

# Texte

Texte

**33  
06**

ISSN  
1862-4804

## Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

Teil I

Umwelt  
Bundes  
Amt



Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 205 48 329  
UBA-FB 000930



# Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

## Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz

von

**Jürgen Anton und Dr. Frank Claus** (iku GmbH, Projektleitung),  
**Michael Bouteiller** (iku GmbH, Teil II);  
**Prof. Dr. Christian Schrader** (Fachhochschule Fulda)

unter Mitwirkung von

**Rechtsanwalt Tobias Kroll** (Teil I);  
**Dr. Peter M. Wiedemann** (Forschungszentrum Jülich GmbH)  
**Claudia Eitzinger** (alpS, Innsbruck) (Teil III)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter  
<http://www.umweltbundesamt.de>  
verfügbar.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten  
und Meinungen müssen nicht mit denen des  
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 14 06  
06813 Dessau  
Tel.: 0340/2103-0  
Telefax: 0340/2103 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2  
Roland Fendler

Dessau, Dezember 2006

1. Berichtsnummer UBA-FB 000 930	2.	3.
4. Titel des Berichts Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) unter Mitwirkung von Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) und Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Abschlussdatum Mai 2006	9. Veröffentlichungsdatum Juli 2006
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) iku GmbH, Olpe 39, 44135 Dortmund	10. UFOPLAN-Nr.: 205 48 329	11. Seitenzahl: 245
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau	12. Literaturangaben: 182	13. Tabellen und Diagramme: 6
	14. Abbildungen: 5	
15. Zusätzliche Angaben Kurzfassungen der Teile 1 und 3 liegen getrennt in Deutsch und Englisch vor		
16. Zusammenfassung Der erste Teil bearbeitet offene Fragen, die sich mit der Novellierung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BlmSchV) ergeben. Unter anderem werden die Auswirkungen von Paragraph 9 Abs.1 Satz 2ff UIG und Paragraph 10 Abs.5f UIG untersucht und geklärt, welche Informationen über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse zu den Umweltinformationen über Emissionen im Sinne von Paragraph 9 UIG gehören. Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weshalb sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleichlautende Vorschriften enthalten. Der zweite Teil untersucht Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von störfallähnlichen Ereignissen. Zu klären war, inwieweit ein Recht auf Zugang zu oder gar eine Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen trotz Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen besteht, wenn dadurch Störfälle abgewendet werden können. Der dritte Teil beschäftigt sich mit der Frage, welchen Einfluss Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation und dem Risikomanagement haben. Untersucht wurde unter anderem, ob es Gender-Differenzen bei Risikowahrnehmung und Risikoneingang und ob es Unterschiede zwischen Laien und Expert/-innen gibt. Die Ergebnisse der Untersuchung sind für Betreiber und Behörden zusätzlich in einem Leitfaden aufgearbeitet.		
17. Schlagwörter Anlagensicherheit, Bundesimmissionsschutzgesetz, Emission, Gefahrenabwehr, Gender Mainstreaming, Immissionsschutzverordnung, Information, Risikokommunikation, Störfall, Störfall-Verordnung, Umweltinformation, Umweltinformationsgesetz		
18. Preis	19.	20.

1. Report number UBA-FB 000 930	2.	3.
4. Report title Risk communication in the area of the Major-Accidents Ordinance (12 <sup>th</sup> ordinance to the Federal Immission Control Act (12. BlmSchV), also known as the Hazardous Incident (Reporting) Ordinance)		
5. Author(s): Name(s), First name(s) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) with contributions from Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) and Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Date of completion May 2006	9. Date of publication July 2006
6. Performing Institution (Name, Address) iku GmbH, Olpe 39, D-44135 Dortmund	10. UFOPLAN-No.: 205 48 329	11. Number of pages: 245
7. Sponsoring Institution (Name, Address) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau	12. Number of References: 182	13. Tables and diagrams: 6
	14. Figures: 5	
15. Additional information Brief summaries of Parts 1 and 3 are separately available in German and English.		
16. Summary The first part addresses questions resulting from the amendment of the Environmental Information Act (UIG) in conjunction with the Major Accidents Ordinance (12 <sup>th</sup> ordinance to the Federal Immission Control Act, 12. BlmSchV). Among other aspects, the effects of § 9 (1)(2ff) and § 10 (5f) of the UIG were investigated and it was delineated what information about major accidents and events similar to them are considered as environmental information about emissions in accordance with § 9 of the UIG. At the time of the project assignment, only the federal government of Germany had enacted a UIG, which is why the expert opinion report refers to this law and to federal authorities only. The results are also relevant for authorities of the German Länder, if the later enacted UIGs of the Länder refer to the federal UIG or contain conforming regulations. The second part investigates the potential for improvement in the collection and evaluation of information on events similar to major accidents. It was to be resolved to what extent a right of access or even a legal obligation for publicizing those information exists in spite of company and trade secrets if a major accident could thus be avoided. The third part addresses the question what influence gender aspects have in risk communication and risk management. Among other aspects, it was investigated if gender differences in the risk perception and risk preferences exist and if there are differences between laypersons and experts. In addition, the results of the investigation were developed into a guideline for facility operators and regulatory agencies.		
17. Keywords installation safety, Federal Immission Control Act, emissions, emergency management, gender mainstreaming, environmental information, risk communication, major accident, Major Accident Ordinance, Environmental Information Act		
18. Price	19.	20.

## Inhalt

Inhalt	4
Verzeichnis der Abkürzungen	11
Verzeichnis der Abbildungen	12
Verzeichnis der Tabellen	12
Auftrag und Zielsetzung	13
Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz	15
1 Zusammenfassung der Ergebnisse	16
2 Einleitung	18
3 Informationsrecht nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht im Mehrebenensystem	19
3.1 Überblick der Zusammenhänge	19
3.2 Darstellung der relevanten Rechtsakte	21
3.2.1 Störfallrecht	21
3.2.1.1 Nationales Störfallrecht	21
3.2.1.2 Gemeinschaftsrecht	23
3.2.1.3 Internationales Störfallrecht	25
3.2.2 Allgemeines Umweltinformationsrecht	26
3.2.2.1 Nationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	26
3.2.2.2 Gemeinschaftsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.2.3 Internationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.3 Ergebnis	28
3.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes	28
3.3.1 12. BImSchV	30
3.3.2 Umweltinformationsgesetz (UIG)	31
3.3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 1994	32

3.3.2.2 Änderungen Grundgesetz 1994 und darauf ergangene Entscheidungen des BVerfG	32
3.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 2004	33
3.3.2.4 Bundeskompetenz für das UIG versus Länderkompetenz für allgemeine Gefahrenabwehr	36
3.3.2.5 Ergebnis zum Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG	44
3.3.3 Übertragbarkeit auf Informationsanfragen während einer akuten Gefahrensituation	45
3.4 Konkurrenz	46
3.4.1 Konkurrenz auf nationaler Ebene	46
3.4.1.1 Bundesebene	46
3.4.1.2 Landesebene	49
3.4.2 Konkurrenz auf europäischer und internationaler Ebene	52
3.4.3 Ergebnis	53
4 Begrifflichkeiten des UIG	54
4.1 Umweltinformationen	54
4.2 Informationspflichtige Stellen	57
4.3 Emissionen	57
4.3.1 Emissionsbegriffe des BImSchG	58
4.3.2 Begründung des UIG	60
4.3.3 Europäische und internationale Vorgaben	60
4.3.3.1 Emissionsbegriff nach der Richtlinie 96/61/EG	60
4.3.3.2 Die Richtlinie 90/313/EWG	61
4.3.3.3 Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG	61
4.3.3.4 Die neue Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG	61
4.3.3.5 Die Aarhus-Konvention	63
4.3.4 Zwischenergebnis	63
4.3.5 Störfallrelevante Informationen gleich Informationen über Emissionen?	64
4.3.5.1 Einordnung als Umweltinformationen	64
4.3.5.2 Einordnung als Informationen über Emissionen	65

5 Zugang zu und Verbreitung von (Umwelt-)Informationen	68
5.1 Antragsgebundener Zugang zu Umweltinformationen	68
5.2 Aktive Verbreitung von Informationen nach § 10, insbs. Abs. 5 UIG	68
5.2.1 Grundfragen des § 10, insb. Abs. 5 UIG	70
5.2.1.1 Regelungsumfeld	70
5.2.1.2 Zweck	72
5.2.1.3 Verbindlichkeitsgrad	74
5.2.1.4 Drittschutz	74
5.2.1.5 Amtshaftung	76
5.2.2 Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG	82
5.2.2.1 Unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt	82
5.2.2.2 Unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist	89
5.2.2.3 Informationspflichtige Stelle	90
5.2.3 Rechtsfolge	90
5.2.3.1 Haben zu verbreiten	90
5.2.3.2 Haben Informationen, über die sie verfügen, zu verbreiten	91
5.2.3.3 Haben Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, zu verbreiten	91
5.2.3.4 Haben sämtliche Informationen, ..., zu verbreiten	93
5.2.3.5 Haben unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten	93
5.2.4 Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG	95
5.2.4.1 Nach dem Wortlaut eingegrenzte Abstimmungspflicht	96
5.2.4.2 Sich abstimmen: Anhörung oder Konsenszwang?	97
5.2.5 Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV	101

6 Ausnahmen von der Informationsbekanntgabe	104
6.1 Abwägungsimperativ und Entbehrlichkeit der Abwägung	104
6.2 Die Ablehnungsgründe im Einzelnen	105
6.2.1 Private Belange	105
6.2.1.1 Personenbezogene Daten	105
6.2.1.2 Rechte an geistigem Eigentum	106
6.2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	110
6.2.1.4 Freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen	128
6.2.2 Öffentliche Belange	128
6.2.2.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG	128
6.2.2.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG	133
6.2.2.3 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden	135
6.3 Verfahrensrechtliche Behandlung der Ablehnungsgründe	136
6.3.1 Allgemeines	136
6.3.2 Verfahrensrechtliche Vorschriften über die Antragsablehnung bei privaten Belangen	137
6.3.2.1 Betroffene im Sinne des UIG	137
6.3.2.2 Anhörungsverfahren	138
6.3.2.3 Kennzeichnung und Darlegungslast von Geheimnisinhabern	140
6.3.2.4 Anhörungspflicht bei freiwillig übermittelten Informationen	142
6.3.3 Verfahrensrechtliche Beachtung von Ablehnungsgründen nach § 10 Abs. 6 UIG	142
7 Ergebnisse für den Verwaltungsvollzug	145
7.1 Allgemeines	145
7.2 Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen	145
7.3 Verbreitung von Umweltinformationen	151
7.3.1 Unterstützung beim Zugang, § 7	151
7.3.2 Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4	151
7.3.3 Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5	152

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen	154
1 Zusammenfassung	155
2 Zielsetzung	157
3 Weiterleitungsverpflichtung der Landesbehörden	159
3.1 Sachbereich	159
3.1.1 Wer ist im Einzelfall zuständig?	159
3.1.2 Welches Präventionsprofil wird verfolgt?	160
3.2 Weiterleitungspflichten nach den Fachgesetzen des Bundes- bzw. der Länder	161
3.3 UIG	161
3.4 BImSchG	162
3.5 EU –Recht	162
3.6 §§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	163
3.6.1 UBA (ZEMA)	164
3.6.2 KAS	165
3.6.2.1 Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten über die Amtshilfe?	165
3.6.2.2 Vorbehalt des Gesetzes	167
3.6.2.3 Fehlende bundesrechtliche Kompetenz	167
3.7 Datenzugang über § 10 Abs.2 Nr.4 UIG	169
4 Informationsübermittlung durch die Betreiber	170
4.1 BImSchG	170
4.1.1 § 5 BImSchG	170
4.1.2 § 22 BImSchG	172
4.2 Verfassungsumittelbare Schutzpflichten	172
4.2.1 Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG	172
4.2.2 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	173
4.2.2.1 Prüfungsmaßstab	173

4.2.2.2 Ableitung	174
5 Öffentliche und private Ablehnungsgründe nach UIG	178
5.1 Meldebogen	178
5.2 Qualifizierung der Informationsarten	179
5.2.1 Offenkundige Tatsachen	179
5.2.2 Anonymisierte Informationen	179
5.2.3 Anhörungspflichtige Umweltinformationen	179
5.2.4 Umweltinformationen über Emissionen	180
Teil III Gender Mainstreaming und Risiko	181
1 Einleitung	182
2 Definitionen	184
3 Ausgangsfragen	184
3.1 Um welche Risiken geht es?	184
3.2 Risikokommunikations-Anlässe	184
3.3 Fragen des Gender-Aspektes bei der Risikokommunikation	184
4 Betroffenheit aus der Aufgaben- und Handlungsperspektive	184
5 Verfahren und Methoden der Risikowahrnehmungsforschung	184
5.1 Das psychometrische Paradigma	184
5.2 Der kulturtheoretische Ansatz	184
5.3 Der experimentelle Ansatz	184
5.4 Der qualitative Ansatz	184
6 Risikowahrnehmung und Geschlecht	184
6.1 Qualitative Studien	184
6.2 Psychometrische Studien	184
6.3 Eigene Untersuchungen zu §11 StörfallV	184

6.4 Umfrage-Ergebnisse	184
7 Risikoneigung und Geschlechterdifferenz	184
8 Unterschiede zwischen Experten und Expertinnen	184
9 Theorien zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen	184
10 Schlussfolgerungen	184
Anhang: Tabellen	184
Literaturverzeichnisse	184
Literaturverzeichnis zu Teil I	184
Literaturverzeichnis zu Teil II	184
Literaturverzeichnis zu Teil III	184

## Verzeichnis der Abkürzungen

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BImSchGÄndG	Bundes-Immissionsschutzgesetz-Änderungsgesetz
BReg	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht Entscheidungssammlung
ChemG	Chemikaliengesetz
d. V.	der Verfasser
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KAS	Kommission für Anlagensicherheit
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
SFK	Störfallkommission
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Urheberrechtsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZEMA	Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen
12. BImSchV	12 Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Störfall-Verordnung

## Verzeichnis der Abbildungen

- Abb. 1: Risikokommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV  
Abb. 2: Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle  
Abb. 3: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse  
Abb. 4: genehmigungs-, nichtgenehmigungspflichtige Anlagen  
Abb. 5: Hauptpflegepersonen von Pflegebedürftigen in Privathaushalten - Hauptpflegepersonen von Leistungsbezieherinnen und -beziehern der Sozialen und der Privaten Pflegeversicherung in Deutschland 2002 (in %), nach Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2005

## Verzeichnis der Tabellen

- Tab. 1: Schaubild Gefüge der Gefahrenabwehr  
Tab. 2: Ergebnis für Anhang VI Teil 2 12. BImSchV  
Tab. 3: Ereignisse zur Auswertung im Arbeitskreis Daten der SFK  
Tab. 4: Geschlechter-Differenzen und Risikokommunikation  
Tab. 5: Ergebnisse zu Geschlechter-Differenzen aus der BM-Befragung  
Tab. 6: Einstellung zu Technik

## Auftrag und Zielsetzung

Das Umweltbundesamt hat iku mit dem Vorhaben (Förderkennzeichen 205 48 329) „Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung“ beauftragt. Das Umweltbundesamt verfolgt die Absicht, einen konsistenten Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) durch die Bundesbehörden zu ermöglichen und die Risikokommunikation von Betreibern und Behörden i.V.m. der 12. BImSchV zu verbessern. Aufgrund der Novellierung des UIG zum 14. Februar 2005 treten i.V.m. der 12. BImSchV neue Fragen auf.

Das Forschungsprojekt verfolgt damit folgende Ziele:

- Im Rahmen eines Rechtsgutachtens die offenen Fragen, die sich mit der Novellierung des UIG i.V.m. der 12. BImSchV ergeben, zu klären und damit Rechtssicherheit zu erlangen. Zum Zeitpunkt der Erteilung des Auftrages hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weswegen sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleich lautende Vorschriften enthalten.
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunikation von Erkenntnissen, die zur Verhinderung von Störfällen beitragen können, insbesondere aus der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen zu identifizieren.
- Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation zu identifizieren und in der praktischen Anwendung zu beachten.
- Den beteiligten Bundesbehörden, aber auch den Betreibern ein fortschrittliches Handwerkszeug als Bestandteil ihres Managementsystems zur Verfügung zu stellen.

Das Forschungsvorhaben besteht aus insgesamt 5 Teilstücken. In den vorliegenden Endbericht waren die Teile 1, 2 und 3 einzuarbeiten. Die Ergebnisse sollen in einem abschließenden Fachgespräch vorgestellt werden.

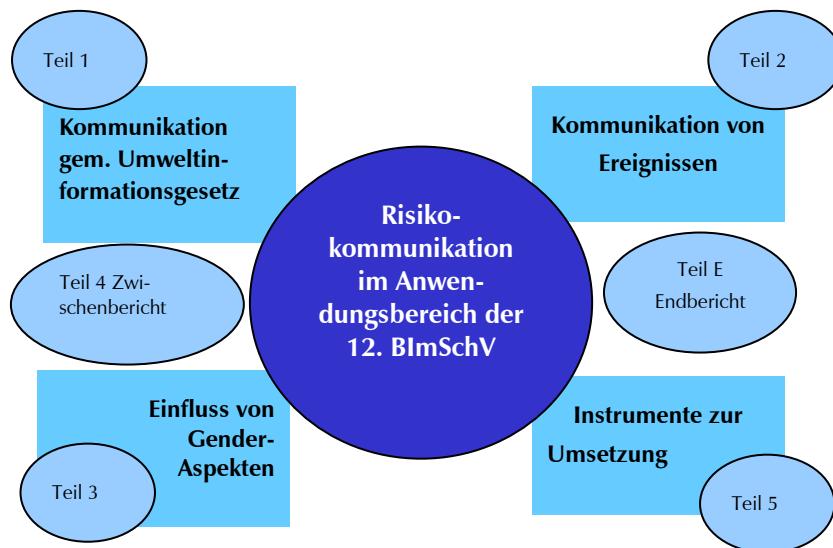


Abb. 1: Risiko-kommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV

## Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz

Prof. Dr. Christian Schrader (Fachhochschule Fulda)  
unter Mitwirkung von Rechtsanwalt Tobias Kroll

## 1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Umweltinformations- und Störfallrecht stehen in engem Zusammenhang, da weite Teile der Informationen, die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnen werden, dem Umweltinformationsrecht unterliegen. Bei Anträgen auf Informationszugang hat das UBA die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnenen Informationen herauszugeben, soweit nicht Ablehnungsgründe vorliegen. Im Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG (Pflicht zur Verbreitung von Umweltinformationen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung) ist die Informationserteilung des UBA aus kompetenzrechtlichen Gründen stark eingeschränkt auf Fälle, in denen die allgemeine Gefahrenabwehr der Länder nicht oder nicht mehr eingreifen kann.

Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ist bundesrechtlich durch den Informationsanspruch des § 3 UIG umgesetzt. Die Umweltinformationsrichtlinie stellt einen Mindeststandard auf, den auch die Länder bei einer eventuellen expliziten Umsetzung des Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) beachten müssen.

Der Begriff Umweltinformationen schließt sämtliche im Vollzug des Störfallrechts hervorgebrachten Informationen ein, sobald sich die Informationen auf den weit gefassten Umweltbegriff beziehen. Nicht eingeschlossen sind Informationen über Vorgänge, die sich nicht auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können (z.B. deren Auswirkungen sich nur auf das Innere von Bauwerken beschränken können) oder den Umweltbezug verlassen. Dem UIG liegt ein medienübergreifender Emissionsbegriff zugrunde, der über den Luftpfad und „unkörperliche Stoffe“ hinausreicht. Er erstreckt sich auch auf Teile der in Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV aufgeführten Informationen. Unter die im § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG genannten „Maßnahmen oder Tätigkeiten“ fallen die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen.

Die Verbreitungspflichten des § 10 Abs. 1 bis 4 UIG ergänzen das auf Vollzugskontrolle ausgerichtete UIG, während die Verbreitungspflicht des § 10 Abs. 5 UIG dem Zweck dient, Selbstschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Diese Pflicht ist einklagbar und bei ihrer Verletzung können Amtshaftungsansprüche geltend gemacht werden, auch von der betroffenen Öffentlichkeit.

Die Voraussetzung „unmittelbare Bedrohung“ ist anhand der Kategorien des Gefahrenabwehrrechts zu konkretisieren. Sie greift im Vergleich zum Störfallrecht bei geringeren Risiken ein sowie auch bei anderen Stoffen als den für die Anwendung des Störfallrechts relevanten oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen sowie aus einer nicht vorher-

gesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs und bei rein natürlichen Ursachen.

Als Rechtsfolge enthält § 10 Abs. 5 UIG eine Behördenspflicht, § 11 (1, 2) der 12. BImSchV eine Betreiberpflicht. Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffene Öffentlichkeit, bei § 11 (1, 2) der 12. BImSchV die von einem Störfall betroffenen Personen. Zu verbreiten sind sämtliche zum Schutz geeigneten Informationen, nicht nur Umweltinformationen. Um noch „unverzüglich“ zu informieren darf eine angemessene Prüfungszeit nicht überschritten werden. Eine Verbreitung während des „unmittelbaren“ Zeitraums liegt solange vor, wie die Bedrohungslage anhält.

Die Pflicht, sich mit anderen Stellen abzustimmen, bedeutet in der ersten, heißen Störfallphase, nicht ohne Zustimmung der Gefahrenabwehrbehörden zu informieren. Später ist kein Konsenszwang mehr vorhanden.

Der freie Zugang zu Umweltinformationen und deren Verbreitung sind durch die in §§ 8 und 9 UIG normierten Ablehnungsgründe eingeschränkt. Sowohl für die öffentlichen als auch die privaten Belange, die Ablehnungsgründe darstellen können, sieht das Gesetz Rückausnahmen vor. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind gesetzlich nicht näher definiert, sondern vor allem durch die Rechtsprechung im Wettbewerbsrecht ausgestaltet worden.

Rückausnahmen sind das überwiegende Interesse an der Bekanntgabe der Umweltinformationen und der vorbehaltlose Zugang zu Informationen über Emissionen. Die Herausnahme der Emissionen aus dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis begegnet keinen grundrechtlichen Bedenken.

Die in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG vorgesehene Anhörung ist auch vorzunehmen, wenn sich ein Antrag auf Informationen über Emissionen bezieht. Im Entscheidungsdruck eines konkreten Störfalls reduziert sie sich gegebenenfalls auf eine Mitteilung der Bekanntgabe.

Bei der Interessenabwägung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG sind alle in Betracht kommenden öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln. Die einzelnen Belange sind dann korrekt zu bewerten, zu gewichten und in Ausgleich zu bringen. Je nachdem, welche Rechtsgüter in welcher Intensität betroffen sind, kann die Abwägung zur Folge haben, dass einem Rechtsgut der Vorrang zu geben ist und die entgegenstehenden Belange vollends zurücktreten müssen, so z.B. bei drohenden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit. In anderen Fällen ist denkbar, dass alle in der Abwägung stehenden Belange möglichst weitgehend zur Geltung kommen, also ein teilweiser Zugang zu Informationen zu gewähren ist und die hinter den Ablehnungsgründen stehenden schutzwürdigen Interessen noch gewahrt bleiben.

## 2 Einleitung

Durch das 2005 in Kraft getretene neue Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) ergeben sich für Bundesbehörden neue Kommunikationspflichten, deren Umsetzung Fragen des Störfallrechts mit aufwirft. Die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall blieb bislang unbeachtet. Die deutsche Störfall-Verordnung (12. BImSchV) kennt nur die vor dem Störfall liegenden Information des Betreibers über Sicherheitsmaßnahmen. Art. 20 der RL 96/82EG (Seveso-II-Richtlinie), der einen Informationsanspruch gegenüber den Störfallbehörden vorsieht, wurde im deutschen Störfallrecht nicht förmlich umgesetzt.

Die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall wird bislang als Bestandteil des Katastrophenschutzes angesehen. Die Information durch die Katastrophenschutzbehörden beschränkt sich auf erste Gefahrenabwehrmaßnahmen. Ihre Aufgabe ist die Bewältigung der akuten Krise. In der Bevölkerung tauchen jedoch unweigerlich Informationsbedürfnisse auf, etwa welche Stoffe freigesetzt wurden, welche Gesundheits- und Umweltrisiken entstehen, ob sich der Störfall wiederholen könnte, usw. Dies können die für den Eiffall zuständigen Gefahrenabwehrbehörden nicht allein beantworten. Hier sind andere Behörden zuständig, deren Aufgabe der Gesundheits- und Umweltschutz oder speziell die Anlagensicherheit ist.

Auch in rechtlicher Hinsicht geraten die Informationsbefugnisse dieser Behörden ins Blickfeld, weil völker- und europarechtliche Vorgaben eine behördliche Information im Falle unmittelbarer Bedrohung von Gesundheit und Umwelt enthalten.

Störfallrechtlich müssen zur Vermeidung von Störfällen viele Informationen erstellt werden. Bestimmte Betreiber müssen Sicherheitskonzepte, Notfallpläne und andere Dokumente erstellen. Derartige betriebsbezogene Informationen können als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sein. Es stellt sich die Frage, wie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu vereinbaren ist mit den Chancen auf Verhinderung von Schäden durch Information der Öffentlichkeit über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse.

### 3 Informationsrecht nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht im Mehrebenensystem

#### 3.1 Überblick der Zusammenhänge

Das Umweltinformationsrecht enthält einen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Umweltinformationen und verpflichtet die zuständigen Stellen, bestimmte Informationen aktiv zu verbreiten. Doch es enthält kein Monopol auf Informationsregelungen.

Das Störfallrecht besteht aus vielfältigen Informationspflichten zwischen Anlagenbetreibern, Behörden und der Öffentlichkeit. Zum Beispiel sind Informationen über Sicherheitsmaßnahmen der Öffentlichkeit ständig zugänglich zu machen, § 11 Abs. 1 Satz 3 der 12. BImSchV. Der Art. 20 der EG-Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)<sup>1</sup> gebietet, dass die zuständigen Behörden im Interesse der Transparenz die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag zur Verfügung stellen müssen, wobei Informationen über bestimmte Aspekte vertraulich behandelt werden dürfen. Diese Konstruktion eines Anspruches jeder Person gegen über Behörden entspricht den Voraussetzungen des Umweltinformationsrechts, nur eingegrenzt auf die nach Störfallrecht zuständigen Behörden und auf die gemäß der EG-Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eingegangenen Informationen.

Solche inhaltlichen Überschneidungen zwischen Umweltinformations- und Störfallrecht sind auf mehreren Rechtsebenen zu beobachten. Die vorliegende Untersuchung behandelt ein ausgeprägtes Beispiel des Mehrebenensystems in europäischen Zusammenhängen.

Bereits das Völkerrecht enthält sowohl Störfall- als auch Umweltinformationsregelungen. Im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) wurde 1992 in Helsinki das Übereinkommen über grenzüberschreitende Effekte von Industrieunfällen (im folgenden: Helsinki-Konvention)<sup>2</sup> abgeschlossen. Nach deren Art. 9 stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Öffentlichkeit angemessen darüber informiert wird, welche Gebiete möglicherweise von einem Industrieunfall betroffen sein können<sup>3</sup>. Neben dieser aktiven Informationsverpflichtung ist keine antragsgebundene Information enthalten. Der Zu-

---

1 Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. EG L 10 v. 14.1.1997 S. 13), geändert durch Richtlinie 2003/105/EG vom 16. Dezember 2003, ABl. EG L 345 v. 31.12.2003 S. 97.

2 Der Text findet sich in BGBl. 1998 II, 1528 sowie unter [www.unece.org/env](http://www.unece.org/env)

3 Dazu: Thurnherr, S. 45 ff; Beyerlin, S. 228 f.

gang zu und die Verbreitung von Umweltinformationen stellt die erste Säule der 1998 abgeschlossenen Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im folgenden: Aarhus-Konvention)<sup>4</sup> dar, die ebenfalls im Rahmen der UNECE abgeschlossen wurde. Damit ist ein kontinuierlicher Ausbau der öffentlichkeitsbezogenen Informationsregelungen im Umweltvölkerrecht festzustellen. Während die frühen Abkommen über nukleare Unfälle auf Informationsregelungen verzichten, sieht die Helsinki-Konvention eine aktive behördliche Information vor. Die Möglichkeit, ergänzende Informationen einzufordern, ist hier noch nicht vorgesehen<sup>5</sup>. Erst die Aarhus-Konvention enthält beide Elemente.

Beide Konventionen wurden sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von Deutschland gezeichnet.

In Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft wurde der Zugang zu Umweltinformationen erstmals 1990 vereinbart (Richtlinie 90/313/EWG)<sup>6</sup> und erweitert neugefasst im Jahre 2003 durch die Richtlinie 2003/4/EG<sup>7</sup>. Die erste Störfallrichtlinie, wie die folgenden als sog. Seveso-Richtlinie bezeichnet, datiert aus dem Jahr 1982 (Richtlinie 82/501/EWG), geändert in den Richtlinien 87/216/EWG, 88/610/EWG, 96/82/EG und 2003/105 EG<sup>8</sup>.

Auf nationaler Ebene wurden verschiedene Regelungen geschaffen, die das autonome nationale Recht fortentwickelten und auch zur Ratifizierung der völkerrechtlichen Konventionen bzw. zur Umsetzung der EG-Richtlinien erlassen wurden. Zum allgemeinen Zugang zu Umweltinformationen ist das Umweltinformationsgesetz des Bundes von 1994 (UIG 1994) zu nennen, das 2004 neu gefasst wurde (UIG)<sup>9</sup>. Da es seither nur noch für Bundesbehörden gilt, müssen die Länder je für sich eigene Umweltinformationsgesetze schaffen, von denen erst wenige vorliegen. Die Störfallrichtlinien wurden insbesondere durch Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und die als 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) ergangene 12. BImSchV umgesetzt.

4 Der englische Text des Übereinkommens findet sich unter [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp) und bei Fluck/Theuer, IFR, F 1 sowie in deutscher Übersetzung im Anhang 6 von Schomerus/Schrader/Wegener, UIG.

5 Thurnherr, S. 48.

6 Vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 56.

7 Vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

8 Im folgenden wird die Richtlinie 96/82/EG (mit den Änderungen der Richtlinie 2003/105/EG) als Seveso-II-Richtlinie zitiert.

9 Gesetz vom 22.12.2004, BGBl. I S. 3704. Zuvor wurde das UIG 1994 in Einzelheiten novelliert durch Gesetz vom 23.8.2001, BGBl. I S. 2218.

## 3.2 Darstellung der relevanten Rechtsakte

### 3.2.1 Störfallrecht

#### 3.2.1.1 Nationales Störfallrecht

Anlass für ein gesondertes Störfallrecht gaben Umweltkatastrophen wie die von Seveso im Jahre 1976<sup>10</sup>. Es wurde angesiedelt in den Zusammenhang mit dem Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Im Jahr 1980 wurde die sog. Störfall-Verordnung als 12. Verordnung zum BImSchG eingeführt und mehrfach geändert. Sie gilt nach Änderungen von 1985, 1988, 1991, 1993, 1998, 2000 und 2005<sup>11</sup> nunmehr für Betriebsbereiche, in denen im bestimmungsgemäßen Betrieb gefährliche Stoffe oberhalb bestimmter Mengenschwellen vorhanden sind. Als Störfall definiert § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs, die zu einer ernsten Gefahr im Sinne des § 2 Nr. 4 der 12. BImSchV oder zu bestimmten Sachschäden führt. Die 12. BImSchV wendet sich an Betreiber oder an Behörden. Den Betreiber treffen materielle und formelle Sicherheits-, Überwachungs-, Wartungs- und Meldepflichten. Für Betreiber von Betriebsbereichen oberhalb gesteigerter Mengenschwellen gelten als erweiterte Pflichten, einen Sicherheitsbericht, § 9, sowie interne und externe Abwehr- und Gefahrenabwehrpläne, § 10, zu erstellen. Nach § 11 (1, 2) sind für die Öffentlichkeit bestimmte Informationen zu verbreiten. Soweit die Informationen zum Schutz der Öffentlichkeit bestimmt sind, sind sie mit den für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Die für den Vollzug der 12. BImSchV zuständige Behörde hat mit dem Betreiber zusammenzuarbeiten, ein Überwachungssystem einzurichten sowie gegenüber der Europäischen Kommission zu berichten. Diese präventiven Instrumente werden ergänzt um ein System, das aus zu meldenden Ereignissen Erkenntnisse für die Verhinderung weiterer Störungen generieren soll. Meldepflichtige Ereignisse werden nach ihrem Gefährdungspotential in Störfälle und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs unterteilt. Sind meldepflichtige Ereignisse eingetreten, hat der Betreiber der zuständigen Behörde bestimmte Pflichtangaben mitzuteilen, § 19. Die nach Landesrecht zuständige Behörde leitet eine Kopie der Mitteilung über ihre oberste Landesbehörde dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu, das die Europäische Kommis-

<sup>10</sup> Zum folgenden siehe: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BimSchV, Vorbemerkung Rn. 12; Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 180 ff.

<sup>11</sup> Zu den ersten fünf Änderungen: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BimSchV, Vorbemerkung Rn. 15a – 15c. Zur Änderung 2005 siehe: BGBl. I S. 1599 sowie Umwelt (BMU) 2005, 158 f.

sion unterrichtet und die Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen (ZEMA) im Umweltbundesamt informiert.

Die ZEMA<sup>12</sup> geht zurück auf einen Beschluss des Länderausschusses für Immissionsschutz zu § 11 der damaligen 12. BlmSchV auf seiner Sitzung vom 30.3. bis 1.4.1992. Danach sind Aufgaben der ZEMA<sup>13</sup>:

1. Erfassung der Meldungen.
2. Weiterleitung der Meldungen an Landesstellen.
3. Unterrichtung des LAI.
4. Erstellung von anonymisierten Berichten und von Vorschlägen zur Fortschreibung des Stands der Sicherheitstechnik. Diese Berichte werden allen interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt. Sie sind grundsätzlich öffentlich.
5. Auswahl und Vorbereitung der Berichte der Bundesregierung an die Kommission.
6. Weiterleitung der Meldungen der Kommission an die Länder.
7. Erfassung und Auswertung von internationalen Ereignissen.
8. Weiterleitung der Informationen nach Nr. 7 an Länderbehörden sowie an die Bundesanstalt für Arbeitsschutz.
9. Jahresbericht über die Auswertungen nach Nrn. 4, 6 und 7.
10. Informationsaustausch mit anderen Stellen, die Störfallerfassung und –auswertung betreiben, z.B. der Länder, des Bundes, der Kommission, internationale Institutionen.
11. Erstellung und Fortschreibung einer aktuellen Liste der Ansprechstellen der Länder.

Die ZEMA stellt sich demnach dar als eine auf Störfallaspekte spezialisierte Stelle der öffentlichen Verwaltung. Sie wurde auf Veranlassung eines Bund-Länder-Arbeitskreises eingerichtet und beim Umweltbundesamt angesiedelt. Sie ist damit eine Stelle der öffentlichen Verwaltung des Bundes. Ihre Aufgaben liegen in der Sammlung und fachlichen Auswertung von Störfallmeldungen sowie des Informationstransfers zu Stellen der Länder, des Bundes sowie der EG und internationalen Organisationen im Bereich des Störfallwesens. Sie fasst die Erkenntnisse aus einzelnen Störfällen in Berichten und diese sowie weitere Informationen in Jahresberichten zusammen. Nur zu den Berichten über einzelne Störfälle wurde im Errichtungsbeschluss 1992 festgehalten, dass diese anonymisiert und über die (an Störfallfragen)

---

<sup>12</sup> Zu ihr kurz: Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 187.

interessierten Kreise hinaus „grundsätzlich öffentlich“ sind. Sie sind inzwischen auf der Website des Umweltbundesamts abrufbar<sup>14</sup>. Der Errichtungsbeschluss von 1992 nennt hauptsächlich Aufgaben behördeninterner Kommunikation. Darüber hinaus werden auf Anfrage (nur) der „interessierten Kreise“ Einzelfallberichte zur Verfügung gestellt sowie aktiv, ohne Anfrage, Jahresberichte zum Abruf im Internet bereitgehalten.

Dieses Störfallrecht wird traditionell als ein Recht von anlagen- und technikorientierten Betreiber- und Behördenpflichten wahrgenommen<sup>15</sup>. Betrachtet man den Inhalt der Pflichten, so zeigen sich überwiegend Mitteilungs- und Berichtspflichten<sup>16</sup>, also informationsbezogene Regelungen. Inhaltlich sind es überwiegend Informationsregelungen, die bestimmen, zu welchen Aspekten Informationen zu erstellen und an wen sie von wem zu übermitteln bzw. zugänglich zu machen sind. Diese inhaltliche Ausrichtung wurde bislang kaum wahrgenommen<sup>17</sup>. Die Betrachtung des Störfallrechts unter dem Aspekt von Informationsvorgängen verdeutlicht aber, in welchem Umfang Informationen störfallrechtlich zu erstellen, von Betreibern und Behörden zu verarbeiten und teils an die Öffentlichkeit zu richten ist.

### **3.2.1.2 Gemeinschaftsrecht**

Die 12. BImSchV entstammt nicht mehr souveränen deutschen Vorstellungen, sondern wird als Beispiel für die Überformung deutschen Rechts durch Europarecht bezeichnet<sup>18</sup>. Im Jahre 1982 erließ die damalige EWG die erste Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Richtlinie 82/501/EWG). Sie wurde geändert in den Richtlinien 87/216/EWG, 88/610/EWG, 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und 2003/105/EG. Mit ihr sollen schwere Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden können, verhütet sowie die Unfallfolgen für Mensch und Umwelt begrenzt werden. Als Instrumente sind dafür vorgesehen, intensive Störfallvorkehrungen und -betrachtungen anzustellen und zwischen den Betreibern störfallgefährdeter Betriebsbereiche, den Behörden und der Öffentlichkeit auszutauschen. Zu unterscheiden ist zwischen den präventiven Regelungen und solchen, die nach einem Störfall eingreifen.

Präventiv muss der Betreiber alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen, Art. 5 Abs. 1 EG-RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Nach der Mitteilung von Grunddaten an die Behörde, Art.

13 Wortlaut bei: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11 Rn. 4

14 Unter [www.umweltbundesamt.de/zema](http://www.umweltbundesamt.de/zema).

15 Spindler, UPR 2001, 81.

16 Spindler, UPR 2001, 81.

17 Vgl. aber Schendel, in: Rengeling, EUDUR, § 39 Rn. 107.

18 Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 180.

6, muss der Betreiber ein Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle ausarbeiten und umsetzen, Art. 7 EG-RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Der Betreiber eines unter Art. 9 fallenden Betriebs ist verpflichtet, einen umfassenden Sicherheitsbericht an die Behörde zu übermitteln und gemäß Art. 11 interne Notfallpläne für Maßnahmen innerhalb des Betriebs zu erstellen sowie den zuständigen Behörden die für externe Notfallpläne erforderlichen Informationen zu übermitteln. Die Notfallpläne, in § 10 der 12. BImSchV als Alarm- und Gefahrenabwehpläne bezeichnet, müssen unter anderem erstellt werden, um notwendige Informationen an die Öffentlichkeit sowie betroffene Dienststellen in dem betreffenden Gebiet weiterzugeben. Bei der Erstellung von internen Notfallplänen sind die im Betrieb tätigen Personen zu beteiligen, bei externen Notfallplänen die Öffentlichkeit. Nach Art. 13 Abs. 1 werden Informationen über die Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Unfalls der Öffentlichkeit ständig zugänglich gemacht. Art. 13 Abs. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass der Sicherheitsbericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Der Betreiber kann von der zuständigen Behörde verlangen, bestimmte Teile des Berichts aus Gründen des Industrie- und Geschäftsgeheimnisses und des Schutzes der Privatsphäre, der öffentlichen Sicherheit oder der Landesverteidigung nicht offen zu legen.

Nach einem schweren Unfall sind vom Betreiber bestimmte Informationen an die zuständige Behörde zu übermitteln und seitens der Behörde notwendige Maßnahmen zu ergreifen, Art 14. Die nationalen Behörden unterrichten die Kommission gemäß Art. 15 der Störfallrichtlinie. Die Mitgliedstaaten und die Kommission tauschen gemäß Art. 19 Informationen über Störfallerfahrungen aus, woraus die Kommission ein Registrier- und Informationssystem errichtet. Der Zugang zu diesem System steht nach Art. 19 Abs. 3 unbeschadet des Art. 20 allen Regierungsstellen der Mitgliedstaaten und unter anderem auch Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Umweltschutzes offen.

Der mehrfach in Bezug genommene Art. 20 ist überschrieben mit „Vertraulichkeit“ und enthält im ersten Unterabsatz des Abs. 1 einen antragsgebundenen Informationsanspruch, nach dem die zuständigen Behörden die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person zur Verfügung stellen müssen. Gemäß Unterabsatz 2 dürfen Informationen, sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen, vertraulich behandelt werden, sofern sie die in sieben Anstrichen genannten Belange berühren. Genannt sind dort unter anderem „Geschäfts- und Industriegeheimnisse einschließlich Fragen des geistigen Eigentums“.

Das gemeinschaftsrechtliche Störfallrecht beeinflusste auch die internationale Rechtsebene.

### 3.2.1.3 Internationales Störfallrecht

#### 3.2.1.3.1 Helsinki-Konvention

Das Übereinkommen über grenzüberschreitende Effekte von Industrieunfällen (Helsinki-Konvention) bezweckt die Vermeidung von Industrieunfällen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, sekundär sollen bereits eingetretene Unfallschäden minimiert werden<sup>19</sup>. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Menschen und der Umwelt vor solchen Unfällen zu treffen. Gefährliche Tätigkeiten sollen identifiziert und den möglicherweise betroffenen Vertragsstaaten bekannt gegeben werden. Ereignet sich ein Unfall mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, stellt der Herkunftsstaat sicher, dass betroffene Staaten ohne Verzögerung über die in einem Anhang enthaltenen Aspekte unterrichtet werden. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die Öffentlichkeit in den möglicherweise von gefährlichen Aktivitäten betroffenen Gebieten angemessen zu unterrichten. Zu übermitteln sind der Name der betroffenen Unternehmung, eine leicht verständliche Erklärung der Ereignisse, Angaben zu den Auswirkungen eines Unfalls sowie zum angemessenem Verhalten der Bevölkerung. Die Information erfolgt auf dem von den Vertragsparteien als zweckmäßig erachteten Weg. Insgesamt weisen die Bestimmungen einen lediglich geringen Bestimmtheitsgrad auf.

#### 3.2.1.3.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1950 im Rahmen des Europarates abgeschlossen. Sie sieht keine ausdrücklichen Informationsregelungen in Umweltangelegenheiten vor. Vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der in Streitfällen über die Einhaltung der EMRK entscheidet, werden jedoch einzelne traditionelle Menschenrechte in Einzelfällen ökologisch interpretiert, so das Menschrecht auf Achtung der Privat- und Familiensphäre sowie der Wohnung in Art. 8 EMRK. Im Fall Lopez Ostra gegen Spanien<sup>20</sup> ging es darum, ob die von einer Abfallentsorgungsanlage ausgehenden Geruchsimmissionen das Privat- und Familienleben der Beschwerdeführerin unzulässig beeinträchtigen. Dies bejahte der Gerichtshof, weil der Staat die wirtschaftlichen Interessen am Betrieb der Anlage und das Interesse der Beschwerdeführerin nicht im richtigen Gewicht ausgeglichen habe. Ging es in diesem Fall um die Rechtmäßigkeit von Umweltbeeinträchtigungen<sup>21</sup>, so war im Fall

19 Zum folgenden: Thurnherr, S. 45 ff.

20 EGMR, EuGRZ 22(1995), 530.

21 Vgl. auch zuletzt EGMR, Moreno Gomez/Spanien, NJW 2005, 3676, wo ein Verstoß gegen Art. 8 EMRK wegen unterlassenen Schutzes gegen Discolärm angenommen wurde.

Guerra u.a. gegen Italien<sup>22</sup> über den Zugang zu behördlichen Störfall- und Umweltinformationen zu entscheiden. Da sich in einer chemischen Fabrik in Manfredonia in Oberitalien bereits mehrere Unfälle ereignet hatten, wurde sie von den Behörden als hoch riskant eingestuft. Anna Maria Guerra und andere Anwohner hatten die Behörden vergeblich um Informationen über Risiken und Notfallverfahren angefragt. Der Gerichtshof stellte zunächst fest, dass Art. 8 EMRK primär vor einem staatlichen Eingriff schütze. Ein solcher Eingriff Italiens liege nicht vor, die Beschwerdeführerin führe vielmehr Klage über versäumtes Handeln des Staates. Art. 8 EMRK gebiete den Vertragsstaaten nicht nur, sich Eingriffen zu enthalten. Zusätzlich zu dieser primär negativen Funktion können auch positive Verpflichtungen zu einer wirkungsvollen Respektierung des Privat- und Familienlebens notwendig sein. Weil die Beschwerdeführerin in einer im Unfall in besonderer Weise der Gefahr schwerwiegender Umweltbeeinträchtigungen ausgesetzten Ortschaft lebte und ihr Informationen vorenthalten wurden, die ihr ermöglicht hätten, die Risiken einzuschätzen, liege ein Verstoß gegen Art. 8 EMRK vor.

Die Tragweite dieses Urteils ist allerdings als gering einzuschätzen. Die im Fall Guerra u.a. gegen Italien vorenthaltenen Informationen müssen nach Art. 13 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) Informationen über Sicherheitsmaßnahmen bei den der Störfallrichtlinie unterliegenden Betriebsbereichen zwingend erteilt werden, vgl. § 11 der 12. BImSchV. Über Informationen während eines akuten Störfalls sagt die Entscheidung nichts aus, jedoch ist auch hier durch Art. 20 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eine Anspruchsgrundlage gegeben. Zudem sind die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte selbst im entschiedenen Einzelfall nach einer neueren Entscheidung des BVerfG nur zu „berücksichtigen“<sup>23</sup>. Bei einem anderen als dem entschiedenen Fall kann es zu keiner gesteigerten, sondern, wegen der veränderten Umstände des Einzelfalls, eher nur zu einer weiter abgeschwächten Wirkung führen.

### **3.2.2 Allgemeines Umweltinformationsrecht**

#### **3.2.2.1 Nationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen**

Ein allgemeines Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wurde in Deutschland 1994 eröffnet mit dem UIG 1994, das 2001 novelliert (UIG 2001) und 2004 neu gefasst wurde (UIG). Da das UIG seither nur noch für Bundesbehörden gilt, müssen die Länder je für sich

---

22 EGMR, EuGRZ26 (1999), 188 = NVwZ 1999, 57. Zu weiterreichenden Überlegungen, aus Art. 10 EMRK einen Anspruch auf das Erheben von Umweltinformationen herzuleiten, siehe Szczechalla, in: Rengeling (Hrsg.): EUDUR, § 12 Rn. 44.

23 BVerfG, NJW 2004, 3407, Fall Görgülü I.

eigene Umweltinformationsgesetze schaffen, von denen erst wenige vorliegen<sup>24</sup>. Das UIG definiert zunächst mit den Begriffen Umweltinformationen und informationspflichtige Stellen seinen Anwendungsbereich. Sodann statuiert es einerseits ein antragsabhängiges, aber voraussetzungsloses Recht auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen. Andererseits sind ohne Antrag, aktiv von den Behörden bestimmte Informationen zu verbreiten. Dazu gehören nach § 10 Abs. 5 UIG Informationen zum Zwecke von Selbstschutzmaßnahmen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung. Antragsgebundene wie aktive Informationsregelungen werden durch Ausnahmemöglichkeiten begrenzt, zu denen nach § 9 UIG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gehören.

### **3.2.2.2 Gemeinschaftsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen**

Waren im Störfallrecht zuerst deutsche und erst später europäische Regelungen vorhanden, so ist es beim Recht auf Zugang zu Umweltinformationen umgekehrt. Vier Jahre vor dem deutschen UIG erließ die damalige EWG die Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Umweltinformationen. Die Richtlinie 90/313/EWG wurde im Jahr 2003 von der Richtlinie 2003/4/EG ersetzt.

### **3.2.2.3 Internationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen**

Zeitlich zwischen die beiden Umweltinformationsrichtlinien der EG fiel die Vereinbarung des Übereinkommens von Aarhus 1998<sup>25</sup>. In der ersten seiner drei Säulen regelt es detailliert den Zugang zu Umweltinformationen. Sowohl die EG als auch die Mitgliedstaaten handelten das Übereinkommen mit aus und unterzeichneten es. In die Verhandlungen der Aarhus-Konvention gingen damit die europäischen wie die deutschen Erfahrungen, Formulierungen und Interessen zum Recht auf Zugang zu Umweltinformationen mit ein<sup>26</sup>. Obwohl die erste Säule stark von der Richtlinie 90/313/EWG geprägt ist, geht sie darüber teils hinaus. Zu nennen sind neben einem erweiterten Begriff der zugangsoffenen Umweltinformationen insbesondere Pflichten zu aktiver Information, z.B. bei unmittelbarer Bedrohung für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention.

Diese Bestimmungen wurden mit der Richtlinie 2003/4/EG in das Gemeinschaftsrecht überführt und im Jahr 2004 in das deutsche UIG.

---

24 Vgl. Schrader, ZUR 2005, 568, 575.

25 Dazu ausführlich: Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1 sowie Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen.

26 Vgl. Zschiesche, ZUR 2001, 177, 178.

### 3.2.3 Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich sowohl im Störfallrecht wie im Umweltinformationsrecht sukzessive und auf mehreren, miteinander verschränkten Regelungsebenen vielfältige Informationsvorschriften entwickelten. Diese betreffen sowohl den antragsgebundenen Informationszugang wie die aktive Informationsverbreitung. Die augenfälligste, aber nicht alleinige Überschneidung tritt auf bei der behördlichen Verpflichtung zu aktiver Informationsverbreitung anlässlich eines Störfalls bzw. einer unmittelbaren Bedrohung.

Das zunächst nationale Störfallrecht wurde in mehreren Schritten europarechtlich überformt.

Das von der EWG angestoßene Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt wurde in die Verhandlungen der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention mit eingebracht, dort fortentwickelt und trifft nun nach einer Rückwirkung auf die gemeinschaftsrechtliche Richtlinie mit erweiterten Umsetzungs- und Durchführungsverpflichtungen auf die deutschen Stellen.

## 3.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Fraglich ist, ob dem Bund für die Vorschriften des UIG zu aktiver Informationsverbreitung eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Steht sie ihm nicht zu, so sind die Bundesvorschriften verfassungswidrig und nichtig. Denn wenn keine vom Grundgesetz dem Bund zugewiesene Kompetenz besteht, sind nach Art. 70 GG ausschließlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig.

Zwar sind die Bundeskompetenzen im Umweltbereich weit gespannt und überwiegen weit die Länderkompetenzen<sup>27</sup>. Doch als eine der wenigen Landesmaterien von größerem Gewicht, die dem Bundesgesetzgeber prinzipiell entzogen sind, ist das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr zu nennen<sup>28</sup>. Darunter fallen neben dem allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht auch die Materien des Katastrophenschutzes, des Brandschutzes (Feuerwehr) und des Rettungsdienstes<sup>29</sup>. Demnach ist zu fragen, ob für die Verpflichtung zu aktiver Informationsverbreitung anlässlich eines Störfalls bzw. einer unmittelbaren Bedrohung

27 Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 90.

28 Jarass/Pieroth: GG, Art. 70 RN. 12; Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 12; Ipsen: Staatsrecht, S. 139; Maurer: Staatsrecht, § 17 Rn. 45; Stein/Frank: Staatsrecht, S. 117; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 27.

29 Götz: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 572 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 96 ff.

eine Bundeskompetenz besteht oder ob sie zum Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr zählt und damit der Länderkompetenz unterfällt<sup>30</sup>.

Dabei ist unbestritten, dass spezielle Aspekte der Gefahrenabwehr auch vom Bund geregelt werden können. Insbesondere soweit der Bund in seiner sachlichen Gesetzgebungskompetenz des Wirtschafts- und Gewerberechts Regelungen trifft, darf er als Annex dieser Kompetenz in den Sachgesetzen auch Vorschriften gefahrenabwehrenden Charakters erlassen<sup>31</sup>. In diesem Sinne durften auch das BImSchG und die 12. BImSchV für die darin geregelten Sachverhalte Gefahrenabwehraspekte mit regeln. Die Immissionsschutzbehörden handeln insoweit auch als Sonderordnungsbehörden.

Einen ausschließlich in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallenden Sachbereich bildet nur das Polizeirecht im engeren Sinne. Es umfasst Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck ist<sup>32</sup>. Das folgende Schaubild verdeutlicht die Zusammenhänge.

Tab. 1: Schaubild Gefüge der Gefahrenabwehr<sup>33</sup>

	Allgemeine Gefahrenabwehr	Abwehr besonders geregelter Gefahren
Vor Ort, im Eilfall	Polizei aufgrund Landesrecht	Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst aufgrund Landesrecht
Vom Schreibtisch aus	Ordnungsbehörden aufgrund Landesrecht	Sonderordnungsbehörden, z.B. Immissionsschutzbehörden aufgrund Landes- oder Bundesrecht

30 An dieser Problematik ändert sich nichts, wenn im Zuge der sogenannten Föderalismus-Reform die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Umweltbereich verändert wird, vgl. die Entwürfe in BR-Drs. 178/06, 179/06 und 180/06.

31 Ipsen, Staatsrecht, S. 138; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 29; Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 7.

32 BVerfGE 8, 143, 150.

33 Verändert nach: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 28.

### 3.3.1 12. BImSchV

Die 12. BImSchV wurde entsprechend ihrer Ermächtigungsgrundlage, dem BImSchG, erlassen aufgrund des Art. 74 Nr. 24 und Nr. 11 GG<sup>34</sup>. Dem Bund steht daraus die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Luftreinhaltung sowie das Recht der Wirtschaft zu. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz erging auch aufgrund des Kompetenztitels Recht der Wirtschaft, weil es den Immissionsschutz in wirtschaftlichen Unternehmungen behandelt.

Fraglich ist, ob der Bund darin unzulässigerweise eine den Ländern vorbehaltenen Materie regelte. Dazu sind die Vorschriften der 12. BImSchV einzeln zu untersuchen.

§ 11 der 12. BImSchV verpflichtet den Betreiber, präventiv, ohne Vorliegen eines meldepflichtigen Ereignisses, Informationen über Sicherheitsmaßnahmen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sowie eingetretene meldepflichtige Ereignisse nach § 19 der Behörde mitzuteilen. Die Behörde hat daraufhin, § 19 Abs. 3 und 4 12. BImSchV, die Mitteilung des Betreibers an andere Behörden weiterzuleiten, zur Analyse des Ereignisses erforderlichen Informationen einzuholen und aufgrund der Analyse Empfehlungen zu künftigen Verhinderungsmaßnahmen abzugeben. Außerdem hat die Behörde geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Betreiber alle erforderlichen Abhilfemaßnahmen trifft. Die 12. BImSchV enthält in diesen Vorschriften keine Befugnis oder Verpflichtung der Immissionsschutzbehörden, im Falle eines meldepflichtigen Ereignisses durch aktive Information auf die Bevölkerung zuzugehen.

Dem Störfallrecht ist die Abgrenzung zur allgemeinen Gefahrenabwehr wohl bewusst, was aus drei Regelungen hervorgeht.

- Nach § 11 Abs. 1 Satz 4 der 12. BImSchV sind die an die Öffentlichkeit gerichteten Informationen über Sicherheitsmaßnahmen des Betreibers mit den für den Katastrophenschutz und der allgemeinen Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Ziel der Abstimmung ist es, eine wirksame Gefahrenabwehr so sicher zu stellen, dass die betriebliche und die außerbetriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrplanung ineinander greifen<sup>35</sup>. Die 12. BImSchV will damit den Kompetenzbereich der allgemeinen Gefahrenabwehr sichern und gerade nicht in ihn eingreifen.
- Ein weiterer Bezug zu Landeskompetenzen folgt daraus, dass die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auch Betriebsbereiche erfasst, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung

<sup>34</sup> Zweifelnd, ob die 12. BImSchV noch auf die Ermächtigungsgrundlage des BImSchG gestützt werden kann: Spindler, URP 2001, 81, 82.

<sup>35</sup> VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830, 831.

finden. Sie sind die in der deutschen Rechtssystematik den nicht-gewerblichen Betriebsbereichen zuzuordnen. Dafür konnte sich der Bund weder auf seine Luftreinhalte- noch auf seine Wirtschaftsrechtskompetenz berufen. Vielmehr liegen die Regelungsbereiche in der Kompetenz der Bundesländer, so dass diese für die Umsetzung des nicht gewerblichen Teilbereichs der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zuständig sind<sup>36</sup>. Die Umsetzung erfolgte in fast allen Ländergesetzen<sup>37</sup> identisch, indem auf verschiedene Bestimmungen des BImSchG und der 12. BImSchV verwiesen wird. Nur wenige Länder haben umfangreiche Bestimmungen geschaffen.

- Schließlich legt Art. 11 Abs. 1 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) den Behörden auf, externe Notfallpläne für Maßnahmen außerhalb des Betriebs zu erstellen. Notfallpläne müssen erstellt werden, um Schadensfälle einzudämmen, Maßnahmen zum Schutz vor den Folgen schwerer Unfälle einzuleiten, notwendige Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben und um Aufräumarbeiten nach einem schweren Unfall einzuleiten, Art. 11 Abs. 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Es geht hier um die Bewältigung der externen Folgen akuter schwerer Unfälle. Diese Vorschriften der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) über externe Notfallpläne wurde ebenfalls nicht in der 12. BImSchV, sondern im Katastrophenschutzrecht der Länder umgesetzt<sup>38</sup>.

Im Ergebnis enthält die 12. BImSchV keine aktiven Informationsverbreitungspflichten der zuständigen Behörden. Sie grenzt die allgemeine Gefahrenabwehr aus ihren Regelungen bewusst aus, so dass keine kompetenzrechtlichen Bedenken bestehen.

### 3.3.2 Umweltinformationsgesetz (UIG)

Da das Grundgesetz keine Bundeskompetenz „Umweltschutz“ kennt, stößt die Kompetenzprüfung im Bereich der Umweltgesetzgebung häufig auf diffizile Abgrenzungsprobleme. Berührt der zu regelnde Gegenstand mehrere Kompetenzmaterien, so kommt es vor allem auf den Normzweck an: Ist eine Kompetenzmaterie unmittelbarer oder nur mittelbarer Regelungsgegenstand? Betrifft das Kompetenzthema Haupt- oder Nebenzwecke einer Regelung? Handelt es sich um eine spezielle Regelung oder um einen Reflex allgemeinen Rechts?<sup>39</sup> Zu fragen ist, zu welcher Kompetenzmaterie die größere Sachnähe gegeben ist<sup>40</sup>.

36 Kloepfer, Michael: Umweltrecht in Bund und Ländern, 2003, § 3 Rn. 186; Spindler, UPR 2001, 81.

37 Nachweise bei Kloepfer, Michael: Umweltrecht in Bund und Ländern, 2003, § 3 in Fußnote 375.

38 Vgl. nur Art. 3a BayKSG, § 12a BbgKatSG, § 8a LKatSG Baden-Württemberg sowie §§43 ff. Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz.

39 Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 96.

40 Erichsen/Scherzberg, UBA-Berichte 1/92, S. 45.

### 3.3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 1994

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes war bereits beim UIG 1994 umstritten<sup>41</sup>.

Der Gesetzgeber bezog sich für das UIG 1994 auf verschiedene Bundeskompetenzen für Sachmaterien des Schutzes der Umwelt, unter anderem für Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Abfallwirtschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung sowie Wasserwirtschaft, und auf nicht-umweltbezogene Kompetenzen wie Art. 74 Nr. 11, Recht der Wirtschaft. In einer Zusammenschau sämtlicher einschlägiger Einzelkompetenzen bejahte er eine umfassende Bundeskompetenz. Sie lasse den Ländern keinen Spielraum für eigene Regelungen zum Zugang zu Umweltinformationen. Die größere Sachnähe der Umweltkompetenzen des Bundes sei aufgrund eines Wirkungspfades über die Umwelt gegeben, auch wenn sich eine Belastung in Materien niederschlage, die wie der Denkmalschutz dem Landesrecht unterfalle<sup>42</sup>.

Dem wurde entgegengehalten, dass andererseits in Ländergesetzen, die aufgrund alleiniger Kompetenz der Länder ergingen, auch umweltschützende Regelungen mit getroffen werden dürften. Zu diesen Materien gehört das Denkmalschutzrecht, das Bauordnungsrecht und auch die polizeiliche Gefahrenabwehr, bei der Umweltinformationen mit erfasst seien, die bei der Tätigkeit der Polizei im Eilfall anfallen. In diese Länderkompetenzen dürfe der Bund nicht eingreifen<sup>43</sup>.

### 3.3.2.2 Änderungen Grundgesetz 1994 und darauf ergangene Entscheidungen des BVerfG

1994 wurde das Grundgesetz geändert, unter anderem um die Voraussetzungen der Bundeskompetenz präziser festzulegen. Daraufhin legte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in mehreren Entscheidungen einen engeren und für die Bundeskompetenz restiktiveren Maßstab an die Voraussetzungen der Bundeskompetenz aus Art. 72 Abs. 2 und Art. 75 GG an<sup>44</sup>. Aus einer politischen Einschätzung des Bundesgesetzgebers, ob ein Bedürfnis für bundesrechtliche Regelungen vorliegt, ist nun eine präzise und justitiabel nachprüfbare Begründungspflicht des Bundesgesetzgebers erwachsen. Aus dieser Rechtsprechung wird für das Recht der Umweltinformationen gefolgert, dass der Bund ein Bedürfnis für bundeseinheitliche Regelungen nicht mehr begründen könne. Ferner könne er in Regelungsmaterien wie dem Polizeirecht, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen,

41 Siehe zum folgenden Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2 Rn. 47 ff.

42 BT-Drs. 12/7138, S. 9 f. und auch bei der Änderung des UIG 2001, BT-Drs. 14/4599, S. 80

43 Erichsen/Scherzberg, S. 46 f.; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2 Rn. 56 mit weiteren Nachweisen.

44 BVerfGE 106, 62, 135 ff (Altenpflege), BVerfGE 110, 141, 174 ff (Ladenschluss), BVerfG DVBl. 2004, 1233 (Juniorprofessur).

nicht mehr mit der angreifbaren „größeren Sachnähe“ des Wirkungspfades über die Umwelt argumentieren<sup>45</sup>.

### 3.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 2004

Bei der Neufassung des UIG im Jahr 2004 reagierte der Bundesgesetzgeber. Er begründete seine Kompetenz nicht mehr aus dem Zusammenhang mit seinen sachlichen Kompetenzen zum Schutz der Umwelt. Vielmehr reduzierte er den Anwendungsbereich des UIG auf Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes, für deren Einrichtung und Verfahren ihm die alleinige Gesetzeskompetenz zusteht<sup>46</sup>. Dabei sprach er den Bundesbehörden in § 10 Abs. 5 UIG auch die Verpflichtung zu aktiver Information im Falle unmittelbarer Bedrohung zu, ohne seine Gesetzgebungskompetenz für diese Regelung näher auszuführen<sup>47</sup>. Es ist fraglich, ob die Kompetenz, die eigenen Behörden zu regeln, angesichts der Länderkompetenz für Katastrophenschutz und Gefahrenabwehr auch für aktive Informationen im Falle unmittelbarer Bedrohung, § 10 Abs. 5 UIG, herangezogen werden kann.

Das Grundgesetz enthält zur Sachmaterie aktive Informationen im Falle unmittelbarer Bedrohung keine ausdrücklichen Aussagen. Wenn eine ausdrückliche Kompetenz fehlt, kann der Bund dennoch Regelungen treffen, die sich im Wege der Auslegung aus dem Grundgesetz ergeben. Im Grundgesetz sind Gesetzgebungsmöglichkeiten des Bundes jeweils regulationstechnisch als Ausnahme von den Grundsätzen vorgesehen, dass die Länder das Recht zur Gesetzgebung und zur Verfahrensgestaltung besitzen, Art. 30, 70, 83 GG. Das Grundgesetz enthält eine Reihe derartiger Gesetzgebungsmöglichkeiten des Bundes.

---

45 v. Danwitz, NVwZ 2004, 272, 278.

46 BR-Drs. 439/04.

47 In der Gesetzesbegründung, BR-Drs. 439/04, fehlen dazu Ausführungen.

### 3.3.2.3.1 Bundeskompetenz aus Art. 86 GG?

Für die Ausführung von Bundesgesetzen durch bundeseigene Verwaltung kann der Bund nach Art. 86 GG die Einrichtung der Behörden und die allgemeinen Verwaltungsvorschriften regeln. In diesem Zusammenhang kann der Bund auch verfahrensrechtliche Vorschriften erlassen. Voraussetzung ist hier, dass nach Art. 87 ff. GG einer der seltenen Fälle der bundeseigenen Verwaltung gegeben ist und nach der Verteilung der sachlichen Gesetzgebungscompetenz ein Bundesgesetz vorliegt.

Fälle der bundeseigenen Verwaltung sind zwar beim UIG teilweise gegeben, etwa im Bereich des Bundesamts für Strahlenschutz, das das Atomrecht nach Art. 87c GG im Wege bundeseigener Verwaltung ausführt. Doch im Bereich des Störfallrechts fehlt es an einer Zuweisung in die Materien bundeseigener Verwaltung nach Art. 87 ff. GG. Das Störfallrecht ist ein normaler Fall der Ausführung durch landeseigene Verwaltung, Art. 84 GG. Der Bund hat im Störfallrecht nur einfachgesetzlich bestimmte Aufgaben der Kommunikation zur Europäischen Kommission erhalten, die Aufgaben der ZEMA beim Umweltbundesamt basieren auf einem Beschluss des „Länder-Ausschusses für Immissionsschutz“.

Außerdem kann die Verteilung der sachlichen Gesetzgebungscompetenz nach Art. 70 ff. GG nicht von einer verfahrensrechtlich begründeten Bundesregelung nach Art. 86 GG übergangen werden. Nach Art. 86 GG kann der verfahrensrechtliche Vollzug von Sachgesetzen vom Bund geregelt, jedoch kein Sachgesetz erlassen werden. Das UIG enthält sachliche Ansprüche auf Informationsübermittlung bzw. Verpflichtungen zur Informationsverbreitung und nicht nur Verfahrensvorschriften.

Damit scheidet Art. 86 GG als Grundlage des § 10 Abs. 5 UIG aus.

### 3.3.2.3.2 Bundeskompetenz aus Art. 70 ff. GG?

Die Zuständigkeit des Bundes muss aus den sachlichen Gesetzgebungscompetenzen nach Art. 70 ff. GG folgen.

Art. 70 ff. GG sehen bei grundsätzlicher Länderkompetenz in einer Reihe von Sachmaterien ausdrückliche Bundeskompetenzen vor, allerdings ist „aktive Verbreitung von Umweltinformationen“ nicht aufgeführt. Die Kompetenz für § 10 Abs. 5 UIG muss sich daher aus den vom BVerfG zugelassenen „ungeschriebenen Bundeskompetenzen“<sup>48</sup> ergeben. Ungeschriebene Bundeskompetenzen werden hergeleitet kraft Sachzusammenhang oder aus dem Annex von ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Materien sowie „aus der Natur der Sache“<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Kritisch zu diesem Begriff: Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 3, vgl. auch Ipsen S. 137 f.

<sup>49</sup> Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 27 ff.

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang kann vorliegen, wenn die zu regelnde Materie in zwingendem Zusammenhang mit der im Gesetz geregelten und dem Bund zustehenden Sachmaterie steht. Ein solch zwingender Zusammenhang der aktiven Informationsverbreitung in Fällen unmittelbarer Bedrohung mit den sonstigen Materien des UIG liegt nicht vor. Der Umstand, dass auch diese Materie europarechtlich zwingend in deutsches Recht umzu setzen ist, ergibt allein noch keinen zwingenden Zusammenhang für eine Bundeskompetenz. Vielmehr müssen die europarechtlichen Umsetzungsverpflichtungen je nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung von Bund und/oder Ländern befolgt werden<sup>50</sup>.

Eine Annexkompetenz wird wahrgenommen, wenn der Bund nicht in eine ihm nicht zugewiesene Aufgabe übergreift, sondern eine ihm zugewiesene Aufgabe extensiviert wahrnimmt. Die Aufgabe, Umweltinformationen umfassend zu verbreiten, ist dem Bund vom Grundgesetz nicht zugewiesen. Der Bundesgesetzgeber hat 1994 deswegen die früher von ihm vertretene Auffassung, eines solche Zuweisung ergebe sich aus der Summe von umweltbezogenen Einzelkompetenzen, aufgegeben. Eine Annexkompetenz liegt nicht vor.

Eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache liegt vor, wenn die Materie ihrer Natur nach eine eigene Angelegenheit des Bundes ist und aus sachlogischen Gründen nur vom Bund geregelt werden kann<sup>51</sup>. Dies ist nur bei der Regelung von europarechtlich gebotenen Pflichten für Bundesbehörden der Fall, da die Länder für Bundesbehörden keine Pflichten regeln können. Daher lag für das UIG eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache vor, soweit informationspflichtige Stellen des Bundes betroffen sind.

### **3.3.2.3 Bundeskompetenz aus der Aufgabe zur Staatsleitung?**

Als weitere Begründung für eine Bundeskompetenz könnte die Rechtsprechung zu behördlichen Empfehlungen, Warnungen und Hinweisen anzusehen sein. Das BVerfG hat im Fall der Warnung vor glykolhaltigen Weinen entschieden, dass dies einen mittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit darstelle, der an sich einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Dennoch habe es für die Warnung keiner gesetzlichen Ermächtigung der Bundesstelle bedurft, da sich in der damaligen Krisensituation die zuständige Behörde in ihrer Aufgabe der Staatsleitung berufen gesehen habe, zur Information der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren die gefahrverursachenden Weine bekannt zu geben<sup>52</sup>. Als Voraussetzung wurde aufgestellt, dass die Information in gesamtstaatlicher Verantwortung ergehen müssen, also

---

50 Vgl. Burgi, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 86 Rn. 36.

51 BVerfGE 11, 89, 99, BVerfGE 26, 246, 257, Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 30.

52 Vgl. BVerfGE 105, 252, 270 und 105, 279, 306.

bei überregionalem Bezug, und dass sie verhältnismäßig sein muss, was Erfordernisse an die Richtigkeit und Sachlichkeit aufstellt<sup>53</sup>.

Die Situation einer Gefahrenlage, die staatlicher Information bedarf, ist auf die in § 10 Abs. 5 UIG genannten Fälle unmittelbarer Bedrohung übertragbar, so dass hergeleitet werden könnte, dass die ungeschriebene Kompetenz der Staatsleitung, Warnungen auszusprechen, auch in eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, solches zu regeln, münden könne. Dafür könnte auch sprechen, dass das bundesrechtliche Störfallrecht zwar die landesrechtliche Gefahrenabwehr respektiert und ausgrenzt, aber dessen Maßnahmen beschreibt mit „Anordnungen von Notfall- oder Rettungsdiensten“, denen im Fall eines Störfalls Folge zu leisten sei, so Anhang V Nr. 10 der 12. BImSchV. Wenn mit „Anordnungen“ nur gefahrenabwehrrechtliche Befehle gemeint sind, könnte dies Raum lassen für weniger verbindliche, nur überredende Warnungen, Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechts. Diese Unterscheidung von befehlendem Gefahrenabwehrrecht und nur überredendem, nur freie Entscheidungen beeinflussenden Informationsverbreitungsrecht könnte die Abgrenzung zum landesrechtlichen allgemeinen Gefahrenabwehrrecht erübrigen. Insoweit bestehen Anknüpfungspunkte für eine Bundeskompetenz aus der Aufgabe zu Staatsleitung. Insgesamt sind die Herleitungen für Kompetenzen des Bundes jedoch in Beziehung zu setzen zu anderen kompetenziellen Zuordnungen.

### **3.3.2.4 Bundeskompetenz für das UIG versus Länderkompetenz für allgemeine Gefahrenabwehr**

Fraglich ist, ob diese Begründungspfade mit anderen Verfassungsbestimmungen vereinbar sind.

#### **3.3.2.4.1 Keine Kollision mit Art. 72 Abs. 2 und 75 GG**

Für die Kompetenz kraft Natur der Sache für § 10 Abs. 5 UIG sind nicht die gesteigerten Anforderungen der neueren Rechtsprechung des BVerfG anzulegen. Denn das UIG ist nicht bundeseinheitlich in dem Sinne Art. 72 Abs. 2 GG anwendbar, dass es allein und ausschließlich diesen Sachverhalt regelt. Es regelt Zugang zu und Verbreitung von Umweltinformationen nur noch für Bundesbehörden, nicht mehr für alle Stellen der öffentlichen Verwaltung. Damit steht Art. 72 Abs. 2 GG dem § 10 Abs. 5 UIG nicht entgegen.

Auch die neuere Rechtsprechung des BVerfG, die an unmittelbar geltende Regelungen aus der Rahmenkompetenz des Bundes verschärzte Anforderungen stellt, ist auf die vorliegende Konstellation nicht direkt anwendbar. Denn der Bund hat sich nicht auf seine materiellen

---

53 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 388.

Kompetenzen aus Art. 75 GG für Naturschutz und Wasserhaushalt gestützt, sondern auf seine Behördenkompetenz „aus der Natur der Sache“. Er hat gerade keine unmittelbar für Länderbehörden geltenden Vorschriften geschaffen, sondern das neu gefasste UIG nur auf Stellen des Bundes bezogen.

### **3.3.2.4.2 Zweck der Verfassungsreform 1994**

Auch wenn die Entscheidungen des BVerfG nicht direkt übertragbar sind, ist doch deren Ausgangspunkt einzubeziehen. Im Jahr 1994 waren Art. 72 und 75 Grundgesetz novelliert worden. Ziel dieser Novelle war, die Befugnisse des Bundes zur Gesetzgebung stärker einzuschränken, um die Länderkompetenzen zu sichern<sup>54</sup>. Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet es, die Bundeskompetenz „aus der Natur der Sache“ und zu Warnungen aus der Funktion der Staatsleitung einschränkend darauf prüfen zu müssen, ob damit Bundesbehörden in den Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen übergreifen können.

### **3.3.2.4.3 Kritik an der Rechtsprechung zur Kompetenz für die Staatsleitung**

Die Rechtsprechung zur Befugnis zu Warnungen aus einer Kompetenz für die Staatsleitung stieß in der juristischen Literatur auf starke Kritik. Eine solche Kompetenz drohe die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Informationsbereich aus den Angeln zu heben. Der Bund dürfe hiernach informationell immer auf solche Bereiche einwirken, für die es ihm an Regelungskompetenz fehle<sup>55</sup>. Kompetenzgrenzen für typisches Verwaltungshandeln, hier der hoheitlichen Warnung zur Gefahrenabwehr, dürfen nicht dadurch umgangen werden, dass man solches Verwaltungshandeln als staatsleitende Regierungstätigkeit ausweise<sup>56</sup>. Die Kritik setzt zu Recht Warnungen mit Gefahrenabwehrmaßnahmen gleich, da sich die Gefahrenabwehr bei Gefahrenlagen, die die persönliche Lebensführung betreffen, nicht auf Anordnungen beschränken kann, sondern mit Begründungen, Hinweisen und Hintergründen die Adressaten überzeugen muss, um Erfolg zu haben. Auch wenn die Gefahrenabwehr historisch aus einem autoritären Polizeiverständnis als Befehlserteilung geprägt ist, so kommt sie bei näherer Betrachtung in vielen Gefahrenlagen nicht darum herum, die Grenzen rein autoritärer Anordnungen einzugehen und sich insbesondere in Gefahrenlagen, die von individuellem Verhalten geprägt sind, auch mit überzeugenden, mit Hintergrundinformation und Begründung versehenen Abwehrmaßnahmen an die Adressaten zu wenden, zum Beispiel bei Fällen von Lebensmittelkontaminationen.

---

<sup>54</sup> Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BR-Drs. 800/93, S. 33 ff; Oerter, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 72 Rn. 43 ff, 86 ff; Maurer, Staatsrecht, § 17 Rn. 34.

<sup>55</sup> Murswieck, NVwZ 2003, 1, 7.

<sup>56</sup> Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 8; Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 388.

Die Kritik der Literatur wirkt umso stärker, wenn die Rechtsprechung nicht nur für eine Warnung im Einzelfall, sondern als Grundlage für eine Gesetzgebung herangezogen würde. Die Herangehensweise der Rechtsprechung ist damit als Kompetenzgrundlage für § 10 Abs. 5 UIG wegen der Friktionen mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzung für die Gesetzgebung abzulehnen.

### **3.3.2.4.4 Unbegrenzte Bundeskompetenz aus der Natur der Sache?**

Eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache kann nicht aus sich heraus völlig die nach Sachmaterie zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Gesetzgebungskompetenz ignorieren. Andernfalls würden die oben bei der Kompetenz zur Staatsleitung zitierten Verwischungen auftreten. Daher ist eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache in ihrem Anwendungsbereich zu begrenzen, indem sie mit dem Bereich anderer Sachkompetenzen abgeglichen wird. Dazu können die obigen Abgrenzungskriterien von größerer Sachnähe sowie Haupt- und Nebenregelung bzw. spezieller Regelung oder Reflex allgemeinen Rechts herangezogen werden.

Das UIG 1994 regelte fast ausschließlich die antragsgebundene Information. Das 2004 neu gefasste UIG enthält in § 7 aktive Elemente, die den antragsgebundenen Informationszugang zum Beispiel durch Verzeichnisse unterstützen sollen. § 10 Abs. 1 UIG gibt den informationspflichtigen Stellen vor, die Öffentlichkeit aktiv und systematisch zu unterrichten. § 10 Abs. 2 enthält Mindestinhalte und Abs. 3 und 4 nennen formelle Anforderungen an die aktive und systematische Unterrichtung. § 10 Abs. 5 UIG zielt jedoch nicht auf eine systematische Unterrichtung, sondern auf eine anlassgebundene aktive Verbreitung, nämlich im Fall unmittelbarer Bedrohung. § 10 Abs. 5 UIG ist damit eher als systemfremdes Anhängsel der systematischen Unterrichtungspflichten des § 10 UIG anzusehen. Auch steht der Hauptzweck des UIG, die Kontrolle der Umsetzung des Umweltrechts zu erleichtern, im Falle unmittelbarer Bedrohung nicht im Vordergrund. § 10 Abs. 5 Satz 1 dritter Halbsatz UIG nennt als Ziel, dass die Informationen es der Öffentlichkeit ermöglichen sollen, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden zu ergreifen. Diese Abwehr und Begrenzung von Schäden bei akuten Unfällen ist primär Aufgabe der landesrechtlichen Materien des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts und bei Großschäden des Katastrophenschutzrechts.

Dessen Regelungsbereich zu beachten legen auch die Ausnahmen des bundesrechtlichen Störfallrechts nahe. Im Störfallrecht wurde die Länderkompetenz bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben beachtet, indem bestimmte Bereiche bundesrechtlich gar

nicht geregelt wurden<sup>57</sup> und indem bei der präventiven Information über Sicherheitsmaßnahmen eine Abstimmungspflicht mit den für den Katastrophenschutz und die allgemeinen Gefahrenabwehr zuständigen Behörden aufgenommen wurde, § 11 Abs. 1 Satz 4 der 12. BImSchV.

Insgesamt ist ein kompetenzrechtlicher Konflikt festzustellen, wonach § 10 Abs. 5 UIG in die Materie des den Ländern vorbehaltenen Rechts des Katastrophenschutzes und der allgemeinen Gefahrenabwehr reicht.

### 3.3.2.4.5 Kompetenzkonflikt mit dem landesrechtlichen Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr

Fraglich ist die Rechtsfolge dieses Kompetenzkonflikts. Aufgrund der Länderkompetenz wurde argumentiert, dass dieser Inhalt nur und allein von den Ländern geregelt werden könne<sup>58</sup>. Dies stünde im Einklang mit der Tendenz der Verfassungsreform 1994 zugunsten der Länderkompetenzen, der daraufhin verschärften Rechtsprechung des BVerfG und den bewussten Lücken der bundesrechtlichen 12. BImSchV im Bereich der Landeskompetenzen. Die Bundesregelung in § 10 Abs. 5 UIG wäre mangels Gesetzgebungskompetenz nichtig.

Im Falle des Konflikts mehrerer Verfassungsgüter muss sich jedoch nicht immer entweder das eine oder das andere im vollen Umfang durchsetzen. Ein Gesetz ist nicht für nichtig zu erklären, wenn es im Einklang mit der Verfassung ausgelegt werden kann<sup>59</sup>. Es entspricht dem Charakter der offenen Verfassung und es schont die Möglichkeiten des Gesetzgebers, wenn im Konfliktfall eine Lösung vorgezogen wird, die der vom Gesetzgeber gewollten Norm anstelle der Nichtigkeit einen größtmöglichen verbleibenden Anwendungsbereich ermöglicht. In diesem Weg einer verfassungskonformen Auslegung<sup>60</sup> des § 10 Abs. 5 UIG könnte deren Anwendungsbereich reduziert, aber ihr Bestand und ihre Anwendung im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen dennoch gesichert werden.

Dies stünde im Einklang damit, dass auch beim Rettungsdienst anhand einer detaillierten Kompetenzabgrenzung erreicht wurde, die Anwendung einer Bundesregelung, des Personenbeförderungsgesetzes, mit dem Anwendungsbereich einer landesrechtlichen Untermiete der allgemeinen Gefahrenabwehr zu vereinbaren<sup>61</sup>.

---

57 Betriebsbereiche, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden sowie externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne.

58 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 149 f., siehe auch v. Danwitz, NVwZ 2004, 272, 278.

59 BVerfGE 2, 266, 282.

60 Vgl. BVerfGE 92, 367, 96, 316 sowie Sachs, in: Sachs, GG, Einführung Rn. 52 ff.

61 Dazu: Denninger, DÖV 1987, 981, 983 ff, 985 f.

Dazu ist zunächst der Kernbereich der beeinträchtigten Sachmaterie der allgemeinen Gefahrenabwehr zu bestimmen.

Das Verhältnis von speziellem Recht zur allgemeinen Gefahrenabwehr ist gekennzeichnet von einer doppelten Subsidiarität, mal in der einen, mal in der anderen Richtung. Die allgemeine Gefahrenabwehr greift nicht ein, wenn Gefahrenabwehr spezialrechtlich geregelt ist. Andererseits tritt sie dann ein, wenn eine Gefahrenabwehr durch Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint<sup>62</sup>. Dies betrifft den Eilfall, in dem die Polizei als erste am Ort des Geschehens ist und unaufschiebbare Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren ergreifen muss. Die spezialgesetzlich in der 12. BImSchV geregelten Befugnisse der Immissionsschutzbehörden kommen daher dann zum Tragen, wenn es um die spätere Aufarbeitung der Gefahrenlage und das Ergreifen längerfristig greifender Maßnahmen geht. Im Eilfall vor Ort für unaufschiebbare Maßnahmen werden die Gefahrenabwehrbehörden der Polizei, der Feuerwehr und des Rettungsdienstes tätig.

Ein weiterer Unterfall des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ist der Katastrophenschutz. Störfälle erreichen nur sehr selten das Ausmaß einer Katastrophe. Dennoch sind sie dazu geeignet und es ist das Zusammenwirken von Störfallrecht und Katastrophenschutz zu klären. Die Katastrophe ist definiert als ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden oder beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörden die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken<sup>63</sup>. Nach einer anderen, im Ergebnis ähnlichen landesgesetzlichen Definition sind Katastrophen Großschadensereignisse, die zu einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, für die Umwelt oder für sonstige bedeutsame Rechtsgüter führen und die von den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden mit eigenen Kräften und Mitteln nicht angemessen bewältigt werden können<sup>64</sup>. Die Katastrophenschutzbehörde stellt das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe fest<sup>65</sup>. Die Katastrophenschutzbehörde leitet den Ein-

62 Vg. § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz.

63 Definition in § 1 Abs. 2 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz.

64 § 2 Abs. 1 Berliner Katastrophenschutzgesetz vom 11. Februar 1999 (GVBl. S. 78). Wiederum leicht anders: § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.2.2002, GVBl. S. 73.

65 Vgl. § 4 Abs. 1 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, § 7 Berliner Katastrophenschutzgesetz, § 16 Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, § 47 Abs. 1 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz vom 24.6.2004, GVBl. S. 245.

satz und stellt dabei sicher, dass alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind<sup>66</sup>. Kern des Katastrophenschutzrechts ist damit die nach der Feststellung einer Katastrophe koordinierte Leitung der Abwehrmaßnahmen. Dazu gehört, im Katastrophenfall die Bevölkerung vor Gefahren zu warnen und über die Gefahrenlage und das richtige Verhalten zu ihrem Schutz zu unterrichten<sup>67</sup>.

Das bedeutet für informationspflichtige Stellen des Bundes, dass sie keine Informationen verbreiten dürfen, die der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr oder der Feuerwehr oder, im Katastrophenfall, der Katastrophenschutzbehörden zuwiderlaufen. Aktive Informationsverbreitung zum Beispiel zur Warnung der Bevölkerung ist in diesen Fällen Aufgabe der Landesbehörden - und nur der Landesbehörden.

Für diese Abgrenzung von einerseits Eilzuständigkeit und andererseits längerfristiger Bewältigung von Umweltaspekten ist der Wortlaut des § 10 Abs. 5 UIG offen. Als prozeduraler Weg ist § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG nutzbar, wonach sich für den Fall, dass mehrere informationspflichtige Stellen über geeignete Informationen verfügen, sich diese bei deren Verbreitung abstimmen sollen. Eine „Soll“-Bestimmung ist juristisch als eine Regelfallverpflichtung anzusehen, von der in untypischen Fällen abgewichen werden kann. Für die hier gegebene Konfliktsituation mit Landeskompaktenzen ist die „Soll“-Bestimmung, sich unter mehreren Behörden abzustimmen, gegenüber den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden als eine Muss-Bestimmung anzuwenden, um deren Zuständigkeit zu respektieren und sie gegebenenfalls lediglich im Wege der Amtshilfe oder der Katastrophenhilfe mit behördeninterner Information zu unterstützen. Dieses Ergebnis entspricht der Regelung im Zivilschutzgesetz, wo das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe lediglich mitwirken darf an den Warnungen der zuständigen Landesbehörden, § 4 Abs. 1 Nr. 3 Zivilschutzgesetz

Bezieht das Land die Informationen ein oder bittet es die Bundesstellen um die Verbreitung dieser Information, so kommt die bei Bundesstellen verfügbare Information trotz der Kompetenzsperrre zum Einsatz. Gleches gilt, wenn das Land bei der Abstimmung verdeutlicht, dass kein Fall der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr vorliegt.

66 § 5 Abs. 1 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, § 37 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz.

67 Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 5 Katastrophenschutzgesetz für das Land Schleswig-Holstein i.d.F. der Bekanntmachung vom 10.12.2000, GVOBl. S. 664.

### 3.3.2.4.6 Widerspruch zu § 46a BImSchG und zur 22. BImSchV?

Dieses Ergebnis könnte zu hinterfragen sein angesichts aktueller Änderungen im Immissionsschutzrecht, die den Immissionsschutzbehörden und nicht den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden aktive Informationspflichten bei gesundheitsgefährdenden Luftbelastungen auferlegen. Durch Gesetz vom 11.9.2005 wurden das BImSchG sowie die Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) verändert. Nach § 46a BImSchG ist die Öffentlichkeit nach Maßgabe der Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 BImSchG über die Luftqualität zu informieren. Überschreitungen von in den Rechtsverordnungen festgelegten Alarmschwellen sind der Öffentlichkeit von der zuständigen (Immissionsschutz-) Behörde unverzüglich durch Rundfunk, Fernsehen, Presse oder auf andere Weise bekannt zu geben sind. Auch dies könnte in die Länderzuständigkeit für Katastrophenschutz und allgemeine Gefahrenabwehr eingreifen.

Die Informationspflichten des § 46a BImSchG sind von Maßgaben in Rechtsverordnungen, hier der 22. BImSchV, abhängig. Diese Verordnung erging zur Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Dazu werden verschiedene Grenzwerte festgelegt und deren Einhaltung überwacht. Alarmschwellen, das sind nach § 1 Nr. 4 der 22. BImSchV Werte, bei deren Überschreitung bereits bei kurzfristiger Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, legen § 2 Abs. 6 für Schwefeldioxid und § 3 Abs. 7 für Stickstoffdioxid fest. Nach § 12 Abs. 1 der 22. BImSchV stellen die zuständigen Behörden der Öffentlichkeit und den mit dem Gesundheitsschutz befassten gesellschaftlichen Organisationen aktuelle Informationen über die Konzentration der in den §§ 2 bis 7 genannten Schadstoffe in geeigneter Form zur Verfügung. Nach Abs. 5 sind mindestens alle Überschreitungen bestimmter Konzentrationen anzugeben und zu bewerten. Die Bewertung soll Aussagen über mögliche gesundheitliche Auswirkungen der Überschreitungen enthalten. Nach § 12 Abs. 6 der 22. BImSchV ist die Öffentlichkeit über Überschreitungen von Alarmschwellen zu informieren. Dabei müssen mindestens Angaben gemacht werden über<sup>68</sup>

- Datum, Uhrzeit und Ort der Überschreitung sowie die Gründe für diese Überschreitungen, sofern bekannt;
- Vorhersagen: Änderungen der Konzentration (Verbesserung, Stabilisierung oder Verschlechterung) sowie die Gründe für diese Änderungen;
- den betroffenen geographischen Bereich;
- die Dauer der Überschreitung;

- gegen die Überschreitung potenziell empfindliche Personengruppen;
- von den betroffenen empfindlichen Personengruppen vorbeugend zu ergreifende Maßnahmen.

Schließlich bestimmt § 19 der 22. BImSchV Unterrichtungspflichten bei Überschreitung von Schwellenwerten für die Ozonkonzentration in der Luft fest. Insbesondere die Angaben bei Überschreitungen von Alarmschwellen dienen dazu, dass die Bevölkerung über mögliche Schutzmaßnahmen informiert wird. Dies entspricht dem Zweck der Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG.

Dennoch sind beide aktive Unterrichtungspflichten nach Voraussetzung und Zweck unterschiedlich. § 10 Abs. 5 UIG soll Selbstschutzmaßnahmen bei Unfällen erleichtern, also bei unvorhergesehen und plötzlich von einer meist lokalen, kleinräumigen Quelle neu ausgehenden Bedrohungen. § 46a BImSchG und die 22. BImSchV stehen dagegen im Zusammenhang mit der europäischen Harmonisierung<sup>69</sup> der planmäßigen und großräumigen Überwachung der Luftqualität. So sind für die Alarmschwellen Probenahmestellen einzurichten, die für die Luftqualität in einem Bereich von mindestens 100 Quadratkilometern oder großflächige Gebiete<sup>70</sup> oder Ballungsräume<sup>71</sup> repräsentativ sind. Hier geht es um den Gesundheitsschutz in großflächigen Räumen, in denen oft hohe Vorbelastungen bestehen werden. Überschreitungen von Alarmschwellen werden von meist sehr vielen Quellen verursacht, die neben industriellen Anlagen auch Haushalte und Verkehr einschließen. Diesen Quellen kann, zum Beispiel in einer inversionsbedingten Smogsituation, nicht kurzfristig mit Eilmassnahmen begegnet werden. Zur Abwendung der Überschreitungssituation sind spezifische Luftreinhaltepläne und Aktionspläne, einschließlich der Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs, vorgesehen, vgl. § 11 der 22. BImSchV. Diese Pläne enthalten spezialgesetzlich und vorausschauend Maßnahmen der Gefahrenabwehr, wodurch sich das spezielle Ordnungsrecht planmäßig mit der Verhütung und gegebenenfalls Abwehr konkreter Gefahren auseinandersetzt. Wegen dieser planmäßigen Vorgehensweise können die Voraussetzungen einer Katastrophe oder einer Eilbedürftigkeit von allgemeinen Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht vorliegen.

Ferner sind, anders als im UIG, durch § 46a BImSchG ausschließlich Länderbehörden angeprochen und nicht auch Bundesbehörden. Dies löst zwar nicht den Konflikt um die feh-

68 Anlage 7 der 22. BImSchV.

69 Zum europarechtlichen Hintergrund siehe Umwelt (BMU) 2002, 116 und 118.

70 Definition des Gebiets in § 1 Nr. 6 der 22. BImSchV.

71 Definition des Ballungsraums in § 1 Nr. 7 der 22. BImSchV.

lende Bundeskompetenz im Bereich der Gefahrenabwehr. Doch es verschärft ihn auch nicht durch die Ausführung dieser Bundesgesetze durch Bundesbehörden.

Insgesamt treten § 46a BImSchG und die 22. BImSchV mit den landesrechtlichen Kompetenzen zum Katastrophenschutz und zur Gefahrenabwehr nicht in Konflikt.

### **3.3.2.5 Ergebnis zum Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG**

Im Ergebnis ist für die Anwendung des § 10 Abs. 5 UIG für Bundesstellen danach zu differenzieren, ob eine Situation vorliegt, die in der Eilphase für unaufschiebbare Maßnahmen vor Ort liegt oder gar als Katastrophe festgestellt wurde.

In diesen Fällen können die Bundesstellen die zuständigen Länderbehörden gemäß der Abstimmungsregel des § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG lediglich von den bei ihnen verfügbaren Informationen unterrichten, aber es bleibt in alleiniger Zuständigkeit der Landesbehörden, ob und wie entsprechend dem Umsetzungsauftrag des Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG Informationen verbreitet werden. Bundesstellen können dann selbst unterrichten, wenn die Länder um die Information der betroffenen Öffentlichkeit durch die Bundesstelle bitten oder wenn das Land bei der Abstimmung verdeutlicht, dass kein Fall der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr oder, dass keine Gefahr vorliegt.

Das oben beschriebene Zurücktreten der Bundesbehörden endet dann, wenn die Bedrohung zeitliche und räumliche Grenzen überschreitet.

In zeitlicher Hinsicht entfaltet die Landeskompotenz keine Sperrwirkung mehr, wenn die Situation nicht mehr als Eifall der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden, sondern mit den Gefahrenabwehrmitteln des Immissionsschutz-, Störfall- oder sonstigen Umweltrechts zu behandeln ist oder wenn die Katastrophe von den zuständigen Behörden für beendet erklärt wurde.

Als Überschreiten räumlicher Grenzen sind folgende Konstellationen denkbar:

Ein Störfall im Ausland wirkt sich in Deutschland aus und den Emissionen muss hier begegnet werden, ohne dass ein Katastrophenfall vorliegt und ohne dass im Wege der Eilzuständigkeit vor Ort Maßnahmen möglich sind. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Verwirrung in der Bevölkerung nach der Katastrophe im Reaktor Tschernobyl in der Ukraine, als in der Bevölkerung wochenlang unklar war, welche vom Fallout betroffenen Lebensmittel noch gegessen werden konnten.

Gleiches gilt für Fälle weit reichender Auswirkungen über ein engeres Katastrophengebiet hinaus. Beispielsweise wirkten sich die Explosion und der Folgebrand des Tanklagers in Hemel Hempstead bei London im Dezember 2005 zunächst nur in der näheren Umgebung

mit unmittelbaren Schäden aus. Die Rauchwolke des Brandes war jedoch auf Satellitenbildern über ganz Südengland zu sehen und führte dort zu erhöhtem Informationsbedarf. Zum ersten Aspekt, den Explosionsfolgen vor Ort, müsste sich eine Bundesbehörde mit den vor Ort tätigen Länderbehörden so abstimmen, dass deren Bewältigung der Gefahrensituation nicht durch gegenläufige Information beeinträchtigt wird. Wenn sich die Gefahrensituation über weite Teile des Bundesgebiets ausbreitet (wie im Beispiel aufgrund des Folgebrandes), kann ihr nicht mehr im Wege der Eilzuständigkeit vor Ort begegnet werden. Zwar liegt auch hier noch die Gefahrenabwehrkompetenz bei den Ländern. Doch wenn kein Katastrophenfall ausgerufen wird oder wenn die Eilzuständigkeit vor Ort sich mangels eines begrenzten Orts über Ländergrenzen erstreckt und als Abwehrmaßnahme Informationen an die Bevölkerung zu erteilen sind und dies die beteiligten Länder nicht leisten können, kommt aus der Natur der Sache eine Information durch Bundesstellen in Betracht.

Besonders im letzteren Fall ist die Abstimmung nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG sorgfältig durchzuführen, es besteht jedoch keine verfassungsrechtliche Pflicht, sich gegenüber den zur allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden der Länder in jedem Fall zurückzuhalten.

Im Gesamtergebnis ist für Bundesbehörden der Sinn des § 10 Abs. 5 UIG, im Fall unmittelbarer Bedrohung Informationen für Selbstschutzmaßnahmen zu verbreiten, in einigen Fällen nicht erreichbar. Dies röhrt daher, dass der Bund zwar kraft Natur der Sache für Bundesbehörden die Verbreitung im Fall unmittelbarer Bedrohung regeln konnte, aber die ausschließliche Länderkompetenz zur allgemeinen Gefahrenabwehr beachten muss. Ohne diese verfassungskonforme Reduktion wäre § 10 Abs. 5 UIG als Übergriff in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder insgesamt als nichtig anzusehen.

### **3.3.3 Übertragbarkeit auf Informationsanfragen während einer akuten Gefahrensituation**

Fraglich ist, ob dieses Ergebnis zur aktiven Informationsverbreitung auch für Informationsanträge an Bundesbehörden während der akuten Gefahrensituation gilt. Die Verpflichtung des UIG, auf Antrag Umweltinformationen zu übermitteln, ist voraussetzungslos und nicht auf „ruhige Zeiten“ beschränkt. Sie gilt auch für den Fall soeben eingetreterner im Sinne des Störfallrechts meldepflichtiger<sup>72</sup> Ereignisse oder sonst eine Bedrohung hervorrufender Ereignisse.

Allerdings kann der Zugang zu Informationen begrenzt werden, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf bedeutsame Schutzgüter der öffentli-

---

<sup>72</sup> § 19 der 12. BlmSchV.

chen Sicherheit, § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit befasst sich das Recht der Gefahrenabwehr – das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein Synonym des Rechts der allgemeinen Gefahrenabwehr. Soweit es aus diesem öffentlichen Interesse heraus geboten ist, die Öffentlichkeit etwa zum Schutz vor Panik nicht über alle Aspekte eines meldepflichtigen Ereignisses zu informieren, nimmt das UIG darauf Rücksicht und begrenzt den antragsgebundenen Zugang.

Geht ein Antrag nach § 3 UIG bei einer Bundesbehörde ein, hat diese vor ihrer Entscheidung die Landesbehörde über den Informationsantrag zu unterrichten und deren Auffassung zum Vorliegen des Ausnahmegrundes von § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG einzuholen. Damit ist im antragsgebundenen Zugang zu Umweltinformationen der Konflikt zum Primat des Landesrechts im Katastrophenschutz und in der allgemeinen Gefahrenabwehr ausgeräumt.

## 3.4 Konkurrenz

Während sich die vorigen Fragen auf der Ebene verfassungsrechtlicher Kompetenzen bewegten, ist im folgenden der eventuelle Konflikt zu behandeln, dass mehrere einfache Gesetze Informationsregelungen enthalten.

### 3.4.1 Konkurrenz auf nationaler Ebene

Wenn Informationsverpflichtungen des Umweltinformations- und des Störfallrechts in Konkurrenz treten, stellt sich die Frage, ob eine Regelung die andere ausschließt, ob sie unbeeinflusst nebeneinander treten oder ob sie in verflochter Weise miteinander anzuwenden sind. Wenn der Gesetzgeber das Konkurrenzverhältnis nicht regelt, sind dazu allgemeine Regeln anzuwenden. Vorrang kann danach der spezielleren Norm zukommen (*lex specialis*) oder der später erlassenen Norm (*lex posterior*). Diese Vorrangregeln gelten nur für konkurrierende Normen derselben Regelungsebene. Daher sind jeweils Bundes- und Landesebene zu betrachten, ob eine Normenkonkurrenz besteht und wie sie zu lösen ist.

#### 3.4.1.1 Bundesebene

##### 3.4.1.1.1 Informationsrechte nach UIG

Das UIG enthält in § 3 Abs. 1 einen voraussetzungslosen Anspruch jeder Person auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Unter

den Begriff der Umweltinformation fallen auch störfallbezogene Informationen<sup>73</sup>. Daneben haben die informationspflichtigen Stellen nach § 10 UIG aktiv und systematisch die Öffentlichkeit zu unterrichten.

### 3.4.1.1.2 Informationsrechte nach Störfallrecht

Das nationale Störfallrecht sieht eine aktive Informationspflicht über Sicherheitsmaßnahmen vor, § 11 (1, 2) der 12. BImSchV. Allerdings trifft diese Pflicht den Betreiber und nicht die Behörden. Damit besteht bei der aktiven Information keine Konkurrenz von Umweltinformations- und Störfallrecht.

Einen antragsgebundenen Informationsanspruch enthält das nationale Störfallrecht nicht. Weder das BImSchG noch die 12. BImSchV haben den in Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) enthaltenen antragsgebundenen Informationsanspruch explizit umgesetzt.

Damit stellt sich die Frage, ob Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eventuell an unmittelbar wirkendes Europarecht anzuwenden ist. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) nicht bereits ausreichend in deutsches Recht umgesetzt wurde.

EG-Richtlinien müssen nicht immer förmlich und wörtlich in nationales Recht umgesetzt werden. Wenn das nationale Recht bereits Regelungen enthält, die dem EG-Recht tatsächlich und vollständig gerecht werden, braucht das nationale Recht nicht zur Umsetzung der EG-Bestimmung geändert werden<sup>74</sup>.

Das deutsche Recht enthält bereits eine solche Regelung. Der Informationsanspruch des § 3 UIG ist so gefasst, dass er alle Voraussetzungen des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) erfüllt.

Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) verlangt, dass die zuständigen Behörden im Interesse der Transparenz die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag zur Verfügung stellen müssen, wobei Informationen über bestimmte Aspekte vertraulich behandelt werden dürfen. Als zuständige Behörde im Sinne der EG-Richtlinie sind nicht nur die im BImSchG und der 12. BImSchV genannten zuständigen (Landes-)Behörden anzusehen. Das EG-Recht sieht Verpflichtungen zum Austausch mit der Europäischen Kommission vor, zum Beispiel Art. 15 und Art. 19 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und dieser Austausch wird von deutschen Bundesbehör-

<sup>73</sup> So bereits zum UIG vor den Begriff Umweltinformationen ausweitenden Novelle 2004: Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 3 Rn. 124. Zur Subsumtion unter den Umweltinformationsbegriff der Novelle 2004 siehe unten.

<sup>74</sup> Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 34.

den wahrgenommen. Daher sind auch diese zuständige Behörden im Sinne des EG-Rechts. Die gemäß der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eingegangenen Informationen sind Umweltinformationen im Sinne des UIG. Das UIG sieht für jeder natürliche oder juristische Person auf Antrag eine Informationsübermittlung vor. Auch hinsichtlich der in Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ermöglichten Vertraulichkeitsgründe enthält das UIG eine korrekte Umsetzung des störfallrechtlichen Informationsanspruchs.

Zwar sind die Vertraulichkeitsgründe des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) teils anders gefasst als die des UIG. So schützt § 9 UIG „personenbezogene Daten“ und „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“, während Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) als Vertraulichkeitsgrund nennt: „die Vertraulichkeit von Daten und/oder Akten, die das Privatleben betreffen“ sowie „Geschäfts- und Industriegeheimnisse“. Doch die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) folgt den Ausnahmegründen der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG, heute 2003/4/EG, so genau, dass sich die störfallrechtlichen Vertraulichkeitsgründe denen des Umweltinformationsrechts entsprechen<sup>75</sup>. Zudem sind die Vertraulichkeitsgründe des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) nur Angebote an die nationalen Umsetzungsgeber, bestimmte Aspekte nach deren näheren Maßgaben zu schützen. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) lautet: „Informationen dürfen, sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen, vertraulich behandelt werden, sofern sie folgendes berühren:“. Er gibt keinen Umsetzungsbefehl, sondern ermöglicht den Mitgliedstaaten, sofern sie wollen, bestimmte Aspekte nach Maßgabe einzelstaatlicher Rechtsvorschriften als vertraulich zu behandeln. Das UIG nahm diese Aspekte auf und gestaltete sie in den Regelungen der §§ 8 und 9 UIG aus.

Das einzige Hindernis, das UIG als korrekte Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zu sehen, ist der fehlende Bezug im UIG, dass es neben der Richtlinie 2003/4/EG auch Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) umsetzt. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) bestimmt, wie jede EG-Richtlinie, als Zitiererfordernis, dass die Mitgliedstaaten in den Umsetzungsvorschriften auf die Richtlinie Bezug nehmen müssen. Doch dieser formale Mangel führt nicht zur Nichtigkeit des Umsetzungsakts.

Damit ist mit dem UIG auch Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) bundesrechtlich wirksam umgesetzt. Mangels einer störfallrechtlichen Vorschrift tritt keine Konkurrenz mehrerer Ansprüche auf.

---

<sup>75</sup> Schendel, in: Rengeling, EUDUR, § 39 Rn. 107.

### 3.4.1.1.3 Konkurrenz der Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht

Auf der Bundesebene enthält das Umweltinformationsrecht die Bestimmung, dass neben ihm andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt bleiben, § 3 Abs. 1 UIG. Diese Unberührtheit sagt aus, dass sowohl das UIG als auch die andere Bestimmung anwendbar sind. Das UIG tritt weder hinter die andere Bestimmung zurück noch beansprucht es Vorrang vor der anderen Regelung. Beide Rechtsmaterien stehen in Anspruchskonkurrenz<sup>76</sup> unbeeinflusst nebeneinander. Der Antragsteller kann seinen Antrag auf die eine wie die andere Anspruchsgrundlage stützen, die ersuchte Behörde muss von Amts wegen die dem Antragsteller günstigste Rechtsgrundlage berücksichtigen.

Das Störfallrecht enthält keine gesetzliche Konkurrenzregel. Wenn es einen antragsgebundenen Informationsanspruch in Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) einführen würde, wäre dieser Informationsanspruch nach Störfallrecht grundsätzlich als spezieller gegenüber dem nach allgemeinem Umweltinformationsrecht anzunehmen. Auch ist das Störfallrecht erst später als das UIG geändert worden, so dass das später erlassene Störfallrecht gegenüber dem UIG nach allgemeinen Regeln Vorrang beanspruchen könnte. Doch diese allgemeinen Vorrangregeln gelten nicht, wenn der Gesetzgeber eine Rangregel schuf, wie dies in der Unberührtheitsklausel des UIG geschah. Das Zwischenergebnis zum Bundesrecht besagt, dass Ansprüche nach Umweltinformations- und nach Störfallrecht unberührt nebeneinander stehen.

### 3.4.1.2 Landesebene

#### 3.4.1.2.1 Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht

Weil das neu gefasste UIG des Bundes nur noch auf Bundesstellen anwendbar ist, muss jedes Land für seine Stellen ebenfalls die Richtlinie 2003/4/EG gesetzlich umsetzen. Es wird erwartet, dass die Bundesregelung zumindest als Grundmuster für die zu verabschiedenden Landerregelungen dient<sup>77</sup>, wenn die Länder nicht sogar direkt auf das UIG verweisen. Auf Länderebene sind erste Ländergesetze zum freien Zugang zu Umweltinformationen erlassen worden. Die Regelungen in Bremen, Hamburg und Berlin verweisen dynamisch auf die jeweils geltende Fassung des UIG des Bundes<sup>78</sup>. Auf das jetzige UIG des Bundes (statisch) verweisen die Entwürfe für Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersach-

<sup>76</sup> Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, § 4 Rn. 92.

<sup>77</sup> Näckel/Wasielewski, DVBl. 2005, 1351, 1353 mit Ausführungen zum Entwurf für Schleswig-Holstein.

<sup>78</sup> § 18a Abs. 1 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes, Gesetz vom 19.12.2005, GVBl. S. 791; im übrigen Auskunft der zuständigen Senatsstellen.

sen und Sachsen-Anhalt<sup>79</sup>. § 10 Abs. 5 Landesumweltinformationsgesetz Rheinland-Pfalz<sup>80</sup> und § 12 Abs. 4 des sächsischen Entwurfs<sup>81</sup> übernehmen wörtlich die Bundesregelung der § 10 Abs. 5 UIG. Der bayerische und hessische Entwurf bauen auf dem UIG des Bundes auf, weichen aber an mehreren Stellen von dessen Wortlaut ab<sup>82</sup>.

Die Ländergesetze schließen ebenfalls die Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ein.

In den Ländern, die die Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG noch nicht gesetzlich umsetzen, ist die Richtlinie unmittelbar anzuwenden<sup>83</sup>.

### 3.4.1.2.2 Informationsrechte nach Störfallrecht

Das Landesrecht enthält nur zwei störfallrechtliche Regelungsblöcke, dies sind Betriebsbereiche, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden sowie die Erstellung externer Alarm- und Gefahrenabwehrpläne. Bei der Erstellung dieser Pläne werden Entwürfe ausgelegt und die Öffentlichkeit beteiligt. Ansonsten bestehen keine landesrechtlichen Informationsrechte.

Soweit noch keine Länder-UIG existieren, ist an eine unmittelbare Anwendung des Informationsanspruchs aus Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zu denken entsprechend der unmittelbaren Anwendung des Informationsanspruchs der in manchen Ländern noch nicht umgesetzten Umweltinformations-Richtlinie.

Fraglich ist, ob es den Ländern möglich ist, bei einer expliziten Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) vom Umweltinformationsrecht abweichende Regelungen für den Anwendungsbereich des Störfallrechts zu schaffen. Wie bereits dargestellt entsprechen sich sowohl der Informationsanspruch als auch die ermöglichten Ausnahmegründe des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Umweltinformationsrechts und des Störfallrechts. Daher sind gleichlautende landesrechtliche Regelungen zulässig. Landesrechtliche Abweichungen sind jedoch denkbar, soweit das EG-Recht Umsetzungsspielräume eröffnet. Umsetzungsspielräume sind bei der Umsetzung des Informationsanspruchs nicht gegeben, da Art. 20 Abs. 1 Satz 1 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) das Umsetzungsziel detailliert vorgibt. Anders liegt es bei den ermöglichten Ausnahmegründen. Zum Schutz bestimmter Schutzgründe „dürfen“ - nicht: müssen - nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-

79 MP LT-Drs. 4/2042, im übrigen Auskunft der zuständigen Ministerien.

80 Zitiert nach dem Gesetzentwurf in RP LT-Drs. 14/4307.

81 Sachsen LT-Drs. 4/3410.

82 Auskunft der zuständigen Ministerien.

83 Vgl. Näckel/Wasielewski, DVBl. 2005, 1351, 1354; VG Stuttgart, Beschluss vom 12.12.2005, Az.: 16 K 379/05, noch nicht veröffentlicht.

Richtlinie) Informationen vertraulich behandelt werden, „sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen“.

Zur Umsetzung der Ausnahmen des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auf Länder-ebene genügt es damit, nur einzelne und nicht alle Ausnahmen vorzusehen. Die Länder dürfen es gemeinschaftsrechtlich, sie müssen es nicht vorsehen.

Wenn Ausnahmegründe umgesetzt werden, kann zweitens die Intensität des Schutzes von den Ländern unterschiedlich ausgestaltet werden. Den „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“ wird Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Zu beiden Umsetzungsspielräumen existieren Grenzen. Eine gemeinschaftsrechtliche Grenze ist, dass mit der RL 2003/4/EG ein Mindeststandard des Zugangs zu Umweltinformationen eingeführt wurde. Den Mitgliedstaaten ist es verwehrt, über die dort genannten Ausnahmegründe hinausreichende Ausnahmen vorzusehen, (vgl. Erwägungsgrund 16 und Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der RL 2003/4/EG). Wenn die Länder für eine Umsetzung von Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) großzügigere Ausnahmen als Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG vornehmen würden, könnte der Zweck der Verbreitung für den Selbstschutz geeigneter Informationen nicht mehr voll erreicht werden. Nicht nur die Umsetzungspflicht dieser Vorschrift wäre verletzt, auch würde ein wichtiges Mittel der Reaktion auf eine Bedrohungslage wegen großzügigerer Ausnahmegründe nicht zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis können die Länder, wenn sie Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) explizit umsetzen wollten, keine weiteren Ausnahmemöglichkeiten als in den allgemeinen Umweltinformationsvorschriften aufnehmen.

### **3.4.1.2.3 Konkurrenz der Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht**

Eine Konkurrenz der Regelungsmaterien besteht insoweit, als externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne auszulegen sind und dabei nach landesrechtlichen Vorgaben bestimmte Angaben vertraulich behandelt werden. Der Anspruch nach dem Umweltinformationsrecht besteht indes auch während laufender Verwaltungsverfahren, der Ausnahmegrund „Vorverfahren“ schließt den Informationszugang während laufender Verwaltungsverfahren nicht aus<sup>84</sup>. Zudem kann der Umweltinformationsanspruch auch vor oder nach der störfallrechtlichen Auslegung geltend gemacht werden.

---

84 EuGH, EuR 1998, 669; Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn. 12.

### 3.4.2 Konkurrenz auf europäischer und internationaler Ebene

Letztlich konkurrieren damit zwei europarechtlich vorgesehene Informationspflichten, diejenige aus RL 2003/4/EG und diejenige aus RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Für deren Verhältnis zueinander ist nicht das nationale Recht, sondern das Europarecht maßgebend, weil das Recht der Europäischen Union dem nationalen Recht vorrangig ist<sup>85</sup>.

Auch bei der Auslegung des Europarechts bildet der Wortlaut den Ausgangspunkt. Daneben spielen systematische Auslegung sowie die teleologische Interpretation eine wichtige Rolle. Die Rechtsprechung des EuGH ist sodann in besonderem Maß von einer integrationsfreundlichen Auslegung und der Orientierung am *effet utile* geprägt<sup>86</sup>.

Auf europäischer Ebene sind damit ebenfalls eventuelle ausdrückliche Konkurrenzvorschriften maßgebend. Fehlen sie, so stehen zwei konkurrierende EG-Richtlinien in der Regel zueinander im Verhältnis der Spezialität<sup>87</sup>, des Vorrangs der jüngeren Norm<sup>88</sup> oder letztlich der möglichst gleichmäßigen Verwirklichung<sup>89</sup>. Die erste Regel bedeutet, dass die speziellere Norm Anwendung findet, während die allgemeinere zurücktritt. Dies könnte dafür sprechen, die Information nach der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) als vorrangig und ausschließend gegenüber der Information nach der RL 2003/4/EG anzusehen. Im vorliegenden Fall weisen die Richtlinien jedoch unterschiedliche Zielrichtungen auf: Die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) soll alle Gefahren erfassen, die von bestimmten Stoffen oder Tätigkeiten ausgehen<sup>90</sup>. Durch die RL 2003/4/EG sollen Private in die Lage versetzt werden, Anstöße zur Beanstandung der unzureichenden Beachtung und Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Umweltrechts zu geben<sup>91</sup>. Der Leitgedanke des EuGH, über die Maxime des *effet utile* der Durchsetzung des Europarechts zu größtmöglicher Wirksamkeit zu verhelfen, muss in diesem Fall dafür sprechen, beiden Zielrichtungen größtmögliche Wirksamkeit zukommen zu lassen. Dies wäre nicht der Fall, wenn der Informationsanspruch der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) denjenigen nach der RL 2003/4/EG verdrängt. Die Geltung der RL 2003/4/EG als Mindeststandard des Zugangs zu Umweltinformationen wäre unterlaufen, wenn spezielle Materien in die Informationsrechte weitergehend eingreifen dürften.

Diese Gedanken werden gestützt durch eine ausdrückliche Konkurrenzregel in einer der beiden Richtlinien. Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG beginnt mit den Worten: „Unbeschadet

85 EuGH, Slg. 1964, 1251, 1269; Streinz, Europarecht, Rn. 168 ff

86 Herdegen, Europarecht, S. 178.; Koenig/Haratsch, Europarecht, S. 120 f.

87 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 51.

88 Vgl. Callies/Korte, DÖV 2006, 10, 13 für eine Kollision zweiter EG-Gentechnikrichtlinien.

89 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 51.

90 Bieber/Epiney/Haag, § 32 Rn. 38 f.

91 Bieber/Epiney/Haag, § 32 Rn. 32.

aller aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden spezifischen Verpflichtungen“ treffen die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen zur Information im Fall unmittelbarer Bedrohung. Die RL 2003/4/EG geht damit zwar davon aus, dass es spezifische Verpflichtungen geben kann, die von der RL 2003/4/EG nicht verdrängt werden. Doch andererseits sollen die spezifischen Verpflichtungen auch die RL 2003/4/EG nicht verdrängen, sondern beide sollen „unbeschadet“ nebeneinander stehen.

Als Zwischenergebnis zur europarechtlichen Ebene ist festzuhalten, dass die Informationsregelungen der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und des Umweltinformationsrechts nebeneinander stehen und sich nicht verdrängen. Informationsregelungen der speziellen EG-Vorschriften können den Mindeststandard des Umweltinformationsrechts nicht in Frage stellen.

Auf der völkerrechtlichen Ebene sind in den beiden Konventionen keine einschränkenden Konkurrenzregeln enthalten.

### 3.4.3 Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass zumeist keine Konkurrenz von Informationsansprüchen des Umweltinformationsrechts und des Störfallrechts auftritt, weil das UIG den Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) mit umsetzt. Wenn das Störfallrecht eine Öffentlichkeitsinformation nur während des Verfahrens der Aufstellung eines Alarm- und Gefahrenabwehrplans vorsieht, geht dem der UIG-Anspruch auch während des laufenden Verfahrens vor.

Sofern die Länder in ihren landesrechtlichen Störfallregelungen eine eigenständige Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) vornehmen wollen, so können sie die Mindeststandards der RL 2003/4/EG nicht unterlaufen. Wo diese bei den Ausnahmegründen ein bestimmtes Anforderungsniveau vorgibt, etwa zur Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe oder zu Emissionen, kann das Landes-Störfallrecht keine weiterreichenden Ausnahmegründe vorsehen.

## 4 Begrifflichkeiten des UIG

Um angesichts der aufgezeigten Verschränkung der Regelungsmaterien einen konsistenten Vollzug des UIG i.V.m. dem Störfallrecht zu erreichen, ist es zunächst erforderlich, die Begrifflichkeiten des UIG, insbesondere die Begriffe Umweltinformationen und informationspflichtige Stelle vor allem mit Bezug zur 12. BlmSchV näher darzulegen. Mit der Bestimmung des Begriffs Umweltinformationen wird gleichzeitig der Anwendungsbereich des UIG ausgestaltet. Die Definition der informationspflichtigen Stellen klärt, welche öffentlichen und privaten Organisationen von den Informationssuchenden in Anspruch genommen werden können. Ausführlich wird der Begriff Informationen über Emissionen erläutert, da dieser nicht nur für den Anwendungsbereich von Bedeutung ist, sondern auch bei den Ablehnungsgründen eine besondere Rolle spielt.

### 4.1 Umweltinformationen

Der Begriff Umweltinformationen ist in § 2 Abs. 3 UIG definiert. Die Definition folgt mit wenigen Ausnahmen wörtlich der Definition von Umweltinformationen in der RL 2003/4/EG. Im Vergleich zur Definition der „Informationen über die Umwelt“ in Art. 2 Buchst. a) der Vorläufer-RL 90/313/EWG weitete die RL 2003/4/EG die Definition im Wortlaut und im Inhalt wesentlich aus. Begründet wurde die Ausweitung damit, dass trotz der bereits weiten Definition in RL 90/313/EWG aufgrund der gewonnenen Erfahrungen eine umfassendere und ausdrücklichere Begriffsbestimmung zweckmäßig sei, um bestimmte Kategorien umweltbezogener Informationen zu erfassen, die infolge einer engen Auslegung vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen wurden. Dazu zählt insbesondere der Schutz der menschlichen Gesundheit<sup>92</sup>.

Die heutige Definition des § 2 Abs. 3 UIG enthält in Übernahme der RL 2003/4/EG sechs Kategorien. Danach sind Umweltinformationen alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen. Wenn sich ein Ereignis auf die Zusammensetzung von Luft, Wasser oder Boden ausgewirkt hat, sind derartige Immissionen von dieser Alternative er-

---

<sup>92</sup> Begründung des Richtlinienvorschlags, KOM (2000)402, zu § 2. Bereits die alte Definition wurde in Deutschland so ausgelegt, dass Auswirkungen auf den Menschen in den Begriff Informationen über die Umwelt fallen, ebenso wie Störfälle und Unfälle, vgl. Schomerus, in: Schomerus/Scharder/Wegener, UIG, § 3 Rn. 118, 133.

fasst. Nicht erfasst sind Luft, Wasser und Boden in abgeschlossenen Baulichkeiten oder Systemen, da sie dann keinen Bezug zur Umwelt haben und den Umweltbestandteilen nicht zugeordnet werden können<sup>93</sup>.

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Beide Alternativen enthalten den Begriff „Stoffe“. Er ist nicht im Sinne des § 3 Abs. 1 ChemG als chemisches Element oder chemische Verbindung aufgeführt, sondern als „stofflich“, also „körperlich, gegenständlich“ zu verstehen in Abgrenzung zu den weiter genannten Erscheinungen „Energie, Lärm und Strahlung“. Die erste Alternative, „Faktoren“, sind damit die noch nicht in die Umwelt freigesetzten, aber sich auf Umweltbestandteile wahrscheinlich auswirkenden Stoffe usw. Die zweite Alternative enthält stoffliche Freisetzungen in die Umwelt.

Führt ein Unfallereignis zu stofflichen Freisetzungen in die Umwelt, erfüllt dies die zweite Alternative dieser Kategorie.<sup>94</sup> Die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen sind von der zweiten Alternative nicht erfasst, da noch keine Freisetzung stattfand. Von der ersten Alternative sind sie erfasst, wenn sie darlegen, wie sich die Faktoren „wahrscheinlich auswirken“. Hier könnte argumentiert werden, dass es Sinn der präventiven Störfallunterlagen ist, den Eintritt von Störfällen zu verhindern und deswegen eine Auswirkung nicht wahrscheinlich ist. Dem kann nicht gefolgt werden. Denn es ist, wie oben dargelegt, Sinn der erweiterten Begriffsdefinition der RL 2003/4/EG gewesen, eventuelle Eingrenzungen der früheren Definition aufzuheben. Die Definition des Art. 2 Buchst. a) der Vorläufiger-RL 90/313/EWG enthielt bereits „Tätigkeiten, die (die Umwelt) beeinträchtigen können“. Diese Möglichkeit der Beeinträchtigung ist den dem Störfallrecht unterliegenden Betriebsbereichen und Anlagen eigen; nur aufgrund ihres hohen Beeinträchtigungspotentials wurden sie in das Störfallrecht aufgenommen. Produktion und Lagerung gefährlicher Stoffe unterfielen den Regelungen des UIG 1994<sup>95</sup>. Es ist nicht ersichtlich, warum diese frühere Definition in der heutigen Definition durch „wahrscheinlich auswirken“ eingegrenzt sein soll. Ferner ist auch die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auf der Grundlage des EG-Kompetenztitels „Umweltpolitik“,

---

93 Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rn. 184. A.A. zur Innenraumluft Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 3 Rn. 109.

94 Durch die Änderung des UIG 2004 sind diese Informationen darüber hinaus unzweifelhaft von §3 Abs. 2 Nr. 3 UIG erfasst.

Art. 175, früher Art. 130s EGV, ergangen. Damit gehören die dort geregelten Sachverhalte zur „Umweltpolitik“ und sind in den Begriff „Umweltinformation“ der Richtlinie 2003/4/EG einzuordnen und nicht auszugrenzen. Dies kann nur fraglich sein, wenn der Umweltbezug verlassen wird. So sind z.B. in die Meldungen nach § 19 Abs. 2 der 12. BImSchV nach dessen Anhang IV, Teil 2, Nr. 5.2.5 auch „Störungen der öffentlichen Versorgung“ aufzunehmen. Die öffentliche Versorgung mit Wasser oder Energieträgern ist in den Normkontext des Umweltrechts im weiteren Sinne einbezogen<sup>95</sup>. Nur wenn etwa die Versorgung mit öffentlichem Personennahverkehr, der nicht zum Umweltbereich einbezogen wird, gestört ist, verlässt dies den Bereich der Umweltinformationen.

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile oder auf Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder den Schutz von Umweltbestandteilen bezoeken.

Darunter fallen die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen, da sie den Schutz von Umweltbestandteilen bezoeken.

4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts. Hierunter fallen die nach §§ 14 und 19 der 12. BImSchV abzugebenden Berichte sowie die von der ZEMA zusammengestellten Berichte und Jahresberichte. Soweit die ZEMA Vorschläge zur Fortschreibung des Stands der Sicherheitstechnik erarbeitet, sind diese bereits von der dritten Kategorie erfasst.

5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen.
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, sowie sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten betroffen sind oder sein können.

Davon umfasst sind die Unterlagen zur Schädigung von Personen oder Haus- und Grundeigentum sowie Sachschäden, die nach Anhang VI Teil 1 Nr. I Ziffer 2 und 4 der 12. BImSchV zu melden sind.

Insgesamt schließt der Begriff Umweltinformationen in weitem Sinne Störfallinformationen ein. Dies ist unabhängig davon, ob die Umweltinformation resultiert aus Informationen über den bestimmungsgemäßen Betrieb, über meldepflichtige oder nicht meldepflichtige Ereignisse, über Störungen oder Störfälle oder störfallähnliche Ereignisse bei nicht der 12. BImSchV unterliegenden Anlagen. Ausgenommen sind nur Informationen, die keinen Um-

---

95 Röger, UIG, § 3 Rn. 34.

weltbezug aufweisen. Das ist einerseits der Fall bei Ereignissen, die sich weder auf Umweltbestandteile i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG auswirken noch sich unmittelbar oder wahrscheinlich i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 oder 3 UIG auf die Umweltbestandteile auswirken können. Andererseits fehlt auch dann ein Umweltbezug, wenn sich die Informationen nicht auf Umweltaspekte beziehen.

## 4.2 Informationspflichtige Stellen

Informationspflichtige Stellen sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes, die über Umweltinformationen verfügen, §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1, 1 Abs. 2 UIG. Dazu zählt im Anwendungsbereich des UIG auch das Umweltbundesamt.

Über störfallrelevante Informationen verfügen jedoch auch die für den Vollzug der 12. BImSchV zuständigen Stellen der Länder. Für sie gilt zwar nicht das UIG des Bundes, § 1 Abs. 2. Jedoch gelten in den Ländern entsprechende Landes-UIG oder die im Hintergrund stehende Richtlinie 2003/4/EG unmittelbar. Somit sind die Vorschriften des UIG bzw. der Richtlinie auch für die zuständigen Behörden der Länder bedeutsam.

## 4.3 Emissionen

Informationen über Emissionen spielen im neuen UIG eine doppelte Rolle. Zum einen sind Emissionen ein Bestandteil des Begriffs Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG. Zum anderen haben Umweltinformationen über Emissionen eine besondere Bedeutung im Rahmen der Antragsablehnung. Denn nach §§ 8 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG dürfen Umweltinformationen über Emissionen im Zusammenhang mit den Schutzgütern der dort aufgezählten Ablehnungsgründe nicht zurückgehalten werden.

§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG bestimmt, dass Informationen über Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzung von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken, Umweltinformationen sind. Ob mit Ableitungen und sonstigen Freisetzung von Stoffen der Begriff Emissionen näher bestimmt werden kann, ist fraglich. Denn nach der Herkunft des Wortes Emission von emittere - lat. heraus-, fortschicken, von sich geben, ablaufen lassen, ausweisen, ausstoßen, freigeben<sup>97</sup> - handelt es sich bei den Begriffen Ableitungen und Freisetzung um Synonyme, obwohl

---

<sup>96</sup> Vgl. Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, S. 404 ff., 500 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 74, 78.

<sup>97</sup> Der kleine Stowasser.

Freisetzungen, wie aus der Verwendung des Wortes sonstige schließen lässt, als Oberbegriff verwendet wird.

Durch die Begriffsbestimmung der Umweltinformation in § 2 Abs. 3 UIG wird ein sehr weit reichender Umweltbegriff definiert, der u. a. alle Umweltmedien und deren Wechselwirkungen zu- und miteinander erfasst<sup>98</sup>. §§ 8 und 9 UIG normieren dagegen bestimmte Ablehnungsgründe, die nicht angewendet werden können, wenn sich ein Antrag auf Umweltinformationen über Emissionen bezieht. Da sich Umweltinformationen kraft der Definition des § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG auf alle Umweltmedien und Wechselwirkungen beziehen, müssen sich auch die Informationen über Emissionen auf alle Umweltmedien und Wechselwirkungen beziehen.

Nach dem Wortlaut und der inneren Gesetzessystematik des UIG liegt also ein medienübergreifender Emissionsbegriff und eine synonome Verwendung der Begriffe Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen vor, wobei Freisetzungen als Oberbegriff verwendet wird.

Da bislang nur das Immissionsschutzrecht den Begriff Emissionen näher definiert hat, stellt sich gleichwohl die Frage, ob das UIG tatsächlich einen eigenständigen Emissionsbegriff beinhaltet oder ob hier nicht auf das BImSchG zurückzugreifen ist, das für seinen Anwendungsbereich eine Legaldefinition des Emissionsbegriffs in § 3 Abs. 3 enthält und in § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 einen erweiterten Emissionsbegriff verwendet.

#### **4.3.1 Emissionsbegriffe des BImSchG**

Nach § 3 Abs. 3 BImSchG sind Emissionen die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen. Dieser Emissionsbegriff des BImSchG enthält einen im Wesentlichen auf das Medium Luft bezogenen Schutz vor Umweltverschmutzung<sup>99</sup>. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass der Emissionen und Immissionen erläuternde Begriff Luftverunreinigungen selbst in § 3 Abs. 4 BImSchG definiert wird als Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe und Geruchsstoffe. Auch Licht und Geräusche werden üblicherweise über den Luftweg emittiert. Denkbar ist hier genauso wie für Erschütterungen, Wärme und Strahlen auch eine Übertragung über andere Medien. Mit Blick auf den klärungsbedürftigen Begriff „ähnliche Erscheinungen“

98 v. Danwitz, Aarhus-Konvention in NVwZ 2004, S. 272, 275; Butt in NVwZ 2003, S. 1071, 1072; dieselbe, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, S. 55 f; Schrader in ZUR 2004, S. 130, 132; Werres in DVBl. 2005, 611, 613; Näckel/Wasielewski in DVBl. 2005, S. 1351, 1355.

99 Jarass, BImSchG, § 3 Rn 7 ff; BayVGH, NuR 2003, 173.

wird aber deutlich, dass es gleichwohl um einen Schutz vor nicht „grobkörperlichen“ Auswirkungen geht. Zu den ähnlichen Erscheinungen sind nur solche Ausstöße zu rechnen, die als physikalisches oder chemisches Phänomen und in ihrer Wirkungsweise, den in § 3 Abs. 3 BImSchG übrigen ausdrücklich genannten Erscheinungen ähneln<sup>100</sup>.

Anders verhält es sich mit dem Emissionsbegriff, der sich aus § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 BImSchG ableiten lässt. Denn nach § 1 Abs. 2 dient das BImSchG, soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emission in Luft, Wasser und Boden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Darin spiegelt sich die Umsetzung der RL 96/61/EG (IVU-Richtlinie)<sup>101</sup> und des dort verwendeten Emissionsbegriffes<sup>102</sup>. Gleiches gilt mit Blick auf § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen. Zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt dürfen keine schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren von Anlagen ausgehen. Dabei ist die Ursache der schädlichen Umwelteinwirkung und ihr vorhergehend der Emission unerheblich. Sie kann durch den Normalbetrieb, durch Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs oder durch Störfälle bedingt werden<sup>103</sup>. Auch eine Beschränkung der Art der Aus- bzw. Einwirkung auf bestimmte Umweltmedien findet sich nicht. Vielmehr geht es um einen möglichst umfassenden Schutz für die Umwelt, der nur durch einen ebenso umfassenden Emissionsbegriff erreicht werden kann, wie ihn die RL 96/61/EG enthält. Dementsprechend werden alle physischen und chemischen Auswirkungen, Druckwellen von Explosionen, Explosionen und Brandgefahren sowie der sonstige Austritt von Stoffen, wie z.B. Flüssigkeitsaustritte, Verschlammungen, Trümmerflug, Einsturz von Gebäuden oder Herbeiführung von Schädlingsplagen etc. von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG erfasst<sup>104</sup>. Da sich diese Regelungen nur auf genehmigungsbedürftige Anlagen i. S. d. § 4 BImSchG beziehen, kann man insofern von einem eingeschränkt erweiterten Emissionsbegriff des BImSchG sprechen.

100 Feldhaus, BImSchR, BImSchG, B 1 § 3 II Nr. 5, S. 7

101 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. September 1996 (ABl. EG vom 10.10.1996 Nr. L 257 S. 26) zuletzt geändert am 29. September 2003 durch Anhang III Nr. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. EG vom 31.10.2003 Nr. L 284 S. 1)

102 Jarass, BImSchG, § 1 Rn 8.

103 Jarass, BImSchG, § 5 Rn 12 m.w.N.

104 Jarass, BImSchG, § 5 Rn 11 f, 24 ff.

Nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 1 und dem Sinn und Zweck des UIG kommt nur der medienübergreifende Emissionsbegriff der §§ 1 Abs. 2, und 5 Abs. 1 BlmSchG in Betracht, da es dem UIG um einen möglichst weit gehenden Zugang zu Umweltinformationen und eine enge Auslegung der Ablehnungsgründe geht.

### **4.3.2 Begründung des UIG**

Der Gesetzgeber hat sich nicht dazu geäußert, ob er im UIG einen der beiden Emissionsbegriffe des BlmSchG verwenden wollte. Die Begründung des Entwurfs des UIG v. 28.05.2004 weist auf eine andere Vorschrift<sup>105</sup>. Danach kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen im Sinne des Art. 2 Nr. 5 der RL 96/61/EG nicht unter Berufung des in § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG öffentlichen Belanges „Vertraulichkeit der Beratung informationspflichtiger Stellen“ abgelehnt werden. Die Verwendung dieses Emissionsbegriffs bezieht sich in der UIG-Begründung nur auf § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG. Da aber weder im UIG noch in der Begründung zwischen unterschiedlichen Emissionsbegriffen unterschieden wird, ist von einer einheitlichen Begriffsbestimmung im UIG auszugehen und auf den Emissionsbegriff nach der RL 96/61/EG abzustellen.

### **4.3.3 Europäische und internationale Vorgaben**

#### **4.3.3.1 Emissionsbegriff nach der Richtlinie 96/61/EG**

Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG definiert den Ausdruck Emission als die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden. Mit dieser Legaldefinition entfaltet die RL 96/61/EG für ihren Regelungsbereich einen umfassenden Schutzmechanismus vor Umweltverschmutzung. Die Kontrolle von Emissionen in Luft, Wasser und Boden bezieht dabei Wechselwirkungen mit ein und richtet sich insgesamt auf den Schutz der Umwelt<sup>106</sup>.

Die Anwendung des Emissionsbegriffs der RL 96/61/EG im Rahmen des UIG wird auch durch die europarechtlichen und internationalen Vorgaben sowie deren Entwicklung und dem verfolgten Zweck gestützt.

---

<sup>105</sup> BR-Drs 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 20.

<sup>106</sup> Art. 1 S. 2 IVU-RL; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 157.

#### **4.3.3.2 Die Richtlinie 90/313/EWG**

Das deutsche Umweltinformationsrecht bzw. das alte UIG<sup>107</sup> findet seinen Ursprung in der Richtlinie 90/313/EWG (Umweltinformationsrichtlinie – 1990)<sup>108</sup>. Die Richtlinie 90/313/EWG ging von der Auffassung aus, dass Umweltfragen am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der entsprechenden Ebene behandelt werden können<sup>109</sup>. Da das Bewusstsein der Bevölkerung für Umweltfragen und die Beteiligung an deren Erörterung in ihrer Qualität aber maßgeblich vom Zugang zu Umweltinformationen abhängen<sup>110</sup>, bezieht die Richtlinie 90/313/EWG die Gewährleistung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen sowie die Festsetzung seiner Voraussetzungen, leistet damit einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Umweltfragen und darüber mittelbar zur Verbesserung des Umweltschutzes<sup>111</sup>.

#### **4.3.3.3 Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG**

Der Bericht der Kommission vom 29.6.2000 über die Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Umweltinformationen<sup>112</sup>, der gemäß Art. 8 der Richtlinie 90/313/EG vorgelegt wurde, zeigte, dass es sowohl bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG in den einzelnen Mitgliedsstaaten - auch in Deutschland - zu einer Reihe von Problemen gekommen war. Das wollte die Kommission durch eine detailliertere Fassung des Begriffs Umweltinformationen und der Reichweite der Ausnahmegründe abstellen.

#### **4.3.3.4 Die neue Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG**

Diesem Wunsch sind das Europäische Parlament und der Rat durch Erlass der RL 2003/4/EG nachgekommen. Die RL 2003/4/EG, die die alte Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG aufhebt, versucht die im Bericht aufgedeckten unterschiedlichen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu beseitigen. So werden Begriffe und Definitionen klarer und genauer beschrieben. Der mit der RL 2003/4/EG verfolgte Zweck „Stärkung des Umweltschutzes“ soll durch Begriffserweiterungen und mittels normierter Wertungen deutlicher zum Ausdruck kommen.

107 UIG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl I S. 2218.

108 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 23.6.1990., ABl. L 158 S. 56.

109 Bericht der Kommission, KOM (2000) 400, S. 2.

110 Bericht der Kommission, aaO.

111 Bericht der Kommission, aaO.

112 Bericht der Kommission, KOM (2000) 400.

Insgesamt wird die RL 2003/4/EG getragen von dem Gedanken, dass der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen dazu beitragen, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und so letztendlich den Umweltschutz zu verbessern<sup>113</sup>.

In der neuen RL 2003/4/EG wurde außer dem Wort „Emission“ keine konkrete Umschreibung oder Definition des Begriffs aufgenommen. Jedoch lassen sich aus der Aufführung von Ableitungen und sonstigem Freisetzen von Stoffen in die Umwelt nach dem Begriff Emissionen im Rahmen der Begriffsbestimmungen nach Art. 2 Abs. 1 lit. b RL 2003/4/EG Rückschlüsse auf die Weite des Emissionsbegriffs der RL 2003/4/EG ziehen. Denn mit der Erwähnung von Ableitungen und sonstigem Freisetzen von Stoffen wollte die Kommission im Richtlinienentwurf sichergehen, dass nicht nur Emissionen in die Luft, sondern auch in Wasser und Boden erfasst werden<sup>114</sup>. Da sich zur Frage der Reichweite des Emissionsbegriffs keine weiteren Anmerkungen in den Materialien zur RL 2003/4/EG befinden, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Kommission den Emissionsbegriff der RL 96/61/EG in die RL 2003/4/EG aufgenommen hat. Diese Auffassung muss umso mehr gelten, als das EG-Umweltrecht anders als das deutsche einen integrierten, medienübergreifenden Ansatz verfolgt<sup>115</sup>. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die RL 2003/4/EG entgegen diesem medienübergreifenden Ansatz auf Emissionen nur über den Luftpfad abstellen sollte.

Dafür spricht ebenso das Verhältnis der Begriffsbestimmung zu den Ausnahmeregelungen. Denn wenn sich die Ausnahmen von den Ablehnungsgründen auf Informationen über Emissionen beziehen, Umweltinformationen sich aber auf Informationen zu allen Umweltmedien und deren Wechselwirkungen beziehen, müssen sich auch die Informationen über Emissionen auf alle Umweltmedien und deren Wechselwirkungen beziehen.

Die Dokumente über das Mitentscheidungsverfahren enthalten im Übrigen keine Hinweise auf das Verständnis des Emissionsbegriffs als medienübergreifend oder nicht. Aus ihnen ergibt sich nur eine Diskussion darüber, bezüglich welcher Ablehnungsgründe Informationen über Emissionen nicht nur zu berücksichtigen sind, sondern zwingend bekannt zu geben sind; im Ergebnis gab es einen Kompromiss, der die Vorgaben der Aarhus-Konvention im Punkt Berücksichtigung von emissionsbezogenen Informationen verschärfte.

---

113 1. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG.

114 Butt, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 134.

115 Biber/Epiney/Haag, § 32 Rn 26 ff; Epiney Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 253 m.w.N.

Letztlich sprechen die geschichtliche Entwicklung der RL 2003/4/EG, ihr Zweck und die Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4/EG für den medienübergreifenden Emissionsbegriff.

#### **4.3.3.5 Die Aarhus-Konvention**

Da die RL 2003/4/EG gleichzeitig der vorzeitigen Umsetzung der Aarhus-Konvention, die von der EU unterzeichnet und nach Erlass der RL 2003/4/EG auch ratifiziert wurde, dient, ist auch auf deren Bestimmungen Bezug zu nehmen.

In der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 3 der Aarhus-Konvention sind Emissionen nicht aufgeführt. Nur in Art. 4 Abs. 4 Satz 1 lit. d und Satz 2 finden sich emissionsrelevante Bestimmungen. Hier geht es vor allem um die zwingende Bekanntgabe von Informationen über Emissionen bzw. die besondere Berücksichtigung von Emissionen bei der Interessenabwägung. Eine nähere Bestimmung des Begriffs Emissionen enthält auch die Aarhus-Konvention nicht.

Der Leitfaden für die Umsetzung der Aarhus-Konvention, der Aarhus Convention Implementation Guide, beschäftigt sich im Zusammenhang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen näher mit dem Emissionsbegriff und erläutert diesen mit der Definition des Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG<sup>116</sup>. Dieser Interpretation ist die EG bei ihrer Umsetzung gefolgt, so dass zumindest nach Verständnis der EG der Aarhus-Konvention der weit gefasste Emissionsbegriff der RL 96/61/EG zugrunde gelegt.

#### **4.3.4 Zwischenergebnis**

Der Emissionsbegriff, der dem UIG zugrunde liegt, ist im Sinne des Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG und der §§ 1 Abs. 2 und 5 Abs. 1 BlmSchG medienübergreifend zu verstehen. Ein Rückgriff auf § 3 Abs. 3 BlmSchG liefert Sinn und Zweck des UIG sowie den europäischen Vorgaben zuwider und ist rechtlich nicht zu halten.

Zu den Emissionen zählen auch Unfälle an Anlagen zum Umgang mit Wasser gefährdenden Stoffen, die zu Stofffreisetzung außerhalb der Anlage führen.

---

<sup>116</sup> Aarhus Convention Implementation Guide, S. 60: Defining “emissions”: The term “emissions” has been defined in Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control (IPPC Directive) as a “direct or indirect release of substances, vibrations, heat or noise from individual or diffuse sources in the installation into the air, water or land”.

### **4.3.5 Störfallrelevante Informationen gleich Informationen über Emissionen?**

Hinsichtlich der Informationen, die bei einem Störfall oder einem störfallähnlichen Ereignis an die zuständige Behörde mitzuteilen sind, sind vor allem die Angaben nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV relevant. Dabei können auch Informationen über physikalische, chemische toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften der freigesetzten Stoffe mitgeteilt bzw. nach § 5 Abs. 2 12. BImSchV verlangt werden. Diesbezüglich können die Behörden auch auf bereits vorliegende Informationen aus anderen Quellen wie z.B. dem gemeinsamen Stoffdatenpool des Bundes und der Länder beim Umweltbundesamt oder bei der Datenbank IUCLID der EU zurückgreifen. Von Bedeutung sind bei einem Störfall aber nicht nur die Emissionsdaten, sondern auch Informationen darüber, ob es zu Immissionen in Luft, Boden und/oder Gewässern gekommen ist. Zu den störfallrelevanten Informationen zählen zudem die Untersuchungen über Ursachen von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen. Schließlich stellt sich die Frage, ob auch störfallpräventive Maßnahmen, wie die Entwicklung möglicher Szenarien und Abwehr- bzw. Verhinderungspläne zu den Informationen über Emissionen gehören.

#### **4.3.5.1 Einordnung als Umweltinformationen**

Bei allen genannten Informationen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG.

Erstellte Szenarien über potenzielle Störfälle i.S.d. Anhang IV Nr. IV der 12. BImSchV sind als Maßnahmen, die den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG bezoeken, unter § 2 Abs. 3 Nr. 3 b zu subsumieren. Sie können aber auch unter Maßnahmen, die sich auf Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 oder Faktoren im Sinne der Nr. 2 auswirken oder auswirken können, gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 a fallen. Untersuchungen von Ursachen von Störfällen oder störfallähnlichen Ereignissen i.S.d. Anhang VI Teil 2 Nr. 4 der 12. BImSchV sind ebenfalls in die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG als Tätigkeiten oder auch Maßnahmen einzuordnen, da der Zweck der Aufklärung unter anderem auch die Prävention vor zukünftigen Unfallereignissen bewirken soll. Daten über Immissionen und entstandene Schäden i.S.d. Anhang VI Teil 2 Nr. 5 der 12. BImSchV fallen dagegen unter § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG. Denn sie beziehen sich unmittelbar auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile. Die toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften von ausgetretenen Stoffen sind als Faktoren im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG zu subsumieren, da sie Eigenschaften eines Stoffes beschreiben, wie er sich auf die Umwelt auswirkt oder auswirken kann.

Auch die übrigen Daten, die in einer Mitteilung nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV aufgeführt sind, sind als Umweltinformationen zu qualifizieren. So sind alle allgemeinen Angaben nach Nr. 1 der Mitteilung als Beschreibungen von Faktoren i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG und/oder Tätigkeiten i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG einzustufen. Gleiches gilt für die Art des Ereignisses und die beteiligten Stoffe nach Nr. 2 der Mitteilung sowie für die Beschreibungen der Umstände des Ereignisses, wobei Nr. 3.4, die Umgebungs- und atmosphärischen Bedingungen, zum Teil auch unter den Zustand der Umwelt nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG fallen. Die Notfallmaßnahmen nach Nr. 6 der Mitteilung, die Folgerungen für die Verbesserung der Anlagensicherheit nach Nr. 7 und der Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen lassen sich wiederum genauso wie die Szenarien über Störfälle § 2 Abs. 3 Nr. 3 a und b UIG zuordnen.

#### **4.3.5.2 Einordnung als Informationen über Emissionen**

Hinsichtlich dieser Umweltinformationen kann aber in den meisten Fällen nicht von Informationen über Emissionen gesprochen werden. Alle Informationen hängen zwar mit einem Störfall oder störfallähnlichen Ereignis zusammen, bei dem es zu massiven Emissionen kommt, bzw. diese Informationen dienen der Prävention vor solchen unplanmäßigen Emissionen.

Für eine Ausweitung des Emissionsbegriffs auf all diese Fälle sind allerdings weder im Wortlaut des UIG noch bei entsprechender Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Emissionsbegriffe Anhaltspunkte gegeben. Sobald Emissionen an einem Ort und zu einem Zeitpunkt auf die Umgebung einwirken oder einwirken können, sind sie Immissionen, vgl. § 3 Abs. 2 BImSchG<sup>117</sup>. Nur hinsichtlich der Daten über Zeitpunkt, Name und Anschrift des Betreibers, Ort sowie Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe und letztlich auch den Eigenschaften der beteiligten Stoffe kann von Informationen über Emissionen gesprochen werden. Unproblematisch kann das bei der Art des Ereignisses und der beteiligten Stoffe angenommen werden, da alle physischen und chemischen Auswirkungen, also Emissionen im Sinne des § 3 Abs. 3 BImSchG, Druckwellen von Explosionen, Explosionen und Brandgefahren sowie der sonstige Austritt von Stoffen, wie z.B. Flüssigkeitsaustritte, Verschlammungen, Trümmerflug, Einsturz von Gebäuden oder Herbeiführung von Schädlingsplagen von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG<sup>118</sup> und damit auch vom maßgeblichen Emissionsbegriff der RL 96/61/EG erfasst werden. Um diese Informationen beurteilen zu können sind die Kenntnisse über physikalische, chemische, toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften

<sup>117</sup> Feldhaus, BImSchR, BImSchG, B 1 § 3 II Nr. 4 S. 6 m.w.N.

<sup>118</sup> Jarass, BImSchG, § 5 Rn 11 f, 24 ff.

der ausgetretenen Stoffe erforderlich. Ebenso ist die Kenntnis von Ort und Zeit für die Verwertung der Informationen notwendig, so dass es sich bei diesen und den vorgenannten Informationen, sofern vorhanden, kraft Sachzusammenhangs um Informationen über Emissionen handelt.

Die Daten Name und Anschrift des Betreibers sind für die Beurteilung bzw. Verwertung dieser Informationen nicht zwingend erforderlich. Allerdings ergibt sich aus der Gesetzesystematik, dass auch diese Informationen über Emissionen sind. Denn der Schutz personenbezogener Daten stellt einen Ablehnungsgrund für eine Informationszugangsantrag nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG dar. Die Nichtanwendbarkeit dieses Ablehnungsgrundes nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG für den Fall, dass diese Daten Informationen über Emissionen beinhalten, macht aber nur dann Sinn, wenn diese Daten als Informationen über Emissionen zu verstehen sind.

Fraglich ist, ob die Ursachenbeschreibung als Umweltinformation über Emissionen anzusehen ist. Zwar betrifft die Handlungskette, aus welchem Grund es zu einer Freisetzung kam, häufig innerbetriebliche Vorgänge. Doch dies hindert den Emissionsbegriff nicht: Auch nur innerbetrieblich verbleibende Emissionen sind wegen des umfassenden Umweltbegriffs Emissionen in die Umwelt. Nach dem Wortlaut können Informationen „über“ Emissionen nicht nur die Benennung der Emission, sondern auch die damit in Zusammenhang stehenden Informationen enthalten. Der Entstehungszusammenhang der RL 2003/4/EG zeigt, dass es Sinn der im Vergleich zur RL 90/313/EWG detaillierteren Ablehnungsgründe war, in der Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie die zuvor aufgetretene Praxis extensiver Ausnahmenheranziehung abzustellen. Ferner ist der Zweck der Umweltinformationsrichtlinie, den Umweltschutz zu verbessern und dafür mit der Herausnahme von Emissionen aus bestimmten Ablehnungsgründen eine klare Transparenz zu verschaffen, nur erreichbar, wenn die Information über die Ursachenbeschreibung in den Begriff „Umweltinformationen über Emissionen“ einbezogen wird, um bei besonderen Emissionereignissen der Öffentlichkeit eine Kontrolle der Einhaltung des Umweltrechts in diesem sie besonders betreffenden Fall zu ermöglichen.

Tab. 2: Nachfolgend wird das Ergebnis für Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV tabellarisch dargestellt:

Nr.	Beschreibung	Emissionsinformation
1	Allgemeine Angaben	
1.1	Einstufung des Ereignisses nach Anhang VI Teil 1	Nein
1.2	Name und Anschrift des Betreibers	Ja
1.3	Datum und Zeitpunkt (Beginn/Ende) des Ereignisses	Ja
1.4	Ort des Ereignisses	Ja
1.5	Betriebsbereich	Ja, betrifft auch den Ort
1.6	Gestörter Teil des Betriebsbereichs	Ja, betrifft auch den Ort
1.7	Status der schriftlichen Mitteilung nach § 19 Abs. 2	Ja
2	Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe	Ja
3	Beschreibung der Umstände des Ereignisses	
3.1	Betriebsbedingungen des gestörten Anlagenteils	Nein
3.2	Auslösendes Ereignis und Ablauf des Störfalls	Ja, betrifft Ort und Zeit des Ereignisses sowie den Ausstoß selbst
3.3	Funktion des Sicherheitssystems, Einleitung von Sicherheitsmaßnahmen	Nein
3.4	Umgebungs- und atmosphärische Bedingungen	Nein
3.5	Hinweis auf ähnliche vorangegangene Ereignisse im Betriebsbereich	Nein
4.	Ursachenbeschreibung	Ja
5.	Art und Umfang des Schadens	Nein
6.	Notfallmaßnahmen	Nein
7.	Folgerungen für die Verbesserung der Anlagensicherheit	Nein
8.	Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen	Nein

## 5 Zugang zu und Verbreitung von (Umwelt-)Informationen

Nachdem zuvor die allgemeinen Begrifflichkeiten geklärt wurden, wird nun dargelegt, auf welchen Wegen das UIG den „Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“, so der Titel der Richtlinie 2003/4/EG, eröffnet. Während die Richtlinie 90/313/EWG fast nur den Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen enthielt, nahm die Richtlinie 2003/4/EG neben vielen Präzisierungen vor allem die aktive, ohne Antrag erfolgende Verbreitung von (Umwelt-)Informationen auf.

Das UIG enthält im zweiten Abschnitt den antragsgebundenen Zugang zu Umweltinformationen sowie im vierten Abschnitt die aktive, ohne Antrag erfolgende Verbreitung von (Umwelt-)Informationen. Mit § 7, der Unterstützung des antragsgebundenen Zugangs, nimmt der zweite Abschnitt bereits Elemente der aktiven Informationsverbreitung auf. Die beiden Abschnitte sind ferner über die gemeinsamen Ausnahmegründe des dritten Abschnitts verzahnt.

### 5.1 Antragsgebundener Zugang zu Umweltinformationen

Nach § 3 Abs. 1 UIG besitzt jede Person einen Anspruch, auf Antrag von einer informationspflichtigen Stelle die Umweltinformationen zu erhalten, über die die Stelle verfügt. Für die praktische Durchsetzung dieses Anspruchs stellt das UIG besondere Verfahrensbestimmungen auf. Der Anspruch kann begrenzt werden in Anwendung der Ausnahmegründe der §§ 8 und 9 UIG.

### 5.2 Aktive Verbreitung von Informationen nach § 10, insbs. Abs. 5 UIG

§ 10, insbesondere Abs. 5, UIG enthält demgegenüber eine behördliche Pflicht, bestimmte Informationen unaufgefordert und ohne Antrag zu verbreiten. Zu der Passage im Entwurf der RL 2003/4/EG, die zu § 10 Abs. 5 UIG führte, brachte der Bundesrat schwerste Bedenken vor:

*Die dort „vorgesehene Informationspflicht zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden hat keinen Bezug zu Informationen über die Umwelt mehr. Abgesehen von kompetenzrechtlichen (eine derart weit reichende Informationspflicht für sämtliche Gefahrenlagen dürfte eher in den Bereich des Katastrophenschutzes fallen; eine Regelungskompetenz kann daher in Art. 175 EGV*

nicht erkannt werden) und zu erwartenden haftungsrechtlichen Problemen erscheint die geforderte Information viel zu weitgehend: Die Informationspflicht greift bereits bei einer „unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder Umwelt“ ein, umfasst jede „eventuell betroffene“ Bevölkerung und fordert sämtliche Informationen zu verbreiten, die schadensabwehrende Maßnahmen „ermöglichen könnten“. Die somit geforderte Informationsflut würde nicht nur die Behörden extrem belasten, sondern auch die informierten Bürger überfordern. Es wäre praktikabler, eine gezielte Information über die bewährten Instrumente etwa des Katastrophenschutzes zu bieten. Eine ergänzende Information über das Instrumentarium der Umweltinformation ist weder geboten noch zweckmäßig.“<sup>119</sup>

Diese Bedenken entspringen der deutschen Verwaltungskultur, die immer noch vom Bild des Amtsgeheimnisses geprägt ist. Die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten kennen dagegen teils seit Jahrhunderten ein Transparenzprinzip der Informationsfreiheit (freedom of information), wodurch es ihnen wesentlich leichter fällt, die Ansätze der Richtlinie 2003/4/EG in ihr Recht umzusetzen. In Deutschland wurde das Grundprinzip des Amtsgeheimnisses auf Bundesebene erst zum 1.1.2006 mit dem Informationsfreiheitsgesetz<sup>120</sup> verändert.

Zur Umsetzung der RL 2003/4/EG in § 10 Abs. 5 UIG äußerte der Bundesrat diese Bedenken nicht<sup>121</sup>, vermutlich weil nun eine gemeinschaftsrechtliche Umsetzungspflicht vorlag. Dennoch geben die Bedenken Anlass, die Regelung des § 10 Abs. 5 UIG grundlegend zu untersuchen.

---

119 BR-Drs. 437/00 (Beschluss), S. 8.

120 Vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722. Dieses Gesetz enthält jedoch kaum Verpflichtungen zu aktiver Verbreitung von Informationen, einzig in seinem § 11, der dem § 7 UIG nachempfunden ist. Dazu: Schrader, ZUR 2005, 568, 572.

121 Vgl. BR-Drs. 439/04 (Beschluss), S. 12.

## 5.2.1 Grundfragen des § 10, insb. Abs. 5 UIG

### 5.2.1.1 Regelungsumfeld

Das Umweltinformationsrecht entwickelte sich in Deutschland aufgrund der Richtlinie 90/313/EWG vor allem antragsgebunden. Hier ging und geht es um die Einräumung oder Begrenzung von Rechten Privater. Die aktive Verbreitung betrifft demgegenüber behördliche Pflichten. Als aktive Information sah § 10 UIG 1994 nur den Umweltbericht der Bundesregierung vor.

Die Aarhus-Konvention und die Richtlinie 2003/4/EG erweiterten dies um mehrere Stufen.

#### 5.2.1.1.1 Erleichterung des antragsgebundenen Informationszugangs, § 7 UIG

Zum einen müssen die Staaten infrastrukturelle Grundlagen<sup>122</sup> bzw. Meta-Informationen<sup>123</sup> schaffen, die den antragsgebundenen Zugang erleichtern. Zu nennen sind die Aufgaben, aufgabenrelevante Informationen zu besitzen und zu aktualisieren, sie durch gebührenfreie Verzeichnisse auffindbar zu machen oder sie zunehmend in elektronischer Weise vorrätig zu halten. Dies wurde in Deutschland im Abschnitt 2 des UIG, Informationszugang auf Antrag, umgesetzt. § 7 UIG formuliert keine Pflichten, sondern benennt zweckorientierte, fast nur programmatische Aufgaben: „Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um“, „Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass ...“, „treffen praktische Vorkehrungen ...“, „Soweit möglich, gewährleisten ...“.

#### 5.2.1.1.2 Aktive Unterrichtung, § 10 Abs. 1 UIG

Über die Unterstützung eventueller Zugangsanträge hinaus geht die Verpflichtung des § 10 UIG, weitere Informationen aktiv zu veröffentlichen. Dies betrifft zunächst die allgemeine Verpflichtung, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, § 10 Abs. 1 UIG. Dies betrifft Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Als Medium dieser Informationspolitik<sup>124</sup> sollen zunehmend Informationen über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung stehen, § 10 Abs. 3 und 4 UIG. Die Aarhus-Konvention konkretisiert dies in Art. 5 Abs. 8 und 9 auf Produktinformationen und Datenbanken über Umweltverschmutzungen.

<sup>122</sup> Scheyli, S. 228. Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1, Art. 4-5 spricht zur Kennzeichnung von Art. 5 Aarhus-Konvention von „Schaffung der für den geforderten Zugang notwendigen Voraussetzungen“.

<sup>123</sup> Thurnherr, S. 147; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90.

<sup>124</sup> Scheyli, S. 246.

### 5.2.1.1.3 Mindestinhalt aktiver Unterrichtung, § 10 Abs. 2 UIG

Für sechs Kategorien von Umweltinformationen wird die aktive Informationstätigkeit durch § 10 Abs. 2 UIG vorgeschrieben: 1. der Wortlaut von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug; 2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Umweltbezug; 3. vorliegende Berichte über den Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften sowie der Konzepte, Pläne und Programme; 4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von umweltrelevanten Tätigkeiten; 5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie 6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach §§ 11 und 12 UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG.

Jedoch dürfte bei den meisten Kategorien des § 10 Abs. 2 UIG kein einklagbarer, individueller Anspruch darauf bestehen, dass diese Umweltinformationen tatsächlich verbreitet werden. Eine Norm ist nur drittschützend und damit einklagbar im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, wenn sie nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur im Allgemeininteresse besteht, sondern zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist (Schutznormtheorie)<sup>125</sup>. Ob dies der Fall ist, muss durch Auslegung ermittelt werden. Wesentliche Bedeutung besitzt, ob das geschützte Interesse, die Art der Verletzung und der Kreis der geschützten Personen hinreichend bestimmbar und abgrenzbar ist<sup>126</sup>. Nach den genannten Vorschriften des UIG ist „die Öffentlichkeit“ zu unterrichten; § 10 spricht keine individuellen Berechtigten an. Aus dem Reflex auf eine Verpflichtung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit kann keine drittschützende Wirkung entstehen. Allenfalls ist dies denkbar, wenn die zu veröffentlichte Umweltinformation auch individualisierbare Rechte betrifft und diese an anderer Stelle mit Drittschutz versehen wurden. Derart mittelbar können die in § 10 Abs. 2 Nr. 4 und 5 UIG enthaltenen Überwachungsdaten oder Zulassungsentscheidungen Drittgerichte betreffen und etwa nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und § 17 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG<sup>127</sup> drittschützenden Charakter besitzen.

### 5.1.1.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend sind dies Regelungen, die den informationspflichtigen Stellen auferlegen, über das passive Abwarten von Zugangsanträgen hinauszugehen. Die Regelungen bewegen sich im Rahmen des UIG, weil sie nur vorhandene oder bereitgehaltene Umweltinformationen oder die Erleichterung von deren Zugang betreffen und keine Informationsbeschaffungspflicht vorsehen. Die Vorschriften sind überwiegend wenig verbindlich. Sie stellen final

<sup>125</sup> BVerwGE 92, 313, 317; Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 5 Rn. 5.

<sup>126</sup> BVerwGE 27, 33; 41, 63; 52, 129.

<sup>127</sup> Zum Drittschutz nach diesen Normen: BVerwGE 65, 313, 320; Kloepfer, Umweltrecht, § 8 Rn. 21.

orientiert Richtungsvorgaben für das Handeln der informationspflichtigen Stellen auf, in der Regel ohne dass dies zu Handlungspflichten erstarkt. Durch Formulierungen wie „wirken sie darauf hin“, § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG, entsteht eher der Charakter von Programmaussagen denn von Rechtsvorschriften. Nur die sechs Mindestkategorien der zu verbreitenden Umweltinformationen in § 10 Abs. 2 UIG enthalten echte Rechtsverbindlichkeiten. Die sechs Kategorien sind in der Aarhus-Konvention nicht als verbindlicher Unterrichtungsumfang vorgegeben, erst die EG-Richtlinie hob sie in diesen Rang<sup>128</sup>.

Insgesamt ist ein ansteigender Pflichtengrad für die informationspflichtigen Stellen festzustellen von § 7 über § 10 Abs. 1, 3 und 4 bis zu § 10 Abs. 2 UIG.

Gegenüber all dem weisen die Informationen im Fall unmittelbarer Bedrohung, § 10 Abs. 5 UIG, Besonderheiten auf.

### 5.2.1.2 Zweck

Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten, so der Wortlaut des § 10 Abs. 5 Satz 1 UIG.

Zweck der Vorschrift ist, dass im Bedrohungsfall die eventuell betroffene Öffentlichkeit über die Informationen verfügt, die für Schadensabwehr oder -begrenzung hilfreich sind. Der Staat hat die verfassungsrechtliche Schutzwicht, sich schützend und fördernd für die Verwirklichung der Grundrechte und der Staatszielbestimmungen einzusetzen, hier Art. 2, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie Art. 20 a GG, Staatszielbestimmung Umweltschutz. In größeren Bedrohungsfällen kann der Staat nicht immer selbst, durch eigene Maßnahmen dafür sorgen, dass Schäden für die Bevölkerung abgewendet werden. So können etwa Notunterkünfte in öffentlichen Gebäuden nur für eine begrenzte Anzahl von Personen bereitstehen. Übersteigt die Anzahl der Personen diese Kapazitätsgrenze, so müssen die Betroffenen faktisch selbst für die Schadensabwehr oder -begrenzung sorgen. Manche Schadensbegrenzungsmaßnahmen sind ihrer Natur nach vom individuellen Verhalten der Personen abhängig, etwa welches von Umweltauswirkungen kontaminierte Lebensmittel verzehrt wird und wie es vorher behandelt wird. Der Staat kann und muss die betroffene Öffentlichkeit in solchen Fällen bei Eigenmaßnahmen unterstützen.

<sup>128</sup> Art. 5 Abs. 3 Satz 2 Aarhus-Konvention enthält nur die Empfehlung „sollte“ (englisch: „should“), vgl. Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 92. Doch Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2003/4/EG gibt den EU-Mitgliedstaaten zwingend vor: zu verbreitende „Informationen ... umfassen zumindest folgendes:“

Diese Begrenztheit staatlicher Abwendungsmöglichkeiten und die Hilfe zu Eigenmaßnahmen sind keine Neuerung des UIG. Größere Naturkatastrophen haben häufig die staatlichen Schutzmöglichkeiten überstiegen. Die staatlichen Stellen mussten und konnten sich darauf beschränken, Informationen für Eigenmaßnahmen zu geben. Beispielsweise konnte der Staat bei den Überschwemmungen in New Orleans im Sommer 2005 der Öffentlichkeit nur empfehlen, die Stadt zu verlassen; ein staatlicher Schutz vor dem Wirbelsturm war hingegen nicht möglich.

Diese Erkenntnis begrenzter staatlicher Kapazitäten in größeren Bedrohungsfällen reiht sich als Beispiel ein in übergeordnete Überlegungen zu den Möglichkeiten und der Rolle des Staates. Der Staat besitzt die Verpflichtung, sich durch eigene Maßnahmen schützend vor mögliche Schädigungen der Rechte seiner Bürger zu stellen. Sind die eigenen Mittel begrenzt oder unzureichend, kann sich der Staat nicht zurückziehen, sondern er kann und muss für Strukturen sorgen, die es zusätzlich durch den Einsatz gesellschaftlicher und privater Kräfte gewährleisten, die staatliche Schutzaufgabe zu erfüllen. Der Staat garantiert dann nicht mehr die Aufgabenerfüllung durch staatliche Eigenvornahme, sondern er organisiert deren Erfüllung im Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Kräften und privater Eigenverantwortung. In diesem Konzept des Gewährleistungsstaates sind staatliche Informationserteilungen ein unverzichtbares Element. Als „aktivierender Staat“ versorgt er die Bevölkerung mit den notwendigen Informationen, damit diese optimal in der Lage ist, ihre Interessen wahrzunehmen<sup>129</sup>. Die Gewährleistungsfunktion des Staates zielt damit auch auf die Optimierung privater Einzelinteressen. Insbesondere hier kommt die Autonomiesicherungsfunktion des Umweltinformationsrechts zum Tragen, nach der eine besser informierte Bevölkerung Maßnahmen zu ihrem Schutz ergreifen und damit ihre Autonomie gegenüber fremdgesetzten Lebensrisiken erhöhen können soll<sup>130</sup>.

Häufig besitzt nur oder vor allem der Staat die notwendigen Informationen, die Private für den Schutz ihrer Rechte benötigen. Den Einzelnen war es etwa nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl unmöglich, selbst die Höhe der radioaktiven Belastung ihrer Gartenfrüchte einzuschätzen oder zu bewerten. Die Frage „Was kann ich noch essen?“ wurde stark kontrovers diskutiert, eine koordinierte staatliche Information fehlte. Das Defizit staatlicher Informationsverbreitung wurde beim Reaktorunfall von Tschernobyl in vielen Staaten bewusst. Diesem Unfall wird ausschlaggebende Bedeutung beigemessen, warum Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention, auf den § 10 Abs. 5 UIG zurückgeht, in die Konvention auf-

---

<sup>129</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, BT-Drs. 15/4493, S. 6

<sup>130</sup> Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 16 f.

genommen wurde. In Osteuropa sei der aktiven Information wegen des Reaktorunfalls von Tschernobyl große Bedeutung beigemessen worden<sup>131</sup>.

#### 5.2.1.3 Verbindlichkeitsgrad

Aus dieser Zweckrichtung und der beigemessenen großen Bedeutung folgte, dass die Information im Fall unmittelbarer Bedrohung im Gegensatz zu den oben genannten aktiven Elementen verbindlicher geregelt wurde. Die informationspflichtigen Stellen „haben“ Informationen zu verbreiten. Dies ist keine bloße Zielaussage („wirken darauf hin, dass“), sondern eine unbedingte Verpflichtung.

#### 5.2.1.4 Drittschutz

Fraglich ist, ob diese behördliche Verpflichtung allein im öffentlichen Interesse oder dritt schützend ausgestaltet ist.

Der eventuell betroffenen Öffentlichkeit soll es ermöglicht werden können, eigene Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden zu ergreifen. Der Begriff „Schäden“ wird in der Rechtssprache so verwandt, dass damit eine Einbuße an rechtlich geschützten Gütern gemeint ist. Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist es demnach, Einbußen an privaten Rechtsgütern abzuwehren oder zu vermindern. Wortlaut und Zweck der Norm verweisen auf private Interessen und private Handlungen. Daher besteht die Norm nicht allein im öffentlichen Interesse, sondern zumindest auch zum Schutz von Individualinteressen.

Ferner muss der Kreis der geschützten Personen hinreichend abgrenzbar und bestimmbar sein. Für dritt schützende Normen ist es erforderlich, dass aus ihnen eine Begrenzung dieser Allgemeinheit die Rede ist, etwa durch den Begriff „Nachbarschaft“ in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BlmSchG. Dem könnte entgegenstehen, dass von der (eventuell betroffenen) „Öffentlichkeit“ die Rede ist, was über die „Nachbarschaft“ in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BlmSchG deutlich hinausgeht. Wenn § 10 Abs. 5 UIG nur „Öffentlichkeit“ erwähnen würde, wäre eine Abgrenzbarkeit des Personenkreises nicht möglich.

§ 10 Abs. 5 UIG zielt auf einen Ausschnitt der Gesamt-Öffentlichkeit. Nur zugunsten der „eventuell betroffenen“ Öffentlichkeit muss die Selbstschutzmöglichkeit erleichtert werden. Von Fällen unmittelbarer Bedrohung wird nicht die Gesamtbevölkerung Deutschlands betroffen, in aller Regel geht die Bedrohung von einer Punktquelle<sup>132</sup> aus und überdeckt einen

<sup>131</sup> Thurnherr, S. 148; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89; UNECE, Implementation Guide S. 70.

<sup>132</sup> Etwa der Ort einer Explosion, eines Erdrutsches oder einer Lawine. Zum Beispiel bei Hochwässern geht die Ursache aber nicht von einer Punktquelle aus.

mehr oder weniger großen Landstrich. Die eventuell betroffene Öffentlichkeit ist damit abgrenzbar anhand der Quelle der Bedrohung, ihres Ausmaßes, der Windrichtung oder der Wirkungsbedingungen der Bedrohung. Insbesondere der Explosionsradius oder die Windrichtung ermöglichen es, wie in den Fällen des Drittschutzes der „Nachbarschaft“ eine räumliche Abgrenzbarkeit zu treffen. Dass dann etwa in Ballungsräumen eine große Anzahl von Menschen betroffen ist, steht der Abgrenzung des geschützten Personenkreises von der Allgemeinheit nicht entgegen.

Diese Auslegung des Wortlauts wird aus der Entstehungsgeschichte gestützt. § 10 Abs. 5 UIG geht fast wörtlich auf Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG, dieser wiederum auf Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention zurück. Art. 2 Nr. 4 der Aarhus-Konvention definiert als „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Art. 2 Nr. 5 der Aarhus-Konvention definiert als „betroffene Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit. „Betroffene Öffentlichkeit“ meint nicht die Allgemeinheit, sondern nur die von einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene Öffentlichkeit<sup>133</sup>. Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention nennt zwar davon leicht abweichend die „Gefahr für die möglicherweise betroffenen Mitglieder der Öffentlichkeit“. Doch dies verstärkt die Begrenzung des von der Norm geschützten Personenkreises. Der Bezug auf die „Mitglieder“ der Öffentlichkeit und die Nennung der „Gefahr“ verdeutlichen darüber hinaus, dass ein Ausschnitt der Allgemeinheit gemeint ist.

Insgesamt ist sowohl das Interesse, dem § 10 Abs. 5 UIG dient, individualschützend als auch der geschützte Personenkreis hinreichend abgrenzbar, so dass § 10 Abs. 5 UIG als drittschützende Norm angesehen werden muss.

Diese Einstufung als drittschützende Norm ist in aller Regel jedoch ohne reale Rechtschutzmöglichkeiten. Denn die unmittelbare Bedrohung wird im Regelfall von einer Explosion, einem Unfall oder einem anderen kurzfristigen Ereignis hervorgerufen und die Auswirkungen werden, wie etwa eine kontaminierte Rauchfahne, meist so schnell verweht sein, dass selbst das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren für die Realisierung einer Klage auf Informationsverbreitung zu spät käme.

Dies leitet jedoch zu einer weiteren Folge über.

---

133 Siehe Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 56 f.

### 5.2.1.5 Amtshaftung

Es können Amtshaftungsansprüche wegen staatlicher Informationstätigkeit bestehen. Diese Ansprüche können in zweifacher Richtung entstanden sein: Bei unterlassener Information zugunsten der Personen, die nicht ausreichend Eigenschutzmaßnahmen treffen konnten. Ferner kann wegen erfolgter, aber fehlerhafter, weil zum Beispiel unrichtiger Information ein ersatzpflichtiger Schaden entstanden sein.

#### 5.2.1.5.1 Amtshaftung bei unterlassener Information

Wenn eine Information nach § 10 Abs. 5 UIG erforderlich gewesen wäre, aber unterbleibt und daraus bei der betroffenen Öffentlichkeit kausal ein Schaden entsteht, so könnte dies zu Amtshaftungsansprüchen führen. Beispielsweise könnten Betroffene geltend machen, dass sie sich bei rechtzeitiger Information vor dem Einatmen kontaminiert Luft geschützt hätten, wenn sie infolge unterlassener Information die Luft eingearmet haben und daraus eine Gesundheitsbeeinträchtigung entstand. Sachbezogene Schadensfälle sind denkbar, wenn die Umweltauswirkungen zum Beispiel Nahrungsmittel oder ein sonstiges Wirtschaftsgut so verunreinigt, dass die Sache unvermarktbare wird und die Verunreinigung bei rechtzeitiger Information hätte vermieden werden können, zum Beispiel durch Abdeckung.

Aus unterlassenen Informationen über Umweltbeeinträchtigungen können Amtshaftungsansprüche der Geschädigten entstehen. Dies wurde mehrfach anhand von Wohnbebauung auf Altlasten entschieden<sup>134</sup>, wenn ein Bebauungsplan für ein Wohngebiet nicht auf vorhandene Altlasten einging. Ein Standardproblem sind ferner Hochwasserschäden, von denen die Geschädigten behaupten, dass sie bei rechtzeitiger Information nicht eingetreten wären<sup>135</sup>.

Die Voraussetzung eines Amtshaftungsanspruches sind nach § 839 BGB, Art. 34 GG, dass ein Amtsträger eine drittbezogene Amtspflicht rechtswidrig und schuldhaft verletzt und daraus kausal ein ersatzpflichtiger Schaden entstand.

#### 5.2.1.5.1.1 Amtsträger

Amtsträger sind auch die Bediensteten der nach dem UIG informationspflichtigen Stellen.

<sup>134</sup> BGHZ 106, 323; 108, 224; 109, 380; 113, 367; 123, 191.

<sup>135</sup> BGH, DVBl. 2005, 504 m.w.N.

#### **5.2.1.5.1.2 Amtspflicht**

Bei Altlasten wurde als Amtspflicht die Vorschrift des § 1 Abs. 5 BauGB herangezogen, wonach den Anforderungen an gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse Rechnung zu tragen ist. Diese Verpflichtung diene nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit, sondern auch einen abgegrenzten Kreis schützenswerter Dritter, weil dies der besonderen Bedeutung der Rechtsgüter Leben und Gesundheit entspricht.

Nach Landeskatastrophenschutzrecht besteht bei Hochwasser eine Amtspflicht der zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr.

Als weitere Amtshaftungskategorie neben den Altlastenfällen sind Auskünfte und Belehrungen zu nennen. Der Bundesgerichtshof (BGH) stellt strenge Anforderungen an Auskünfte und Belehrungen. Erteilte Auskünfte müssen richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig und vollständig sein, weil das Vertrauen in die Richtigkeit behördlicher Auskünfte regelmäßig schutzwürdig ist und sie vielfach zur Grundlage von Schäden verursachenden Vermögensdispositionen führen<sup>136</sup>. Ein Auskunftsempfänger kann den Ersatz des Schadens verlangen, der ihm durch Entscheidungen entstanden ist, die er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft getroffen hat<sup>137</sup>.

#### **5.2.1.5.1.3 Drittbezogene Amtspflicht**

Die Amtspflicht muss drittbezogen sein, also nicht nur im Interesse der Allgemeinheit bestehen, sondern zumindest auch dem Schutz des Geschädigten dienen<sup>138</sup>. Bei der Abgrenzung des Kreises der geschützten Dritten orientiert sich der Bundesgerichtshof an der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Klagebefugnis Dritter<sup>139</sup>.

Die Amtspflicht der zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr bei Hochwasser hat dritt-schützende Wirkung. Denn die Arbeit der Katastrophenschutzbehörden dient auch dem Interesse der von den Auswirkungen einer Katastrophe möglicherweise Betroffenen<sup>140</sup>. Als Versäumnis kann vorgeworfen werden, kein Warnschild aufgestellt<sup>141</sup> bzw. nicht durch Lautsprecherdurchsagen<sup>142</sup> oder einen Sirenenalarm<sup>143</sup> gewarnt zu haben. Eine Amtspflicht zur

136 Bonk, in: Sachs, GG, Art. 34 Rn. 68; Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 41; OLG Stuttgart, NJW-RR 2002, 1597, 1598.

137 Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 41.

138 BGHZ 56, 40, 45; 109, 163.

139 Ossenbühl, Staatshaftung für Altlasten, DÖV 1992, 761, 765.

140 BGH, VersR 1994, 935, 937; BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

141 Vgl. OLG Koblenz, VersR 2004, 242. Die Anbringung von Warnschildern ist im Straßenverkehr nur an gefährlichen Stellen objektiv erforderlich, nicht zur allgemeinen Verkehrsregelung, vgl. Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 144.

142 BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

143 BGH, VersR 1994, 935.

Warnung tritt bei Hochwasser spätestens dann ein, wenn zwar noch Chancen für eine Rettung eines Deiches bestehen, die Wahrscheinlichkeit eines Deichbruchs aber aus der Sicht des Einsatzleiters vor Ort schon deutlich überwiegt<sup>144</sup>.

#### **5.2.1.5.1.4 Rechtswidrigkeit und Verschulden**

Die vom Amtshaftungsanspruch geforderte Rechtswidrigkeit und das Verschulden sind bei Abweichungen vom Sorgfaltsmaßstab pflichtgetreuer Durchschnittsbeamter gegeben<sup>145</sup>.

#### **5.2.1.5.1.5 Ersatzpflichtiger Schaden**

Als Schaden kann nur das verlangt werden, was in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Amtspflicht fällt. In den Altlastenfällen führte dies dazu, dass nur die mit der Amtspflicht zur Wahrung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen im Zusammenhang stehenden Schäden ersetzt werden. Die Amtshaftung wurde nicht für reine Vermögensinteressen, etwa den gesunkenen Grundstückswert, gewährt, weil es an der unmittelbaren Beziehung zwischen Gesundheitsgefährdung und Schaden fehlt<sup>146</sup>. Dies wurde auf die Formel gebracht: Ohne Gesundheitsgefahr kein Schadensersatz<sup>147</sup>.

Bestand in den Hochwasserfällen die Amtspflichtverletzung im Unterlassen, so wurde ein Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden nur bejaht, wenn der Schadenseintritt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden worden wäre; eine bloße Möglichkeit, ebenso eine gewisse Wahrscheinlichkeit genügt nicht; der Geschädigte hat zu beweisen, in welcher für ihn günstigen Weise das Geschehen bei Vornahme der gebotenen Amtshandlung verlaufen wäre<sup>148</sup>.

#### **5.2.1.5.1.6 Anwendung auf § 10 Abs. 5 UIG**

Diese Voraussetzungen sind nicht ohne weiteres auf unterlassene Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG anzuwenden. Die Zivilgerichte haben für verschiedene Fallgruppen kasuistisch je besondere Merkmale herausgebildet. Fälle der unterbliebenen Unterrichtung gesetzlich gebotener Umweltinformation wurden noch nicht entschieden.

Mit der gebotenen Vorsicht lässt sich für Unterlassungen der Pflicht nach § 10 Abs. 5 UIG sagen, dass in ihnen zunächst eine Verletzung der allgemeinen Amtspflicht liegt, das gelten-

144 BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

145 Palandt-Sprau, § 839 BGB, Rn. 52.

146 BGHZ 123, 363, 365; BGH NVwZ 1998, 318, 319.

147 Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 9 Rn. 276.

148 BGH, VersR 1994, 935, 937.

de Recht zu vollziehen. Der Amtsträger hat die Pflicht zur gesetzmäßigen Verwaltung, also zur Beachtung des objektiven Rechts<sup>149</sup>.

Diese Amtspflicht dient auch dem Schutz der betroffenen Öffentlichkeit, soweit für diese eine verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis gegeben ist. § 10 Abs. 5 UIG dient dem Schutz der Gesundheit der betroffenen Öffentlichkeit. Gesundheitsschäden fielen damit in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Amtspflicht, Vermögensschäden dagegen nicht. Wenn sich kausal belegen lässt, dass ein Gesundheitsschaden auf das Unterlassen der Informationsunterrichtung zurückzuführen ist, fällt er in den Schutzbereich des Amtshaftungsanspruchs.

Die Rechtsprechung zu Vermögensschäden wegen fehlerhafter Auskünfte erscheint dagegen nicht übertragbar, da keine Auskunft an einzelne Personen erteilt, sondern eine Information an die Öffentlichkeit gegeben wird<sup>150</sup>. Außerdem stellt § 10 Abs. 5 UIG nur auf die „menschliche Gesundheit“ ab und nicht auf Sachschäden.

Insgesamt spricht demnach die bisherige Rechtsprechung dafür, dass Gesundheitsschäden infolge unterlassener Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG zu Amtshaftungsansprüchen führen können. Angesichts des großen Kreises von möglicherweise Gesundheitsgeschädigten in großen Schadensfällen könnten unterbliebene Informationen zu massenhaften und kostspieligen Amtshaftungsansprüchen führen.

#### **5.2.1.5.2 Amtshaftung bei fehlerhafter Information**

Ein anderer Kreis von Klägern kommt in Betracht, wenn Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG fehlerhaft erteilt werden und dadurch Schäden entstehen.

Als Fehler kommt insbesondere in Betracht, dass

- die Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG nicht vorlagen, zum Beispiel keine unmittelbare Bedrohung gegeben war oder die unmittelbare Bedrohung nicht von dem in der Unterrichtung genannten Unternehmen herrührte oder
- mehr als die von § 10 Abs. 5 UIG ermöglichten Informationen erteilt wurden, zum Beispiel auch solche, die nicht zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden bei der betroffenen Öffentlichkeit dienen können, oder

---

149 Palandt-Sprau, § 839 BGB, Rn. 32.

150 So OLG Stuttgart, NJW-RR 2002, 1597, 1598 für den Fall einer Pressemitteilung, die nicht darauf abzielte, einem bestimmbaren Personenkreis eine Verhaltensorientierung zu geben.

- der Umfang der Unterrichtungsgrenzen verkannt wurde, zum Beispiel wenn entgegen §§ 10 Abs. 6, 9 Abs. 1 UIG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart werden.

Als Schaden könnten in derartigen Fällen Umsatzrückgänge wegen des verschlechterten Ansehens in der Öffentlichkeit (Imageschaden) geltend gemacht werden oder ein gesunkener Unternehmenswert infolge veröffentlichter und damit nicht mehr exklusiver Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

#### **5.2.1.5.2.1 Fehlerhafte Produktwarnung**

Diskutiert werden in dieser Richtung insbesondere Amtshaftungsansprüche wegen der Warnung vor fehlerhaften Produkten<sup>151</sup>. Ein Beispiel ist der so genannte Birkel-Fall. Das Regierungspräsidium Stuttgart hatte 1985 im Zuge des sog. Flüssigei-Skandals in einer Pressemitteilung behauptet, die von Birkel hergestellten Teigwaren seien mikrobiell verdorben. Tatsächlich stand jedoch damals nicht fest, ob die Birkel-Produkte infolge verunreinigter Flüssig-Eier als verdorben angesehen werden mussten. Den Verbrauchern war der Unterschied zwischen „mikrobiell verdorben“ und der Verwendung von Bruteiern nicht bekannt. Gleichermaßen galt für die Tatsache, dass diese Bezeichnungen nicht auf eine Gesundheitsgefahr schließen ließen. Eine Warnung vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln wäre, so das Gericht, „selbstverständlich“ möglich gewesen, aber nicht bei Produkten, die nicht gesundheitsgefährdend waren. Das Land hatte den Schaden zu ersetzen, der dem Unternehmen aufgrund der Pressemitteilung als Umsatzrückgang entstanden war<sup>152</sup>.

#### **5.2.1.5.2.2 Übertragung auf § 10 Abs. 5 UIG**

Fraglich ist, ob diese inzwischen über 15 Jahre alte Rechtsprechung auf das rechtswidrige Verbreiten von Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG übertragbar ist.

Dem könnte entgegenstehen, dass das BVerfG zwischenzeitlich die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für staatliche Warnungen, Hinweise und Empfehlungen erweiterte. Es entschied, wie oben dargelegt, für die Warnung vor glykolhaltigen Weinen habe es keiner gesetzlichen Ermächtigung der Bundesregierung bedurft. Es habe in der damaligen Krisensituation in der Aufgabe der Staatsleitung gelegen, zur Information der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren die gefahrverursachenden Weine bekannt zu geben. Die Bundesregierung sei neben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Einwirkung auf den Gesetzesvollzug auch zur rein tatsächlichen Konflikt- und Krisenbewältigung berufen. Aus dieser Aufgabe er-

---

151 Dazu jüngst zusammenfassend: Tremml/Luber, NJW 2005, 1745.

152 Vgl. OLG Stuttgart, NJW 1990, 2691 sowie zur Vorinstanz: LG Stuttgart, NJW 1989, 2257.

gebe sich die Befugnis, durch Information tätig zu werden<sup>153</sup>. Voraussetzung ist allerdings, dass die Information von der Bundesregierung gerade in ihrer Eigenschaft als staatsleitende Organe abgegeben werden<sup>154</sup>. Die Rechtsprechung privilegiert ausschließlich die Staatsleitung, also die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien<sup>155</sup>. Das Umweltbundesamt als nachgeordnete Oberbehörde nimmt an dieser Privilegierung der Staatsleitung nicht teil. Zudem geht es bei § 10 Abs. 5 UIG, anders als in den vom BVerfG entschiedenen Fällen, um die Anwendung gesetzlicher Informationsverpflichtungen durch die Verwaltung, nicht um Informationsbefugnisse der Staatsleitung ohne gesetzliche Grundlage. Daher kann die erwähnte Rechtsprechung die Rechtsstellung von gesetzesgebundenen Behörden nicht erweitern.

Dies leitet über zur Frage der Übertragbarkeit der Rechtsprechung im Fall Birkel. Auch im Fall Birkel war über Informationen zu entscheiden, die ohne eine spezielle gesetzliche Ermächtigung oder Verpflichtung ergingen. Das Gericht hatte die Verletzung allgemeiner Amtspflichten zu prüfen. Wenn wie beim § 10 Abs. 5 UIG eine gesetzlich normierte Unterrichtungspflicht vorliegt, so sind zunächst deren Voraussetzungen für die Beurteilung rechtswidrig ergangener Information heranzuziehen. Damit ist zweifelhaft, ob die allgemeinen Kriterien der früheren Amtshaftungsrechtsprechung auf derartige Fälle übertragbar sind.

Die allgemeinen Kriterien sind nur für diejenigen Aspekte heranzuziehen, die von der gesetzlichen Ermächtigung nicht gesondert geregelt sind oder, wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem übergeordneten Verfassungsrecht entspringen. Stets müssen auch hierbei jedoch die gesetzgeberischen Aussagen der Ermächtigungsnorm in Betracht gezogen werden.

Infolgedessen kann vorab festgestellt werden, dass für eine rechtmäßige Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG keine Amtshaftungsfolgen ersichtlich sind. Denn der Gesetzgeber hat den informationspflichtigen Stellen die Verpflichtung zu derartigen Informationen auferlegt. Eine Amtshaftung des Gesetzgebers für „legislatives Unrecht“ kann nicht ernsthaft behauptet werden. Die gemeinschaftsrechtlich geforderte Umsetzung des Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und des Art. 5 Aarhus-Konvention kann nicht als Amtspflichtverletzung des Gesetzgebers gesehen werden.

Damit kann sich eine Amtshaftung allenfalls aus einem Verstoß gegen allgemeine Amtshaftungsgrundsätze ergeben. Etwa im Falle einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann es nicht ausgeschlossen werden, dass ein Gericht daraus eine Amtshaftung bejaht. Ei-

153 Vgl. BVerfGE 105, 252, 270 und 105, 279, 306.

154 Tremml/Luber, NJW 2005, 1745.

155 Darüber gehen Tremml/Luber, NJW 2005, 1745 ff. hinweg.

ne bruchlose Übertragung der Rechtsprechung zu fehlerhaften Produktwarnungen ist jedoch nicht möglich. Im Birkel-Fall existierte keine Rechtsgrundlage der behördlichen Information, hier indes gibt es das UIG, das verwaltungsrechtlich die Rechte ausbalanciert. Fälle unmittelbarer Bedrohung resultieren in aller Regel aus einem nicht genehmigungskonformen Betrieb. Ob bei nicht genehmigungskonformem Betrieb ein Vertrauenstatbestand besteht, dass Behörden nicht auf die Folgen dieses Verstoßes hinweisen, ist sehr fraglich. Bei Fällen unmittelbarer Bedrohung, die von einem Unternehmen ausgehen, schafft das Unternehmen eine Bedrohungslage. Es ist Verursacher der Bedrohungslage, nicht bloß Betroffener der Informationsverbreitung. Nur wenn im Zusammenhang mit der Verursachung einer unmittelbaren Bedrohung ein Unternehmen genannt wird, das diese nicht verursacht hat, so ist eine Parallel zu Birkel gegeben.

## 5.2.2 Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG

Die Inhalte des § 10 Abs. 5 UIG sind weitgehend wortidentisch mit Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention. Zur Verdeutlichung werden sie im folgenden nach Voraussetzungen und Rechtsfolge unterteilt.

### 5.2.2.1 Unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt

Erste Voraussetzung ist eine unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Dieser Terminus ist in die einzelnen Begriffe zu untergliedern.

#### 5.2.2.1.1 Bedrohung

Der Begriff Bedrohung wurde aus Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG wörtlich übernommen. Er ist im deutschen Straf- und Zivilrecht üblich, aber nicht im Verwaltungsrecht.

Als Bedrohung bezeichnet § 241 Strafgesetzbuch eine Straftat, in der jemand „einen Menschen mit der Begehung eines gegen ihn oder eine ihm nahe stehende Person gerichteten Verbrechens bedroht“, ähnlich § 23 Wehrstrafgesetz, Bedrohung eines Vorgesetzten. Dieser Gesetzesbegriff der Bedrohung ist im Zusammenhang mit dem UIG offensichtlich unauglich.

Nicht der Begriff Bedrohung, sondern der Begriff Drohung wird im deutschen Recht häufiger verwendet. So ist die Drohung ein wichtiges Tatbestandsmerkmal in einigen Straftatbeständen<sup>156</sup> sowie im Zivilrecht<sup>157</sup>. Dort ist eine Drohung die Ankündigung eines künftigen

<sup>156</sup> Beispielsweise bei der Nötigung und beim Raub, §§ 240, 249 StGB

<sup>157</sup> Beispielsweise bei der Anfechtung, §§ 123, 318, 1954, 2078 BGB oder als Grund für Erbunwürdigkeit, § 2339 BGB.

Übels, auf dessen Eintritt der Drohende einwirken zu können behauptet und das verwirklicht werden soll, wenn der Bedrohte nicht die vom Drogenden gewünschte Handlung oder Erklärung vornimmt<sup>158</sup>. Es handelt sich mithin bei der Drogung um ein Mittel zur Willensbeugung, nicht um unmittelbaren körperlichen Zwang. Die Bedrohung nach § 10 Abs. 5 UIG ist dagegen eine physische Bedrohung der Gesundheit. Nur auf den Willen der Personen einwirkende Bedrohungslagen reichen für § 10 Abs. 5 UIG nicht aus.

Im Verwaltungsrecht entspricht der „Bedrohung“ am ehesten der Begriff der Gefahr. Dies trifft den Sinn des § 10 Abs. 5 UIG, auf akute Umweltbedrohungslagen zu reagieren; der von der UNECE herausgegebene Implementation Guide nennt den Reaktorunfall von Tschernobyl als einen Anlass der Regelung<sup>159</sup>. In der juristischen Literatur wird der Begriff der Bedrohung mit dem Gefahrenbegriff gleichgesetzt<sup>160</sup>. Grundsätzlich ist dem zur besseren verwaltungsrechtlichen Handhabbarkeit zu folgen, weil an die Prägung im Gefahrenabwehrrecht angeknüpft werden kann.

Im Gefahrenabwehrrecht sind allgemeine Fragen geklärt, die sich bei der Handhabung des § 10 Abs. 5 UIG stellen. Wenn zum Beispiel ein Störfall mit der Folge einer unmittelbaren Bedrohung eintrat, sind in der nachfolgenden Zeitspanne oft für die Situationseinschätzung notwendige Informationen nur eingeschränkt verfügbar oder nicht hinreichend belastbar. Im Gefahrenabwehrrecht ist den Behörden ein Einschätzungsspielraum eingeräumt, der solche Ungewissheitslagen einschließt. Denn die Behörden können in noch nicht völlig geklärten, aber potentiell gefährlichen Lagen nicht untätig bleiben. Sind Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage vorhanden, die ein schnelles Einschreiten erforderlich macht, so kann die Behörde auch aufgrund ungewisser Prognoselage tätig werden. Ist im Zeitpunkt des behördlichen Handelns der Schaden objektiv wahrscheinlich, dann ist die Bejahung der Gefahr rechtmäßig, auch wenn der weitere Verlauf die Prognose als unrichtig erweisen sollte<sup>161</sup>.

Als (konkrete) Gefahr wird eine Sachlage verstanden, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird<sup>162</sup>. Die Gefahrenlage ist eine Lage, in der die Faktoren der Eintritswahrscheinlichkeit und des Schadens konstitutiv sind und bestimmte Mindestqualifikationen erfüllen müssen. Allerdings kann dieser allgemeine Gefahrenbegriff nicht übernom-

158 BGH, NJW 1988, 2599, 2560 f.; BGHSt 16, 386

159 UNECE, Implementation Guide, S. 70.

160 Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1, Art. 4-5 Aarhus-Konvention, Rn. 30: „akute Gefahr“; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89.

161 OVG Münster, NJW 1980, 956.

162 Vgl. Definition in § 2 Nr. 1. Buchst. a) Nds. Gefahrenabwehrgesetz, § 14 Abs. 2 Bundesgrenzschutzgesetz. Manche Landesgesetze erwähnen neben dem „Schaden für die öffentliche Sicherheit“ auch den „Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“.

men werden, weil er im Zusammenhang mit § 10 Abs. 5 UIG gesehen werden muss, der mit den Zusätzen „unmittelbare“ Bedrohung „der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt“ Einengungen vornimmt.

#### **5.2.2.1.2 Unmittelbare Bedrohung**

Die „Unmittelbarkeit“ der Bedrohung betrifft einen geläufigen Begriff des Gefahrenabwehrrechts. Dieses kennt verschiedene Unterfälle des Gefahrenbegriffs, beispielsweise die allgemein bestehende, abstrakte, konkrete, latente, gegenwärtige, erhebliche, gemeine, ernste oder dringende Gefahr sowie die Gefahr für Leib oder Leben und die Gefahr im Verzug<sup>163</sup>. Als gegenwärtige Gefahr ist eine Gefahr definiert, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der die Einwirkung unmittelbar oder in aller nächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht<sup>164</sup>. Der Begriff der unmittelbar bevorstehenden und der gegenwärtigen Gefahr entsprechen sich<sup>165</sup>.

Der Zusatz „unmittelbare“ Bedrohung bezieht sich damit im Gefahrenbegriff auf den Faktor Eintrittswahrscheinlichkeit und dort auf die zeitlichen Aspekte der Prognose, nicht auf Kausalitäts- oder andere Aspekte. Die Einwirkung muss bereits eingetreten sein oder in aller nächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit eintreten. Anforderungen an die Schadensqualität trifft der Begriff „unmittelbar“ nicht, er engt lediglich die Gefahrenlage auf eingetretene oder zeitlich allernächst bevorstehende Schäden und in der Wahrscheinlichkeit an Sicherheit grenzende Prognosen ein. Eine Prognose, ob ein Schaden eintreten wird, wird entweder nicht mehr benötigt (die Einwirkung ist eingetreten) oder auf zeitlich und inhaltlich sehr nahe liegende Umstände verengt.

Mit dem Begriff unmittelbar ist also die zeitlich herangerückte oder bereits realisierte Gefahr ausgedrückt, jedoch nicht deren Vorhersehbarkeit in der Zeit davor. Mit anderen Worten: Die Gefahr braucht nicht plötzlich und unerwartet aufgetreten zu sein, sondern ihre Wahrscheinlichkeit kann bereits früher als möglich erkannt und nur stetig gewachsen sein. Nicht nur der Unfall führt zu unmittelbarer Gefahr, sondern auch die vorhersehbare Entwicklung eines Schadenfalles führt zu unmittelbarer Gefahr. Eine unmittelbare Bedrohung kann auch aus vorhersehbarem Hochwasser nach tagelangen heftigen Regenfällen folgen.

#### **5.2.2.1.3 der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt**

163 Siehe Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 88 ff. sowie Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 70 ff., 78.

164 Vgl. Definition in § 2 Nr. 1. Buchst. b) Nds. Gefahrenabwehrgesetz; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 94.

165 BVerwGE 45, 51, 57; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 78.

Der Zusatz der Bedrohung „der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt“ verengt den Gefahrenbegriff beim anderen Faktor, dem Schadenseintritt.

Für den allgemeinen Gefahrenbegriff ist ausreichend, dass ein Schaden „für die öffentliche Sicherheit“ eintreten wird. Als öffentliche Sicherheit wird die Unverletztheit der objektiven Rechtsordnung sowie der Bestand des Staates verstanden<sup>166</sup>, also Einbußen an sämtlichen rechtlich geschützten Gütern. § 10 Abs. 5 UIG verengt diese Weite möglicher Schäden auf solche an der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Schäden an anderen rechtlich geschützten Gütern sind nicht aufgenommen. Bedrohungen allein von Sachgütern vermögen die Rechtsfolgen des § 10 Abs. 5 UIG nicht auszulösen.

#### **5.2.2.1.3.1 der menschlichen Gesundheit**

Der Begriff „Gesundheit“ kann sprachlich verstanden werden als Abwesenheit von Krankheit oder, wesentlich weitergehend, als ein Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens. Von der ersten Alternative sind „Unpässlichkeiten“ wie Nervosität, Erschöpfung oder Schlafstörungen nicht erfasst. Die zweite Alternative, die der Gesundheitsdefinition der Weltgesundheitsorganisation entstammt, würde sie einbeziehen<sup>167</sup>.

Da der Wortlaut beide Möglichkeiten zulässt, ist zu fragen, in welcher Bedeutung der Begriff Gesundheit im UIG und im sonstigen Recht verwandt wird.

§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG fügte 2004 in den Begriff Umweltinformationen die Formulierung „Zustand der menschlichen Gesundheit“ ein. Die Gesetzesbegründung enthält keine Aussage, ob ein auf Krankheiten begrenzter oder ein weiter Gesundheitsbegriff verwendet wird<sup>168</sup>. Außerhalb des UIG wird der Begriff Gesundheit sehr oft und in wechselnden Bezügen und Zusammensetzungen verwendet<sup>169</sup>. Diesen Verwendungen im deutschen Recht ist gemein-

166 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 53; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 100 f.; Röger, UIG, § 7 Rn. 16; Turiaux, UIG, § 7 Rn. 7.

167 Zum Gesundheitsbegriff der WHO siehe Sander, Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz, 2004, S. 30.

168 Siehe BR-Drs. 439/04.

169 Vgl. als Auswahl: Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Krankheiten bei Menschen und Tieren; § 2 Abs. 1 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes gesundheitliche Belange des Umweltschutzes; § 34 Abs. 4 BNatSchG Gesundheit des Menschen; § 7 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz Gesundheit von Mensch oder Tier; § 25 d Abs. 3 Nr. 1 WHG Gesundheit oder Sicherheit des Menschen; § 4 Abs. 1 Grundwasserverordnung menschliche Gesundheit; § 37 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz Schädigung der menschlichen Gesundheit; § 25 Abs. 2 BImSchG Gesundheit von Menschen; § 45 Abs. 2 BImSchG Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz; § 2 Nr. 4 12. BImSchV schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen, Gesundheit einer großen Anzahl von Menschen; §§ 1 ff. 22. BImSchV Gefahr für die/ Schutz der menschlichen Gesundheit; § 12 Abs. 1 22. BImSchV mit dem Gesundheitsschutz befasste relevante Stellen, § 1 Abs. 1 Benzinbleigesetz Schutz der Gesundheit; § 1 Nr. 2 Atomgesetz Leben, Gesundheit und Sachgüter; § 5 ChemG Gefahr für Leben oder Gesundheit des Menschen oder die Umwelt; § 12b Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c) ChemG Gesundheit von Mensch oder Tier; §§ 1, 6 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz Gesundheit von Mensch und Tier; § 1 Nr. 1 GenTG Leben und Gesundheit von Menschen, Tiere,

sam, dass in aller Regel nicht der weite, sondern der auf Abwesenheit von Krankheit eingegrenzte Gesundheitsbegriff gemeint ist. Zu beachten ist jedoch, dass die Erwähnung von „Gesundheit“ im UIG jeweils der wörtlichen Umsetzung der RL 2003/4/EG dient, vgl. dort Art. 2 Nr. 1 Buchst. 4, Art. 7 Abs. 4. Wegen der inhaltlich strikten Umsetzungsverpflichtung kommt es auf den Gesundheitsbegriff des EG-Rechts an. Die Begründung nennt als Ziel des Art. 2 RL 2003/4/EG, eine umfassendere Begriffsbestimmung vorzunehmen<sup>170</sup>, was auf den weiten WHO-Begriff hindeuten könnte. Doch gleichzeitig verweist die Begründung darauf, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit nach Artikel 174 EG-Vertrag zu den Zielen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gehört<sup>171</sup>. Im EG-Vertrag wird als Gesundheit nicht der weite WHO-Begriff verwendet, wie sich aus Art. 152 Abs. 1 Unterabs. 2 EG-Vertrag ergibt. Damit ist der Umsetzungsbefehl der EG-Richtlinie auf den engeren Gesundheitsbegriff gerichtet. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der deutsche Gesetzgeber darüber hinausgehend den weiten WHO-Begriff einführen wollte. Im Ergebnis liegt eine Bedrohung der menschlichen Gesundheit erst dann vor, wenn die Beeinträchtigung über Unpässlichkeiten und Belästigungen hinaus in den Krankheitsbereich hineingelangt.

Fraglich ist, ob mit Bedrohung der menschlichen Gesundheit die Gesundheit sämtlicher Menschen gemeint ist oder nur die außerhalb von Anlagen. Das deutsche Recht differenziert an diversen Stellen zwischen der Gesundheit von Menschen und der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz<sup>172</sup>. Der Wortlaut des UIG erfasst alle Menschen, also auch Menschen am Arbeitsplatz. Eine Einschränkung ergibt sich jedoch aus dem beschränkten Anwendungsbereich des gesamten UIG. Das UIG gilt nicht für alle Informationen, sondern nur für Umweltinformationen. Die Informationen müssen daher im weiten Sinne des § 2 Abs. 3 UIG im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, zum Beispiel über den Umweltpfad vermittelt sein. In den Begriff Umwelt fällt jedoch nicht die gebaute Umwelt. Solange eine Auswirkung völlig innerhalb der gebauten Umwelt verbleibt, liegt keine Materie des Umweltschutzes, sondern zum Beispiel des Arbeitsschutzes vor. Auf der Grundlage der EG-Umweltpolitik können keine Rechtsakte ergehen, die sich auf den Arbeitsschutz und Vorgänge innerhalb der gebauten Umwelt beschränken.

---

Pflanzen sowie die sonstige Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge; § 7 Abs. 1 GenTG Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt; § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt; § 10 Abs. 4 Nr. 1 KrW-/AbfG Gesundheit des Menschen; § 13 Umwelthaftungsgesetz Verletzung des Körpers oder der Gesundheit; § 15 Umwelthaftungsgesetz Tötung, Körper- und Gesundheitsverletzung; § 823 BGB Gesundheit; § 223 StGB an der Gesundheit schädigt; § 324a StGB und § 117 OWiG Gesundheit eines anderen.

<sup>170</sup> KOM (2000) 402, S. 11.

<sup>171</sup> KOM (2000) 402, S. 11.

<sup>172</sup> Vgl. § 25 Abs. 2 BImSchG und § 45 Abs. 2 BImSchG.

Daher sind Bedrohungen der menschlichen Gesundheit nicht erfasst, wenn nur Menschen innerhalb von Bauwerken betroffen sind. Wenn ein Ereignis demnach von einem Bauwerk begrenzt wird, fallen seine Folgen nicht in den Anwendungsbereich des § 10 Abs. 5 UIG. Wenn ein Ereignis über ein Bauwerk hinausreicht und sich über die Umwelt innerhalb eines Werksgeländes ausbreitet, können auch Bedrohungen der Menschen am Arbeitsplatz die Rechtsfolge des § 10 Abs. 5 UIG auslösen.

Der Begriff „Gesundheit“ kann auch auf Tiere angewandt werden<sup>173</sup>. Mit dem Begriff „menschliche Gesundheit“ in § 10 Abs. 5 UIG scheiden jedoch Gesundheitsbeeinträchtigungen von Tieren aus, es sei denn, es liegt gleichzeitig eine Bedrohung der Umwelt vor und diese Tiere gehören zum geschützten Gut „Umwelt“.

#### **5.2.2.1.3.2 oder der Umwelt**

Wie beim Gesundheitsbegriff sind auch beim Umweltbegriff sprachlich eingegrenzte und weite Begriffsverwendungen möglich<sup>174</sup>. So könnte als Umwelt die Gesamtheit der äußeren Lebensbedingungen, die sich auf eine Lebenseinheit auswirken, verstanden werden. Dies schließt soziale, politische und vom Menschen gebaute Lebensbedingungen sowie Maschinen, Straßen usw. ein. Ein restriktiver Umweltbegriff bezieht sich demgegenüber nur auf die natürliche Umwelt des Menschen. So bezeichnet § 3a Abs. 2 ChemG solche Stoffe als umweltgefährlich, die geeignet sind, die Beschaffenheit des Naturhaushalts, von Wasser, Boden oder Luft, Klima, Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen zu gefährden. In neueren Umweltgesetzen wird in der Regel ein Umweltbegriff von mittlerer Reichweite verwendet. Er bezieht neben den in § 3a Abs. 2 ChemG aufgezählten natürlichen Elementen auch Menschen ein sowie Kultur- und Sachgüter und das dazwischen bestehende Wirkungsgefüge, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG, § 3 Abs. 2 BlmSchG. Für jede Rechtsvorschrift ist spezifisch zu klären, welcher Umweltbegriff verwendet wird.

Das UIG 1994 folgte einem funktionalen Umweltbegriff, der über die natürliche Umwelt hinausreichte, aber nicht sämtliche Lebensbedingungen des Menschen erfasste<sup>175</sup>. § 3 Abs. 2 UIG nennt in der Definition „Umweltinformation“ in Nr. 1 „Umweltbestandteile“ im Sinne des engen Umweltbegriffes. In den Nummern 2 bis 6 geht das UIG darüber jedoch wesentlich hinaus. Die Nummern 2 und 3 zählen Faktoren, Maßnahmen und Tätigkeiten auf, die die Umweltbestandteile verändern können. Nummer 6 schließlich nennt den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie

<sup>173</sup> Siehe etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Krankheiten bei Menschen und Tieren; § 7 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz Gesundheit von Mensch oder Tier; §§ 1, 6 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz Gesundheit von Mensch und Tier.

<sup>174</sup> Zum folgenden: Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 1 Rn. 5 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, § 1 Rn. 14 ff.

Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile oder von Faktoren, Maßnahmen und Tätigkeiten betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette. Dieser auf die Aarhus-Konvention zurückgehende Ausweitung des Umweltinformationsbegriffs<sup>175</sup> ist dem Umweltbegriff der RL 2003/4/EG und dem UIG zu Grunde zu legen.

Als Bedrohungen der „Umwelt“ sind damit auch Bedrohungen der Lebensbedingungen der Menschen und von Kulturstätten und Bauwerken sowie Kontaminationen der Lebensmittelkette anzusehen, soweit sie über die genannten umweltbezogenen Aspekte erfolgen.

Diese Feststellung führt zu Anwendungsfällen, die über den engeren Störfallbereich hinausragen können, wie die folgenden Beispiele zeigen.

- Graffitis an Kulturstätten und Bauwerken gehören, da nicht vom Zustand der Umweltbestandteile verursacht, nicht dazu. Doch durch Luftverunreinigungen unmittelbar drohende Schäden an Kulturstätten und Bauwerken können die Rechtsfolge des § 10 Abs. 5 UIG auslösen, auch wenn durch die Art der Schadstoffe eventuell die menschliche Gesundheit nicht bedroht ist.
- Es wäre ein Fall des § 10 Abs. 5 UIG, wenn ein mit ätzendem Gas beladener Tanklastwagen umkippt, das Gas entweicht und, da schwerer als Luft, in die Keller der Umgegend kriecht, wo es Gebäudeschäden verursacht.
- Vom Pflanzenschutzrecht nicht gedeckte, übermäßige Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft sind Faktoren, die sich auf Umweltbestandteile auswirken. Sie können dann Informationsverbreitungen nach § 10 Abs. 5 UIG erfordern, wenn etwa bei Belastungen von Trinkwasservorkommen Schutzmaßnahmen der betroffenen Bevölkerung sinnvoll sein können. Wenn Pflanzenschutzmittel entgegen den Anwendungsvorschriften der §§ 6 ff. PflSchG beispielsweise zu spät aufgebracht wurden und sich als Kontamination auf den geernteten Lebensmitteln befinden, ist auch dies ein Fall des § 10 Abs. 5 UIG.

Aus dem Vorangegangenen sind zwei Ergebnisse festzuhalten:

Es kommt nicht darauf an, welche Informationen nach Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV vorliegen, damit von dem Fall einer unmittelbaren Bedrohung ausgegangen werden kann. Die unmittelbare Bedrohung für die menschliche Gesundheit bzw. die Umwelt ist unabhängig von den „Mengenschwellen“ des Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV.

---

175 Turiaux, UIG §§ 2,3 Rn. 32 ff., 35.

176 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 55 f.

Wenn bei der Meldung nach § 19 Abs.1 12. BImSchV das Stufensystem nach dem nachstehenden Anhang 2 der ehemaligen 3.VwV zur 12. BImSchV verwandt wird, kann die informationspflichtige Stelle ab Stufe D3 und D4 von einer unmittelbaren Bedrohung ausgehen. Bei D2 kommt es darauf an, ob im Einzelfall eine hinreichende Wahrscheinlichkeit („unmittelbare Bedrohung“) für einen Schaden an menschlicher Gesundheit oder Umwelt vorliegt.

Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle		
Kategorie	Charakterisierung und Abgrenzung der Ereignisse und deren Auswirkungen	Maßnahmen
D 1	<b>Keine Auswirkungen</b> außerhalb der Werksgrenzen. Dazu gehören auch Ereignisse, bei denen eine Gefahr außerhalb objektiv nicht besteht, die aber von der Nachbarschaft wahrgenommen sind und für gefährlich gehalten werden können. (z. B. starke Geräusche; Abfackeln von Gasen; schwache, begrenzte Geruchseinwirkung)	Gegenseitige Information von Anlagenbetreiber, Polizei und Feuerwehr. Keine Maßnahmen der Behörden zur Gefahrenabwehr erforderlich.
D 2	<b>Auswirkungen</b> außerhalb der Werksgrenzen <b>nicht auszuschließen</b> . Dazu gehören auch Ereignisse, bei denen eine großflächige oder anhaltende Geruchseinwirkung festzustellen ist, eine Gefährdung der Gesundheit aber nicht besteht.	Feststellende Maßnahmen durch Polizei und Feuerwehr. Gegebenenfalls abgestimmte Information an die betroffene Bevölkerung durch die Behörden. Begrenzte Maßnahmen der Behörden. Behördeninformation nach Plan.
D 3	<b>Gefährdung</b> außerhalb der Werksgrenzen <b>wahrscheinlich</b> oder <b>bereits gegeben</b> .	Maßnahmen wie D2. Warnung der betroffenen Bevölkerung durch die Behörden. Einsatz von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst.
D 4	<b>Schwerer D3 - Fall</b> oder <b>Katastrophenfall</b> .	Maßnahmen wie D3. Gegebenenfalls Maßnahmen nach Katastrophenschutzplan.

Abb. 2: Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle

Zweitens wächst § 10 Abs. 5 UIG über das engere Störfallverständnis hinaus in Bereiche von Bedrohungen hinein, die aus dem allgemeinen Umweltschutz und aus dem Verbraucherschutz stammen.

### 5.2.2.2 Unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist

Diese von Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention geforderte Formulierung enthält eine weitere Ausweitung der Informationsverbreitungspflicht.

Wenn die Bodenkontamination einer bebauten Altlast in die Wohnhäuser gesundheitsbedrohend ausgasen, ist dies die Folge einer menschlichen Tätigkeit, nämlich der Bodenkontamination. Die Ursache der Bedrohung braucht indes nicht auf menschlichen Tätigkeiten zu beruhen. Wenn natürlich aus dem Boden austretendes Radon eine so hohe Radioaktivität bewirkt, dass die Schwelle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit überschritten ist, sind Informationen über Schutzmaßnahmen zu verbreiten. Andere Beispiele sind Erdrutsche, Lawinen oder Hochwässer.

### **5.2.2.3 Informationspflichtige Stelle**

Zur Informationsverbreitung verpflichtet sind die in § 1 Abs. 2 UIG genannten und in § 2 Abs. 1 UIG definierten informationspflichtigen Stellen des Bundes. Mit der RL 2003/4/EG entfiel die Begrenzung auf Stellen, die Umweltschutzaufgaben wahrzunehmen haben.

## **5.2.3 Rechtsfolge**

Die informationspflichtigen Stellen haben sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten.

### **5.2.3.1 Haben zu verbreiten**

„Haben zu verbreiten“ enthält einen Gesetzesbefehl, den die Stellen ausführen müssen. Die Informationsunterrichtung steht nicht im Ermessen der Stellen. Zwar enthält § 10 Abs. 5 UIG etliche unbestimmte Rechtsbegriffe wie zum Beispiel „unmittelbare Bedrohung“. Doch diese sind als Voraussetzungen voll gerichtlich überprüfbar. Auf der Rechtsfolgenseite wird durch „haben ... zu verbreiten“ ausgedrückt, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen kein Ermessen der informationspflichtigen Stellen besteht.

Sie sind nur dann von einer eigenen Verbreitungspflicht befreit, wenn diese Pflicht nach § 10 Abs. 7 UIG auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen worden ist. Solche Übertragungen sind derzeit nicht ersichtlich. Auf Landesebene erscheinen Übertragungen auf die allgemeinen Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzbehörden möglich, um eine Informationsverbreitung aus einer Hand zu gewährleisten.

Zur Art und Form des Verbreitens schreibt § 10 Abs. 3 UIG vor, dass die Informationsverbreitung in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen soll. Es sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Die Verknüpfung auf Internet-Seiten, auf denen die notwendigen In-

formationen vorhanden sind, genügt nicht, weil § 10 Abs. 4 UIG nur auf Verbreitungen nach § 10 Abs. 1 und 2, aber nicht nach Abs. 5 verweist. Dies ist folgerichtig, da gegenwärtig elektronische Kommunikationsmittel noch nicht so verbreitet sind, dass sie für die gesamte Bevölkerung als Kommunikationskanal vorhanden sind. Die elektronischen Kommunikationsmittel sind daher für § 10 Abs. 5 UIG als ein notwendiger, aber nicht als allein zulässiger Kommunikationskanal anzusehen.

### **5.2.3.2 Haben Informationen, über die sie verfügen, zu verbreiten**

Eine Stelle verfügt über Informationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereithalten werden, § 2 Abs. 4 UIG. Ein Bereithalten liegt nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Informationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat. Der UIG-Entwurf begründet das Bereithalten damit, dass die Fälle der Selbstüberwachung von Betreibern, in denen die Behörde nicht sofort die Überwachungsdaten erhält, zugenommen haben<sup>177</sup>. Nicht erfasst sind Informationen, die erst aufgrund einer behördlichen Aufsichtsmaßnahme erstellt oder herausgegeben werden müssten.

### **5.2.3.3 Haben Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, zu verbreiten**

Nicht jede Information ist an jeden zu verbreiten. Nur die zu Selbstschutzmaßnahmen geeignete Information ist an die eventuell betroffene Öffentlichkeit zu verbreiten. Dies enthält zwei Einschränkungen.

Der Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist, die Öffentlichkeit nicht unwissend oder im Ungewissen zu halten, wenn ein Fall unmittelbarer Bedrohung vorliegt und die Behörden über zum Selbstschutz geeignete Informationen verfügen. Die Vorschrift soll Vorfälle wie in der Ukraine ausschließen, als die betroffene Bevölkerung erst mehrere Tage nach dem Tschernobyl-Unfall informiert wurde und zwischenzeitig hoch belastete Lebensmittel verzehrte.

Nur der eventuell betroffenen Öffentlichkeit sind die Informationen zu verbreiten. Werden Bedrohungen über Wind und Wetter in einer Wirkungsfahne vermittelt, ist nur die Bevölkerung entlang der Wirkungsfahne zu informieren. Weil die Information die „eventuell“ betroffene Öffentlichkeit erreichen muss, ist der Informationskreis im Zweifel so weit zu zie-

---

<sup>177</sup> BR-Drs. 439/04.

hen, dass die möglicherweise Betroffenen eingeschlossen sind. Wie weit dies zu geschehen hat, folgt aus der Je-Desto-Formel des Gefahrenabwehrrechts: Je größer der mögliche Schaden, desto weiter kann und muss die schadensabwehrende Maßnahme greifen.

Notwendig sind für den Selbstschutz auch Informationen, mit denen sich die Menschen als eventuell betroffen identifizieren können. Wenn wie bei Tschernobyl keine sinnlich wahrnehmbare Bedrohungssituation identifizierbar ist, muss der Bevölkerung die Bedrohungslage als solche vermittelt werden. Dies schließt die genaue Nennung der Bedrohungursache ein, damit die Bevölkerung sich schnell die Bedrohungslage vergegenwärtigen kann. Daher sind die Art des Betriebes und der Name des Betreibers mit zu nennen, weil dies eine schnelle Assoziation und Identifizierung der Bedrohungslage ermöglicht.

Das UIG grenzt aus der „Öffentlichkeit“ nicht die Arbeitnehmer aus. Der Begriff „Öffentlichkeit“ geht auf die Aarhus-Konvention zurück. Deren Art. 2 Nr. 4 nennt nur „natürliche oder juristische Personen“. Jede Person ohne Eingrenzung soll davon erfasst sein<sup>178</sup>. Ihr Ziel beschreibt Art. 1 Aarhus-Konvention so, „zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person ... auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit ... zuträglichen Umwelt beizutragen“. Die einzige Eingrenzung ist demnach, dass das Risiko für die Gesundheit mit der Umwelt zusammenhängen muss. Soweit Beschäftigte durch die Störung eines Betriebsbereichs innerhalb einer Bauwerks betroffen sind, ist der Zusammenhang mit der Umwelt nicht gegeben. Sobald sie außerhalb des Bauwerks wie alle anderen Personen der über die Umwelt vermittelten Bedrohung ausgesetzt sind, fallen sie in den Schutzbereich des § 10 Abs. 5 UIG, da die entsprechenden Informationen über die Störung unter die Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 3 UIG gefasst werden können.

Nur die zu Selbstschutzmaßnahmen geeignete Information ist zu verbreiten. Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden sind der Bevölkerung zum Beispiel durch das Aufsuchen von geschützten Räumen, das Anlegen von Schutzausrüstungen oder das Vermeiden belasteter Lebensmittel möglich. Welche Information darunter fällt, hängt von der individuellen Bedrohungslage ab. Nicht für den Selbstschutz notwendig sind beispielsweise Informationen über den betriebsinternen Unfallhergang bis zum Entstehen des Bedrohungsfalls. Zur Unterscheidung, welche Information zum Selbstschutz zu verbreiten ist, ist wiederum auf die Je-Desto-Formel zurückzugreifen.

§ 10 Abs. 5 UIG verschärft diese Formel indes, weil auch solche Informationen zu verbreiten sind, die Selbstschutzmaßnahmen ermöglichen „können“. Über das sichere Wissen hinaus, dass diese Information für den Selbstschutz bedeutsam ist, sind auch solche Infor-

mationen zu verbreiten, bei denen nur die Möglichkeit besteht, dass sie für den Selbstschutz bedeutsam sind. Das UIG kehrt sich nochmals deutlich ab von einem paternalistischen Staatsverständnis, in dem die Behörde für den Bürger entscheidet, was für ihn bedeutsam ist. Der Öffentlichkeit soll es ermöglicht werden, selbst auszuwählen und zu entscheiden, was sie für ihren Selbstschutz benötigt.

#### **5.2.3.4 Haben sämtliche Informationen, ..., zu verbreiten**

Der Begriff „sämtliche Informationen“ wird im UIG sonst nicht verwendet. Das sonstige UIG regelt nur den Zugang zu und die Verbreitung von Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG. Diese Unterscheidung wird bereits in Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG<sup>179</sup> und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention<sup>180</sup> getroffen, auf denen das UIG beruht. Der Grund der Unterscheidung liegt in einer Verengung des Schutzzwecks.

Das allgemeine Umweltinformationsrecht zielt hauptsächlich auf eine Verbesserung von Kontrolle und Vollzug des Umweltrechts durch die zuständigen Behörden<sup>181</sup>. Lediglich als weiterer Zweck tritt hinzu, dass sich die Öffentlichkeit aufgrund der Informationen selbst umweltgerechter verhalten können soll<sup>182</sup>. Bei Informationsverbreitung im Falle unmittelbarer Bedrohung geht es höchstens rückschauend und sekundär darum, ob eine Behörde das Umweltrecht richtig vollzog. Hier geht es vorrangig darum, Selbstschutzmaßnahmen der Bevölkerung zu ermöglichen und zu unterstützen. Dieser Zweck ist nicht allein mit Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG zu erreichen. Hinzu treten müssen die zum Selbstschutz nötigen Informationen, die trotz des weiten § 2 Abs. 3 UIG nicht notwendig Umweltinformationen sind. Es können verfügbare Informationen sein, wo welche Rettungs- und Gefahrenabwehrmöglichkeiten bestehen, etwa die Lage von Krankenhäusern oder Rettungsbooten. Inhalt und Ausmaß der zu verbreitenden „sämtlichen“ Informationen sind damit durch den Selbstschutzzweck vorgegeben.

#### **5.2.3.5 Haben unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten**

Die Informationsverbreitung muss in einem zeitlich engen Verhältnis zur Bedrohungslage erfolgen. Nach § 5 Abs. 1 Nr. c) Aarhus-Konvention müssen die Informationen unverzüglich

178 UNECE, Implementation Gudie, S. 39: „the definition is not subject to any conditions“; „Each .. person enjoys all the .. rights covered by this Convention“.

179 „sämtliche ... Informationen“.

180 „alle einer Behörde vorliegende Informationen“.

181 Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 1 Rn. 16.

182 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 12 ff.

und ohne Aufschub übermittelt werden. Daraus wurde in Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG „unmittelbar und unverzüglich“.

#### 5.2.3.5.1 Unverzüglich

Die Legaldefinition von „unverzüglich“ ist im deutschen Rechtskreis berühmt. Eine Anfechtung muss nach § 121 Abs. 1 BGB „ohne schuldhaftes Zögern (unverzüglich)“ erfolgen. Unverzüglich ist nicht gleichbedeutend mit „sofort“. Verzug schließt zivilrechtlich immer Verschulden ein. Eine zeitliche Verzögerung erfolgt ohne Verschulden, wenn die Zwischenzeit notwendig war, um sich über die tatsächlichen Verhältnisse und die rechtliche Bewertung zunächst Klarheit zu verschaffen, zum Beispiel durch eine rechtliche Beratung, und um den Übermittlungsvorgang vorzubereiten, zum Beispiel durch Verfassen eines Schriftstücks<sup>183</sup>.

Dies trifft den Sinn der Verbreitungspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG. Die informationspflichtige Stelle muss, wenn sie eine unmittelbare Bedrohung erkannte, prüfen, über welche Informationen sie verfügt und welche davon zum Selbstschutz geeignet sind. Ferner muss sie sich nach Art. 10 Abs. 5 Satz 2 UIG mit anderen informationspflichtigen Stellen abstimmen, wenn diese ebenfalls über die zu verbreitende Information verfügen. Auch ist nach § 10 Abs. 6 UIG zu prüfen, ob Ausnahmegründe entgegenstehen.

Diese gesetzlich notwendigen Prüfungen benötigen Zeit. Zeit, die den Erfolg möglicher Selbstschutzmaßnahmen schmälern kann. In diesem Zielkonflikt soll Zeit für die laut Gesetz erforderlichen Prüfungen bleiben, aber der Behörde bewusst sein, dass sie den Zweck von § 10 Abs. 5 UIG möglichst ungeschmälert erreichen muss.

Angesichts der hohen Wertigkeit der betroffenen Rechtsgüter menschliche Gesundheit und Umwelt, Art. 2 Abs. 2 und Art. 20a GG, muss die informationspflichtige Stelle andere, nicht so dringende Aufgaben zurückstellen und sich voll den Prüfungen des § 10 Abs. 5 UIG widmen. Der Schutz anderer Gewerbebetriebe muss hinter dem Schutz der Bevölkerung zurückbleiben.

Fraglich ist, ob es für eine unverzügliche Übermittlung begriffsnotwendig ist, dass sie vorbereitet sein muss in Notfall- oder Katastrophenplänen. Die Literatur verlangt, dass, um unverzüglich zu handeln, Notfall- und Katastrophenpläne vorhanden sein müssen, die ein Verfahren zur Information aller geeigneten Stellen enthalten<sup>184</sup>. Solche Pläne sind ohne Zweifel zur optimalen Vorbereitung auf unmittelbare Bedrohungslagen sinnvoll. Doch auch ohne vorbereitende Pläne sind nach Wortlaut und Zweck von § 10 Abs. 5 UIG Informationen sinn-

---

<sup>183</sup> Palandt/Heinrichs, BGB, § 121 Rn. 3.

<sup>184</sup> Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90. Der UNECE, Implementation Guide, S. 70 nennt emergency preparedness plans.

voll zu verbreiten. Daher greift § 10 Abs. 5 UIG nicht nur oder erst bei störfallrechtlich erforderlichen Plänen.

#### **5.2.3.5.2 Unmittelbar**

Das Merkmal „unmittelbar“ geht auf die Aarhus-Konvention zurück, wo es als „ohne Aufschub“ bezeichnet ist. Ein Aufschub, der nach der durch „unverzüglich“ ermöglichten Prüfungs- und Vorbereitungszeit eintritt, würde die Information bereits schulhaft verzögern und damit über die Grenzen von „unverzüglich“ hinausgehen. Die Begriffe „unmittelbar“ und „unverzüglich“ enthalten den selben Inhalt. Das UIG nahm sie lediglich zur wörtlichen Übernahme des Gemeinschaftsrechts auf.

Ist damit der Zeitraum bis zur Informationsverbreitung geklärt, so ist zu erörtern, wie lange dieser Zeitraum andauert. Das Wort „unmittelbar“ spricht für eine enge zeitliche Anbindung an das Entstehen der Bedrohungslage. Der Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist, der Öffentlichkeit Selbstschutzmaßnahmen zu erleichtern. Die Erreichung des Zwecks ist sofort nach dem Entstehen der Bedrohungslage besonders dringlich. Doch wenn die Bedrohungslage nach ihrem Auftreten längere Zeit anhält und auch in diesem Zeitraum Selbstschutzmaßnahmen angezeigt sind, ermöglicht es der Zweck, solange Informationen zu verbreiten, wie die Bedrohungslage andauert.

Fraglich ist, ob in der ermöglichten Prüfungszeit auch das Unternehmen anzuhören ist, das die Bedrohung verursachte. Nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht besteht keine Pflicht zur vorherigen Anhörung. Die Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG findet bei behördlicher Informationstätigkeit keine Anwendung, weil es sich um ein schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln handelt und nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG<sup>185</sup>. Zudem würde die Ausnahme des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG eingreifen, dass bei Gefahr im Verzug eine Anhörung unterbleiben kann. Zur spezialgesetzlichen Anhörungspflicht nach §§ 10 Abs. 6, 9 Abs. 1 Satz 3 UIG, wenn der Schutz von personenbezogenen Daten, geistigem Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berührt ist, siehe die dortigen Ausführungen<sup>186</sup>.

#### **5.2.4 Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG**

§ 10 Abs. 5 Satz 2 UIG bestimmt eine Abstimmungspflicht: Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen. Eine derartige Abstimmungspflicht ist in Art. 7 der EU-Richtlinie 2003/4EC nicht ent-

---

<sup>185</sup> Vgl. Tremml/Luber, NJW 2005, 1745, 1749.

<sup>186</sup> Kapitel 5.3.2.2.

halten. Ob alle Gesetze der Länder zur Umsetzung der Richtlinie eine derartige Abstimmungspflicht enthalten, ist derzeit noch offen. Abgestimmte Informationen sind jedoch sinnvoll, weil „sich bei allen Krisen im Bereich des Verbraucherschutzes ein polyphones Konzert aus Informationen der EG-Kommission, der Bundesregierung, der Landesregierungen, nachgeordneter Behörden und zunehmend auch von Vertretern von NGOs“ einstelle.<sup>187</sup> Gleichermaßen gilt für den Umweltschutz. Im Fall plötzlich aufgetretener Krisen können „polyphone“ Informationen noch mehr verwirren, die Krisenbewältigung verhindern oder gar zu Panikreaktionen führen. Daher ist eine Abstimmungspflicht sinnvoll.

#### **5.2.4.1 Nach dem Wortlaut eingegrenzte Abstimmungspflicht**

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 5 UIG ist die Abstimmungspflicht zweifach eingeschränkt.

##### **5.2.4.1.1 Abstimmung nur mit anderen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG?**

Zum einen trifft sie nur Abstimmungen mit anderen informationspflichtigen Stellen. Dies sind nach § 2 Abs. 1 UIG nur Bundesstellen. Da aber die europarechtliche Umsetzungspflicht alle nach Art. 2 Nr. 2, 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG zur Information verpflichteten „Behörden“ erfasst, was in Deutschland aus föderalen Gründen in Gesetze des Bundes und der Länder getrennt ist, muss die Abstimmungspflicht auch mit den informationspflichtigen Stellen der Länder erfolgen.

##### **5.2.4.1.2 Abstimmung nur über die zu verbreitenden Informationen?**

Zweitens müssen sich mehrere informationspflichtige Stellen, die über verbreitungspflichtige Informationen verfügen, nur über die Verbreitung dieser Informationen abstimmen. Der Wortlaut verlangt damit nicht, andere Stellen einzubeziehen, die über andersartige Informationen zur Bedrohungslage verfügen, oder informationspflichtige Stellen hinsichtlich solcher Informationen zu konsultieren, die nicht nach § 10 Abs. 5 UIG zu verbreiten sind. Auch wenn es der Wortlaut nicht verlangt, so schließt er derartige Konsultationen nicht aus. Die allgemeine Verpflichtung zur umfassenden Sachverhaltsermittlung kann es gebieten, weitere Stellen hinzuzuziehen.

---

<sup>187</sup> Huber, Peter: Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand, JZ 2003, 290, 296.

### 5.2.4.2 Sich abstimmen: Anhörung oder Konsenszwang?

Die Formulierung „sollen sie sich ... abstimmen“ kann vom Wortlaut enthalten, dass sich die Stellen nur anhören müssen, um dann selbst entscheiden zu können oder dass sie sich auf eine gemeinsame Informationsverbreitung einigen müssen.

Die Abstimmungspflicht beruht auf autonomem deutschen Recht. Sie ist von der Aarhus-Konvention oder von der RL 2003/4/EG nicht gefordert. Zu deren Verbreitungspflichten wurde in Deutschland kritisiert, dass eine unkoordinierte Herausgabe Fehlinterpretationen verursachen und damit die Situation durch das Entstehen von Panikreaktionen verschlimmern könne<sup>188</sup>. Die Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG ist eine Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf diese Bedenken. So verstanden geht der Auftrag, sich abzustimmen, über eine Anhörung der anderen Stelle hinaus, nach der jede Stelle selbst entscheidet, welche Information sie wie verbreitet. Es müsste ein Konsens der beteiligten informationspflichtigen Stellen erzielt werden, welche von ihnen welche Information auf welchem Wege verbreitet.

In anderen Zusammenhängen wird die Formulierung, dass etwas abzustimmen sei, anders verwendet. Im Bauplanungsrecht sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen, § 2 Abs. 2 Baugesetzbuch. Das enthält einen verfahrensrechtlichen Bestandteil, die andere Gemeinde zu beteiligen. Materiell-rechtlich sind die städtebaulichen Belange der Nachbargemeinde in die Abwägung der eigenen Bauleitplanung einzustellen<sup>189</sup>. Die planende Gemeinde behält jedoch einen Abwägungsspielraum, innerhalb dessen sie die Belange der Nachbargemeinde gewichten und eventuell hintanstellen kann. Ein Konsenszwang ist im BauGB nicht gegeben.

---

188 BR-Drs. 437/00, Ziff. 11; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90.

189 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 2 Rn. 108, 109.

#### 5.2.4.2.1 Abstimmung mit informationspflichtigen Stellen des Bundes

Anders als im Bauplanungsrecht sind die informationspflichtigen Stellen nach § 1 Abs. 2 UIG in der Regel keine teilautonomen Körperschaften, die sich in der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgabe abzustimmen haben. Sie sind in der Regel nachgeordnete Behörden verschiedener Ressorts oder sie sind sogar informationspflichtige Stellen des Privatrechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Nachgeordnete Stellen müssen zur Abstimmung den Dienstweg einhalten, also über unter Umständen mehrere Stufen ihre oberste Behörde informieren, die dann über die andere oberste Behörde die dort nachgeordnete Behörde einbezieht. Ein Verfahren, das in Fällen unmittelbarer Bedrohung nicht zeitgerecht durchzuführen ist. Ebenfalls ist gegenüber Stellen des Privatrechts nicht zeitnah ersichtlich, wie auf dem Weg zum Konsens ein Konflikt zu lösen ist. Es müsste die Kontrollbehörde der Person des Privatrechts, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, eingeschaltet werden, wobei deren Kontrollrechte nicht immer von vornherein diesen Konfliktfall einbeziehen. Bis zur Konsenserzielung können unzumutbar lange Zeiten entstehen. Daher ist zwischen informationspflichtigen Stellen nach dem UIG des Bundes nach dem Sinn des § 10 Abs. 5 UIG kein Konsenszwang gegeben. „Sollen sich ... abstimmen“ enthält damit die Pflicht, eine andere Stelle zu beteiligen, deren Ansicht einzuhören und bei der eigenen Entscheidung zu berücksichtigen. Doch eine Stelle kann, wenn es die Dringlichkeit gebietet, eine Information verbreiten, auch wenn eine andere Stelle meint, eine Information wegen Panikgefahr zurückhalten zu müssen.

Dieses Ergebnis wird vom Wort „sollen“ gestützt. Ein Sollen enthält eine strikte Bindung für den Regelfall, von der nur im atypischen Fall abgewichen werden kann<sup>190</sup>. Der Regelfall des § 10 Abs. 5 UIG ist wegen der unmittelbaren Bedrohung von einer hohen Dringlichkeit geprägt, in der Entscheidungen in Stunden, teils in Minuten getroffen werden müssen. Für den oben geschilderten Dienstweg, um einen Konsens zu erzielen, ist kein Platz. Das „sollen“ steht daher einem Konsenserfordernis entgegen. Es ist vielmehr so zu verstehen, dass in besonders eilbedürftigen Fällen sogar auf die Pflicht zur Abstimmung verzichtet werden kann.

---

<sup>190</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 40 Rn. 44.

#### 5.2.4.2.2 Abstimmung mit Stellen der Länder

Obwohl Stellen der Länder gemäß § 1 Abs. 2 UIG vom UIG nicht erfasst sind, gilt für sie dennoch gleichermaßen eine Pflicht zur Informationsverbreitung nach dem Umweltinformationsrecht. Denn die Informationsverbreitung ist von Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG für alle deutsche Stellen gefordert. Entweder haben die Länder bereits eigene Länder-Gesetze erlassen oder für sie gilt die Richtlinie direkt.

Fraglich ist, ob gegenüber den Stellen der Länder auch die oben dargestellte rein verfahrensrechtliche Abstimmungspflicht besteht.

Soweit die Länderstellen ebenfalls nur Informationspflichten nach Umweltinformationsrecht treffen, spricht der Gedanke der effektiven Informationsverbreitung ebenfalls für eine rein verfahrensrechtliche Abstimmungspflicht.

Jedoch werden Länderstellen auch in Wahrnehmung der Kompetenz und Aufgabe zur allgemeinen Gefahrenabwehr tätig. Eingangs wurde bereits dargestellt, dass in diesen Bereichen eine Bundeskompetenz nicht besteht und § 10 Abs. 5 UIG daher einengend so auszulegen ist, dass er nicht in diese Länderkompetenzen eingreifen kann.

Die Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG ist daher so zu verstehen, dass die informationspflichtigen Stellen des Bundes in diesem Fall Informationen nur nach Zustimmung der Länderbehörden verbreiten dürfen. Den Länderbehörden der Gefahrenabwehr kommt die Möglichkeit zu, den Bundesstellen die Verbreitung von Information zu sperren, soweit dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist.

Allerdings ist diese Sperrwirkung nicht grenzenlos. Die Informationsverbreitung im Fall unmittelbarer Bedrohung ist gemeinschaftsrechtlich vorgegeben. Sie kann nicht von Gefahrenabwehrbehörden ausgeschaltet werden. Dem Gemeinschaftsrecht widerspräche es, wenn wegen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung die Informationsverbreitung durch Bundesstellen gar nicht zum Zuge käme.

Um dem Gemeinschaftsrecht zu entsprechen, ist daher die Kompetenz der Gefahrenabwehrbehörden ihrerseits begrenzt.

Um dem EG-Umsetzungsauftrag weitestmöglich zu entsprechen, müssen die Gefahrenabwehrbehörden die nach Umweltinformationsrecht informationspflichtigen Stellen einbeziehen, deren Informationen einholen und in ihre Entscheidungen, welche Informationen verbreitet werden, einbeziehen. Es entsteht eine wechselseitige Berücksichtigungspflicht.

Das Maß der Berücksichtigung der Informationen der UIG-Stellen durch die Gefahrenabwehrbehörden ist vom Zweck der Vorschriften bestimmt. Das Bild einer selbstentscheidungsfähigen Öffentlichkeit ist vom Gesetzgeber des UIG und dem EG-Recht gewollt. Das

Gefahrenabwehrrecht geht demgegenüber bislang von einem ordnungsrechtlichen Befehl- und Gehorsam-Ansatz aus: Den von einer Gefahr Betroffenen wird als ordnungsrechtlicher Befehl mitgeteilt, wie sie sich zur Gefahrenabwehr zu verhalten haben. Es reicht der Befehl: „Gehen Sie in die Häuser und schließen Sie Fenster und Türen!“. Das Gefahrenabwehrrecht kann es erfordern, diesen Befehl mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Dieser gefahrenabwehrrechtliche Ansatz kann zwingend erforderlich sein, wenn anders der Gefahr nicht begegnet werden kann, beispielsweise wenn nach Entdeckung einer Blindgänger-Bombe bis zur Entschärfung der Bombe ein möglicher Explosionsradius geräumt werden muss. Wie oben dargestellt, kommt diesem landesrechtlich geregelten Gefahrenabwehrrecht kompetenzrechtlich Vorrang zu, soweit diese Zwecke es erfordern. Der Selbstentscheidungsansatz des UIG tritt insoweit zurück. Der Ansatz des UIG wird jedoch auch gefahrenabwehrrechtlich umso bedeutsamer, als es für die Einschätzung der Bedrohung und für die möglichen Abwehrmaßnahmen auf die individuellen Entscheidungen der Bevölkerung ankommt. Hängen Abwehrmaßnahmen vom individuellen Verhalten der Betroffenen ab, etwa welche Lebensmittel verzehrt werden, so tritt der Befehlsansatz zurück und muss einer staatlichen Informationsstrategie zur eigenen Beurteilung des Risikos mehr Raum lassen. Dann kommt es nicht mehr allein auf die staatliche Einschätzung an, sondern die Bevölkerung erhält Möglichkeiten zur eigenen Entscheidung.

In solchen Fällen sind staatliche Handlungsempfehlungen weiterhin bedeutsam und zu verbreiten. Doch für eigene Entscheidungen der Bevölkerung sind auch Informationen zu den Grundlagen selbstbestimmt-individueller Entscheidungen zu verbreiten, also zu freigesetzten Stoffen, zu deren Toxizität, zum Ausbreitungsverhalten in der Umwelt, zu den vom Staat oder von anderen Seiten, etwa des Betreibers, bereits eingeleiteten Abwehrmaßnahmen, usw. Im Ergebnis folgt daraus, dass es in den Fällen des Vorrangs des Gefahrenabwehrrechts, also wenn es auf die Bewältigung konkreter Gefahrenlagen vor Ort ankommt, auf die Einschätzung der Gefahrenabwehrbehörde abkommt, wie der Gefahr begegnet werden muss. Sie kann sich über Äußerungen der UIG-Stellen hinwegsetzen. Entfernt sich die Lage von der Möglichkeit und Notwendigkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen vor Ort, kommt der Vorrang allgemeiner Gefahrenabwehr nicht mehr zum Tragen und die Informationen anderer Stellen sind zusätzlich zu verbreiten bzw. die anderen Stellen können gegebenenfalls zusätzlich informieren, um selbstbestimmt-individuelle Entscheidungen zu ermöglichen.

Bevor abschließend auf die Ausnahmegründe eingegangen wird, sollen die Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV zusammengefasst werden.

### 5.2.5 Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV

§ 10 Abs. 5 UIG enthält entstehungsgeschichtlich und im Gefahrenansatz enge Bezüge zum Störfallrecht.

Entstehungsgeschichtlich war den Schöpfern der Aarhus-Konvention der Nuklearunfall von Tschernobyl vor Augen<sup>191</sup>. Auch das unter dem Oberbegriff environmental accidents genannte Beispiel des Chemieunglücks von Bhopal<sup>192</sup> zeigt den allgemeinen Zusammenhang mit Schadensgroßereignissen aus industriellen Unfällen.

Beide Rechtsmaterien greifen nicht bei jedweden, sondern nur bei qualifizierten umweltbezogenen Problemlagen. Allerdings sind die Voraussetzungen von § 10 Abs. 5 UIG und des Störfallrechts unterschiedlich.

§ 10 Abs. 5 UIG nennt unmittelbare Bedrohungen der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Das Störfallrecht ist auf bestimmte Betriebsbereiche und Anlagen sowie auf qualifizierte Ereignisfolgen gerichtet, bei denen gefährliche Stoffe beteiligt sind. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV definiert als Störfall ein Ereignis, das sich aus einer Störung des bestimmungsge-mäßen Betriebs eines unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereichs ergibt, das unmit-telbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs zu einer ernsten Gefahr oder zu qualifizierten Sachschäden führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe im Sinne des § 2 Nr. 1 der 12. BImSchV beteiligt sind.

§ 10 Abs. 5 UIG setzt allein an der zeitlichen Komponente des Gefahren- bzw. Bedro-hungsbegriffs an und verlangt eine unmittelbare Bedrohung. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV enthält Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit („unmittelbar oder später“) sowie auch an das Ausmaß der eventuellen Schäden („ernste Gefahr“). Die ernste Gefahr ist in § 2 Nr. 4 der 12. BImSchV definiert als eine Gefahr, bei der entweder a) das Leben von Men-schen bedroht wird oder schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen zu befürchten sind oder b) die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen beeinträchtigt werden kann oder c) die Umwelt geschädigt werden kann, sofern durch eine Veränderung ihres Bestandes oder ihrer Nutzbarkeit das Gemeinwohl beeinträchtigt würde.

Die Unterschiede von § 10 Abs. 5 UIG und dem Störfallrecht bestehen in folgendem:

<sup>191</sup> Dieser Unfall wird allgemein als Auslöser für Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention genannt, siehe: UNECE, Implementation Guide, S. 70; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89. Er wäre im deutschen Recht als Nuklearunfall dem Atomrecht und nicht dem im immissionsschutzrecht angesiedelten Störfallrecht zuzuordnen wäre, vgl. zum Ausschluss des Atomrechts aus dem Immissions-schutzrecht § 2 Abs. 2 BImSchG.

<sup>192</sup> UNECE, Implementation Guide, S. 70.

- Die störfallrechtliche Definition der „ernsten Gefahr“ enthält Qualifizierungen, die für § 10 Abs. 5 UIG nicht erforderlich sind: „schwerwiegende“ Gesundheitsbeeinträchtigungen, Gesundheit „einer großen Zahl von Menschen“, nur das „Gemeinwohl“ beeinträchtigende Umweltschädigungen. Nicht jedes Ereignis, bei dem schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen des Bedienungspersonals zu befürchten sind, soll als Störfall anzusehen sein, die 12. BImSchV solle auf die Abwehr von Gefahren schwerer Betriebsstörungen (Störfälle) beschränkt bleiben<sup>193</sup>. Auch unterhalb der Mengenkriterien des Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV, der die Mitteilungspflichten des § 19 Abs. 1 der 12. BImSchV auslöst, kann eine unmittelbare Bedrohung im Sinne des § 10 Abs. 5 UIG vorliegen.
- Die Bedrohungen des § 10 Abs. 5 UIG können theoretisch auch aus einer nicht vorhergesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs resultieren. Der Störfall erfordert eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs.
- § 10 Abs. 5 UIG bezieht rein natürliche Ursachen ein. Der Störfall muss aus einem von Menschen gestalteten Betriebsbereich stammen.
- Im Störfallrecht ist die Beteiligung von bestimmten gefährlichen Stoffen erforderlich, während § 10 Abs. 5 UIG auch bei anderen Stoffen oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen eingreifen kann.
- Die erste 12. BImSchV bezog im Jahr 1980 nur Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen ein, die nicht zum Bedienungspersonal des gestörten Anlagenteils gehören<sup>194</sup>. Die 12. BImSchV 1991 dehnt ihre Schutzbetrachtung auf alle Beschäftigten aus, einschließlich der Beschäftigten innerhalb des gestörten Anlagenteils<sup>195</sup>. Anders als § 10 Abs. 5 UIG greift das Störfallrecht auch bei Störfällen innerhalb eines Gebäudes, unabhängig davon, ob die Ursache über die Umwelt vermittelt wird.
- § 10 Abs. 5 UIG enthält eine Behördenpflicht<sup>196</sup>, § 11 der 12. BImSchV enthält eine Betreiberpflicht.
- Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffenen Öffentlichkeit, was sich zum Beispiel bei Rauchfahnen weit erstrecken kann. Bei § 11 (1, 2) der 12. BImSchV sind die Personen und Einrichtungen zu informieren, die von einem Störfall betroffen werden könnten. Dazu gehören die Personen, bei denen eine Informationsbedürfnis über die Sicherheitsmaßnahmen bestehen kann. Die Literatur nennt dazu die Bevölkerung der Standortgemeinde und ggf.

<sup>193</sup> BR-Drs. 213/91 (Beschluss), S. 6 f.

<sup>194</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 1 VO, BR-Drs. 108/80 (Beschluss), S. 3

<sup>195</sup> Begründung, BR-Drs. 213/91, S. 59.

<sup>196</sup> Ausgenommen der Fall, dass es sich bei der informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 1 UIG um eine Person des Privatrechts handelt. Auch in diesem Fall werden jedoch öffentliche Aufgaben wahrgenommen.

auch der angrenzenden Gemeinden<sup>197</sup>. Auch wenn die Personen anhand des in den Notfallplänen vorhergesagten Einwirkungsbereichs möglicher Störfälle in einem weiten Umkreis bestimmt werden<sup>198</sup>, kann die tatsächliche Bedrohungslage über den zuvor theoretisch analysierten Einwirkungsbereich hinausgehen.

- Störfallrechtlich ist der Sicherheitsbericht nur zur Einsicht bereitzuhalten, § 11 Abs. 3 Satz 1; der Betreiber muss den Sicherheitsbericht nicht aktiv veröffentlichen.<sup>199</sup>

---

197 Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11a Rn. 3.

198 Uth, 12. BImSchV, S. 77.

199 BR-Drs. 511/99 (Beschluss), S. 20.

## 6 Ausnahmen von der Informationsbekanntgabe

Weder der Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag noch deren aktive Verbreitung sehen eine unbegrenzte Informationsübermittlung vor. Beide Wege sind durch Ausnahmen begrenzt, indem die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 im ersten Zugangsweg direkt und beim zweiten entsprechend anzuwenden sind, § 10 Abs. 6 UIG. Das Gesetz enthält Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange, § 8 UIG, und zum Schutz sonstiger Belange, § 9 UIG. Bei der zu untersuchenden Fragestellung sind beide Bereiche einschlägig.

### 6.1 Abwägungsimperativ und Entbehrlichkeit der Abwägung

Bei allen Ablehnungsgründen schreibt das UIG vor, dass Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen sind, wenn die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die Ablehnungsgründe hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt, §§ 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 UIG.

Durch die Formulierung „ist abzulehnen, es sei denn“ werden die informationspflichtigen Stellen gezwungen zu prüfen, ob ein Ablehnungsgrund vorliegt, ob es ein entgegenstehendes öffentliches Interesse der Bekanntgabe gibt und ob dieses Interesse an der Bekanntgabe schwerer wiegt als das Interesse der Geheimhaltung. Bei dieser Prüfung geht es also um die Ermittlung der betroffenen Rechtsgüter, der darin liegenden Interessen und anschließend um die Abwägung. Bei der Abwägungsentscheidung handelt es sich um eine vom jeweiligen Ausnahmegrund und vom Einzelfall abhängige Bewertung der in Frage stehenden Güter. Eine genauere Darstellung der relevanten Interessen findet sich daher, falls notwendig, bei den einzelnen Ablehnungsgründen.

Einer Abwägungsentscheidung bedarf es bei den Ablehnungsgründen bezüglich privater Belange dann nicht, wenn die Betroffenen, die mit einer nachteiligen Wirkung für Ihre Rechtsgüter belastet sein können, der Bekanntgabe zugestimmt haben. Denn mit der Zustimmung zur Bekanntgabe hat der Betroffene auf sein Schutzinteresse verzichtet.

Eine Abwägung ist ferner – nur - in Bezug auf die Ablehnungsgründe

- Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG,
- Zustand der Umwelt und Ihrer Bestandteile, § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG,
- personenbezogene Daten, § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG,
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG, sowie
- freiwillig übermittelte Informationen, § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG,

entbehrlich, wenn der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen auf Informationen über Emissionen gerichtet ist. Umstritten ist diese Regelung vor allem in Bezug auf den Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Unter den Ausführungen zu diesem Ablehnungsgrund wird auf den Streitstand näher eingegangen.

## 6.2 Die Ablehnungsgründe im Einzelnen

Eine nähere Bestimmung der einzelnen Ablehnungsgründe – sowohl hinsichtlich privater als auch öffentlicher Belange – enthält das UIG nicht. Insofern ist anhand der unterschiedlichen Auslegungsmethoden zu ermitteln, welche Reichweite die Ablehnungsgründe haben. Dabei kann in vielen Teilen auf die Erkenntnisse zur alten Fassung des UIG zurückgegriffen werden. Zum Teil kann auch auf eine eingehende Erläuterung verzichtet werden, da die Ablehnungsgründe bei Informationen über Störfälle von der Natur der Sache her nicht relevant werden können.

### 6.2.1 Private Belange

Im Vordergrund steht, dass das Störfallrecht sich an Anlagenbetreiber richtet und ihnen vielfältige Informationsverpflichtungen gegenüber der Behörde auferlegt. Die Behörden erhalten in großem Umfang betriebsbezogene Informationen. Diese können personenbezogene Daten, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, Rechte am geistigen Eigentum, Nr. 2, oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, Nr. 3. Schließlich findet auch der Umstand Berücksichtigung, dass private Dritte einer Behörde ohne rechtliche Verpflichtung Informationen übermitteln, § 9 Abs. 2 UIG.

#### 6.2.1.1 Personenbezogene Daten

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG schützt die Vertraulichkeit personenbezogener Daten. Dieser Ablehnungsgrund dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, das

als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts grundrechtlich geschützt wird<sup>200</sup>. Geschützt sind dadurch nur natürliche Personen<sup>201</sup>. Juristische Personen erfahren ausreichenden Schutz über den Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse<sup>202</sup>. Ausgefüllt wird der grundgesetzliche Schutz durch das allgemeine und besondere Datenschutzrecht<sup>203</sup>. Bei dessen Heranziehung ist relativierend zu beachten, dass § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG nur vor „erheblichen“ Beeinträchtigungen der Interessen der Betroffenen schützt.

Der Ablehnungsgrund wird zudem wie alle anderen Ausnahmegründe eingeschränkt über die Interessenabwägung. Ein höherrangiges Interesse der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe von Umweltinformationen, die auch personenbezogene Daten betreffen, liegt regelmäßig vor bei Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Bürotelekommunikationsnummer von Amtsträgern, Gutachtern und Sachverständigen<sup>204</sup>, bei Angestellten von Antragstellern in Verwaltungsverfahren und bei anlagenbezogenen Daten natürlicher Personen, wenn die Anlage nach Art und Größe üblicherweise von juristischen Personen betrieben wird<sup>205</sup>.

Unabhängig davon ist ein Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen zu gewähren, auch wenn personenbezogene Daten betroffen sind, § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG. Damit trifft das UIG die Wertung, dass Emissionsdaten nicht nur anlagenbezogen zu verstehen sind, sondern auch personenbezogen. Dies wird dem Gedanken gerecht, dass die Rechte und Pflichten, die sich auf den Betrieb einer Anlage beziehen, gleichzeitig den Betreiber treffen<sup>206</sup>. Ein anderes Verständnis, also der rein anlagenbezogene Emissionsbegriff, hätte zur Folge, dass der Gesetzgeber eine sinnlose Regelung getroffen hätte<sup>207</sup>. Damit sind die unmittelbar mit einer Emission zusammenhängenden Daten natürlicher Personen, insbesondere des Anlagenbetreibers, zu offenbaren.

### **6.2.1.2 Rechte an geistigem Eigentum**

#### **6.2.1.2.1 Schutzgegenstand**

200 BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung d. UIG, S. 39; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 4, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 54.

201 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 6, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 73.

202 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, aaO, Fluck/Theuer, IfR/UIG, aaO.

203 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, aaO, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 69.

204 In Übernahme des Negativkatalogs in § 5 Abs. 3 und 4 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.

205 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 11 und weitere; zum Teil andere Ansicht Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 102.

206 Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 79/84.

207 Es ist bei dieser Regelung des UIG daher nicht erforderlich, im Emissionsregister unter [www.eper.de](http://www.eper.de) die Angabe des Betreibers zu verschweigen, wenn dieser eine natürliche Person ist.

Der Begriff des geistigen Eigentums wird als Oberbegriff für immaterielle Güter verwendet. Darunter fallen Patent-, Marken-, Geschmacksmuster- und Gebrauchsmusterrechte sowie das Urheberrecht<sup>208</sup>. Da die genannten Schutzrechte bis auf das Urheberrecht ohnehin einer Publizitätspflicht unterliegen, kommen diese als Ablehnungsgründe für den begehrten Informationszugang nicht in Betracht<sup>209</sup>.

Nach dem Urheberrecht geschützt sind nur persönliche geistige Schöpfungen im Bereich der Literatur, Wissenschaft und Kunst, §§ 1, 2 UrhG, die ein gewisses Maß an Individualität, an eigenständiger Leistung aufweisen und sich von der puren Reproduktion abgrenzen, selbst wenn diese sehr umfangreich und schwierig ist<sup>210</sup>. Der Bereich der geistigen Schöpfung geht dabei weit über Literatur, Wissenschaft und Kunst hinaus, wie sich z.B. bei Computerprogrammen, Landkarten, technischen Zeichnungen oder Adressbüchern zeigt, die urheberrechtlich geschützt sein können<sup>211</sup>. Die maßgebliche Beurteilung einer persönlich geistigen Schöpfung, die ein gewisses Maß an Individualität und eigenständiger Leistung aufweist, findet unter objektiven Blickwinkel statt, ohne dass es auf die Meinung des Urhebers, Kunden oder Sachverständigen ankommt<sup>212</sup>. Hinzuweisen ist dem Zusammenhang noch darauf, dass der Werkbegriff des UrhG als unbestimmter Rechtsbegriff der vollen gerichtlichen Überprüfung unterfällt, letztlich also auch in einem Revisionsverfahren darüber entschieden werden kann<sup>213</sup>.

Neben dem Schutz von Urheberrechten ist auch an den Schutz des sog. Know-how zu denken. Unter Know-how eines Unternehmens ist das nicht allgemein zugängliche, nicht durch ein Schutzrecht geschützte technische oder betriebswirtschaftliche Wissen eines anderen zu verstehen<sup>214</sup>. Dieses Wissen ist aber nur im Rahmen der Regelungen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses geschützt, denn anderenfalls drohte ein uneingrenzbare Ausdehnung des Ablehnungsgrundes „geistiges Eigentum“<sup>215</sup>.

#### **6.2.1.2.2 Schutzgegenstände unter Berücksichtigung der 12. BImSchV**

Aus dem Umstand, dass das Recht auf geistiges Eigentum den Schutz persönlicher geistiger Schöpfungen umfasst, folgt, dass der grundsätzlich zu gewährende Zugang zu Informationen

208 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 80; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 13; Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 113; Kröger, Informationsfreiheit und Urheberrecht, 2002.

209 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 13; Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 122/126.

210 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 152 ff, Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 3 ff.

211 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, aaO; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, aaO.

212 Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn. 5 f.

213 Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 3.

214 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 13, Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 114, 119.

215 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 13, Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 114, 119.

über Emissionen nicht vom Urheberrechtsschutz i.S.d Ablehnungsgrundes des § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG umfasst ist. Emissionen sind in industriellen Betriebsbereichen Nebenfolge eines maschinell, technisch durchgeföhrten Prozesses, so dass es ihnen schon an der schöpferischen Leistung durch Menschenhand fehlt<sup>216</sup>. Die Informationen über Emissionen, also vor allem die Messwerte, fallen als bloße Abbildungen nicht unter den Urheberschutz; insofern war auch für diesen Ablehnungsgrund eine Rückausnahme i.S.d. § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG nicht erforderlich.

Etwas anderes kann hinsichtlich der Beschreibung der Emissionen gelten, wenn es sich um eine besondere Darstellung der Emissionen und der damit zusammenhängenden Daten handelt. Wenn sich eine individuelle Eigenart in der sprachlichen Ausdrucksform und/oder in der äußereren Form der Darstellung oder in dem dem Werk zugrunde liegenden inneren Ordnungssystem ergibt, kann bei technischen oder wissenschaftlichen Werken ein Urheberschutz zum tragen kommen<sup>217</sup>. Solange es aber um eine administrativ vorgeschriebene Form der Datenerfassung und –beschreibung geht oder um eine Darstellung, die sich zwingend aus der Natur der Sache ergibt, ist ein Urheberrechtsschutz ausgeschlossen<sup>218</sup>.

Gleiches gilt auch für die Informationen nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV. Diese bestehen aus persönlichen, technischen und wissenschaftlichen Daten sowie Beschreibungen, die nicht ein Werk im Sinne einer persönlichen, geistigen Schöpfung darstellen, sondern lediglich Tatsachen widerspiegeln. Diese Inhalte, auch die technischen oder wissenschaftlichen, sind urheberrechtlich nicht geschützt, sondern vielmehr frei<sup>219</sup>. Angesichts der ausdifferenzierten Handlungsvorgaben und des Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV sind ein individuell-eigenartiges inneren Ordnungssystems bzw. eine individuell-eigenartige äußere Form oder sprachliche Ausdrucksform der entsprechenden Mitteilung eines Störfalls kaum denkbar<sup>220</sup>. Soweit es bei der Mitteilung nur zu einem administrativen Ablauf kommt, kann kein Urheberrechtschutz angenommen werden<sup>221</sup>.

Allenfalls hinsichtlich Ursachenbeschreibungen kann bei einer gewissen Ausführlichkeit, bei der eine gewisse Form der Darstellung erforderlich wird bzw. denkbar ist, hinsichtlich dieser Darstellung bzw. Form an urheberrechtlichen Schutz in Betracht kommen. Dies gilt auch für Untersuchungen von Ursachen von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen, die über

<sup>216</sup> Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 155 f.

<sup>217</sup> Wandtke/Bullinger, UrhG, § 2 Rn. 127; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 22 f, 30, 80.

<sup>218</sup> Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

<sup>219</sup> Wandtke/Bullinger, UrhG, § 2 Rn. 127; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 23, 30, 80.

<sup>220</sup> Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

<sup>221</sup> Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

das geforderte Maß von Anhang VI Teil 2 Nr. 5 12. BImSchV hinausgehen. Auch diese können urheberrechtlichen Schutz unter den bereits dargestellten Voraussetzungen genießen. Dieser Schutz bezieht sich aber lediglich auf die Ausdrucksform und die innere und äußere Form der Darstellung nicht auf den Inhalt und die gewonnenen Erkenntnisse.

Hinsichtlich eines Störfalls selbst erscheint ein Urheberschutz allerdings sehr unwahrscheinlich. Auch bei störfallähnlichen Ereignissen, also Ereignissen, die nach § 19 i.V.m. Anhang VI Teil 1 12. BImSchV der zuständigen Behörde mitzuteilen sind, die aber nicht die begrifflichen Voraussetzungen des § 2 Nr. 2 12. BImSchV erfüllen, handelt es sich um Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs bzw. nicht kontrollierte Vorgänge bzw. Unfälle.

Die Tatsache, dass die 12. BImSchV in § 2 Nr. 2 und in § 19 i.V.m. Anhang VI Teil 1 von einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs bzw. die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) in Art. 3 Nr. 5 von unkontrollierten Vorgängen spricht, macht deutlich, dass es sich bei diesen Ereignissen nicht um Werke im Sinne des § 2 Abs. 2 UrhG handeln kann. Denn der Urheberrechtschutz verlangt gerade eine persönliche geistige Schöpfung. Diese kann bei einem unkontrollierten, nicht bestimmungsgemäßen Betrieb im Sinne von Unfällen oder Beinahe-Unfällen, also bei Zufallsereignissen<sup>222</sup>, für den Anlagenbetreiber bzw. den Unternehmer nicht angenommen werden.

#### **6.2.1.2.3 Inhalt des Urheberschutzrechte**

Inhalt des Urheberrechtes sind der Schutz ideeller Interessen des Urhebers, §§ 11 ff UrhG, und der Schutz der Verwertungsrechte, §§ 15 ff UrhG. § 11 Abs. 1 UrhG schützt den Urheber in seinen geistigen und persönlichen Beziehungen zum Werk, die gleich einem Band den Urheber mit dem durch das Werk geschaffenen Teil seiner Persönlichkeit verbindet, sog. Urheberpersönlichkeitsrecht<sup>223</sup>. Geschützt werden damit einerseits das Ansehen und die Ehre des Urhebers als Schöpfer des Werkes und andererseits das Werk als geistiges Kind des Urhebers vor Verletzungen<sup>224</sup>. Die Verwertungsrechte nach §§ 15 ff UrhG dienen dazu, dass der Urheber möglichst über jede Art der Nutzung seines Werkes und deren Umfang die Kontrolle behalten und diese von der Zahlung einer Vergütung abhängig machen kann.

#### **6.2.1.2.4 Bedeutung von Urheberrechten bei der Abwägung nach UIC**

Sollten bei den aufgeführten Mitteilungen im Zusammenhang mit Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen urheberrechtlich schutzwürdige Werke enthalten sein, so hat die informa-

<sup>222</sup> Wandtke/Bullinger, UrhR, § 2 Rn 15, Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhG, § 2 Rn 10.

<sup>223</sup> Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 315.

<sup>224</sup> Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 315.

tionspflichtige Stelle im Rahmen der Güterabwägung des UIG zu prüfen, ob das Interesse am Schutz dieser Werke größer ist als das Interesse an der Bekanntgabe.

Bei Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen als Ereignisse größeren Ausmaßes, die zu einer ernsten Gefahr oder zu Sachschäden führen, liegt regelmäßig ein besonderes, gesteigertes öffentliches Interesse an der Aufklärung über die bestehenden Gefahren und Sachschäden vor. Dieses begründet sich schon abstrakt-generell mit der Möglichkeit, konkrete Gefahren abwehren zu können und mit den Erkenntnissen zur Vorsorge vor zukünftigen Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen.

Hinfällig sind diese Überlegungen zur Abwägung dann, wenn der Inhaber des Urheberrechtes und Nutzungsberechtigten, die über mehr als ein einfaches Nutzungsrecht i.S.d. § 31 Abs. 2 UrhG verfügen, der Bekanntgabe zugestimmt haben.

#### **6.2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist gesetzlich nicht definiert.

Einigkeit besteht aber darüber, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verfassungsrechtlich geschützt sind<sup>225</sup>. Ihre grundrechtliche Verankerung finden die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG<sup>226</sup>, für natürliche Personen direkt, für juristische Personen vermittelt über Art. 19 Abs. 3 GG. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG schützt neben der freien Wahl des Berufs, dessen Ausübung und der freien Wahl des Arbeitsplatzes auch die unternehmerische Betätigung und damit das Verhalten des Unternehmers im wirtschaftlichen Wettbewerb<sup>227</sup>. Da Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die Stellung des Unternehmers im Wettbewerb regelmäßig eine erhebliche Bedeutung zu kommt, kann deren Weitergabe durch staatliche Stellen einen direkten Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG darstellen<sup>228</sup>. Da die Berufsfreiheit unter einfachem Gesetzesvorbehalt steht, kann dennoch von einem nur eingeschränkten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgegangen werden. Im Rahmen der vom Bundesver-

<sup>225</sup> Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 27.

<sup>226</sup> So BT-Drs. 12/7138, aaO; Breuer in HdStR Band VI Rn 26; v. Mangoldt/Klein/Stark, Bonner Grundgesetz, Art. 12 Rn 284; Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 182/184, 185; Erichsen in NVwZ 1992, 409, 416, Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 39 (der sich ausführlich mit den in Betracht kommenden Artikeln auseinander setzt.); Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 20 (nimmt nur Art. 14 GG in Bezug.).

<sup>227</sup> Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 31; BVerfGE 46, 120, 137 f.

<sup>228</sup> Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 31; v. Mangoldt/Klein/Stark, Bonner Grundgesetz, Art. 12 Rn 284 (die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Art. 12 GG dann betroffen sehen, wenn es um die unternehmerische Pflicht geht, Auskünfte zu erteilen, Messungen vorzunehmen oder Aufzeichnungen zu führen.).

fassungsgericht entwickelten „Drei-Stufen-Theorie“<sup>229</sup> wird es sich bei Rechtsnormen, die die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erlauben, regelmäßig um Eingriffe auf der Stufe der reinen Ausübungsregelung handeln<sup>230</sup>. Ein solcher Eingriff ist bereits zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls den Eingriff zweckmäßig erscheinen lassen. Der Gesetzgeber ist damit in seiner Regelungsbefugnis weitgehend frei.

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lässt sich daneben in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb einordnen, der seinerseits Eigentumsschutz aus Art. 14 GG genießt<sup>231</sup>, und zwar mit allem, was den wirtschaftlichen Wert des Betriebes ausmacht<sup>232</sup>. Im Spannungsverhältnis mit Art. 12 GG, der auf den Schutz, einen unternehmerischen Gewinn zu erzielen, gerichtet ist, steht bei Art. 14 GG die Ausnutzung eines Vermögenswertes, mithin dessen Bestand, im Vordergrund<sup>233</sup>. Der Gesetzgeber kann die geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Inhaltsbestimmung des Eigentums näher ausgestalten, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, und dabei den sozialen Bezug (in alter Terminologie: die Sozialpflichtigkeit) der Geheimnisse mit einbeziehen, Art. 14 Abs. 2 GG. Bei der Ausfüllung dieser Inhalte ist der Gesetzgeber allerdings nicht völlig frei. Hinsichtlich der Bestimmung des Inhalts des Eigentums ist die Einrichtungsgarantie mit traditionsbezogenem und funktionsbezogenem Garantiegehalt zu beachten bzw. zu gewährleisten<sup>234</sup>. Der Gesetzgeber darf nicht ohne Grund und nicht übermäßig in die grundrechtlich geschützten Eigentumsinteressen eingreifen<sup>235</sup>. Im übrigen kann der Gesetzgeber indes den Inhalt des Eigentums aus- und umgestalten, wobei der hohe verfassungsrechtliche Wert des Umweltschutzes einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet<sup>236</sup>.

229 BVerfGE 7, 377 ff.

230 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 34.

231 Jarass, GG, Art. 14 Rn 26, Sachs, Grundgesetz, Art. 14 Rn 26.

232 BVerfGE 1, 264, 267 ff; BVerfGE 45, 142, 173; Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 35; Unter dem Blickwinkel, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eigenständige vermögenswerte Güter darstellen können, kommt auch ein direkter Schutz aus Art. 14 GG in Betracht.

233 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 39; so auch schon Erichsen in NVwZ 1992, 409, 416.

234 Sachs, Grundgesetz Art. 14 Rn 60 ff.

235 Sachs Grundgesetz, Art. 14 Rn 70 ff.

236 BVerfGE 58, 300, 339 ff. (Nassauskiesung).

### 6.2.1.3.1 Ausgestaltung im einfachen Recht

Der Gesetzgeber hat den Begriff im UIG nicht definiert. Der Begriff ist anhand des Wettbewerbsrechts von der dortigen Rechtsprechung entwickelt und geprägt worden<sup>237</sup>. Die Definition dieser Rechtsprechung ist nach allgemeiner Ansicht auch im UIG heranzuziehen<sup>238</sup>.

In Anlehnung an § 17 UWG liegt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dann vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig, d.h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, und nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen<sup>239</sup>. Darüber hinaus ist erforderlich, dass ein berechtigtes Interesse des Geschäftsinhabers an der Geheimhaltung anzuerkennen ist<sup>240</sup>.

Die erste Voraussetzung für die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stellt nur darauf ab, ob eine Tatsache im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb steht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Tatsache an sich neu ist oder ob es sich schon z.B. um ein bereits bekanntes Verfahren handelt, sofern nur geheim ist, dass sich ein Unternehmen dieses Verfahrens bedient<sup>241</sup>.

Offenkundig ist eine Tatsache dann, wenn sie jedermann bekannt ist oder aber jedermann ohne weiteres zugänglich ist<sup>242</sup>. Von einer allgemeinen Bekanntheit kann nur ausgegangen werden, wenn das Wissen um eine Tatsache nicht nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt ist. Ist die Tatsache außerhalb eines Personenkreises, der gesetzlich oder vertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet ist, bekannt oder wird er anderen Personen auf welchem Weg auch immer zugänglich gemacht, so tritt Offenkundigkeit ein<sup>243</sup>. Von einer allgemeinen Zugänglichkeit ist auszugehen, wenn jeder Interessierte sich mit lauter Mitteln Kenntnis vom Geheimnis verschaffen kann<sup>244</sup>. In Bezug auf Untersuchungen von in Verkehr gebrachten Produkten wird Offenkundigkeit angenommen, wenn ein Fachmann ohne größeren Zeit-, Arbeits- oder Kostenaufwand in der Lage ist, sich das Geheimnis zu erschließen<sup>245</sup>.

237 Bereits im Wettbewerbsrecht werden die Folgen der fehlenden gesetzlichen Bestimmung problematisch empfunden: Hefermehl/Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, UWG § 17 Rn. 2: „Das Gesetz gibt keine Begriffsbestimmung; sie ist schwierig.“

238 So auch die Begründung BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung d. UIG, S. 40; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 24, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 202 ff.

239 BT-Drs. 12/7138, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG, S. 14; Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 4; BGH GR 55, 424.

240 BT-Drs. 12/7138, aaO; Hefermehl/Köhler/Bornkamm, aaO; BGH GR 55, 424.

241 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 5 m.w.N.

242 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 6 m.w.N.

243 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 7 m.w.N.

244 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 8 m.w.N.

245 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 8 m.w.N.

Hinzutreten muss der erkennbare Wille des Unternehmensinhabers, bestimmte Informationen geheim zu halten. Hinsichtlich aller innerbetrieblichen Informationen, deren Existenz bislang nicht nach außen gedrungen ist und die einen Einfluss auf die Position des Unternehmens im Wettbewerb haben können, wird man einen entsprechenden Willen allerdings unterstellen können<sup>246</sup>.

Für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung neben den Geheimhaltungswillen des Unternehmens treten. Dieses ist allgemein anzunehmen, wenn das Geheimgehaltene für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens Bedeutung hat, insbesondere wenn die Kenntnis von Informationen für Konkurrenten relevant ist und dem Unternehmen ein Schaden entstehen würde<sup>247</sup>. Damit liegt die Schwelle für die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses relativ niedrig. Es geht lediglich um einen Willkürausschluss: der Unternehmer soll nicht berechtigt sein, aus willkürlichen Überlegungen heraus die Geheimhaltung einer Tatsache zu verlangen, wenn dies nicht durch ein objektives Interesse gerechtfertigt ist<sup>248</sup>.

Hinsichtlich der gewerblichen Schutzrechte nach Marken-, Geschmacksmuster- oder auch Patentgesetz wird man jedenfalls kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis annehmen können, da die Inhalte der Schutzrechte in speziellen Registern öffentlich einsehbar sind. Bei diesen Rechten steht gerade nicht der Schutz vor Kenntnis Dritter im Vordergrund, sondern die Ausgrenzung Dritter von der Verwendung des Schutzrechtes durch den Schutzrechtsinhaber.

#### **6.2.1.3.2 Besonderheiten im Umweltrecht**

Diskutiert wird, ob dieser wettbewerbsrechtlich geprägte Begriff Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im andersartigen Zusammenhang des Umweltrechts unverändert zu übernehmen ist. Da das Öffentliche Recht und insbesondere das Umweltrecht anders als das Wettbewerbsrecht nicht allein von der Abgrenzung privater Belange geprägt ist, sondern zum Beispiel auch das öffentliche Interesse am Umweltschutz einbezieht, könnte der Begriff im Umweltrecht in einem anderen, die öffentlichen Belange einbeziehenden Sinne zu verstehen sein. Dem wird zu Recht entgegen gehalten, dass bei unterschiedlichen Schutzbegriffen im Ergebnis der wettbewerbsrechtliche Schutz unterlaufen werde, weswegen von einem einheitlichen Begriff auszugehen ist<sup>249</sup>. Dennoch ist der Gegenansicht zuzugeben, dass sich im Öffentlichen Recht, insbesondere im Umweltrecht andere Austarierungen mit gegenläufigen

---

246 v. Bossel in Hasselblatt, MAH Gewerblicher Rechtsschutz, § 22 Rn 28; Fluck in NVwZ 1994, S. 1048, 1053.

247 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 9.

248 v. Bossel in Hasselblatt, MAH Gewerblicher Rechtsschutz, § 22 Rn 29.

figen Belangen ergeben können, auch wenn sich diese nicht bereits im Begriff ausprägt haben, sondern in der Ausgestaltung und den Rückausnahmen<sup>250</sup>.

#### **6.2.1.3.3 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach Störfallrecht**

Die 12. BImSchV enthält im Rahmen der Regelungen über die erweiterten Pflichten, §§ 9 ff, Regelungen über den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 11 Abs. 3 Satz 2 und 3. Dabei darf das Verzeichnis gefährlicher Stoffe nach § 9 Abs. 2 der 12. BImSchV nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse behandelt werden. Damit liegt im Rahmen des Störfallrechts eine Negativabgrenzung des Begriffs Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor. Weitere Negativbestimmungen sind nicht enthalten.

Im Übrigen kommt es auf die Ausgestaltung des Informationszugangs nach Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) an. Dieser wurde weder in das allgemeine Immissionsschutzrecht noch in das Störfallrecht aufgenommen. Vielmehr wird die Umsetzungsverpflichtung des Informationszugangs des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) mit der Umsetzung der RL 2003/4/EG in das UIG erfüllt. Insofern kommt es bei Informationen über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten können, mit Ausnahme des Verzeichnisses gefährlicher Stoffe auf die Maßstäbe des UIG an.

#### **6.2.1.3.4 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach UIG**

Nach § 9 Satz 1 Abs. 1 Nr. 3 UIG ist der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen, wenn Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse bekannt gemacht würden, es sei denn der Betroffen hat zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG sieht vor, dass eine Ablehnung nicht erfolgen darf, wenn sich der Antrag auf Informationen über Emission bezieht.

Bei einer Zustimmung zur Bekanntgabe bestehen keine Zweifel am Zugang zu den begehrten Informationen, da dann das begriffliche Erfordernis „nach dem Willen des Berechtigten geheim zu halten“ nicht mehr erfüllt ist.

Auch bei Informationen über Emissionen kann der Zugang nicht verweigert werden. Das bedeutet nicht, dass Informationen über Emissionen nicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten können, sondern dass diese Informationen nicht dem Schutz dieser Geheimnisse unterliegen. Darin liegt eine Beschränkung der Schutzeite. Mit dieser Bestimmung geht der Gesetzgeber über Ansichten von Teilen der Literatur hinweg, die Emissions-

249 Schendel in EUDUR § 39 Rn 71.

250 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 23.

daten in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einbeziehen und entsprechenden Schutz verlangen.

Dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist der Schutz des Steuer- und des Statistikgeheimnisses gleichgestellt. Dies besagt, dass dem Zugangsanspruch des UIG auch die Originaldaten bei den statistischen Landes- und Bundesämtern unterliegen, zum Beispiel für statistische Zwecke erhobene Informationen über Unfälle beim Umgang mit Was sergefährdenden Stoffen. Diesem Zugangsanspruch kann allerdings das Statistikgeheimnis entgegen gestellt werden.

#### **6.2.1.3.4.1 Literaturansicht zur Einbeziehung von Emissionen in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Sofern sich aus Nebenfolgen des Produktionsvorgangs, insbesondere aus Emissionen, ein Rückschluss auf das angewandte Verfahren ziehen ließe, liegt es im Interesse des Unternehmers, dass auch die Emissionen unter den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fallen, damit der werthaltige Wettbewerbsvorteil bestehen bleibt<sup>251</sup>. Fluck führt zur Geheimnisbejahung von Informationen über Emissionen einige Beispiele aus dem Bereich Betrieb von Chemieanlagen an<sup>252</sup>. Nach Fluck ließe das Auftreten bestimmter flüchtiger Stoffe Rückschlüsse auf die Verfahrensweise, den Reaktionstyp bzw. die Natur der Einsatzstoffe zu. Die Proportionalität Emission-Produkt ließe Rückschlüsse auf das Produktionsverfahren und die Produktionsmenge zu. Daneben könnten aus Emissionsmenge und -dauer oder aus Langzeitbeobachtungen der Emissionen auf die Verfügbarkeit der Anlage, Stillstandzeiten, Stör anfälligkeit, Auslastung oder Produktionsverlagerung geschlossen werden. Diese Daten wiederum könnten sich in unterschiedlicher Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens auswirken, z. B. bei Verkaufsverhandlungen oder der Beurteilung des Durchhalte vermögens eines Unternehmens am Markt. Damit könnten Betriebsgeheimnisse, die zum technischen Bereich zählen, als auch Geschäftsgeheimnisse, die zum kaufmännischen Bereich eines Unternehmens gehören, betroffen sein.

Zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollen auch Daten über Emissionen, die außerhalb eines Betriebsbereichs erhoben werden können, gehören, wenn man aus diesen Daten nur mit besonderen Fachkenntnissen, Zeitaufwand und Mühen die Geheimnisse entschlüsseln kann<sup>253</sup>. Solange das der Fall ist, ständen diese Informationen unter dem besonderen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und dürften nicht unbefugt offenbart

---

251 Butt, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 79; Hansmann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BlmSchG, § 27 Rn 27.

252 Fluck in NVwZ 1994, S. 1048, 1053.

253 Fluck/Theuer, IfG/UIG, Teil A § 8 Rn. 252.

werden. Letztlich seien die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Rahmen einer Güterabwägung unter Berücksichtigung ihres verfassungsrechtlichen Schutzes zu beachten.

Mit der gesetzlichen Regelung, dass Informationen über Emissionen nicht unter Berufung auf den Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zurückgehalten werden können, wird diese Meinung obsolet.

#### **6.2.1.3.4.2 Verfassungsrechtliche Grundlage**

Beachtlich und zu überprüfen kann nur noch der Vorstoß sein, dass der ungehinderte Zugang zu Informationen über Emissionen gegen den grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verstöße<sup>254</sup>. Wenn diesem Ansatz überhaupt gefolgt werden kann, so lässt sich der ungehinderte Zugang zu Informationen jedoch verfassungsrechtlich klar begründen.

Der Inhalt dessen, was als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG geschützt ist, folgt nicht aus dem GG, sondern aus den Inhaltsbestimmungen der einfachen Gesetze<sup>255</sup>. Mit der Bestimmung über Emissionen im UIG hat der Gesetzgeber eine solche – klarstellende – Regelung getroffen. Daher ist nicht von einem früheren, vorgefundenen Eigentumsbegriff auszugehen, sondern von der durch §§ 8 und 9 UIG ausgestalteten jetzigen Rechtslage. Strittig kann nur sein, ob diese Gestaltung sich nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt.

Verfassungsrechtlich muss der Gesetzgeber einen Ausgleich der betroffenen Rechtsgüter finden. Der freie Zugang zu Umweltinformationen und die damit einhergehende Einschränkung von Grundrechten können verfassungsrechtlich auf Art. 20 a GG gestützt werden<sup>256</sup>. Art. 20 a GG enthält die Staatszielbestimmung Umweltschutz. Schutzobjekt der Staatszielbestimmung sind die biologisch-physischen Lebensgrundlagen des Menschen<sup>257</sup>. Dazu gehören nicht nur Wasser, Boden, Luft und nutzbare natürliche Ressourcen, sondern auch die Tier- und Pflanzenwelt sowie der Naturhaushalt<sup>258</sup>. Zum Schutz der Umwelt gehört dabei nicht nur die Abwehr von Schäden, sondern auch die Pflege und der Schutz natürlichen Lebensgrundlagen<sup>259</sup>.

Bei der Ausgestaltung des Umweltschutzes durch das einfache Recht hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum<sup>260</sup>. Die deklaratorische Einschränkung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ stellt klar, dass Art 20a GG mit anderen Verfassungsprinzipien

254 Jeder, in Jahrbuch UTR 2002, 145, 160.

255 BVerfGE 58, 300 (Nassauskiesung).

256 Nicht ausdrücklich aber konkludent Sczekella in EUDUR, § 12 Rn 33.

257 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 18; Murswieck in Sachs, GG, Art. 20a Rn 23, 29.

258 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 19; Murswieck in Sachs, GG, Art. 20a Rn 30.

259 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 7; Mursiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 33.

pien und –rechtsgütern auf einer Ebene steht<sup>261</sup>. Da diese Staatszielbestimmung aber als verfassungsimmanente Schranke selbst Eingriffe in solche Grundrechte legitimieren kann, die keinem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt unterliegen<sup>262</sup>, gilt sie erst recht als Schranke für Grundrechte, die einem Gesetzesvorbehalt unterliegen, wie z.B. Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG<sup>263</sup>. Im vorliegenden Zusammenhang, bei Informationen über Emissionen im Zusammenhang mit Störfällen, ist mit dem Störfallereignis zudem ein so intensiver Eingriff in andere grundgesetzlich geschützte Güter wie den Schutz von Leben und Gesundheit erfolgt, dass der Gesetzgeber innerhalb des weiten Gestaltungsspielraums zur Bestimmung des Eigentumsbegriffs blieb. Das Grundgesetz ermöglichte daher die Herausnahme der Emissionen aus dem Geheimnisbegriff.

Doch angesichts der fortgeschrittenen Integration Deutschlands in die Europäische Union ist eine solche rein auf das Grundgesetz bezogene Betrachtung nicht mehr bestimmd. Denn im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber von dem ihm zur Verfügung stehenden Spielraum nicht eigenständig Gebrauch gemacht hat, sondern EU-rechtliche Vorgaben umgesetzt. Die durch Art. 23 GG erfolgte Einordnung Deutschlands in die Europäische Union hat konsequent dazu weitergeführt, dass sich bei gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben die Frage nach der Vereinbarkeit mit den Grundrechten des GG nicht mehr stellt; das Gemeinschaftsrecht enthält das Potential zur Verdrängung und Änderung des deutschen Verfassungsrechts<sup>264</sup>. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG stellt dies unter die Voraussetzung eines auf EU-Ebene im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes. Diese Voraussetzung besteht unzweifelhaft<sup>265</sup>. Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unterliegen grundsätzlich nicht der Überprüfung am Maßstab nationaler Grundrechtsbestimmungen, solange nicht ersichtlich ist, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist<sup>266</sup>. Das schließt es aus, einer nationalen Rechtsvorschrift, dem UIG, die lediglich eine rechtsgültige gemeinschaftsrechtliche Bestimmung umsetzt, die UIRL, unter Berufung auf nationale Grundrechte die Gültigkeit abzusprechen. Nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen überprüft das BVerfG einen Akt des Gemeinschaftsrechts auf die Vereinbarkeit mit den Grundrechten des Grundgesetzes<sup>267</sup>. Mit einer Überprüfung des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der Grund-

260 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 9.

261 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 22; Murswieck in Sachs, GG, Art. 20a Rn 58.

262 Murswieck in Sachs, GG, Art. 20a Rn 72 mit Rechtsprechungshinweisen.

263 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 8, 23 mit Rechtsprechungshinweisen.

264 Hufeld, JuS 2005, 865, 866 ff.

265 Streinz, in: Sachs, GG, Art. 23 Rn. 41 m.w.N.

266 BVerfGE, 73, 33; 89, 155; 102, 147.

267 Zuletzt zum Europäischen Haftbefehl, vgl. BVerfG NJW 2005, 2289. Dazu kritisch: Hufeld, JuS 2005, 865.

rechte des GG ist angesichts der hohen Hürde kaum zu rechnen<sup>268</sup>. Vielmehr gilt: „Was politisch von der Union zu verantworten ist, bleibt auch rechtlich nur auf deren Maßstäbe verpflichtet, was politisch von den Mitgliedstaaten zu verantworten ist, bemisst sich nach deren Grundrechten“<sup>269</sup>.

#### **6.2.1.3.4.3 Grundrechtskollision nach Gemeinschaftsrecht?**

Insofern ist die Frage zu stellen, ob die UIRL und ihre Umsetzung in nationales Recht gegen gemeinschaftlich gesicherte Grundrechte verstößt.

Ein eigener, rechtsverbindlicher Grundrechtskatalog existiert in der Gemeinschaft nicht<sup>270</sup>. Der Schutz von Grundrechten in der Gemeinschaft ist jedoch durch die Rechtsprechung des EuGH seit langem anerkannt und stetig weiter entwickelt worden<sup>271</sup>. Der EuGH leitet die gemeinschaftlichen Grundrechte im Wesentlichen aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie aus den völkerrechtlichen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte, insbesondere der EMRK, her<sup>272</sup>.

Damit hat der EuGH einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Für die Feststellung gemeinsamer Verfassungsüberlieferungen kommt es nicht darauf an, was die Mehrheit der Mitgliedstaaten übereinstimmend anordnet, noch wie der maximale oder gar minimale Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten beschaffen ist<sup>273</sup>. Vielmehr soll gelten, „was sich bei einer kritischen Analyse der Lösungen, die sich nach der rechtsvergleichenden Umschau ergeben, als die beste Lösung darstellt“<sup>274</sup>.

##### *6.2.1.3.4.3.1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnis als gemeinschaftliches Grundrecht?*

Ebenso wie auf nationaler Ebene eine verfassungsgerichtliche Einordnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen fehlt, ist auch auf europäischer Ebene keine Rechtsprechung festzustellen, die eine eindeutige Zuordnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu den gemeinschaftlichen Grundrechten vornimmt<sup>275</sup>. Die rechtlich unverbindliche Grundrechtecharta erwähnt das „Berufs- und Geschäftsgeheimnis“ lediglich als zu beachtenden Belang beim Bürgerrecht auf Aktenzugang<sup>276</sup>.

---

268 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 15; Masing, NJW 2006, 264, 267

269 Masing, aaO

270 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 134

271 Beer/Wesseling, DVBl 2006 133, 134; Ehlers, EuGR, § 14 Rn 5

272 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 11; Diese Vorgehensweise sieht auch Art. 6 Abs. 2 EUV vor. Auf Vorwirkungen der Charta der Grundrechte der Union hat sich der EuGH noch nicht berufen.

273 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 9

274 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 9, Streinz, Rn 362 ff

275 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 480; Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 135

276 Dazu: Jarass, EU-Grundrechte, § 36 Rn. 22.

Es kommt aber vor allem das Eigentumsrecht für die Zuordnung in Betracht, auch wenn der EuGH bisher keine greifbare Definition entwickelt hat, sondern es vielmehr kasuistisch beleuchtet<sup>277</sup>. Der Schutzbereich des Eigentumsrechts ist weit zu verstehen. Er umfasst nicht nur bewegliche und unbewegliche Sachen, sondern auch alle wohlerworbenen vermögenswerte Recht<sup>278</sup>. Ein vermögenswerter Vorteil fällt nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere dann in den Anwendungsbereich der Eigentumsgarantie, wenn er Ergebnis der Investition von Kapital oder Arbeit ist und dem Inhaber – dem Sacheigentum entsprechend – rechtlich zugeordnet werden kann<sup>279</sup>.

Diesen Voraussetzung müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gerecht werden. Sie sind das vermögenswerte Ergebnis unternehmerischer Betätigung und gleichzeitig aufgrund Ihres Geheimnischarakters einem bestimmten Inhaber ähnlich wie Sacheigentum zuzuordnen<sup>280</sup>. Insofern wird man auch auf europäischer Ebene von einem Grundrechtsschutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgehen können.

#### 6.2.1.3.4.3.2 RL 2003/4/EG als Eingriff

Die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie kann jedoch keine uneingeschränkte Gelung beanspruchen, sondern wird vielmehr im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion und dem Prinzip der Sozialpflichtigkeit gesehen<sup>281</sup>. Das Eigentum wird unter dem Vorbehalt von Einschränkungen geschützt, die im öffentlichen Interesse liegen.

Die Regelungen der RL 2003/4/EG, die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen näher bestimmen, sind zweifellos Einschränkungen der Eigentumsfreiheit. Denn dadurch, dass Informationen über Emissionen generell bekannt gegeben werden können, wird der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, insoweit sie in Informationen über Emissionen enthalten sind, gänzlich aufgegeben. Darüber hinaus kann es auch bei allen anderen Umweltinformationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, im Wege der Abwägungsentscheidung zur Bekanntgabe von Geheimnissen und damit zu Eingriffen in das Eigentumsrecht kommen.

Aus Sicht des EuGH genügt es zur Rechtfertigung dieser Beschränkungen, dass diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen. Hiervon ist im Fall der UIRL auszugehen. Die auf Art. 174, 175 EGV gegründeten Informationsrechte und -pflichten der RL 2003/4/EG dienen der Effektivierung der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Um-

<sup>277</sup> Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

<sup>278</sup> Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO; Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 15

<sup>279</sup> Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

<sup>280</sup> Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

weltpolitik der EU, insbesondere den in den Erwägungsgründen der RL 2003/4/EG genannten Zielen Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungsaustausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung<sup>282</sup>.

#### 6.2.1.3.4.3.3 Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs bzw. Ausgleich der Rechtsinteressen

Gleichwohl darf nach ständiger EuGH-Rechtsprechung nicht unverhältnismäßig in die Rechte des Betroffenen eingegriffen werden und dürfen diese Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden<sup>283</sup>.

*Müller-Terpitz*<sup>284</sup> und *Beer/Wesseling*<sup>285</sup> sehen in den Regelungen der UIRL über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Wesensgehaltsgarantie. *Müller-Terpitz* geht sogar soweit, von einer Eigentumsentziehung mit enteignungsgleichen Wirkung zu sprechen<sup>286</sup>. Das Wesen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehe darin, dass der Geheimnisinhaber selbst und alleine bestimmen kann, wer Zugang zu bestimmten Informationen hat<sup>287</sup>. Daneben begründe nicht das Wissen als solches, sondern die Geheimhaltung dieses Wissens den eigentlichen vermögenswerten Vorteil<sup>288</sup>. Werde das Geheimnis nun offenbar, gehe der in ihm verkörperte Vermögenswert unter und werde der Geheimsträger entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und Investitionen gebracht<sup>289</sup>. Damit werde der Wesensgehalt des Eigentums verletzt<sup>290</sup>. Durch das „Alles-oder-Nichts-Prinzip“, das mit der Offenbarung bzw. Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einhergeht, werde gleichzeitig der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt, da kein angemessener Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen geschaffen werden könne und der Umweltinformationsanspruch, auch wenn er altruistische Hintergründe habe, insbesondere dem privaten Informationsinteresse, der „privaten Neugierde“ diene<sup>291</sup>.

Insofern *Müller-Terpitz* von einer Eigentumsentziehung mit enteignungsgleicher Wirkung spricht, ist zunächst festzuhalten, dass eine EuGH-Rechtsprechung zur Eigentumsentziehung

281 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 20; so auch zur unternehmerischen Freiheit: Jarass, EU-Grundrechte, § 21 Rn. 16.

282 Erwägungsgründe 1 und 2 RL 2003/4/EG

283 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 29

284 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466 ff

285 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133 ff

286 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 481

287 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 139

288 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 482

289 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 139

290 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

291 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

bislang nicht existiert<sup>292</sup>. Welche Intensität ein Eingriff erreichen müsste, um gemeinschaftsrechtlich als Enteignung zu gelten, ist noch nicht geklärt<sup>293</sup>. Ebenso ist unklar, ob neben dem Entzug von Eigentum auf Grundlage einer hoheitlichen Maßnahme auch sonstige für einzelne Eigentümer unzumutbare Eigentumsbeschränkungen in unmittelbarer Folge einer Gemeinschaftsmaßnahme als sog. de facto Enteignung anzuerkennen wären<sup>294</sup>. Jedoch lässt sich aus der Rechtsprechung des EuGH folgern, dass zumindest solange keine Enteignung vorliegt, wie es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen<sup>295</sup>. In diesem Zusammenhang scheint für den EuGH entscheidend zu sein, welchem Zweck eine Maßnahme dient; es geht um die Finalität einer Maßnahme und nicht um deren Wirkung<sup>296</sup>. Die Maßnahme muss also darauf gerichtet sein, das Recht des Eigentümers in der Form des Eigentumsgegenstandes selbst, der Verfügungsbefugnis oder sämtlicher Nutzungsmöglichkeiten dauerhaft zu entziehen<sup>297</sup>. An dieser Stelle wird man, je nach dem aus welchem Blickwinkel man die RL 2003/4/EG betrachtet, zu dem Schluss kommen können, dass die RL 2003/4/EG unter anderem auf den Entzug einer rechtlich geschützten Position gerichtet ist, um der Öffentlichkeit bei entsprechender Interessenlage Informationen zugänglich zu machen, oder dass sie allein den freien Zugang zu Umweltinformationen bezweckt und es hierbei lediglich zu einer eingreifenden Wirkung in Rechte Dritter kommt. Die bereits erwähnten Ziele der RL 2003/4/EG - Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungsaustausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung – sprechen dabei sehr stark, wenn nicht sogar eindeutig lediglich für die eingreifende Wirkung und nicht für einen eingreifenden Zweck.

Unterstellt, es ließe sich von einem bezweckten Eigentumseingriff ausgehen, bedeutet das jedoch nicht, dass ein Eigentumsentzug im obigen Sinne hinsichtlich der Nutzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zwingend gegeben wäre. Zwar wird der Geheimnischarakter entfallen und damit zusammenhängend eine vermögenswerte Position. Es darf aber nicht verkannt werden, dass die vermögenswerte Position „schutzwürdiges Geheimnis“ nicht aus sich selbst heraus besteht. Dem Geheimnis zugrunde liegen Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen. Diese Tatsachen werden dem Geheimnisinhaber aber nicht entzogen. Vielmehr kann das Wissen um die geheim gehaltenen Tatsachen im Rahmen der wirtschaftlichen Tätigkeit weiter genutzt werden. Der

292 Calliess in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 21

293 Calliess aaO

294 Calliess aaO

295 Calliess aaO

296 Calliess aaO

297 Calliess aaO

Geheimnisinhaber wird also nicht gänzlich um die Früchte seiner Arbeit und Investitionen gebracht, sondern es wird ihm nur eine Verwendungsmöglichkeit genommen; es wird ihm eine Beschränkung hinsichtlich der Nutzung seines Wissens dahingehend auferlegt, dass dieses Wissen nicht geheim gehalten werden darf.

Bei der Rechtfertigung von Nutzungsbeschränkungen prüft der EuGH im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zum einen, ob die Beschränkungen dem Gemeinwohl dienenden Zwecken entsprechen, und zum anderen, ob der Wesensgehalt des Eigentums angetastet ist<sup>298</sup>. In diesem Zusammenhang spielt die soziale Funktion des Eigentums eine besondere Rolle<sup>299</sup>. Das Eigentum genießt dort besonderen Schutz, wo es zur Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen dient<sup>300</sup>. Umgekehrt steigt die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in dem Maße, in dem das Eigentum einen sozialen Bezug aufweist<sup>301</sup>.

Der soziale Bezug beim Ausstoß von Emissionen ist evident. Denn das wirtschaftlich tätige Unternehmen nutzt zur eigenen Gewinnerzielung, zur Sicherung seines vermögenswerten Vorteils die natürlichen Ressourcen, indem es Emissionen verursacht, die zu Lasten und je nach Sachlage auch auf Kosten der Allgemeinheit gehen. Insofern kann bei Informationen über Emissionen gerade nicht von besonders schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gesprochen werden. Zieht man hinzu, dass mit den Rechten und Pflichten aus der RL 2003/4/EG die Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungsaustausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung bezweckt werden, lässt sich in Anwendung der Prüfungskriterien des EuGH nicht von einer unverhältnismäßigen Regelung sprechen. Dieses Ergebnis wird gestützt durch die Feststellung, dass der EuGH die Rechtswidrigkeit einer gemeinschaftlichen Maßnahme beim Vorliegen der als hinreichend erachteten Gemeinwohlbelange nur in Ausnahmefällen anerkennt und insbesondere in Bezug auf das Eigentumsrecht bislang noch keine Gemeinschaftsmaßnahme wegen eines unverhältnismäßigen Eingriffs für rechtswidrig erklärt hat<sup>302</sup>.

In Bezug auf Störfälle und störfallähnliche Ereignisse kommt hinzu, dass ein Unternehmen sich nicht mehr im Rahmen der Wirtschaftsordnung bewegt, wenn es zu Emissionen aufgrund eines nicht bestimmungsgemäßen Betriebes kommt, der nicht durch öffentlich-rechtliche Vorschriften gedeckt, also rechtswidrig ist. Dem Unternehmen dennoch einen

298 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 29

299 Callies aaO

300 Callies aaO

301 Callies aaO

302 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 138

absoluten Geheimnisschutz zukommen zu lassen, kann unter diesem Gesichtspunkt nicht rechtfertigt werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen, die nicht Emissionen betreffen, ist von einer etwas anders gelagerten Situation auszugehen. Hier ändert sich nichts an dem Zweck der RL 2003/4/EG und den verfolgten Gemeinwohlbelangen. Allerdings kann nicht generell von einem starken sozialen Bezug eigentumsrechtlich relevanter Informationen ausgegangen werden. Ebenso wenig kann aber generell festgestellt werden, dass kaum oder kein sozialer Bezug dieser Informationen besteht. Eine vorweggenommene abstrakte Entscheidung zugunsten oder zulasten der Informationsfreiheit wäre daher verfehlt. Vielmehr hat der Gemeinschaftsgesetzgeber durch Implementierung einer durchzuführenden Abwägung eine Regelung geschaffen, die es ermöglicht, die betroffenen Interessen im konkreten Einzelfall zu ermitteln und zu gewichten. Dieses Instrument dient gerade dazu, die verfolgten und die beeinträchtigten Interessen angemessen zu berücksichtigen, und kann als gelungene Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Gemeinschaftsgesetzgeber gewertet werden. In diesem Zusammenhang kann auch der Einwand, eine Geheimnisoffenbarung könne sich Existenz bedrohend auswirken, in ausreichendem und angemessenem Umfang berücksichtigt werden.

Im Übrigen ist auf den Ablauf des Verfahrens im UIG hinzuweisen. Die Formulierung „Der Antrag ... ist abzulehnen, es sei denn ...“ in § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG erfordert zwar eine Abwägung, zeigt aber gleichzeitig, dass beim Vorliegen eines Ablehnungsgrundes die Ablehnung der Regelfall ist. Durch das Abwägungsverfahren wird insbesondere sichergestellt, dass in jedem Fall geprüft wird, ob eine Regelabweichung vorliegt. Solche von der Regel abweichende Fälle sind z.B. gegeben, wenn neben das einfache Informationsinteresse weitere, vor allem auch grundrechtlich geschützte Interessen treten. Umgekehrt ist denkbar, dass zwar keine anderen Interessen neben, dass Informationsinteresse treten, dass aber der Antragsteller eine Person ist, die sich für die Verbesserung des Umweltschutzes und die sonstigen Ziele der RL 2003/4/EG in besonderem Maße einsetzen wird, z.B. ein Umweltschutzverband in einem Planfeststellungsverfahren; dann könnte das „einfache“ Informationsinteresse von der vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelsituation abweichen. Letztlich ist auch denkbar, dass zwar die Schwelle für die Annahme eines Ablehnungsgrundes überwunden wurde, eine Bekanntgabe der geschützten Informationen auf Seiten des von der Bekanntgabe Betroffenen aber nicht ins Gewicht fällt: Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen liegt zwar ein berechtigtes Interesse am Geheimnisschutz vor, der vermögenswerte Vorteil, der maßgebliches Schutzgut ist, wird durch die Bekanntgabe jedoch kaum oder gar nicht geschrämt.

Damit zeigt sich, dass Müller-Terpitz und Beer/Wesseling den Sinn und Zweck der RL 2003/4/EG und den Regelungszusammenhang erkennen, wenn sie von rein privaten Informationsinteressen sprechen, die dem Geheimnisschutz gegenüber stünden und vorgehen würden. Denn es geht bei der Anwendung der RL 2003/4/EG nicht um die privaten Informationsinteressen, sondern unabhängig von der Art und dem Grund des Interesses um den freien Zugang zu Umweltinformationen zur Schärfung des Umweltbewusstseins, zum freien Meinungsaustausch, zur wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Verbesserung des Umweltschutzes sowie zur Offenheit und Transparenz der Verwaltung.

#### 6.2.1.3.4.3.4 Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte kann nicht – wie Müller-Terpitz und Beer/Wesseling verlangen - von einem kategorischen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgegangen werden. Für die Einschränkung bezüglich Informationen über Emissionen gibt es eine am Rechtsgüterschutz nachvollziehbare und verhältnismäßige Begründung. Im Übrigen kann eine Entscheidung, welche Interessen und Rechtsgüter vorgehen, nicht abstrakt getroffen werden, sondern muss sich an den Umständen des Einzelfalls orientieren. Für diese Fälle ist das Abwägungsverfahren ein geeignetes, erforderliches und der Verhältnismäßigkeit genügendes Mittel. Denn auch die Ausgestaltung des Verfahrens hat Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit oder Vereinbarkeit mit Grundrechten bzw. muss zu deren Erfüllung beitragen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass selbst hinsichtlich des Zugangs zu den „abwägungsfreien“ Informationen über Emissionen ein Verfahrensrecht existiert, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt und ausreichenden Rechtsschutz bietet, siehe unten.

#### 6.2.1.3.4.4 Vergleich mit Negativkatalogen im ChemG, GenTG und PflSchG

Auch ein Vergleich mit anderen umweltschützenden Normen zeigt, dass keine verfassungsrechtlichen oder EU-grundrechtlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Regelungen der UIRL und des UIG bestehen. Im Bereich des Chemikalien-, Gentechnik- und Pflanzenschutzrechts existieren sog. Negativkataloge, die eine spezifische Grenze von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geschaffen haben. Diese Regelungen basieren alle auf gemeinschaftlichen Richtlinien über den Umweltschutz. Zu nennen sind hier insbesondere § 22 Abs. 3 ChemG, § 17a Abs. 2 GenTG und § 17c Abs. 2 PflSchG, die lange Listen von Informationen enthalten, die nicht unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen.

Diese weiten Kataloge sind nicht als generelle gemeinschaftsrechtliche Unterschreitung des grundgesetzlichen Schutzes der Grundrechte angesehen worden. Sie gehen teils auf ähnliche Zwecke wie die RL 2003/4/EG zurück, aber in ihrer Reichweite noch darüber hinaus. In allen genannten Vorschriften geht es um Informationen, die Auskunft geben über die Ge-

fährlichkeit von in den Verkehr gebrachten Produkten, über den Hersteller, Betreiber, Anmelder etc., über vorsorgliche Sicherheits- und Notfallmaßnahmen sowie über Auswirkungsanalysen. Es handelt sich dabei um eine Aufzählung von Informationen wie sie ähnlich bei dem Betrieb gefährlicher Anlagen, insbesondere bei Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen über die Mitteilung nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV an die zuständigen Behörden mitzuteilen sind. Da nicht einmal alle Vorschriften des Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV zu den Informationen über Emissionen zu zählen sind, bleiben die Einschränkungen des UIG hinter denen des ChemG, GenTG und PflSchG deutlich zurück. Da aber selbst bei diesen Vorschriften die Rechtmäßigkeit der Regelungen bisher nicht ernsthaft in Streit steht<sup>303</sup>, kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei einem weniger an Grundrechtseinschränkungen unter ähnlicher, wenn nicht gleicher Interessenlage ein mehr an Rechtswidrigkeit zu befürchten ist.

#### **6.2.1.3.5 Zwischenergebnis**

Damit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen, insbesondere soweit diese Informationen über Störfälle oder störfallähnliche Ereignisse betreffen, auch nach grundrechtlicher Betrachtungsweise nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann.

#### **6.2.1.3.6 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Zusammenhang mit dem Störfallrecht in der Güterabwägung**

Liegt keine Zustimmung des Geheimnisinhabers vor und sind auch keine Informationen über Emissionen betroffen, muss die informationspflichtige Stelle eine Abwägung vornehmen. Dabei hat sie die konkreten Umstände im Einzelfall zu ermitteln, insbesondere die unterschiedlichen Interessen des von der Bekanntgabe Betroffenen und Begünstigten.

Da die Abwägung gerade von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängt, lässt sich keine allgemeine, abschließende Aussage treffen, wann Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bekannt zu geben sind und wann nicht. Gleichwohl können Kriterien beschrieben werden, die bei der Abwägung eine (besondere) Rolle spielen, und anhand derer sich typische Situationen beurteilen lassen.

Soweit schon nach der 12. BImSchV Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit bestehen, §§ 9 bis 11 sowie Anhang II und V, sind diese mit der generellen Gefährlichkeit des Betriebsbereichs begründet<sup>304</sup>. Diese gesetzlich getroffene Entscheidung kann ohne weiteres für die Abwägungsentscheidung im Rahmen des UIG übernommen

---

303 Siehe hierzu OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 20. Juni 2005, AZ: 8 B 940/05.

304 Vergleiche Beschluss des VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830

werden. Mit anderen Worten, was schon nach der 12. BImSchV zu veröffentlichen bzw. öffentlich zugänglich zu machen ist, kann nicht nach UIG geheim gehalten werden.

Für die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lässt sich diese Wertung allerdings nur bedingt nutzen. Denn nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV kann der Betreiber verlangen, dass Teile des Sicherheitsberichts, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, von der Bekanntgabe ausgenommen werden. Allein der Umstand, einen besonders gefährlichen Betriebsbereich zu betreiben, führt damit noch nicht zu einer Aufgabe von grundrechtlich geschützten Positionen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Sicherheitsberichte vor Inbetriebnahme eines Betriebsbereich und später regelmäßig aktualisiert werden, § 9 Abs. 4 der 12. BImSchV, und dass sie damit inhaltlich auf einen Gefahrenzustand in der Zukunft gerichtet sind, der noch nicht eingetreten ist und vielleicht nie eintritt. Solange sich der Betreiber also im Rahmen der Rechtsordnung bewegt, soll ihm auch der grundsätzlich zustehende Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehen bleiben.

Wenn sich eine abstrakte Gefahrenlage zu einem konkreten Schaden realisiert, befindet sich der Geheimnisinhaber nicht mehr innerhalb des genehmigungsrechtlich erlaubten Rahmens. Hier kann er nicht mehr auf den Schutz der Geheimnisse vertrauen.

Für die praktische Handhabung ist das ein sehr klares Kriterium. Allerdings könnte es nicht allen denkbaren Fällen gerecht werden. Denn es ist durchaus denkbar, dass ein Ereignis in einem Betriebsbereich, das sich in der Umwelt bemerkbar macht, weder vom Betreiber zu verantworten ist noch in einem konkreten Zusammenhang mit Informationen über geheime Tatsachen steht. Soll der Betreiber dann trotzdem seines Geheimnisschutzes verlustig gehen müssen? Und wie sieht es aus, wenn Geheimnisse betroffen werden, die einen enormen Vermögensvorteil enthalten und bei deren Bekanntwerden eine Existenzvernichtung des Betreibers zu befürchten ist?

Hinsichtlich eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses kann es jedoch keinen Unterschied machen, durch wen oder was er oder es verursacht worden ist. Denn der Betreiber hat schon im Sicherheitsbericht eine eingehende Beschreibung der Szenarien möglicher Störfälle abzugeben, Anhang II, IV. Nr. 1 der 12. BImSchV. Eine Differenzierung nach Verursachungsbeiträgen ist dort nicht vorgesehen, vielmehr ist eine umfassende Darstellung zu geben. Daraus ist zu folgern, dass der Betreiber eines gefährlichen Betriebsbereichs zumindest mitverantwortlich für alle aus diesem Betriebsbereich resultierenden Ereignisse ist<sup>305</sup>.

---

305 Das entspricht auch der Wertung in Beschluss VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830

Eine Abstufung ist aber vorzunehmen hinsichtlich der Relevanz von Informationen, die einen Störfall betreffen. Entfalten Informationen, die auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, für die vom UIG bzw. von der RL 2003/4/EG verfolgten Ziele nur eine geringe Bedeutung<sup>306</sup>, enthalten sie aber für den Betreiber erhebliche Vermögenswerte, so könnte vertreten werden, dass die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Abwägung schwerer zu gewichten sind, mithin keine Offenbarung erfolgen darf. Je relevanter die Informationen aber für die Beurteilung der Auswirkungen auf die Umwelt sind, umso stärker wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und umso eher schlägt die Abwägung zugunsten der Bekanntgabe um. Bei der Relevanz einer Information spielt es keine Rolle, aus welcher Quelle diese Information gewonnen wurde, z.B. aus einer Mitteilung nach § 19 Abs. 1 12. BImSchV oder aus Datenbankpool IUCLID.

Angesichts der ohnehin gegebenen Gefährlichkeit für Menschen und die Umwelt, die Betriebsbereichen, die unter die 12. BImSchV fallen, innwohnt, wird bei einem Störfall oder störfallähnlichen Ereignis durch die eintretende Umweltverschmutzung das dem UIG zugrunde liegende öffentliche Interesse an der Verbesserung des Umweltschutzes unmittelbar gesteigert. Daneben steigt das Interesse an der Offenheit und Transparenz der Verwaltung, denn bei Unfällen stellt sich regelmäßig die Frage nach der Verantwortung für diese Nichteinhaltung umweltrechtlicher Vorschriften. Die Information der Öffentlichkeit oder interessierter Personen kann bei Unfällen zumindest zur weiteren Aufklärung der Folgen der Unfall beitragen, z.B. wenn die bekannt zugebenden Informationen bei der Schadenssuche hilfreich oder dafür vielleicht sogar erforderlich sind. Angesichts dessen kann von einem überwiegenden Geheimhaltungsinteresse nur in besonders gelagerten Einzelfällen reden können; etwa dann, wenn die Bekanntgabe tatsächlich zu einer Existenzbedrohung führen würde.

Treten neben die eben genannten öffentlichen Interessen der RL 2003/4/EG die Grundrechte Dritter auf Leib und Leben hinzu, die durch einen Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis betroffen werden, so gewinnt das öffentliche Interesse derart an Gewicht, dass ein Zurücktreten dieses Interesses hinter den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht mehr möglich ist. Verursacht ein Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis eine Gefahr für Leib und Leben, so können auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart werden.

Dieses Ergebnis reiht sich ein in die Wertungen anderer Gesetze (ChemG, GenTG und PflSchG) bei vergleichbaren Gefährdungslagen, auch wenn die Ausgestaltung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dort anders, zum Teil klarer gewählt wurde.

---

<sup>306</sup> Würden diese Informationen nicht umweltrelevant sein, lägen schon keine Umweltinformationen vor und wäre das UIG nicht anwendbar.

### **6.2.1.4 Freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen**

§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG schützt vor nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können. Auch dieser Ablehnungsgrund ist jedoch mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe abzuwägen, wobei die Abwägung entfällt, wenn eine Zustimmung erfolgt ist oder Umweltinformationen über Emissionen betroffen sind.

Die Ergebnisse zu § 9 Abs. 1 UIG können daher grundsätzlich auf § 9 Abs. 2 UIG übertragen werden. Allein bei der Interessenabwägung kann es aufgrund der fehlenden rechtlichen Verpflichtung zur Informationsübermittlung an eine informationspflichtige Stelle zu einer anderen Gewichtung der in die Abwägung einzustellenden Belange und überhaupt auch zur Berücksichtigung anderer Belange als den in § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG aufgezählten kommen. Denn weder das UIG noch die RL 2003/4/EG stellen bei den freiwillig übermittelten Informationen auf einen Katalog ab, der § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG entspricht. RL 2003/4/EG spricht in Art. 4 Abs. 2 g insoweit nur von den Interessen oder dem Schutz der Person als zu berücksichtigende Belange im Rahmen einer Ablehnungsentscheidung.

### **6.2.2 Öffentliche Belange**

Die Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange sind aufgeführt in § 8 UIG, wobei sich Abs. 1 auf materiell-rechtlich bedeutsame Schutzgüter konzentriert, wohingegen sich Abs. 2 mit eher formalen Problemen beschäftigt.

#### **6.2.2.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG**

##### **6.2.2.1.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 5 UIG**

Weniger bedeutsam für die vorliegende Fragestellung, insbesondere im Hinblick auf etwaige Amtshaftungsansprüche sind die Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 UIG:

- es handelt sich um einen offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrag, Nr. 1,
- der Antrag wurde bei einer grundsätzlich informationspflichtigen Stelle eingereicht, diese verfügt aber nicht über die begehrten Informationen und kann den Antrag auch nicht weiterleiten, Nr. 3,
- der Antrag ist zu unbestimmt und wurde nach Fristsetzung auch nicht hinreichend präzisiert worden.

Hauptziel der Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 2 UIG ist es aber, den informationspflichtigen Stellen ein effizientes und überschaubares Handeln zu gewährleisten<sup>307</sup>. Zwar kann sich für ein Unternehmen ein positiver Nebeneffekt daraus ergeben, dass durch Ablehnung eines Antrages aus den Gründen des Abs. 2 auch das wirtschaftliche Interesse eines Unternehmens geschützt wird. Solange aber § 8 Abs. 2 UIG kein Ablehnungsgrund zum Schutz privater Belange hinzutritt, kommt ein Amtshaftungsanspruch mangels Verletzung privater Rechte nicht in Betracht.

#### 6.2.2.1.2 Interne Mitteilung

Zweck des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist der Schutz solcher Mitteilungen, die die innere Organisation und Funktionsfähigkeit der Behörden betreffen<sup>308</sup>. Es soll, wie bereits angedeutet, die Effektivität des Handelns der Behörden gesichert werden und ein notwendiger Raum für konzentriertes Arbeiten erhalten bleiben<sup>309</sup>. In der RL 90/313/EWG sowie im UIG 1994 und 2001 bildete die interne Mitteilung eine Trias zusammen mit dem Zugang zu nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder noch nicht aufbereiteten Daten. Diese drei Ausschlussgründe, die in § 7 Abs. 2 UIG zusammengefasst waren, dienten insgesamt dem Schutz der inneren Organisation und Funktionsfähigkeit der Verwaltung und sollten sich gegenseitig ergänzen und abrunden<sup>310</sup>. Dass die internen Mitteilungen nun von den anderen Ausschlussgründen getrennt wurden, kann nicht dazu führen, diesen Ausschlussgrund weiter zu wertern.

Vielmehr wurde mit der Neufassung der Richtlinie eine Klarstellung und Ausweitung des Umweltinformationsrechts bezweckt<sup>311</sup>. In diesem Zusammenhang wurden auch die Ablehnungsgründe zum Teil noch weiter eingeschränkt. Dieses Bestreben lässt sich auf nationaler Ebene auch hinsichtlich des Merkmals interne Mitteilung feststellen.

Im UIG 1994 und 2001 wurde nämlich nicht von der internen, sondern von der verwaltungsinternen Mitteilung gesprochen. Hinsichtlich der verwaltungsinternen Mitteilung herrschte in der Literatur Streit über die Reichweite dieses Ablehnungsgrundes. So wurde auf der einen Seite vertreten, dass das Merkmal verwaltungsintern mit Blick auf ein effektives Zugangsrecht nur mit einem engen Behördenbegriff verbunden werden kann. Danach

<sup>307</sup> BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 37 f.

<sup>308</sup> BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 38; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 29; Fluck/Theuer, § 7 Rn 164; OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 674.

<sup>309</sup> Begründung des Richtlinien-Vorschlages der Kommission, KOM (2000) 402 endgültig, S. 14.

<sup>310</sup> OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 674; Fluck/Winterle, VerwArch 2003, 437, 450.

<sup>311</sup> Richtlinievorschlag der Kommission vom 29.06.2000; KOM (2000) 402 endgült., S. 1; Butt, NVwZ 2003, 1071, 1073.

soll eine interne Mitteilungen nur innerhalb einer nach außen hin auftretenden Einheitsbehörde auftreten können<sup>312</sup>.

Dagegen wurde ins Feld geführt, dass auch zwischen Behörden verwaltungsinterne Mitteilungen möglich seien, z.B. Weisungen an nachgeordnete Behörden, Kontrollmaßnahmen, Berichte an vorgesetzte Behörden. Hauptargument war dabei der Wortlaut, der gerade nicht von behördintern, sondern nur von verwaltungsintern sprach<sup>313</sup>. Diese Meinung verkannte aber, dass schon die RL 90/313/EWG nur interne Mitteilungen im Visier hatte, der Wortlaut des UIG 1994 bzw. 2001 bei einer europarechtskonformen Auslegung der Vorschrift nicht hätte herangezogen werden können.

Schließlich wurde vertreten, dass es um den Schutz von Behördeninterna gehe, und diese sowohl bei einer Mitteilung innerhalb einer Behörde als auch zwischen verschiedenen Behörden als intern zu beurteilen seien<sup>314</sup>. Was wiederum unter Behördeninterna zu verstehen sei, wurde nicht näher erläutert.

Da bei der Umsetzung der RL 2003/4/EG in das UIG nun eine 1:1 Umsetzung erfolgte und nunmehr auch § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG nur noch von internen Mitteilungen spricht, entfällt zumindest das Wortlautargument<sup>315</sup>.

Letztlich kann dieser Meinungsstreit aber dahinstehen. Denn weder bei der Meldung eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses durch den Betreiber noch bei der nachfolgenden Ursachenforschung durch den Betreiber oder andere Behörden liegen interne Mitteilungen nach einer der ehemals vertretenen Meinungen vor.

Es ist nicht ersichtlich, wie Umweltinformationen über Emissionen, insbesondere in Bezug auf die Meldung eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses, bzw. generell alle Informationen über einen Störfall oder störfallähnliches Ereignis als interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen geschützt sein können. Denn hier besteht gerade ein Verhältnis zwischen einer staatlichen Stelle und einer juristischen Person des Privatrechts. Insofern kann festgehalten werden, dass ein Dokument, das von einem Anlagenbetreiber zur Verwendung bei einer Behörde in Verkehr gebracht wurde, zumindest nicht unter den Ablehnungsgrund interne Mitteilung subsumiert werden kann.

<sup>312</sup> Schomerus/Schrader/Wegener, aaO,

<sup>313</sup> Fluck/Theuer, IfG/UIG, Teil A § 8 Rn 165 f

<sup>314</sup> Schendel in EUDUR, § 39 Rn 50

<sup>315</sup> Fluck/Winterle, VerWArch 2003, 437, 450 scheinen sich dementsprechend auch der Meinung von Schomerus/Schrader/Wegener anzunähern, da sie in dieser Veröffentlichung nicht auf den Meinungsstreit eingehen und somit auch keine Gegenposition (mehr) beziehen.

Gleiches gilt für auch für Informationen nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV, für Informationen über toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften freigesetzter Stoffe, für Informationen über die herbeigeführten Immissionen (Anhang VI Teil 2 Nr. 5 der 12. BImSchV), für Informationen über Untersuchungen über die Ursachen, für Informationen über erstellte Szenarien über potentielle Störfälle nach Anhang II Nr. IV der 12. BImSchV<sup>316</sup> und für die Pflichten nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 der 12. BImSchV<sup>317</sup>.

Die genannten Informationen können aus zwei unterschiedlichen Gründen nicht als interne Mitteilungen i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG verstanden werden. Wenn die Informationen von einem Anlagenbetreiber an eine informationspflichtige Stelle übermittelt werden, entfällt das Merkmal intern. Aber auch für den Fall, dass eine Behörde sich diese Informationen selbst erarbeitet, z.B. Immissionsmessungen des ABC-Zuges der Feuerwehr oder Analysen von Pflanzen im Auftrag von einem oder durch ein Gesundheitsamt, und an eine andere Behörde weiterleitet, kann nicht von internen Mitteilungen gesprochen werden. Denn unabhängig von dem Merkmal intern fehlt es hier an der Schutzwürdigkeit einer Mitteilung, sei sie auch intern. Denn der Inhalt der Mitteilung, z. B. toxikologischen oder ökotoxikologischen Eigenschaften, bezieht sich nicht und hat keinen Einfluss auf die innere Organisation oder Funktionsfähigkeit einer Behörde. An dem bloßen Funktionieren der Verwaltung oder an ihrer Organisation wird sich durch diese Kenntnisse oder auch durch die Nichtkenntnis nichts ändern. Das gleiche gilt für die anderen erwähnten Informationen. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass die einzelnen Untersuchungsergebnisse und –Daten, die mitgeteilt wurden einer weiteren Be- oder Verarbeitung bedürfen, nicht unter den Ablehnungsgrund interne Mitteilung zu fassen ist, sondern deren Schutz vom Ablehnungsgrund der noch nicht abgeschlossenen Schriftstücke usw. nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG abhängt.

Bei den freiwillig übermittelten Informationen nach § 9 Abs. 2 UIG, die inhaltlich auch Gegenstand einer internen Mitteilung sein könnten, handelt es sich um Informationen, die von

<sup>316</sup> Anhang II Nr. IV 12. BImSchV: „Ermittlung und Analyse der Risiken von Störfällen und Mittel zur Verhinderung solcher Störfälle.

1. Eingehende Beschreibung der Szenarien möglicher Störfälle nebst ihrer Wahrscheinlichkeit oder den Bedingungen für ihr Eintreten, einschließlich einer Zusammenfassung der Vorfälle, die für das Eintreten jedes dieser Szenarien ausschlaggebend sein könnten, unabhängig davon, ob die Ursachen hierfür innerhalb oder außerhalb der Anlage liegen.

2. Abschätzung des Ausmaßes und der Schwere der Folgen der ermittelten Störfälle, einschließlich Karten, Bilder oder gegebenenfalls entsprechender Beschreibungen, aus denen die Bereiche ersichtlich sind, die von derartigen Störfällen in dem Betriebsbereich betroffen sein können, vorbehaltlich des § 11 Abs.

3. Beschreibung der technischen Parameter sowie Ausrüstungen zur Sicherung der Anlagen.“

<sup>317</sup> § 10 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV: „Vor der erstmaligen Inbetriebnahme eines Betriebsbereichs nach § 1 Abs. 1 Satz 2 hat der Betreiber den zuständigen Behörden die für die Erstellung externer Alarm- und Gefahrenabwehrpläne erforderlichen Informationen zu übermitteln.“

einem privaten Dritten an eine informationspflichtige Stelle übermittelten wurden. Damit ergibt sich umgekehrt, dass es sich bei diesen Informationen nicht um Verwaltungsinterne handeln kann.

#### **6.2.2.1.3 Noch nicht abgeschlossene Informationen**

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG kann ein Antrag, der sich auf den Zugang zu Materialien, die gerade vervollständigt werden, zu noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder zu noch nicht aufbereiteten Daten richtet, abgelehnt werden.

Schutzzweck dieser Ablehnungsgründe ist wie bei allen Tatbeständen des § 8 Abs. 2 UIG der Schutz effektiven Verwaltungshandelns. Dabei schützt § 8 Abs. 2 Nr. 4 insbesondere bestimmte Abschnitte behördlicher Arbeitsprozesse und soll den notwendigen Raum für konzentriertes Arbeiten sichern. Daneben bezweckt die Vorschrift, Fehlinformationen zu vermeiden, weil durch die Vervollständigung, den Abschluss und die Aufbereitung zum Beispiel unrichtige Messdaten entdeckt werden können. Der Begriff Prozess spiegelt ein zeitliches Moment wider, das sich auch aus dem Wortlaut der einzelnen Tatbestände ergibt, Materialien, die gerade vervollständigt werden, *noch nicht abgeschlossene Schriftstücke, noch nicht* aufbereitete Daten. Dementsprechend sieht § 5 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz UIG auch vor, dass im Falle einer Antragsablehnung aufgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG dem Antragsteller, die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen ist. Darin zeigt sich in besonderem Maße die Serviceschuldigkeit der informationspflichtigen Stellen.

Unter den Begriff „noch nicht abgeschlossene Schriftstücke“ fallen unabhängig von der Form der Speicherung alle schriftlichen Mitteilungen und Aufzeichnungen, solange sie bereits in einem Entwurf bestehen, aber noch nicht fertiggestellt sind, z.B. Entwürfe für Verwaltungsakte, Pressemitteilungen oder sonstige Erklärungen<sup>318</sup>. Fraglich ist insoweit, wann von einem Abschluss oder einer Fertigstellung eines Schriftstücks gesprochen werden kann. Würde man nur auf den Willen des Verfassers abstellen, könnte eine willkürliche und für den Antragsteller nicht nachvollziehbare Praxis die Folge sein. Es ist daher auch auf objektive Kriterien abzustellen. Hier lässt sich z.B. an die Verkehrsanschauung, an die Praxis der ordnungsgemäßen Aktenführung, an eine durchlaufene Mitzeichnung oder einen durchlaufenen Geschäftsgang oder auch an rechtliche Folgen anknüpfen. Z.B. sind im Behördenauftrag erstellte Gutachten noch nicht mit der Gutachtensabgabe, sondern erst mit der behörd-

---

<sup>318</sup> Zum folgenden Absatz Fluck/Theuer, IFR/UIG Teil A § 7 Rn 146 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 27; Schendel in EUDUR § 39 Rn 50

lichen Annahme abgeschlossen, da sie rechtlich erst mit der werkvertraglichen Annahme durch den Besteller ihren endgültigen Inhalt finden.

Unter noch nicht aufbereiteten Daten sind Daten zu verstehen, bei denen die technische Herstellung und/oder Bearbeitung noch nicht abgeschlossen ist<sup>319</sup>. An einer Aufbereitung fehlt es, wenn diese für die verwaltungsmäßige Verarbeitung erforderlich ist und noch nicht stattfand, wenn also z.B. die Speicherungsform verändert werden muss oder die (Roh-)Daten in andere Informationszusammenhänge oder Messreihen eingeordnet werden müssen. Auf eine Bewertung oder Kommentierung der (Emissions- oder Immissions-)Daten kommt es ebenso wenig an wie auf die Verwertbarkeit für den Antragsteller. Hinsichtlich des Zeitpunktes des Abschlusses der Datenaufbereitung sind sowohl auf subjektive und objektive Gesichtspunkte abzustellen.

Die sprachliche Wendung des Materials, das gerade vervollständigt wird, ist eine Neuerung in der RL 2003/4/EG gegenüber der RL 90/313/EWG, die wörtlich in das UIG übernommen wurde. Die Aufnahme dieser Formulierung erweitert den Ablehnungsgrund über Schriftstücke hinaus z.B. auf Lichtbilder. Andererseits ist die Formulierung zurückzuführen auf Art. 4 Abs. 3 c der Aarhus-Konvention. Im Gegensatz zur RL 2003/4/EG wird dort nur von Materialien, die gerade in der Bearbeitung sind, gesprochen - und nicht von Dokumenten oder Daten, die noch nicht abgeschlossen sind. Daraus lässt sich schließen, dass nur die noch nicht abgeschlossenen Dokumente und Daten, die gerade in Bearbeitung sind, einen Ablehnungsgrund darstellen können<sup>320</sup>. Andere Dokumente oder Daten, die zwar noch nicht abgeschlossen sind, die sich aber ebenso wenig in einem Bearbeitungsprozess befinden, müssen dann dennoch bekannt gegeben werden. Das Festhalten an der Formulierung noch nicht abgeschlossene Schriftstücke bzw. noch nicht aufbereitete Daten durch die RL 2003/4/EG sowie im UIG muss daher in einer dem internationalen Abkommen konformen Auslegung reduziert werden.

### **6.2.2.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG**

#### **6.2.2.2.1 Internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung**

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG fasst drei unterschiedliche, besonders wichtige Interessen zusammen, die zu einer Antragsablehnung führen können, wenn sie nachteilig beeinträchtigt werden, namentlich internationale Beziehungen, öffentliche Interessen und Landesverteidigung. Diese Schutzgüter werden vom UIG als so hochwertig angesehen, dass auch für den Fall,

---

<sup>319</sup> Zum diesem Absatz Fluck/Theuer, IFR/UIG Teil A § 7 Rn 156 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 28; Schendel in EUDUR § 39 Rn 50

<sup>320</sup> The Aarhus Convention - An Implementation Guide, S. 57 f

dass der Antrag Informationen über Emissionen betrifft, trotzdem eine Ablehnung aufgrund nachteiliger Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung erfolgen kann. Unberührt davon bleibt gleichwohl eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Interesse an der Geheimhaltung von Umweltinformationen, bei der auch Emissionsdaten Berücksichtigung finden.

Von diesen Ablehnungsgründen sind insbesondere die nachteiligen Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit von Relevanz. Dieser Ablehnungsgrund ist ambivalent. Nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit können entstehen, wenn potentiellen Schädigern Störfallüberlegungen bekannt werden, die sie für gezielte Schädigungen nutzen könnten. Insofern ist es nachvollziehbar, dass Informationen über Emissionen nicht per se zu einer Rückausnahme, also zu einem Ausschluss dieses Ablehnungsgrundes führen können, sondern vielmehr eine einzelfallabhängige Abwägung durchzuführen ist. Denkbar wäre es schließlich aus der Beschaffenheit von Teilen der Industrieanlage und der Kenntnis der dort austretenden Emissionen auf einen „Schwachpunkt“ zu stoßen, der zum Zweck des An- bzw. Eingriffs genutzt werden kann.

Andererseits ist es im Interesse der Allgemeinheit und ein Instrument des Störfallrechts, die Öffentlichkeit über mögliche Störfallrisiken und Schutzmaßnahmen zu unterrichten. Durch eine auf der Ereigniskommunikation basierende Störfallprävention können bedeutende Schäden an Leben, Gesundheit und Eigentum Dritter verhindert werden. Ohne eine angemessene Unterrichtung wüsste sich die Bevölkerung im Störfall nicht richtig zu verhalten. In die Auslegung dieses Ablehnungsgrunds ist diese auf Informationsbekanntgabe zielende Richtung einzubeziehen.

Zu diesem Themenkomplex kann, soweit das UIG den Vorgängerregelungen entspricht, auf die Ergebnisse des UBA-Gutachtens betreffend die Sicherung von Industrieanlagen verwiesen werden<sup>321</sup>. Hinsichtlich § 10 Abs. 5 UIG als Konkretisierung eine Verpflichtung, für den Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt bestimmte Informationen aktiv zu verbreiten, wird auf obige Ausführungen verwiesen<sup>322</sup>.

---

321 Sicherung von Industrieanlagen gegen Eingriffe Unbefugter (Vorsorge/Nachsorge/Schutz) Untersuchung der Möglichkeiten zum Ausschluss so genannter „Innenräuber“ und Geheimnisschutz von Unterlagen - Teil B „Einschränkung der Zugänglichkeit von Unterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit“.

322 Siehe oben Nr. 4.2.

### 6.2.2.3 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden

§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG sieht vor, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.

Mit Beratungen sind nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d.h. die schriftlichen oder mündlichen behördlichen Meinungsäußerungen und die Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen, gemeint<sup>323</sup>. Der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen dient der Sicherstellung einer effektiven, funktionsfähigen und neutralen Entscheidungsfindung<sup>324</sup>.

Nicht mehr zu den Beratungen zählen die bereits vorhandenen oder aus ihnen hervorgehenden Gutachten, Stellungnahmen bzw. Sach- und Rechtsinformationen, also die Beratungsgrundlagen und -ergebnisse sowie die isolierbaren Zwischenergebnisse<sup>325</sup>; insofern können bestehende Emissionsdaten nicht unter diesen Ablehnungsgrund fallen. Würde man neben den behördlichen Beratungs- und Abwägungsvorgängen auch alle daraus hervorgehenden Ergebnisse und sämtliche diesen zugrunde liegenden Sachinformationen und Tatsachen dem Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen unterstellen, so liefe das Ziel des UIG nach einem möglichst weiten Umweltinformationszugang leer. Denn nahezu alle Akten und Informationen werden im Rahmen unterschiedlicher Verfahrensstadien zu Beratungen herangezogen und würden dann diesem Ausschlussgrund unterfallen. Auch die Verwaltungstransparenz und -kontrolle würden ausgehöhlt werden.

Auch dieser Ablehnungsgrund kann im Wege einer Interessensabwägung überwunden werden und ist nicht einschlägig, wenn sich ein Zugangsbegehren auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht (z.B. im Hinblick auf eine zukünftige Entstehung von Emissionen).

#### 6.2.2.3 Gerichtsverfahren und auf Sanktionen ausgerichtete Verfahren

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG ermöglicht die Antragsablehnung für die Fälle, in denen das Bekanntwerden von Umweltinformationen negative Auswirkungen hat auf laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeiten einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeiten einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen. Diesem Ablehnungsgrund kommt im Rahmen der Fragestellungen zu diesem Gutachten keine Bedeutung zu.

---

323 OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 673 f.

324 OVG Schleswig, aaO.

325 OVG Schleswig, aaO.

#### 6.2.2.2.4 Schutz der Umwelt

Art. 4 Abs. 2 h UIRL (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG) bestimmt den Schutz vor negativen Auswirkungen auf die Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen, wie z. B. die Aufenthaltsorte seltener Tierarten. Inwieweit störfallrelevante Informationen zu einer Gefährdung für den Umweltschutz werden können, ist nicht ersichtlich. Insoweit bestehen an dieser Stelle an der ungehinderten Bekanntgabe von Informationen über Emissionen keine Bedenken. Zum Schutz vor Sabotageeinwirkungen ist der erste Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 UIG einschlägig.

### 6.3 Verfahrensrechtliche Behandlung der Ablehnungsgründe

#### 6.3.1 Allgemeines

Der Zugang zu Umweltinformationen kann sich auf zwei unterschiedliche Arten und Weisen ergeben, aufgrund eines Antrages nach § 4 UIG oder aufgrund der aktiven Information nach § 10 UIG.

Die aktive Information nach § 10 UIG, insbesondere nach § 10 Abs. 5, wurde schon unter Punkt 4 eingehend beschrieben.

Das Antragsverfahren nach § 4 UIG ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG<sup>326</sup>, das durch besondere Bestimmungen des UIG, insbesondere §§ 3 - 5 und 9 UIG modifiziert wird:

- § 4 Abs. 2 befasst sich mit der Bestimmtheit von Anträgen,
- § 4 Abs. 3 regelt den Umgang mit Anträgen an „unzuständige“ informationspflichtige Stellen,
- §§ 3 Abs. 3 und 4 Abs. 5 betreffen Bescheidungs- und Leistungsfristen,
- §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 4 regeln die Art des Informationszugangs und ein Abweichen von der beantragten Art,
- § 5 enthält dezidierte Vorschriften für den Fall der Ablehnung eines Antrages auf Umweltinformationen,
- § 9 enthält zudem Verfahrensvorschriften für Fälle der Drittbetontenheit von Zugangsanträgen

In Bezug auf die Anwendung des UIG im Bereich des Störfallrechts, wie auch allgemein, stellen die Verfahrensvorschriften über die Drittbeteiligung i.S.d. § 9 UIG einen besonders wichtigen Teil der Antragsprüfung dar, da hier bei einer fehlerhaften Prüfung bzw. Entscheidung Amtshaftungsansprüche drohen. Aufgrund der Bestimmung des § 10 Abs. 6 UIG, dass auch für die Fälle der aktiven Information die §§ 8 und 9 UIG entsprechend anzuwenden sind, gewinnen die Vorschriften über die Drittbeteiligung auch hier besondere Bedeutung.

### **6.3.2 Verfahrensrechtliche Vorschriften über die Antragsablehnung bei privaten Belangen**

§ 9 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 UIG bestimmen, dass vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen die Betroffenen anzuhören sind, dass Kennzeichnungsmöglichkeiten bestehen und die Behörde die Darlegung der Eigenschaft des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verlangen kann.

#### **6.3.2.1 Betroffene im Sinne des UIG**

Unter den Betroffenen sind im Sinne des § 28 VwVfG zumindest diejenigen zu verstehen, die Beteiligte im Sinne des § 13 Abs. 1 und 2 VwVfG sind<sup>327</sup> und in deren Rechte eingegriffen wird bzw. deren Rechte berührt werden. Speziell im UIG sind das diejenigen, deren Interessen durch die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG geschützt werden.

Die Anhörung von Beteiligten ergibt sich aus den allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften nach § 28 VwVfG und ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zum Schutz der Grundrechte sowie als Folge des Rechtsstaatsprinzips und der Verpflichtung des Staates zur Achtung und Wahrung der Menschenwürde geboten<sup>328</sup>. Die Aufnahme einer entsprechenden, ausdrücklichen Anhörungspflicht in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG dient nach dem Willen des Gesetzgeber nur dazu, den informationspflichtigen Stellen klare Vollzugsimperative vorzugeben<sup>329</sup>. Soweit das UIG keine Sonderregelungen trifft, bleibt es damit bei der Anwendung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts.

Der Kreis der Anzuhörenden wird durch die Aufnahme des Begriffs Betroffene erweitert. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG auszugehen, soweit übermittelte In-

326 Fluck/Theuer IFR/UIG Teil A § 5 Rn 8 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 5 Rn 2

327 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 22.

328 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 3a; Bonk/Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 28 Rn 3; a.A. Clausen in Knack, VwVfG, § 28 Rn 3, nach dem die Anhörungspflicht sich „nur“ aus dem Rechtsstaatsgrundsatz der Verfassung und das sich daraus ergebende Recht auf faires Verfahren ableitet.

329 BT-Drs.15/3680, Seite 5.

formationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Es kommt damit nicht darauf an, ob tatsächlich ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt. Ausreichend ist die bloße Kennzeichnung durch den mutmaßlichen Geheimnisinhaber, so dass dieser daraus eine verfahrensrechtliche Rechtsposition ableiten kann.

### 6.3.2.2 Anhörungsverfahren

Anhörung i.S.d. § 28 VwVfG bedeutet, dass eine informationspflichtige Stelle den Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gang des Verfahrens, zum Gegenstand, den entscheidungserheblichen Tatsachen und zum möglichen Ergebnis gibt<sup>330</sup>. Die Gelegenheit zur Äußerung kann auch unter einer angemessenen Fristsetzung erfolgen<sup>331</sup>.

Eine Fristsetzung ist mit Blick auf die rechtlich verbindliche Fristenregelung der Bescheidung von Informationsanträgen, regelmäßig innerhalb von einem Monat, ausnahmsweise innerhalb von zwei Monaten, § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bzw. 2 UIG, dringend geboten. Daher empfiehlt es sich unmittelbar nach dem Eingang eines Antrages zu prüfen, ob dieser hinreichend bestimmt ist und sich auf Umweltinformationen bezieht, die bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ist das der Fall, sollte in direktem Anschluss ermittelt werden, ob eine Betroffenheit besteht. Kann das nicht ausgeschlossen werden, ist dem möglichen Betroffenen der Eingang und Gegenstand des Antrages mitzuteilen. Ferner ist er aufzufordern, innerhalb einer Frist von weniger als einem Monat eine Stellungnahme abzugeben, damit auch die informationspflichtige Stelle innerhalb der Bescheidungsfrist eine Entscheidung fällen kann. Für komplexe Verhältnisse in Bezug auf Umweltinformationen ließe sich die Frist zur Stellungnahme des Betroffenen und die Entscheidungsfrist der Behörde nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG verlängern. Eine bestimmte Form der Stellungnahme ist nicht erforderlich<sup>332</sup>.

Für den Fall, dass sich ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen auf einen Störfall oder störfallähnliches Ereignis bezieht und eine Gefährdung des Antragstellers nicht ausgeschlossen werden kann, liegt eine Situation im Sinne des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG vor. Danach kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint. Dass die Anwendung dieser Vorschrift im Rahmen des UIG ausgeschlossen sein soll<sup>333</sup>, kann wegen der Einstufung des Antragsverfahrens als Verwaltungsverfahren nicht angenommen werden. Nur aus dem Umstand, dass der Kreis der anzuhörenden Beteiligten um den der Betroffenen erweitert wird, die es durch

<sup>330</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 12.

<sup>331</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 12 mit weiteren Nachweisen.

<sup>332</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 39.

Kennzeichnung ihrer Unterlagen selbst in der Hand haben, eine Anhörung herbeizuführen, kann nicht gefolgert werden, dass deswegen eine grundsätzlich andere Behandlung des Verfahrens erfolgen muss. Insofern kann die informationspflichtige Stelle bei Gefahr in Verzug, i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von einer Anhörung absehen und eine eigenständige Entscheidung treffen.

In den Fällen, in denen aufgrund des Zeitpunktes oder der Person des Antragstellers eine Gefährdung des Antragstellers und Dritter durch den Störfall bzw. das störfallähnliche Ereignis ausgeschlossen werden kann, liegen die Voraussetzungen der Gefahr im Verzug und damit der Ausnahmeregelung des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nicht (mehr) vor. Ein besonderer Grund für das Absehen von der Anhörung kann dann nicht angenommen werden.

Fraglich ist aber, ob eine Anhörung nicht ganz entbehrlich sein kann, wenn sich ein Antrag nur auf Informationen über Emissionen bezieht. Denn diese Informationen dürfen nicht zurückgehalten werden. Insofern überrascht die Stellung der Anhörungspflicht im Aufbau des § 9 UIG. Da diese Pflicht erst nach der obligatorischen Bekanntgabeverpflichtung für Informationen über Emissionen aufgeführt ist, muss aus systematischen Erwägungen davon ausgegangen werden, dass sich die Anhörungspflicht auch auf diese Informationen erstreckt. Dieser Anhörung bliebe kein anderer Nutzen als der, dass der Betroffene erfährt, dass die beantragten Informationen bekannt gegeben werden. Andererseits könnte damit aber auch ein grundrechtlicher Notanker ausgeworfen worden sein. Für den Fall, dass die Rücknahme Informationen über Emissionen zu einem verfassungsrechtlich nicht mehr zumutbaren Härtefall führen würde, kann dieser nur im Rahmen einer Abwägung und bei vorheriger Anhörung des Betroffenen hinreichend berücksichtigt werden. Um beurteilen zu können, ob es sich um einen Härtefall handelt, kommt die informationspflichtige Stelle insgesamt nicht umhin, generell eine Anhörung im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG durchzuführen<sup>334</sup>. Insofern erscheint die Stellung des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG generell gerechtfertigt.

Dass es für den Bereich des Störfallrechts bei der Bekanntgabe von Informationen über

---

333 So Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 456.

334 Kloepfer, Informationsrecht, § 10 Rn 44

Emissionen jedoch zu einer Situationen kommt, bei denen private Belange Dritter schwerer wiegen können als das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, erscheint kaum wahrscheinlich. Informationen über Emissionen betreffen die Grundlageninformationen für die Beurteilung der eintretenden Umweltverschmutzung. Daher liegt hier ohnehin schon ein gesteigertes öffentliches Interesse am Zugang zu Umweltinformationen vor. Sofern sich mit einem Störfall oder einem störfallähnlichen Ereignis eine Gefahr realisiert, die wegen der Gefährlichkeit des Betriebsbereiches zu befürchten war, befindet sich der Betreiber zudem außerhalb der Rechtsordnung, so dass seine Interessen nicht in dem Maße Berücksichtigung finden können, wie es der Fall bei einem ordnungsgemäßen Betrieb wäre. Treten schließlich weitere Grundrechtsbeeinträchtigungen Dritter hinzu, kann selbst bei einem wirtschaftlichen Härtefall durch Bekanntgabe von Informationen nicht mehr von überwiegenden privaten Belangen ausgegangen werden, vor allem wenn es sich um eine andauernde Gefahrensituation handelt und wenn sich durch die Weitergabe von Informationen eine Verbesserung der Schutzsituation für die Betroffenen einstellt. Insofern wird die Anhörungspflicht in der Praxis in Bezug auf die Informationen über Emissionen im Bereich des Störfallrechts regelmäßig nur zur einfachen Mitteilungspflicht ohne weitere Entscheidungserheblichkeit.

### **6.3.2.3 Kennzeichnung und Darlegungslast von Geheimnisinhabern**

Hat ein Geheimnisinhaber Unterlagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, bedeutet das nicht, dass es sich um schutzwürdige Informationen handelt. Umgekehrt kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass Unterlagen, die nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind, keine Geheimnisse enthalten.

Letztlich ist die informationspflichtige Stelle diejenige, die über den Antrag entscheidet, und ihr obliegt die Abwägung und die Bewertung auch der entgegenstehenden Geheimnisinteressen. Damit wird sie vor ein Problem gestellt, dessen Lösung unter Umständen erheblichen Arbeitsaufwand verursacht und auch zu Haftungsfällen führen kann. Zur Erleichterung ihrer Arbeit kann sie verlangen, dass mögliche Betroffene im Einzelnen darlegen, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG. Damit wird der Behörde ein Informationsdefizit genommen und der vermeintliche Geheimnisinhaber in die Pflicht genommen. Dieses Verlangen entbindet die informationspflichtige Stelle jedoch nicht von der eigenständigen Prüfung und Bewertung der Unterlagen.

Aus einer mangelnden oder gänzlich fehlenden Mitwirkung eines Geheimnisinhabers kann sich aber eine Folge für etwaige Haftungsfälle ergeben. Denn wenn eine informationspflichtige Stelle in berechtigter Weise eine Darlegung verlangen konnte und ihr die eigenständige Erarbeitung der maßgeblichen Kriterien für die Einordnung einer Tatsache als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht zumutbar war oder sie in rechtlich nicht zu beanstandender Wei-

se zu dem Ergebnis kam, dass kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorlag oder aber nur ein solches, das nicht den öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe überwiegt, sinkt der Haftungsmaßstab für die Zurechnung einer eingetretenen Rechtsverletzung und wird je nach Lage des Einzelfalls auch ganz erloschen. Das kann jedoch nicht gelten, wenn das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die informationspflichtige Stelle hinreichend ersichtlich oder sogar evident war.

Für den Fall, dass eine informationspflichtige Stelle, der Meinung ist, dass in Umweltinformationen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, die der Betreiber jedoch nicht als solche gekennzeichnet hat, sollte sie den Betreiber gleichwohl anhören. Hierzu kann sie ihm auch eine angemessene Frist setzen. Äußerst sich der Betreiber nicht innerhalb dieser Frist zu der Frage, ob es sich bei den Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, kann die Behörde davon ausgehen, dass keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen. Denn die Äußerung des Geheimhaltungswillens des Betreibers ist für die Geheimhaltungspflicht konstitutiv<sup>335</sup>.

Äußert sich der Betreiber dahingehend, dass er Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in den Informationen sieht, und/oder begründet er das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen näher i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 5 UIG, ist wiederum die behördliche Entscheidung gefordert. Geht die Behörde entgegen der Meinung des Betreibers entweder davon aus, dass es sich nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, oder davon, dass diese Geheimnisse jedenfalls nicht dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe überwiegen, begibt sich die Behörde wieder in die Gefahr von Amtshaftungsansprüchen. Um diese Gefahr zu minimieren, könnte die Behörde im Rahmen der Bearbeitung von Umweltinformationsanträgen einen gestuften Zugang zu Umweltinformationen gewähren. Hinsichtlich des Teils des Antrages, der keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, ergeht eine Entscheidung über den Antrag und mit der Entscheidung wird Zugang zu den Umweltinformationen verschafft. Hinsichtlich der beantragten Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, könnte die informationspflichtige Stelle über den Antrag entscheiden, den Zugang diesen Informationen aber erst gewähren, wenn die Widerspruchsfrist gegen diesen Verwaltungsakt abgelaufen ist. Denn dann kann sich der von der Bekanntgabe möglicherweise Betroffene nicht mehr gegen die Bekanntgabe wehren. Infolge dessen besteht auch keine Gefahr vor Haftungsansprüchen gegen die informationspflichtige Stelle. Problematisch an dieser Lösung ist aber, dass § 4 Abs. 3 Satz 2 Fristen für die Bescheidung und die Zugangsverschaffung zu Umweltinformationen enthält. Mit der oben aufgezeigten Lösungsvariante würden die informationspflichtigen Stellen in jedem Fall gegen diese Vor-

---

335 Feldhaus, BlmSchR, BlmSchG, B 1.2 § 27 Nr. 17 S. 24

schrift verstoßen, selbst wenn sie den Antrag noch am selben Tag zugunsten der Antrag stellenden Person bescheiden würde.

Wenn sich die informationspflichtige Stelle im Rahmen des geltenden Rechts ordnungsgemäß verhalten will, bleibt ihr also nichts anderes übrig, als selbst eine gerichtlich voll überprüfbare Abwägung durchzuführen, mit der Gefahr, dass der Geheimnisinhaber im Rahmen des Rechtsschutzes obsiegt und Amtshaftungsansprüche stellen kann.

#### **6.3.2.4 Anhörungspflicht bei freiwillig übermittelten Informationen**

§ 9 Abs. 2 UIG enthält, anders als § 9 Abs. 1 UIG, keine Vorschrift über die Anhörung. Dass auch für diesen Ablehnungsgrund eine Anhörung stattfinden muss, ergibt sich schon aus den rechtsstaatlichen Grundprinzipien, die § 28 VwVfG zugrunde liegen. Darüber hinaus muss auch § 9 Abs. 2 UIG die „Vergünstigung“ der Regelvermutung des § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG zugute kommen. Denn wie bereits dargestellt, kann bei freiwillig übermittelten Informationen, das Schutzinteresse insgesamt höher liegen und es muss damit wenigstens das gleiche Schutzniveau gehalten werden.

#### **6.3.3 Verfahrensrechtliche Beachtung von Ablehnungsgründen nach § 10 Abs. 6 UIG**

Gem. § 10 Abs. 6 UIG sind die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG auf die aktive Verbreitung von Umweltinformationen nach § 10 UIG entsprechend anwendbar. Damit ergibt sich deren Anwendbarkeit grundsätzlich auch in den Fällen einer unmittelbaren Bedrohung nach § 10 Abs. 5 UIG.

Hierbei stellt sich die Frage nach dem praktischen Vollzug, wenn unmittelbar und unverzüglich über die Bedrohungslage informiert werden soll und gleichzeitig die privaten Belange berücksichtigt werden sollen. Denn da für die Durchführung einer Abwägung bei einer unmittelbaren Bedrohung in der Praxis regelmäßig nur Minuten bis wenige Stunden zur Verfügung stehen, wird eine zeitraubende Anhörung kaum stattfinden können. Umgekehrt würden die informationspflichtigen Stellen gegen ihre Pflicht aus § 10 Abs. 6 UIG verstößen, wenn sie keine Anhörung durchführten.

Wie schon im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen unter 6.3.2.2 gezeigt, kann eine informationspflichtige Stelle für den Fall, dass ein Störfall oder störfallähnliches Ereignis vorliegt und eine Gefährdung des Antragstellers nicht ausgeschlossen werden kann, nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von einer Anhörung absehen und gleichwohl eine Entscheidung treffen. Da die Voraussetzung dieses Falls der Situation ähnelt, die § 10 Abs. 5 UIG beschreibt, ist nicht ersichtlich, warum an die aktive

Informationspflicht höhere Anforderungen bezüglich der Anhörungspflicht gestellt werden sollten. Dagegen spricht vor allem, dass eine zwingende vorhergehende Anhörung den Informationspflichten nach § 10 Abs. 5 UIG zuwiderliefe, die auch die Abwehr von Gefahren für Grundrechte wie Leib, Leben und Gesundheit bezeichnen. Gleichwohl kann die informationspflichtige Stelle, wenn es die Umstände des Einzelfalls zulassen, ein Anhörungsverfahren in Gang setzen, um weitere Grundlagen für ihre Entscheidung zu ermitteln. Die Anhörung kann sich wegen der Eilbedürftigkeit auch auf ein Telefonat reduzieren, über das eine Aktennotiz angefertigt werden sollte. Äußerst sich der Betroffene rechtzeitig, sind seine Angaben bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Der Abschluss der Anhörung darf aber nicht zu Voraussetzung der Abwägungsentscheidung werden.

Informationspflichtige Stellen können also im Rahmen einer Abwägung ohne Anhörung feststellen, dass das öffentliche Interesse an der Verbreitung der relevanten Informationen überwiegt. Als Ablehnungsgrund von besonderer Bedeutung wird regelmäßig der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Raum stehen. Insofern kann einerseits auf die Ausführungen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Güterabwägung verwiesen werden (Kap. 6.2.1.3.6).

Im übrigen können allgemeine polizeirechtliche Grundlagen zur Gefahrenabwehr herangezogen werden. Die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme zur Gefahrenabwehr, die Information der Öffentlichkeit, wird nicht durch den objektiven Tatbestand einer Gefahr bedingt, sondern durch die ordnungsgemäße Gefahrenprognose. Grundlage einer rechtmäßigen Gefahrenprognose müssen ausreichende Anhaltspunkte, Erfahrungen aus ähnlichen Ereignissen, wissenschaftliche und technische Erkenntnisse sein. Bei der Frage, welche Informationen bekanntzugeben sind, ist eine Relation (Je-Desto-Formel) zu bilden zwischen den Rechtsgütern des Dritt betroffenen i.S.d. § 9 UIG und den Rechtsgütern sowie der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bei den vom Schadensereignis möglicherweise betroffenen Personen- und Umweltkreis. Je höher rangig das gefährdete Rechtsgut ist, je höher der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen, um eine Information der Bevölkerung zu rechtfertigen. Umgekehrt lässt sich sagen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und damit an die Information um so höhere Anforderungen zu stellen sind, je weniger folenschwer der möglicherweise eintretende Schaden ist.

Die Rechtsgüter Leib, Leben und Gesundheit stehen dabei auf höchster Stufe. Besteht eine hinreichend wahrscheinliche Lebensgefahr oder erhebliche Gesundheitsgefahr oder ist eine solche Gefahr zu befürchten, bleibt für eine Zurückhaltung von Informationen, die zur Abwehr dieser Gefahr erforderlich und notwendig sind, aus Gründen z.B. von Betriebs- und

Geschäftsgeheimnissen kein Platz. Auf niedrigerer Stufe stehen dagegen möglicherweise gefährdete Eigentumsrechte und das Recht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Eine besondere Dokumentationspflicht dieser Abwägungsentscheidung ist nicht vorgesehen. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer solchen Abwägungsentscheidung bzw. Gefahrenprognose bestimmt sich danach, ob bei verständiger und sachgerechter Würdigung der Situation aus der Sicht ex ante ausreichende Anhaltspunkte für eine Gefährdung der in der Abwägung aufgeführten Rechtsgüter bestanden hat, und speziell für die Information der Öffentlichkeit eine Offenbarung von Geheimnissen oder anderweitige Verletzung von nach § 9 UIG geschützten Rechten erforderlich war. Um im Nachhinein eine Abwägungsentscheidung ohne Anhörung im Rahmen des § 10 Abs. 5 UIG nachvollziehbar zu machen, insbesondere Beweis über die verständige und sachgerechte Würdigung und vor allem über die ausreichenden Anhaltspunkte für eine Gefährdung und die Notwendigkeit der Informationsbekanntgabe führen zu können, bietet sich eine Dokumentation allerdings an. Da keine Dokumentationspflicht besteht, gibt es auch keine spezielle Form für die Dokumentation. Gleichwohl ergibt sich aus der Sache selbst ein Prüfungsschema, dass auch die Aufzeichnung der Abwägungsentscheidung vereinfacht.

1. Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung
2. Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter
3. Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes
4. Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG
5. Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.
6. Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, Ablehnungsgrund behafteten Informationen für die Schadensabwehr
7. Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation.

## 7 Ergebnisse für den Verwaltungsvollzug

### 7.1 Allgemeines

Weite Teile der Informationen, die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnen werden, unterfallen dem Umweltinformationsrecht. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) sieht einerseits einen voraussetzungslosen, antragsabhängigen Anspruch von jeder Person auf Umweltinformationen vor. Andererseits bestehen Behördenpflichten, Informationen unaufgefordert, aktiv zu verbreiten. § 10 UIG enthält in Abs. 1 bis 4 allgemeine Verbreitungspflichten, während die Verbreitungspflicht nach § 10 Abs. 5 im Falle „unmittelbarer Bedrohung“ engere Berührungen mit dem Störfallrecht aufweist.

Eine Konkurrenz der Regelungsmaterien besteht insbesondere insoweit, als externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne auszulegen und Informationen über Sicherheitsmaßnahmen zugänglich zu machen sind. Der Anspruch nach dem Umweltinformationsrecht besteht auch während dieser störfallrechtlichen Informationserteilungen; der Ausnahmegrund „Vorverfahren“ schließt den Informationszugang während laufender Verwaltungsverfahren nicht aus.

Dargestellt ist die Rechtslage nach dem UIG des Bundes, das nur für informationspflichtige Stellen des Bundes gilt. In den Ländern gelten eigenständige Gesetze zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG bzw. sie sind noch zu schaffen. Soweit diese Ländergesetze auf das UIG des Bundes verweisen oder wortgleiche Regelungen enthalten, sind die Darstellungen auf die Länderebene übertragbar.

Informationspflichtig sind alle Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 und 2 UIG, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, die über Umweltinformationen verfügen, § 2 Abs. 4 UIG. Es ist nicht erforderlich, dass die Stelle Aufgaben des Umweltschutzes wahrnimmt.

### 7.2 Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen

Mit einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG beginnt ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, für das die besonderen Bestimmungen des UIG und subsidiär die Vorschriften des VwVfG gelten.

Gegenstand der behördlichen Prüfung werden folgende Fragen sein:

**1.** Ist die Antragsempfängerin eine informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 Abs. 1 UIG? Dieses Merkmal ist bei Bundesbehörden gegeben.

**2.** Handelt es sich bei den beanspruchten Informationen um Umweltinformationen?

Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten die in § 2 Abs. 3 UIG beschrieben werden, insbesondere über den Zustand von *Umweltbestandteilen* wie Luft, Wasser, Boden, natürliche Lebensräume etc sowie den Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen, über *Faktoren* wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzung von Stoffen, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, und über *Maßnahmen oder Tätigkeiten*, die sich auf die Umweltbestandteile oder Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken.

Der Begriff Umweltinformationen schließt sämtliche im Vollzug des Störfallrechts hervorgebrachten Informationen ein, sobald sich die Informationen auf den weitgefassten Umweltbegriff beziehen. Nicht eingeschlossen sind Informationen über Vorgänge, die sich nicht auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können (z.B. deren Auswirkungen nur auf das Innere von Bauwerken beschränkt bleiben) oder die den Umweltbezug verlassen.

Von besonderer Bedeutung bei der Einordnung der Störfallinformationen sind die Informationen, die Emissionen betreffen. Denn Informationen über Emissionen sind von Gesetzes wegen freier zugänglich. Dem UIG liegt ein medienübergreifender Emissionsbegriff zugrunde, der über den Luftpfad und über unkörperliche Stoffe hinausreicht. Er erstreckt sich auf die in Anhang VI Teil 2 Nr. 1, 2 und 3.2 der 12. BImSchV genannten Informationen sowie die chemischen, physischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften der beteiligten Stoffe.

**3.** Sind die Informationen bei der informationspflichtigen Stelle tatsächlich vorhanden bzw. werden sie für sie bereitgehalten, § 2 Abs. 4 UIG?

Die Frage nach dem Vorhandensein ist eine Tatsachenfrage. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese einen Übermittlungsanspruch hat, § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG, etwa wenn ein Archiv extern verwaltet wird oder Daten im Auftrag einer Behörde bearbeitet werden.

Ist nach diesem Prüfungspunkt festzustellen, dass die informationspflichtige Stelle nicht über die begehrten Informationen verfügt, hat sie den Antrag, unter Mitteilung an den Antragsteller

ler, an die Stelle weiterzuleiten, die über die Informationen verfügt, oder den Antragsteller an diese Stelle zu verweisen, wenn ihr diese Stelle denn bekannt ist, § 4 Abs. 3 UIG.

**4. Ist der Antrag hinreichend bestimmt, wie schnell muss geantwortet werden?**

Sollte der Antrag nicht hinreichend bestimmt sein, ist dem Antragsteller nach § 4 Abs. 2 UIG ein entsprechender Hinweis zu erteilen und Gelegenheit zur Präzisierung seines Antrages zu geben. Macht der Antragsteller davon keinen Gebrauch oder bleibt der Antrag trotz Präzisierung zu unbestimmt, kann er nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG abgelehnt werden.

Nach § 3 Abs. 3 UIG sind die Umweltinformationen spätestens mit Ablauf eines Monats nach Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle zugänglich zu machen. Ausnahmsweise kann diese Frist um einen Monat verlängert werden, wenn die Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die einmonatige Frist nicht eingehalten werden kann. Dem Antragsteller ist die Fristverlängerung spätestens mit Ablauf der Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe von Gründen mitzuteilen, § 4 Abs. 5 UIG.

**5. Liegen Ablehnungsgründe vor?**

Durch die Bekanntgabe von Informationen, die bei Behörden vorhanden sind, können andere Rechtsgüter, öffentliche und private, beeinträchtigt werden. Dementsprechend enthalten §§ 8 und 9 UIG einen Katalog von Ablehnungsgründen. Dieser Katalog ist abschließend, weitere Ablehnungsgründe können nicht geltend gemacht werden.

Von besonderer Bedeutung ist der Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis liegt dann vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig, d.h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, und nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen. Daneben muss ein objektiv berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung bestehen. Der Unternehmer soll nicht berechtigt sein, aus willkürlichen Überlegungen heraus die Geheimhaltung einer Tatsache zu verlangen. Ein objektives Interesse ist dann gegeben, wenn die geheimgehaltenen Tatsachen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens haben. Kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist das Verzeichnis gefährlicher Stoffe nach § 9 Abs. 2 der 12. BlmSchV. Was schon nach der 12. BlmSchV zu veröffentlichen bzw. öffentlich zugänglich zu machen ist, kann nicht nach UIG geheim gehalten werden.

Kommt man zu dem Schluss, dass nachteilige Auswirkungen auf die im Katalog aufgeführten Rechtsgüter zu befürchten sind, ist eine Abwägungsentscheidung zwischen den betroffenen Rechtsgütern und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen; das folgt aus der Formulierung „... ist abzulehnen, es sei denn ... das öffentliche Interesse über-

wiegt“. Die Abwägung ist nur entbehrlich, wenn nach §§ 8 oder 9 UIG ein Zugang zu Informationen über Emissionen vorgesehen ist oder wenn im Falle des § 9 UIG die Zustimmung des Betroffenen erteilt wurde.

In der Abwägung wirkt zugunsten der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe, dass sich mit einem Störfall(ähnlichen Ereignis) in der Regel ein hoher Umweltschaden realisiert, der aus einer Überschreitung der Genehmigungslage resultiert, wodurch an der Kontrolle der Einhaltung der verletzten Umweltvorschriften in mehrfacher Hinsicht ein öffentliches Interesse besteht. Ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung wird dann nur bei existenzbedrohender Auswirkung für das Unternehmen angenommen werden können. Treten neben die eben genannten öffentlichen Interessen der RL 2003/4/EG die Grundrechte Dritter auf Leib und Leben hinzu, die durch einen Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis betroffen werden, so gewinnt das öffentliche Interesse derart an Gewicht, dass ein Zurücktreten hinter den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht mehr möglich ist.

#### **6. Sind Dritte wegen möglicher Interessenbeeinträchtigungen anzuhören, wie muss die Anhörung erfolgen und wie wird die Betroffenheit bestimmt?**

Wenn Informationen Rechtsgüter Privater betreffen, die gem. § 9 UIG geschützt sind, so schreibt § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG eine Anhörung der Betroffenen zwingend vor und zwar unabhängig davon, ob eine Abwägung erforderlich oder aufgrund von Informationen über Emissionen entbehrlich ist; im letzteren Fall wird die Anhörung in der Praxis oft nur noch den Wert einer Mitteilung haben, das ändert aber nichts an der Anhörungspflicht.

Die Betroffenheit von Dritten ergibt sich aus der Schutzrichtung des jeweiligen Ablehnungsgrundes. Grundsätzlich kann hier auf den Beteiligtenbegriff des VwVfG zurückgegriffen werden. Zu den Betroffenen im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG zählen auch diejenigen, die Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet haben unabhängig davon, ob ein solches tatsächlich vorliegt. Im Rahmen ihrer Prüfungsaufgabe kann die informationspflichtige Stelle verlangen, dass mögliche Betroffene im einzelnen darlegen, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, vgl. § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG. Die Entscheidung über das Vorliegen eines Geheimnisses bleibt der Behörde vorbehalten und ist voll gerichtlich überprüfbar.

Für die Durchführung der Anhörung kann mangels besonderer Regelungen im UIG auf § 28 VwVfG verwiesen werden. Zu beachten ist aber, dass wegen der knappen Bescheidungsfrist nach § 3 Abs. 3 UIG eine kurze Frist für die Anhörung zu setzen ist.

Ist die informationspflichtige Stelle der Ansicht, dass es sich bei bestimmten Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt und äußert sich der mögliche Betroffene dazu nicht fristgerecht, entfällt der Geheimnisschutz, da der Geheimhaltungswille konstitutives Element des Geheimnisschutzes und für die informationspflichtige Stelle nicht mehr

erkennbar ist.

Hat der mögliche Betroffene Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, trägt er aber auf Verlangen keine weitere Begründung vor, muss die Behörde auf Grund ihrer eigenen Kenntnisse und Erfahrungen die Sachlage beurteilen. Ein Verfahrensfehler kann der informationspflichtigen Stelle jedoch nicht mehr unterstellt werden. Auch ein Amtshaftungsanspruch wird jedenfalls dann entfallen müssen, wenn die informationspflichtige alles ihr zumutbare unternommen hat, um den Sachverhalt aufzuklären, und nach diesem Sachstand eine Entscheidung zu Lasten des Betroffenen gerechtfertigt war.

**7.** Wie sieht die Abwägung aus, welche Kriterien sind in sie einzustellen, wie ist zu gewichten?

Liegen Ablehnungsgründe i.S.d. §§ 8 und 9 UIG vor und ist eine Abwägung nicht entbehrlich, so sind im konkreten Einzelfall im Rahmen einer Güterabwägung das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Informationen gegen das Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen abzuwägen.

Als öffentliches Interesse steht hinter einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen generell die Schärfung des Umweltbewusstseins, der freie Meinungsaustausch, die wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, die Verbesserung des Umweltschutzes, die Offenheit und Transparenz der Verwaltung sowie deren Kontrolle. Dieses Interesse ist beim Zugang zu Informationen, die Störfälle und störfallähnliche Ereignisse betreffen, gesteigert wegen der meist ge steigerten Umweltfolgen. Je schwerer die Folgen zu Lasten der Umwelt gehen, umso stärker ist das Interesse an der Verbesserung des Umweltschutzes zu werten.

Neben diesem dem Umweltinformationsrecht generell innewohnenden öffentlichen Interesse kann das Interesse am Schutz weiterer grundrechtlich gesicherter Rechtsgüter hinzutreten, wie z.B. der Schutz von Leben und Gesundheit oder des Eigentums, wenn ein Störfall oder störfallähnliches Ereignis Wirkungen gegenüber dem Antragsteller entfaltet.

Dagegen können die einzelnen in §§ 8 und 9 UIG aufgezählten Interessen stehen. Eine besondere Rolle spielt bei den öffentlichen Belangen der Schutz der die öffentlichen Sicherheit, wenn z.B. durch das Bekanntwerden störfallrelevanter Informationen ein Einfallstor für terroristische Aktivitäten geboten werden würde, und bei den privaten Belange der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Die Abwägung muss diese Interessen einzeln ermitteln, bewerten, in Relation zueinander stellen und schließlich feststellen, welches Interesse im konkreten Einzelfall schwerer wiegt.

**8.** Werden Informationen über Emissionen abgefragt, die zwingend zugänglich zu machen sind?

Sofern Zugang zu Informationen über Emissionen beantragt wird, kommen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stellen,

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UIG, nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt,  
§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, Schutz personenbezogener Daten,  
§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einschließlich des Steuer- und Statistikgeheimnisses, oder  
§ 9 Abs. 2 UIG, Schutz freiwillig übermittelter Informationen, als Ablehnungsgründe nicht in Betracht.

**9.** Wie hat eine Antragsablehnung zu erfolgen, kann wenigstens ein teilweiser Zugang erfolgen?

Wird ein Antrag aufgrund der §§ 8 und 9 UIG abgelehnt, gilt § 5 UIG. Der Antragsteller ist innerhalb der Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG über die Ablehnung unter Angabe von Gründen und über die Rechtsschutzmöglichkeiten zu informieren.

Wird ein Antrag abgelehnt aufgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (Material, das gerade vervollständigt wird), ist dem Antragsteller mitzuteilen, welche Stelle mit dieser Arbeit beschäftigt ist und wann mit dem Zeitpunkt der Fertigstellung zu rechnen ist.

Ob eine bestimmte Form erforderlich ist, richtet sich nach § 5 Abs. 2 UIG. Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder der Antragsteller das verlangt, ist ihm schriftlich, gegebenenfalls elektronisch, zu antworten.

Informationen, die nicht von einem Ablehnungsgrund nach §§ 8 und/oder 9 UIG betroffen sind, sind zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die geschützten Informationen auszusondern, § 5 Abs. 3 UIG.

**10.** In welcher Art begeht der Antragsteller die Informationen, kann diesem Wunsch im Rahmen angemessener Bearbeitung entsprochen werden?

Der Antragsteller hat neben dem Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen auch das Recht, eine bestimmte Art des Zugangs zu beanspruchen. Von diesem Wunsch darf nur aus gewichtigen Gründen abgewichen werden, insbesondere wenn ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand betrieben werden müsste, § 3 Abs. 2 UIG. Der Antragsteller kann, wenn vorhanden, auch auf andere, leicht zugängliche Arten des Informationszugangs verwiesen werden. Auch diese Entscheidung gilt als Antragsablehnung, § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG, und ist dem Antragsteller innerhalb der Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe von Gründen mitzuteilen, § 4 Abs. 4 UIG.

**11.** Welche Kosten fallen für den Informationszugang an?

Die Kosten für den Zugang zu Umweltinformationen bestimmen sich nach § 12 UIG und der Umweltinformationskostenverordnung.

## 7.3 Verbreitung von Umweltinformationen

Neben das antragsgebundene Recht auf Zugang zu Umweltinformationen tritt in §§ 7 und 10 eine Rechtspflicht der informationspflichtigen Stellen, Umweltinformationen aktiv zu verbreiten. Die aktiven Informationspflichten steigen an von § 7 über § 10 Abs. 1, 3 und 4 bis zu § 10 Abs. 2 und letztlich zu § 10 Abs. 5 UIG.

### 7.3.1 Unterstützung beim Zugang, § 7

§ 7 UIG dient der Schaffung infrastruktureller Grundlagen bzw. von Meta-Informationen, die den antragsgebundenen Zugang erleichtern. Zu nennen sind die Aufgaben, aufgabenrelevante Informationen zu besitzen und zu aktualisieren, sie durch gebührenfreie Verzeichnisse auffindbar zu machen oder sie zunehmend in elektronischer Weise vorrätig zu halten. § 7 UIG formuliert dabei keine verbindlichen Pflichten, sondern benennt zweckorientierte, fast nur programmatische Aufgaben.

### 7.3.2 Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4

Über den Zweck, Zugangsanträge zu erleichtern, geht § 10 UIG hinaus. Hiernach ist die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, § 10 Abs. 1 UIG. Dies betrifft Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Als Medium dieser Informationspolitik sollen zunehmend Informationen über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung stehen. Dabei können die informationspflichtigen Stellen ihrer Verpflichtung auch durch Verlinkung zu Internetseiten nachkommen oder die Aufgabe an andere übertragen.

Als Mindeststandard der aktiven Umweltinformationen schreibt § 10 Abs. 2 UIG die Veröffentlichung folgender Informationen vor:

1. der Wortlaut von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug, im Rahmen des Störfallrechts also alle die jeweilige Behörde betreffenden Vorschriften, wie internationale Abkommen, Gemeinschaftsrecht, bundesrechtliche und gegebenenfalls landesrechtliche Vorschriften;
2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Umweltbezug, wie aktuelle Entwicklungen und Vorhaben im Bereich des Störfallrechts;
3. vorliegende Berichte über den Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften sowie der Konzepte, Pläne und Programme,

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von umweltrelevanten Tätigkeiten, wie Emissions- oder Immissionsdaten bzw. ZEMA-Berichte,
5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie
6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach §§ 11 und 12 UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG, wie z.B. aus Sicherheitsberichten und Alarm- und Gefahrenabwehrplänen nach der 12. BImSchV.

Die Norm besitzt keinen drittschützenden Charakter gegenüber der zu informierenden Öffentlichkeit.

Die Informationspflichten des § 10 Abs. 1 - 4 UIG bestehen nicht schrankenlos, sondern können genauso wie der antragsabhängige Zugang zu Umweltinformationen aufgrund der Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG eingeschränkt werden, § 10 Abs. 6 UIG.

### **7.3.3 Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5**

Während § 10 Abs. 1 bis 4 UIG das sonstige UIG ergänzen, ist die Verbreitungspflicht des § 10 Abs. 5 UIG ein Anhänger des sonst auf Vollzugskontrolle ausgerichteten UIG. § 10 Abs. 5 UIG bezweckt, Selbstschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Die Vorschrift ist einklagbar und bei ihrer Verletzung können Amtshaftungsansprüche geltend gemacht werden, auch von der betroffenen Öffentlichkeit.

Die Voraussetzung „unmittelbare Bedrohung“ ist anhand der Kategorien des Gefahrenabwehrrechts zu konkretisieren. Sie greift im Vergleich zum Störfallrecht bei geringeren Risiken ein sowie auch bei anderen Stoffen als für die Anwendung des Störfallrechts relevanten oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen, auch aus einer nicht vorhergesehene Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs und bei rein natürlichen Ursachen.

Als Rechtsfolge enthält § 10 Abs. 5 UIG eine Behördenpflicht, § 11 der 12. BImSchV eine Betreiberpflicht. Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffene Öffentlichkeit, bei der 12. BImSchV die Personen, die von einem Störfall in diesem Betriebsbereich betroffen werden könnten. Zu verbreiten sind sämtliche zum Schutz geeigneten Informationen, nicht nur Umweltinformationen. Um noch „unverzüglich“ zu informieren, darf eine angemessene Prüfungszeit nicht überschritten werden. Die Verbreitung während des „unmittelbaren“ Zeitraums ist möglich, solange die Bedrohungslage anhält.

Die Pflicht, sich mit anderen Stellen abzustimmen, bedeutet in der ersten, heißen Störfallphase, nicht ohne Zustimmung der Gefahrenabwehrbehörden zu informieren. Später ist kein Konsenszwang mehr vorhanden.

Auch für die Information der Öffentlichkeit im Falle einer unmittelbaren Bedrohung sind gem. § 10 Abs. 6 UIG die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG zu berücksichtigen. Eine Anhörung derjenigen, die von der Informationsbekanntgabe nachteilig betroffen werden, hängt von der Gefahrensituation ab und wird angesichts der häufig sehr kurzfristig zu treffenden Entscheidung kaum umfänglich möglich sein. Um Amtshaftungsansprüchen vorzubauen, empfiehlt sich eine Dokumentation des Abwägungsvorgangs und -ergebnisses in den wesentlichen Punkten. Als Schema ergeben sich aus folgende Prüfschritte:

1. Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung
2. Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter
3. Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes
4. Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG
5. Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.
6. Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, Ablehnungsgrund behafteten Informationen für die Schadensabwehr
7. Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation

Insbesondere wenn es sich um gekennzeichnete oder vermutete Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, sollte darauf hingewirkt werden, dass die Betreiber den Grund für die Annahme des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Existenz des Unternehmens detailliert darlegen.

## Literaturverzeichnisse

### Literaturverzeichnis zu Teil I

Beer, Julia/Wesseling, Anke: Die neue Umweltinformationsrichtlinie im Spannungsfeld von europäischer Eigentumsgewährleistung und privatem Informationsinteresse, DVBl. 2006, S. 133

Beyerlin, Ulrich: Umweltvölkerrecht, 2000.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, zitiert: BMU (Hrsg.): UGB-KomE.

Butt, Mark: Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001.

Butt, Mark: Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen, NVwZ 2003, S. 1071.

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

Denninger, Erhard: Rettungsdienst und Grundgesetz, DÖV 1987, 981.

Drews, Bill/Wacke/Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986.

Epiney, Astrid: Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005

Erichsen, Hans-Uwe: Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, 409.

Erichsen, Hans-Uwe/Scherzberg, Arno: Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Umweltinformationen, Umweltbundesamt-Berichte 1/92, 1992.

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter: Baugesetzbuch, Loseblatt, Stand April 2005.

Feldhaus, Gerhard: Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand 128. Ergänzungslieferung, November 2005

Fluck, Jürgen: Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 1048.

Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas (Hrsg.): Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, Loseblatt, 1994 ff.

Fluck, Jürgen/Winterle, Markus: Zugang zu Umweltinformationen – Die Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, VerwArch 2003, 437.

Fromm, Friedrich Karl/Nordemann, Wilhelm: Urheberrecht, 9. Auflage 1998

Gassner, Ulrich/Pisani, Christian: Umweltinformationsanspruch und Geheimnisschutz – Zukunftsperspektiven, NuR 2001, 506.

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001.

Hasselblatt, Gordian N.: Münchener Anwalts Handbuch – Gewerblicher Rechtsschutz, 2001.

Hefermehl, Wolfgang/Köhler, Helmut/Bornkamm, Joachim: Wettbewerbsrecht, 24. Auflage 2006.

Herdegen, Matthias: Europarecht, 7. Aufl. 2005

Hufeld, Ulrich: Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG, JuS 2005, 865.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I, 13. Aufl. 2001.

Jans, Jan/von der Heide, Ann-Katrin: Europäisches Umweltrecht, 2003.

Jansen, Thomas: Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage nach dem Umweltinformationsgesetz, 2002.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz, 7. Aufl. 2004.

Jarass, Hans D.: Bundesimmissionsschutzgesetz, 6. Auflage 2005.

Jarass, Hans D.: EU-Grundrechte, 2005.

Jeder, Petra: Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, in: Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht 2002, 145.

Kloepfer, Michael, Informationsrecht, 2002

Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckard/Schmidt-Alßmann, Eberhard/Kunig, Philip: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamts 7/90 (1990).

Knack, Hans-Jürgen: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage 2004.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2004.

Koenig, Christian/Haratsch, Andreas: Europarecht, 4. Aufl. 2003

Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage 2003.

- Krämer, Ludwig: Focus on European Environmental Law, 1992.
- Krämer, Ludwig: European Environmental Law, 2003.
- Kröger, Detlef: Informationsfreiheit und Urheberrecht, 2002.
- Kugelmann, Dieter: Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851.
- Loewenheim, Ulrich: Handbuch des Urheberrechts, 2003.
- v.Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005.
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 4. Aufl. 2005.
- Müggenborg, Hans Jürgen: Die neue 12. BImSchV, NVwZ 2000, S. 1096.
- Müller-Terpitz, Ralf: Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Gemeinschaftsrecht, AÖR 2005, 466
- Murswiek, Dietrich: Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe, NVwZ 2003, 1.
- Näckel, Antje/Wasielewski, Andreas: Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, 1351.
- Ossenbühl, Fritz: Staatshaftung für Altlasten, DÖV 1992, 761.
- Palandt, Otto: Bürgerliches Gesetzbuch, 65. Aufl. 2006.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael: Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2004.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003 (zitiert: EUDUR)
- Röger, Ralf: Umweltinformationsgesetz, 1995.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl. 2003.
- Sander, Gerald G.: Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz, 2004
- Schack, Haimo: Urheber- und Urhebervertragsrecht, 3. Auflage, 2005.
- Schendel, Frank Andreas: Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz sowie allgemeine Umweltinformation, in: Rengeling, (Hrsg.): EUDUR, § 39.
- Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2003.

Scheyli, Martin: Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts 38 (2004), 217 (zitiert: Scheyli, AVR 2004).

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2004.

Schrader, Christian: Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz, ZUR 2005, 568.

Schomerus, Thomas/ Schrader, Christian /Wegener, Bernhard, Umweltinformationsgesetz, 2. Aufl. 2002.

Schröder, Meinhard: Die Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft bei der Gestaltung und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, ZHR 155 (1991), 471.

Schwanenflügel, Matthias von: Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz, DÖV 1993, 95.

Spindler, Gerald: Anlagensicherheit im deutschen und europäischen Recht, UPR 2001, 81.

Stein, Ekkehart/Frank, Götz: Staatsrecht, 19. Aufl. 2004.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Auflage 2001.

Stowasser, Josef M.: Der kleine Stowasser, Lateinisch-Deutsches Schulwörterbuch, 3. unveränderte Auflage 1991

Streinz, Rudolf: Europarecht, 6. Aufl. 2003

Szczekalla, Peter: Grundrechte, in: Rengeling, (Hrsg.): EUDUR, § 12.

Thurnherr, Daniela: Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 2003

Tremml, Bernd/Luber, Michael: Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Produktinformation, NJW 2005, 1745.

Turiaux, André: Umweltinformationsgesetz, 1995.

United Nations Economic Commissions for Europe (UNECE): The Aarhus Convention: An implementation guide, 2000.

Uth, Hans-Joachim: 12. BlmSchV, 2. Aufl. 1994.

Wandtke, Artur-Axel/Bullinger, Winfried: Praxiskommentar zum Urheberrecht, 2002.

Werres, Bettina: Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl. 2005, 611.

Zschiesche, Michael: Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177.