen Internetportals für Umweltinformationen des Bundes und der Länder mit entsprechenden Möglichkeiten für kommunale und auch private informationspflichtige Stellen würde eine solche Maßnahme darstellen. Die bisherige Praxis des Bundesumweltministeriums, aber auch des Umweltbundesamtes, häufig spezialisierte kleinere Plattformen zu Umweltinformationen einzurichten, führt zu einer unübersichtlichen Zahl von Angeboten im Umweltinformationsbereich. Allein das Umweltbundesamt betrieb zum Zeitpunkt der Evaluation neben seiner zentralen Internetseite mehr als 20 weitere Plattformen zu Projekten und Umweltinformationen. Wichtig wären daher stärkere Bestrebungen, Plattformen zu bündeln und Umweltinformationen zu verlinken und so Übersichtlichkeit herstellen. Es sollte dadurch künftig einfacher als heute möglich sein, über entsprechende Verlinkungen zu allen relevanten Umweltseiten der Ressorts zu gelangen.

Darüber hinaus ist die Verlinkung mit dem Portal GovData sicherzustellen, denn nur so wird eine aus der Sicht übergreifende Plattform für alle Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen geschaffen. Da es bislang keine ressortübergreifenden Standards, aber zum Teil auch in den einzelnen Ministerien keine Regelungen zum Umgang mit der Einspeisung von Umweltdaten in derartige Portale gibt, wachsen Angebote und dadurch die Unübersichtlichkeit weiterhin.

In die notwendige Kategorie zu bündelnder Maßnahmen zur Verbreitung von Umweltinformationen gehört auch die Veröffentlichung sämtlicher angefragter Umweltinformationen auf einer Seite, um ein effektives und lernendes System zu schaffen, das eine hohe Servicefunktion bereitstellt und Doppelarbeit vermeiden hilft. Dies kann nach informationspflichtigen Stellen erfolgen, eine Verlinkung dieser Plattformen ist dann ebenso sinnvoll wie notwendig.

Ansatzweise gibt es hierfür aus den letzten Jahren bereits Beispiele, wie man bündelnde Portale zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit schaffen kann. So musste man bis 2018 sehr viele Veröffentlichungsportale von Genehmigungsbehörden oder auch Tageszeitungen bzw. Veröffentlichungsblätter der Behörden beziehen, um sicher zu gehen, von allen Zulassungsverfahren in Deutschland Kenntnis zu erlangen. Seit 2018 ist dies nun ansatzweise bundesweit vereinheitlicht.²⁸⁸ Ansatzweise deshalb, weil auch dieses Projekt unter dem Mangel leidet, dass sich die Bundesländer nicht auf eine einheitliche, bundesweite Plattform, die alle Informationen aller Bundesländer beinhaltet, einigen konnten.²⁸⁹

6.2 Handlungsempfehlungen zu rechtlichen Fragen des UIG

Das UIG hat sich im Wesentlichen bewährt. Dennoch gibt es auch im Gesetz selbst Bereiche, in denen Formulierungen klarer formuliert oder Regelungen überdacht werden können. Diese sind in 6.2.2 zusammengefasst und dem Rechtsgutachten entnommen. Darüber hinaus gibt es Bedarf, das UIG besser mit den weiteren Freiheitsgesetzen zu verzahnen. Hierzu sind einige Empfehlungen in 6.2.1 zusammengetragen worden.

²⁸⁸ www.uvp-portal.de.

²⁸⁹ Siehe auch www.uvp-portal.de/de für Bundesvorhaben bzw. www.uvp.niedersachsen.de/portal/ und www.uvp-verbund.de für weitere 15 Bundesländer.

6.2.1 Verknüpfung der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze

Die Freiheitsgesetze in Deutschland sind vielfältig zersplittert. Es gibt unterschiedliche Regelungen von Freiheitsgesetzen in Bund und Ländern (UIG, IFG) oder es gibt Regelungen nur auf Bundesebene (VFG, GeoZG). Es gibt sektorale Regelungen beispielsweise im Umwelt- und Lebensmittelbereich, darüber hinaus ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz.²⁹⁰ Für Nutzer*innen kann nur der Eindruck eines Flickenteppichs entstehen. Es braucht viel Expertise und Spezialwissen, um sich in allen Freiheitsmaterien durchnavigieren zu können. Die Idee eines Informationsgesetzbuchs, welches alle Informationsrechte bündelt und Nutzer*innen einen Anspruch aus einem Guss ermöglicht, scheitert gegenwärtig bereits an unterschiedlichen unionsrechtlichen Voraussetzungen.²⁹¹ Die Idee eines Informationsgesetzbuchs unter Vereinheitlichung der Ansprüche aller Rechtsmaterien im Bereich Freiheitsrechte ist daher derzeit kaum realistisch. Dennoch ist die Parallelexistenz von UIG, IFG und VIG rechtspraktisch wenig befriedigend.²⁹² Ein einheitliches, übergreifendes Transparenzgesetz würde die Bekanntheit, die Anwenderfreundlichkeit und die Durchsetzungskraft aller Informationszugangsgesetze erhöhen. Der Gestaltungsansatz läge aber nicht in der Vereinheitlichung, sondern eher in der Harmonisierung der Rechtsmaterien. Erst wenn europarechtlich entsprechende Richtlinien für Verbraucherschutz und Informationsfreiheit, möglicherweise auch für Open Data geschaffen sind, wäre der Weg für ein einheitliches Informationsgesetzbuch in Deutschland frei.²⁹³

Eine Initiative zumindest zur Harmonisierung der Rechtsmaterien IFG, VFG und UIG wurde in der Evaluation mehrfach sowohl von Mitarbeiter*innen informationspflichtiger Stellen, als auch von Akteursgruppen der Nutzer*innen gefordert bzw. angemahnt. Die Tatsache, dass es häufig einen überlappenden Anwendungsbereich bei Anfragen zwischen IFG, VFG und UIG gibt und häufig mindestens ein Anspruch in der Regel auch durchgreift, kommt in der Evaluation auch dadurch zum Ausdruck, dass die informationspflichtigen Stellen der Online-Umfrage in etwa 40 % aller Fälle gar nicht prüfen, nach welchem Freiheitsanspruch das Begehren gewährt werden soll. Hier haben sich offensichtlich, zumindest im Vollzug des UIG, die drei Materien in der Praxis teilweise aufeinander zubewegt. Auch auf der Fachtagung zum Evaluationsprojekt im Februar 2018 wurde überwiegend – hier vor allem aus der Rechtswissenschaft – dafür plädiert, die drei Freiheitsmaterien stärker als bislang gesetzlich miteinander zu verknüpfen. Denn dass nach wie vor das gilt, was bereits vor zwölf Jahren zu den drei wesentlichen Informationszugangsgesetzen IFG, UIG und VIG geschrieben wurde, hat leider nichts von seiner damaligen Aktualität eingebüßt. Es wirft zudem einen Blick auf die Prioritätensetzung beim Bundesgesetzgeber und bei den Regierungsparteien im Deutschen Bundestag seit 2007:

„Angesichts der Ähnlichkeiten im Gesetzeszweck, in der Gesetzesstruktur, hinsichtlich der Informationsbegriffe, der Anspruchsgegner und insbesondere der Verfahrensvorschriften wäre es vorzuziehen gewesen, eine einheitliche Regelung in einem Informationszugangsgesetz zu schaffen. Als rahmengebendes Gesetz erscheint das IFG geeignet. Unvermeidliche Sonderregelungen ließen sich in einzelnen Abschnitten unterbringen. Dies würde es nicht nur dem informationsinteressierten Bürger, sondern auch den betroffenen Behörden erheblich erleichtern, Zugang zu Informationen zu erhalten bzw. zu gewähren. Zudem wären Regelungen zu Anspruchskonkurrenzen überflüssig. Derartige Überlegungen

²⁹⁰ Vgl. Guckelberger, Geschichte des Umweltinformationsrechts und allgemeine Anspruchsvoraussetzungen, Natur und Recht (NuR) 2018, S. 378 f.

²⁹¹ Siehe hierzu ausführlich Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019, S. 182 f.

²⁹² Siehe auch Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ, 2015, 609 f.

²⁹³ Vgl. auch Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019, S. 182.

*sind lediglich in der Begründung zum IFG zu finden, nach der die Zusammenführung des Informationszugangsrechts auf Bundesebene zukünftig zu prüfen sei. Offenbar ist ein Beweggrund für das künftige Nebeneinander dreier Informationszugangsgesetze auch in dem Ressortegoismus der zuständigen Ministerien zu suchen, nach dem Motto: drei Ressorts - drei Informationsgesetze. Im Sinne der Deregulierung, der Anwenderfreundlichkeit oder der Förderung der Informationsfreiheit ist dies nicht.*²⁹⁴

Neben der Aufgabe einer Harmonisierung zwischen UIG, VFG und IFG besteht auch die Aufgabe, die Zersplittertheit im UIG selbst, nämlich zwischen den Regelungen in den Ländern und dem Bund anzugehen. Gemäß Föderalismusreform ist dem Bund die Vollkompetenz im Umweltbereich nicht erteilt worden. Dennoch wäre es wünschenswert, dass sich der Bund und die Länder stärker aufeinander zubewegen würden durch Harmonisierung der rechtlichen Regelungen in bestimmten Bereichen des UIG. Denkbar wäre auch eine Simultangesetzgebung ähnlich wie beim VwVfG.²⁹⁵

6.2.2 Vorschläge zu speziellen rechtlichen Fragen zum UIG

Im Rechtsgutachten sind eine Reihe von Vorschlägen sowie Klarstellungen in Details ausgeführt worden, die hier zusammenfassend wiedergegeben werden.²⁹⁶

§ 1 UIG besteht aus zwei eigenständigen Regelungen, der Zweckbestimmung in Absatz 1 und dem Anwendungsbereich in Absatz 2. 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.

In § 2 UIG fehlt eine Legaldefinition der Gremien. Da das unionsrechtliche und das nationale Verständnis dieses Begriffs nicht einheitlich sind, wäre eine Legaldefinition zur Klarstellung hilfreich.

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. 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.

²⁹⁴ Schomerus/Tolkmitt, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, 985, 994.

²⁹⁵ So auch Schrader, Aarhus-Handbuch, 2019, S. 182.

²⁹⁶ Siehe Schomerus, Rechtsgutachten, Anhang A, S. 311f.

Die in § 3 geregelten Tatbestände betreffen Antragsberechtigung (Abs.1), Zugangsgewährung (Abs.2) sowie Fristen (Abs.3). Problematisch ist die Fristenregelung für Drittbeteiligungsverfahren. Praktisch kaum möglich ist in vielen Fällen die Einhaltung der Fristen in Drittbeteiligungsverfahren. § 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. Die Durchführung der Drittbeteiligungsverfahren unter Wahrung der Zweimonatsfrist stellt derzeit die einzige Option dar, wenngleich sie in manchen Fällen auch nicht ausreicht. 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.

§ 4 UIG normiert Anforderungen an den Antrag auf Umweltinformationen und das Verfahren. 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.

Ob Antragsteller*innen Namen und Anschrift nennen müssen, oder ob auch anonyme Anträge bearbeitet werden müssen, gibt das UIG nicht vor. Angesichts dessen, dass die Antragsteller*in 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 die Antragsteller*in als Repräsentant*in 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 anonymen Anträge anzunehmen.²⁹⁷

§ 5 UIG enthält spezielle Regelungen für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang. 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 die Antragsteller*in benachteiligt würde.

§ 6 UIG regelt den Rechtsschutz bei Streitigkeiten über den Informationszugang. Rechtsfragen des Rechtsschutzes stellen sich vor allem im Hinblick auf den Schutz Drittbetroffener, insbesondere von Unternehmen. Die Grundkonstellation besteht aus einem Dreiecksverhältnis aus An-

²⁹⁷ Vgl. Ausführungen S. 66.

tragsteller*in, einer informationspflichtigen Stelle und dem Dritten, der die Herausgabe der Daten an die Antragsteller*in 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 die Antragsteller*in 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.

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.

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.

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 wird, 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 der Antragsteller*in 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.

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. 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.

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.

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.²⁹⁸ Dieses könnte dazu geeignet sein, das 2014 eingestellte Portal U zu ersetzen.

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. Ggf. wird künftig eine Erweiterung der aktiven Informationspflichten des § 10 UIG auf den Bereich der umweltbezogenen Produktinformationen erforderlich werden.

§ 13 enthält eine Sonderregelung für die Überwachung der privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Es ist nicht erkennbar, dass eine Kontrolle über das Verhalten der privaten informationspflichtigen Stellen überhaupt stattfindet. Die Bestimmung scheint daher in der Praxis leerzulaufen. Dies zeigt sich etwa daran, dass es zu § 13 UIG keine Gerichtsentscheidungen und offenbar auch keine streitigen Verfahren gegeben hat.

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.

²⁹⁸ Stand Dezember 2019.

§ 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.

§ 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. 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.

6.3 Optimierungspotentiale des UIG grundsätzlicher denken

Das UIG mit seiner Transparenzkonzeption ist vornehmlich in den 1980er und 1990er Jahren entwickelt worden. Seitdem hat sich die Welt deutlich weiterentwickelt und gewandelt. Ansprüche an den Schutz der Umwelt stellen sich heute vielfältiger dar. So modern das UIG in weiten Teilen immer noch ist, seine Wirksamkeit wird künftig daran gemessen, ob es sich in größere gesellschaftliche Wandlungs- und Transformationsprozesse weiterhin effektiv einbringen kann.

6.3.1 Verknüpfung mit den Sustainable Development Goals (SDGs)

Das UIG in seiner heutigen Gestalt ist durch die Aarhus-Konvention, die 1998 verabschiedet wurde, wesentlich geprägt. Die Aarhus-Konvention ist ein internationaler Vertrag aus den 1990er Jahren. In diesem Jahrzehnt wurde stärker als danach auf internationale Kooperation und Zusammenarbeit gesetzt. Ein Meilenstein für die internationale Weiterentwicklung von anstrengenswerten Leitbildern der internationalen Politik stellen nunmehr die Sustainable Development Goals (SDGs) dar, die auch für die Prinzipien der Aarhus-Konvention und die auf dieser Konvention fußenden rechtlichen Regelungen neue Impulse darstellen. Auf Basis der Vereinten Nationen wurden 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals - SDGs) aufgestellt, die am 1. Januar 2016 mit einer Laufzeit bis 2030 in Kraft getreten sind.²⁹⁹ Das Ziel Nr. 16, Peace, Justice and Strong Institutions, umfasst auch die Informationsfreiheit. Das Unterziel 16.10 adressiert u.a. die Informationsfreiheit:

“Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements”

Dies wird durch den Indikator 16.10.2 näher dargelegt:

“Number of countries that adopt and implement constitutional, statutory and/or policy guarantees for public access to information”

Die Aarhus Working Group hat die Bedeutung dieses SDG mittlerweile aufgegriffen und betont:

“The Working Group of the Parties:...

iv. Reiterated that effective public access to environmental information supports the achievement of target 16.10 of Sustainable Development Goal 16 and underpins the implementation of other relevant

²⁹⁹ S. UN Resolution 66/288, The future we want, A/RES/66/288.

Sustainable Development Goals and targets (for example, SDGs 3 (health), 6 (water), 12 (sustainable consumption and production) and others);”³⁰⁰

Das Umweltinformationsrecht sollte demnach bewusst mit diesem SDG-Ziel verknüpft werden, um die internationale Verankerung des freien Informationszugangs zu betonen. Dies kann z.B. in der Zielbestimmung des § 1 UIG erfolgen. Die SDGs bieten insofern auch einen Anknüpfungspunkt, die in Deutschland vorhandenen, aber nur ressortbezogen umgesetzten Transparenzvorschriften zu vereinheitlichen, denn die Bundesrepublik Deutschland hat sich zur Umsetzung der SDGs verpflichtet.³⁰¹

6.3.2 Transparenzkultur weiterentwickeln

Die Verbesserung von einzelnen Details im Vollzug – so notwendig sie sind – wird bestimmte Zielhorizonte des UIG und auch die der anderen Informationszugangsgesetze nicht grundlegend stärken.³⁰² Nur wenn es gelingt, das UIG als Instrument attraktiver zu machen und es einerseits an die Erfordernisse der gesellschaftlichen Herausforderungen hin zu einem offeneren und transparenteren Handeln staatlicher Organe anzupassen und dies einhergeht mit der Bereitschaft der aktiven Umsetzung in den Behörden, dies auch zu wollen, kann ein Kulturwandel hin zu einem Open-Government gelingen. In der Policy-Transfer-Studie werden eine Reihe von Voraussetzungen und Herausforderungen genannt, die notwendig sind, um das UIG in die Richtung von Open Government zu entwickeln.³⁰³ Hierbei sind einige Erfolgsfaktoren, die auch im Kontext des UIG relevant sind, herausgearbeitet worden, um wirksame Impulse in die Gesellschaft hinein zu setzen:

- Politischer Wille und politische Führung³⁰⁴
- Rechtliche und politische Mehrebenenkoordination³⁰⁵
- Einbindung von Bereitsteller*innen, Nutzer*innen und Zivilgesellschaft³⁰⁶
- Institutionelle Verankerung und organisatorische Unterstützung³⁰⁷

Die Herausforderungen für die Entwicklung hin zu Open Government sind vielfältig und komplex. Mit einer fehlenden Wahrnehmung der Vorzüge von Open Data bei den Adressat*innen (Verwaltungsakteure und Öffentlichkeit), Datenschutzbedenken in der Öffentlichkeit, dem Problem zunehmender Schwierigkeiten bei der Auslegung von Gesetzesregelungen bis hin zu der Befürchtung der Arbeitsüberlastung für Verwaltungen sind die unmittelbaren Fragen adressiert.³⁰⁸

Was offensichtlich hilft, den kulturellen Wandel zu beschleunigen, sind sichtbare Änderungen im Vergleich zur Verwaltungspraxis vorher. So wurde in der Evaluation des Transparenzgesetzes in

³⁰⁰ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP-22/WGP-22_List_of_outcomes_21_June_as_adopted.pdf (letzter Zugriff am 28.10.2019).

³⁰¹ Siehe 6.2.1.

³⁰² Siehe hierzu die empirischen Ergebnisse in den Kapiteln 4 und 5.

³⁰³ Siehe Anhang B: Policy-Transfer Studie unter 2.4 f.

³⁰⁴ Ebenda unter 2.4.1.1.

³⁰⁵ Ebenda unter 2.4.1.2.

³⁰⁶ Ebenda unter 2.4.1.3.

³⁰⁷ Ebenda unter 2.4.1.4.

³⁰⁸ Ebenda unter 2.4.2.

Hamburg die Schaffung eines Transparenzportals als ausschlaggebend für die Veränderung der Verwaltungskultur angesehen.³⁰⁹

In Österreich wurde neben den hier bereits angesprochenen Maßnahmen wie Leitfäden, Schulungs- und Austauschveranstaltungen auch die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für einen Kulturwandel und für Open Government vorgeschlagen. Dieses Open-Government-Kompetenzzentrum sollte dann als ressourcensparende, ressortübergreifende "virtuelle Organisationseinheit", in enger Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträger*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen und Bürger*innen aufgebaut werden und in seiner Funktion als internes Koordinations-, Weiterbildungs- und Beratungszentrum sowie externe Anlaufstelle dienen.³¹⁰ In den Katalog der Maßnahmen gehören auch wertschätzende Aktivitäten, solange Open Data noch keine Selbstverständlichkeit darstellt. Hier könnten besondere Open Data Initiativen im Kontext UIG eine öffentliche Würdigung erfahren, um zum einen für rasche Verbreitung zu sorgen und zum anderen sichtbar eine Anerkennungskultur zu implementieren. In der Schweiz beispielsweise gibt es seit 2019 einen open data award für Student*innen.³¹¹ Neben Student*innen mit ihren Projekten könnte ein solcher Preis darüber hinaus auch für weitere Zielgruppen in diesem Bereich Anwendung finden.

Um die Verwaltungskultur hinsichtlich Open Data und UIG zu verbessern, sollte auch die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert werden. Es braucht eine Verdeutlichung, warum eine offene Verwaltung sinnvoll und zweckmäßig ist und welche Vorteile mit ihr verbunden sind. Erfahrungen aus dem Open-Government-Vorreiterland Großbritannien zeigen, dass selbst dort das öffentliche Bewusstsein und Wissen zu Open Data noch gering ist und teilweise in der Bevölkerung Bedenken zu Datenschutz bestehen.³¹² Eine mangelnde Kenntnis besteht auch in Deutschland in Bezug auf das UIG, wie die empirische Erhebung ergab.

Um einen Kulturwandel in den Behörden und den privaten informationspflichtigen Stellen herbeizuführen, bedarf es eines schrittweisen Vorgehens. Dieses sollte stetig verfolgt und von der obersten Regierungsstelle prioritär verfolgt werden. Wenn die Vorteile von Open Data im Bereich UIG allen Beteiligten (den Stellen genauso wie den Bürger*innen) verdeutlicht werden, kann sich die Transparenzkultur weiterentwickeln und dort, wo sie noch nicht vorhanden ist, entstehen.³¹³

³⁰⁹ Ebenda 2.4.2.4.

³¹⁰ Siehe Ebenda 2.4.2.3.

³¹¹ <https://opendata.ch/2019/05/open-data-student-award-2019/> (letzter Zugriff am 26.10.2019).

³¹² Vgl. Ebenda 2.3.1.

³¹³ Vgl. Ebenda 3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

A Anhang: Rechtsgutachten

Das Rechtsgutachten ist separat veröffentlicht worden:

Schomerus, Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen, Rechtsgutachten, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2020.

B Anhang: Policy-Transfer Studie

Die Policy-Transfer ist separat veröffentlicht worden:

Beermann & Tews, Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen, Policy-Transfer Studie, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2020.

C Anhang: Online Fragebögen

Anmerkung: Im Folgenden werden die Fragebögen für die staatlichen informationspflichtigen Stellen und die Wirtschaftsverbände abgedruckt.

Der Fragebogen für die privaten informationspflichtigen Stellen ist inhaltlich identisch mit dem der staatlichen informationspflichtigen Stellen und wurde nur adressatenbezogen redaktionell angepasst.

Der Fragebogen für die Wirtschaftsverbände enthält einen „Teil 1: Drittbeteiligungsverfahren“. Im Übrigen ist dieser Fragebogen inhaltlich mit den Fragebogen für die übrigen Nutzer*innen-Gruppen identisch und wurde nur jeweils adressatenbezogen redaktionell angepasst.

C.1 Staatliche informationspflichtige Stellen

Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) e.V. führt eine Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) durch.

Weitere Informationen zum Evaluationsziel, dem Projektkonsortium sowie dem Projektverlauf finden Sie unter: <http://www.ufu.de/projekt/evaluation-des-umweltinformationsgesetzes/>

Wir freuen uns sehr, dass Sie die Evaluation des UIG mit Ihrer Teilnahme an der Befragung unterstützen. Die Befragung wird voraussichtlich **30-45 Minuten** Ihrer Zeit beanspruchen.

Bitte beachten Sie bei der Beantwortung des Fragebogens die folgenden Punkte:

Für die Beantwortung der Fragen in „Teil 1: Bestandsaufnahme“ ist nur der **Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017** maßgeblich

Bitte berücksichtigen Sie, dass dabei – soweit möglich – alle Anfragen die dem Anwendungsbereich des UIG gemäß §§ 1, 2 UIG unterfallen, berücksichtigt werden sollen: **Also alle mündlichen, schriftlichen, unter expliziter Nennung des UIG, aber auch ohne Nennung des UIG gestellten Anfragen.**

Wir sind uns bewusst, dass in Ermangelung einer Statistikpflicht für UIG-Anfragen die Beantwortung einiger Fragen womöglich erschwert und für einige Ihrer Antworten daher womöglich nur Schätzwerte angegeben werden können. Bei allen Fragen zu zahlenmäßigen/prozentualen Angaben haben Sie die Möglichkeit anzugeben, ob diese auf Schätzwerten oder auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen.

Bis zum 30. September 2017 können Sie die Befragung stets unterbrechen und wieder fortsetzen, sofern Sie in Ihrem Browser zulassen, dass Ihre Anmeldeinformationen über „Cookies“ in der Chronik gespeichert werden. Erst mit der Beantwortung der letzten Frage ist die Umfrage angeschlossen und nicht mehr veränderbar.

Um eine fortlaufende Bearbeitung zu ermöglichen, wird ihre IP-Adresse bis zur Finalisierung des Fragebogens von der Umfragesoftware als Anmeldeinformation erkannt. Die Befragung bleibt aber stets anonym. In die Umfrageergebnisse werden keine Daten eingeschlossen, mit denen Ihre Identität rückverfolgt werden kann.

Nähere Informationen dazu finden Sie unter dem folgenden Link: <https://help.surveymonkey.com/articles/de/kb/How-do-I-make-surveys-anonymous>

Für Fragen zum Projekt und der Evaluation kontaktieren Sie gerne Karl Stracke vom UfU unter der E-Mailadresse: UIG-Evaluation@ufu.de

Im Namen des gesamten Projektteams möchte ich Ihnen herzlich für Ihre Unterstützung danken!

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Michael Zschiesche

(Vorstandsvorsitzender und Geschäftsführer des UfU)

Teil 1: Bestandsaufnahme

1. Werden in Ihrer Behörde alle Informationsanfragen - auch ohne explizite Berufung auf eine Regelung eines Informationszugangsgesetzes (UIG/VIG/IFG) - daraufhin geprüft, ob sie dem Anwendungsbereich eines solchen spezialgesetzlichen Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen?

- Ja
- Nein

2. Werden in Ihrer Behörde Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, systematisch erfasst (z.B. in einer Datenbank, tabellarisch etc.)?

- Ja, alle schriftlichen und mündlichen Anfragen werden systematisch erfasst
- Nein, gar nicht
- Teilweise werden die Anfragen erfasst, wenn ... (Bitte benennen Sie, unter welchen Bedingungen Anfragen erfasst werden)

3. Wurden in Ihrer Behörde im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, gestellt?

- Ja
- Nein

4. Wie viele Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, gab es in Ihrer Behörde seit dem 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017?

Bitte legen Sie bei Ihrer Zahlenangabe Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen. _____

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruht

4.a) Wenn weniger als 100 Anfragen gestellt wurden, wählen Sie bitte Frage 5.

Wenn mehr als 100 Anfragen gestellt wurden, wählen Sie bitte Frage 6.

- Frage 5
- Frage 6

5. Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe, dass gar keine Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, bei Ihrer Behörde gestellt wurden? (Mehrfachantworten möglich)

- Mangelnder Bekanntheitsgrad des UIG
- Mangelnder Bekanntheitsgrad unserer Behörde

- Themen, zu denen die Behörde arbeitet, beschäftigen die Öffentlichkeit wenig
- Behörde verfolgt eine aktive Informationspolitik, die sich durch hohe Transparenz auszeichnet
- Behörde ist nicht/kaum mit Umweltthemen betraut
- Sonstiges (bitte benennen) _____

5.1 Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe, dass relativ wenige Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, bei Ihrer Behörde gestellt wurden? (Mehrfachantworten möglich)

- Mangelnder Bekanntheitsgrad des UIG
- Mangelnder Bekanntheitsgrad unserer Behörde
- Themen, zu denen die Behörde arbeitet, beschäftigen die Öffentlichkeit wenig
- Behörde verfolgt aktive Informationspolitik, die sich durch hohe Transparenz auszeichnet
- Behörde ist nicht/kaum mit Umweltthemen betraut
- Sonstiges (bitte benennen) _____

6. Können Sie genauere Angaben machen, wer (z.B. Bürger*innen, Rechtsanwälte*innen, Verbände etc.) bei Ihrer Behörde Anfragen gestellt hat, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

6.a) Wer stellte bei Ihrer Behörde Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

Prozentangaben nur für bestimmte Nutzergruppen sind möglich.

Anträge gestellt von Privatpersonen in % _____

Anträge gestellt von Unternehmen in % _____

Anträge gestellt von Umweltverbänden in % _____

Anträge gestellt von Bürgerinitiativen in % _____

Anträge gestellt von Journalist*innen in % _____

Anträge gestellt von Rechtsanwälte*innen in % _____

Anträge gestellt von anderen Akteuren (z.B. Mitgliedern des Bundestages) in % _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

7. Für ein Informationsbegehren nach dem UIG muss kein Sachgrund angegeben werden.

Wir bitten Sie dennoch, anhand Ihrer Erfahrungen zu beurteilen, welche der genannten Motive den Anfragen an Ihre Behörde, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, zu Grunde liegen könnten. Bitte bewerten Sie die Häufigkeit anhand der Skala.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Motiven.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen
Allgemeines Bürgerinteresse an Umweltinformationen						
Professionelles Informationsinteresse von Journalist*innen						
Durchsetzung persönlicher Interessen aufgrund von Betroffenheit						
Durchsetzung von kollektiven Interessen Durch Umweltvereinigungen						
Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen von Unternehmen						
Querulantentum						

Sonstiges (bitte benennen) _____

8. Können Sie Angaben zu der Form der gestellten Anträge machen?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

8.a) In welcher Form stellten die Antragsteller*innen ihre Anfragen?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Mündlich (persönlich/telefonisch) in % _____
- Schriftlich (postalisch) in % _____
- Schriftlich (elektronisch, z.B. per E-Mail) in % _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

9. In welcher Form erhielten die Antragsteller*innen die Umweltinformation von Ihrer Behörde?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

Prozentangaben nur für bestimmte Formen der Informationsgewährung sind möglich.

- Einfache Auskunftserteilung mündlich/telefonisch in % _____
- Einfache Auskunftserteilung schriftlich (postalisch/elektronisch) in % _____
- Akteneinsicht in % _____
- Aushändigung/Versand von Kopien/Zurverfügungstellung elektronischer Daten in % _____
- In sonstiger Form... in % (bitte benennen): _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

10. Bitte schätzen Sie mithilfe der Skala ein, wie häufig bei Ihrer Behörde Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, mit den folgenden Antragsinhalten gestellt wurden. Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen aufgezählten Antragsinhalten.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen

Einsatz finanzieller Ressourcen (z.B. Förderprogramme)						
Konzept- und Strategiepapiere						
Konkrete Verwaltungsvorgänge (zum Beispiel Zulassungsverfahren, Überwachungsdaten, Verwaltungsakte)						
Gesundheits- und Umweltrisiken						

Sonstiges (bitte benennen) _____

11. Wie viel Prozent der Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, wurden antragsgemäß beantwortet?

Bitte beziehen Sie sich hier auf Anfragen, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und 1. Juli 2017 gestellt wurden und die in diesem Zeitraum nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 3 Abs. 2 UIG) zu beantworten waren.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld. _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruht

Für den Fall, dass Sie 100% der Anfragen antragsgemäß beantwortet haben, wählen Sie bitte

- Frage 14

12. Wie viel Prozent der Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen,

- wurden ganz oder teilweise abgelehnt?
- haben sich anderweitig (z.B. durch Rücknahme der Anfrage durch Antragsteller*in) erledigt?

Bitte beziehen Sie sich hier auf Anfragen, die in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und 1. Juli 2017 gestellt wurden und die in diesem Zeitraum nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 3 Abs. 2 UIG) zu beantworten waren.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Ganz oder teilweise abgelehnt in % _____
- Haben sich anderweitig erledigt in % _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen

- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen:

13. Was waren Ihrer Erfahrung nach die wesentlichen Ablehnungsgründe?

Bitte bewerten Sie die folgenden Ablehnungsgründe anhand der Häufigkeit ihres Auftretens bei der Bearbeitung von UIG-Anfragen in Ihrer Behörde.

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen Ablehnungsgründen.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen
Bekanntgabe hätte nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder die öffentliche Sicherheit						
Bekanntgabe hätte nachteilige Auswirkung auf die Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen						
Bekanntgabe wäre nachteilig für laufende Gerichts- u.a. Verfahren						
Bekanntgabe wäre nachteilig für Zustand der Umwelt						
Offensichtlicher Missbrauch						
Interne Mitteilung						
Nicht abgeschlossenes Schriftstück, nicht aufbereitete Daten						
Die nachgefragten Umweltinformationen sind weder bei Ihrer Behörde noch anderen Behörden vorhanden						
Zu unbestimmter Antrag						
Schutz personenbezogener Daten						
Steuer- oder Statistikgeheimnis						
Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis						

Übermittlung von privaten Dritten ohne rechtliche Verpflichtung (§ 9 Abs. 2)						
--	--	--	--	--	--	--

14. Haben Sie in Ihrer Behörde eine Anhörung von Betroffenen i.S.d. § 9 UIG (sog. Drittbeteiligungsverfahren) durchgeführt?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

15. Für wie viele Verfahren haben Sie ein solches Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen!

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld. _____

Bitte geben Sie an, ob diese Angaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen

16. Bei wie vielen dieser Verfahren handelte es sich um ein Verfahren nach § 9 Abs. 1 UIG und bei wie vielen dieser Verfahren um ein Verfahren nach § 9 Abs. 2 UIG?

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen!

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Verfahren nach § 9 Abs. 1 UIG _____
- Verfahren nach § 9 Abs. 2 UIG _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

17. Bitte schätzen Sie die Bearbeitungsdauer der Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, bis zur Gewährung des Informationszugangs in Ihrer Behörde anhand der folgenden Skala ein!

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen
Innerhalb der ersten Woche nach Antragstellung beantwortet						
Nach einer Woche aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung						
Erst nach mehr als einem Monat aber innerhalb von zwei Monaten						
Nach mehr als zwei Monaten						

18. Wie häufig sind bei der Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, in Ihrer Behörde die folgenden Einflussfaktoren für eine längere Bearbeitungsdauer der Anfragen verantwortlich gewesen? Bitte bewerten Sie diese anhand der Skala.

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Einflussfaktoren.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen
Unbestimmtheit der Anfrage						
Umfang des Informationsbegehrens						
Prüfung der Ablehnungsgründe						
Unklare Gesetzeslage						
Berechnung der Gebühren						
Erforderliche Beteiligung von Dritten (§ 9 Abs. 1 und 2 UIG)						

Sonstiges (bitte benennen) _____

19. Welche Gebühren hat Ihre Behörde für die Erteilung von Umweltinformationen erhoben?

Bitte beziehen Sie sich auch hier auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Anteil der Fälle bei denen keine Gebühren erhoben wurden (in %) _____

- Anteil der Fälle bei denen eine Gebühr von unter 50 EUR erhoben wurde (in %) _____
- Anteil der Fälle bei denen eine Gebühr zwischen 50 EUR und 250 EUR erhoben wurde (in %) _____
- Anteil der Fälle bei denen eine Gebühr zwischen 250 EUR und 500 EUR erhoben wurde (in %) _____

19.a Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben auf Schätzwerten beruhen

- auf konkreten Daten, auf die Sie zugreifen können, beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

Teil 2: Verwaltungsorganisation/-abläufe und Veränderungen infolge des UIG

20. Wer ist in Ihrer Behörde federführend zuständig für die Beantwortung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Die für den Sachgegenstand der Anfrage zuständige Organisationseinheit		
Justitiariat		
Zentrale Stelle		
Eine zentrale Auskunftsperson (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 UIG)		

Sonstiges (bitte benennen) _____

21. Hat die Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, zu organisatorischen Veränderungen in Ihrer Behörde geführt?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Änderungen/Erweiterungen von personellen Zuständigkeiten im Rahmen bestehender Organisationsstrukturen		
Einrichtung einer zentralen Auskunftsperson oder Informationsstelle zur Entgegennahme von UIG-Anfragen		
Einrichtung einer zentralen Stelle zur inhaltlichen Bearbeitung von UIG-Anfragen		
Veränderungen in der Aktenführung: Trennung zwischen sensiblen und nicht-sensiblen Teilen		
Veränderungen in der Aktenführung: Parallelaktenführung (Umfang hat zuge-nommen)		

Veränderung in der Aktenführung: Es wird weniger veraktet (Umfang hat abgenommen)		
Einrichtung von Datenbanken oder sonstigen Formaten für Umweltinformationen, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind		

Sonstiges (bitte benennen) _____

22. In welchem Verhältnis steht der Arbeitsaufwand zur Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, zu den Personalressourcen Ihrer Behörde?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Existierende Personalressourcen sind ausreichend, weil kaum zusätzlicher Arbeitsaufwand durch UIG-Bearbeitung auftritt		
Erledigung originärer Verwaltungsaufgaben wurde durch Bearbeitung von UIG-Anfragen nachteilig beeinflusst		

Sonstiges (bitte benennen) _____

23. Wurden in Ihrer Behörde zur Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, neue Stellen geschaffen?

- Ja
- Nein

24. Sie haben gerade geantwortet, dass neue Stellen zur Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, geschaffen wurden. Bitte geben Sie an:

- In welchem Jahr _____
- Anzahl neuer Stellen _____

25. Werden oder wurden Beschäftigte Ihrer Behörde durch spezifische Fortbildungsprogramme im Umgang mit Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, geschult?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Alle Beschäftigten erhalten Schulungen zum Umgang mit UIG-Anfragen		
Die mit UIG-Anfragen besonders betrauten Personen wurden geschult		
Es werden freiwillige Schulungen zum Umgang mit UIG-Anfragen angeboten		
Es gab/gibt keine durch unsere Behörde initiierte Schulung des Personals		

26. Besteht für Sie die Möglichkeit, bei der Anwendung des UIG unterstützend zuzugreifen auf

	Ja	Nein

einen behördeneigenen Auslegungsleitfaden		
eine zentrale Auskunftsperson innerhalb Ihrer Behörde		
ein Muster für Bescheide		

Bestehen sonstige Unterstützungsmaßnahmen? _____

27. Hat der behördeninterne Umgang mit Informationsbegehren nach dem UIG Auswirkungen auf die interne Ablauforganisation bei der Bearbeitung der originären Aufgaben der Behörde?

- Ja
- Nein

27. Sie haben gerade angegeben, dass der behördeninterne Umgang mit Informationsbegehren nach dem UIG Auswirkungen auf die interne Ablauforganisation bei der Bearbeitung der originären Aufgaben Ihrer Behörde hat. Bitte wählen Sie aus den folgenden Antwortoptionen.

- Interne Ablauforganisation hat sich verbessert
- Interne Ablauforganisation ist schlechter geworden

Präzisieren Sie bitte (optional): _____

Teil 3: Bestandsaufnahme und Verwaltungsorganisation zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen

28. Welche Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verfolgt Ihre Behörde?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Informationsbereitstellung über die Internetseite der Behörde		
Informationsbereitstellung über Printmedien		
Broschüren		
Informationsveranstaltungen		

Sonstiges (bitte benennen): (z.B. besondere Online-Angebote) _____

29. Wer ist für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG in Ihrer Behörde zuständig?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Die für die Umweltinformation thematisch zuständige Organisationseinheit		
Pressestelle		
Zentrale Stelle		

Eine zentrale Auskunftsperson		
-------------------------------	--	--

Sonstiges (bitte benennen): _____

30. Gibt es behördeninterne Standards/Richtlinien wie und welche Umweltinformationen gemäß § 10 Abs. 1 UIG verbreitet werden sollen?

- Ja
- Nein

31. Erfolgt im Rahmen der Verbreitung der Umweltinformationen Ihrer Behörde eine Veröffentlichung von Verzeichnissen gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG über verfügbare Umweltinformationen?

- Ja
- Nein

32. Sie haben gerade angegeben, dass Sie Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationen veröffentlichen. Bitte geben Sie an auf welcher Ebene die Veröffentlichung der Informationen erfolgt:

- Zentral (Gesamtbehörde)
- Dezentral (z.B. Fachgebietsebene)

33. Bitte geben Sie auch an, in welcher Form Sie diese Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationen veröffentlichen! (Mehrfachantworten möglich)

- Elektronisch
- In Papierform

34. Bitte geben Sie an, wie diese Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationenzugänglich sind! (Mehrfachantworten möglich)

- Auf unserer Webseite
- Als Broschüre
- Einsichtnahme auf Anfrage

35. Erfolgt im Rahmen der Verbreitung der Umweltinformationen Ihrer Behörde eine Veröffentlichung von Informationen über die Zuständigkeiten Ihrer Behörde gemäß § 7 Abs.2 Nr. 4 UIG?

- Ja
- Nein

36. Sie haben gerade angegeben, dass Sie Informationen über Zuständigkeiten in Ihrer Behörde veröffentlichen. Bitte geben Sie an, in welcher Form Sie diese Informationen über die Zuständigkeiten veröffentlichen! (Mehrfachantworten möglich)

- Elektronisch
- Papierform

37. Bitte geben Sie an, wie diese Informationen über die Zuständigkeiten Ihrer Behörde zugänglich sind! (Mehrfachantworten möglich)

- Auf unserer Webseite
- Als Broschüre

- Einsichtnahme auf Anfrage

38. Welche der in § 10 Abs. 2 UIG genannten Umweltinformationen werden von Ihrer Behörde nach Ihrer Erfahrung verbreitet? Bitte bewerten Sie diese nach der Häufigkeit ihres Auftretens im Rahmen Ihrer Behördentätigkeit.

	Nie	Selten	Gelegentlich	Oft	Immer	Kann ich nicht beurteilen
Wortlaut völkerrechtlicher Verträge und Unionsrecht mit Umweltbezug						
Rechtsvorschriften mit Umweltbezug						
Politische Konzepte mit Umweltbezug						
Pläne und Programme mit Umweltbezug						
Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug						
Berichte über den Stand der Umsetzung von Konzepten, Plänen und Programmen mit Umweltbezug						
Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten mit (wahrscheinlichen) Umweltauswirkungen						
Zulassungsentscheidungen mit erheblichen Umweltauswirkungen						
Umweltvereinbarungen						
Zusammenfassende Darstellung und Bewertung von Umweltauswirkungen nach den §§ 11, 12 UVPG						
Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG						

39. Wie bewerten Sie die behördeninternen Ressourcen für eine aktive, webbasierte Verbreitung von Umweltinformationen?

Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Technische Ressourcen (bspw. Serverkapazitäten) ausreichend			

Technisches Know-how ausreichend			
Personelle Ressourcen für die nutzerfreundliche Aufbereitung der Informationen ausreichend			

40. Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Umweltinformationen Ihrer Behörde und den bei Ihrer Behörde gestellten Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen? (Mehrfachantworten möglich)

- Keinen
- Anfragen sind spezifischer geworden
- Verbreitung der Umweltinformationen hat zu einem Rückgang der Anfragen geführt
- Verbreitung der Umweltinformationen hat zu einer Zunahme der Anfragen geführt

Teil 4: Bewertung der Wirkungen des UIG

41. Bitte bewerten Sie den Einfluss des Umweltinformationsgesetzes auf die Erreichung folgender Regelungsziele.

Bitte bewerten Sie aus technischen Gründen den Einfluss auf alle angegebenen Regelungsziele.

	Kei- nen	Wenig	Mittelmä- ßig	Eher groß	Sehr groß	Kann ich nicht be- urteilen
Förderung bürgerschaftlichen Engagements für Umweltbelange						
Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen						
Höhere Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen						
Besserer Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften						
Bessere Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten						
Höhere Akzeptanz von Entscheidungen/Verwaltungshandeln						

Sonstige (bitte benennen): _____

42. Sehen Sie Bedarf nach Änderungen im UIG?

- Ja
- Nein

43. Bitte erläutern Sie kurz den aus Ihrer Sicht notwendigen Änderungsbedarf: _____

44. Zum Schluss ein paar Fragen zu Ihrer Behörde und Ihrer Tätigkeit: Für welche Behörde arbeiten Sie?

- Oberste Bundesbehörde
- Obere Bundesbehörde
- Mittlere Bundesbehörde
- Untere Bundesbehörde
- Sonstiges (bitte benennen): _____

45. Ist Ihre Behörde mit Umweltbelangen...

- im Kernbereich befasst
- auch befasst
- ausnahmsweise befasst
- nicht befasst

46. Hat Ihre Behörde

- weniger als 100 Mitarbeiter
- zwischen 100 und 500 Mitarbeiter
- zwischen 500 und 1000 Mitarbeiter
- mehr als 1000 Mitarbeiter

47. Was ist Ihre dienstliche Funktion in der Behörde? (z.B. Referent*in Fachabteilung, Referents-leiter*in Justitiariat, Sachbearbeiter*in Fachabteilung etc.) _____

48. Seit wie vielen Jahren sind Sie mit Aufgaben zur Bearbeitung / ggf. Koordination von UIG-Anfragen betraut? _____

49. Würden Sie persönlich für ein vertiefendes Experteninterview im Rahmen des Forschungsprojekts zur Verfügung stehen?

- Ja
- Nein

Sie haben gerade angegeben, dass Sie für ein vertiefendes Experteninterview zur Verfügung stehen.

Bitte teilen Sie uns dafür Ihre Kontaktdaten mit oder wenden Sie sich direkt per Mail an:

Schluss und Danksagung

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung!

Sie erhalten aktuelle Informationen zum Forschungsprojekt auch unter:

<http://www.ufu.de/projekt/evaluation-des-umweltinformationsgesetzes/>

C.2 Wirtschaftsunternehmen und Verbände

Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir freuen uns sehr, über Ihre Unterstützung bei unserer Evaluation. Bitte beachten Sie bei der Beantwortung des Fragebogens die folgenden Punkte:

Die Evaluation bezieht sich nur auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes. Daher sind nur Erfahrungen mit UIG-Anträgen und veröffentlichten Umweltinformationen maßgeblich, die Bundesbehörden betreffen oder private informationspflichtige Stellen, die der Kontrolle des Bundes unterstehen.

Für die Beantwortung der Fragen in Teil 1: „Bestandsaufnahme“ ist zur Vergleichbarkeit der Angaben von verschiedenen Befragten stets nur der Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 maßgeblich.

Wir sind uns bewusst, dass für die Beantwortung einiger Fragen womöglich von Ihnen nur Schätzwerte angegeben werden können und bedanken uns herzlich für Ihre Mühe. Bei allen Fragen zu zahlenmäßigen oder prozentualen Angaben bitten wir Sie daher anzugeben, ob diese auf Schätzwerten oder auf gesicherter Datengrundlage beruhen.

Die Beantwortung der Onlineumfrage erfolgt anonym.

Technische Hinweise:

Bei der Umfrage müssen die Fragen aus technischen Gründen vollständig beantwortet werden, um zur nächsten Frage zu gelangen. Daher bitten wir Sie für den Fall, dass Sie keine zahlenmäßigen oder prozentualen Angaben machen können, jeweils eine „0“ in das Angabenfeld einzutragen. Genauere Angaben dazu finden Sie auch nachfolgend im Fragebogen.

Im Bearbeitungszeitraum bis zum 30. September 2017 können Sie die Befragung stets unterbrechen und wieder fortsetzen, sofern Sie in Ihrem Browser zulassen, dass Ihre Anmeldeinformationen über „Cookies“ in Ihrer Chronik gespeichert werden. Erst mit der Aktivierung des „Fertig-Buttons“ nach der letzten Frage ist die Umfrage abgeschlossen und nicht mehr veränderbar. Um eine fortlaufende Bearbeitung zu ermöglichen, wird Ihre IP-Adresse bis zur Finalisierung des Fragebogens von der Umfragesoftware als Anmeldeinformation erkannt. Die Befragung bleibt aber stets anonym. In die Umfrageergebnisse werden keine Daten eingeschlossen, mit denen Ihre Identität rückverfolgt werden kann. Nähere Informationen dazu finden Sie unter dem folgenden Link: <https://help.surveymonkey.com/articles/de/kb/How-do-I-make-surveys-anonymous>

Für Fragen zum Projekt und der Evaluation kontaktieren Sie auch gerne Karl Stracke vom UfU unter der E-Mailadresse: UIG-Evaluation@ufu.de

Im Namen des gesamten Projektteams möchte ich Ihnen herzlich für Ihre Unterstützung danken!

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Michael Zschiesche

(Geschäftsführer und Vorstandsvorsitzender des UfU)

Einführende Fragen

Vielen Dank für die Teilnahme an der Befragung. Bitte teilen Sie uns vorab mit, ob Sie den Fragebogen als Mitarbeiter*in eines Wirtschaftsverbandes oder Mitarbeiter*in eines Unternehmens beantworten werden.

- Mitarbeiter*in eines Wirtschaftsverbandes
- Mitarbeiter*in eines Wirtschaftsunternehmens

Wir bitten Sie, uns mitzuteilen, ob Sie im Folgenden über Ihre persönlichen Erfahrungen als Mitarbeiter*in eines Wirtschaftsverbandes oder über die Praxis Ihres gesamten Verbandes im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 1. Juli 2017 berichten werden.

Anmerkung: Unabhängig von Ihrer Antwort werden Sie im Folgenden aus technischen Gründen stets persönlich adressiert.

- Persönlich
- Verband

Wir bitten Sie, uns mitzuteilen, ob Sie im Folgenden über Ihre persönlichen Erfahrungen als Mitarbeiter*in eines Wirtschaftsunternehmens oder über die Praxis Ihres gesamten Unternehmens im Zeitraum von 1. Januar 2015 bis 1. Juli 2017 berichten werden.

- Persönlich
- Wirtschaftsunternehmen

Können Sie bitte noch nähere Angaben zur Größe Ihres Unternehmens machen? Handelt es sich bei Ihrem Unternehmen um ein...

- ... großes Unternehmen (mit 500 oder mehr Beschäftigten und mehr als 50 Millionen Euro Umsatz)
- ... mittelgroßes Unternehmen (mit 250 oder mehr Beschäftigten und bis zu 50 Millionen Euro Umsatz)
- ... kleines Unternehmen (mit bis zu 50 Beschäftigten und bis zu 10 Millionen Euro Umsatz)
- ... mikro Unternehmen (mit bis zu 10 Beschäftigten und bis zu 2 Millionen Euro Umsatz)
- Keine Angabe

Teil 1: Drittbeteiligungsverfahren

Nun folgt ein Fragenkomplex zu den sogenannten Drittbeteiligungsverfahren:

1. Wurden Sie im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017 von einer informationspflichtigen Stelle angehört, weil bei einer Informationsanfrage nach dem UIG Ihre Interessen betroffen sein konnten (sog. Drittbeteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 1 UIG oder § 9 Abs. 2 UIG)?

- Ja
- Nein

2. Wie oft wurden Sie in einem solchen Drittbeteiligungsverfahren beteiligt?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf gesicherter Datengrundlage beruht

3. Wurden Sie dabei auch in einem Verfahren gemäß § 9 Abs. 2 UIG beteiligt?

Erklärung: § 9 Abs. 2 ist einschlägig, wenn Sie Umweltinformationen an eine informationspflichtige Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet werden zu können und die Offenbarung dieser Informationen nachteilige Auswirkungen auf Ihre Interesse haben könnte.

- Ja
- Nein

3a) Sie haben gerade angegeben, dass Sie auch in Drittbeteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 2 UIG beteiligt wurden. Bitte teilen Sie uns mit, wie oft Sie im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 1. Juli 2017 in einem Drittbeteiligungsverfahren nach § 9 Abs. 2 UIG beteiligt wurden. _____

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf gesicherter Datengrundlage beruht

4. Wie lange hatten Sie in Drittbeteiligungsverfahren Zeit für Ihre Stellungnahme?

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Nie	Selten	Oft	Immer	Keine Angaben
Eine Woche oder weniger					
Bis zu zwei Wochen					
Bis zu vier Wochen					
Mehr als vier Wochen					

5. Gab es im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 Drittbeteiligungsverfahren, in denen Sie Ihre Interessen betroffen sahen und die informationspflichtige Stelle entschieden hat, die Informationen wegen "Überwiegen des öffentlichen Interesses" dennoch weiterzugeben?

- Ja
- Nein

5a) Sie haben gerade angegeben, dass es Drittbeteiligungsverfahren gab, in denen Sie Ihre Interessen betroffen sahen und die informationspflichtige Stelle entschieden hat, die Informationen wegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses dennoch weiterzugeben.

Geben Sie bitte in Prozentangaben an, wie häufig dies der Falls war.

0% _____ 100%

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf gesicherter Datengrundlage beruht

5b) Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu den Auswirkungen der Offenlegung der Behörde in diesen Fällen:

	Nie	Selten	Oft	Immer	Keine Angaben
Die Offenlegung der Informationen hat zu schweren wirtschaftlichen Nachteilen für unser Unternehmen geführt					

Die Offenlegung der Informationen hat zu wirtschaftlichen Nachteilen für unser Unternehmen geführt					
Die Offenlegung der Informationen hatte keine negativen Auswirkungen für unser Unternehmen					

Sonstiges (bitte benennen): _____

Für den Fall, dass die Offenlegung der Informationen zu (schweren) wirtschaftlichen Nachteilen geführt hat, bitten wir Sie darum zu beschreiben, welcher Art diese wirtschaftlichen Nachteile waren: _____

5c) Haben Sie Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Behörde zur Offenlegung von Umweltinformationen eingelegt?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

5d) In wieviel Prozent der Fälle, in denen Sie als betroffenen Dritter beteiligt wurden, haben Sie Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Behörde zur Offenlegung von Umweltinformationen eingelegt?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

0% _____ 100%

6. Bitte bewerten Sie das Drittbeteiligungsverfahren durch die informationspflichtigen Stellen:

6a) Stimmen Sie der folgenden Aussage zu?

"Wenn unsere Interessen durch die Offenlegung der Informationen beeinträchtigt sein konnten, wurden wir stets als von der Offenlegung betroffene Dritte angehört."

- Ja
- Nein

6b) Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen?

Bitte geben Sie die Häufigkeit anhand der Skala an.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Nie	Selten	Oft	Immer	Keine Angaben
Als von der Offenlegung betroffene Dritte hatten wir ausreichend Zeit unsere Interessen und Betroffenheit darzulegen					
Als von der Offenlegung betroffene Dritte wurde uns im Drittbeteiligungsverfahren ausreichend Raum gegeben, unsere Interessen einzubringen					

Als von der Offenlegung betroffene Dritte wurden unsere dargelegten Interessen in ausreichendem Maße von der informationspflichtigen Stelle berücksichtigt					
--	--	--	--	--	--

7. Sehen Sie Bedarf für Änderungen im Drittbeteiligungsverfahren?

- Ja
- Nein

8. Bitte erläutern Sie kurz den aus Ihrer Sicht notwendigen Änderungsbedarf:

Teil 2: Bestandsaufnahme der UIG-Anträge

9. Haben Sie im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 mündliche oder schriftliche Anträge auf Umweltinformationen nach dem UIG des Bundes gestellt?

- Ja
- Nein

9a) Was sind die Gründe, dass von Ihnen im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 keine UIG-Anträge gestellt wurden?

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen möglichen Antwortoptionen.

	Ja	Nein
Unkenntnis über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG		
UIG-Anträge sind mir zu kompliziert (mangelnde rechtliche Kenntnisse)		
Benötigte Umweltinformationen sind ausreichend veröffentlicht		
Es bestand kein Bedarf an spezifischen Umweltinformationen		
Negative Erfahrungen mit UIG-Anträgen in der Vergangenheit: Zu hohe Kosten/Gebühren		
Negative Erfahrungen mit UIG-Anträgen in der Vergangenheit: Beantragte Informationen nicht erhalten		
Negative Erfahrungen mit UIG-Anträgen in der Vergangenheit: Informationen wurden "zu spät" gewährt		

10. Wie viele mündliche oder schriftliche UIG-Anträge haben Sie gestellt?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte geben Sie Schätzwerte an, wenn Ihnen keine genauen Daten vorliegen. _____

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf gesicherter Datengrundlage beruht

11. Wurden von Ihnen auch UIG-Anträge bei privaten informationspflichtigen Stellen (z.B. Verkehrsunternehmen, Telekommunikationsunternehmen, Energieversorgungsunternehmen) gestellt?

- Ja
- Nein

11a) Sie haben gerade angegeben, dass Sie auch UIG-Anträge bei privaten informationspflichtigen Stellen gestellt haben. Geben Sie bitte an, wie viele Anträge Sie hier gestellt haben.

Bitte geben Sie an, ob diese Angabe

- auf Schätzwerten beruht
- auf gesicherter Datengrundlage beruht

12. Können Sie uns bitte mitteilen, bei welchen informationspflichtigen Stellen Sie Ihre UIG-Anträge gestellt haben? _____

12a) Können Sie uns bitte mitteilen, bei welchen informationspflichtigen Stellen Sie Ihre UIG-Anträge gestellt haben?

- Informationspflichtige staatliche Stellen _____
- Informationspflichtige private Stellen _____

13. Können Sie uns bitte mitteilen, aus welchen Motiven Sie UIG-Anträge gestellt haben?

Bitte geben Sie jeweils an, wie hoch der Anteil Ihrer Anfragen durch das genannte Motiv begründet ist.

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Professionelles Informationsinteresse im Rahmen beruflicher Tätigkeiten (in %) _____
- Betroffenheit im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (in %) _____
- Zur Vorbereitung eines Gerichtsverfahrens (in %) _____
- Sonstiges (bitte benennen) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

14. Zu welchen Antragsinhalten wurden von Ihnen UIG-Anträge gestellt?

Bitte geben Sie jeweils an, wie hoch der Anteil der unten genannten Antragsinhalte bei Ihren UIG-Anträgen war.

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Allgemeine Informationen zur Organisation einer Behörde in % _____
- Einsatz finanzieller Ressourcen (z.B. Förderprogramme) in % _____
- Konzept-/ Strategiepapiere in % _____
- Konkrete Vorgänge (zum Beispiel Zulassungsverfahren/ Überwachungsdaten/ Verwaltungsakte) in % _____
- Gesundheits- und Umweltrisiken in % _____
- Sonstiges (bitte benennen) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

15. Können Sie uns mitteilen, in welcher Form (mündlich, schriftlich etc.) Sie Ihre UIG-Anträge gestellt haben?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

15a) In welcher Form stellten Sie Ihre UIG-Anträge? Bitte schätzen Sie die ungefähre prozentuale Verteilung, wenn Ihnen keine Daten vorliegen.

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Mündlich (persönlich/telefonisch) in % _____
- Schriftlich (postalisch) in % _____
- Schriftlich (elektronisch, z.B. per E-Mail) in % _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

16. Wurden Sie bei Ihren UIG-Anträgen anwaltlich unterstützt?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

16a) Sie haben gerade angegeben, dass Sie bei Ihren UIG-Anträgen anwaltlich unterstützt wurden. Bitte teilen Sie uns mit, wie häufig Sie anwaltliche Unterstützung in Anspruch genommen haben.

Bitte schätzen Sie die ungefähre prozentuale Verteilung, wenn Ihnen keine Daten vorliegen

0% _____ 100%

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen

16b) In welchem Verfahrensstadium haben Sie anwaltliche Unterstützung in Anspruch genommen?

Bitte beantworten Sie die Häufigkeit anhand der Skala.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Nie	Selten	Oft	Immer	Keine Angaben
Formulierung des UIG-Antrags					
Im Widerspruchsverfahren					
Im Klageverfahren					

16c) Was waren die Gründe, warum Sie anwaltliche Unterstützung in Anspruch genommen haben?

Bitte beantworten Sie die Häufigkeit anhand der Skala.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Nie	Selten	Oft	Immer	Keine Angaben
Das Antragsverfahren nach dem UIG ist für mich zu kompliziert					
Anwaltliche Unterstützung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass informationspflichtige Stellen schneller reagieren					
Anwaltliche Unterstützung erhöht die Wahrscheinlichkeit, die Informationen überhaupt zu erlangen					

Anwaltliche Unterstützung notwendig, um auf abgelehnten Bescheid der informationspflichtigen Stelle adäquat zu reagieren					
Anwaltliche Unterstützung notwendig, um Klageverfahren durchzuführen					

Sonstiges (bitte benennen) _____

17. Gibt es UIG-Anträge auf die keine Reaktion seitens der informationspflichtigen Stelle erfolgte?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

17a) Auf wie viele Ihrer UIG-Anträge wurde nicht reagiert?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte schätzen die ungefähre prozentuale Verteilung, wenn Ihnen keine Angaben vorliegen.

0% _____ 100%

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen

18. Wurden UIG-Anträge wegen Unbestimmtheit durch die informationspflichtige Stelle zurückgewiesen?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

18a) Sie haben angegeben, dass in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017 UIG-Anträge wegen Unbestimmtheit zurückgewiesen wurden. Wurden Sie bei der Präzisierung des Antrags anschließend von der informationspflichtigen Stelle unterstützt?

- Ja
- Nein

19. Haben Sie von einer informationspflichtigen Stelle aufgrund eines UIG-Antrages Umweltinformationen erhalten?

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

- Ja
- Nein

20. Wie beurteilen Sie die erhaltenen Umweltinformationen?

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Ja	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Informationen waren vollständig und wie beantragt			
Informationen waren lückenhaft			
Informationen waren sehr lückenhaft			

21. Wann erhielten Sie die beantragten Umweltinformationen?

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Am Tag der Antragstellung (in %) _____
- Innerhalb der ersten Woche nach Antragstellung (in %) _____
- Nach einer Woche aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung (in %) _____
- Erst nach mehr als einem Monat aber innerhalb von zwei Monaten (in %) _____
- Erst nach mehr als zwei Monaten (in %) _____
- Erst nach erfolgreichem Widerspruchsverfahren (in %) _____
- Erst nach erfolgreichem Klageverfahren (in %) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

22. In welcher Form erhielten Sie die Umweltinformationen?

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Einfache Auskunftserteilung mündlich/telefonisch (in % _____)
- Einfache Auskunftserteilung schriftlich (postalisch/ elektronisch) (in %) _____
- Akteneinsicht (in %) _____
- Aushändigung/Versand von Kopien/Zurverfügungstellung elektronischer Daten (in %) _____
- In sonstiger Form (bitte benennen) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

23. Erhielten Sie die Informationen in der von Ihnen beantragten Form?

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Ja (in %) _____
- Nein (in %) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen

24. Bitte teilen Sie uns mit, wie häufig und in welcher Höhe Gebühren/Kosten für Ihre UIG-Anfragen erhoben wurden.

Bitte beziehen Sie sich auf die Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017.

Bitte legen Sie den Prozentangaben Schätzwerte zu Grunde, wenn Ihnen keine konkreten Daten vorliegen.

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Keine Gebühren wurden erhoben (in %) _____
- Eine Gebühr unter 50 EUR wurde erhoben (in %) _____
- Eine Gebühr zwischen 50 EUR und 250 EUR wurde erhoben (in %) _____
- Eine Gebühr zwischen 250 EUR und 500 EUR wurde erhoben (in %) _____

Bitte geben Sie an, ob diese Prozentangaben

- auf Schätzwerten beruhen
- auf gesicherter Datengrundlage beruhen
- teilweise auf Schätzwerten / teilweise auf konkreten Daten beruhen. Bitte erläutern Sie, welche Angaben auf Schätzwerten und welche auf konkreten Daten beruhen: _____

25. Wie schätzen Sie die Höhe der erhobenen Gebühren/Kosten ein?

Falls Sie keine Angaben machen können, tragen Sie bitte aus technischen Gründen eine 0 in das Angabenfeld.

- Angemessen (in %) _____
- Zu hoch (in %) _____
- Zu niedrig (in %) _____

26. Wurden von Ihnen gestellte UIG-Anträge in der Zeitspanne zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 1. Juli 2017 ganz oder teilweise abgelehnt?

- Ja
- Nein

26a) Welche Ablehnungsgründe gemäß § 8, 9 UIG gaben die informationspflichtigen Stellen an?

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Ja	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Bekanntgabe hätte nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder öffentliche Sicherheit			
Bekanntgabe hätte nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen			
Bekanntgabe wäre nachteilig für laufende Gerichts- u.a. Verfahren			
Bekanntgabe wäre nachteilig für Zustand der Umwelt			
Offensichtlicher Missbrauch			
Interne Mitteilung			
Nicht abgeschlossenes Schriftstück, nicht aufbereitete Daten			
Die nachgefragten Umweltinformationen sind weder bei Ihrer Behörde noch anderen Behörden vorhanden			
Zu unbestimmter Antrag			
Schutz personenbezogener Daten			
Schutz geistigen Eigentums			
Steuer- oder Statistikgeheimnis			
Information stammt von einem privaten Dritten, der zur Übermittlung der Daten nicht verpflichtet war			

27. Wie beurteilen Sie nach Ihren Erfahrungen die allgemeine Auskunftsbereitschaft der informationspflichtigen Stellen?

Bitte beantworten Sie die Häufigkeit anhand der Skala.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Ja	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Angemessen			
Mittelmäßig			
Schlecht			

28. Nutzen Sie öffentlich-zugängliche Online-Informationsangebote der informationspflichtigen Stellen zu Umweltinformationen?

- Ja
- Nein

28a) Bitte geben Sie an, welche öffentlich-zugänglichen Online-Informationsangebote der informationspflichtigen Stellen Sie nutzen.

Bitte benennen Sie - soweit möglich - den Namen der informationspflichtigen Stelle und die www - Adresse, auf der sich das von Ihnen genutzte Informationsangebot abrufen lässt. _____

29. Wie beurteilen Sie das verfügbare Online-Informationsangebot zu Umweltinformationen?

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Überwiegend	Eher häufig	Teils teils	Eher selten	nie
Unverständlich und ohne Informationsgehalt					
Schwer verständlich und wenig informativ					
Verständlich und informativ					
Vorbildlich					
Auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar					
Kann ich nicht beurteilen					

Sonstiges (bitte benennen) _____

30. Schauen Sie vor einem UIG-Antrag vorher stets auf die Onlinepräsenz der informationspflichtigen Stelle?

- Ja
- Nein

Teil 3: Bewertungen der Wirkungen des UIG

31. Bitte bewerten Sie den Einfluss des Umweltinformationsgesetzes auf die folgenden Bereiche:

Bitte beantworten Sie die Häufigkeit anhand der Skala.

Bitte äußern Sie sich aus technischen Gründen zu allen Antwortoptionen.

	Keinen	Wenig	Mittelmäßig	Eher groß	Sehr groß	Kann ich nicht beurteilen
Förderung bürgerschaftlichen Engagements für Umweltbelange						
Stärkung des Einflusses von Umweltorganisationen						
Höhere Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen						
Besserer Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften						
Bessere Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten						
Höhere Akzeptanz von Entscheidungen/Verwaltungs-handeln						

32. Sehen Sie Bedarf nach Änderungen im UIG?

- Ja
- Nein

33. Bitte erläutern Sie kurz den aus Ihrer Sicht notwendigen Änderungsbedarf: _____

34. Bitte teilen Sie uns mit, was Ihre dienstliche Funktion im Rahmen des Unternehmens/Wirtschaftsverbandes ist (Justitiar, Leitungsfunktion, Sachbearbeitung etc. _____

35. Wie lange arbeiten Sie in Ihrem Unternehmen/Wirtschaftsverband zu Fragen im Zusammenhang mit dem Umweltinformationsgesetz? _____

Danksagung und Schluss

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung!

Aktuelle Informationen zum Forschungsprojekt erhalten Sie fortlaufend unter:
<http://www.ufu.de/projekt/evaluation-des-umweltinformationsgesetzes/>

D Anhang: Interviewleitfaden

D.1 Eröffnungsfragen

1. Seit wie vielen Jahren haben Sie Arbeitserfahrung mit der Beantwortung von UIG Anfragen?
2. Wie viele UIG-Anfragen haben Sie in diesem Zeitraum bisher (in etwa) bearbeitet?
3. Wie viele UIG-Anfragen haben Sie in den letzten sechs Monaten bearbeitet?
4. Wie viele Stunden im Monat - geschätzt - sind Sie mit der Bearbeitung von UIG-Anfragen persönlich im Durchschnitt beschäftigt?
5. Wie lange dauert in der Regel die Bearbeitung einer Anfrage für Sie? Wie unterscheiden sich die bei Ihnen eingehenden UIG-Anfragen in ihrer Bearbeitungsdauer?
6. Wie schätzen Sie den Nutzen des UIG ein?
7. Worin besteht für Sie persönlich die Bedeutung des UIG?

D.2 Bestandserhebung UIG

1. Wie viele Mitarbeiter hat ihre Behörde?
2. Werden in Ihrer Behörde UIG-Anfragen/Anträge zentral erfasst? Wenn ja, wie?
3. Wie viele UIG-Anfragen sind in Ihrer Behörde in den letzten sechs Monaten (ca.) eingegangen?
4. Wie viele Informationsanfragen sind nach dem IFG im gleichen Zeitraum eingegangen?
5. Treten in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Informationsfreiheitsansprüchen auf?
6. Welche Nutzergruppen stellen nach Ihrem Erfahrungswissen UIG-Anfragen bei Ihrer Behörde?
7. Können Sie nähere Angaben machen zu den (regelmäßigen/überwiegenden) Antragsinhalten bei Ihrer Behörde und ggf. der Motivation der Antragsteller*innen?
8. Wie würden Sie prozentual für Ihre Behörde die Ablehnungsquote/Teilablehnungsquote im letzten halben Jahr einschätzen?

D.3 Organisationsablauf

1. Beschreiben Sie bitte den regelmäßigen Verwaltungsablauf für eine UIG-Anfrage in Ihrer Behörde.
2. Sollte aus Ihrer Sicht etwas am Organisationsablauf bei UIG-Anfragen in der Behörde geändert werden?
3. Welche Maßnahmen ergreift Ihre Behörde zur Unterstützung der Antragsteller?
4. Wenn Sie eine/n Bürger/in beraten sollten, wie er/sie eine UIG-Anfrage bei Ihrer Behörde stellen sollte: Was würden Sie ihm/ihr empfehlen? Worauf sollte er/sie achten?

D.4 Bearbeitung von UIG-Anfragen

1. Bitte beschreiben Sie den üblichen Bearbeitungsablauf einer UIG-Anfrage für Sie?
2. Was sind aus Ihrer Sicht die größten Herausforderungen bei der gesetzeskonformen Bearbeitung von UIG-Anfragen?
3. Gibt es in Ihrer behördlichen Praxis Ablehnungsgründe nach §§ 8, 9 UIG, die besonders häufig einschlägig sind?
4. Gäbe es Maßnahmen, die Sie bei der Bearbeitung von UIG Anfragen unterstützen könnten?

D.5 Drittbeteiligung

1. Haben Sie Erfahrungen mit Drittbeteiligungsverfahren nach §§ 9 UIG?
2. Beschreiben Sie bitte den Ablauf eines solchen Verfahrens in Ihrer Behörde?
3. Welche Herausforderungen stellen sich Ihnen bei der Durchführung des Verfahrens?

D.6 Aktive Verbreitung von Umweltinformationen

1. Welche Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verfolgt ihre Behörde?
2. Wer ist in Ihrer Behörde für die aktive Informationsbereitstellung zuständig?
3. Gibt es bei Ihnen behördeninterne Standards/Richtlinien, was zu veröffentlichen ist?

D.7 Sonstiges

1. Wie schätzen Sie im Allgemeinen den Vollzug des UIG in Ihrer Behörde ein?
2. Haben Sie Änderungs-/Verbesserungsvorschläge für das UIG? Wenn ja, welche?
3. Wollen Sie noch etwas mitteilen, was ich noch nicht angesprochen habe/Gäbe es noch andere Fragen, die im Zusammenhang mit dem UIG gestellt werden sollten?

E Anhang: Ausgewertete Gerichtsverfahren für die sozialwissenschaftliche Analyse

Gericht	Datum	Aktenzeichen	Instanzenzug (absteigend)
BVerwG	23.02.2017	7 C 16/15	OVG Berlin-Brandenburg, Urt. 28.01.2015 AZ: OVG 12 B 13.13 VG Berlin, Urt. 29.05.2013 AZ: VG 2 K 274.12
BVerwG	23.02.2017	7 C 31.15	OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 10.7.2015 AZ: 12 B 3/13 VG Berlin, Urt. 5. 11. 2012 AZ: 2 K 167.11
BVerwG	29.06.2016	7 C 32.15	OVG Berlin-Brandenburg v. 10.9.2015 AZ: OVG 12 B 11.14 VG Berlin v. 20.3.2014 AZ: 2 K 225.13
BVerwG	02.08.2012	7 C 7/12	BVerwG, 30.04.2009 AZ: 7 C 17.08 von dort: Vorlage an den EuGH (Flachglas Torgau) 14.02.2012 AZ: C-204/09 OVG Berlin-Brandenburg vom 08.05.2008 AZ: 12 B 24.07 VG Berlin vom 17.11.2006 AZ: 10 A 182.06
BVerwG	24.09.2009	7 C 2/09	OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 17.12.2008 AZ: 12 B 23/07 VG Berlin Urt. v. 17.11.2006 AZ: 10 A 6/06
BVerwG	05.02.2009	20 F 3/08	Ausgangsverfahren: VG Schleswig, 05.03.2008 AZ: 12 A 94/06
BVerwG	15.10.2008	20 F 1/08	OVG NRW vom 21.12.2007 – 13a F 27/07
BVerwG	12.06.2007	7 VR 1/07	Anm: Erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG nach § 50 I Nr. 6 VwGO

Gericht	Datum	Aktenzeichen	Instanzenzug (absteigend)
BVerwG	18.10.2005	7 C 5/04	Vorverfahren liegen vor der Novelle des UIG
OVG Berlin-Brandenburg	03.09.2016	OVG 12 N 58/15	[nachfolgend: BVerwG, Urt. 28.04.2016 AZ: 9 A 7/15 VG Berlin Urt. v. 2.7.2015 AZ: 2 K 82.13
OVG Berlin-Brandenburg	29.08.2016	OVG 12 N 20/15	VG Berlin Urt. v. 18.2.2015 AZ: 2 K 48.14
OVG Berlin-Brandenburg	13.11.2015	OVG 12 B 6/14	VG Berlin, Urt. 18.12.2013 AZ: VG 2 K 249.12
OVG Berlin-Brandenburg	13.11.2015	OVG 12 B 16/14	VG Berlin, Urt. 22.05.2014 AZ: 2 K 285/12
OVG Berlin-Brandenburg	09.02.2015	OVG 12 N 11/14	VG Berlin 2 K 254.12
OVG Berlin-Brandenburg	28.01.2015	OVG 12 B 21.13	/
OVG Berlin-Brandenburg	23.05.2014	OVG 12 S 26/14	VG Berlin Urt. v. 18.12.2013 AZ: 2 K 249/12
OVG Berlin-Brandenburg	12.11.2012	12 S 54.12	VG Berlin, Beschl. 8. August 2012 AZ: 2 L 80.12
OVG Berlin-Brandenburg	06.11.2008	OVG 12 B 50/07	VG Berlin, Urt. 07.06.2007 AZ: VG 2 A 130.06
OVG Münster	30.08.2016	15 A 2024/13	VG Köln, Urt. 19.07.2013 AZ: 13 K 5610/12
OVG Münster	10.08.2015	8 A 2410/13	VG Köln, Urt. 26. September 2013 AZ: 13 K 1541/11 [nachfolgend: BVerwG, Urt. 29. Juni 2017 AZ: 7 C 24/15
OVG Münster	28.01.2014	8 A 2190/11	VG Köln, 29. August 2011 AZ: 13 K 4683/09
OVG Münster	01.03.2011	8 A 3358/08	VG Köln, Urteil 23.10.2008 AZ: 13 K 4705/06
OVG Münster	01.03.2011	8 A 3357/08	VG Köln, 23.10.2008 AZ: 13 K 5055/06

Gericht	Datum	Aktenzeichen	Instanzenzug (absteigend)
OVG Münster	03.08.2010	8 A 283/08	VG Köln, Urteil 22.11.2007 AZ: 13 K 4113/06
OVG Münster	02.01.2009	13a F 31/07	VG Köln AZ: 13 K 6041/04
OVG Münster	27.06.2007	8 B 922/07	VG Köln, 18. Juni 2007 - 13 L 836/07
OVG Münster	27.06.2007	8 B 920/07	VG Köln, 18. Juni 2007 - 13 L 836/07
OVG Münster	20.06.2005	8 B 940/05	VG Köln, Urt. 9. Juni 2005 AZ: 13 L 771/05
VG Aachen	17.02.2012	6 K 831/11	(-)
VG Ansbach	13.05.2009	AN 11 K 07.03391	(-)
VG Berlin	19.12.2017	VG 2 K 236.16	(-)
VG Berlin	30.11.2017	VG 2 K 288.16	(-)
VG Berlin	03.11.2016	2 K 434.15	(-)
VG Berlin	02.07.2015	2 K 82/13	(-)
VG Berlin	22.09.2011	VG 2 K 174.10	(-)
VG Berlin	19.12.2006	VG 10 A 6.06	(-)
VG Berlin	17.11.2006	10 A 346.06	(-)
VG Berlin	17.11.2006	VG 10 A 182.06	(-)
VG Berlin	10.01.2006	10 A 215/04	(-)
VG Braunschweig	12.12.2012	2 A 1033/12	(-)
VG Braunschweig	09.02.2011	Az. 2 A 179/10	
VG Darmstadt	10.05.2017	6 K 695/16.DA	(-)
VG Dessau	23.11.2007	1 A 156/07	(-)
VG Frankfurt am Main	07.06.2011	7 K 634/10	(-)
VG Hamburg	22.05.2008	13 K 1173/07	
VG Köln	22.08.2014	13 L 1473/14	(-)
VG Köln	26.09.2013	13 K 1541/11	(-)
VG Köln	25.11.2008	13 K 4705/06	(-)
VG Stuttgart	16.11.2017	14 K 6356/16	(-)
VG Stuttgart	27.10.2016	14 K 3933/14	(-)
VG Trier	17.07.2009	5 L 330/09.TR	
VGH Hessen	31.10.2013	6 A 1734/13.Z	VG Gießen, Urt. 12.06.2013 AZ: 1 K 1581/11.GI