LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht

Schomerus, Thomas

Publication date:
2010

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

Link to publication

Citation for pulished version (APA):
Schomerus, T. (2010). *Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht*. (Ressortforschungsberichte zur kerntechnischen Sicherheit und zum Strahlenschutz; Nr. 37/10). Bundesamt für Strahlenschutz. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0221-201011233819

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 03. Juli. 2025

Ressortforschungsberichte zur kerntechnischen Sicherheit und zum Strahlenschutz

Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht – Vorhaben 3608S70001

Auftragnehmer:
Prof. Dr. Thomas Schomerus

Umfang des Informationsanspruchs gegenüber dem BMU nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz hinsichtlich Daten, die der Bundesaufsicht nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht vorliegen, sowie sensibler und sicherheitsrelevanter Daten nach der Störfall-Verordnung

Thomas Schomerus

Das Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) durchgeführt.

Bundesamt für Strahlenschutz

Dieser Band enthält einen Ergebnisbericht eines vom Bundesamt für Strahlenschutz im Rahmen der Ressortforschung des BMU (UFOPLAN) in Auftrag gegebenen Untersuchungsvorhabens. Verantwortlich für den Inhalt sind allein die Autoren. Das BfS übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter. Der Auftraggeber behält sich alle Rechte vor. Insbesondere darf dieser Bericht nur mit seiner Zustimmung ganz oder teilweise vervielfältigt werden.

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der des BfS übereinstimmen.

BfS-RESFOR-37/10

Bitte beziehen Sie sich beim Zitieren dieses Dokumentes immer auf folgende URN:
urn:nbn:de:0221-201011233819

Salzgitter, November 2010

Informationsansprüche

im

Atom- und Strahlenschutzrecht

- Umfang des Informationsanspruchs gegenüber dem BMU nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz hinsichtlich Daten, die der Bundesaufsicht nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht vorliegen, sowie sensibler und sicherheitsrelevanter Daten nach der Störfall-Verordnung -

- Endbericht -

7. Oktober 2010

UFOPLAN 2008

StSch 3608S70001

Ansprechpartner und Projektleiter:

Prof. Dr. Dr. h.c. (GTU Tiflis) Thomas Schomerus

Leuphana Universität Lüneburg

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) übereinstimmen.

Vorwort

Die Untersuchung zur Reichweite der Informationsansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen, insbesondere nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, ist anlässlich eines Forschungsauftrags des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) in Kooperation mit dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) in den Jahren 2008 – 2010 entstanden. Nach dem vor allem durch die EG-Umweltinformationsrichtlinie von 1990 mit dem UIG des Bundes von 1994, durch die Århus-Konvention von 1998 und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von 2005 für die öffentliche Verwaltung ein Paradigmenwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Prinzip der Öffentlichkeit eingeleitet worden war, sind die Informationsfreiheitsgesetze in den letzten Jahren zunehmend Gegenstand von Diskussionen und Auseinandersetzungen in Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Literatur geworden. Mit dem vorliegenden Band kann nur eine Momentaufnahme (Stand: September 2010) eines immer dynamischeren Rechtsbereichs geleistet werden. Sachlich fokussiert die Untersuchung vor allem auf Informationsansprüche im Atom- und Strahlenschutzrecht im Geschäftsbereich des BMU.

Der Verfasser dankt allen, die ihn bei der Arbeit an diesem Projekt unterstützt haben. Zuvörderst zu nennen sind Frau Gabriele Boemke, Abteilung RS des BMU sowie Frau Adina Lange, BfS, die jederzeit mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben und dem Verfasser eine große Hilfe waren. Dank gebührt auch Herrn Michael Kracht, Abteilung ZG des BMU, der insbesondere in der letzten Projektphase die Entscheidungshilfe kritisch begleitet und vorangebracht hat. Nicht zuletzt ist meiner ehemaligen Mitarbeiterin Frau Dr. Ulrike Tolkmitt für ihre fachkundige Begleitung bei der Projektarbeit zu danken.

Der Verfasser hat die Hoffnung, dass mit dieser Arbeit die Schaffung einer längst fälligen Entscheidungshilfe insbesondere für die Anwendung des UIG gefördert wird, die dazu beitragen kann, dass Informationsfreiheit auch von einer breiten Öffentlichkeit als wesentliches Instrument der demokratischen Zivilgesellschaft erkannt und genutzt wird.

Lüneburg, im Oktober 2010 Prof. Dr. Thomas Schomerus

Inhaltsverzeichnis

1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE 17

1.1 ZIELE DES FORSCHUNGSVORHABENS 17

1.2 RECHTSTATSACHEN 17

1.3 IDENTIFIZIERUNG UND ANALYSE EINZELNER PROBLEMFELDER 17

1.3.1 Problemfeld: Begriffsbestimmungen, insbes. Informationsbe-griff 18

1.3.2 Problemfeld: Anwendungsbereiche der verschiedenen Informationsgesetze in Bund und Ländern 19

1.3.3 Problemfeld: Definition der informationspflichtigen Stellen 20

1.3.4 Problemfeld: Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses 21

1.3.5 Problemfeld: Organisations- und Verfahrensfragen 22

1.3.6 Problemfeld: Ausnahmetatbestände 23

1.3.6.1 Schutz öffentlicher Belange 24

1.3.6.2 Schutz privater Belange 25

1.3.7 Problemfeld: Kosten 26

1.3.8 Problemfeld: Rechtsschutz 26

1.3.9 Problemfeld: Weiterverwendung von Informationen 27

1.3.10 Problemfeld: Aktive Informationspflichten 27

1.4 ZUM VEREINIGTEN KÖNIGREICH ALS MÖGLICHEM VORBILD 28

2 EINFÜHRUNG 29

2.1 AUSGANGSLAGE 29

2.2 ZIELE DES GUTACHTENS 33

2.3 GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG 34

2.4 METHODEN UND KONZEPTION DES GUTACHTENS 34

2.4.1 Methoden 34

2.4.2 Konzeption 35

2.4.2.1 Phase 1 35

2.4.2.2 Phase 2 36

2.4.2.3 Phase 3 36

2.4.2.4 Phase 4 36

2.4.2.4.1 Fertigstellung des Rechtsgutachtens 37

2.4.2.4.2 Entscheidungshilfe 37

2.5 GANG DER UNTERSUCHUNG 38

3 BESTANDSANALYSE 39

3.1 RECHTSTATSACHEN – ZUM BISHERIGEN VOLLZUG DES INFORMATIONSFREIHEITSRECHTS 39

3.1.1 Zum Vollzug der Umweltinformationsgesetze 39

3.1.1.1 Schmillen 39

3.1.1.2 Hayn/Cenan/Schultz 40

3.1.1.3 Schrader/Kroll 41

3.1.1.4 Kuckartz/Rheingans-Heintze/Rädiker 42

3.1.1.5 Sperfeld/Cerny/Zschiesche 42

3.1.2 Zum Vollzug der Informationsfreiheitsgesetze 45

3.1.2.1 Unionsrechtsebene 45

3.1.2.2 Bundesebene 50

3.1.2.2.1 Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission vom Oktober 2009 50

3.1.2.2.2 Berichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 55

Bericht von 2008 55

Bericht von 2010 57

3.1.2.2.3 Weitere Angaben zum Informationsfreiheitsgesetz 58

3.1.2.3 Länderebene 59

3.1.3 Zwischenergebnis 61

3.2 IDENTIFIZIERUNG UND ANALYSE VON PROBLEMFELDERN 62

3.2.1 Problemfeld: Begriffsbestimmungen, insbes. Informationsbe-griff 62

3.2.1.1 Umweltinformationen (UIG) 62

3.2.1.1.1 Begriff der Umweltinformationen 62

3.2.1.1.2 Umweltzustandsdaten 64

3.2.1.1.3 Faktoren, Emissionen etc. 65

Definitionen 65

Bereich Atom- und Strahlenschutzrecht 66

Emissionen etc. 66

3.2.1.1.4 Maßnahmen und Tätigkeiten 70

Bereich Radioaktivität und Strahlenschutz 70

Zuteilungsbescheide nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz 70

Unfälle und Störfälle 71

Beispiel Agrarsubventionen 71

Produktdaten 73
Konkret-individuelle Betrachtung 73
Grundstückswert als Umweltinformation 73
Maßnahmenzweck 74
3.2.1.1.5 Berichte 76
3.2.1.1.6 Wirtschaftliche Analysen 77
3.2.1.1.7 Menschliche Gesundheit 78
3.2.1.1.8 Weitere Fragen 80
Anlagen und Tätigkeiten 80
Informationen über informationspflichtige Stellen 80
Speichermedium 81
3.2.1.2 Amtliche Informationen (IFG) 81
Auslegung des Begriffs 81
Entwürfe 84
3.2.1.3 Verfügung über die begehrten Informationen 84
3.2.1.3.1 Rechtslage nach dem UIG 84
3.2.1.3.2 Rechtslage nach dem IFG 86
3.2.1.3.3 Vereitelung des Informationsanspruchs durch Weitergabe von Akten 87
3.2.1.4 Zwischenergebnis 90
3.2.2 Problemfeld: Anwendungsbereiche der verschiedenen Informationsgesetze in Bund und Ländern 91
3.2.2.1 Anwendungsbereich der Umweltinformationsgesetze 91
3.2.2.2 Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze 92
3.2.2.3 Anwendungsbereich weiterer gesetzlicher Informationsansprüche 93
3.2.2.3.1 Verbraucherinformationsgesetz 93
3.2.2.3.2 Geodatenzugangsgesetz 94
3.2.2.3.3 Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG 95
3.2.2.3.4 § 139 b GewO 97
3.2.2.3.5 Auskunftsrechte nach § 19 BDSG 97
3.2.2.3.6 § 5 BArchG 97
3.2.2.3.7 § 3 StUG 97
3.2.2.3.8 Einsichtnahme in Wasserbücher 98
3.2.2.4 Zwischenergebnis 98
3.2.3 Problemfeld: Definition der informationspflichtigen Stellen 99

3.2.3.1 Regierung und Behörden als informationspflichtige Stellen 99
3.2.3.1.1 Informationspflichtige Stellen im Sinne des UIG 99
Weiter Begriff der informationspflichtigen Stellen 99
Bundesministerien 100
Fiskalisches Verwaltungshandeln 100
Gesetzgebung 101
3.2.3.1.2 Informationspflichtige Stellen nach dem IFG 105
3.2.3.2 Beliehene 107
3.2.3.3 Verwaltungshelfer 110
3.2.3.4 Personen des Privatrechts als informationspflichtige Stellen 110
3.2.3.4.1 Personen des Privatrechts 111
3.2.3.4.2 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder Erbringung öffentlicher Dienstleistungen 111
Begriff der „öffentlichen“ Aufgaben 111
„Wahrnehmung“ öffentlicher Aufgaben durch Verwaltungshelfer 117
3.2.3.4.3 Zusammenhang mit der Umwelt 118
3.2.3.4.4 Kontrolle des Bundes 119
3.2.3.4.5 Anspruch gegen Personen des Privatrechts nach dem IFG 120
3.2.3.5 Einzelfälle 121
3.2.3.5.1 Sachverständige 121
3.2.3.5.2 Gremien, insbesondere RSK, ESK, SSK und KTA 123
3.2.3.5.3 Betriebsbeauftragte 125
3.2.3.5.4 DBE 125
3.2.3.5.5 GRS 127
3.2.3.5.6 Asse-GmbH 130
Grundlagen 130
Informationspflichtige Stelle 131
Asse-Untersuchungsausschuss 133
3.2.3.5.7 Energieversorgungsunternehmen 135
3.2.3.6 Fragen der Aufsicht 135
3.2.3.6.1 Rechts- und Fachaufsicht im Verhältnis zwischen BMU und BfS 135
3.2.3.6.2 Aufsicht über private Dritte 136
3.2.3.6.3 Überwachung nach § 13 UIG 136
3.2.3.6.4 Bundesaufsicht nach Art. 84 GG 137
3.2.3.7 Zwischenergebnis 137

3.2.4 Problemfeld: Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses 138
3.2.4.1 Besonderheiten der Bundesauftragsverwaltung im Atom- und Strahlenschutzrecht 138
3.2.4.2 Unterschiedliche Informationszugangsregelungen in Bund und Ländern 141
3.2.4.3 Unterschiedliche Sachstände in Bund und Ländern 143
3.2.4.4 Dem Bund von den Ländern übermittelte Daten 143
3.2.4.5 „Konkurrenz“ zwischen Bundes- und Landesbehörden 145
3.2.4.6 Zwischenergebnis 147
3.2.5 Problemfeld: Verfahrens- und Organisationsfragen 148
3.2.5.1 Vorhandene Informationen 148
3.2.5.2 Anforderungen an den Antrag 148
3.2.5.2.1 Antragsberechtigung 148
Rechtslage nach dem UIG 148
Rechtslage nach dem IFG 154
3.2.5.2.2 Voraussetzungslosigkeit 155
3.2.5.2.3 Bestimmtheit 156
3.2.5.3 Besonderheiten im informationsrechtlichen Verwaltungsverfahren ... 157
3.2.5.3.1 Anwendung der Regelungen des VwVfG, insbesondere über das Verwaltungsverfahren 157
3.2.5.3.2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und Registraturrichtlinie (RegR) 160
GGO 160
RegR 161
3.2.5.3.3 Form des Antrags und des Bescheids 163
Form des Antrags 163
Form der Entscheidung 164
3.2.5.3.4 Weiterleitungspflicht 167
3.2.5.3.5 Begründungspflicht 167
3.2.5.4 Organisationsfragen 168
3.2.5.4.1 Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation (Informationsmanagement) 168
3.2.5.4.2 Zentrale Informationsstelle innerhalb einer informationspflichtigen Stelle 170
Zuständigkeit für sämtliche Ansprüche auf Informationszugang 171

Varianten sowie Vor- und Nachteile zentraler Informationsstellen 171
Übertragung der Aufgaben einer zentralen Informationsstelle an behördliche Datenschutzbeauftragte? 173
3.2.5.4.3 Exkurs: Erweiterung der Zuständigkeiten der Beauftragten für Informationsfreiheit in Bund und Ländern 176
3.2.5.5 Garantie der Richtigkeit 178
3.2.5.6 Unterstützungspflicht 180
3.2.5.6.1 Nach dem Umweltinformationsgesetz 180
3.2.5.6.2 Nach dem Informationsfreiheitsgesetz 181
3.2.5.6.3 Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung? 181
3.2.5.6.4 Pflicht zur Bekanntmachung der Informationszugangsrechte? 182
3.2.5.7 Fristen 185
3.2.5.8 Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Informationsinteresse 187
3.2.5.8.1 „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG 188
3.2.5.8.2 Weitere Vorkehrungen des Gesetzgebers zum Schutz der Verwaltung 190
Bestimmung einer anderen Art des Informationszugangs durch die informationspflichtige Stelle 191
Kosten (Gebühren und Auslagen) 192
„Rechtfertigende“ Pflichtenkollision? 192
3.2.5.9 Zwischenergebnis 193
3.2.6 Problemfeld: Ausnahmetatbestände 194
3.2.6.1 Vorbemerkungen 194
3.2.6.1.1 Bereichsausnahmen 194
3.2.6.1.2 Zur Auslegung der Ausnahmetatbestände 196
3.2.6.2 Schutz öffentlicher Belange 197
3.2.6.2.1 Verfahrensaspekte 197
Stufen der Prüfung 197
Teilweise Vorliegen von Ausnahmetatbeständen 199
3.2.6.2.2 Öffentliche Sicherheit 201
Begriff der öffentlichen Sicherheit nach dem Umweltinformationsgesetz . 201
Begriff der öffentlichen Sicherheit nach dem Informationsfreiheitsgesetz 203
3.2.6.2.3 Internationale Beziehungen 204
3.2.6.2.4 Verteidigung 205

3.2.6.2.5 Vertraulichkeit der Beratungen 205
Ausnahmetatbestand „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“? 211
Information, die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dient 213
Beratungen zwischen Behörden und Forschungseinrichtungen 214
Beratungen zwischen Behörden 214
3.2.6.2.6 Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens etc. 215
Gerichtsverfahren, straf-, ordnungswidrigkeiten- und disziplinarrechtliche Ermittlungen 215
Kein Ausnahmetatbestand „laufendes Verwaltungsverfahren“ 216
3.2.6.2.7 Nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt 217
3.2.6.2.8 Offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge 218
3.2.6.2.9 Interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen 221
3.2.6.2.10 Kein Verfügen über die Umweltinformationen 223
3.2.6.2.11 Noch nicht abgeschlossene Schriftstücke, noch nicht aufbereitete Daten etc. 224
Rechtslage nach dem UIG 224
Rechtslage nach dem IFG 226
3.2.6.2.12 Zu unbestimmte Anträge 228
3.2.6.2.13 Schutz von Verschlusssachen 228
Nach dem Informationsfreiheitsgesetz 228
Nach dem Umweltinformationsgesetz 231
3.2.6.2.14 Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse 231
Nach dem Informationsfreiheitsgesetz 231
Nach dem Umweltinformationsgesetz 234
3.2.6.3 Schutz privater Belange 235
3.2.6.3.1 Verfahrensaspekte 235
Einwilligung 235
Abwägung 235
3.2.6.3.2 Personenbezogene Daten 237
3.2.6.3.3 Geistiges Eigentum 240
3.2.6.3.4 Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse 241
Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses 241
Einzelfragen zur Abwägung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen 247
Anhörung Betroffener 252

Vollzugsaspekte 255
Verhältnis zu § 139 b GewO 256
3.2.6.3.5 Informantenschutz 257
Im Informationsfreiheitsgesetz 257
Im Umweltinformationsgesetz 259
3.2.6.3.6 Verhältnis zu § 24a AtG 261
3.2.6.4 Zwischenergebnis 261
3.2.7 Problemfeld: Kosten (Gebühren und Auslagen) 262
3.2.7.1 Inhalt der Regelungen 262
3.2.7.2 Vollzugsfragen 266
3.2.7.3 Zwischenergebnis 269
3.2.8 Problemfeld: Rechtsschutz 269
3.2.8.1 Besonderheiten nach dem Umweltinformationsgesetz 270
3.2.8.2 Besonderheiten nach dem Informationsfreiheitsgesetz 271
3.2.8.3 Rechtsbehelfsbelehrung 271
3.2.8.4 Verwaltungsgerichtliche Verfahren 276
3.2.8.4.1 Widerspruchs- und Klageverfahren 276
3.2.8.4.2 Einstweiliger Rechtsschutz 278
3.2.8.4.3 Aktenvorlagepflicht/ In-Camera-Verfahren 279
3.2.8.5 Zwischenergebnis 283
3.2.9 Problemfeld: Weiterverwendung von Informationen 283
3.2.10 Problemfeld: Aktive Informationspflichten 285
3.2.10.1 Aktive Informationspflichten als Chance zur Verwaltungsvereinfachung 285
3.2.10.2 Bedeutung und Reichweite der Pflichten 286
3.2.10.2.1 Aktive Informationspflichten nach § 10 UIG 286
Grundnorm und allgemeine Pflichten 286
Rechtsquellen im Wortlaut 288
Politiken, Pläne und Programme 290
Umsetzungsberichte 290
Überwachungsdaten 291
Zulassungsentscheidungen und Umweltvereinbarungen 292
Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikobewertungen 293
Verknüpfung mit Internetseiten 293
Aktive Information der Öffentlichkeit in Katastrophenfällen 294

Entsprechende Anwendung weiterer Vorschriften des UIG 298
Übertragung von aktiven Informationspflichten 299
3.2.10.2.2 Aktive Informationspflichten nach § 11 IFG 300
3.2.10.3 Zwischenergebnis 301
3.3 VORBILD VEREINIGTES KÖNIGREICH? 301
3.3.1 Die zentrale Rolle des Information Commissioner´s Office (ICO) 301
3.3.2 Zum Freedom of Information Act (FOIA) 303
3.3.2.1 Codes of Practice 304
3.3.2.1.1 Code of Practice on the discharge of public authorities' functions 304
3.3.2.1.2 Code of Practice on the Management of Records 309
3.3.2.2 Weitere Hinweise (further guidance) 311
3.3.2.3 Das Muster für die aktive Information der Öffentlichkeit (Model Publication Scheme) 314
3.3.3 Zu den Environmental Information Regulations (EIR) 315
3.3.3.1 Hinweise für informationspflichtige Stellen 317
3.3.3.1.1 Code of Practice 317
3.3.3.1.2 Weiterführende Anwendungshinweise („Guidance“) 320
Verwaltungsverfahren 320
3.3.3.1.3 Rechtsschutzverfahren 322
3.3.3.2 Hinweise für potenzielle Antragsteller 324
3.3.4 Auswertung im Hinblick auf Anwendungshinweise zum deutschen Informationsfreiheitsrecht 325

4 ÜBERSICHT ÜBER DIE FÜR DIE UNTERSUCHUNG RELEVANTEN GRUNDLAGEN 328

4.1 RECHTSGRUNDLAGEN 328
4.1.1 Völkerrechtliche Grundlagen 328
4.1.2 Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen 328
4.1.3 Britische Rechtsgrundlagen und Handlungsanleitungen 329
4.1.4 Bundesrecht 330
4.1.5 Landesrecht 331
4.1.5.1 Umweltinformationsgesetze 331
4.1.5.2 Informationsfreiheitsgesetze 333
4.2 RECHTSPRECHUNG 335
4.2.1 EuGH 335
4.2.2 Deutsche Gerichte 340

4.2.3 Britische Spruchkörper ... 389
4.2.3.1 Information Tribunal ... 389
4.2.3.2 Information Commissioner: ... 390
4.3 LITERATUR ZUM INFORMATIONSFREIHEITSRECHT ... 391
5 ENTSCHEIDUNGSHILFE ... 410
5.1 ZUR KONZEPTION DER ENTSCHEIDUNGSHILFE ... 410
5.1.1 Anwendungsbereich und Zweck der Entscheidungshilfe ... 410
5.1.2 Vorhandene Entscheidungshilfen zum IFG und UIG sowie weitere Vorlagen auf Bundes- und Länderebene ... 411
5.1.2.1 Prozessbeschreibung – Rechtssetzung des BMU, Abteilung RS ... 411
5.1.2.2 Entscheidungshilfen zum Informationsfreiheitsrecht ... 412
5.1.2.2.1 Bund ... 412
Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundesministeriums des Innern ... 412
Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung ... 424
Anwendungshinweise des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ... 424
5.1.2.2.2 Länder ... 425
Übersicht über die auf Länderebene vorhandenen Anwendungshinweise ... 425
Auswertung ... 427
5.1.2.3 Zum Umweltinformationsrecht: ... 427
5.1.2.3.1 Bund ... 427
5.1.2.3.2 Länder ... 428
5.1.2.4 Zum Verbraucherinformationsrecht ... 429
5.1.2.5 Zusammenfassende Auswertung ... 429
5.1.2.5.1 Verhältnis Umweltinformations-/Informationsfreiheitsrecht ... 429
5.1.2.5.2 Verwendbarkeit für Entscheidungshilfe BMU und BfS ... 430
Verbindlichkeit der Anwendungshilfe für BMU und BfS ... 430
Inhaltliche Anregungen ... 431
5.1.3 Grundzüge einer Entscheidungshilfe für BMU und BfS ... 431
5.1.3.1 Kriterien ... 431
5.1.3.2 Aufbau der Entscheidungshilfe ... 434
5.2 VORSCHLAG ZUR AUSGESTALTUNG EINER ENTSCHEIDUNGSHILFE FÜR BMU UND NACHGEORDNETE BEHÖRDEN IM GESCHÄFTSBEREICH ... 435

5.2.1 Einleitung ... 435
5.2.2 Fragen zum UIG ... 437
5.2.2.1 Anwendbarkeit des UIG ... 437
5.2.2.2 Umweltinformationen ... 437
5.2.2.3 Antrag auf Informationszugang ... 439
5.2.2.4 Verfahrensregelungen zum UIG ... 442
5.2.2.5 Anspruch ... 446
5.2.2.6 Ausnahmetatbestände ... 448
5.2.2.7 Rechtsschutz] ... 454
5.2.3 Hinweise zum IFG (Ergänzung zu den Anwendungshinweisen des BMI) ... 456
5.2.4 Prüflisten ... 456
5.2.4.1 Vorab zu beantwortende Fragen: ... 456
5.2.4.2 Für Verfahren nach dem UIG zu beantwortende Fragen: ... 458
5.2.4.3 Für Verfahren nach dem IFG zu beantwortende Fragen: ... 471
5.2.5 Erläuterungen ... 487
5.2.6 Anhang ... 489

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

1.1 Ziele des Forschungsvorhabens

Es sollen gutachterlich Rechtsfragen geklärt werden, die den Vollzug der Informationsfreiheitsgesetze (insbesondere Umweltinformationsgesetz - UIG - und Informationsfreiheitsgesetz – IFG -) durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und nachgeordnete Behörden wie das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) auf den Gebieten des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie des Rechts der Störfall-Verordnung (StörfallV) betreffen. Darauf aufbauend sollen mit einer Entscheidungshilfe praktische Handlungsanleitungen für den Vollzug gegeben werden.

1.2 Rechtstatsachen

Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass das UIG in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist und nur extrem wenig genutzt wird. Zu der befürchteten Überlastung von informationspflichtigen Stellen ist es bisher im Ganzen nicht gekommen. Punktuell sind jedoch erhöhte Belastungen dieser Stellen möglich. Um bessere Beurteilungsgrundlagen zu haben, ist eine umfassende, auf tragfähigen empirischen Erhebungen beruhende wissenschaftliche Untersuchung erforderlich.

Für das IFG ist das Datenmaterial auf Bundesebene insgesamt ergiebiger. Angesichts der insgesamt geringen Zahl an Anträgen an Stellen des Bundes kann auch hier nicht von einem generellen Überlastungssyndrom gesprochen werden.

Aus Sicht des Gutachters ist eine umfassende, alle Informationszugangsgesetze abdeckende unabhängige empirische Analyse geboten, mit dem Ziel, Schwachstellen im Vollzug und auch in den Regelungen zu identifizieren. Auf dieser Basis könnten Lösungen in Richtung eines Informationsgesetzbuchs gefunden werden, die den Grundsatz der Informationsfreiheit auch in der Praxis und nicht nur wie bisher überwiegend in der wissenschaftlichen Theorie mit Leben füllen könnten.

1.3 Identifizierung und Analyse einzelner Problemfelder

Es wurden einzelne Problemfelder identifiziert und speziell auf ihre Bedeutung für das Atom- und Strahlenschutz- sowie Störfallrecht analysiert.

1.3.1 Problemfeld: Begriffsbestimmungen, insbes. Informationsbegriff

Die Frage der Definition des Informationsbegriffs stellt eines der wesentlichen Problemfelder bei der Anwendung des UIG und des IFG dar. Die für die Untersuchung relevanten Informationen werden anhand des Katalogs des § 2 Abs. 3 UIG („Umweltinformationen“) und des Begriffs der „amtlichen Informationen“ nach § 2 Nr. 1 IFG identifiziert, voneinander abgegrenzt und kategorisiert. Das UIG geht nach § 2 Abs. 3 vom Begriff der Umweltinformationen aus, das IFG stellt in § 2 Nr. 1 den Begriff der amtlichen Informationen in den Mittelpunkt. Beide Begriffe sind nicht identisch, überschneiden sich aber zum großen Teil. Der Begriff der Umweltinformationen ist einerseits enger als der der amtlichen Informationen nach dem IFG, als er eben nur Informationen mit Bezug zur Umwelt umfasst, die in § 2 Abs. 3 Nr. 1- 6 UIG im Einzelnen umrissen werden. Andererseits ist er aber weiter, weil § 2 Nr. 1 IFG nur die zu amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen meint, so dass z. B. keine Informationen über die Behörden als solche oder die mit dem Vollzug befassten Personen darunter fallen.

Im Hinblick auf die Interpretation der Informationsbegriffe in UIG und IFG hat sich mittlerweile durch die Rechtsprechung eine umfangreiche Kasuistik entwickelt. Während beim UIG für den Begriff der Umweltinformationen schon gemeinschaftsrechtlich eine weite Auslegung geboten ist und von den Gerichten in aller Regel auch durchgeführt wird, wird der Begriff der amtlichen Informationen nach dem IFG von den Gerichten tendenziell enger interpretiert.

Eindeutig ist, dass alle Daten über den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie der Störfall-Verordnung unter den Begriff der Umweltinformationen nach § 2 Abs. 3 UIG fallen, nicht aber notwendigerweise auch unter den Begriff der amtlichen Informationen nach § 2 Nr. 1 IFG. Der Begriff der Umweltinformationen umfasst z. B. Daten über radiologische Altlasten oder die Verwendung radioaktiver Pharmazeutika, soweit sich hieraus Auswirkungen auf die Umwelt ergeben können, oder solche aus der KiKK-Studie (epidemiologische Studie zu Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken). Ob eine Umweltinformation vorliegt, ist unabhängig vom Träger der Information, so dass z. B. auch in Protokollen von Gremien wie Reaktor-Sicherheitskommission (RSK), Strahlenschutzkommission (SSK) oder Entsorgungskommission (ESK) Umweltinformationen enthalten sein können. Amtliche Informationen im Sinne des IFG erfassen einen breiteren Bereich, der z. B. auch Daten über den

Standort von Röntgengeräten mit abdecken kann. Auch hier sind Gremienprotokolle mit umfasst.

Nach UIG und IFG sind die Daten herauszugeben, über die die informationspflichtigen Stellen verfügen, wobei aber das UIG auf das tatsächliche Verfügen, das IFG eher auf die rechtliche Verfügungsbefugnis abstellt. Nach § 2 Abs. 4 UIG verfügt die Stelle auch dann über die Information, wenn eine andere, selbst nicht informationspflichtige diese für sie aufbewahrt. Daten im Besitz des BfS werden nicht für das BMU bereitgehalten, weil das BfS selbst nach dem UIG informationspflichtig ist.

1.3.2 Problemfeld: Anwendungsbereiche der verschiedenen Informationsgesetze in Bund und Ländern

Es gibt eine Vielzahl von Gesetzen, die einen voraussetzungslosen Anspruch für jede Person auf Zugang zu bei Behörden und anderen informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen einräumen. Im Bereich des Umweltinformationsrechts gibt es neben dem UIG des Bundes, das nur den Zugang zu bei informationspflichtigen Stellen des Bundes vorhandenen Informationen regelt, in jedem Land ein entsprechendes Gesetz. In aller Regel ist die Unterscheidung, welches Gesetz anzuwenden ist, insoweit unproblematisch, weil zumeist eindeutig ist, ob es sich um eine Stelle des Bundes oder eines Landes handelt. So gilt für den BMU und das BfS wie auch für bundesunmittelbare Stellen wie die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) sowie vom Bund Beliehene das UIG des Bundes, für die für den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts zuständigen Landesbehörden das jeweilige Landes-Umweltinformationsgesetz. Dies ist auch der Fall, wenn wie im Atom- und Strahlenschutzrecht die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen.

Im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht ist die Lage vergleichbar, auch wenn dort nicht jedes Land ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat. Im Verhältnis zwischen UIG und IFG spielt ersteres eine erheblich größere Rolle, weil nach § 1 Abs. 3 IFG Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen grundsätzlich vorgehen. Nach § 1 Abs. 3 IFG wird das IFG vom UIG verdrängt, wobei hier von einer verdrängenden Spezialität auszugehen ist, d. h. das IFG ist nicht anwendbar, wenn etwa nach dem UIG ein Ausnahmetatbestand greift. Wegen des Vorrangs des UIG sind Ansprüche nach dem IFG für die Vollzugspraxis von BMU und BfS kaum von Bedeutung. Eine ebenfalls nur geringe Rolle spielen weitere Informationszugangsrechte, die sich u. a. aus dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), dem Akteneinsichts-

recht nach § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 19 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), § 5 Bundesarchivgesetz (BArchG) oder § 3 Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) ergeben können. Zu beachten ist auch das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG).

1.3.3 Problemfeld: Definition der informationspflichtigen Stellen

Ob eine Stelle informationspflichtig ist, ist eine der zentralen Fragen des Informationsfreiheitsrechts. Soweit es sich um Behörden im klassischen Sinne handelt, halten sich die festgestellten Rechtsprobleme in Grenzen. BMU und BfS sind informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Nach beiden Gesetzen stellt sich allenfalls das Problem, wie mit obersten Bundesbehörden wie etwa dem BMU umzugehen ist, soweit diese Gesetzgebungsarbeiten wahrnehmen. Für das BfS gilt diese Ausnahme nicht. Eine vergleichbar eindeutige Ausnahme sieht das IFG nicht vor, aber in Anwendung von §§ 3 Nr. 3 und 4 IFG wird ein Antrag auf Zugang zu Informationen in der Regel abzulehnen sein, soweit er sich auf die Vorbereitung von Gesetzen bezieht. Auch Beliehene fallen unter den Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG und sind informationspflichtig nach UIG und IFG.

Gremien wie RSK, SSK und ESK gelten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 2 UIG als Teil der Stelle, die sie berufen hat. Ob sie selbst oder die berufende Stelle (BMU) informationspflichtig sind, ergibt sich aus dem Innenverhältnis zwischen Gremium und Stelle. Nach § 11 Abs. 5 der ESK-Satzung darf die ESK z. B. Auskünfte an Dritte erteilen, aber nur nach vorheriger Unterrichtung des BMU. Im zwischenbehördlichen Verhältnis kann das BMU das BfS fachaufsichtlich anweisen, als informationspflichtige Stelle beim Vollzug des UIG bzw. IFG in bestimmter Weise zu verfahren.

Praktisch von erheblich größerer Bedeutung ist die Öffnung der Informationspflichten nach dem UIG auf private Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dies Problem stellt sich nach dem IFG nicht in der Weise, da der Anspruch hier auf Behörden (einschließlich beliehener Stellen) beschränkt ist; soweit sich Behörden Privater zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen, ist nicht der Private, sondern die Behörde informationspflichtig. Die nach dem UIG informationspflichtigen Personen des privaten Rechts müssen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Insbesondere die Frage, ob auch Verwaltungshelfer darunter fallen können, wird in der Literatur uneinheitlich und widersprüchlich beurteilt; gerichtliche Entscheidungen gibt es hierzu noch nicht. Daher fällt eine Einschätzung, ob z. B. Personen des privaten Rechts wie die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfall-

stoffe mbH (DBE), die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) oder die Asse-GmbH selbst informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sind, schwer. In der Tendenz ist eine Informationspflicht dieser regelmäßig als Verwaltungshelfer einzustufenden Unternehmen abzulehnen.

Spezifische Probleme bzgl. der informationspflichtigen Stellen ergeben sich durch die Frage der Reichweite der aufsichtlichen Befugnisse. Im Verhältnis zwischen BMU und BfS unterliegt letztere auch im Hinblick auf den Vollzug des UIG der vollständigen Rechts- und Fachaufsicht durch den BMU. Gleiches gilt für die Aufsicht seitens BfS bzw. BMU über private Dritte. Von dieser Aufsicht zu unterscheiden ist die Überwachung gemäß § 13 UIG über private informationspflichtige Stellen, die durch das BMU bzw. das BfS durchzuführen ist.

1.3.4 Problemfeld: Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses

Nach Ansicht des Gutachters erfasst die Direktionsbefugnis des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 3 Grundgesetz (GG) nicht die Herausgabe von Informationen auf dem Gebiet des Atom- und Strahlenschutzes durch Landesbehörden. Regelmäßig wenden die Länder dabei ihre eigenen Landesumweltinformations- bzw. –informationsfreiheitsgesetze an. Aus dem Gebot der Bundestreue wird man nur für extreme Fälle, etwa bei schweren Nachteilen für das Allgemeinwohl, eine Weisungsbefugnis des Bundes ableiten können.

Eine weitere Frage im Bund-Länder-Verhältnis ist, ob die Länder Daten für den Bund nach § 2 Abs. 4 UIG bereithalten. Dies ist nicht der Fall, da die Landesbehörden selbst informationspflichtige Stellen sind. Ggf. sind daher bei Parallelanträgen sowohl der Bund wie auch das Land zur Herausgabe verpflichtet, wenn beide tatsächlich über die Daten verfügen.

Nach dem IFG dagegen ist nur die Stelle verpflichtet, die die rechtliche Verfügungsbefugnis über die Informationen hat. Nur vorübergehend beigezogene Informationen müssen nach § 3 Nr. 5 IFG nicht herausgegeben werden. Ferner können Antragsteller einen Anspruch auf Zugang zu gleichen Informationen zugleich von Bundes- wie Landesbehörden haben (Parallelanträge), ohne dass dies Begehren missbräuchlich sein müsste.

1.3.5 Problemfeld: Organisations- und Verfahrensfragen

Nach UIG wie IFG gibt es keinen Datenbeschaffungsanspruch. Nur vorhandene Informationen sind herauszugeben. Dies gilt für das Außenverhältnis der informationspflichtigen Stelle. Im Innenverhältnis besteht jedoch eine Pflicht, von einem Antragsteller begehrte Daten zu beschaffen, z. B. zwischen verschiedenen Referaten in einer Behörde. Auch eine Mengenschwelle ist nicht vorgesehen, so dass auch „Rundum-“ und „Ausforschungsanträge“ nicht notwendig unbestimmt oder missbräuchlich sind.

Verfügt eine Behörde nicht über die begehrte Information, muss sie ggf. den Antrag nach § 4 Abs. 3 S. 1UIG an eine andere Stelle weiterleiten, die im Besitz der Daten ist. Eine entsprechende Pflicht sieht das IFG nicht vor.

Im Hinblick auf die Organisation besteht eine „Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation“ der informationspflichtigen Stellen. Möglich, aber nicht geboten, ist die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Bearbeitung von Informationsanträgen. Ist dies vorgesehen, wird empfohlen, diese für sämtliche Informationsansprüche einzurichten und mit dem Amt des behördlichen Datenschutzbeauftragten zu verbinden.

Die Schaffung einer zentralen Informationsstelle im BMU oder in den nachgeordneten Behörden des Geschäftsbereichs wird nicht befürwortet. Eine zentrale Stelle zur Unterstützung der Fachreferate bei der Bearbeitung von Informationsanträgen kann sich jedoch als sinnvoll erweisen.

Der Antragsteller hat keinen Anspruch auf Überprüfung der Richtigkeit der Informationen. Bei aktiv, z. B. über das Internet zur Verfügung gestellten Informationen, sind die Anforderungen an die Richtigkeit der Daten höher als bei der passiven Herausgabe auf Antrag. Der Antragsteller hat im Extremfall sogar einen Anspruch auf Herausgabe inhaltlich falscher Informationen. In der Praxis empfiehlt sich eine „salvatorische Klausel“, dass eine Garantie für die Richtigkeit nicht übernommen werden kann.

§ 7 UIG sieht weitreichende Unterstützungspflichten seitens der informationspflichtigen Stellen für die Antragsteller vor. Im IFG gibt es ähnliche, aber weniger ausgeprägte Unterstützungspflichten. Hieraus lässt sich eine „Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung von Anträgen“ ableiten. Damit sind allerdings keine subjektiven Rechte verbunden, auch sind bei Verletzungen keine Sanktionen vorgesehen. Eine Pflicht zur Bekanntmachung der in der Öffentlichkeit bislang weitgehend unbekannten Informationsfreiheitsrechte besteht nicht.

Besonders in Fällen der Drittbetroffenheit können die engen Fristbestimmungen nach § 3 Abs. 3 UIG die Behörden vor schwer lösbare Pflichtenkollisionen stellen. Im IFG wird dies Problem durch § 8, der besondere Fristen bei Drittbetroffenheit vorsieht, weitgehend gelöst.

Grundsätzlich spielt der Verwaltungsaufwand bei der Frage, ob eine Information herauszugeben ist, nach UIG und IFG keine Rolle. Der Verwaltungsaufwand kann aber in bestimmten Grenzen bei der Kostenbemessung berücksichtigt werden. Nach § 7 Abs. 2 IFG hat die Behörde dann die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands zu prüfen, wenn ein Informationsanspruch zum Teil besteht und ein Aussondern einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde. In extremen Ausnahmefällen kann sich die informationspflichtige Stelle auch auf eine „rechtfertigende Pflichtenkollision“ berufen.

1.3.6 Problemfeld: Ausnahmetatbestände

Ob ein Ausnahmetatbestand vom Anspruch auf Informationszugang vorliegt, ist vielleicht die schwierigste Frage des gesamten Informationsfreiheitsrechts. UIG und IFG enthalten eine Vielzahl von sich überschneidenden, zum Teil aber – insbesondere im IFG – singulären Ausnahmetatbeständen. Diese sind generell eng auszulegen. Dies gilt insbesondere aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen des UIG durch die EG-Umweltinformationsrichtlinie (UIRL), aber auch als allgemeiner Grundsatz für das IFG. Während das UIG regelmäßig eine zweistufige Prüfung, bei der zunächst die Frage der nachteiligen Auswirkungen auf den jeweiligen Belang zu beantworten und dann eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information durchzuführen ist, ist das IFG insoweit rigider, da es keine derartige generelle Abwägungsnorm enthält. Auch sieht das UIG Sonderregelungen für Emissionsdaten vor, die das IFG in dieser Form nicht kennt. Da es kaum Bereichsausnahmen für bestimmte Behörden gibt, ist jeweils eine individuelle Prüfung bei jedem Antrag durchzuführen.

UIG und IFG unterscheiden zwischen Ausnahmen zum Schutz öffentlicher und solchen zum Schutz privater Belange. Bei beiden hat sich eine umfangreiche Kasuistik herausgebildet; es gibt mittlerweile eine ganze Reihe von sich zum Teil auch widersprechenden Gerichtsentscheidungen.

1.3.6.1 Schutz öffentlicher Belange

Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand „öffentliche Sicherheit“ hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz im Urteil vom 20. Februar 2008 deutlich gemacht, dass nach dem UIG durch die Behörde eine ernsthafte konkrete Gefährdung bedeutsamer Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit nachgewiesen werden müsse. Die sei bei der Herausgabe einer Liste von Standorten von der Störfall-Verordnung unterliegenden Betrieben nicht der Fall. Anders sei dies zu beurteilen, wenn es um Kenntnisse über die Sicherungssysteme der Anlagen gegangen wäre. Nach dem IFG wäre jedoch ggf. eine Ablehnung der Herausgabe möglich gewesen, da hier die Schwelle für die Anforderungen an eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit niedriger liegt.

Die „Vertraulichkeit der Beratungen“ stellt sich als ein relativ offener Tatbestand dar und ist als Ausnahme vom Grundsatz des freien Informationszugangs restriktiv auszulegen. Er besagt u. a., dass auch solche zwischen BMU und BfS oder RSK erfasst sind. Gleiches gilt nach dem IFG für Beratungen mit Forschungsauftragnehmern. Die Forschungsergebnisse selbst können der Öffentlichkeit aber nicht auf dieser Grundlage vorenthalten werden, denn der Ausnahmetatbestand greift nur solange, wie der Beratungsvorgang andauert. Aus der Vertraulichkeit der Beratungen“ kann kein neuer Ausnahmetatbestand des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ abgeleitet werden.

Problematisch ist auch die Annahme eines „Missbrauchs“, weil es wegen der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs gerade nicht auf die Motive für die Antragstellung ankommt. Ein Fall des Missbrauchs liegt z. B. vor, wenn der Antragsteller bereits über die Daten verfügt.

Noch nicht geklärt ist, ob der Tatbestand „Interne Mitteilungen“ nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG nur den Datenaustausch innerhalb einer Behörde oder auch zwischenbehördliche Mitteilungen, etwa zwischen BMU und BfS umfasst. Bis zu einer klärenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) wird empfohlen, den Ausnahmetatbestand auf zwischenbehördliche Mitteilungen nicht anzuwenden, sondern ggf. auf den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG abzustellen.

„Nicht aufbereitete Daten“ sind nicht als echter Ausnahmetatbestand zu verstehen, sondern als zeitlich befristete Aufschiebung des Zugangsanspruchs für die Dauer des behördlichen Entscheidungsvorgangs.

§ 3 Nr. 4 IFG verbietet die Herausgabe von Informationen jeder Geheimhaltungsstufe, auch der untersten (VS – Nur für den Dienstgebrauch), soweit die Geheimhaltung materiell gerechtfertigt ist. Das UIG kennt keinen derartigen speziellen Tatbestand; hier ist einer der anderen Tatbestände der §§ 8 oder 9 UIG anzuwenden. Eine Herausgabe entgegen der Verschlusssachen-Anweisung (VSA) kann eine Dienstpflichtverletzung bedeuten. Vor einer eventuellen Herausgabe ist die VS-Einstufung von der zuständigen Stelle aufzuheben.

1.3.6.2 Schutz privater Belange

Bei den Ausnahmetatbeständen zum Schutz privater Belange liegt ein erster Schwerpunkt im Datenschutz. Insoweit gilt, dass bestimmte personenbezogene Daten wie Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer nach dem Katalog in § 5 Abs. 3 IFG nicht zwingend zu schützen sind.

Der wohl am häufigsten problematisierte Ausnahmetatbestand ist der der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Im Hinblick auf das Verfahren unterscheiden sich UIG und IFG erheblich, weil das IFG dem Betroffenen einen weitergehenden Schutz gewährt. Für die Praxis wird ein möglichst einheitliches Verfahren empfohlen. Das Verwaltungsgericht (VG) Schleswig ist in seinem Beschluss vom 14. Februar 2007 in Bezug auf das Kernkraftwerk Brunsbüttel relativ weit gegangen. Danach seien derartige Geheimnisse möglicherweise bereits dadurch verletzt, dass sich aus einer Mängelliste Rückschlüsse auf den Verkaufswert ziehen ließen.

Nach § 9 UIG sowie 8 IFG ist eine Anhörung des Dritten vorgesehen. Gemäß § 9 Abs. 1 S. 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Unklar ist, ob die Nichtkennzeichnung durch den Dritten dazu führt, dass die informationspflichtige Stelle dann von der Nichtbetroffenheit ausgehen und auf eine Anhörung verzichten kann. Dies könnte die Dritten dazu verleiten, grundsätzlich alle Informationen als Geheimnisse zu kennzeichnen. Nach § 9 Abs. 1 UIG ist ebenso wie bei § 8 UIG eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen. § 8 IFG enthält dagegen keine derartige Kennzeichnungs-Obliegenheit des Dritten. Liegen Anhaltspunkte für ein schutzwürdiges Interesse vor, gibt die Behörde einem Dritten schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb

eines Monats. Eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe ist nicht vorgeschrieben.

Ob § 139 b Abs. 1 S. 3 Gewerbeordnung (GewO), der den Schutz von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen bezweckt, in analoger Anwendung des Satzes 4 dieser Vorschrift nicht nur für das UIG, sondern auch für das IFG keine Anwendung findet, ist bislang nicht geklärt.

UIG und IFG enthalten unterschiedliche Regelungen zum Informantenschutz („Whistleblower"). Grundsätzlich bedarf es hierfür einer „Vertraulichkeitsabrede", die aber nicht mit dem Zweck erfolgen darf, den Informationsanspruch auszuhebeln.

1.3.7 Problemfeld: Kosten

Für Amtshandlungen nach UIG sowie IFG werden Kosten in Form von Gebühren und Auslagen erhoben. Nach dem UIG ist anders als nach dem IFG grundsätzlich die Einsichtnahme vor Ort kostenlos. Wegen der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen des UIG ist die Möglichkeit, die Erhebung von Kosten als Korrektiv für einen hohen Verwaltungsaufwand einzusetzen, im Bereich des Umweltinformationsrechts sehr begrenzt. Generell gilt, dass der Grundsatz der Informationsfreiheit nicht durch die Kostenerhebungen ausgehöhlt werden darf, weil die Antragsteller abgeschreckt werden. Allerdings wurden sowohl für den Vollzug des UIG wie auch des IFG Einzelfälle erhöhter Kostenerhebungen festgestellt.

1.3.8 Problemfeld: Rechtsschutz

Beim Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht sind zwei Grundkonstellationen zu unterscheiden. Zum einen geht es um den Rechtsschutz des Antragstellers mit dem Ziel der Durchsetzung seines Informationsanspruchs, zum anderen um den des betroffenen Dritten mit dem Ziel der Verhinderung der Informationserteilung. Nach dem UIG ergeben sich Besonderheiten insbesondere dadurch, dass bestimmte private Stellen informationsverpflichtet und damit auch Gegner in Rechtsschutzverfahren sein können (vgl. § 6 Abs. 3 und 4 UIG). Nach dem IFG ist das Verfahren bei der Beteiligung Dritter genauer geregelt (vgl. § 8 UIG). Anders als nach dem UIG kann hier der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) angerufen werden (vgl. § 12 IFG). Den Antragsteller belastende Bescheide nach dem UIG sind mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (§ 5 Abs. 4 UIG). Im Übrigen ergibt sich diese Pflicht für Bundesbehörden ohnehin aus § 59 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Generell ist

der Verwaltungsrechtsweg gegeben (vgl. etwa § 6 Abs. 1 UIG). Gegen den Informationsantrag ablehnende Entscheidungen öffentlicher Stellen ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen (§§ 6 Abs. 2 UIG, 9 Abs. 4 Satz 1 IFG). Für private informationspflichtige Stellen sieht § 6 Abs. 3 und 4 UIG ein besonderes Selbstüberprüfungsverfahren vor. Im Übrigen gelten die allgemeinen verwaltungsprozessualen Regeln, insbesondere auch für den einstweiligen Rechtsschutz. Von besonderer Bedeutung kann die Aktenvorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 VwGO sein. Um zu verhindern, dass durch die Einsichtnahmemöglichkeit der Beteiligten vollendete Tatsachen geschaffen werden, sieht § 99 Abs. 2 VwGO ein besonderes In-Camera-Verfahren vor.

1.3.9 Problemfeld: Weiterverwendung von Informationen

Das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) enthält in Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG insbesondere ein Gebot der Gleichbehandlung bei der Weiterverwendung von Informationen, zu denen ein voraussetzungsloser Zugangsanspruch besteht. Nur bei kommerziell verwertbaren Informationen ist der Antrag auf Informationszugang zugleich als Weiterverwendungsantrag zu sehen. Auf nicht kommerziell verwertbare Informationen ist das IWG nicht anzuwenden. Das IWG beantwortet nicht die in der Praxis wesentliche Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Weiterverwendung von Informationen, die durch z. B. UIG oder IFG erlangt wurden, durch den Anwender zulässig ist.

1.3.10 Problemfeld: Aktive Informationspflichten

Bzgl. der aktiven Informationspflichten nach § 10 UIG wird empfohlen, die Möglichkeiten des § 10 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 UIG stärker zu nutzen. Durch Hinweise auf andere Internetseiten und durch (zulässige) Verknüpfungen mit solchen Seiten kann der Verwaltungsaufwand zur Erfüllung der Pflichten nach § 10 UIG verringert werden. Auch kann z. B. im Verhältnis von BMU und BfS eine einheitlichere und übersichtlichere Außendarstellung sichergestellt werden. Die aktiven Informationspflichten nach § 10 UIG und § 11 IFG unterscheiden sich erheblich. Während das UIG in § 10 sehr detaillierte Regelungen enthält, beschränkt sich das IFG in § 11 auf wenige Grundpflichten. Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, auf die Erfüllung von aktiven Informationspflichten im Katastrophenfall nach § 10 Abs. 5 UIG vorbereitet zu sein, zumal die zur Verfügung stehende Zeit in diesen Fällen sehr knapp bemessen ist.

1.4 Zum Vereinigten Königreich als möglichem Vorbild

In Großbritannien findet sich eine mit dem deutschen Informationsfreiheitsrecht vergleichbare Struktur mit einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz (Freedom of Information Act – FOIA) und einem Umweltinformationsgesetz (Environmental Information Regulations – EIR). Für Schottland gelten eigene Gesetze (schottisches FOIA und EIR). Zu diesen Gesetzen wurden Anwendungshinweise zum FOIA und zu den EIR mit einer großen Breite, Vielfalt und Detailtiefe erlassen. Die Hinweise sind transparent, d. h. sie werden sämtlich im Internet bekanntgemacht, unabhängig davon, ob sie an die Antragsteller oder die Anwender in den öffentlichen Stellen gerichtet sind. Insgesamt ergibt sich damit der Eindruck eines weitestgehend konsistenten Systems. Hierzu trägt bei, dass der dem deutschen Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vergleichbare Information Commissioner anders als in Deutschland eine umfassende, auch das Umweltinformationsrecht abdeckende Zuständigkeit hat.

Aus dem britischen Vorbild lassen sich wertvolle Anregungen für eine Weiterentwicklung des deutschen Informationsfreiheitsrechts gewinnen, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung durch Informationen über die Informationsrechte. Dazu zählt u. a., dass eine Informationsfreiheits-Strategie formuliert werden sollte. Grundsätzlich sollten sämtliche Hinweise im Internet veröffentlicht werden.

1.5 Zur Entscheidungshilfe

Den Abschluss des Gutachtens bildet eine Entscheidungshilfe, die dem BMU und dem BfS in den behandelten Bereichen eine Orientierung im Umgang mit Anträgen auf Zugang zu Informationen geben soll. Zugleich können weitere Behörden auf dieser Grundlage eigene Leitfäden entwickeln. Wesentliche Kriterien für die Gestaltung der Entscheidungshilfe sind deren Übersichtlichkeit, Knappheit, Verständlichkeit und Rechtssicherheit. Sie folgt einem dreistufigen Konzept: auf der ersten Stufe gibt die Entscheidungshilfe dem Anwender Ratschläge für bestimmte Fragen und Probleme. Bei komplexeren Fragestellungen soll auf der zweiten Stufe das UIG-Referat im BMU beteiligt werden; zusätzlich kann der Anwender zu einzelnen Problemfeldern über entsprechende Links das Gutachten zu Rate ziehen. Auf einer dritten Stufe kann der Anwender weiterführende Fragestellungen mit Hilfe von in dem Gutachten zitierten weiterführenden Quellen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur vertieft bearbeiten.

2 Einführung

2.1 Ausgangslage

„Knowledge is power", „Wissen ist Macht".[1] Gerade im deutschen Rechtskreis war in der öffentlichen Verwaltung die Geheimhaltung die Regel, der Zugang zu Informationen die Ausnahme.[2] *Max Weber* hat diese Grundhaltung wie folgt beschrieben:

> *„Die bureaukratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bureaukratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient), die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen: die durch Dienstverkehr erworbenen oder »aktenkundigen« Tatsachenkenntnisse. Der nicht nur, aber allerdings spezifisch bureaukratische Begriff des »Amtsgeheimnisses« – in seiner Beziehung zum Fachwissen etwa den kommerziellen Betriebsgeheimnissen gegenüber den technischen vergleichbar – entstammt diesem Machtstreben."* [3]

Die neuen Regeln zur Informationsfreiheit, wie sie insbesondere in der Århus-Konvention von 1998,[4] in den EG-Umweltinformationsrichtlinien von 1990[5] und 2003[6] sowie in den Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern[7] kodifiziert sind, kehren den Grundsatz der Geheimhaltung, der zwischenzeitlich mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes 1977 durch das sog. Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit in § 29 VwVfG erweitert worden ist,[8] um in ein aus dem Demokratieprinzip ableitbares Prinzip der Transparenz, das insbeson-

---

1 *Sir Francis Bacon*, Religious Meditations, Of Heresies, 1597.
2 S. *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 1.
3 Wirtschaft und Gesellschaft, 1922.
4 Übereinkommen der UN-ECE über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25. Juni 1998, <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf> (9. August 2008); die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention am 9. Dezember 2006 durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 (BGBl. II 2006, 12) ratifiziert; als Zeitpunkt der ersten Forderung auf internationaler Ebene nach einem freien Zugang zu Umweltinformationen wird die UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972 angeführt; s. *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 35 m. w. N.
5 RL 90/313/EWG v. 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. EG 1990, Nr. L 158, S. 56.
6 RL 2003/4/EG v. 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG d. Rates, ABl. 2003 Nr. L 41.
7 Soweit im Folgenden von „UIG" die Rede ist, ist das Umweltinformationsgesetz des Bundes, soweit „IFG" verwendet wird, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gemeint.
8 Dazu *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62, 73.

dere durch das Recht der Informationsfreiheit konkretisiert wird.[9] Auch der neue Art. 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[10] normiert in Absatz 1 ausdrücklich den „Grundsatz der Offenheit". Darüber hinaus ist die am 18. Juni 2009 im norwegischen Tromsö beschlossene Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erwähnen, die nach ihrem Inkrafttreten eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schaffung von Informationsfreiheit begründet.[11] Diese grundlegende Prinzipienumkehr rechtfertigt es, von einem Paradigmenwechsel hin zu einem neuen Grundsatz der Informationsfreiheit zu sprechen.

Im Umweltbereich ist das Recht auf Zugang zu bei Behörden und anderen informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen Teil des Drei-Säulen-Modells der Århus-Konvention, das darüber hinaus die Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren sowie den Zugang zu Gerichten umfasst.[12] Eine derartige völkerrechtliche „Rückendeckung" gibt es für den Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts nicht. Auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ist insoweit nur der freie Zugang zu Umweltinformationen in Form der Umweltinformationsrichtlinie abgedeckt. Mangels einer primärrechtlichen Kompetenz im EG-Vertrag gibt es keine allgemeine „Informationsfreiheitsrichtlinie". Daher besteht nur eine sowohl völkerrechtliche wie auch gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zur Schaffung eines gesetzlich verbürgten Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, jedoch keine derartige Pflicht zur Schaffung von allgemeinen Informationsfreiheitsrechten.[13]

Das Spannungsfeld zwischen dem Amtsgeheimnis[14] und dem Recht jeder Person auf freien Zugang zu Informationen steht im Mittelpunkt der Untersuchung. Im Kern geht es um Interessen- und Zielkonflikte:

Auf der einen Seite gilt es, entsprechend den Zielen des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts eine größtmögliche Transparenz bezüglich solcher Daten, die

---

9 *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 1; s. auch *Kotynek*, Bürger als lästige Fragensteller, Süddeutsche Zeitung vom 31. Dezember 2008/1. Januar 2009, S. 5.

10 In Kraft seit dem 1. Dezember 2009, ABl. EU C 115 vom 9. Mai 2008, S. 48.

11 S. Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, SEV-Nr. : 205; bislang hat Deutschland die Konvention weder gezeichnet noch ratifiziert, s. den Stand unter http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=GER; die Zeichnung und Ratifizierung der Konvention durch die Bundesrepublik würde dazu führen, dass die noch verbleibenden fünf Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetze derartige Gesetze verabschieden müssten, s. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht für die Jahre 2008 und 2009, S. 32 f.

12 S. den Überblick bei *Almeling*, Die Aarhus-Konvention, S. 29 ff. sowie *Bunge*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 5 ff.

13 Weiterführend *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985 ff.

14 Von *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 1 im traditionellen Verständnis als „Arkantradition" bezeichnet.

bei informationspflichtigen Stellen vorhanden sind, zu gewährleisten. Dahinter stehen weitergehende Ziele wie die Förderung der Partizipation, der demokratischen Meinungsbildung, die Verbesserung der Kontrolle und der Akzeptanz staatlichen Handelns im Falle des Informationsfreiheitsrechts sowie des Umweltschutzes im Falle des Umweltinformationsrechts.[15] Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan hat diese Ziele im Zusammenhang mit der Århus-Konvention durch den Begriff der „environmental democracy" zum Ausdruck gebracht.[16] „Umweltdemokratie" und Informationsfreiheit sind wesentliche Elemente der sog. Zivilgesellschaft.[17] Dem entspricht, dass der Anspruch auf Informationszugang in erster Linie öffentlichen Interessen dient. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in der Brunsbüttel-Entscheidung klargestellt:[18]

> *„Jede natürliche oder juristische Person ist mit der Antragstellung anspruchsberechtigt. Der Anspruch dient mithin nicht oder nicht in erster Linie der Befriedigung von privaten Informationsinteressen. Vielmehr zielt er darauf ab, das allgemeine Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und auf diese Weise den Umweltschutz zu verbessern (vgl. den ersten Erwägungsgrund zur Umweltinformationsrichtlinie sowie das Urteil vom 6. Dezember 1996 - BVerwG 7 C 64.95 - BVerwGE 102, 282 <287>). Wer einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt, wird demnach (auch) als Sachwalter der Allgemeinheit tätig; seinem Interesse an der Verfolgung des Anspruchs im Prozess entspricht ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse."*

Dazu gehört auch, dass das Recht auf Informationszugang als voraussetzungsloses Jedermann-Recht ausgestaltet ist, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder individu-

---

15 Vgl. *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985, 986 f.; s. auch *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsgesetz, Stand Dezember 2007, UIG Bund Einleitung A III, Rn. 17 ff.; kritisch *von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 272, 274 sowie noch pointierter *Ibler*, Zerstören die neuen Informationszugangsrechte die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?', in Eberle/Ibler/Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, 2002, S. 405, 408; das Ziel des Umweltschutzes ergibt sich auch aus dem 1. Erwägungsgrund der UIRL..

16 *Annan* sprach insoweit von „the most ambitious venture in the area of ´environmental democracy´, so far undertaken under the auspices of the United Nations", s. Vorwort zu Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, The Århus-Convention – an Implementation Guide, 2000, S. V, <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf> (9. August 2008).

17 S. auch *Hazen*, Environmental Democracy, Our Planet – The Magazine of the United Nations Environment Programme, 2000, Ausgabe 8 Nr. 6 <http://www.unep.org/ourplanet/imgversn/86/hazen.html> (9 August 2008); s. auch Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), Aarhus-Convention – Environmental Democracy (2008) <http://www.defra.gov.uk/environment/internat/aarhus/index.htm> (9. August 2008); dazu auch *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 27 f..

18 BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2008, 20 F 2/07, Rz. 24, NVwZ 2008, 554; s. auch unten unter 3.2.6.3.4.

ellen Interessen. Für das Umweltinformationsgesetz (UIG)[19] ergibt sich dies aus § 3 Abs. 1, der Art. 3 Abs. 1 Umweltinformationsrichtlinie (UIRL)[20] sowie Art. 1 und 4 AK umsetzt. Dies gilt nicht nur für natürliche und juristische Personen des privaten Rechts, sondern kann auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten, wie das Bundesverwaltungsgericht in der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung ausgeführt hat:[21]

> *„Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können als anspruchsberechtigt angesehen werden, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der Richtlinie in einer mit dem "Jedermann" vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden. …*
>
> *Ein Informationsbedürfnis hinsichtlich umweltrelevanter Daten besteht nicht nur im Verhältnis des Bürgers - als natürliche oder als privatrechtlich organisierte Person - zum Staat bzw. zu Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern kann auch bei einer öffentlich-rechtlich verfassten Rechtsperson bestehen, sofern sie sich "der" Öffentlichkeit zuordnen lässt.“*

Dies kann, wie das Gericht festgestellt hat, für eine Bürgerinitiative, einen Kirchengemeindeverband und ggf. auch für Gemeinden gelten:[22]

> *„Im Bereich der Selbstverwaltung ist das gemeindliche Informationsbedürfnis vergleichbar mit dem eines privatrechtlich organisierten "Jedermann". Die Informationsbeschaffung gelingt der Gemeinde auch nicht über ihre öffentlich-rechtliche Behördeneigenschaft, weil sie im Bereich der Selbstverwaltung nicht in die behördlich-hierarchischen Informationsstrukturen eingebunden ist.“*

Auf der anderen Seite kollidiert das grundsätzlich jeder Person zustehende Recht auf freien Informationszugang mit den Interessen des Staates am Schutze öffentlicher Belange, insbesondere der öffentlichen Sicherheit und anderer Rechtsgüter, wie sie u. a. in den Ausnahmetatbeständen des § 8 UIG des Bundes sowie der §§ 3 und 4 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)[23] des Bundes normiert sind. Hinzu kommen private Belange Dritter, die durch eine Herausgabe von Daten seitens der informationspflichtigen Stellen in ihren schutzwürdigen Interessen wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beeinträchtigt werden können (s. etwa § 9 UIG sowie §§ 5 f. IFG).

---

19 Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004, BGBl. I S. 3704.

20 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 41 S. 26 v. 14. Februar 2003.

21 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Rz. 23 (juris) mit Anmerkung *Pützenbacher*, IBR 2008, 418.

22 Ebenda, Rz. 30.

23 Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722.

Daten effektiv und langfristig geheim zu halten wird ohnehin immer schwieriger. Vor allem durch das Internet sowie durch die Liberalisierung des Medienmarktes mit den ehemals staatlichen Monopolen für Rundfunk und Fernsehen stehen mittlerweile so viele Informationen im öffentlichen Raum zur Verfügung, dass von einer Informationsgesellschaft gesprochen wird.[24] Angesichts dieser Entwicklungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Februar 2008 herausgestellt, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG)[25] das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme umfasst.[26]

Die beschriebenen Interessen sind zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Auch wenn sich die Regeln zugunsten der Informationsfreiheit verschoben haben,[27] können weiterhin Informationen nur herausgegeben werden, soweit legitime öffentliche und private Interessen gewahrt werden.

2.2 Ziele des Gutachtens

Wo genau hier die Schnittlinien zu ziehen sind, d. h. welche Reichweite und welchen Umfang der Informationsanspruch hat, steht im Fokus des Gutachtens. Das Gutachten verfolgt zwei wesentliche Ziele.

Das erste Ziel des Vorhabens ist es, rechtsgutachterlich die Reichweite und den Umfang von Ansprüchen auf Informationszugang nach den Informationsfreiheits- sowie Umweltinformationsgesetzen des Bundes und ggf. auch der Länder gegenüber dem BMU, nachgeordneten Bundesbehörden wie dem BfS sowie ggf. auch zuständigen Landesbehörden für sicherheitsrelevante oder auf andere Weise sensible Daten im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie des Immissionsschutzrechts (Störfall-Verordnung) zu klären. Hierbei handelt es sich um eine vorwiegend rechtswissenschaftlich-theoretische Zielsetzung.

Das zweite, eher praxisbezogene Ziel ist es, diese Erkenntnisse in konkrete Handlungsanleitungen für den behördlichen Umgang mit derartigen Informationsanträgen umzusetzen. Auf dieser Zielebene kommt es neben der vorauszusetzenden wissen-

---

24 S. *Kloepfer*, Informationsrecht, 2002, S. 1 ff.

25 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009, BGBl. I S. 1977,

26 NJW 2008, 822 ff. mit Entscheidungsbesprechungen von *Hornung*, CR 2008, 299 und *Britz*, DöV 2008, 411 ff.

27 S. etwa *Bunge*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 3 f.

schaftlichen Genauigkeit vor allem auf eine Darstellungsweise an, die den Bedürfnissen des praktischen Vollzugs in den zuständigen Behörden entspricht.

2.3 Gegenstand der Untersuchung

Im Zentrum des Gutachtens steht die Frage nach der Reichweite und dem Umfang des jeder Person zustehenden Informationsanspruchs gegenüber dem BMU und nachgeordneten Behörden wie dem BfS.

Rechtlicher Hintergrund der Untersuchung sind zunächst die Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) und der entsprechenden Gesetze der Länder, die einen Anspruch für jede Person auf Zugang zu bei informationspflichtigen Stellen vorhandenen Umweltinformationen einräumen. Darüber hinaus sind die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) und, soweit vorhanden, der jeweiligen Landesgesetze mit ihren Ansprüchen auf Zugang zu amtlichen Informationen zu behandeln.

Dabei befasst sich das Gutachten inhaltlich vor allem mit zwei Bereichen. Zum einen werden Ansprüche gegen die genannten Behörden untersucht, soweit es um den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts geht, d. h. insbesondere des Atomgesetzes (AtG)[28], der Strahlenschutzverordnung (StrlSchV)[29] und anderer einschlägiger Rechtsnormen. Zum anderen geht es um sensible und sicherheitsrelevante Daten, die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Störfall-Verordnung (12. BImSchV - StörfallV)[30] erhoben worden sind.

2.4 Methoden und Konzeption des Gutachtens

2.4.1 Methoden

Es handelt sich im Kern um eine umweltrechtliche Studie, die sich der üblichen rechtswissenschaftlichen Methoden zur Prüfung der Rechtskonformität bestimmter Instrumente und Maßnahmen wie Subsumtion und Begriffsauslegung bedient.

Soweit erforderlich, werden insbesondere bei der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen auch rechtsvergleichende Ansätze herangezogen, indem die Implementation

---

[28] Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. März 2009, BGBl. I S. 556.

[29] Strahlenschutzverordnung vom 20. Juli 2001, BGBl. I S. 1714, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. August 2008, BGBl. I S. 1793.

[30] Störfall-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005, BGBl. I S. 1598.

der Informationsfreiheitsgesetze im Vereinigten Königreich näher betrachtet und daraus Rückschlüsse auf mögliche Maßnahmen in der Bundesrepublik gezogen werden. Anregungen werden dem „Code of Practice[31]“ zu den „Environmental Information Regulations 2004“ (EIR)[32] des britischen Umweltministeriums, des „Department for the Environment, Food and Rural Affairs“ (DEFRA) entnommen werden. Das DEFRA hat darüber hinaus unterhalb dieser Ebene „Guidances“ herausgegeben, in denen einzelne Fragen in Form einer Handlungsanleitung vertieft behandelt werden. Hierzu zählt u. a. das Verhältnis zwischen dem „Freedom of Information Act“ (FOI) und den EIR. Weiterhin finden sich detaillierte Handlungsanleitungen zum FOI in den „Explanatory Notes“ des „Office of Public Sector Information“ (OPSI).[33]

Methoden anderer wissenschaftlicher Disziplinen wie z. B. der empirischen Sozialwissenschaft sollen grundsätzlich nicht verwendet werden. Falls Experteninterviews durchgeführt werden, werden deren Erkenntnisse jedoch beachtet.

Die Darstellung verwendet in weitem Umfang wörtliche Zitate von Gesetzen sowie von Originalquellen der Rechtsprechung und Literatur, um dem Leser und Anwender ein Nachschlagen weitgehend zu ersparen.

2.4.2 Konzeption

Das Vorhaben folgt einem prozessorientierten inkrementellen Konzept, das sich an vier Phasen festmachen lässt.

2.4.2.1 Phase 1

Die erste Phase erfüllt eine für Inhalt und Verlauf des Rechtsgutachtens wichtige Steuerungsfunktion. Nach einer Auftaktbesprechung erfolgt eine Bestandsaufnahme mit der anschließenden Erstellung und Fertigstellung der Gliederung. In der Bestandsaufnahme werden die existierenden Rechtsgrundlagen in Bund und Ländern, soweit relevant, auch völker- und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen, gesichtet und zusammengestellt. Gleiches gilt für vorhandene Literatur und Rechtsprechung. Die Bestandsaufnahme wird relativ breit durchgeführt, um die anschließende Identifizierung von

---

31 Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA, Code of Practice on the discharge of the obligations of public authorities under the Environmental Information Regulations 2004, 2005 <http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/pdf/cop-eir.pdf> (20. August 2008).

32 The Environmental Information Regulations 2004 SI 2004/3391; für Schottland: The Environmental Information (Scotland) Regulations 2004 Scottish SI 2004/520.

33 Explanatory Notes to Freedom Of Information Act 2000 2000 Chapter 36 http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/en/ukpgaen_20000036_en_1 (3. September 2008).

Problemfeldern zu erleichtern. In einer ersten Kurzanalyse werden die Problemfelder im Hinblick auf ihre Relevanz für das Thema bewertet und eine Vorauswahl getroffen, welche in dem Rechtsgutachten vertieft untersucht werden sollen. Die erste Phase wird mit der Vorlage der abgestimmten Gliederung beim Auftraggeber abgeschlossen.

2.4.2.2 Phase 2

Die zweite Phase dient der Erstellung eines Kurztextes zur Unterrichtung des Länderausschusses Atomenergie – Fachausschüsse Recht, Strahlenschutz / Länderausschuss Röntgenverordnung. Hierin werden die aufgeworfenen Fragen dargestellt und die ersten wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst, ohne dass dies bereits endgültigen Charakter haben muss. Der Kurztext verfolgt zwei Zwecke: zum einen werden die Mitglieder der genannten Ausschüsse über die ersten Ergebnisse informiert, zum anderen können aus den Reaktionen der Ausschussmitglieder sowie ggf. aus Diskussionen mit diesen Anstöße für die weitere Arbeit an dem Entwurf des Endberichts gewonnen werden.

2.4.2.3 Phase 3

In Phase 3 erfolgt die eigentliche Erstellung des Rechtsgutachtens auf der Basis der in den Vorphasen gewonnenen Erkenntnisse. Das Gutachten wird in der für rechtliche Expertisen üblichen Form unter Beachtung der Grundsätze des wissenschaftlichen Arbeitens ausgearbeitet. Die Durchführung umfangreicherer empirischer Untersuchungen ist nicht vorgesehen und auch nicht erforderlich. Dies schließt nicht aus, dass in Abstimmung mit dem Auftraggeber zur Untermauerung und Absicherung Gespräche mit Vertretern aus der behördlichen Praxis geführt werden. Die Phase schließt mit der Vorlage des Entwurfs des Endberichts beim Auftraggeber und dem zweiten Fachgespräch hierzu.

2.4.2.4 Phase 4

Phase 4 enthält zwei Abschnitte, die z. T. unabhängig voneinander zu betrachten sind. Dies sind die Fertigstellung des Rechtsgutachtens sowie die Anfertigung einer Entscheidungshilfe für das BMU und Behörden seines Geschäftsbereichs.

2.4.2.4.1 Fertigstellung des Rechtsgutachtens

Die letzte Phase dient zunächst der Verarbeitung der Ergebnisse der Konsultationen mit dem Auftraggeber und der endgültigen und –je nach Absprache mit dem Auftraggeber– zur Veröffentlichung bestimmten Fertigstellung des Rechtsgutachtens.

2.4.2.4.2 Entscheidungshilfe

Die Entscheidungshilfe soll der Unterstützung des BMU und der Behörden seines Geschäftsbereichs bei der Bewertung und Einordnung von Informationsanträgen dienen. Für die Entscheidungshilfe gelten andere Kriterien als für die Erstellung des Rechtsgutachtens. Es gilt, den zuständigen Behörden in möglichst übersichtlicher, schnell verständlicher Form eine Anleitung an die Hand zu geben, mit der die zu erwartenden Zweifelsfragen schnell bewältigt werden können. Dies ist schon deshalb geboten, weil die regelmäßige Bearbeitungsfrist nach dem UIG und dem IFG einen Monat beträgt. Die Entscheidungshilfe muss trotz der gebotenen Kürze rechtssicher sein, d. h. es ist großer Wert auf eine Verarbeitung der bisherigen Literatur und vor allem Rechtsprechung zu legen, ohne diese aber in aller Breite wiederzugeben. Dies muss dem Rechtsgutachten vorbehalten bleiben.

2.5 Gang der Untersuchung

Gemäß dem beschriebenen Vorgehen werden die einzelnen Problemfelder identifiziert und kurz analysiert.

Die Bestandsanalyse beginnt mit einer Schilderung der Rechtstatsachen zum bisherigen Vollzug der Informationszugangsgesetze (3.1). Es folgt eine Analyse anhand ausgewählter Problemfelder (3.2), beginnend mit dem Problemfeld der Begriffsbestimmungen, wobei insbesondere der Informationsbegriff nach UIG und IFG eingegrenzt wird (3.2.1). Darauf werden die Anwendungsbereiche der verschiedenen Informationszugangsgesetze (3.2.2) sowie der Definition der informationspflichtigen Stellen (3.2.3) untersucht. Anschließend werden Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses (3.2.4) sowie Verfahrens- und Organisationsfragen (3.2.5) behandelt. Großes Gewicht wird auf die Ausführungen zum weiten Bereich der Ausnahmetatbestände (3.2.6) gelegt. Am Ende der Bestandsanalyse stehen Überlegungen zu den Kosten (2.2.7), zum Rechtsschutz (2.2.8), zur Weiterverwendung von Informationen (3.2.9) und zu den aktiven Informationspflichten (3.2.10).

Im Teil 4 wird eine Übersicht über die für die Untersuchung relevanten Rechtsgrundlagen (4.1), die Rechtsprechung (4.2) und die einschlägige Literatur zum Informationsfreiheitsrecht gegeben (4.3).

Der fünfte Teil behandelt die praktische Entscheidungshilfe. Dazu werden zunächst Überlegungen zur Konzeption der Entscheidungshilfe angestellt (5.1). Abschnitt 5.2 enthält einen ausformulierten Vorschlag zur Ausgestaltung der Entscheidungshilfe.

3 Bestandsanalyse

3.1 Rechtstatsachen – zum bisherigen Vollzug des Informationsfreiheitsrechts

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über bisherige empirische und sonstige Untersuchungen sowie offizielle Angaben zum Vollzug des Informationsfreiheitsrechts, insbesondere von UIG und IFG gegeben. Damit soll eine rechtstatsächliche Grundlage für das Verständnis der im folgenden Kapitel durchzuführenden Identifizierung und Analyse ausgewählter Problemfelder erstellt werden.

3.1.1 Zum Vollzug der Umweltinformationsgesetze

3.1.1.1 Schmillen

Die bislang am weitesten gehende Erhebung zum Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (genauer: des Bundes-UIG i. d. F. von 2001[34]) wurde in der Dissertation von *Markus Schmillen* aus dem Jahr 2003 auf Grundlage einer empirischen Untersuchung durchgeführt, in der mit Aufgaben des Umweltschutzes beauftragte Behörden in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland befragt wurden.[35] Er gelangt zu dem Schluss, dass der Bekanntheitsgrad des UIG in der Bevölkerung sehr gering sei:[36]

> *„Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wird nur sehr selten genutzt. Hauptursache dafür ist der geringe Bekanntheitsgrad des UIG in der Bevölkerung. Über die Hälfte der Umweltinformationsanfragen wird von Unternehmen gestellt. Bürgerinitiativen und Umweltverbände nutzen das UIG nur selten, die Medien überhaupt nicht.“*

Das Gesetz werde vor allem stärker durch Unternehmen genutzt, weil diese sich durch die günstig zu beschaffenden Informationen einen wirtschaftlichen Nutzen versprächen.[37] Er erwägt eine Reihe von Maßnahmen, um den Bekanntheitsgrad des UIG zu steigern, wie etwa die verstärkte Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung von Umweltdaten, verwirft diese aber letztlich wieder. Insbesondere wird das Konzept der damals im Entwurfsstadium befindlichen UIRL von 2004, eine stärkere aktive Verbreitung

---

34 BGBl. I 2001, S. 1950, 2018 ff.
35 *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003.
36 *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 42.
37 Ebenda, S. 31 ff.

von Umweltinformationen vorzuschreiben, als ungeeigneter Ansatz im Hinblick auf die Verbesserung des Bekanntheitsgrads angesehen.[38] Die wesentlichen Problempunkte des UIG sieht er in zu hohen Gebührenforderungen,[39] in der Ausgestaltung des Informationsanspruchs[40] sowie in den Ausnahmetatbeständen.[41] Eine Überlastung der Behörden sei entgegen manchen Erwartungen angesichts der geringen Zahl an gestellten Anträgen nicht eingetreten.[42] Ebenso wenig sei es zu einer Schädigung der Wirtschaft, etwa durch Ausforschungsanträge oder durch Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, gekommen.[43] Auf der anderen Seite seien auch die erwünschten positiven Wirkungen des UIG wie ein höheres Umweltbewusstsein in der Bevölkerung, eine bessere Kontrolle von Umweltverschmutzern und des Vollzugs umweltrechtlicher Vorschriften oder eine verbesserte Akzeptanz von Vorhaben, nicht eingetreten.[44] Insgesamt seien damit die Regelungsziele des UIG verfehlt worden.[45]

Zur Einschätzung dieser Studie ist zu berücksichtigen, dass sie auf Basis der in seiner Reichweite wesentlich eingeschränkteren Vorgängerregelung des UIG von 2001 erstellt wurde, und dass die Informationsbasis mit nur drei ausgewählten Bundesländern relativ schmal ist. Dennoch sind die Aussagen richtungweisend und im Kern möglicherweise auch heute noch gültig.

3.1.1.2 Hayn/Cenan/Schultz

Eine empirische Untersuchung des Instituts für sozialökologische Forschung im Auftrag des BMU zu „Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes“ aus dem Jahr 2003[46] erbrachte ähnliche Ergebnisse wie die Studie von *Schmillen*. Es wurden 37 Experten und Expertinnen aus 26 Organisationen interviewt und nach der Nutzung des UIG sowie eventuellen Verbesserungsmöglichkeiten befragt.

In der Zusammenfassung heißt es:[47]

> *„Als primäre und sekundäre Nutzergruppe des UIG wurden Unternehmen, Umweltverbände sowie Privatpersonen und Rechtsanwälte in deren Auftrag genannt. Sel-*

---

38 Ebenda, S. 42.
39 Ebenda, S. 43 ff.
40 Ebenda, S. 67 ff.
41 Ebenda, S. 95 ff.
42 Ebenda, S. 122 ff.
43 Ebenda, S. 126 ff.
44 Ebenda, S. 131 ff.
45 Ebenda, S. 140.
46 *Hayn/Cenan/Schultz*, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003 < http://www.isoe.de/ftp/UIG_Recherche.pdf>.
47 Ebenda, S. I.

> *ten genutzt werde das Gesetz von Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, in der Forschung und von Organisationen im Bereich Landwirtschaft. Gar nicht genutzt werde es von Journalist/innen und Verbraucherorganisationen. Letztere wurden jedoch als zukünftige potenzielle Nutzergruppe des UIG genannt."*

Weiter heißt es dort:[48]

> *„Eine grundlegende Schwierigkeit bei der Nutzung des UIG, die mit am häufigsten angesprochen wurde, ist die Unkenntnis des Gesetzes (6x), sowohl bei Bürger/innen als auch, was besonders problematisch ist, bei Behörden und selbst in der Fachöffentlichkeit (z. B. in Umweltorganisationen)."*

Positive Erfahrungen im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft seien vor allem bei Bundesbehörden und Umweltbehörden gemacht worden, weniger bei Behörden, deren Hauptaufgabe nicht der Umweltschutz sei. Für „Normalbürger/innen" lägen die Hürden für eine Antragstellung jedoch aus Unkenntnis des Gesetzes und der Voraussetzungen sehr hoch. Zur Verbesserung wird „Transparenz, Offenheit und Dienstleistungsorientierung" gefordert. Es sollten finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, insbesondere auch um die Öffentlichkeit über das Instrument im Sinne eines „Marketing des Umweltinformationsgesetzes", u. a. durch ein „Faltblatt für die Öffentlichkeit" zu informieren. Vorgeschlagen werden eine Weiterbildung und Aufklärung der Behördenmitarbeiter sowie ein „Checkheft" als Hilfestellung für die Antragsbearbeitung. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass ein „Marketing für das UIG" durch eine „breit angelegte Kommunikation des Gesetzes" erforderlich sei, bei dem die Zielgruppen, die zu kommunizierenden Inhalte sowie die zu verwendenden Medien einer näheren Betrachtung bedürften.[49]

Auch diese Studie zeigt einige Defizite in der Anwendung des UIG sowie hilfreiche Lösungsansätze auf, ist aber wegen ihres relativ schmalen empirischen Ansatzes kaum repräsentativ.

3.1.1.3 Schrader/Kroll

Ein Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamts von *Schrader* und *Kroll* aus dem Jahr 2006 unter dem Titel „Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung" befasst sich in Teil I mit der „Kommunikation gemäß Umweltinformations-

---

48 *Hayn/Cenan/Schultz*, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003, S. 13 (abrufbar unter <http://www.isoe.de/ftp/UIG_Recherche.pdf>.)

49 Ebenda, S. 23 f.

gesetz".[50] Es geht bei dieser Studie, die in ihrem Ansatz zum Teil mit der hier vorgelegten Untersuchung vergleichbar ist, um Fragen im Verhältnis von UIG und Störfall-VO (12. BImSchV). Schwerpunkte sind u. a. die Begriffsdefinitionen, die Ausnahmetatbestände und die aktiven Informationspflichten. Empirische Untersuchungen werden hierin jedoch nicht durchgeführt.

3.1.1.4 Kuckartz/Rheingans-Heintze/Rädiker

Eine weitere - empirische - Studie wurde 2007 zum „Informationsverhalten im Umweltschutz und Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement" angefertigt.[51] Hier wird u. a. die Leitidee „Durch Information zum Handeln" vertreten.[52] Ein Bezug zum Umweltinformationsrecht wird nicht hergestellt.

3.1.1.5 Sperfeld/Cerny/Zschiesche

Im Mai 2009 wurde eine empirische Untersuchung durch das Unabhängige Institut für Umweltfragen e. V. (UfU) zum Vollzug des Umweltinformationsrechts vorgelegt.[53] Die Studie befasst sich mit dem (passiven) Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag. Die Pflicht zur aktiven Information im Sinne des § 10 UIG wird nicht behandelt. In der Zeit von Oktober 2007 bis Juni 2008 wurden 33 inhaltlich unterschiedliche Anträge an 178 Stellen gesandt. Unmittelbar beantwortet worden seien davon 90 Anfragen, mittelbar, d. h. nach Weiterleitung weitere 17 (60,1%). Antragsgemäß und fristgerecht beantwortet wurden 71 Anträge (ca. 40%). Im Schnitt habe die Dauer bis zu einer Rückmeldung 23 Tage betragen, d. h. die Monatsfrist sei bei 68,5% der Anträge eingehalten worden. Davon sei die Hälfte der Antworten innerhalb von zwei Wochen eingegangen. Eine Unterrichtung über die Fristverlängerung gemäß § 4 Abs. 5 UIG sei nur in einem von 23 Fällen einer nicht fristgemäßen Bearbeitung erfolgt. Von den 178 Anträgen seien 19 (10,7%) abgelehnt worden. Dabei sei festgestellt worden, dass inhaltlich identische Anfragen in einem Bundesland beantwortet, in einem anderen Land dagegen abgelehnt worden seien. In ca. 5% der Fälle wurde nach Angaben der Studie durch informationspflichtige Stellen versucht, durch Ankündigung von hohen Kosten oder durch das Vorschieben von Ausnahmetatbeständen versucht, eine Beantwortung

---

50 *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07.

51 *Kuckartz/Rheingans-Heintze/Rädiker*, Publikationen des Umweltbundesamts 2007 (http://www.umweltbewusstsein.de/deutsch/2006/download/informationsverhalten.pdf).

52 Ebenda, S. 21.

53 *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009: s. auch http://www.ufu.de/de/home_de/umweltinformationsgesetz.html.

der Anfrage zu vermeiden. In der Studie wird als Beispiel die Ankündigung eines Landratsamtes zitiert:[54]

> *„Die Daten vor 2001 liegen nicht in digitaler Form vor. Für die Auswertung der Daten aus dem Zeitraum 1990 – 2000 ist mit Kosten in Höhe von 1400 Euro zu rechnen. (…) So kann diese gerne gegen Vorkasse in Höhe der o. g. Gebührenschätzungen erfolgen. Die Gebührenfestsetzung erfolgt aber auch nach dem tatsächlich entstandenen Aufwand."*

Insgesamt seien aber nur in 10 Fällen überhaupt Kosten angekündigt worden. Zum Teil hätten die Stellen auf die Gebührenerhebung verzichtet, da es sich beim UfU um einen gemeinnützigen Antragsteller handelte.

Einen Schwerpunkt der Studie (29 von 178 Anfragen) stellte die Untersuchung des Vollzugs des Umweltinformationsrechts durch private informationspflichtige Stellen dar. Neben Beliehenen wurden auch Stellen im Bereich der privatisierten Daseinsvorsorge wie Teilunternehmen der Deutschen Bahn AG, die Deutsche Post AG oder die Deutsche Telekom AG befragt. Unmittelbar beantwortet worden seien 17 Anträge, wobei die inhaltliche Qualität der Antworten durchaus zufrieden stellend gewesen sei.[55] Problematisch sei jedoch die Frage gewesen, ob die Privaten informationspflichtige Stellen nach dem UIG seien. Die Mehrzahl der Privaten habe eine Anerkennung der Informationspflicht abgelehnt und ausdrücklich ohne Anerkennung einer Rechtspflicht geantwortet. Beispielhaft werden dazu folgende Passagen aus Antwortschreiben zitiert:[56]

> *„Erlauben Sie uns zunächst den Hinweis, dass die D […] AG keine auskunftspflichtige Stelle nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) ist. Aufgrund einer offenen Umweltkommunikation beantworten wir Ihnen aber gerne – ohne Anerkennung einer Rechtspflicht – Ihre Fragen zur Vegetationskontrolle im Gleisbereich."*

> *„…Ihr Anliegen hinsichtlich spezifischer Informationen zum Energieverbrauch und der damit verbundenen Emissionen stößt daher bei uns auf offene Ohren. Alleine bei Ihrem Bezug auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) sind Sie leider einem Irrtum unterlegen: wie bereits in § 2 Abs. 1 des UIG beschrieben, gilt dieses Gesetz für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegenüber dem Bürger. Der § 2 Abs. 2 definiert in seinem zweiten Absatz noch einmal genauer die Voraussetzungen einer informationspflichtigen Stelle, zu der wir als Aktiengesellschaft nicht gehören."*

---

54 Ebenda, S. 31 f.
55 Ebenda, S. 34
56 Ebenda, S. 33 – 35.

Kritisch bewertet die Studie die Unterstützung der Antragsteller durch die informationspflichtigen Stellen. So seien Anfragen nach einem Monat unter Verweis auf die fehlende Zuständigkeit zurückgeschickt worden. Zum Teil hätten Antragsteller auch nach Ablauf der Monatsfrist keine Informationen über die längere Bearbeitungszeit erhalten. In anderen Fällen sei keine Information über die Weiterleitung erfolgt. Die Studie fordert insoweit die Durchführung von Schulungen und Publikationen zur „guten Praxis des UIG mit entsprechenden bürgerfreundlichen Handlungsanleitungen.“[57]

Bemängelt wird weiterhin, dass die Bescheide nur bei sieben von 145 Antworten mit Rechtsbehelfsbelehrungen versehen worden seien. Insbesondere habe keine der 19 Ablehnungen eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten. Die Studie geht von einer grundsätzlichen Pflicht der Verwaltung zur Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung aus, die[58].[59] für das UIG in § 5 Abs. 4 ausdrücklich normiert ist. Es wird darauf hingewiesen, dass wegen der auf ein Jahr verlängerten Anfechtungsfrist bei Fehlen der Rechtsbehelfsbelehrung nach § 58 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)[60] für den Antragsteller im Hinblick auf den Rechtsschutz auch Vorteile entstehen könnten. Dennoch solle eine solche Belehrung erfolgen, um den Bürger über seine Rechtsschutzmöglichkeiten aufzuklären.

Darüber hinaus wird das für den Bürger verwirrende Nebeneinander von Bundes- und Landesgesetzen sowie von UIG, Verbraucherinformationsgesetz (VIG)[61] und IFG beklagt. Dies führe zu Unsicherheiten durch unterschiedliche Gesetzesanwendungen. Dies habe sich in der Frage der Definition des Begriffs der Umweltinformationen sowie in der abweichenden Praxis der Gebührenerhebung gezeigt.

Das UIG sei teilweise nur schwer zu vollziehen, weil insbesondere der Begriff der privaten informationspflichtigen Stellen zu wenig eindeutig und praxisgeeignet umrissen sei. Auch sei der Umgang mit der Weiterleitung von unzutreffend adressierten Anträgen unklar.

Zusammenfassend kommt die Studie zu folgenden kurz gefassten Ergebnissen:[62]

---

57 Ebenda, S. 9 f.

58 Die Verfasser der Studie weisen jedoch nicht auf § 5 Abs. 4 UIG hin; s. im Übrigen zur Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online Kommentar zur VwGO, § 58 Rn. 4; s. im Einzelnen unten unter 3.2.8.3.

59 Vgl. etwa

60 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch § 62 Absatz 11 des Gesetzes vom 17. Juni 2008, BGBl. I S. 1010.

61 Verbraucherinformationsgesetz vom 5. November 2007, BGBl. I S. 2558.

62 Ebenda, S. 41 f.

„1. Der Zugang zu Umweltinformationen wird tendenziell in Deutschland nur unzureichend gewährleistet.

2. Er wird derzeit noch nicht umfassend gewährt, weil die sachgerechte Beantwortung der Fragen nur zum Teil sichergestellt ist.

3. Es werden neben den Ausnahmetatbeständen des UIG weitere „Gründe" für die Nichtbeantwortung von Fragen seitens der informationspflichtigen Stellen gesucht und geltend gemacht.

4. Der Zugang wird, da wo eine sachgerechte Beantwortung stattfindet, in der Regel zeitnah ermöglicht.

5. Ob Kosten den Zugang zu Umweltinformationen vereiteln, kann mit den Daten der Studie nicht beantwortet werden, die Ergebnisse dieser Studie belegen dies nicht.

6. Der Antragsteller wird gegenwärtig seitens der informationspflichtigen Stellen oder anderer Stellen bei der Formulierung und Adressierung der Anfragen nicht unterstützt.

7. Der Antragsteller erhält gegenwärtig nur in Ausnahmefällen eine Rechtsbehelfsbelehrung.“

Hinzuweisen ist weiter auf die vom UfU verantwortete sowie von BMU und Umweltbundesamt geförderte Webseite „Anspruchsvoll! Ihr neues Recht auf Umweltinformationen“, mit dem Ziel, die Bekanntheit des Informationsanspruchs nach dem UIG zu verbessern.[63]

3.1.2 Zum Vollzug der Informationsfreiheitsgesetze

3.1.2.1 Unionsrechtsebene

2004 hat die Kommission einen 50-seitigen Bericht zur Anwendung der seit dem 3. Dezember 2001 in Kraft befindlichen EU-Transparenzverordnung[64] vorgelegt.[65] Die

---

63 Abrufbar unter < http://www.umweltinformationsrecht.de/index.php>.

64 Verordnung 1049/2001/EG vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145 vom 31. Mai.2001, S. 43; s. auch den Kommissionsvorschlag zur Neufassung der Transparenzverordnung, KOM(2008) 229 endg. Vom 30. April 2008.

65 Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission KOM(2004) 45 endgültig vom 30. Januar 2004.

Verordnung setzt das im vormaligen Art. 255 EG festgelegte Recht auf Zugang zu Dokumenten von Rat, Parlament und Kommission um. Art. 255 EG lautete:

> *„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.*
>
> *(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.*
>
> *(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“*

Art. 255 EG wurde durch Art. 15 AEUV ersetzt und zugleich um einige Aspekte wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft, den Grundsatz der Offenheit und die Öffentlichkeit der Tagungen von EU-Parlament und Rat erweitert:[66]

> *„Artikel 15 (ex-Artikel 255 EGV)*
>
> *(1) Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.*
>
> *(2) Das Europäische Parlament tagt öffentlich; dies gilt auch für den Rat, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt.*
>
> *(3) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.*
>
> *Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt.*
>
> *Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen gemäß den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ih-*

---

[66] S. auch Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. EG C 364 vom 18. Dezember 2000, S. 1; dazu *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 31.

rer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.

Dieser Absatz gilt für den Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Das Europäische Parlament und der Rat sorgen dafür, dass die Dokumente, die die Gesetzgebungsverfahren betreffen, nach Maßgabe der in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen öffentlich zugänglich gemacht werden."

Nach Art. 2 Abs. 1 der Transparenzverordnung hat

„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat … vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe."

Art. 4 der Verordnung regelt Ausnahmetatbestände mit absoluten Verweigerungsgründen ohne Interessenabwägung (Abs. 1) und relativen Ablehnungsgründen, bei denen eine Verweigerung der Herausgabe nur zulässig ist, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntmachung besteht.[67]

Für den Bereich des Umweltinformationsrechts hat die Gemeinschaft eine eigene, die allgemeine Transparenzverordnung ergänzende Regelung erlassen.[68] Im Wesentlichen wird hierin in Umsetzung der Århus-Konvention das Informationszugangsrecht nach der Transparenzverordnung insoweit erweitert, als nicht nur Unionsbürger und solche mit Wohnsitz in der EU, sondern alle Personen diesen Anspruch erhalten.[69]

In dem Bericht wird u. a. ausgeführt, dass Anträge regelmäßig aus dem universitären Bereich zu Zwecken der Forschung oder aus der Wirtschaft gekommen seien, z. B. von Lobbyisten oder Anwälten zur Wahrnehmung von Klienteninteressen. Auch Anträge mit wirtschaftlichem Hintergrund spielten eine erhebliche Rolle:[70]

„Somit musste die Kommission Anträge auf Zugang zu Dokumenten behandeln, die einen wirtschaftlichen Wert haben können (z.B. Verzeichnisse von Adressen oder

---

67 Dazu *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 68.

68 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 264, S. 13.

69 *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 77.

70 Bericht der Kommission, KOM(2004) 45 endg., S. 11.

Kontaktstellen), oder zu Dokumenten, deren Lieferung in der Regel entgeltpflichtig ist, von denen die Kommission aber eine Kopie besitzt.“

Journalisten hätten dagegen sehr selten von dem Zugangsrecht Gebrauch gemacht. Grund hierfür sei, dass diese Berufsgruppe regelmäßig sehr schnell Zugang zu den Daten benötige; es sei ihnen nicht möglich, 15 Arbeitstage auf die Antwort zu warten, wie dies die Transparenzverordnung vorsehe[71] (s. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung). In den Schlussfolgerungen heißt es weiter:[72]

„Die Verordnung hat in erster Linie Experten genutzt. Die Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit muss noch intensiviert werden.“

In den allermeisten Fällen sei vollständiger oder partieller Zugang zu den begehrten Dokumenten gewährt worden. Z. B. habe das Parlament von 528 zulässigen Anträgen nur neun abgelehnt (98,3%). Der Rat habe 76,4% der Anträge vollständig und 12,2% partiell positiv beschieden, die Kommission 62,4% bzw. 8,3%.[73] Häufigste Ablehnungsgründe seien beim Rat die öffentliche Sicherheit, die internationalen Beziehungen und vor allem der Schutz des Entscheidungsprozesses gewesen, beim Parlament der Datenschutz und der Schutz von Gerichtsverfahren und Rechtsberatungen sowie bei der Kommission Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten sowie Kombinationen verschiedener Ausnahmetatbestände.[74] In den Schlussfolgerungen dazu heißt es u. a.:[75]

„• Mehr als zwei Drittel der Anträge wurden positiv beschieden.

• Lediglich einige wenige Ausnahmen von der Verordnung wurden häufiger geltend gemacht; die Abweichungen zwischen den statistischen Daten spiegeln die unterschiedlichen Aufgaben und Tätigkeiten der drei Organe wider.

• Die Ausnahmeregelungen gestatten insgesamt einen adäquaten Interessenschutz….

• Der Begriff des höheren öffentlichen Interesses an einer Freigabe kann nicht a priori bestimmt werden, sondern muss von Fall zu Fall Gegenstand einer Abwägung sein….“

---

71 Ebenda, S. 12.
72 Ebenda, S. 16.
73 Ebenda; dazu *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 165.
74 Bericht der Kommission, KOM(2004) 45 endg., S. 16 f.
75 Ebenda, S. 32.

In Bezug auf die praktische Durchführung des Zugangsrechts stellt der Bericht einige Probleme fest:[76]

> *„• Die Organe und vor allem die Kommission erhalten häufig Anträge auf Zugang, die umfangreiches Material betreffen oder wenig präzise formuliert sind.*
>
> *• Die Verordnung enthält keine Klauseln bezüglich missbräuchlicher, wiederholter oder unsinniger Anträge; die Organe sehen sich zuweilen genötigt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend zu machen.*
>
> *• Die Einhaltung der Fristen ist zuweilen schwierig, insbesondere bei komplexen Anträgen oder bei der Notwendigkeit, Dritte zu konsultieren. . . .*
>
> *• Die Anwendung der Verordnung bringt eine nicht unerhebliche Arbeitsbelastung für die Organe mit sich; aber die Modernisierung der Dokumentenverwaltung wird mittelfristig zu einer Verringerung dieser Arbeitsbelastung führen.*
>
> *• Bestimmte systematisch und wiederholt vorgebrachte Anträge stellen offensichtlich eine missbräuchliche Ausnutzung der Verordnung dar.“*

Dagegen wurden Einsprüche und Beschwerden nur sehr selten vorgebracht.

Der EuGH hatte sich 2008 mit einem Antrag eines schwedischen Tierschutz-Fonds auseinanderzusetzen, bei dem es um einen Anspruch auf Zugang zu Schreiben von Mitgliedstaaten an die Kommission (hier bzgl. der Aufschüttung des Mühlenberger Lochs in Hamburg für den Bau des Airbus-Werks) ging. Ausdrücklich sprach sich der EuGH gegen ein Vetorecht des Mitgliedstaats gegen die Herausgabe solcher Schreiben aus:[77]

> *„76. Dagegen sprechen verschiedene Gesichtspunkte dafür, Art. EWG_VO_1049_2001 Artikel 4 EWG_VO_1049_2001 Artikel 4 Absatz V der Verordnung Nr. 1049/2001 dahin auszulegen, dass die Ausübung der Befugnis, die diese Bestimmung dem betreffenden Mitgliedstaat einräumt, durch die in Art. EWG_VO_1049_2001 Artikel 4 EWG_VO_1049_2001 Artikel 4 Absatz I bis EWG_VO_1049_2001 Artikel 4 Absatz III der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgezählten materiellen Ausnahmen eingegrenzt wird, so dass der Mitgliedstaat insoweit nur einen Anspruch auf Beteiligung an der Entscheidung der Gemeinschaft hat. So ge-*

---

76 Ebenda, S. 39.

77 EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, C 64-05, NVwZ 2008, 653, 656; dazu *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 31.

> *sehen ist die vorherige Zustimmung des Mitgliedstaats, auf die Absatz 5 Bezug nimmt, nicht mit einem Vetorecht, das nach freiem Ermessen ausgeübt werden kann, sondern mit einer Art von Zustimmung zum Fehlen von Ausnahmegründen gemäß den Absätzen 1 bis 3 vergleichbar."*

Berücksichtigt man den großen Anwendungsbereich der Transparenzverordnung, wurden insgesamt nicht sehr häufig Anträge gestellt. Grund hierfür ist vor allem der geringe Bekanntheitsgrad der Verordnung in der Bevölkerung.

3.1.2.2 Bundesebene

3.1.2.2.1 Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission vom Oktober 2009

Im Oktober 2009 hat die Bundesregierung dem Europäischen Parlament und dem Rat auf 36 Seiten den Bericht gemäß Art. 9 Abs. 1 UIRL erstattet.[78] Hiernach geben die Mitgliedstaaten bis zum 14. Februar 2009 Bericht über die bei der Anwendung der Richtlinie gewonnenen Erfahrungen und übermitteln der Kommission ihren Bericht bis zum 14. August 2009.[79] Grundlage für die Berichterstattung war ein Leitfaden der Kommission mit bestimmten, zu beantwortenden Fragen,[80] an den sich die Bundesregierung gehalten hat.

Im Hinblick auf die mit der Umsetzung der Richtlinie gewonnenen Erfahrungen teilte die Bundesregierung mit, dass im Einzelfall zwar Bearbeitungen von Informationsanträgen „zu einem sehr hohen Arbeitsaufwand führen" könnten. Jedoch habe sich „die Sorge, dass sich die Kommunikation innerhalb der Verwaltung wegen möglicher Anträge auf Herausgabe von Akten verändert und weniger Vorgänge schriftlich festgehalten werden," bis auf Fälle in Nordrhein-Westfalen nicht erfüllt. Hierzu wurde ausgeführt:

> *„In **Nordrhein-Westfalen** haben sich Probleme in Hinblick auf die Befürchtung der Datenfreigabe bei sensiblen Vorhaben, insbesondere in Hinblick auf terroristische Anschläge, ergeben. Bei der Zusammenstellung von diesbezüglichen Daten (so z. B. Daten über Rohrleitungen, Störfallanlagen), die die behördliche Überwachung effizienter gestalten und einen schnellen behördlichen Zugriff ermöglichen sollen, wurden in diesem Bundesland mit Vertretern der betroffenen Unternehmen, deren*

---

78 Abrufbar unter http://www.bmu.de/umweltinformation/downloads/doc/45109.php.

79 Zu den kaum erklärlichen unterschiedlichen Fristen *Rinke*, Anmerkungen zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland, NuR 2010, 389.

80 Abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guidance_de.pdf.

Daten erfasst werden sollten, langwierige Diskussionen über die Aufstellung des Datenkatalogs geführt. Auch in Bezug auf die Herausgabe von Sitzungsunterlagen, Protokollen werden Unsicherheiten, wann ein Informationsanspruch besteht beziehungsweise ausgeschlossen ist, ausgemacht.

Teilweise sind Unklarheiten im Verhältnis der Umweltinformations-Richtlinie zu anderen Gemeinschaftsrechtsakten aufgetreten, so zum Beispiel zur Seveso II-Richtlinie[81] *bezüglich der Herausgabe von personenbezogenen Daten von Anlagenbetreibern, die der Störfallverordnung unterliegen. Hier könnte ein Widerspruch zu Art. 19 Abs. 1 a der Seveso II-Richtlinie bestehen, wonach die in einer Datenbank aufgenommenen Daten nur Personen zugängig gemacht werden dürfen, die hierzu von der Kommission oder Behörden der Mitgliedstaaten ermächtigt worden sind. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, wie Gemeinschafts-Regelungen über die beschränkte Bekanntgabe von umweltbezogenen Daten im Verhältnis zur Umweltinformations-Richtlinie zu sehen sind."*

Eine weitere Frage bezieht sich auf Probleme im Hinblick mit dem Begriff der Umweltinformationen. Hier wurden Abgrenzungsschwierigkeiten z. B. im Hinblick auf die Frage, ob Daten über Agrarsubvention Umweltinformationen sind, angegeben. Weiter sei nicht klar, ob vom Begriff der Emission über die Direkteinleitungen hinaus auch Indirekteinleitungen erfasst seien.[82]

Als Beispiele für Körperschaften im Sinne des Art. 2 Absatz 2 lit. b UIRL („natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen") werden Beliehene wie Wasser- und Bodenverbände oder Sonderabfallagenturen aufgeführt. Dagegen werden zu Art. 2 Absatz 2 lit. c UIRL („natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen) keine konkreten Beispiele genannt. Dazu heißt es:

„Die Zuordnung von natürlichen oder juristischen Personen zu den Vorgaben des ***Artikels 2 Absatz 2 lit. c*** *der Richtlinie muss im Einzelfall entschieden werden. Es*

---

[81] Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. L 10 vom 14. Januar.1997, S. 13 (Anmerkung des Verfassers).

[82] Für die Erfassung auch von Indirekteinleitungen *Rinke*, Anmerkungen zum Bericht, NuR 2010, 389, 391 sowie dies., Der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen – die Richtlinie 2003/4/EG und deren Umsetzung in deutsches Recht, 2009, S. 69.

ist nicht möglich, hierüber eine pauschale Aussage zu treffen, da für jede private oder juristische Person geprüft werden muss, nach welchen rechtlichen Vorgaben sie tätig wird, wie ihr Verhältnis zu öffentlichen Stellen einzuordnen ist und inwieweit sie Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen. Als Körperschaften im Sinne von Art. 2 Abs. 2 lit. c UIR kommen – abhängig von ihrer jeweiligen Organisationsstruktur – beispielsweise Stadtwerke in Betracht. In ***Sachsen*** *fallen hierunter natürliche und juristische Personen des Privatrechts, soweit sie Leistungen der umweltbezogenen Daseinsvorsorge erbringen, wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsUIG).*

In Deutschland gibt es bislang – soweit ersichtlich – keine Rechtsprechung zu der Frage, welche natürlichen oder juristischen Personen in den Anwendungsbereich des Artikels 2 Absatz 2 lit. b oder c der Richtlinie fallen."

Der Bericht macht den Vorschlag, den Begriff der Gremien klarer zu fassen:

„Nach Artikel 2 Nummer 2 Satz 2 der Richtlinie können Mitgliedstaaten vorsehen, dass Gremien und Einrichtungen nicht als Behörden im Sinne der Richtlinie gelten, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Die Bedeutung dieses Satzes wurde vom Bundesverwaltungsgericht aus folgenden Gründen als unklar angesehen: Es sei nicht zu erkennen, ob der nachfolgende Satz 3 die Regelung des Satz 2 weiter einschränken solle oder ob er eine zusätzliche Ausnahmemöglichkeit darstelle. Zudem sei nicht klar, ob eine „gesetzgebende Eigenschaft" nur bei solchen Gremien vorliege, die nach der Verfassung des jeweiligen Mitgliedstaates die tatsächliche Entscheidung über den Erlass eines Rechtsaktes treffen, oder ob auch vorbereitende Tätigkeiten eines Ministeriums hierunter fielen."

Für die praktischen Vorkehrungen zur Erleichterung des Zugangs zu Umweltinformationen verweist der Bericht insbesondere auf das PortalU (www.portalU.de), auf die Internetseite „Umweltdaten Deutschland Online" (http://www.umweltbundesamt-umwelt-deutschland.de/umweltdaten/open.do), die Organigramme der Behörden sowie das Bürgerforum des BMU (http://www.bmu.de/buergerforum/fragen/content/4120.php). Im Einzelnen werden auch die Zugangshilfen der Bundesländer beschrieben. Bezüglich der Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Informationsrechte weist die Bundesregierung auf die Webseiten der Ministerien sowie die Seite (http://www.umweltinformationsrecht.de/) hin.

Im Hinblick auf das Verfahren wird angemerkt, dass die Beteiligung Dritter zu Verzögerungen führen könne, wodurch in Einzelfällen die Frist des Art. 3 Abs. 2 UIRL nicht eingehalten werden könne.

Für die Bundesebene wird bemerkt, dass es noch keinen Leitfaden für die Anwendung des UIG gebe. Dieser werde aber im Rahmen eines Forschungsvorhabens entwickelt, der eine Hilfestellung für die Bearbeitung von Anträgen geben solle (offenbar ist dieses Vorhaben gemeint). Für die Erstellung eines öffentlich zugänglichen Kriterienkatalogs im Sinne des Art. 4 Abs. 3 UIRL werde kein Anlass gesehen.

Die weiteren Anmerkungen zu den Ausnahmetatbeständen weisen auf praktische Probleme hin:

> *„- Eine Verdeutlichung der Ablehnungsmöglichkeiten eines Informationszugangsgesuchs in den Fällen, in denen strategische Beratungen Bestandteil eines kritischen Meinungsbildungsprozesses und daher als vertrauliche Beratungen einzustufen sind, wäre wünschenswert. Dies würde einer Verunsicherung der Verwaltung im Umgang mit solchen Prozessen entgegenwirken.*
>
> *- Zu Artikel 4 Absatz 1 lit. b der Richtlinie: Es ist unklar, ob sich der Missbrauch nur auf die Behörde (Beispiel: Antragstellung, obwohl Antragsteller bereits über die Information verfügt) beziehen kann oder auch auf die Verwendung der Informationen (Beispiel: Antrag auf Herausgabe bestimmter Adress-Listen, um diese zu kommerziellen Werbezwecken zu nutzen), soweit der Zweck aus der Antragstellung ersichtlich wird.*
>
> *- Die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Informationszugang und einem etwaigen Ablehnungsgrund kann sich im Einzelfall für die Behörde sehr schwierig gestalten.*
>
> *- Teilweise erscheint es schwierig, im Einzelfall eine Festlegung zu treffen, was schützenswerte persönliche Daten sind. So stellt sich gerade im Hinblick auf kartenbasierte Informationssysteme häufig die Frage der Reichweite eines etwaigen Personenbezugs.“*

Für die Kostenerhebung wird eine antragstellerfreundliche Behördenpraxis auf Bundesebene hervorgehoben:

> *„Die Kostenerhebung stellt auf Bundesebene jedoch die Ausnahme dar. Von ihr wurde nur in Fällen mit besonders hohem Aufwand Gebrauch gemacht. Nach § 12 UIG dürfen keine Kosten für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher*

Auskünfte und für die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort erhoben werden. Nach der UIG-Kostenverordnung werden auch keine Kosten für einen abgelehnten Antrag erhoben. Die UIG-Kostenverordnung begrenzt die Kosten für einen Antrag auf maximal 500,- Euro. Ein solcher Betrag ist jedoch, soweit ersichtlich, auf Bundesebene bislang nicht erhoben worden. Sofern die Auslagen eine Höhe von fünf Euro nicht erreichen, werden sie nicht erhoben. Die Gebühren für bestimmte Amtshandlungen haben keinen Mindestwert, sie können also auch auf null festgelegt werden. Zudem gibt § 2 der UIG-Kostenverordnung die Möglichkeit, von der Erhebung von Kosten ganz oder teilweise abzusehen, wenn dies im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit geboten ist."

Die Kostenregelungen der Länder werden im Einzelnen dargestellt. Weiter wird angemerkt, dass es sich zum Teil als sinnvoll herausgestellt habe, dem Antragsteller die voraussichtlichen Kosten vorher mitzuteilen. Zudem sei das Verhältnis zwischen der UIRL und den Regelungen zur Weiterverwendung von Informationen sowie zur Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie)[83] nicht geklärt.

Ein gewisses Defizit wird in dem Bericht zur Frage nach der statistischen Erhebung von Informationsanträgen offenbar. Die Frage der Kommission lautete:

„Sofern statistische Daten zu den unten angeführten Punkten erhoben wurden, wäre es sinnvoll, diese Daten der Kommission zu übermitteln:

• Zahl der Anträge;

• Gebiete, auf die sich die Anträge beziehen;

• Prozentsatz der Anträge, die innerhalb eines Monats bearbeitet wurden, und der Anfragen, deren Bearbeitung länger dauerte;

• Prozentsatz der angenommenen/abgewiesenen Anträge; bei Absagen zählen Sie bitte die zur Begründung dienenden Ausnahmebestimmungen auf;

• Zahl der Verfahren gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Richtlinie; Durchschnittsdauer und -kosten der Verfahren; Prozentsatz der erfolglos/erfolgreich beendeten Verfahren."

In ihrer Antwort teilt die Bundesregierung mit, die Zahl der Anträge sowie der Widerspruchsverfahren und Klagen würden auf Bundesebene nicht erfasst. Allerdings gebe es eine hohe Zahl von Bürgeranfragen, „die unabhängig von dem Bestehen eines An-

---

[83] ABl. EU L 108 vom 25. April 2007, S. 1.

spruchs nach dem UIG beantwortet würden".[84] Verwiesen wird weiter auf statistische Erhebungen in Mecklenburg-Vorpommern sowie eine Untersuchung in Rheinland-Pfalz für die Jahre 2005 – 2008.

3.1.2.2.2 Berichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Durch die zentrale Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als Anrufungsstelle für Beschwerden von Bürgern nach § 12 Abs. 1 IFG sowie als zuständige Kontroll- und Beanstandungsbehörde nach § 12 Abs. 3 IFG sowie insbesondere durch die Pflicht nach § 14 IFG, den Deutschen Bundestag alle zwei Jahren über die Anwendung des Gesetzes zu informieren, gibt es regelmäßige veröffentlichte Analysen für den Vollzug des IFG.

Bericht von 2008

Hervorzuheben ist zunächst der Bericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007.[85] In seiner Pressemitteilung zu diesem Bericht zieht der Bundesbeauftragte eine positive Bilanz des IFG:[86]

> *„Von den Bürgerinnen und Bürgern ist das neue Gesetz angenommen worden; sie haben in vielfältiger Weise von ihrem Informationsanspruch Gebrauch gemacht, wenn auch die Gesamtzahl der Anträge mit zunehmendem Wissen um das Gesetz noch steigen wird. Da die Informationswünsche im Regelfall nicht zu begründen sind, gibt es keinen Überblick, wer aus welchen Gründen seine Rechte aus dem IFG wahrgenommen hat. Nach Eindruck des BfDI ist das Feld aber breit gestreut. Aus den behandelten Fällen ergibt sich nicht, dass bestimmte Gruppen überproportional unter den Antragstellern vertreten waren, wie etwa Unternehmen oder Journalisten."*

Für das IFG wird diese These von der zu geringen Bekanntheit der Informationsfreiheitsrechte vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit aufgestellt:[87]

---

84 Dazu auch *Rinke*, Anmerkungen zum Bericht, NuR 2010, 389, 391.

85 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, < http://www.bfdi.bund.de/cln_007/nn_672634/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB__IFG/1TB06__07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/1TB06_07.pdf>.

86 http://www.bfdi.bund.de/cln_007/nn_672634/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2008/PM-14-08-ErsterTaetigkeitsberichtIFG.html.

87 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 27 f.

> *„Die Bürgerinnen und Bürger können nur Rechte wahrnehmen, von denen sie wissen. Das Informationszugangsrecht ist aber noch zu wenig bekannt.*
>
> *Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen der Informationsfreiheit gehört nach § 26 Abs. 1 Satz 2 BDSG i. V. m. § 12 Abs. 3 IFG zu meinen gesetzlichen Aufgaben. Hierzu zählt ganz sicher auch die Information, dass grundsätzlich jeder ohne weitere gesetzliche Voraussetzungen bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Übermittlung von Informationen oder Akteneinsicht beantragen kann. …*
>
> *Trotz dieser Bemühungen stelle ich immer wieder fest, dass viele Menschen noch nichts über die Rechte wissen, die ihnen vom IFG eingeräumt worden sind. Ich werde meine Öffentlichkeitsarbeit deswegen weiter verstärken."*

Auch sei der Grundsatz der Informationsfreiheit noch nicht ausreichend in den Behörden verankert:[88]

> *„In manchen Behörden hingegen sind die Vorbehalte gegen die Informationsfreiheit noch deutlich spürbar. Die Umstellung der öffentlichen Stellen des Bundes vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit auf Transparenz und Offenheit bricht mit übernommenen Verwaltungstraditionen und ist nicht überall in gleicher Weise vollzogen worden."*

Dagegen spricht, dass der Bundesbeauftragte in den zwei Berichtsjahren nur insgesamt 318 mal schriftlich im Hinblick auf den Vollzug des IFG angerufen wurde. Davon stammten nur vier aus dem Geschäftsbereich des BMU.[89] Diese geringe Zahl ist vermutlich damit zu erklären, dass hier das UIG als spezielleres Gesetz dem IFG vorgeht (s. § 1 Abs. 3 IFG) und daher nur wenige Anträge nach dem IFG übrig bleiben.[90] Der Bundesbeauftragte führte weiter eine Umfrage bei 160 Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes durch, die aber weniger die Anträge nach dem IFG als solche, sondern mehr die Organisation und Tätigkeit der Behörden beim Vollzug des Gesetzes betraf. Befragt wurden Themen wie das Informationsmanagement, die Einrichtung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter und die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten des IFG.[91]

---

88 Ebenda.

89 S. die Übersicht bei Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 26.

90 S. dazu unten unter 3.2.2.

91 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 28 ff.; näher dazu unten unter 3.2.5.4.

Bericht von 2010

Am 4. Mai 2010 hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit seinen 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorgelegt.[92] Einleitend beklagt der Bundesbeauftragte, dass die Informationsfreiheit in Deutschland anders als z. B. in angelsächsischen Ländern noch nicht als „bedeutsame Flankierung demokratischer Entscheidungsprozesse" angesehen werde, weil der Bekanntheitsgrad des Gesetzes weiterhin gering sei und die behördliche Praxis nicht zur Stellung von Informationsanträgen ermutige. Auch die Rechtsprechung habe sich zum Teil negativ hervorgetan. Der Beauftragte fordert daher eine umfassende Evaluierung des Gesetzes, wie sie in § 14 IFG vorgesehen sei.[93] Die Verfahren zur Informationserteilung würden immer noch unverhältnismäßig lange dauern. Das Nebeneinander der Informationsgesetze und auch das Verhältnis zum Informationsweiterverwendungsgesetz führten zu Verwirrung; eine Vereinheitlichung sei geboten. Insbesondere könnten Regelungen zur Informationsfreiheit im Ausland, z. B. in den USA, Kanada und Großbritannien Anregungen bieten.

Die statistische Auswertung der in den Jahren 2008 und 2009 nach dem IFG beim Bundesbeauftragten erhobenen Eingaben hat eine im Verhältnis zu den Vorjahren relativ konstante Zahl ergeben (2008: 134 Beschwerden, 2009: 114 Fälle). Dass der BMU mit nur einer Beschwerde in den zwei Jahren kaum berührt wurde,[94] zeigt das relativ geringe Gewicht des IFG für den Bereich der Umweltverwaltung. Während die Bewertung des Vollzugs des IFG durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium der Justiz und das Auswärtige Amt weit überwiegend positiv ausfiel, wurden z. B. beim Eisenbahn-Bundesamt und zum Teil auch im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Defizite festgestellt.[95] Auf einige der in dem Bericht erwähnten Einzelfälle wird unten in den betreffenden Kapiteln eingegangen.

---

92 Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, s. http://www.bfdi.bund.de/cln_136/IFG/Home/homepage_node.html.
93 Ebenda, S. 9.
94 Ebenda, S. 34.
95 Ebenda, S. 36 ff.

3.1.2.2.3 Weitere Angaben zum Informationsfreiheitsgesetz

Eine Statistik über Anträge nach dem IFG wird vom Bundesministerium des Innern (BMI) geführt. Für 2006, das erste Jahr der Anwendung des IFG, zog der BMI in einer Presseerklärung vom 15. Januar 2007 folgende Bilanz:[96]

> *„Mit Stand 31. Dezember 2006 lagen den Bundesressorts mit ihren Geschäftsbereichsbehörden 2.278 IFG-Anträge zur Bearbeitung vor. Einzelheiten ergeben sich aus der beigefügten Jahresstatistik. In mehr als der Hälfte aller Fälle (1.379) konnte der Informationszugang ganz oder teilweise gewährt werden. Der Zugang zu den beantragten Informationen musste in 410 Fällen abgelehnt werden. Die Antragsteller haben gegen rd. 5 % (142) der Entscheidungen Widerspruch eingelegt. 62 Widersprüche wurden zurückgewiesen. Es sind derzeit 27 Klagen anhängig. Die Ressorts einschließlich ihrer Geschäftsbereichsbehörden haben in rd. 5 % (114) der positiv beschiedenen Anträge Gebühren erhoben. In 50 Fällen lag die Gebühr unter 50 €.… Antragsteller waren überwiegend Privatpersonen. Pressevertreter haben in 92 Fällen das IFG genutzt, wobei deren Anteil zwischen den Ressorts sehr unterschiedlich ist. Vier Mitglieder des Deutschen Bundestages haben vom Antragsrecht des IFG Gebrauch gemacht.“*

Die Daten werden in einer übersichtlichen Statistik aufbereitet, die zum einen nach den verschiedenen Ressorts, zum anderen nach Angaben zum Erstantrag einschließlich Gebühren etc., zu Widerspruchs- und Klageverfahren aufgeschlüsselt ist.[97] Für den Geschäftsbereich des BMU werden dort für 2006 nur fünf Anträge (von insgesamt 2278) aufgeführt, für 2007 sind es nur zwei von insgesamt 1265.[98] Für 2008 ist dies nur einer von 1548,[99] für 2009 fünf Anträge von 1358.[100] Die Statistik enthält jedoch keine Angaben zum materiellen Inhalt der Anträge.

Nach den vorliegenden Berichten und Statistiken lässt sich eine zum Teil befürchtete Überlastung der Behörden, insbesondere auch durch missbräuchlich gestellte Anträge,

---

96 S. http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_163544/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/01/Ein__Jahr__IFG.html.

97 S. http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_163544/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/01/Ein__Jahr__IFG,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Ein_Jahr_IFG.pdf.

98 S. http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/VerfassungsVerwaltungsrecht/IFG__Statistik__2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/IFG_Statistik_2007.pdf.

99 S. http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/602980/publicationFile/34633/IFG_Statistik_2008.pdf.

100 S. http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/874554/publicationFile/54987/IFG_Statistik_2009.pdf.

nicht feststellen. Im Gegenteil, das IFG ist immer noch relativ wenig bekannt und wird nur sehr zurückhaltend als Instrument zur Informationsgewinnung genutzt.[101] Dagegen teilte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen mit, sie sehe keinen Änderungsbedarf im Hinblick auf die Art und Weise und den Mitteleinsatz, um das IFG in der Öffentlichkeit bekannt zu machen.[102] Zur Frage eines alle Informationszugangsrechte umfassenden Informationsgesetzbuchs äußerte sie sich ebenfalls ablehnend:[103]

> *„Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Bedarf für ein Informationsgesetz- buch. Die bestehenden Regelungen, insbesondere im Informationsfreiheitsgesetz, im Umweltinformationsgesetz und in den Verwaltungsverfahrensgesetzen, reichen aus. Deshalb besteht auch keine Notwendigkeit, Informationsregelungen im Informationsfreiheitsgesetz und in anderen Gesetzen zu ändern.*
>
> *Allerdings wird die Bundesregierung den Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2035) berücksichtigen, wonach im Rahmen der vorzunehmenden Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes auch eine gegenseitige Abstimmung bzw. Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte zu untersuchen ist (vgl. ähnlich lautenden Beschluss des Bundesrates vom 22. September 2006 (Bundesratsdrucksache 584/06 (Beschluss)).“*

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 findet sich jedoch ein Anhaltspunkt, dass die gegenwärtige Bundesregierung ein einheitliches Informationsfreiheitsgesetz anstrebt:[104]

> *„**Informationsgesetze***
>
> *Das geltende Verbraucherinformationsgesetz wird reformiert. Bei der Reform des Gesetzes werden die Ergebnisse der Überprüfung berücksichtigt. Die Ansprüche des Verbrauchers auf Information werden in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche des Bürgers zusammengefasst.“*

3.1.2.3 Länderebene

Auch viele Landesbeauftragte sind nicht nur für den Datenschutz, sondern auch für die Informationsfreiheit zuständig und veröffentlichen regelmäßige Berichte auf Landes-

---

[101] So auch *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 190 f.
[102] BT-Drucks. 16/8004 vom 8. Februar 2008, S. 5.
[103] Ebenda.
[104] S. unter http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf, S. 45.

ebene. Allerdings ist das Bild auf Länderebene uneinheitlich.[105] Allgemein lässt sich feststellen, dass das Informationszugangsrecht in keinem der betroffenen Länder zu einer übermäßigen Belastung der Behörden geführt hätte.[106] Wie im Falle der EU-Transparenzverordnung wurden kaum Anträge von Journalisten gestellt, sondern im Wesentlichen von Privatpersonen.[107] Die meisten Anträge wurden im Baubereich gestellt, gefolgt von Kommunalangelegenheiten wie Schulwesen etc. Prohibitiv verhängte Kostenbescheide seien kaum noch ein Problem.[108] Insgesamt fällt die Bilanz des Vollzugs der Landesinformationsfreiheitsgesetze positiv aus. Die Anwendung sei zunehmend routinierter, wenn auch der generelle Bewusstseinswandel, die Informationsfreiheit als Regelfall des Verwaltungsvollzugs anzuerkennen, noch nicht abgeschlossen sei.[109]

---

[105] Berlin: Bericht nach § 18 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999, GVBl. S. 561; s. zuletzt den Jahresbericht 2007 <http://www.datenschutz-berlin.de/content/veroeffentlichungen/jahresberichte> ; Bremen: Bericht nach § 13 des Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz - BremIFG) vom 16. Mai 2006 (Brem.GBl. S. 263); Brandenburg: Bericht nach § 11 Abs. 3 des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10. März 1998 (GVBl I S. 46), s. zuletzt den 14, Tätigkeitsbericht 2006/2007 <http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/list.php?page=lda_stb14&sv[relation_l2]=bb2.c.434459.de&sort=lfdnr&order=asc>; Hamburg: das geltende IFG (Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) vom 11. April 2006, HmbGVBl. 2006, S. 167) enthält keine Berichtspflicht, eine umfassende Änderung ist jedoch vorgesehen (s. Bürgerschafts-Drs. 19/1283 vom 14. Oktober 2008); Mecklenburg-Vorpommern: Bericht gemäß § 15 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz - IFG M-V) vom 10. Juli 2006 (GVOBl. M-V 2006, S. 556); Nordrhein-Westfalen: Bericht gemäß § 13 Abs. 3 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27. November 2001, GV. NRW. S. 806, s. *Sokol*, Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen <https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/Inhalt/070303_Erfahrungen/Erfahrungen_mit_dem_IFG_NRW.pdf>; Rheinland-Pfalz hat am 12. November 2008 ein IFG verabschiedet, Berichte liegen noch nicht vor; Saarland: Bericht gemäß § 4 Abs. 3 des Saarl. Informationsfreiheitsgesetzes vom 12. Juli 2006 i.V.m. § 29 des Saarl. Datenschutzgesetzes vom 24. März 1993, ABl. 2008, 293; Sachsen-Anhalt: Bericht gemäß § 12 Abs. 3 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242); Schleswig-Holstein: Bericht gemäß § 16 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein - IFG-SH) vom 9. Februar 2000 GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2010-2, GVOBl. Schl.-H. 4/2000, S. 166 (i. V. m. dem S-H Datenschutzgesetz); s. auch *Köster*, Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz, DuD 2003, 36 ff., die zu dem Ergebnis gelangt, dass sich das Gesetz bewährt habe; ihre empirische Erhebung kommt zu dem Schluss, dass die Erfolgsquote der Anträge bei über 90% liege; mit ca. 1150 Anträgen im Erhebungszeitraum Februar 2000 -. Mai 2002 sei das Gesetz weitaus mehr in Anspruch genommen worden als ursprünglich erwartet worden sei; Thüringen: Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 20. Dezember 2007, GVBl. S. 256, eine Berichtspflicht ist nicht vorgesehen, da § 1 ThürIFG nicht auf § 14 IFG des Bundes verweist; Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen haben bislang keine Informationsfreiheitsgesetze erlassen.

[106] *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 168 m. w. N.

[107] Ebenda, Rn. 169 m. w. N.

[108] Ebenda, Rn. 170 f.

[109] Ebenda, Rn. 180.

3.1.3 Zwischenergebnis

Im Bereich des UIG gibt es mehrere Studien zum Vollzug des Gesetzes, die aber großenteils nicht repräsentativ und nicht mehr aktuell sind. Die Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass das UIG in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist und nur extrem wenig genutzt wird. Zu der befürchteten Überlastung von informationspflichtigen Stellen ist es bisher im Ganzen nicht gekommen.[110] Punktuell sind jedoch erhöhte Belastungen dieser Stellen möglich. Um bessere Beurteilungsgrundlagen zu haben, ist zunächst eine statistische Grundlage für das UIG zu schaffen. Als Vorbild könnten die Erhebungen zum IFG dienen, die vom BMI und dem Bundesbeauftragten durchgeführt werden. Darüber hinaus ist eine umfassende, auf tragfähigen empirischen Erhebungen beruhende wissenschaftliche Untersuchung erforderlich, z. B. auf Basis einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung,[111] wie sie von dem Unabhängigen Institut für Umweltfragen e. V. erstellt wurde. Zurzeit beruhen die rechtstatsächlichen Grundlagen für den Vollzug des UIG weitgehend mehr auf Annahmen denn auf empirisch ausreichend abgesicherten Erkenntnissen.

Für das IFG ist das Datenmaterial auf Bundesebene wegen der systematischen Erfassung durch den Bundesminister des Innern (BMI) und den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ergiebiger. Angesichts der insgesamt noch geringen und im Vergleich von 2006 zu 2007 sogar stark rückläufigen Zahl an Anträgen an Stellen des Bundes kann auch hier nicht von einem generellen Überlastungssyndrom gesprochen werden. Nicht nur, dass das Instrument des freien Zugangs zu amtlichen Informationen auf Seiten der Öffentlichkeit noch sehr wenig bekannt ist, auch bei den betroffenen Behörden scheint es nach den Analysen des Bundesbeauftragten noch nicht überall in der Verwaltungspraxis implementiert worden zu sein. Für die Länderebene, d. h. für diejenigen Bundesländer mit Informationsfreiheitsgesetzen, scheint

---

[110] So auch die Evaluation des NRW-IFG, LT-Drs. Vorlage 13/3041 A 8), S. 7, in der festgestellt wird, dass "eine Größenordnung von ca. 1.000 Anträgen pro Jahr verteilt auf alle öffentlichen Stellen des Landes … zugleich deutlich (macht), dass der mit dem Gesetzesvollzug verbundene Verwaltungsaufwand nicht zu einer übermäßigen Belastung der öffentlichen Stellen, namentlich der Kommunen geführt hat.“ *Sokol*, Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen, S. 7 <https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/Inhalt/070303_Erfahrungen/Erfahrungen_mit_dem_IFG_NRW.pdf>.

[111] Hierbei handelt es sich um ein „Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften“, s. *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S. 1; s. auch die Initiative “Verwaltung innovativ“ der Bundesregierung < http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_110/nn_684684/DE/Buerokratieabbau/Gesetzesfolgenabschaetzung/gesetzesfolgenabschaetzung__node.html?__nnn=true>.

die Bewertung insgesamt etwas positiver ausfallen zu können. Aber auch hier braucht es noch Zeit, bis die Informationsfreiheit allseits akzeptiert wird.

Aus Sicht des Gutachters ist eine umfassende, alle Informationszugangsgesetze abdeckende unabhängige empirische Analyse geboten, mit dem Ziel, Schwachstellen im Vollzug und auch in den Regelungen zu identifizieren.[112] Auf dieser Basis könnten Lösungen in Richtung eines Informationsgesetzbuchs gefunden werden, die den Grundsatz der Informationsfreiheit auch in der Praxis und nicht nur wie bisher überwiegend in der wissenschaftlichen Theorie mit Leben füllen könnten. Wie an der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu erkennen ist, war dazu der politische Wille jedenfalls auf Seiten der bis Oktober 2009 im Amt befindlichen Bundesregierung nicht gegeben. Ob angesichts des Scheiterns des Umweltgesetzbuchs[113] mittlerweile erkennbare Bestrebungen für ein Informationsgesetzbuch Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten.

3.2 Identifizierung und Analyse von Problemfeldern

3.2.1 Problemfeld: Begriffsbestimmungen, insbes. Informationsbegriff

Die für die Untersuchung relevanten Informationen sind anhand des Katalogs des § 2 Abs. 3 UIG („Umweltinformationen“) und des Begriffs der „amtlichen Informationen“ nach § 2 Nr. 1 IFG zu identifizieren, voneinander abzugrenzen und zu kategorisieren.[114]

3.2.1.1 Umweltinformationen (UIG)

3.2.1.1.1 Begriff der Umweltinformationen

§ 2 Abs. 3 UIG definiert als Umweltinformationen, unabhängig davon, wie diese gespeichert werden, sechs Gruppen, nämlich Daten über:

1. *den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser etc.,*
2. *sich auf die Umwelt auswirkende Faktoren wie Stoffe, Energie etc.,*

---

[112] S. auch die entsprechende Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009 „Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!“, abgedruckt im Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit S. 98 (s. http://www.bfdi.bund.de/cln_136/IFG/Home/homepage_node.html).

[113] S. BMU Pressedienst Nr. 33/09 -- Umwelt/UGB vom 1. Februar 2009.

[114] Einzelheiten zu dieser Abgrenzung werden in der Arbeitshilfe erläutert.

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

Die Begriffe „Information“ und „Daten“ haben im Kontext des UIG die gleiche Bedeutung.[115]

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung vom Februar 2008 unmissverständlich deutlich gemacht, dass der Begriff der Umweltinformationen im Sinne der Zielsetzung des UIG und der dahinter liegenden gemeinschaftsrechtlichen sowie völkerrechtlichen Grundlagen weit auszulegen ist.[116] Bereits ein gewisser Bezug zur Umwelt reiche insoweit aus.[117] Das Bundesverwaltungsgericht beruft sich auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 17. Juni 1998 (Mecklenburg),[118] nach dem bereits eine behördeninterne Stellungnahme, die den Zustand der Umwelt beeinflussen kann, als Umweltinformation anzusehen ist. Konkret führt das Bundesverwaltungsgericht aus:[119]

> *„Damit sind nicht nur - wie in dem vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Fall - gutachterliche bzw. behördliche Stellungnahmen, sondern auch Stellungnahmen von Beteiligten, hier in Form der "Gegenargumente" der Klägerin zu den in der CADEC-Datei enthaltenen Einwendungen, gemeint. Denn auch die Aufbereitung von Einwendungen an Hand von Gegenargumenten für die Erörterung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kann die Entscheidung über die Erweiterung des Flughafens, die mit Umweltauswirkungen verbunden ist, beeinflussen.“*

Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet nicht zwischen unmittelbaren und lediglich mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt. Ein Unmittelbarkeitskriterium sei auch in der UIRL nicht vorgesehen und sei als Kriterium zur Abgrenzung

---

115 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 47.
116 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07 (juris).
117 *Gatz*, Umweltinformationsanspruch bei umweltrelevanten Maßnahmen, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 3.
118 EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998 - C- 321/96, EuGHE I 1998, 3809 Rn. 21; s. auch EuGH, Urteil vom 12. Juni 2003, Rs. C-316/01 (Glawischnig), Rz. 24 (juris).
119 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Rz. 12 (juris); dazu auch *Schmidt/Wörn*, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, 770, 771.

einer Umweltinformation von anderen Informationen, auf die der Antragsteller keinen Anspruch habe, nicht geeignet.[120] Damit erfasst der Begriff der Umweltinformationen „praktisch jede erdenkliche Information mit Umweltbezug".[121]

Dem BMU vorliegende Daten bzgl. des Vollzugs des Atom- und Strahlenschutzrechts bzw. der lStörfallV können nach § 2 Abs. 3 UIG unter verschiedenen Aspekten unter den Begriff der Umweltinformationen fallen.

3.2.1.1.2 Umweltzustandsdaten

Dazu zählen zunächst Umweltzustandsdaten (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG), z. B. über eine radioaktive Belastung von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser, Boden etc. Dies betrifft in erster Linie die gegenwärtige Beschaffenheit der Umwelt, kann aber auch vergangene sowie zukünftige Umweltdaten (Prognosen) mit erfassen.[122] Ein typischer Fall solcher Umweltinformationen sind Daten über die 2008 aufgefundenen radiologischen Altlasten auf dem ehemaligen Werksgelände der Chemiefabrik de Haen in Hannover sowie am Standort der Fa. Riedel-de-Haen in Seelze bei Hannover.[123] Dagegen sollen Daten über den Veräußerungswert eines Grundstücks sowie der Name oder Eigenschaften der Erwerber keine Umweltinformationen sein. Umweltrelevant sei die Art der Nutzung:[124]

> *„Diese lässt sich aber weder aus dem Wert der Parzelle noch aus der Identität des Erwerbers ablesen. Sie hängt vielmehr vom Willen des Eigentümers ab. So könnte etwa die Beklagte in ihrem Eigentum stehende Wege mit einer Teerdecke versehen und den Bewuchs zerstören lassen, wohingegen ein privater Eigentümer einen Weg ohne weiteres belassen kann. Die Parzellengröße stellt hingegen lediglich eine mathematische katastermäßige Bezugsgröße dar, lässt aber gleichfalls keine Rückschlüsse darauf zu, wie der Boden in dem Bereich, auf den sie sich bezieht, tatsächlich genutzt wird. Dem kann der Kläger nicht entgegenhalten, dass man aus den von ihm gewünschten Parametern Rückschlüsse auf die tatsächliche Nutzung ziehen könnte. Denn § 2 Abs. 3 Nr. 1 LUIG erfasst nur solche Daten, die selbst Auskunft über den Zustand von Umweltbestandteilen geben."*

---

120 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Rz. 13 (juris).

121 *Epiney*, in *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, AK,Art. 1 – 3 Rn. 14; s. auch *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 85 m. w. N.

122 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 37.

123 S. etwa die Informationen unter http://www.hannover.de/de/buerger/pres_med/RH_pm-2008-07/altlasten/index.html (abgerufen am 27. 9. 2008).

124 VG Koblenz, Urteil vom 21. August 2008, 7 K 2012/07.KO, Rz. 27 (juris).

Fraglich ist, ob Luft, Wasser und Boden unter die Umweltbestandteile fallen, soweit sie durch technische oder bauliche Vorkehrungen und Systeme abgeschlossen sind, z. B. das in Leitungen gebundene Trinkwasser. Nach einer Auffassung sei hier kein Bezug zur Umwelt gegeben.[125] Richtigerweise lässt sich unter Anwendung der gebotenen weiten Auslegung aber z. B. das Trinkwasser in Leitungen nicht von dem offen vorkommenden Trinkwasser trennen.[126] Trinkwasser verliert nicht seine Eigenschaft als Umweltbestandteil, nur weil es durch Leitungen gepumpt wird.[127] Dies wird besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Trinkwasser auch radioaktiv belastet sein kann – es wäre in sich widersprüchlich, das in Leitungen gefasste Wasser einerseits aus dem Anwendungsbereich auszuschließen, es aber bei Vorliegen einer Kontamination über § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG wieder unter den Begriff der Umweltinformationen fallen zu lassen. Vergleichbares gilt für die Innenraumluft. Luft als gasförmiger, ubiquitär vorhandener Umweltbestandteil lässt sich nur schwer zwischen „Außenluft“ und „Innenraumluft“ trennen.[128] Der einfache Vorgang des Fensteröffnens mag dies illustrieren.

3.2.1.1.3 Faktoren, Emissionen etc.

Definitionen

In § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG werden Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Abfälle aller Art von Emissionen, Ableitungen und sonstigen Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt unterschieden.[129] Eine genaue Differenzierung ist schwierig, da sich beide Gruppen leicht überschneiden können. Dies lässt sich schon daran ersehen, dass der Begriff „Stoffe“ in beiden Alternativen verwendet wird. Der Begriff „Stoff“ ist weit zu verstehen und nicht nur im engeren Sinne des § 3 Nr. 1 des Chemikaliengesetzes (ChemG)[130].[131] Unter Stoffen sind hier körperliche Gegenstände zu verstehen, im

---

125 *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 55.

126 *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, § 3 Rn. 109.

127 Dafür, Trinkwasser als solches unter § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG zu fassen, *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 283.

128 In dieser Richtung aber wohl *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 280.

129 Dazu *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 55 f.

130 Chemikaliengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2008, BGBl. I S. 1146.

131 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 298.

Gegensatz zu den anderen Phänomenen wie Energie, Lärm und Strahlung.[132] Faktoren als noch nicht freigesetzte, aber sich voraussichtlich auf die Umwelt auswirkende Stoffe etc. zu verstehen, während die Freisetzungen sich auf tatsächliche Emissionen etc. in die Umwelt beziehen, ist eine eher zweifelhafte Erklärung.[133] Letztlich dient die Aufzählung wohl dazu, den möglichst breiten Definitionsbereich deutlich zu machen.

Bereich Atom- und Strahlenschutzrecht

Für den Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts können beide Varianten von Bedeutung sein. Stoffe i. S. d. ersten Variante können auch radioaktive Stoffe nach § 2 Abs. 1 AtG sowie § 3 Abs. 2 Nr. 29 StrlSchV sein. „Energie“ ist nicht im Sinne des § 3 Nr. 14 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)[134] als Strom oder Gas zu verstehen, sondern wesentlich weiter, i. S. d. physikalischen Größe als Energie in jeglichen Formen, als kinetische, Schall-, Wellen-, Schwingungsenergie etc. „Atomenergie“ kann z. B. insoweit darunter fallen, als hiermit der Vorgang der Freisetzung von Primärenergie durch Kernspaltung oder Kernfusion gemeint ist. Lärm, etwa i. S. d. Nr. 2 der TA Lärm,[135] ist keine spezifisch atom- oder strahlenschutzrechtliche Größe, kann aber mit dem Betrieb von atomaren Anlagen verbunden sein. Ausdrücklich als Faktor ist die Strahlung aufgeführt.[136] Darunter fallen z. B. ionisierende Strahlen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 a StrlSchV. Zu den Abfällen gehören nicht nur solche i. S. d. des § 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG)[137],[138] sondern auch radioaktive Abfälle i. S. d. § 3 Abs. 2 Nr. 1 StrlSchV bzw. § 9 a AtG.

Emissionen etc.

I. S. d. zweiten Alternative geht es um Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen. Ob zwischen den einzelnen Begriffen unterschieden werden

---

132 *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 55.

133 So die Auslegung bei *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 55.

134 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2008, BGBl. I S. 2101.

135 Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm) vom 26. August 1998, GMBl Nr. 26/1998 S. 503.

136 Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 39.

137 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994, BGBl. I S. 2705, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986.

138 So aber wohl *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 301.

muss, erscheint zweifelhaft.[139] Von zentraler Bedeutung ist der Begriff der Emissionen, der im Übrigen auch im Rahmen der Ausnahmetatbestände nach §§ 8 Abs. 1 Satz 2 und 9 Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 2 Satz 2 UIG eine Rolle spielt.[140] *Schrader/Kroll* führen dazu aus:[141]

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

Emissionen können von allen möglichen Quellen ausgehen. Sie sind nicht auf menschliche Quellen beschränkt. So können auch natürliche Strahlungsquellen, die z. B. aus mit Radon belastetem Untergrund, aus terrestrischer (vgl. §§ 95 f. StrlSchV) oder aus kosmischer Strahlung (vgl. § 103 StrlSchV) herrühren, Emissionen sein.[142]

Diese Faktoren etc. müssen sich nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 auf die in Abs. 3 Nr. 1 genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Auch hier ist eine weite Auslegung geboten. Insbesondere wird man keine Erheblichkeitsschwelle verlangen können.[143] Auch geringfügige Emissionen ionisierender Strahlen, wie sie z. B. in der Medizin vorkommen, können Umweltauswirkungen haben. Bestätigt wird dies durch das Verwaltungsgericht Düsseldorf am Beispiel der Emissionen von durch den Ministerpräsidenten genutzten Dienstwagen der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen:[144]

> *„Die CO2-Emissionen eines Pkw sind Umweltinformationen, da gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über ... Emissionen ... sind, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 dieser Vorschrift mithin auf Umweltbestandteile wie u.a. Luft und Atmosphäre auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Dies ist bei den Emissionen eines genutzten Fahrzeuges unzweifelhaft der Fall, auch wenn diese aufgrund ihres Umfanges im Einzelfall nicht dazu führen, dass sich der betroffene Umweltbestandteil (Luft und Atmosphäre) in seinem Gesamtzustand messbar verändert. Entscheidend ist insoweit lediglich, dass jegliche Emissionen von Kohlendioxyd potenziell Einfluss auf den Zustand der Atmosphäre haben."*

---

139 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 303.
140 Dazu unten unter 3.2.6.2.1 sowie 3.2.6.3.1.
141 *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 58.
142 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 305.
143 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 311.
144 VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Oktober 2009, 26 K 5707/08, Rz. 17 (juris).

Emissionen i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG können insbesondere von Störfällen oder Unfällen ausgehen. Nach der 12. BImSchV-StörfallV ist ein Störfall

> *„ein Ereignis, wie z. B. eine Emission, ein Brand oder eine Explosion größeren Ausmaßes, das sich aus einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs in einem unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereich oder in einer unter diese Verordnung fallenden Anlage ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs oder der Anlage zu einer ernsten Gefahr oder zu Sachschäden nach Anhang VI Teil 1 Ziffer I Nr. 4 führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe beteiligt sind;"*

§ 3 Abs. 2 Nr. 28 StrlSchV versteht darunter einen

> *„Ereignisablauf, bei dessen Eintreten der Betrieb der Anlage oder die Tätigkeit aus sicherheitstechnischen Gründen nicht fortgeführt werden kann und für den die Anlage auszulegen ist oder für den bei der Tätigkeit vorsorglich Schutzvorkehrungen vorzusehen sind."*

Ein Unfall ist nach § 3 Abs. 2 Nr. 35 StrlSchV ein

> *„Ereignisablauf, der für eine oder mehrere Personen eine effektive Dosis von mehr als 50 Millisievert zur Folge haben kann".*

Werden bei einem Störfall oder Unfall Stoffe in die Umwelt freigesetzt, fällt dies unter die zweite Alternative des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG.[145] Zu Recht weisen *Schrader/Kroll* darauf hin, dass mangels Freisetzung die „nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen … von der zweiten Alternative nicht erfasst" seien, diese aber unter die Faktoren fielen, die sich auf die Umwelt wahrscheinlich auswirken.[146] Im Ergebnis führen *Schrader/Kroll* zutreffend aus:[147]

> *„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 Umweltbezug aufweisen. Das ist einerseits der Fall bei Ereignissen, die sich weder auf Umweltbestandteile i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG*

---

[145] *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 55.

[146] Ebenda.

[147] Ebenda, S. 56 f.

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.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob zu den Emissionen im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG auch Vorgänge innerhalb einer emittierenden Anlage gehören, durch die die später in die Umwelt abgegebenen Stoffe entstehen oder deren Zusammensetzung und Menge beeinflusst werden. Es hat diese Frage verneint:[148]

„…, ist unter einer Umweltinformation über Emissionen ausschließlich die Information darüber zu verstehen, welche Stoffe, hier Kohlendioxid, in welcher Menge eine Anlage verlassen und in diesem Sinne in die Umwelt, hier die Luft, freigesetzt werden. Hingegen fallen unter den Begriff der Umweltinformation über Emissionen noch nicht Informationen über Vorgänge innerhalb der Anlage, durch die die später in die Umwelt abgegebenen Stoffe entstehen oder deren Zusammensetzung und Menge beeinflusst werden….

Wie § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG spricht auch § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG von "Umweltinformationen über Emissionen". In diesem Zusammenhang hat sich der Gesetzgeber für den Begriff der "Umweltinformationen über Emissionen" ausdrücklich auf Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung - IVU-Richtlinie - (ABl EG vom 10. Oktober 1996 Nr. L 257 S. 26) bezogen (BTDrucks 15/3406 S. 19). Nach dieser Bestimmung bezeichnet der Ausdruck "Emissionen" die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden. Schon nach dem Wortlaut der Vorschrift geht die Emission unter anderem von einer "Punktquelle der Anlage" aus, und zwar "in die Luft". Bei der Freisetzung von Stoffen in die Luft ist das namentlich ein Schornstein. Die Vorschrift stellt mithin ebenfalls darauf ab, dass ein Stoff aus der Anlage austritt.“

Das ändert aber nichts daran, dass es sich bei Daten über diese anlageninternen Vorgänge um Umweltinformationen handeln kann, wie das Bundesverwaltungsgericht bestätigt:

„…Angaben über die Vorgänge in der Anlage selbst, die zur Freisetzung der emittierten Stoffe führen, also für diese ursächlich sind, sind zwar ebenfalls Umweltinformationen….“

---

[148] BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 40, 43 (juris).

Sie sind dann aber nicht unter den Begriff der Emissionen, sondern unter den der Maßnahmen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 3 Nr. 3 UIG zu fassen.

3.2.1.1.4 Maßnahmen und Tätigkeiten

§ 3 Abs. 3 Nr. 3 UIG erfasst (menschliche)[149] Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken.

Bereich Radioaktivität und Strahlenschutz

Hierzu zählen z. B. Informationen über die Ab-/Lagerung radioaktiver Abfälle sowie Maßnahmen des Strahlenschutzes. Auch Daten über die Verwendung radioaktiver Pharmazeutika, die an Menschen oder auch Tieren angewandt werden, können Umweltinformationen in diesem Sinne darstellen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass etwa betroffene Patienten das Krankenhaus verlassen und dies ggf. zu einer – wenn auch wohl sehr geringen - Strahlenbelastung für die Umwelt kommen kann. Informationen über den Standort eines Röntgengeräts in einem Krankenhaus oder einer radiologischen Praxis fallen als solche regelmäßig nicht hierunter. Denkbar wäre dies allenfalls, wenn es in extremen Fällen durch den Betrieb dieser Geräte (Maßnahmen im Sinne der Nr. 3) zur Freisetzung von Strahlung in die Umgebung kommen kann.

Zuteilungsbescheide nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. September 2009 im Hinblick auf die Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz entschieden, dass diese Maßnahmen sind, die im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG den Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre bezwecken:[150]

> *„Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem Zuteilungsgesetz 2007 sind Maßnahmen, die den Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre bezwecken. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und das Zuteilungsgesetz 2007 haben durch ihre ineinandergreifenden Regelungen ein geschlossenes System geschaffen, das in seiner Gesamtheit durch wirtschaftliche Anreize dazu beitragen soll, den Ausstoß von Kohlendioxid zu verringern und dadurch die Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre zu schützen (so der Sache nach bereits:*

---

[149] Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 316.
[150] BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 29 (juris).

> *Beschluss vom 30. April 2009 - BVerwG 7 C 17.08 - Rn. 13, UPR 2009, 313). Die Frage, ob die Förderung des Umweltschutzes bezweckt ist, darf dabei nicht durch eine isolierte Betrachtung der kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen beurteilt werden. Vielmehr ist hierfür auf die Zielsetzung des Emissionshandelssystems insgesamt abzustellen."*

Das Gericht hat deutlich gemacht, dass dann, wenn der einzelne Zuteilungsbescheid eine Maßnahme nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG ist, sämtliche Angaben in dem Bescheid Umweltinformationen sind.

Unfälle und Störfälle

Als Tätigkeiten in diesem Sinne sind auch solche zu verstehen, die zu Unfällen oder Störfällen geführt haben. Die entsprechenden Meldungen dazu, z. B. nach § 11 StörfallV oder nach § 6 AtSMV[151] gehören daher zu den Umweltinformationen i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG.[152] Dies bestätigen *Schrader/Kroll*:[153]

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

Beispiel Agrarsubventionen

Angaben über öffentliche Subventionen sind Umweltinformationen, soweit sich aus ihnen Auswirkungen oder wahrscheinliche Auswirkungen auf die Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder auf Faktoren im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG ergeben können. Dies verkennt das Verwaltungsgericht Düsseldorf, wenn es zu Agrarsubventionen ausführt:[154]

> *„In Übereinstimmung mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. c) der Richtlinie 2003/4/EG, die von Maßnahmen oder Tätigkeiten „zum Schutz" von Umweltbestandteilen und -faktoren spricht, werden von dieser Bestimmung nur von ihrer Zielsetzung her umweltbezogene Maßnahmen erfasst."*

---

151 Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung vom 14. Oktober 1992, BGBl. I S. 1766, zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 18. Juni 2002, BGBl. I S. 1869.

152 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 319.

153 *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 56.

154 VG Düsseldorf, Urteil vom 24. August 2007, 26 K 668/06, Rz. 12 (juris).

Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein hatte dagegen in einer vorherigen Entscheidung zutreffend Agrarsubventionen als Umweltinformationen angesehen:[155]

> *„Die Subventionierung von Landwirtschaft und Fischerei stellt eine Unterstützung privater Aktivitäten dar, die sich insbesondere auf den Zustand von Wasser, Boden, Land und Landschaft auswirken kann."*

Es komme insbesondere nicht darauf an, ob der Umweltbezug unmittelbar oder lediglich mittelbar bestehe.[156] Das Verwaltungsgericht interpretiert den Begriff der Umweltinformationen noch weiter:[157]

> *„Da als Maßnahme im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG-SH die Subventionierung als solche angesehen wird, sind von dem Informationsanspruch der Klägerin auch die begehrten Informationen wie Name, Adresse, Betriebsnummer, Höhe der Fördersumme und Herkunft der Mittel umfasst. Diese stellen eine Einheit dar und sind untrennbar von der Subventionszahlung als solcher, die der Klägerin bereits in anonymisierter Form zugänglich gemacht wurde."*

Ob diese personenbezogenen Daten dann auch herausgegeben werden können, machte das Verwaltungsgericht von einer Interessenabwägung abhängig.[158]

In gleicher Weise argumentierte das Verwaltungsgericht Hamburg, das mit ausführlicher Begründung auf die durch „die vorherrschende intensive Landwirtschaft verursacht(en) schwerwiegende(n) Umweltbelastungen" verweist.[159] Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem auf die Sprungrevision des beklagten Hauptzollamtes folgenden Urteil offen gelassen, ob es sich bei Daten über Agrarsubventionen um Umweltinformationen handelt. Es komme auf diese Frage nicht an, denn wenn es sich nicht um Umweltinformationen handele, ergebe sich der Anspruch zumindest aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen).[160] Dass das Bundesverwaltungsgericht keine endgültige Klärung vorgenommen hat, ob Daten über Agrarsubventionen zu den Umweltinformationen zählen, ist bedauerlich.[161]

---

155 VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29. November 2007, 12 A 37/06, Rz. 29 (juris).
156 S. auch BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, BVerwGE 108, 369 ff. (dazu unten in diesem Abschnitt).
157 VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29. November 2007, 12 A 37/06, Rz. 31 (juris).
158 S. auch unten unter 3.2.6.3.1.
159 VG Hamburg, Urteil vom 22. Mai 2008, 13 K 1173/07 (juris); so auch VG Köln, Urteil vom 25. November 2008, 13 K 4705/06, Rz. 20 ff. (juris).
160 BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009, 7 C 18.08, Rz. 18 (juris).
161 Weiterführend *Schomerus/Scheel*, Agrarsubventionen im Umweltinformationsrecht, ZUR 2010, 188 ff.

Produktdaten

Zu den Maßnahmen und Tätigkeiten i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG gehören auch Produktdaten.[162] Im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts kommen z. B. Angaben über Kernbrennstoffe und radioaktive Stoffe, etwa in der klinischen Forschung und Anwendung, in Betracht. Ein anderes Beispiel sind Stahlprodukte, vorzugsweise aus Indien oder China, die mit radioaktivem Kobalt 60 vermischt wurden.[163]

Konkret-individuelle Betrachtung

Fraglich ist, ob bei der Bewertung, ob sich eine Maßnahme oder Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 a UIG auf die Umwelt auswirkt oder auswirken kann, eine konkret-individuelle Betrachtung der tatsächlichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder eine abstrakt-generelle Betrachtung ohne Berücksichtigung dieser Maßnahmen durchzuführen ist. Tätigkeiten müssen nicht notwendig final auf eine Beeinträchtigung der Umwelt gerichtet sein und umfassen daher Realakte, während Maßnahmen zielgerichtet sind und darüber hinaus Rechtsakte erfassen.[164] Genannt werden insoweit besondere Ereignisse wie Störfälle, Baumaßnahmen, Produktdaten oder die Errichtung und der Betrieb von Anlagen.[165] Dabei geht es immer um konkrete Tätigkeiten oder Maßnahmen. Allein eine abstrakte Möglichkeit einer Auswirkung auf die Umwelt reicht nicht aus. Insbesondere müssen auch geplante Maßnahmen zum Schutz der Umwelt berücksichtigt werden. D. h., wenn diese konkreten Schutzmaßnahmen so weit gehen, dass Auswirkungen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 a UIG nicht mehr möglich sind, handelt es sich nicht um unter diese Bestimmung fallende Umweltinformationen. Dass dennoch auch dann Umweltinformationen vorliegen, ergibt sich aus § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG, wonach eben auch Maßnahmen zum Schutz von Umweltbestandteilen vom Begriff der Umweltinformationen erfasst werden. Damit ist die oben gestellte Frage eher akademischer Natur.

Grundstückswert als Umweltinformation

Fraglich ist, ob auch der Wert eines Grundstücks sowie Namen und Eigenschaften von Erwerbern unter den Begriff der Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 a UIG fallen. Das VG Koblenz hatte dies unter Hinweis darauf abgelehnt, dass sich hie-

---

162 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 322 ff.
163 S. etwa Polizei beschlagnahmt radioaktiven Stahl aus China, Spiegel-Online vom 3. März 2008, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,539120,00.html>.
164 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 316 f.
165 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 318 ff.

raus in dem zugrunde liegenden Fall keine Rückschlüsse auf die Art der Nutzung, die unzweifelhaft Umweltinformationen darstellten, ziehen ließen. Jedoch lasse sich die Nutzungsart „weder aus dem Wert der Parzelle noch aus der Identität des Erwerbers ablesen".[166] Diese Entscheidung lässt sich nicht verallgemeinern. Es ist z. B. durchaus denkbar, dass sich aus dem Wert eines Grundstücks Rückschlüsse auf eventuelle Altlasten ziehen lassen. In derartigen Fällen würde es sich bei dem Grundstückswert doch um Umweltinformationen handeln.

Maßnahmenzweck

Maßnahmen zum Schutz der Umwelt nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG sind im Übrigen alle Handlungen, die auf die Erhaltung bzw. Verbesserung des Ist-Zustands der Umweltbestandteile gerichtet sind.[167] Nicht gefordert ist aber, dass der Zweck in einer unmittelbaren Verbesserung liegen muss. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu ausgeführt:[168]

> *„Kennzeichnend für den Begriff … ist also nicht etwa der Weg, auf dem das Ziel der Verbesserung der Umweltsituation erreicht wird, sondern die der Tätigkeit oder Maßnahme zugrundeliegende Zielsetzung als solche. … Liegt diese Zielsetzung vor, so mag bei der Anwendung des § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG (a. F.) darüber hinaus noch zu verlangen sein, dass zwischen der jeweiligen Tätigkeit oder Maßnahme und dem angestrebten Erfolg für die Umwelt eine hinreichend enge Beziehung besteht; an einem solchen Erfolgsbezug mag es fehlen, wenn –wie dem … der Begründung entnommenen Beispielsfall der Aufstockung des Personals der Umweltverwaltung – die Tätigkeit oder Maßnahme noch in dem Sinne ´umweltneutral´ ist, dass sie lediglich verwaltungsintern die Voraussetzungen schafft oder verbessert, unter denen die Behörden zu handeln haben."*

Im Urteil vom 29. September 2009 wurde noch einmal bekräftigt, dass ein mittelbarer Umweltschutzzweck ausreicht:[169]

> *„Zwar kann die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen den Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre nur mittelbar über wirtschaftliche Anreize fördern. Das Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes hat aber keinen Eingang in das Umweltinformationsgesetz gefunden und ist zur Abgrenzung einer Umweltinformation von anderen, einem Antragsteller nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich …"*

---

166 VG Koblenz, Urteil vom 21. August 2008, Rz. 27 (juris).
167 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 334.
168 BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, JZ 1999, 1166 ff., auch abgedruckt bei *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 335.
169 BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 31 (juris).

Im Einzelnen werden als solche Schutz-Maßnahmen und Tätigkeiten genannt: Verwaltungsakte der umweltrechtlichen Eröffnungs- und Befolgungskontrolle, schlicht hoheitliches Handeln, Anzeige-, Anmelde und Miteilungsverfahren, Anträge, Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, politische Konzepte, Pläne und Programme u. a.[170] Pläne, die vor ihrer Verwirklichung aufgegeben wurden, sollen jedoch nicht unter den Begriff der Umweltinformationen fallen, denn sie

> *„haben sich zu keinem Zeitpunkt auf Umweltbestandteile und -faktoren ausgewirkt und können sich auf sie auch nicht (mehr) wahrscheinlich auswirken.“*[171]

Auch rechtliche Bewertungen fallen darunter, soweit sie sich auf konkrete Sachverhalte beziehen,[172] nicht jedoch die Beantwortung abstrakter Rechtsfragen.[173] Das OVG Berlin-Brandenburg hat dies wie folgt deutlich gemacht:[174]

> *„Der von ihr geltend gemachte Anspruch richtet sich auf Zugang zu Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG. Zu den von der gesetzlichen Begriffsbestimmung erfassten Maßnahmen gehören auch Rechtsvorschriften, die sich - wie die hier in Rede stehenden Regelungen des Emissionshandelsrechts - auf Umweltbestandteile auswirken oder auswirken können oder die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken. Als Umweltinformationen anzusehen sind dabei nicht nur die gesetzlichen Vorschriften als solche. Angesichts der gebotenen weiten Auslegung der Begriffsbestimmung (vgl. zu § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG a. F.: BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, BVerwGE 108, 369) sind vielmehr auch abstrakte Bewertungen und amtliche Informationen zur Anwendbarkeit einer dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschrift den Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG zuzurechnen.“*

Geht es um Informationen, die der Vorbereitung von Entscheidungen über konkrete Schutzmaßnahmen dienen, fallen diese ebenso unter den Begriff der Umweltinformationen nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 b UIG. Ggf. kann aber in diesen Fällen ein Ausnahmetatbestand nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG (interne Mitteilungen) vorliegen.[175]

---

170 S. bei *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 334 ff.
171 BVerwG, Beschluss vom 1. 11. 2007, 7 B 37/97, NuR 2008, 41, 42.
172 *Turiaux*, NJW 1994, 2320 sowie *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 348.
173 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 349.
174 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. Mai 2008, 12 B 24.07 (juris).
175 Dazu unten unter 3.2.6.2.9.

3.2.1.1.5 Berichte

Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts (Nr. 4) gehören ebenso zu den Umweltinformationen. Dazu zählen z. B. Erfahrungsberichte über den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften, die von einer Behörde an eine andere erstattet werden. Auch Forschungsberichte, d. h. etwa Ergebnisse von empirischen Forschungsvorhaben, die von einem Ministerium oder einer nachgeordneten Stelle in Auftrag gegeben wurden, sind dazu zu rechnen.[176] Hat also z. B. der BMU Untersuchungen wie die KiKK-Studie („Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken")[177] oder über den Vollzug des Atomrechts im Fall des Endlagers Asse in Auftrag gegeben (z. B. die Gutachten von CDM-Consult GmbH zur Verbesserung der Grubenstabilität in der Asse sowie die Studie zu „Möglichkeit einer Rückholung der MAW Abfälle aus der Schachtanlage Asse" der Energiewerke Nord in Zusammenarbeit mit dem TÜV Nord SysTec GmbH & Co. KG im Auftrag des BfS),[178] handelt es sich um derartige Berichte. Vielfach werden diese auch veröffentlicht worden sein; dann kann die Behörde den Antragsteller nach § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG darauf verweisen.

Zu den Berichten über die Umsetzung des Umweltrechts können auch rechtliche Bewertungen zu umweltrechtlichen Fragen gehören.[179]Auch abstrakte Rechtsfragen haben im Umweltrecht, insbesondere auch im Atom- und Strahlenschutzrecht, immer mit dahinter liegenden konkreten Lebenssachverhalten zu tun. Dies gilt auch für das Störfallrecht. Dazu führen *Fluck/Theuer* zutreffend aus:[180]

> *„Es reicht nämlich aus, dass nach den Tatsachen gefragt wird, die den Wertungen zugrunde liegen. Anlagen, die der StörfallV unterliegen, können etwa eingegrenzt werden über die Vorlagepflicht von Störfallanalysen im Genehmigungsverfahren. Es könnte z.B. danach gefragt werden, mit welchen Unternehmen die Behörde Störfall-Informationen abgestimmt hat oder welche Ergebnisse bestimmte behördliche Überwachungen erbracht haben. Die künstliche Unterscheidung Wertung/Tatsache sollte daher für die Fälle aufgegeben werden, in denen sich die Bewertungen auf konkrete Sachverhalte beziehen."*

---

176 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 379.

177 Dazu Strahlenschutzkommission, Bewertung der epidemiologischen Studie zu Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken (KiKK-Studie), 2008 (abrufbar unter <http://www.bfs.de/de/bfs/druck/Ufoplan/4334_KIKK.html>).

178 S. die Pressemitteilung des BMU Nr. 234/08 vom 29. Oktober 2008 < http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/42491.php>; s. auch unter <http://www.bfs.de/de/endlager/asse/> .

179 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 348, fassen dies offenbar eher unter die Maßnahmen und Tätigkeiten nach § 2 Ab. 3 Nr. 3 UIG.

180 Ebenda.

Das VG Köln hat dies in seinem Urteil vom 4. Dezember 2008 offensichtlich nicht in Betracht gezogen.[181] Wenn es aber lediglich um abstrakte Rechtsfragen geht, z. B. darum, ob eine Anlage nach dem AtG genehmigungspflichtig ist, handelt es sich insoweit um einen Antrag auf „Beschaffung“ einer weiteren Information und geht damit über das hinaus, was nach § 3 UIG vom Antragsteller verlangt werden kann („Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle … verfügt“).[182]

Nach den dargelegten Kriterien würde auch das vorliegende Gutachten selbst zu den Berichten über die Umsetzung des Umweltrechts zählen. Solange der Bericht noch nicht fertig gestellt ist, könnte das BMU sich gegenüber einem Herausgabeverlangen aber auf den Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG („Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke“) berufen.[183]

3.2.1.1.6 Wirtschaftliche Analysen

Zu wirtschaftlichen Analysen (Nr. 5) zählen etwa Informationen über die wirtschaftliche Realisierbarkeit umweltrelevanter Maßnahmen einschließlich von Angaben zur Finanzierung des Vorhabens sowie zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Vorhabensträgers, wie vom Bundesverwaltungsgericht in der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung klargestellt wurde:[184]

> *„Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Vorgängerrichtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 (ABl L 158 S. 56) kann von einer "Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie" bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme den Zustand eines der von der Richtlinie erfassten Umweltbereichs beeinträchtigen oder schützen kann. Dies ist dann der Fall, wenn die Stellungnahme die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes beeinflussen kann (EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998 - C- 321/96, Wilhelm Mecklenburg - EuGHE I 1998, 3809 Rn. 21). Damit sind nicht nur - wie in dem vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Fall - gutachterliche bzw. behördliche Stellungnahmen, sondern auch Stellungnahmen von Beteiligten, hier in Form der "Gegenargumente" der Klägerin zu den in der CADEC-Datei enthaltenen Einwendungen, gemeint. Denn auch die Aufbereitung von Einwendungen an Hand von Gegenargumenten für die Erörterung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kann die*

---

181 Dazu unten unter 3.2.1.2.
182 Ebenda, Rn. 349; s. auch unten unter 3.2.1.3.
183 Dazu unten unter 3.2.6.2.11.
184 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, DÖV 2008, 510, Rz. 12 mit Anmerkung *Gatz*, Umweltinformationsanspruch bei umweltrelevanten Maßnahmen, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 3.

> *Entscheidung über die Erweiterung des Flughafens, die mit Umweltauswirkungen verbunden ist, beeinflussen."*

Demnach würden auch beim BMU vorhandene Daten über die Finanzkraft der Kernkraftwerksbetreiber grundsätzlich unter den Begriff der Umweltinformationen fallen. Auch die Ausarbeitungen des BfS zur Erfassung und Dokumentation der in den deutschen Kernkraftwerken erzeugten Strommengen mit den Ermittlungen der Reststrommengen[185] kann man hierzu zählen.

3.2.1.1.7 Menschliche Gesundheit

Typische Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit (Nr. 6) sind Ergebnisse umweltepidemiologischer Untersuchungen[186] oder über die Strahlenbelastung der Bevölkerung durch Kernkraftwerke. Solche -aufbereiteten- Umweltinformationen, die auch unter Nr. 6 fallen, enthält die erwähnte KiKK-Studie.[187]

Nicht eindeutig ist dagegen, wie Maßnahmen des Arbeitsschutzes einzuordnen sind, z. B. Informationen über Auswirkungen auf die Gesundheit der Arbeitnehmer in Arztpraxen durch Strahlenexposition bei der Berufsausübung. Dabei ist nicht entscheidend, ob der Zweck der zugrunde liegenden Regelungen (z. B. die StrlSchV und die RöV[188]) unter den Umweltschutz gefasst werden kann. Auch wenn der Zweck im Arbeits- und Patientenschutz liegt, kommt es im Sinne der Nr. 6 nur darauf an, ob hierin Informationen liegen, die Rückschlüsse auf Gesundheitsgefährdungen auf dem Umweltpfad zulassen.[189] Bei Emissionen wie Strahlung ist der Umweltpfad regelmäßig gegeben. Hier liegt ein unmittelbarer Bezug zu § 2 Abs. 3 Nr. 2 („Faktoren") und 3 UIG („Maßnahmen und Tätigkeiten") vor. Strahlung kann sich auch auf andere Personen als nur die Arbeitnehmer in einer Arztpraxis o. ä. auswirken und geht daher über den bloßen „Arbeitsschutzpfad" hinaus. *Fluck/Theuer* führen dazu aus:[190]

> *„Damit sind z. B. umweltepidemiologische Daten und Untersuchungen als Umweltinformationen zugänglich ebenso wie Daten über umweltauswirkende Tätigkeiten, welche die Gesundheit des Menschen betreffen oder betreffen können. Hier wird man wohl auch solche Daten über inhärente gefährliche Stoffeigenschaften einord-*

---

185 Abrufbar unter <http://www.bfs.de/de/kerntechnik/strommengen.html/#rechte>.
186 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 384.
187 S. oben, Fn. 177 sowie 177.
188 Röntgenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003, BGBl. I S. 604.
189 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 385 sprechen diese Frage an, lassen sie aber offen.
190 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 384.

nen müssen, die zunächst von ihrer Wirkung über den Umweltpfad unabhängig sind, aus denen aber auf Wirkungen im Fall einer Freisetzung geschlossen werden kann."

Damit fallen z. B. Daten über in der Medizin eingesetzte Radiopharmaka unter den Begriff der Umweltinformationen. Hier kann die Umwelt später durch die Ableitung über die Kanalisation oder in der Veterinärmedizin durch Katzenstreu im Hausmüll beeinträchtigt werden. Dass insoweit nur die vorhandenen Daten zu übermitteln sind, hat mit der grundsätzlichen Informationspflicht nichts zu tun. Dabei sind die Daten dem Antragsteller grundsätzlich in der von ihm gewünschten Form zur Verfügung zu stellen (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG).

Handelt es sich dagegen um Stoffkontakte durch Berührung, die Auswirkungen auf die Gesundheit des betreffenden Arbeitnehmers haben können, geschieht dies nicht auf dem „Umweltpfad". Gleiches gilt für Röntgengeräte, bei denen es nicht um eine Freisetzung von Strahlen geht, sondern um eine kontrollierte Anwendung auf den Patienten. Die aufgenommene Strahlung wird durch den Patienten später nicht in die Umwelt weitergetragen. Hiervon ist in der Regel nur der jeweilige Arbeitnehmer, nicht aber weitere außen stehende Personen betroffen. Insoweit ist ein Bezug zu den Faktoren sowie Maßnahmen und Tätigkeiten nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 und 3 UIG regelmäßig nicht anzunehmen.

§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG führt auch die „Kontamination der Lebensmittelkette" als Umweltinformation auf, soweit diese auf dem Umweltpfad erfolgt, also vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen ist oder sein kann. Insoweit ist z. B. an die Rahmenrichtlinie zur Behandlung von Lebensmitteln mit ionisierenden Strahlen zu denken.[191] Die Bestrahlung von Lebensmitteln wie z. B. getrocknete aromatische Gewürze und Kräuter[192] stellt eine Maßnahme i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 a UIG dar; Strahlung ist ausdrücklich in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG aufgeführt. Daher sind auch Daten über die Bestrahlung von Lebensmitteln Umweltinformationen i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG. Darüber hinaus können auch Informationen über schadstoffhaltige Rohstoffe in Le-

---

[191] Richtlinie 1999/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Februar 1999 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile, Amtsblatt Nr. L 066 vom 13. März 1999 S. 16; s. auch die Durchführungsrichtlinie 1999/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Februar 1999 über die Festlegung einer Gemeinschaftsliste von mit ionisierenden Strahlen behandelten Lebensmitteln und Lebensmittelbestandteilen, ABl. L 66 vom 13. März 1999, S. 24.

[192] Diese sind bisher als einzige EG-weit zur Bestrahlung zugelassen, s. <http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/irradiation/comm_legisl_de.htm>.

bens- oder Futtermitteln Umweltinformationen sein,[193] z. B. auch radioaktiv belastete Rohstoffe.

3.2.1.1.8 Weitere Fragen

Anlagen und Tätigkeiten

Informationen über genehmigungsbedürftige Anlagen und Tätigkeiten sind nicht generell in jedem Fall als Umweltinformationen einzustufen. Es kommt vielmehr darauf an, ob einer der in § 2 Abs. 3 UIG genannten Tatbestände erfüllt ist. Werden z. B. Daten über die Baustatik einer Anlage oder über Maßnahmen des Arbeitsschutzes begehrt, muss es sich dabei nicht zwingend um Umweltinformationen handeln. In der Regel jedoch wird bei Daten über Anlagen und Tätigkeiten ein Umweltbezug gegeben sein. Dazu zählen regelmäßig auch die Adressen von Anlagenbetreibern, soweit sie im Zusammenhang mit einer Sachinformation über die Umweltauswirkungen der Anlage stehen.

Informationen über informationspflichtige Stellen

Informationen über die mit dem Vollzug des Umweltrechts betrauten Behörden selbst , etwa welche Stelle zuständig oder welche konkrete Person mit dem Vollzug umweltrelevanter Regelungen betraut ist, sind grundsätzlich als Umweltinformationen anzusehen.[194] Derartige Informationen lassen sich nicht ohne weiteres einem der Tatbestände des § 2 Abs. 3 UIG zuordnen. Hierin kann vor allem eine Umweltinformation nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG („Maßnahmen oder Tätigkeiten“) liegen. Eine Maßnahme oder Tätigkeit kann nicht unabhängig von der juristischen oder natürlichen Person gesehen werden, die diese ausübt.[195] Zum Beispiel kann es für den Vollzug der Vorschriften relevant sein, welche Ausbildung der jeweilige Amtswalter hat, welche Stellung er in einer Behörde innehat etc. Auch für Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG) ist es wichtig zu wissen, wer den Bericht verfasst hat. Das gleiche gilt für Kosten-Nutzen-Analysen nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 UIG.

Auch der Zweck des UIG erfordert diese Auslegung des Umweltinformationsbegriffs, denn dieser umfasst auch die Möglichkeit der Kontrolle der informationspflichtigen Stellen durch die Öffentlichkeit. Kontrolle ist aber nur möglich, wenn der zu Kontrollierende

---

[193] S. etwa OVG Koblenz, Urteil vom 2. Juni 2006, NVwZ 2007, 351; dazu *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 49.

[194] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 392.

[195] Vgl. ebenda.

der Person nach bekannt ist.[196] Dies bedingt, dass zu den Umweltinformationen auch die Adressen der informationspflichtigen Stellen gehören können.[197]

Der EuGH hat diese Interpretation bereits 1998 in dem sog. Mecklenburg-Fall vorgegeben.[198] Hier ging es um die Frage, welches Gremium über die Festlegung von lärmbezogenen Werten bei der Planung einer Straße entschieden hatte. Während das VG Schleswig hierin keine Umweltinformation sah,[199] hat der EuGH entschieden, dass solche innerbehördlichen Stellungnahmen als Umweltinformationen anzusehen sind, wenn hierdurch im Rahmen einer Planfeststellung Umweltbelange berührt werden können.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass auch die Namen der für den Vollzug der umweltrelevanten Gesetze zuständigen Mitarbeiter in BMU und BfS als Umweltinformationen zu werten sind. Insoweit ist aber auf die Ausnahmetatbestände zu verweisen, an denen in derartigen Fällen ein Informationsanspruch scheitern kann.[200]

Speichermedium

Die Frage, ob es sich begrifflich um Umweltinformationen handelt, ist unabhängig davon zu beantworten, auf welchem Träger diese gespeichert sind.[201] Zum Beispiel können diese auch in Sitzungsprotokollen aufgezeichnet worden sein. Grundsätzlich können Aufzeichnungen in Protokollen Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG sein. Dies gilt auch für im Protokoll festgehaltene Meinungsäußerungen einzelner Kommissionsmitglieder. Der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen der jeweiligen Gremien erfolgt nicht über die Begriffsbestimmung der Umweltinformationen, sondern über die entsprechenden Ausnahmetatbestände.[202]

3.2.1.2 Amtliche Informationen (IFG)

Auslegung des Begriffs

Nach § 2 Nr. 1 IFG fällt unter den Begriff der amtlichen Informationen „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. Dieser Begriff ist einerseits weiter als der der Umweltinformationen nach dem UIG, weil eine

---

196 So zutreffend *Fluck/Theuer*, a. a.O.
197 Ebenda, Rn. 393.
198 EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998, NVwZ 1998, 945.
199 VG Schleswig, Urteil vom 30. Juni 1995, ZUR 1996, 96.
200 S. unten unter 3.2.6.
201 *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, § 3 Rn. 93.
202 S. unter 3.2.6.2.5.

Einschränkung auf ein bestimmtes Gebiet nicht vorgesehen ist. Daher kann es sein, dass Informationen nach dem IFG beansprucht werden können, nicht aber nach dem UIG. Da nach § 1 Abs. 3 IFG Regelungen in anderen Rechtsvorschriften grundsätzlich dem Informationsanspruch nach dem IFG vorgehen,[203] Die erwähnten Protokolle von RSK, SSK und ESK zählen zu den amtlichen Informationen, denn sie dienen dem amtlichen Zweck, die Beratungen der Gremien aufzuzeichnen.[204]

Andererseits ist der Begriff enger als der wesentlich genauer legal definierte Umweltinformationsbegriff des UIG, denn Informationen über die Entscheidungs- und Beratungsträger selbst zählen nicht zu den amtlichen Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Angaben über die Person des Amtswalters sind keine amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen. Dies wurde besonders deutlich an den Urteilen des VG Berlin vom 10. Mai 2005 sowie darauf folgend des OVG Berlin vom 14. 12. 2006.[205] Nach § 1 IFG Berlin bezieht sich der Informationsanspruch auf das „in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen". Hieraus wird abgeleitet, dass es einen Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang geben müsse. Bei einem Terminkalender sei dies nicht der Fall, denn dieser stelle nur „den organisatorischen Rahmen zur Koordination des Arbeitsablaufs einer Person dar." Auch wenn das IFG Berlin und das IFG des Bundes insoweit nicht wortgleich sind, lässt sich doch schließen, dass es sich bei Informationen über die Person des Entscheidenden nicht um amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen handelt. Damit wären z. B. Informationen über die konkreten natürlichen Personen, die im BMU oder im BfS Entscheidungen treffen, nicht vom Zugangsanspruch nach dem IFG erfasst.

Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. Dezember 2008[206] liegen amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen nicht vor, wenn lediglich eine Klarstellung bzgl. der Rechtslage beantragt wird. Der Antragsteller begehrte vom beklagten BMU Klarstellungen zum Abfallrecht, u. a. folgende:

> *„Frage 1: Ist das KrW-/AbfG ein Gesetz, welches ´Inhalt und Schranken des Eigentums` (i. S. des Art. 14 GG) bestimmt? Wenn ja, wie ist das möglich, da doch das KrW-/AbfG das Wort Eigentum gar nicht enthält? Wenn nein, wie ist es möglich, dass Exekutivorgane und Gerichte unter Anwendung dieses Gesetzes Eigentumsrechte entzogen und den Eigentümern beträchtlichen Schaden zugefügt haben?"*

---

[203] S. dazu unten 3.2.2.2.
[204] Vgl. *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rn. 40.
[205] VG Berlin, 2 A 178.04 sowie nachgehend OVG Berlin, 7 B 9.05, RDV 2007, 76.
[206] Az. 13 K 996/08.

Nachdem der BMU dem Kläger hierauf nicht geantwortet hatte, wies das Verwaltungsgericht die auf Erhalt einer Antwort gerichtete Untätigkeitsklage als unzulässig ab. Zur Begründung führte das Gericht an:

> *„Der Kläger hat den … erforderlichen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts nicht gestellt; für eine auf das …Informationsfreiheitsgesetz … oder das Verwaltungsverfahrensgesetz … gestützte Auskunftsklage wäre danach ein Antrag auf Bekanntgabe bestimmter Informationen oder Erteilung bestimmter Auskünfte oder Einsichtnahme in bestimmte Akten erforderlich gewesen. Einen dahingehenden Antrag hat der Kläger aber nicht gestellt, sondern … bestimmte Klarstellungen beantragt. Der Kläger begehrt damit die Klarstellung, genauer genommen die Bestätigung, zu vier im Einzelnen von ihm … formulierten Feststellungen, … Ein Informations- oder Auskunftsverlangen wurde damit nicht geltend gemacht."*

Dem Verwaltungsgericht ist zuzustimmen, dass der Antrag nicht auf die Herausgabe von amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen im Sinne des § 1 i. V. m. 2 Nr. 1 IFG gerichtet war und daher ein Anspruch nach dem IFG von vornherein nicht gegeben war. Das IFG dient nicht einer Rechtsauskunft über bestimmte Rechtsfragen. Entsprechendes gilt für das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)[207].

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum das Gericht nicht auch einen möglichen Anspruch nach dem UIG geprüft hat. Dass der Antragsteller sich nicht auf dieses Gesetz berufen haben mag, ist nicht ausschlaggebend. Die informationspflichtige Stelle (eine solche ist der BMU) wie auch das Gericht haben grds. sämtliche in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen durchzuprüfen, es sei denn, der Antragsteller möchte seinen Antrag ausdrücklich auf ein bestimmtes Gesetz beschränken. Ausweislich des schriftlichen Urteils hat der Kläger sich nicht ausschließlich auf das IFG berufen. Die informationspflichtige Behörde hat grds. die für den Antragsteller günstigste Anspruchsgrundlage zu berücksichtigen.[208] Das UIG geht regelmäßig weiter als das IFG, und in dem der Entscheidung des VG Köln zugrundeliegenden Fall ging es mit dem Abfallrecht um ein umweltrechtliches Thema. Soweit bei dem BMU Informationen vorhanden sein sollten, die zumindest zum Teil Antworten auf die gestellten Fragen geben, könnte es sich um Umweltinformationen nach § 2 Abs. 3 UIG handeln. In Betracht kämen u. a. § 2 Abs. 3 Nr. 3 („Maßnahmen und Tätigkeiten") sowie Nr. 4 („Berichte").[209] Allerdings ist zuzugestehen, dass die Fragestellungen, die auf eine Rechtsauskunft

---

[207] Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008, BGBl. I S. 2586.

[208] *Wegener*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 92.

[209] Dazu oben unter 3.2.1.1.1.

angelegt sind, sich nur schwer als Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen deuten lassen. Zumindest hätte das Verwaltungsgericht dies aber in Betracht ziehen müssen.

Entwürfe

Nach dem IFG sind Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, ausdrücklich vom Begriff der amtlichen Informationen ausgenommen (§ 2 Nr. 1 IFG). Zugleich statuiert § 4 Abs. 1 IFG einen entsprechenden Ausnahmetatbestand.[210] Nach dem UIG findet sich eine vergleichbare Unterscheidung nicht auf der Ebene des Informationsbegriffs, sondern nur bei den Ausnahmetatbeständen (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG: Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten). Vor einer Ablehnung aus diesem Grund ist hier eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen (§ 8 Abs. 2 a. E. UIG). Insoweit ist daher die Position des Antragstellers nach dem UIG günstiger als nach dem IFG.

3.2.1.3 Verfügung über die begehrten Informationen

3.2.1.3.1 Rechtslage nach dem UIG

Nach dem UIG besteht nur ein Anspruch auf Zugang zu Informationen, über die die informationspflichtige Stelle verfügt (§ 3 Abs. 1 UIG). Ein Anspruch auf Erstellung oder Beschaffung von Informationen ist ausgeschlossen.[211] Umstritten war, ob hiermit die rechtliche Verfügungsbefugnis über Informationen gemeint war,[212] oder ob das tatsächliche Verfügen ausreichte.[213] Mit der Legaldefinition des Verfügens in § 2 Abs. 4 UIG ist diese Frage nunmehr im letzteren Sinne geklärt. Eine informationspflichtige Stelle verfügt danach über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden.

---

[210] Gemeint sind damit Entwürfe, die Bestandteil des Vorgangs werden sollen; die Entwürfe, die nicht Bestandteil werden sollen, sind ohnehin keine amtlichen Informationen.

[211] *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 56.

[212] So noch zum UIG 2000 OVG Münster vom 15. 8. 2003, NVwZ-RR 2004, 16 mit ablehnender Anmerkung *Schomerus*, ZUR 2004, 29.

[213] S: den Überblick bei Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 53 m. w. N. sowie *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 402.

Ein Verfügen über die begehrten Informationen ist z. B. dann gegeben, wenn die betreffenden Akten nur zeitweise bei der Stelle vorliegen. Dies kann etwa bei Untersuchungsämtern der Fall sein.[214]

Bereithalten ist zunächst gegeben, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat, aufbewahrt. Insoweit trifft die informationspflichtige Stelle die Pflicht, sich auf einen entsprechenden Antrag hin die Daten von der bereithaltenden Stelle zu beschaffen.[215] Wenn eine nachgeordnete Behörde Daten für die vorgesetzte Behörde, deren Rechts- und/oder Fachaufsicht sie unterliegt, vorhält, liegt kein Bereithalten in diesem Sinne vor. Zum Beispiel wäre das BfS als informationspflichtige Stelle selbst zur Herausgabe verpflichtet. Das BMU als vorgesetzte Behörde müsste ggf. den Antrag gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 UIG an das BfS weiterleiten, wäre aber nicht verpflichtet, sich die Informationen aufsichtlich vom BfS zu beschaffen.

Bereithalten liegt auch vor, wenn Betriebe im Rahmen der Selbstüberwachung Daten für eine informationspflichtige Stelle vorzuhalten und auf Anforderung herauszugeben haben, etwa nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)[216] i. V. m. §§ 13 ff. der 13. BImSchV[217], §§ 9 ff. der 17. BImSchV[218], § 31 BImSchG[219] oder auch nach § 15 Abs. 2 BBodSchG oder § 19 i WHG.[220] Im Atom- und Strahlenschutzrecht sind z. B. entsprechende Pflichten nach § 19 a AtG (Sicherheitsüberprüfung) zu nennen. Betriebliche Umweltbeauftragte halten dagegen keine Daten für informationspflichtige Stellen bereit, da sie nur interne Funktionen im Unternehmen haben.[221]

---

214 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 49; s. aber noch OVG Münster, Urteil vom 15. August 2003, ZUR 2004, 29 mit Anmerkung *Schomerus*.

215 S. *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 2 Rn. 13; *Turiaux*, UIG, §§ 2, 3 Rn. 64.

216 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1954.

217 Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen) vom 20. Juli 2004, BGBl. I S. 1717, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 27. Januar 2009, BGBl. I S. 129.

218 Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2003, BGBl. I S. 1633, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 27. Januar 2009, BGBl. I S. 129.

219 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 54 mit weiteren Beispielen; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 419.

220 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 49.

221 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 50.

3.2.1.3.2 Rechtslage nach dem IFG

Das IFG enthält keine vergleichbare Definition des Verfügens. Der Anspruch auf Zugang besteht bzgl. jeder amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnung (§ 2 Nr. 1 IFG). Auch wenn dies nicht eindeutig aus dem Wortlaut ersichtlich ist, sind hier ebenfalls Aufzeichnungen gemeint, die bei den informationspflichtigen Stellen vorhanden sind.[222] Das VG Berlin führt dazu aus:[223]

> *„Dies ergibt sich zwar weder aus dem Wortlaut des § 2 Nr. 1 IFG noch aus dem des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG, folgt aber aus dem Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes, das auf die Möglichkeit gerichtet ist, an dem Informationsbestand der Verwaltung zu partizipieren, bzw. das Verhalten der Verwaltung zu kontrollieren. Vorhanden sind Informationen, wenn sie tatsächlich und dauerhaft vorliegen."*

Insoweit ist aber die Definition des UIG wesentlich genauer.

Auch könnte man aus der Formulierung in § 7 Abs. 1 IFG

> *„Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist."*

schließen, dass zudem eine rechtliche Verfügungsbefugnis der jeweiligen Behörde erforderlich ist.[224] Des Weiteren sollen nur vorübergehend beigezogene Akten nicht unter den Begriff der amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen fallen.[225] In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:[226]

> *„Der Anspruch auf Informationszugang beschränkt sich auf Information des Bundes. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes werden, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Insoweit gilt das Urheberprinzip. Dieser Grundsatz ist ebenso in den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen verankert. Die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (ABl. EG Nr. L 145, S. 43) kennt das Urheberprinzip für sensible, also eingestufte, Dokumente (Artikel 9) sowie für EU-Dokumente im Besitz der Mitgliedstaaten (Artikel 5).*
>
> *Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationaler Einrichtungen oder von Drittstaaten, ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes wird, greift das Urheberprinzip vorbehaltlich § 3 Nr. 8 nicht."*

---

222 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rn. 11.
223 Urteil vom 10. Oktober 2007, ZUM 2008, 252 (Rz. 22).
224 Dazu *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rn. 28.
225 *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, § 2 Rn. 11.
226 BT-Drucks. 15/4493 vom 14. Dezember 2004, S. 11.

Hieraus darf jedoch kein allgemeiner Ablehnungsgrund „fehlende Verfügungsbefugnis“ abgeleitet werden.[227] In der Begründung wird klargestellt, dass das Urheberprinzip insbesondere im Bund-Länder-Verhältnis nicht gelten kann. Dies würde dem Zweck des IFG, Transparenz zu schaffen, widersprechen. Insbesondere im Bereich der Ministerialverwaltung werden regelmäßig Daten von den Länder- an die Bundesministerien gegeben und umgekehrt.[228] Dass Daten von einem Landesumweltministerium an den BMU oder das BfS übermittelt wurden, hindert den Informationsanspruch nach dem IFG daher nicht.

3.2.1.3.3 Vereitelung des Informationsanspruchs durch Weitergabe von Akten

Über ein anderes Problem im Zusammenhang mit dem Verfügen über die begehrten amtlichen Informationen hatte das VG Berlin zu entscheiden.[229] In dem zugrunde liegenden Fall hatte der Kläger 2006 beim Bundesverkehrsministerium Zugang zu einer von u. a. der DB Netz AG erstellten Planungsstudie „Bypass X - Technischer Bericht“ begehrt. Die Bahn hatte die Studie freiwillig an das Ministerium gesandt. Nachdem das Ministerium den Antrag unter Berufung auf diverse im IFG vorgesehene Ausnahmetatbestände abgelehnt hatte, gab es die Studie an die DB Netz AG zurück. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren weigerte sich die DB Netz AG, die Studie an das beklagte Ministerium zurückzugeben, worauf sich letzteres darauf berief, die Studie sei bei ihm nicht vorhanden. Das Verwaltungsgericht wies die Klage zurück. Das Ministerium sei

> *„zwar verpflichtet, solche Informationen wieder zu beschaffen, die - wie hier - bei Eingang des Antrags bei der Behörde vorhanden sind, von dieser aber in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtsgewährung aus der Hand gegeben werden… Die Pflicht zur Wiederbeschaffung setzt jedoch voraus, dass der Behörde eine Wiederbeschaffung möglich ist…Der Behörde ist die Wiederbeschaffung der Informationen dann möglich, wenn ihr diese auf Verlangen zurückgewährt werden...“*

Zwar stellt das Gericht weiter fest:

> *„…eine Behörde, die in Kenntnis einer beantragten Akteneinsicht vor Einsichtgewährung Informationen aus der Hand gibt, ohne sicherzustellen, dass sie*

---

[227] So auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 14; s. ebenso *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 107.

[228] Ebenda.

[229] Urteil vom 20. November 2008, NVwZ 2009, 856 mit kritischer Anmerkung von *Hartleb*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825.

> *sich diese wiederbeschaffen kann, setzt sich dem Vorwurf aus, dass sie den vom Gesetzgeber eingeräumten Anspruch auf Informationszugang umgehen will.“*

Jedoch sei der Behörde die Wiederbeschaffung hier wegen der Weigerung der Beklagten nicht möglich gewesen.

Das OVG Berlin-Brandenburg urteilte in einem Fall bzgl. der Herausgabe von Kalkulationsgrundlagen über die Genehmigung von Strompreisen ähnlich:[230]

> *„Der Kläger hat keinen Anspruch auf Wiederbeschaffung der ehemals bei dem Beklagten geführten Aktenbestandteile. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz normiert keine generelle Verpflichtung der auskunftspflichtigen Stelle, nicht vorhandene Akten zu beschaffen (vgl. zu § 4 Abs 1 IFG NW auch OVG Münster, Beschluss vom 19. Juni 2002, NVwZ-RR 2003, 800; vgl. zum IFG Bund Schoch, IFG, Kommentar, § 1 Rn. 29; Fetzer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, § 2 IFG Bund Rn. 14; Rossi, IFG, § 2 Rn. 19; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 2 Rn. 24). Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers. Daraus folgt, dass grundsätzlich kein Anspruch auf Wiederbeschaffung von Akten oder Daten besteht, die die Behörde - aus welchen Gründen auch immer - nicht mehr im Besitz hat und derer sie sich entledigen wollte. …*
>
> *Etwas anderes gilt nach der Rechtsprechung des Senats unter Berücksichtigung des Prinzips von Treu und Glauben ausnahmsweise dann, wenn sich das Einsichtsbegehren auf Akten oder Teile einer Akte bezieht, die bei Eingang des Antrags auf Informationszugang bei der Behörde vorhanden sind, von dieser aber in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtgewährung aus der Hand gegeben werden. Nur in einem solchen Fall ist die Behörde verpflichtet, die betreffenden Akten wiederzubeschaffen, sofern ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich ist (OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 2. Oktober 2007 - 12 B 12.07 – und - OVG 12 B 9.07 -, Juris, mit weiteren Nachweisen).“*

Diese Fälle machen eine Lücke im IFG deutlich. Zwar widerspricht es dem Zweck des IFG, wenn eine Behörde, ob durch kollusives Zusammenwirken mit einer privaten Stelle nicht, durch Rückgabe des begehrten Datenmaterials den Anspruch auf Informationszugang vereitelt. Sie ist auch zur Wiederbeschaffung der Akten durch Geltendmachung entsprechender Ansprüche verpflichtet. Besteht ein derartiger Anspruch jedoch nicht, weil die private Stelle die Daten freiwillig an die Behörde übergeben hat, ist eine Durchsetzung nicht möglich. Es ist daher folgerichtig, wenn vorgeschlagen wird, das IFG um eine Wiederbeschaffungspflicht der Behörde bzw. einen Wiederbeschaffungs-

---

[230] OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. März 2010, OVG 12 B 41.08, Rz. 21 f. (juris).

anspruch des Antragstellers zu ergänzen, oder im IFG einen direkten Informationsanspruch gegen den privaten Dritten zu installieren.[231]

Ein solcher Anspruch wäre vergleichbar mit dem Anspruch gegen private informationspflichtige Stellen nach § 3 Abs. 1 i. V. m. 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Wäre es in dem vorliegenden Fall um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG gegangen, hätte der Antragsteller unmittelbar gegen die DB Netz AG als privaten Dritten vorgehen können. In einem Rechtsstreit würde es dann darauf ankommen, ob die DB Netz AG eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ist.[232] Handelte es sich dagegen bei dem privaten Dritten nicht um eine informationspflichtige Stelle in diesem Sinne, käme ein Direktanspruch auch nach dem UIG nicht in Betracht. Insofern wäre an ein Bereithalten der Information durch den privaten Dritten für die informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 4 UIG zu denken. Jedoch erfordert auch dies einen Übermittlungsanspruch der informationspflichtigen Stelle gegen den Bereithalter. Fehlt dieser, geht der Antragsteller auch nach dem UIG leer aus.

Damit besteht sowohl im IFG wie im UIG eine Gesetzeslücke für den Fall, dass eine informationspflichtige Stelle freiwillig übermittelte Daten an den privaten Dritten zurückgibt. Zwar besteht insoweit eine Wiederbeschaffungspflicht, wie das OVG Berlin-Brandenburg deutlich gemacht hat:[233]

> *Selbst bei Berücksichtigung eines gewissen Spielraums obliegt Behörden die Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung … Diese kann zwar nicht mit den Mitteln des Informationsfreiheitsgesetzes durchgesetzt werden, regelmäßig gehören jedoch solche Akten bzw. Aktenbestandteile zu einem Verwaltungsvorgang, die ersichtlich für die Entscheidung von Bedeutung sein können und die die Behörde selbst ihrer Entscheidung zu Grunde legen will bzw. legt … Dies gilt insbesondere für Unterlagen, die ein Antragsteller im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens einreicht bzw. deren Vorlage die Behörde zur Prüfung des jeweiligen Begehrens verlangen kann bzw. muss. …*
>
> *Der Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht ist nicht durch die Rückgabe der Unterlagen an die Beigeladene untergegangen. …*
>
> *Zwar besteht nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz keine generelle Verpflichtung der Behörden, nicht vorhandene Akten zu beschaffen …, mit der Folge,*

---

231 So *Hartleb*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825, 826 f.

232 Bejahend *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach dem britischen und deutschen Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188 ff.

233 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 2. 10. 2007, 12 B 9/07.

dass grundsätzlich auch kein Anspruch auf Wiederbeschaffung von Akten oder Daten besteht, über die die Behörde aus irgendwelchen Gründen, z.B. Aussonderung, Rückgabe von Beweismittelunterlagen an den Berechtigten, Diebstahl usw., nicht mehr verfügt … Etwas anderes gilt jedoch, wenn sich das Einsichtsbegehren auf Akten oder Teile einer Akte bezieht, die bei Eingang des Antrags bei der Behörde vorhanden sind, … von dieser aber in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtsgewährung aus der Hand gegeben werden. In einem solchen Fall ist die Behörde verpflichtet, die betreffenden Akten wieder zu beschaffen ...“

Wenn dieser Rückgabeanspruch aber mangels Rechtspflicht des Dritten nicht durchgesetzt werden kann, bleibt allenfalls ein Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze. Zumindest für den Fall eines kollusiven Zusammenwirkens der informationspflichtigen Stelle mit einem Dritten, der zur Rückgabe der Daten nicht verpflichtet ist, könnte ein Anspruch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben konstruiert werden. Besser wäre eine entsprechende Ergänzung von IFG und UIG.

3.2.1.4 Zwischenergebnis

Die Frage der Definition des Informationsbegriffs stellt eines der wesentlichen Problemfelder bei der Anwendung des UIG und des IFG dar. Das UIG geht nach § 2 Abs. 3 vom Begriff der Umweltinformationen aus, das IFG stellt in § 2 Nr. 1 den Begriff der amtlichen Informationen in den Mittelpunkt. Beide Begriffe sind nicht identisch, überschneiden sich aber zum großen Teil. Der Begriff der Umweltinformationen ist einerseits enger als der der amtlichen Informationen nach dem IFG, als er eben nur Informationen mit Bezug zur Umwelt umfasst, die in § 2 Abs. 3 Nr. 1- 6 UIG im Einzelnen umrissen werden. Andererseits ist er aber weiter, weil § 2 Nr. 1 IFG nur die zu amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen meint, so dass z. B. keine Informationen über die Behörden als solche oder die mit dem Vollzug befassten Personen darunter fallen.

Im Hinblick auf die Interpretation der Informationsbegriffe in UIG und IFG hat sich mittlerweile durch die Rechtsprechung eine umfangreiche Kasuistik entwickelt. Während beim UIG für den Begriff der Umweltinformationen schon unionsrechtlich eine weite Auslegung geboten ist und von den Gerichten in aller Regel auch durchgeführt wird, wird der Begriff der amtlichen Informationen nach dem IFG von den Gerichten tendenziell enger interpretiert.

Eindeutig ist, dass alle Daten über den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie der Störfall-Verordnung unter den Begriff der Umweltinformationen nach § 2

Abs. 3 UIG fallen, nicht aber notwendigerweise auch unter den Begriff der amtlichen Informationen nach § 2 Nr. 1 IFG.

3.2.2 Problemfeld: Anwendungsbereiche der verschiedenen Informationsgesetze in Bund und Ländern

Im Folgenden sind die genauen Anwendungsbereiche der verschiedenen Bundes- und Landesgesetze, die ein Recht auf Informationszugang einräumen, klarzustellen.[234] Im Fokus stehen vor allem die Informationszugangsgesetze UIG und IFG sowie die jeweiligen Landesgesetze, zwischen denen grundsätzlich Anspruchskonkurrenz besteht.[235]

3.2.2.1 Anwendungsbereich der Umweltinformationsgesetze

Im Bereich des Umweltinformationsrechts sind 17 Gesetze zu unterscheiden – ein Bundes- und 16 Landesgesetze. Das UIG des Bundes ist anwendbar für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Anders als das Vorgängergesetz gilt es nicht mehr für Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände.[236]

Die Regelung des Anwendungsbereichs in § 1 UIG ist eng verknüpft mit den Begriffsbestimmungen in § 2 UIG, die damit den entscheidenden Rahmen für den Anwendungsbereich bestimmen.[237] Stellen des Bundes sind z. B. die obersten Bundesbehörden wie das BMU, die selbstständigen Bundesoberbehörden wie das BfS und bundeseigene Mittel- und Unterbehörden. Zu den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören solche wie die Physikalisch-Technische Bundesanstalt oder das Bundesinstitut für Risikobewertung.[238] Beliehene zählen ebenfalls dazu, soweit die Beleihung durch Bundesgesetz erfolgt. Obwohl dies in der geltenden Fassung des § 1 UIG übersehen wurde,[239] gilt entsprechendes für Personen des Privatrechts im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG.[240] Länderbehörden, die Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung wahrnehmen, fallen nicht unter das Bundes-UIG, da sich an

---

234 Nach Angaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 23, war die Frage der Abgrenzung zu anderen Informationszugangsregelungen, insbesondere zwischen IFG und UIG, häufiger Gegenstand von Bürgeranfragen; im Einzelnen erfolgt die Abgrenzung in der Arbeitshilfe.

235 S. *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985.

236 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 1 UIG Rn. 17.

237 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 47.

238 Ebenda, Rn. 20.

239 Ebenda, Rn. 21.

240 Dazu näher unten.

ihrem Status als Länderbehörden dadurch nichts ändert.[241] Die für den Vollzug des Atomrechts zuständigen Landesbehörden sind daher keine informationspflichtigen Stellen nach dem UIG des Bundes, sondern unterfallen dem jeweiligen Landes-UIG. Für die Organleihe gilt das gleiche.

3.2.2.2 Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze

Das IFG enthält keine ausdrückliche Regelung zum Anwendungsbereich. Dieser ergibt sich aus § 1 Abs. 1 IFG, wonach der Anspruch gegenüber Behörden des Bundes, sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sowie gegenüber juristischen Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient, gegeben ist. Einzelne Verwaltungsuntergliederungen wie Abteilungen, Referate etc. sind keine Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG, so dass der Anspruch nicht ihnen gegenüber besteht.[242]

Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen grundsätzlich vor. Einen im Verhältnis zum IFG spezielleren Zugangsanspruch enthält das UIG. Soweit dieses anwendbar ist, verdrängt es das IFG.[243] Nicht eindeutig ist dagegen, ob es sich hier um einen Fall der verdrängenden Spezialität handelt.[244] Nimmt man eine verdrängende Spezialität an, wäre kein Informationsanspruch nach dem IFG gegeben, im Falle einer einfachen Spezialität könnte ein solcher Anspruch dagegen angenommen werden. Einerseits kann vom Willen des Gesetzgebers ausgegangen werden, einen möglichst breiten Zugang zu Informationen zu gewährleisten.[245] Dann wäre grundsätzlich keine verdrängende Spezialität anzunehmen, d. h. das IFG könnte einen Informationsanspruch gewähren, soweit nicht das UIG anzuwenden ist.[246]

Etwas anderes kann aber für die folgende Fallkonstellation gelten. Wenn z. B. ein Anspruch nach dem UIG wegen eines speziellen Ausnahmetatbestands wie etwa im Fall

---

241 S. *Dittmann*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 85 Rn. 4, 7.

242 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 46.

243 *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 133; s. auch Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 66.; VG Köln, Urteil vom 25. November 2008, 13 K 4705/06, Rz. 27 (juris); *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62, 85.

244 Dazu *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 118.

245 S. etwa die Gesetzesbegründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8.

246 So auch Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 12 f. für das Verhältnis zwischen dem IFG und Informationsansprüchen nach dem Bundesbeamtengesetz.

des § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG (nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt) nicht gegeben ist, stellt sich die Frage, ob dann ein Anspruch nach dem IFG gegeben sein könnte, das diesen speziellen Ausnahmetatbestand nicht enthält. Da aber der Gesetzgeber mit dem speziellen Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG auch dem weitergehenden Zweck des UIG, Umweltschutz durch Transparenz zu erzielen,[247] nachkommen wollte, würde ein Informationszugang gegen die Interessen des Umweltschutzes dem Gesetzeszweck des UIG widersprechen. Insoweit wäre daher gegen die Grundregel der informationsfreundlichen Auslegung von einem Fall verdrängender Spezialität auszugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr deutlich gemacht, dass das UIG den Zugang zu Umweltinformationen abschließend regelt. Dies gilt auch für die Ablehnungstatbestände:[248]

> *„…Das Umweltinformationsgesetz regelt den Zugang zu Umweltinformationen abschließend. Soweit es Einschränkungen und Ablehnungsgründe normiert, sind diese Gründe ebenfalls abschließend. Soweit das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu Umweltinformationen verwehrt, kann ein Zugang zu diesen Informationen nicht auf der Grundlage anderer nationaler Vorschriften begehrt werden."*

Damit ist geklärt, dass im Verhältnis des UIG zu anderen Informationszugangsgesetzen wie insbesondere dem IFG von einer verdrängenden Spezialität auszugehen ist.

3.2.2.3 Anwendungsbereich weiterer gesetzlicher Informationsansprüche

3.2.2.3.1 Verbraucherinformationsgesetz

Das im Mai 2008 vollständig in Kraft getretene Verbraucherinformationsgesetz (VIG) spielt für den Untersuchungsgegenstand keine Rolle, da die erforderliche Verbindung zu Erzeugnissen i. S. d. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB)[249] nicht erkennbar ist.[250] Im Übrigen ist das VIG nach § 1 Abs. 4 neben anderen Gesetzen wie dem IFG und dem UIG anwendbar.[251]

---

247 S. dazu *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985, 986.

248 BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 13.

249 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 26. Februar 2008 (BGBl. I S. 215).

250 Kritisch zu dem engen Ansatz des VIG *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 140 ff.

251 So auch Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13; s. auch die Begründung zum VIG, BT-Drucks.

3.2.2.3.2 Geodatenzugangsgesetz

Zu berücksichtigen ist weiter das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz - GeoZG),[252] das in Umsetzung der sog. INSPIRE-Richtlinie[253] eine Verpflichtung Geodaten haltender Stellen zur öffentlichen Bereitstellung dieser Daten enthält. Die Richtlinie war bis zum 15. Mai 2009 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Auch die Länder sind zu einer Umsetzung durch eigene Geodatenzugangsgesetze verpflichtet.[254]

Geodaten sind nach der Definition des § 3 Abs. 1 GeoZG „alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet." Geodaten können zugleich Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG sein. Auch in der Zweckbestimmung wird ein Umweltbezug hergestellt: nach § 1 Nr. 2 GeoZG schafft das Gesetz den rechtlichen Rahmen für „die Nutzung dieser Daten und Dienste, insbesondere für Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können."[255] Anders als IFG, UIG und VIG enthält das GeoZG jedoch in Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie keinen individuellen Anspruch auf Herausgabe von Geodaten durch informationspflichtige Stellen auf Antrag. Zur Konzeption des Informationszugangs nach der Richtlinie führt die Regierungsbegründung zum GeoZG aus:[256]

> *„Um Geodaten interoperabel verfügbar zu machen, definiert die INSPIRE-Richtlinie konkrete Instrumente. Mit so genannten Geodatendiensten sollen Geodaten im Internet gesucht und dargestellt werden können. Für die weitere Nutzung der Daten sollen Geodatendienste zum Herunterladen sowie für mögliche Transformationen – insbesondere bei Anpassungen an verschiedene geodätische Referenzsysteme – bereitgestellt werden. Sowohl die Geodaten als auch die Geodatendienste sind über so genannte Metadaten zu beschreiben."*

Das bedeutet, dass die Anwendung des GeoZG das UIG oder IFG mit ihren individuellen Zugangsansprüchen nicht verdrängt. Vielmehr können insbesondere auch nach dem UIG weiterhin Ansprüche auf Zugang zu Geodaten geltend gemacht werden.

16/1408 vom 9, Mai 2006, S. 11; näher *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 90 ff..

252 Geodatenzugangsgesetz vom 10. Februar 2009, BGBl. I S. 278.

253 Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 108 vom 25. April 2007)

254 S. z. B. Bayerisches Geodateninfrastrukturgesetz (BayGDIG) vom 22. Juli 2008, GVBl 2008 S. 453; Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen (Geodatenzugangsgesetz - GeoZG NRW) vom 17. Februar 2009, GV NRW 2009, S. 84.

255 Vgl. zum Umweltbezug auch die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf, BT-Drucks. 16/10530 vom 10. Oktober 2008, S. 11.

256 Ebenda.

3.2.2.3.3 Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG

Das Akteneinsichtsrecht des § 29 VwVfG hat einen im Verhältnis zu diesen Gesetzen engeren Anwendungsbereich, weil es an ein Verwaltungsverfahren geknüpft ist und nur daran Beteiligten offen steht. Jedoch kann es vorkommen, dass ein Antrag nach UIG oder IFG wegen des Vorliegens eines Ausnahmetatbestandes abgelehnt, nach § 29 VwVfG jedoch Akteneinsicht gewährt werden müsste. Informationsansprüche nach UIG und IFG werden durch das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG nicht verdrängt, sondern bestehen daneben weiter. Dies ist schon deshalb zwingend, weil das voraussetzungslose Informationsrecht nach UIG und IFG im Einzelfall weiter gehen kann als das an die Beteiligteneigenschaft im Verwaltungsverfahren geknüpfte Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG. Es wäre geradezu absurd, würde man in diesen Fällen den Beteiligten das weitergehende Jedermannrecht verweigern.[257] Das Verwaltungsgericht Trier hat dies wie folgt erläutert:[258]

> *„Die Ansicht der Antragsgegnerin, die Vorschriften des LUIG seien aufgrund des hier vorliegenden laufenden Verwaltungsverfahrens subsidiär, sind nicht zutreffend. Zwar ist insoweit richtig, dass der Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts nach § 29 VwVfG hier auch eröffnet wäre, da ein laufendes Verfahren zwischen den an diesem Verfahren Beteiligten gegeben ist. Doch ist insoweit anerkannt, dass § 3 I LUIG auch in einem laufenden Verwaltungsverfahren im Wege der Anspruchskonkurrenz neben dem Anspruch aus § 29 VwVfG geltend gemacht werden kann. Hierfür spricht insbesondere die Tatsache, dass in der geltenden Umweltinformationsrichtlinie, auf welche auch das LUIG zurückzuführen ist, eine generelle Ausnahme vom Anwendungsbereich des Umweltinformationsrechts für laufende Verwaltungsverfahren nicht vorgesehen ist. Könnten während des Verwaltungsverfahrens Akteneinsichtsrechte nur nach dem Verwaltungsverfahrensrecht, nach Abschluss dessen aber auch nach dem LUIG Anwendung finden, stünde dies mit dem Gedanken der grundsätzlichen Öffentlichkeit von Umweltinformationen letztlich in Widerspruch.“*

Andererseits geht das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG über die Informationsansprüche nach UIG und IFG hinaus. Der Anspruch richtet sich nicht nur auf bestimmte, im Antrag bezeichnete Daten, sondern auf die das Verfahren betreffenden Akten der

---

[257] So auch Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13.

[258] VG Trier, Urteil vom 4. Dezember 2008, 5 L 757/08.TR, Rz 17 (juris).

Beteiligten insgesamt. Erforderlich ist ein Bezug zu der den Beteiligten betreffenden Sachentscheidung:[259]

> *„Akten „betreffen“ das Verfahren des Beteiligten wenn sie mit Bezug (auch) auf die Sachentscheidung in dessen Verlauf angelegt, sonst entstanden, zu dessen Durchführung von der Behörde des Beteiligten beigezogen worden sind oder „materiellrechtlich“ dazu gehören... Welche Akten zum Verfahren benötigt werden, bestimmt die Behörde über §§ 24, 26. Es gilt der sog. materielle Aktenbegriff. Die Behörde kann einen bei pflichtgemäßer Behandlung der Sache bestehenden Akteneinsichtsanspruch nicht dadurch unterlaufen, dass sie bestimmte Vorgänge gesondert führt und außer Betracht lässt, um ihre Entscheidungsgrundlage nicht zu offenbaren. Insofern kann sich der Akteneinsichtsanspruch ausnahmsweise auch auf einen Anspruch auf Aktenbeiziehung erstrecken ...“*

Insoweit ist daher das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG nicht mit dem nach IFG und UIG identisch. Dies hat Auswirkungen auf das Verfahren der Einsichtnahme in der Praxis. Während im Falle des § 29 VwVfG grundsätzlich Einsicht in die gesamten „eigenen“ Akten zu gewähren ist[260] und diese regelmäßig auch unmittelbar erfolgt, richtet sich der Anspruch nur auf die in den Akten enthaltenen Daten, die mit dem Antrag begehrt werden. Dies bedingt, dass regelmäßig nicht die Originalakte zur Verfügung gestellt wird, sondern daraus ausgesonderte Teile in Kopie.[261] Die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum IFG machen dies wie folgt deutlich:[262]

> *„4. Das IFG gewährt kein Recht auf freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang („Blättern in den Akten").*
>
> *§ 1 Abs. 2 Satz 2 sieht vor, dass der Antragsteller die Art des Informationszugangs bestimmt und hiervon nur aus wichtigem Grund abgewichen werden darf. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Einsichtnahme in Originalakten bei der Behörde der Regelfall ist. Vielmehr werden regelmäßig Abschriften versandt oder eingesehen werden. Die Beachtung der Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 wäre bei freier Akteneinsicht nur schwer zu gewährleisten; dies ist ein wichtiger Grund nach § 1 Abs. 2 Satz 2. So sind Schwärzungen personenbezogener Daten nicht in der Originalakte möglich, sondern nur auf Kopien. Regelmäßig wird es nicht möglich sein, Seiten der Originalakte zu entnehmen und vor der Akteneinsicht durch geschwärzte Kopien zu ersetzen, da hiermit die Originalakte verfälscht werden kann.“*

---

[259] *Bonk/Kallerhoff,* in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 29 Rn. 41.
[260] Vgl. ebenda, Rn. 40.
[261] S. auch *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 141.
[262] Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. d. BMI vom 21. November 2005, - V 5a – 130250/16 -, GMBl. 2005, 1346, Ziff. II 4.

3.2.2.3.4 § 139 b GewO

§ 139 b GewO[263] beschränkt die Offenbarung von Geschäfts- und Betriebsverhältnissen durch die Gewerbeaufsicht für Unternehmen auf die Verfolgung von Gesetzwidrigkeiten und die Erfüllung von gesetzlich geregelten Aufgaben zum Schutz der Umwelt. Soweit es sich dabei um Umweltinformationen im Sinne des UIG handelt, wird auf die entsprechenden Bestimmungen des UIG (einschließlich der Abwägungsklauseln) verwiesen, so dass letzteres dann Vorrang genießt.[264]

3.2.2.3.5 Auskunftsrechte nach § 19 BDSG

Die Auskunftsrechte nach § 19 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)[265] beschränken sich auf den Betroffenen in Bezug auf die über ihn selbst gespeicherten Daten und haben daher einen anderen Anwendungsbereich als die allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze. In Einzelfällen kann es aber zu Überschneidungen kommen.[266] Insbesondere kann es sein, dass der Auskunftsanspruch nach § 19 BDSG für den Antragsteller günstiger ist, weil dieser im Gegensatz zu UIG und IFG gebührenfrei ist.[267]

3.2.2.3.6 § 5 BArchG

Ein anderes Recht auf Informationszugang findet sich in § 5 Bundesarchivgesetz (BArchG)[268] (Recht auf Zugang zu den im Bundesarchiv vorhandenen Informationen, allerdings mit einer Sperrfrist von 30 oder sogar 60 Jahren).

3.2.2.3.7 § 3 StUG

Der Anspruch nach § 3 Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG)[269] richtet sich auf Einsicht in die Unterlagen des damaligen Staatsicherheitsdienstes. Nach § 4 Abs. 1 StUG ist für die sog. Stasi-Unterlagen ein Erlaubnisvorbehalt nach diesem Gesetz vorgesehen, d. h. aufgrund anderer Gesetze ist ein Zugang nicht möglich (verdrängende Spezial-

---

263 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 92 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586).

264 Zum Verhältnis zum IFG s. unten unter 3.2.6.3.4.

265 Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003, BGBl. I S. 66, zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 53 des Gesetzes vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160.

266 Vgl. hierzu *Tolkmitt*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, Stand: 22. Akt. Mai 2008, Überblick Landesgesetze, Rn. 554 f.

267 Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13.

268 Bundesarchivgesetz vom 6. Januar 1988, BGBl. I S. 62, zuletzt geändert durch § 13 Absatz 2 des Gesetzes vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722.

269 Stasi-Unterlagen-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Februar 2007, BGBl. I S. 162, geändert durch Artikel 15 Absatz 64 des Gesetzes vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160.

norm).[270] Soweit daher z. B. Daten aus den Bereichen des Atom- und Strahlenschutzes in den sog. Stasi-Unterlagen vorhanden sind, ist ein Zugang nur nach den Vorschriften dieses Gesetzes möglich.

3.2.2.3.8 Einsichtnahme in Wasserbücher

Landesrechtlich ist die Einsichtnahme in Wasserbücher geregelt, die grundsätzlich jeder Person gestattet ist.[271] Die Pflicht zur Führung zu Wasserbüchern ergibt sich aus § 37 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)[272].

3.2.2.4 Zwischenergebnis

Es gibt eine Vielzahl von Gesetzen, die einen voraussetzungslosen Anspruch für jede Person auf Zugang zu bei Behörden und anderen informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen einräumen. Im Bereich des Umweltinformationsrechts gibt es neben dem UIG des Bundes, das nur den Zugang zu bei informationspflichtigen Stellen des Bundes vorhandenen Informationen regelt, in jedem Land ein entsprechendes Gesetz. In aller Regel ist die Unterscheidung, welches Gesetz anzuwenden ist, insoweit jedoch unproblematisch, weil zumeist eindeutig ist, ob es sich um eine Stelle des Bundes oder eines Landes handelt.

Im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht ist die Lage vergleichbar, auch wenn dort nicht jedes Land ein solches Gesetz erlassen hat. Im Verhältnis zwischen UIG und IFG spielt ersteres eine erheblich größere Rolle, weil nach § 1 Abs. 3 IFG Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen grundsätzlich vorgehen. Es handelt sich hier um einen Fall der verdrängenden Spezialität, so dass das IFG nicht anwendbar ist, soweit der Anspruch vom UIG erfasst wird.

Wegen des Vorrangs des UIG sind Ansprüche nach dem IFG für die Vollzugspraxis von BMU und BfS kaum von Bedeutung. Auch spielen die weiteren spezialgesetzlich geregelten Ansprüche auf Zugang zu Informationen in der Praxis dieser Behörden so gut wie keine Rolle.

---

[270] *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 135.
[271] S. z. B. § 160 LWG NW; dazu VG Köln, Urteil v. 14. Februar 1989, ZfW 1989, 233.
[272] Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 2002, BGBl. I S. 3245, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986.

3.2.3 Problemfeld: Definition der informationspflichtigen Stellen

Die Frage, welche Stellen in den untersuchungsgegenständlichen Bereichen nach welchen Rechtsnormen informationspflichtig sind, ist einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Dazu werden zunächst die einzelnen Kategorien nach UIG und IFG beschrieben (Regierung und Behörden, Beliehene, Verwaltungshelfer, private informationspflichtige Stellen), um darauf auf für die Untersuchung relevante Einzelbeispiele einzugehen.

3.2.3.1 Regierung und Behörden als informationspflichtige Stellen

3.2.3.1.1 Informationspflichtige Stellen im Sinne des UIG

Weiter Begriff der informationspflichtigen Stellen

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG definiert die informationspflichtigen Stellen:

> *„(1) Informationspflichtige Stellen sind*
>
> *1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht*
>
> *a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und*
>
> *b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;“*
>
> *2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.“*

Der Definition liegt der weite Behördenbegriff in Art. 2 Nr. 2 der Aarhus-Konvention und in Art. 2 Nr. 2 UIRL zugrunde. Letztere Regelung lautet:

> *„2. „Behörde“*
>
> *a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,*

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und

c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen."

Dem weiten Begriff liegt das

„Prinzip zugrunde, dass der Zugang … zu Umweltinformationen nicht durch eine Kompetenzverlagerung von Behörden auf andere Stellen beeinträchtigt werden sollte."[273]

Grundsätzlich sind damit alle Stellen der öffentlichen Verwaltung informationspflichtig, ohne Rücksicht darauf, ob deren Tätigkeit einen Umweltbezug aufweist oder nicht. Für private Stellen wird jedoch weiterhin ein Umweltbezug gefordert.[274]

Bundesministerien

Bundesministerien wie das BMU fallen unter den Begriff „Regierung" und sind informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Das BfS ist eine „andere Stelle der öffentlichen Verwaltung" und ebenso informationspflichtig.[275]

Fiskalisches Verwaltungshandeln

Die Informationspflicht besteht unabhängig davon, ob die Tätigkeit öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist (fiskalisches Handeln der Verwaltung).[276] Das BVerwG hat den Begriff der Stellen öffentlicher Verwaltung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG weitest möglich ausgelegt:[277]

„Danach gehören zu den informationspflichtigen Stellen nicht die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und die Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Diese Ausnahmen bestätigen, dass der

---

[273] Begründung der Kommission zum Richtlinienvorschlag, KOM (2000) 402, S. 10 f.; dazu *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 54 f.

[274] *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 52; näher dazu unten unter 3.2.3.4.

[275] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 68.

[276] BVerwG, Urteil v. 18. Oktober 2005, 7 C 5/04, DVBl. 2006, 182; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 91 ff.

[277] BVerwG, Urteil v. 18. Oktober 2005, 7 C 5/04, Rz. 21; dazu *Neumann*, Pflicht zur Erteilung von Umweltinformationen auch bei fiskalischem Handeln, jurisPR-BVerwG 4/2006 Anm. 3.

> *Begriff der öffentlichen Verwaltung umfassend und nur in Abgrenzung zu Rechtsprechung und Rechtsetzung verstanden wird.“*

Das bedeutet, dass z. B. auch Umweltinformationen im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung durch das BMU oder das BfS oder der Verwaltung von Grundstücken durch diese Stellen im staatlichen Eigentum unter das UIG fallen.

Gesetzgebung

Zu beachten ist die Ausnahme für oberste Behörden des Bundes nach § 2 Abs. 1 S. 3 a UIG, soweit diese im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. Zweck dieser Ausnahme ist der Schutz der ungehinderten Gesetzgebung und der politischen Gestaltungsfreiheit der Regierung.[278] Zur gesetzesvorbereitenden Tätigkeit gehören alle unmittelbar mit der Erarbeitung von Gesetzentwürfen verbundenen Aktivitäten, insbesondere die Einholung fachlicher Stellungnahmen, die Entwurfserarbeitung selbst, dessen behördeninterne und –externe Abstimmung, Anhörungsverfahren etc. Nur mittelbar damit in Zusammenhang stehende Tätigkeiten wie die allgemeine Sammlung von Informationen zu der Thematik eines künftigen Gesetzes zählen nicht dazu.[279]

In § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG werden ausdrücklich nur oberste Behörden des Bundes genannt. Das BfS als organisatorisch selbstständige wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit[280] fällt nicht darunter.[281] D. h., auch wenn das BfS seitens des BMU in die gesetzesvorbereitende Tätigkeit einbezogen wird, indem z. B. Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen eingeholt werden, könnte ein an das BfS gerichteter Antrag nicht unter Berufung darauf, dieses sei insoweit keine informationspflichtige Stelle, abgelehnt werden. Gleiches gilt für andere Bundesoberbehörden wie das Umweltbundesamt.[282]

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 30. April 2009 die Richtlinienkonformität dieser Ausnahmeregelung thematisiert:[283]

---

[278] *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 8.
[279] *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 3, Rn. 34.
[280] S. Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz vom 9. Oktober 1989, BGBl. I S. 1830.
[281] So ausdrücklich *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 3, Rn. 33.
[282] Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 9.
[283] BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 18.

> *„[18] Der Senat hält eine Auslegung des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG für zutreffend, nach der die Wahrnehmung verfassungsrechtlich zugewiesener Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren ein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft darstellt. Der Senat räumt aber ein, dass der Wortlaut des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG nicht eindeutig ist. Er kann auch dahin verstanden werden, dass in gesetzgebender Eigenschaft nur die Gremien und Einrichtungen handeln, denen nach dem nationalen Recht die abschließende verbindliche Entscheidung über den Erlass des Gesetzes übertragen ist, also die eigentlichen Gesetzgebungsorgane (hier: Bundestag und Bundesrat). Die Möglichkeit einer solchen Auslegung ergibt sich auch vor dem Hintergrund, dass mit der Richtlinie 2003/4/EG das Aarhus-Übereinkommen umgesetzt werden soll. Das Aarhus-Übereinkommen enthält in Art. 2 Nr. 2 eine Regelung, die Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG entspricht. Zum Aarhus-Übereinkommen hat die United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) einen »implementation guide« veröffentlicht, dem sie maßgebliche Bedeutung für die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens bei seiner Umsetzung durch die Vertragsparteien beimisst. Der implementation guide macht deutlich, dass im Sinne des Übereinkommens die Vorbereitung von Gesetzen nicht als ein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft angesehen werden soll.“*

Eine andere Frage ist, ob die aufsichtführende Stelle, z. B. das BMU gegenüber dem BfS, in diesen Fällen ein Weisungsrecht dahingehend hat, die Herausgabe der Informationen im Rahmen der gesetzesvorbereitenden Tätigkeit zu verbieten.[284]

Fraglich ist weiterhin, ob die Ausnahme für den Erlass von Rechtsverordnungen mit der UIRL vereinbar ist. Hiergegen spricht die erforderliche enge Auslegung der Ausnahmevorschrift.[285] In Art. 3 Nr. 2 Satz 2 UIRL ist nur von „gesetzgebender Eigenschaft“ die Rede. Nach anderer Auffassung müsse die Gesetzgebung in der UIRL auf sämtliche materiellen Gesetze, mithin auch Rechtsverordnungen, erstreckt werden. Das Parlament sei ohnehin ausgenommen, so dass die Ausnahme leer laufen würde, würde man nur die Vorbereitung formeller Gesetze hierunter fassen.[286] Hierbei handelt es sich allerdings um einen Trugschluss, denn die Ausnahme gilt für die Tätigkeit oberster Bundesbehörden, nicht des Parlaments. Eindeutig ist dagegen, dass der Erlass von Verwaltungsvorschriften wie der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der

---

[284] Zu diesem generellen Problem s. unten 3.2.3.6.

[285] So *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 3, Rn. 36.

[286] So *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 11 m. w. N.; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 118; ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 8. 5. 2008, NVwZ 2008, 791 (die Revision zum BVerwG wurde wegen der grundsätzlichen Bedeutung zugelassen).

Luft (TA Luft)[287] oder der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm)[288] nicht ausgenommen ist.[289]

Nicht eindeutig geklärt ist, ob die Ausnahme nur solange gilt, wie die Tätigkeit im Rahmen der Gesetzgebung bzw. des Verordnungserlasses andauert. Einerseits wird angeführt, dass der Zweck der Ausnahme – Schutz der ungehinderten Gesetzgebungsarbeit – auch nach Verabschiedung des Gesetzes noch fortwirken könne.[290] Das OVG Berlin-Brandenburg führte dazu aus:[291]

> *„Dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 a)UIG lässt sich eine entsprechende zeitliche Begrenzung nicht entnehmen. Mit der erstinstanzlichen Entscheidung ist davon auszugehen, dass die Formulierung „soweit .... tätig werden" eine eindeutige Auslegung nicht vorgibt. Sie kann sowohl allein im funktionellen Sinne, d.h. bezogen auf die Tätigkeit der obersten Bundesbehörden im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben, verstanden werden, als auch (ergänzend) im Sinne einer zeitlichen Beschränkung auf eine noch andauernde Gesetzgebungsarbeit. Der Wortlaut der zu Grunde liegenden Richtlinie 2003/4/EG („soweit …. handeln") ist ähnlich unergiebig. Weiterführende Anhaltspunkte für das vom Gesetzgeber gewollte Ergebnis lassen sich auch der Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht entnehmen. Die Einzelbegründung zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/3406, S. 14) verhält sich nicht zu der für oberste Bundesbehörden normierten Ausnahme.*
>
> *…*
>
> *Bei der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung ist danach vor allem auf den Sinn und Zweck der Vorschrift abzustellen. Die für den Bereich der Gesetzgebung normierte Einschränkung der Informationspflicht dient dem Schutz einer ungehinderten Gesetzgebungsarbeit und der Unabhängigkeit der Legislativtätigkeit oberster Bundesbehörden … Die politische Gestaltungsfreiheit und der dem Erlass oder der Änderung von Gesetzen vorhergehende interne Willensbildungsprozess sollen im Interesse eines effektiven und funktionsfähigen Ablaufs geschützt werden. Als Teil des internen Prozesses der Entscheidungsfindung geschützt ist die fachliche und inhaltliche Vorbereitung von Gesetzen in den zuständigen Bundesministerien, für die ein unbefangener und störungsfreier Ablauf sichergestellt werden soll. Dieser*

---

287 Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes–Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vom 24. Juli 2002, GMBl. 2002, 511.

288 Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm -TA Lärm) vom 26. August 1998, GMBl. 1998, 503.

289 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 123.

290 So *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 12.

291 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. Mai 2008, NVwZ 2008, 791, Rz. 28 f. (Revision zum BVerwG wurde zugelassen).

Schutzzweck reicht zeitlich über die Entscheidungsfindung als solche hinaus. Der mit der gesetzlichen Einschränkung der Informationspflicht bezweckte Schutz einer ungehinderten Gesetzgebungsarbeit wäre unvollkommen, wenn die gesetzesvorbereitende Tätigkeit der Bundesministerien nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich dem allgemeinen Umweltinformationsanspruch unterläge. Ein unbefangener und störungsfreier Meinungsaustausch ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen in den zuständigen Fachministerien, einschließlich der Diskussion unterschiedlicher Auffassungen, frei und ohne Zugriff von außen vollziehen kann. Auch wenn der eigentliche Meinungsbildungsprozess mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes abgeschlossen ist, ist mithin ein umfassend geschützter Bereich anzuerkennen, in dem Gesetzesvorhaben von den Ministerien unabhängig von Informationsansprüchen Dritter inhaltlich vorbereitet werden können. Ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, die - wie hier - ein abgeschlossenes Gesetzgebungsvorhaben betreffen, besteht daher…."

Aus der Formulierung „tätig werden" kann aber andererseits geschlossen werden, dass mit Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens die Tätigkeit beendet ist und die Informationspflicht wieder auflebt.[292] Das Bundesverwaltungsgericht hielt beide Auffassungen für vertretbar:[293]

„[23] Der Senat kann Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG keine Beschränkung der Begriffsbestimmung auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens entnehmen. Er hält es aber für möglich, die Vorschrift dahin zu verstehen, dass sie nur einen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ermöglichen will, der nicht durch Informationspflichten gegenüber Dritten gestört wird."

Die oben umschriebenen Fragestellungen waren großenteils Gegenstand der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. April 2009.[294] Das Gericht machte deutlich, dass mehrere Auslegungen der UIRL möglich seien und legte daher u. a. folgende Fragen dem EuGH zur Vorabentscheidung nach Art. 234 EG vor:

„2. Der Europäische Gerichtshof wird um Klärung folgender Fragen im Wege der Vorabentscheidung gebeten:

a) Ist Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen, dass in gesetzgebender Eigenschaft ausschließlich solche Gremien und Einrichtungen handeln,

---

[292] Für eine solche zeitliche Begrenzung: *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 3, Rn. 43.
[293] BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 23.
[294] BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368.

denen nach dem Recht des Mitgliedstaats die abschließende (verbindliche) Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren obliegt, oder handeln in gesetzgebender Eigenschaft auch solche Gremien und Einrichtungen, denen das Recht des Mitgliedstaats Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere zur Einbringung eines Gesetzentwurfs und zu Äußerungen zu Gesetzentwürfen, übertragen hat? (Rn. 16 ff.)

b) Können die Mitgliedstaaten immer nur dann vorsehen, dass die Begriffsbestimmung der Behörde keine Gremien und Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher und gesetzgebender Eigenschaft handeln, wenn zugleich ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne des Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG vorsahen? (Rn. 19 ff.)

c) Werden Gremien und Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nur für die Zeit bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde nicht erfasst? (Rn. 22 f.)"

Bis zur Entscheidung des EuGH sollte der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt werden, das deutlich gemacht hat, dass es die weite Fassung der Ausnahmen für die Gesetzgebungstätigkeit der Regierungsorgane im UIG für grundsätzlich richtlinienkonform hält.

3.2.3.1.2 Informationspflichtige Stellen nach dem IFG

Nach § 1 Abs. 1 IFG sind „Behörden des Bundes" zur Information verpflichtet. Das Gesetz folgt einem funktionalen Behördenbegriff, wie er auch § 1 Abs. 4 VwVfG zugrunde liegt. Erforderlich ist insoweit eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit der jeweiligen Verwaltungsstelle. Dabei wird nicht zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung unterschieden.[295] Ebenso wenig ist danach zu differenzieren, ob die Stelle öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt.[296]

Nach dem IFG sind oberste Bundesbehörden nicht von vornherein ausgenommen, soweit sie gesetzesvorbereitende Tätigkeiten ausüben.[297] Ob grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu Informationen nach §§ 3 Nr. 3 und 4 IFG besteht, soweit er sich auf die Vorbereitung von Gesetzen bezieht, ist unklar. So wird die Auffassung vertre-

---

[295] *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1, Rn. 40 ff.; s. auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27. August 2007, 1 M 81/07, NordÖR 2007, 454 zur Frage, ob der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte als Rechtsträger "Behörde" in diesem Sinne ist.

[296] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, 2010, S. 13.

[297] So ausdrücklich *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 108.

ten, dass ähnlich wie nach dem UIG diese Tätigkeiten ausgeschlossen sein müssten.[298] Nach der Gesetzesbegründung soll dieser Bereich jedoch grundsätzlich eingeschlossen sein:[299]

> *„Die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fällt ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes."*

Dies hat das VG Berlin in seinem Urteil vom 7. Juni 2007 aufgegriffen, wobei es letztlich offen gelassen hat, ob es sich bei Arbeiten zur Vorbereitung von Gesetzen (hier durch den Bundesrat) um Verwaltungstätigkeiten handelt.[300] Im Urteil vom 10. Oktober 2007 geht das VG Berlin tiefer auf diese Fragestellung ein und unterscheidet deutlich zwischen Verwaltungs- und Regierungstätigkeit:[301]

> *„Der öffentlichen Verwaltung, die gekennzeichnet wird durch die laufende Tätigkeit, die Ausführung der rechtlich festgelegten Aufträge und Maßstäbe des staatlichen Handelns …sachlich nicht zuzurechnen ist Regierungstätigkeit. Das angeleitete, aisgerichtete, geführte „Verwalten" unterscheidet sich schon begrifflich von dem leitenden, richtungsgebenden, führenden „Regieren"… Das Wort Regierung wird u. a. gebraucht zur Bezeichnung einer materiellen Staatstätigkeit. Hierzu zählen die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen, die der Regierung von der Verfassung aufgegeben sind, und die, ohne sich an den Staatsbürger unmittelbar zu wenden, für Bestand und Leben des Staates sorgen. Dies betrifft insbesondere die Bestimmung der Richtlinien der Politik durch die Bundeskanzlerin (Art. 65 Satz 1 GG) und sonstige politische Führungsentscheidungen… Auch Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes gebieten nicht, Regierungstätigkeit im vorbezeichneten Sinne zum Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IFG zu zählen. Das Informationsfreiheitsgesetz soll insbesondere der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen und die Kontrolle staatlichen Handelns verbessern. Angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes … besteht kein Anlass für die Annahme, der Gesetzgeber habe auch für den Bereich der Regierungstätigkeit der Bundeskanzlerin die demokratische Meinungs- und Willensbildung stärken und die Kontrolle staatlichen Handelns verbessern wollen."*

---

298 S. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 46.
299 BT-Drucks. 15/4493, S. 7;
300 Az. 2 A 130.06 (juris).
301 VG Berlin, Urteil vom 10. Oktober 2008, VG 2 A 101/06.

Das VG Berlin überträgt im Urteil vom 16. Januar 2008 diese Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung auf die gesetzesvorbereitende Tätigkeit der Ministerien, die der Regierungstätigkeit zugeordnet wird:[302]

> *„Ausgehend von diesen Grundsätzen unterfällt das Bundesministerium der Justiz bei der in Frage stehenden Tätigkeit der Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung nicht dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Zu den zentralen Regierungsfunktionen … zählt die Anstoß- und Initiativfunktion in allen Angelegenheiten von allgemein innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung, die ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag im Gesetzesinitiativrecht des Art. 76 Abs. 1 GG gefunden hat…“*

Der Gesetzgeber will dagegen gesetzesvorbereitende Tätigkeiten nicht über den Begriff der Verwaltungsaufgaben in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG vom Informationszugang ausschließen, sondern hat darauf verwiesen, dass der Zugang zu Informationen über die Ausnahmetatbestände nach §§ 3 Nr. 3 und 4 Abs. 1 IFG „regelmäßig ausgeschlossen“ sei. Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung:

> *„Nach § 48 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt das federführende Ressort, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Bundeskanzleramt, ob und in welcher Form eine Unterrichtung der Presse sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen bereits vor dem Kabinettsbeschluss stattfindet.“*

Er beruft sich weiterhin auf einen ungeschriebenen Ausnahmetatbestand des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“.[303]

Letztlich ist festzustellen, dass die Frage des Zugangs zu Informationen im Zusammenhang mit gesetzesvorbereitenden Tätigkeiten weniger klar ausgestaltet ist wie nach dem UIG. Wie in etlichen anderen Bereichen des Informationsfreiheitsrechts ist auch hier de lege ferenda die Forderung nach einer Angleichung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Informationszugangs nach dem UIG und dem IFG zu erheben.

3.2.3.2 Beliehene

Nach nunmehr überwiegender Auffassung zählen Beliehene zu den informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG.[304] Auch nach dem IFG fallen Beliehene

---

[302] VG Berlin, Urteil vom 16. Januar 2008, VG 2 A 68/06.
[303] BT-Drucks. 15/4493, S. 12; dazu näher unter 3.2.6.2.5.

unter den Behördenbegriff des § 1 und sind damit grundsätzlich informationspflichtig.[305] Es handelt sich hierbei um Private, denen auf gesetzlicher Grundlage durch einen besonderen Beleihungsakt öffentlich-rechtliche Befugnisse übertragen worden sind.[306] Sie sind Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG.[307] Beliehene sind insbesondere von den Verwaltungshelfern abzugrenzen. Nach herkömmlicher Auffassung kommt es darauf an, ob dem Privaten eine Befugnis zur selbstständigen hoheitlichen Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltung im eigenen Namen übertragen worden ist und ob er Verwaltungsakte erteilen sowie schlicht-hoheitliche Handlungen vornehmen darf. Dies muss auf gesetzlicher Basis erfolgen. Der Beliehene ist ein angegliederter Teil der öffentlichen Verwaltung. Häufig genannte Beispiele sind der Bezirksschornsteinfeger, der TÜV, soweit er die Aufgabe der technischen Kfz-Überwachung wahrnimmt, Notare oder Flug- und Schiffskapitäne.[308] Im Gegensatz dazu sind Verwaltungshelfer unselbstständig und weisungsabhängig tätig, sie unterstützen die Behörden bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben und üben keine Hoheitsbefugnisse aus. Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen sie nicht. Beispiele sind Abschleppunternehmen oder Schülerlotsen.[309] *Sellmann* weist jedoch zu Recht darauf hin, dass diese hergebrachten Unterscheidungen nicht mehr ausreichen, die heutigen rechtstatsächlichen Gegebenheiten zu kategorisieren:[310]

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

---

304 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 6: s. auch *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 92..

305 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 53; *Schoch*, IFG, § 1 Rn. 113..

306 *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 1, Rn. 58.

307 Ausführlich dazu *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 3, Rn. 9 f.

308 *Sellmann*, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817, 818 f.

309 Ebenda, S. 818.

310 Ebenda.

Z. B. ist das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage für die Wahrnehmung der Aufgabe durch Private kein zwingender Beweis einer Beleihung mehr, wie an der gesetzlichen Verankerung der Tätigkeit der Rettungshelfer nach § 13 NRWRettG[311] als Verwaltungshelfer zu sehen ist.[312] Kriterien für die Beurteilung, ob es sich um eine Beleihung handelt, sind nach *Sellmann:*[313]

- *Die Dauer und der Umfang der Aufgabenübertragung,*
- *Die Außenwirkung, d. h. die Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Namen,*
- *Die Grundrechtssensibilität, d. h. die Intensität de grundrechtlichen Relevanz der Aufgabe bzw. ihres Vollzugs,*
- *Die Entscheidungsträgerschaft, d. h. die Frage der Letztentscheidung durch die private Stelle,*
- *Die Steuerungsbedürftigkeit, d. h. die Frage, wie weit eine Steuerung und Kontrolle der privaten Stelle erforderlich ist,*
- *Die Determinierung der privaten Stelle, d. h. die Frage, wie weit diese rechtliche Ermessens-, Wertungs- und Entscheidungsbefugnisse hat,*
- *Die Bedeutung der Arbeit der privaten Stelle im Verfahren, d. h. die Frage, ob bzw. wieweit deren Tätigkeit auf technisch-mechanische Hilfstätigkeiten begrenzt sind.*

Insbesondere im Hinblick auf mögliche Rechtsbehelfsverfahren ist die Frage von Bedeutung, ob ein Verwaltungsakt angegriffen wird.[314] Beliehene können dann Verwaltungsakte erteilen, wenn sie über eine entsprechende, gesetzlich verliehene Befugnis dazu verfügen. Ob sich eine solche Befugnis aus § 5 Abs. 1 UIG, der Vorschrift über das Verfahren bei Ablehnung von Anträgen, ergibt, ist eindeutig geklärt. Vieles spricht dafür, hierin keine Verleihung einer Verwaltungsaktbefugnis zu sehen, so dass sich diese für die Beliehenen aus anderen Normen ergeben muss.[315]

---

311 Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmen (Rettungsgesetz NRW - RettG NRW) vom 24. November 1992, CV. NW. S. 458.
312 S. ebenda, S. 819.
313 Ebenda, S. 819 ff.
314 S. auch unten unter 3.2.8.
315 S. *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 92; auch *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 9 Rn. 5.

3.2.3.3 Verwaltungshelfer

Verwaltungshelfer sind keine Behörden und daher keine informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG.[316] Ob sie als private informationspflichtige Stellen unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen können, ist streitig.[317]

Bei Sachverständigen und Gutachtern handelt es sich wie oben beschrieben in der Regel nicht um Beliehene, sondern um Verwaltungshelfer. Dies gilt allgemein für Sachverständige, deren Äußerungen im Verwaltungsverfahren als Beweismittel nach §§ 24 Abs. 1 und 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwVfG gelten.[318] Auch Sachverständige nach § 20 AtG sind daher grundsätzlich als Verwaltungshelfer anzusehen[319] und fallen nicht unter den Behördenbegriff des UIG.

Soweit Sachverständige und Gutachter von Betreibern als private Erfüllungsgehilfen eingesetzt werden,[320] sind sie ohnehin keine informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG.

Auf das IFG lassen sich diese Erkenntnisse ohne weiteres übertragen. Unter den Behördenbegriff des § 1 IFG fallen keine Verwaltungshelfer.[321]

3.2.3.4 Personen des Privatrechts als informationspflichtige Stellen

Unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Nr. 2 sowie Abs. 3 UIG sind auch Personen des Privatrechts informationspflichtige Stellen.

Hintergrund der Ausdehnung auf private informationspflichtige Stellen durch das UIG 2004 ist die Erweiterung des gemeinschaftsrechtlichen Behördenbegriffs in Art. 2 Nr. 2 UIRL, mit dem ein Ausweichen vor der Informationspflicht durch eine „Flucht in das Privatrecht“ verhindert werden sollte.[322] Im Einzelnen ist streitig, welche Stellen genau hierunter fallen.[323] In jedem Einzelfall ist daher unter Berücksichtigung des effet utile zu

---

316 S. auch die tabellarische Übersicht bei *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 68.

317 S. dazu unten unter 3.2.3.4; s. auch *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 6.

318 *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378.

319 *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378.

320 Dazu *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378.

321 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 55.

322 Kritisch zu dieser Erläuterung *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 149.

323 S. dazu *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575; *Schomerus*, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 223; *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 69 ff. und 233 ff.; *Fluck/Theuer*, in: dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 144 ff. sowie *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 53. Ergänzungslieferung 2008, UIG, § 10 Rn. 19 ff.; s. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnun-

prüfen, ob private Stellen selbst informationspflichtig sind. Dies hängt nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 UIG von mehreren Voraussetzungen ab:

3.2.3.4.1 Personen des Privatrechts

Es muss sich zunächst um Personen des Privatrechts handeln. Diese Tatbestandsvoraussetzung ist regelmäßig einfach zu prüfen, da es lediglich auf formale Kriterien wie die Organisationsform ankommt. Z. B. sind GmbHs, Aktiengesellschaften oder sonstige Organisationen in privatrechtlichen Unternehmensformen ohne weiteres als Personen des Privatrechts einzustufen.[324] Die Angabe eines Unternehmens, als Aktiengesellschaft handele es sich nicht um eine informationspflichtige Stelle, ist daher unzutreffend.[325]

3.2.3.4.2 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder Erbringung öffentlicher Dienstleistungen

Begriff der „öffentlichen" Aufgaben

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die Personen des Privatrechts öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Dabei ist eine genaue Differenzierung zwischen »Aufgaben« und »Dienstleistungen« nicht erforderlich. Mit der Verwendung beider Begriffe soll der Wille des Gesetzgebers, der »Privatisierung weit nachzufolgen« und »möglichst alle Tätigkeiten Privater mit einem öffentlichen Bezug zu erfassen«, zum Ausdruck gebracht werden.[326]

Eindeutig liegen öffentliche bzw. staatliche Aufgaben vor, wenn die Verfassung oder das Gesetz einem öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträger, insbesondere dem Staat, diese zuweist.[327] Dies trifft auf Private jedoch nicht zu.

Der Begriff der öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Dienstleistungen in § 2 Abs, 1 Nr. 2 UIG bedarf daher einer genaueren Auslegung. Er ist im Sinne der Ermöglichung

---

ternehmen als informationspflichtige Stellen nach dem britischen und deutschen Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188 ff.; auch im Gesetzgebungsprozess zum Umweltinformationsgesetz 2004 bestand über diese Frage Uneinigkeit, s. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drucks. 15/4243 v. 22. November 2004, S. 15.

324 S. etwa die tabellarische und exemplarische Übersicht über derartige Stellen in Hamburg bei *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, Anhang 4, S. 233 ff.

325 S. das Zitat in *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009, S. 35; dazu auch oben unter 3.1.1.5.

326 *Schrader*, Private Stellen als Verpflichtete nach der neuen Umweltinformations-Richtlinie, KGV-Rundbrief 2004, 18, 20 sowie *Schomerus/Clausen*, ZUR 2005, 575, 578; s. auch die Begründung zum UIRL-E, KOM (2000) 402, S. 11.

327 Vgl. *Viotto*, Das öffentliche Interesse, 2009, S. 16.

eines weiten Zugangs zu Umweltinformationen grundsätzlich weit zu interpretieren im Sinne von „gemeinwohlerheblich",[328] ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit an der Erfüllung voraussetzend.[329] Als Synonyme für das „öffentliche Interesse" werden die Begriffe „Gemeinwohl", „Wohl der Allgemeinheit" oder der „gemeine Nutzen" verwendet.[330] Das öffentliche Interesse „fällt nicht vom Himmel", sondern bedarf einer Festlegung durch eine demokratisch legitimierte Autorität. Es kann auch nicht verobjektiviert werden, ein Interesse ist immer subjektiv geprägt.[331] Das Gemeinwohl oder das öffentliche Interesse setzen sich aus diversen öffentlichen Interessen zusammen. *Viotto* bemerkt dazu:[332]

> *„So wie das öffentliche Interesse die Synthese aus den verschiedenen öffentlichen Interessen bildet, setzt sich das Gemeinwohl aus den verschiedenen Gemeinwohlbelangen zusammen. Diese Belange bzw. Interessen sind bei der Auslegung von Rechtsnormen zum Ausgleich zu bringen. Das öffentliche Interesse ist der Inbegriff der öffentlichen Interessen, sowie das Gemeinwohl der Inbegriff der Gemeinwohlbelange ist."*

Das öffentliche ist weiter von dem privaten Interesse abzugrenzen. Die überkommene „Lehre von der Interessenharmonie"[333], nach der „das Privatinteresse der Wert ist, den das einzelne Individuum einer Angelegenheit beimisst" und „das öffentliche die bloße Addition der privaten Einzelinteressen"[334] ausmacht, macht es sich zu einfach, gibt es doch etliche private, öffentlichen Interessen zuwiderlaufende Interessen. Auch eine Abgrenzung, nach der sich öffentliche und private Interessen gegenseitig ausschließen, überzeugt nicht, da es an vielen Stellen Überlappungen gibt.[335] Das öffentliche Interesse ist vielmehr eine „Größe mit besonderer Eigenart".[336] Für dessen Findung kommt es entscheidend auf den Willen der demokratischen Mehrheit an, wie er sich vor allem in der Gesetzgebung, sekundär ggf. auch in Entscheidungen der Exekutive manifestiert.

---

328 Vgl. *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977, S. 105 f.; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 53. Ergänzungslieferung 2008, UIG, § 2 Rn. 21; zum Verständnis der öffentlichen Aufgabe s. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188, 191.

329 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 156.

330 *Viotto*, Das öffentliche Interesse, 2009, S. 22.

331 Ebenda.

332 Ebenda, S. 24.

333 *Dürig*, Die konstanten Voraussetzungen des Begriffes „öffentliches Interesse", 1949, S. 18.

334 *Viotto*, Das öffentliche Interesse, 2009, S. 24.

335 *Viotto*, Das öffentliche Interesse, 2009, S. 25 führt das Beispiel an, dass sowohl Privatpersonen wie der Staat ein Interesse an einer intakten Umwelt hätten.

336 Ebenda.

Damit ist jedoch noch nicht gesagt, welche Privaten nun öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und welche nicht. Das britische Information Tribunal, eine den eigentlichen Gerichten vorgelagerte, im Geschäftsbereich des Justizministeriums angesiedelte unabhängige Entscheidungsinstanz,[337] hatte 2007 über die Frage entschieden, ob Bahnunternehmen derartige Aufgaben wahrnehmen oder Dienstleistungen erbringen.[338] Das Tribunal unterschied zwischen öffentlichen Aufgaben und Verwaltungsaufgaben (»public administrative functions«). Zwar handele es sich um eine öffentliche Aufgabe, jedoch nicht um eine Verwaltungsaufgabe, denn der Betrieb einer Bahngesellschaft werde nicht mehr zwingend als eine behördliche Aufgabe angesehen.[339] Damit zog das Tribunal gewissermaßen eine Grenze zwischen öffentlichen Aufgaben mit einem erhöhten (Verwaltungsaufgaben) und solchen mit einem regulären öffentlichen Interesse. Diese Grenzziehung ist nicht praktikabel. Dies hat offenbar auch das Tribunal selbst so gesehen, weil es am Ende der Entscheidung diese als „clearly unsatisfactory“ bezeichnet.

Es bleibt daher nichts anderes übrig, als weiterhin auf das öffentliche Interesse an der Aufgabe oder Dienstleistung bzw. dessen Gemeinwohlerheblichkeit abzustellen. Hierzu ist eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung vorzunehmen. Die UIRL sieht in den Begriffsbestimmungen des Art. 2 Nr. 2 c) eine ähnliche Formulierung wie § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG vor:

> *„natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.“*

Im 11. Erwägungsgrund zur UIRL wird dazu ausgeführt:

> *„Die Begriffsbestimmung sollte ebenfalls auf andere Personen oder Stellen ausgedehnt werden, die im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts umweltbezogene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, sowie auf andere Personen oder Stellen, die unter deren Aufsicht tätig sind und öffentliche Zuständigkeiten im Umweltbereich haben oder entsprechende Aufgaben wahrnehmen.“*

---

337 S. http://www.tribunals.gov.uk/index.htm.

338 Appeal Number EA/2006/0061 und 0062 (http://www.informationtribunal.gov.uk/Documents/decisions/networkrailltdvInfoComm_netRailinfrastructureltd17jul07.pdf.)

339 Dazu *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188, 191.

Diese Angaben helfen bei der Eingrenzung des Begriffs der öffentlichen Aufgaben und Dienstleistungen ebenfalls nicht weiter. Insofern kann aber ein Blick auf die europäischen Wettbewerbsregeln mit den Begriffen der „öffentlichen Unternehmen“ in Art. 106 Abs. 1 AEUV (ex-86 Abs. 1 EG) sowie der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Art. 106 Abs. 2 (ex-86 Abs. 2 EG) Anhaltspunkte geben.[340] Art. 106 AEUV (ex-Art. 86 EG) dient dem Zweck, Gefährdungen des Wettbewerbs durch unternehmerisches Handeln des Staates zu begegnen, indem dieses Handeln nur unter bestimmten Voraussetzungen wettbewerbsrechtlich privilegiert wird.[341] Art. 106 Abs.1 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 1 EG) lautet:

> *„(1) Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine den Verträgen und insbesondere den Artikeln 18 und 101 bis 109 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.“*

Öffentliche Unternehmen werden wie folgt definiert:[342]

> *„Öffentliche Unternehmen i. S. v. Art. 86 Abs. 1 sind demnach wirtschaftlich handelnde Einheiten beliebiger Rechtsform, auf deren Geschäftsplanung oder Tätigkeit öffentliche* ***Hoheitsträger*** *über Eigentum, Beteiligungsverhältnisse, Stimmrecht oder in sonstiger Weise mittelbar oder unmittelbar* ***bestimmenden Einfluß*** *ausüben können…. Die Abgrenzung zu privaten Unternehmen liegt darin, daß dieser bestimmende Einfluß nicht mit den üblichen hoheitlichen Maßnahmen (Gesetzgebung, Verwaltungsakte) erzielt zu werden braucht.“*

Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) ist für die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Aufgaben bzw. öffentlichen Dienstleistungen von größerem Interesse, weil er wettbewerbsrechtliche Bereichsausnahmen vorsieht, soweit private oder öffentliche Unternehmen mit Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind.[343] Die Regelung lautet:

> *„(2) Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs*

---

340 S. auch *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 55.
341 *Jung*, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Art. 86 EGV, Rn. 1.
342 *Jung*, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Art. 86 EGV, Rn. 13.
343 *Jung*, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Art. 86 EGV, Rn. 33.

> *darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Uinion zuwiderläuft."*

Zwar sind die Begriffe „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" und „öffentliche Aufgaben" bzw. „öffentliche Dienstleistungen" nicht synonym. Sie sind aber in einem engen Zusammenhang zu sehen. Unternehmen, die mit Dienstleistungen im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) betraut sind, nehmen regelmäßig öffentliche Aufgaben wahr bzw. erbringen öffentliche Dienstleistungen. Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) ist aber restriktiv auszulegen.[344] Daher fallen nicht nur private Stellen, die die Voraussetzungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) erfüllen, unter Art. 2 Nr. 2 c) UIRL bzw. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Da es sich hier um Regelungen handelt, die den Informationszugang eröffnen, ist insoweit eine weite Auslegung geboten.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden wie folgt umschrieben:[345]

> *„Gemeint sind vielmehr **alle wirtschaftlichen Aktivitäten zur Sicherung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge;** … nach neuerer Rspr. sollen auch Tätigkeiten im Interesse der **öffentlichen Sicherheit** einbezogen sein…. Zu den genannten wirtschaftlichen Aktivitäten zählen neben klassischen Dienstleistungen auch die Lieferung von Waren und sonstigen Sachleistungen, insbesondere von Energie…˙ Die europäischen Gerichte umschreiben diesen Begriff als „... Leistungen zugunsten sämtlicher Nutzer im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats, ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs".*
>
> *Nach Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) ist weiter ein besonderer staatlicher Betrauungsakt erforderlich:*
>
> *„Dem Unternehmen muß von einem Mitgliedstaat eine Aufgabe im oben genannten Sinne kraft eines **Hoheitsakts der öffentlichen Gewalt** übertragen worden sein…˙ Eine Betrauung muß daher mittels **einer oder mehrerer Rechtsetzungs- oder Verwaltungsakte** erfolgen."*[346]

Zu den Unternehmen im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 86 Abs. 2 EG) können Post- und Fernmeldeverwaltungen, Wasserversorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen, die öffentlichrechtlichen Sparkassen und auch Energieversorgungsunter-

---

344 *Jung*, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Art. 86 EGV, Rn. 35.
345 *Jung*, in Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Art. 86 EGV, Rn. 36.
346 Ebenda, Rn. 39.

nehmen zählen.[347] Insoweit spielt der auch in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG erwähnte Begriff der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Die Kommission hat dies in ihrem Vorschlag für die UIRL herausgestellt:[348]

> *»Traditionell von Behörden wahrgenommene, umweltbezogene Aufgaben im allgemeinen Interesse werden durch Privatisierung und neue Dienstleistungsmethoden zunehmend Stellen außerhalb des öffentlichen Sektors übertragen. Hierzu gehören die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung und Verkehrsdienstleistungen. Das hat dazu geführt, daß diese Aufgaben in einigen Mitgliedstaaten noch immer von öffentlichen und in anderen Mitgliedstaaten zwischenzeitlich von privatwirtschaftlichen Stellen wahrgenommen werden. Diese Stellen würden nicht unter die Definition des Begriffs »Behörde« in der bestehenden Richtlinie 90/313/EWG oder von Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens von Aarhus fallen«*

Mit der Erweiterung des Behördenbegriffs der UIRL geht es der Kommission letztlich darum, zu verhindern, dass eine „Flucht in das Privatrecht“ dazu führt, dass die Unternehmen sich der Informationspflicht entziehen.

Öffentliche Aufgaben müssen nicht notwendig mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Wahrnehmung verbunden sein.[349] Eine derartige Verengung des Begriffs ist nicht geboten. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG stellt auf das tatsächliche „Wahrnehmen“ der Aufgabe ab, nicht auf ein „Wahrnehmen müssen“.

Öffentliche Aufgaben sind weiter abzugrenzen von Jedermann-Pflichten wie der Pflicht zur betrieblichen Eigenüberwachung. Z. B. hat nach dem KrW-/AbfG, dem BImSchG, dem GenTG und auch im Atomrecht jeder Betreiber die Pflicht, bestimmte Maßnahmen zur Eigenüberwachung durchzuführen. So schreibt § 19 a AtG eine Sicherheitsüberprüfung durch den Betreiber einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vor. Dies allein stellt jedoch keine öffentliche Aufgabe dar, sondern nur eine spezifische Betreiberpflicht.[350]

Welche konkreten Privaten öffentliche Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG wahrnehmen, ist noch nicht geklärt, zumal da klärende Rechtsprechung hierzu bislang noch aussteht. Folgt man der Argumentation der Kommission, sind dies vor allem Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge wie Verkehrsunternehmen (etwa Teile der

---

347 Ebenda, Rn. 40; zu letzteren s. *Schomerus*, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 223.
348 KOM (2000) 402 endgültig vom 29. Juni 2000, S. 11.
349 In dieser Richtung aber *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 54.
350 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 157.

Bahn AG)[351], die Deutsche Telekom AG,[352] Unternehmen der Energieversorgung, der Wasserversorgung oder der Abfallentsorgung. Ob tatsächlich eine öffentliche Aufgabe oder öffentliche Dienstleistung vorliegt, bedarf in jedem Einzelfall genauerer Prüfung.

„Wahrnehmung" öffentlicher Aufgaben durch Verwaltungshelfer

In der Literatur sind die Auffassungen dazu unterschiedlich, ob Verwaltungshelfer Private im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sein können.[353] Fraglich ist, ob sie öffentliche Aufgaben im Sinne § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG „wahrnehmen" können. *Röger*[354] lehnt dies unter Berufung darauf ab, dass die Tätigkeit des Verwaltungshelfers kein Wahrnehmen in diesem Sinne bedeute. Da der Verwaltungshelfer unselbstständig handele und seine Tätigkeit unmittelbar der dahinter stehenden Behörde zuzurechnen sei, trete nach außen nur letztere auf. Nur diese nehme die öffentliche Aufgabe wahr. *Fluck/Theuer* unterstützen dies mittelbar; die Aufgabe sei funktional nicht dem Verwaltungshelfer, sondern der Behörde zugeordnet.[355] Jedoch könne die Frage, ob Verwaltungshelfer private informationspflichtige Stelle sein könnten, nicht über die Auslegung des Begriffs „Wahrnehmen", sondern nur über den Kontrollbegriff des § 2 Abs. 2 UIG beantwortet werden.[356] *Reidt/Schiller* dagegen betonen, dass der Verwaltungshelfer gerade der regelmäßige Fall solcher privater informationspflichtiger Stellen sei.[357] Diese Auffassung wird im Grundsatz gutachterseitig geteilt. Geboten ist eine richtlinienkonforme Auslegung nach dem Grundsatz des effet utile.[358] Würde man die Verwaltungshelfer aus dem Begriff der informationspflichtigen Stellen herausnehmen, bestünde kaum noch ein Anwendungsbereich für die Extension auf die privaten Stellen nach dem derzeitigen § 2 Nr. 2 UIG. Beliehene fallen ohnehin unter den Behördenbegriff des § 2 Abs. 1 Nr. UIG („Stellen der öffentlichen Verwaltung"), nicht unter den der privaten in-

---

351 Zur Zeit läuft ein Verfahren vor dem VG Leipzig betr. die Informationspflichtigkeit der Bahn AG, s. die Klageschrift unter <http://www.goetze.net/files/klagebegruendung_umweltinformationsanspruch.pdf> (14. September 2010).

352 So BT-Drucks. 15, 3680, S. 2; s. auch *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62, 77.

353 Zum Streitstand s. auch *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 74 ff.

354 Umweltinformationsgesetz, § 2 Rn. 10; obwohl die Kommentierung sich auf das UIG von 1994 bezieht, sind die Ausführungen auf das UIG 2005 übertragbar; s. auch *Röger*, in Hegele/Röger, Umweltschutz durch Umweltinformation, S. 17.

355 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 240.

356 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 161.

357 In: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 21; in dieser Richtung auch Turiaux, Umweltinformationsgesetz, §§ 2,3, Rn. 106.

358 *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. § 2, Rn. 25 zum UIG 2001; die Kommentierung ist sachlich auf das UIG 2005 übertragbar.

formationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG.[359] Dies wird auch in der Begründung zum UIG so gesehen:[360]

> *„Absatz 1 UIG n. F. definiert den Begriff der informationspflichtigen Stellen in Übereinstimmung mit Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe a und b Richtlinie 2003/4/EG. … Informationspflichtige Stellen sind auch Beliehene."*

Gemäß dem Ziel nach Art. 1 UIRL, einen möglichst weiten Informationszugang zu gewährleisten, können daher Verwaltungshelfer nicht generell aus dem Begriff der privaten informationspflichtigen Stellen entlassen werden. Dies bedeutet jedoch andererseits nicht, dass sie ohne weiteres unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen würden. Insoweit ist eine genaue Subsumtion unter Berücksichtigung jedes einzelnen Tatbestandsmerkmals erforderlich.

Nicht unbedeutend ist weiter die Einschränkung durch das Wort „soweit" in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Die privaten Stellen sind nur informationspflichtig, soweit sie die öffentliche Aufgabe wahrnehmen; sind sie anderweitig tätig, unterfallen sie insoweit nicht der Informationspflicht nach dem UIG.[361]

3.2.3.4.3 Zusammenhang mit der Umwelt

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe muss nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG im Zusammenhang mit der Umwelt stehen. Auch dies ist weit zu verstehen. Es muss sich insbesondere nicht um eine Aufgabe *des* Umweltschutzes handeln, wie dies noch § 2 Nr. 2 UIG 2000 voraussetzte,[362] ein Umweltbezug reicht aus.[363] Zu den Materien des Umweltschutzes zählen u. a. auch das Atom- und Strahlenschutzrecht[364] sowie das Umweltenergierecht.[365] § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG erwähnt beispielhaft die „umweltbezogene Daseinsvorsorge". Dies geht zurück auf den Kommissionsvorschlag für die Novellierung der UIRL, in dem die Kommission wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge wie die

---

[359] So auch *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62, 77; a. A. wohl *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 231.

[360] BT-Drucks. 15/3406 vom 21. Juni 2004, S. 14.

[361] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 150.

[362] So aber wohl *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 168.

[363] So *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 23; *Schomerus/Clausen*, Informationspflichten Privater nach dem neuen Umweltinformationsgesetz am Beispiel der Exportkreditversicherung, ZUR 2005, 575, 578.

[364] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 179.

[365] Ebenda, Rn. 183.

Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung und Verkehrsdienstleistungen beispielhaft aufgeführt hat.[366]

3.2.3.4.4 Kontrolle des Bundes

Kontrolle ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG zunächst gegeben, wenn die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt. Durch diese besonderen Verpflichtungen muss der Private zu einem „quasi-staatlichen Träger von Umweltbelangen" gemacht werden.[367] Er kann nicht wie ein reguläres privatrechtliches Unternehmen agieren, sondern unterliegt besonderen Pflichten, z. B. nach dem Atom- und Strahlenschutzrecht. Nach Auffassung von *Fluck/Theuer* stehen Verwaltungshelfer nicht unter der Kontrolle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG, da sie „nicht im eigenen Namen kraft eigener öffentlich-rechtlicher Rechts oder Pflichten tätig" würden. Die Aufgabenerfüllung sei „funktional der Behörde und nicht dem Verwaltungshelfer zuzurechnen."[368] Auch die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung geht in diese Richtung:[369]

> *„Nicht erfasst werden in Übereinstimmung mit Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe c der Richtlinie 2003/4/EG Verwaltungshelfer, da diese nicht in eigenem Namen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sondern nur von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung bei der Erfüllung der ihr obliegenden Verwaltungsaufgabe hinzugezogen werden."*

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Verwaltungshelfer unterliegen keinen besonderen Pflichten oder haben besondere Rechte im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG. Solche Rechte und Pflichten wie z. B. ein Kontrahierungszwang können immer nur die Behörde oder andere Stelle der öffentlichen Verwaltung selbst treffen. Die allgemeine Schlussfolgerung bei *Fluck/Theuer*:[370]

> *„Die Verwaltungshelfer selbst sind deshalb keine informationspflichtigen Stellen."*

ist dagegen nicht zutreffend, denn sie übersehen dabei § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG.

Die zweite Alternative des Kontrollbegriffs betrifft nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG den Fall, dass der Bund über die Mehrheit des Unternehmenskapitals oder der Stimmrechte am Unternehmen verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Leitungsorgans be-

---

366 KOM (2000) 402 endgültig vom 29. Juni 2000, S. 11; dazu oben unter 3.2.3.4.1.
367 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 25; s. auch *Arzt,* Entwurf eines Umweltinformationsgesetzes vorgelegt, ZRP 1993, 18.
368 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, Lsbl., Stand: Juli 2006, A III, § 2 UIG Bund, Rn. 240.
369 BT-Drucks. 439/04, S. 25.
370 In dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 240.

stellen kann (Mehrheitskontrolle). Insoweit gestehen *Fluck/Theuer* zu, dass Verwaltungshelfer doch informationspflichtige Stellen sein können und setzen sich damit zu ihrer vorherigen, eben zitierten Aussage in Widerspruch:[371]

> *„Sofern Personen des Privatrechts der gesellschaftsrechtlichen Kontrolle nach Abs. 2 Nr. 2 unterliegen und sie als Verwaltungshelfer eingeordnet werden, können sie allerdings informationspflichtige Stellen sein, sofern man die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe im Zusammenhang mit der Umwelt bejaht."*

Im Ergebnis können also Verwaltungshelfer private informationspflichtige Stellen sein, sofern sie der gesellschaftsrechtlichen Kontrolle des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG unterliegen.

3.2.3.4.5 Anspruch gegen Personen des Privatrechts nach dem IFG

Anders als nach dem UIG ist die Konzeption des Informationsfreiheitsrechts gegenüber Privaten nach dem IFG. Private sind nach dem IFG „grundsätzlich anspruchsberechtigt, nicht anspruchsverpflichtet".[372] Nach § 1 Abs. Satz 3 IFG steht einer Behörde im Sinne des Gesetzes eine Person des Privatrechts gleich, „soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient". Darunter fallen insbesondere Verwaltungshelfer.[373] Allerdings richtet sich der Anspruch anders als nach dem UIG dann nicht unmittelbar gegen den Privaten. § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG besagt, dass der Antrag in diesen Fällen an die Behörde zu richten ist. Im Innenverhältnis muss dann ggf. die Behörde die Daten von dem Privaten herausverlangen. Nach dem IFG kommt es darauf an, welche Behörde die rechtliche Verfügungsbefugnis über die Informationen hat, nicht, wer tatsächlich darüber verfügt.[374]

Auf Landesebene wird der Informationsanspruch zum Teil unmittelbar auf die private aktenbesitzende Stelle erstreckt. Z. B. heißt es in § 2 Abs. 4 AIG Bbg:

> *„(4) Soweit sich die aktenführende Behörde zur Erledigung hoheitlicher Aufgaben Privater bedient, besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber den privaten Stellen."*

§ 2 Abs. 4 IFG NRW sieht eine Regelung ähnlich wie im UIG vor:

> *„(4) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes."*

---

371 Ebenda, Rn. 241.
372 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 70.
373 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 109.
374 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 19.

Die Definitions- und Abgrenzungsprobleme für die Frage, welche Personen des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, sind mit den oben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Auslegung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG vergleichbar, wenn auch mit dem Unterschied, dass hier die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der UIRL sowie der völkerrechtliche Hintergrund der Århus-Konvention nicht für die Interpretation herangezogen werden können.[375] Zudem stellen sich Fragen bzgl. der gerichtlichen Durchsetzung des unmittelbar gegen den privaten Dritten gerichteten Anspruchs.[376] So wurde der Anspruch teils dem Zivilrechtsweg,[377] teils dem Verwaltungsrechtsweg zugeordnet.[378] Der Verwaltungsrechtsweg ist vorzuziehen, weil der Anspruch nach dem IFG im Kern öffentlich-rechtlicher Natur ist und das Verfahren den Regeln des Verwaltungsverfahrens folgt.[379]

3.2.3.5 Einzelfälle

3.2.3.5.1 Sachverständige

Sachverständige, die als private Gutachter von der Behörde zur Begutachtung herangezogen werden, können in vielerlei Form auftreten. Der Sachverständige ist

> *„eine Person, die auf Grund besonderer Fachkunde in der Lage ist, Tatsachen festzustellen, Vorgänge aufzuklären oder die Kenntnis von Erfahrungssätzen zu vermitteln.“*[380]

Ihnen können von der Behörde zielgerichtet auf gesetzlicher Grundlage hoheitliche Einzelbefugnisse übertragen worden sein.[381] Dies gilt z. B. für Sachverständige nach § 20 AtG i. V. m. § 16 GPSG[382]. Hiernach können im atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren von den zuständigen Behörden Sachverständige hinzugezogen werden. § 16 GPSG gibt den Beauftragten ein Zutrittsrecht zu den betreffenden Anlagen. Ebenso werden die Beauftragten der zuständigen Behörde nach § 52 Abs. 2 und 6 BImSchG hinzugezogen. Die mit der immissionsschutzrechtlichen Überwachung nach § 52 BImSchG verbundenen Rechte gelten nicht nur für die Angehörigen der zu-

---

375 Näher *Franßen/Seidel*, Das NWIFG, 2007, § 2 Rn. 333 ff.
376 Dazu *Hartleb*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825 f.
377 So VG Düsseldorf, Urteil vom 3. Februar 2006, 26 K 1585/04, NWVBl. 2006, 305.
378 So OVG Münster, Beschluss vom 8. Juni 2005, 8 E 283/05, NWVBl. 2006, 295.
379 So auch *Hartleb*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825, 827 sowie *Franßen/Seidel*, Das NWIFG, 2007, § 2 Rn. 334 ff.
380 *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378.
381 Ebenda.
382 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz vom 6. Januar 2004, BGBl. I S. 2.

ständigen Behörden selbst, sondern auch für die mit der Überwachung beauftragten Dritten.

Legt man die oben angeführten Kriterien zugrunde, muss bei der Frage, ob Sachverständige Beliehene oder Verwaltungshelfer sind, differenziert werden. Zwar können diese Sachverständigen von den verantwortlichen Personen verlangen, dass diese bestimmte Pflichten zur Duldung, Auskunft oder Vorlage von Unterlagen erfüllen, ihnen ist aber nicht die selbstständige Durchsetzung dieser Pflichten in die Hand gegeben.[383] Solange aber die Behörde weiter die Herrschaft über das Verfahren hat, wird man schwerlich von einer Beleihung ausgehen können.[384] In diesem Sinne werden als Beliehene z. B. die DAU[385] nach § 28 UAG[386], die nach §§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 7 Abs. 4 EMVG[387] oder Prüfingenieure für Baustatik nach Landesrecht angesehen.[388] Wenn Sachverständige nur begutachtend tätig sind, und die Letztentscheidung bei der jeweiligen Behörde liegt, sind sie keine Beliehenen. Allein die Tatsache, dass sich ein Gutachter auf eine Duldungs- oder Auskunftspflicht berufen kann, reicht für die Annahme einer Beleihung nicht aus.[389]

Ohne spezifische gesetzliche Grundlage z. B. vom BMU oder vom BfS zur Begutachtung technischer, rechtlicher oder sonstiger Fragen beauftragte Sachverständige sind daher in keinem Fall als Beliehene einzustufen. Sie sind regelmäßig Verwaltungshelfer. Nach den oben gewonnenen Erkenntnissen treffen sie keine spezifischen Rechte oder Pflichten nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG, so dass sie insoweit nicht der Kontrolle des Bundes unterliegen. Sie können daher nur unter die privaten informationspflichtigen Stellen nach dem UIG fallen, wenn der Bund über sie eine gesellschaftsrechtliche Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG ausüben sollte. Dies dürfte in aller Regel nicht der Fall sein.

---

383 Vgl. *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378.

384 *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 378; vgl. auch *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1997, 75 (76); *Scholl,* Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, 2004, S. S. 346; a. A. etwa *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantenstellung im Verwaltungsrecht, 2000, S. 211 ff.; *Jarass*, BImSchG, 6. Aufl. (2003), § 52 Rn. 27.

385 Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH.

386 Umweltauditgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002, BGBl. I S. 3490.

387 Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln vom 26. Februar 2008, BGBl. I S. 220.

388 *Scherzberg*, Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, 377, 381.

389 Ebenda.

3.2.3.5.2 Gremien, insbesondere RSK, ESK, SSK und KTA

Zu klären ist die Stellung von Beratungsgremien. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UIG gelten sie als Teil der Stelle, die ihre Mitglieder beruft. *Fluck/Theuer* definieren ein Gremium wie folgt:[390]

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

Als typische Gremien werden genannt die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS), der Umweltgutachterausschuss oder der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.[391] Hierzu zählen auch die Reaktorsicherheits- und Strahlenschutzkommission,[392] die Entsorgungskommission, der Kerntechnische Ausschuss[393] oder die Kommission für Anlagensicherheit nach § 51 a BImSchG.[394] Diese unterfallen § 2 Abs. 1 S. 2 UIG,[395] d. h. sie sind als beratende Gremien keine eigenständigen informationspflichtigen Stellen. Beauftragte Gutachter sind keine Gremien in diesem Sinne.[396] Werden Sachverständige etwa nach § 7 der Satzung der RSK zu den Beratungen des Gremiums hinzugezogen, werden sie damit nicht zu einem Teil des Gremiums.[397]

Anträge, die unmittelbar an diese Gremien gerichtet werden, gelten als Anträge an die informationspflichtige Stelle als solche. Das UIG gibt nicht vor, ob diese von dem Gremium selbst oder deren Geschäftsführung oder von einem (anderen) Teil der informationspflichtigen Stelle zu beantworten sind. Diese Frage richtet sich nach dem Innenverhältnis zwischen dem Gremium und der berufenden Stelle. Die Satzungen von

---

390 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 77.
391 Ebenda, Rn. 80; *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 52 f..
392 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 80.
393 S. http://www.kta-gs.de/.
394 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 18; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 80.
395 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 18.
396 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 16; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 77.
397 Zur Unterscheidung zwischen Sachverständigen und RSK sowie SSK s. *Junker*, in Danner/Theobald, Energierecht, Lsbl., Stand September 2006, B 15 (§ 20 AtG), Rn. 11.

RSK, ESK und SSK enthalten hierzu zum Teil Regelungen. Eindeutig ist § 11 Abs. 5 der Satzung der ESK:

> *„Die Kommission darf Dritten gegenüber grundsätzlich Stellungnahmen abgeben oder Auskünfte erteilen. Die Kommission unterrichtet rechtzeitig zuvor das Bundesministerium. Das Bundesministerium behält sich vor, die Abgabe der Stellungnahme oder die Erteilung der Auskunft im Einzelfall zu untersagen."*

Die RSK und die SSK haben jeweils in § 11 vergleichbare Regelungen in ihre Satzungen aufgenommen.

> *„(3) Die Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission werden mit den Begründungen den Länderbehörden zur Kenntnis gegeben und der Öffentlichkeit auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Das Bundesministerium kann sie im Bundesanzeiger veröffentlichen.…*
>
> *(5) Die Kommission darf ohne Zustimmung des Bundesministeriums Dritten keine Stellungnahmen oder Auskünfte geben."*

Während hiernach die ESK ausdrücklich „grundsätzlich" Auskünfte erteilen darf, ergibt sich dies bzgl. RSK und SSK nur im Umkehrschluss aus § 11 Abs. 5 der jeweiligen Satzung. Im Ergebnis dürfte aber zwischen den Regelungen in den Satzungen kein Unterschied bestehen. Die Regelungen erscheinen sachgerecht und verstoßen nicht gegen die Vorgaben des UIG.

Entsprechende Regeln lassen sich der „Geschäftsordnung des Kerntechnischen Ausschusses (KTA) bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" vom 1. September 1986[398] nicht entnehmen, ebenso wenig der „Bekanntmachung über die Neufassung der Bekanntmachung über die Bildung eines Kerntechnischen Ausschusses vom 20. Juli 1990".[399]

Wird ein Gremium durch eine oberste Bundesbehörde einberufen, und verfügt es über Umweltinformationen im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsvorhaben,[400] besteht insoweit kein Anspruch auf Informationszugang. Wird das Gremium aber von einer anderen Stelle wie z. B. dem BfS berufen, gilt diese Ausnahme nicht.[401] Darüber hinaus sind ggf. Ausnahmetatbestände zu beachten, die gegen eine Information über

---

398 Bundesanzeiger Nr. 183 vom 2. Oktober 1986.
399 Bundesanzeiger Nr. 144 vom 4. August 1990.
400 Dazu oben unter 3.2.3.1.
401 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 79.

Beratungsinhalte von Gremien sprechen können, wie z. B. die Vertraulichkeit der Beratungen nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG oder vertrauliche Informationen nach 3 Nr. 7 IFG.[402]

3.2.3.5.3 Betriebsbeauftragte

Der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz nach § 53 BImSchG ist kein Beliehener, sondern reines Hilfsorgan des Anlagenbetreibers.[403] Das gleiche gilt für den Störfallbeauftragten nach § 58 a BImSchG.[404] Diese Beauftragten sind auch keine privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Sie nehmen keine öffentlichen Aufgaben wahr, sie sind nicht „verlängerter Arm der Behörde oder gar … deren Denunziationsorgan."[405]

3.2.3.5.4 DBE

Die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE) ist als Dritter gemäß § 9 a Abs. 3 Satz 2 AtG von der Bundesrepublik, vertreten durch das BfS, mit der Planung, der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen des Bundes zur Endlagerung von radioaktiven Abfällen beauftragt worden. In dem Internetauftritt der DBE wird zu den Aufgaben weiter ausgeführt:[406]

> *„Die DBE führt zurzeit den Offenhaltungsbetrieb des Erkundungsbergwerkes Gorleben. Das BfS errichtet derzeit das Endlager für radioaktive Abfälle Konrad in Salzgitter. Die DBE ist Hauptauftragnehmer des BfS. Sie ist vom BfS mit der Durchführung des Betriebes des ehemaligen Endlagers für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM) beauftragt und wirkt an der Planung der Stilllegung des ERAM im Auftrag das BfS mit."*

Eine Aufgabenübertragung im Sinne des § 9 a Abs. 3 Satz 3 AtG liegt nicht vor.[407] Damit ist die DBE keine Beliehene im Sinne der oben gegebenen Definition.[408] Als Dritter nach § 9 Abs. 3 S. 2 AtG bedient sich der Bund ihrer zur Erfüllung seiner Pflichten. Nach dem mit dem BfS geschlossenen Kooperationsvertrag nimmt sie die Aufgaben nicht eigenständig wahr, sondern untersteht den fachlichen Weisungen des BfS. Insbesondere fehlt es bei der DBE an der Entscheidungsträgerschaft. Die DBE ist nicht

---

402 Dazu unten unter 3.2.6.2.5.
403 *Jarass*, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 53, Rn. 3; s. auch *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 33.
404 Vgl. *Jarass*, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 58 a, Rn. 1.
405 *Kotulla*, in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Komm., § 54, Rn. 5; mit anderem Ergebnis differenzierend noch *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2, Rn. 33.
406 S. http://www.dbe.de/.
407 Vgl. *Büdenbender/Heintschelvon Heinegg/Rosin*, Energierecht I, Recht der Energieanlagen, Rn. 1099.
408 S. oben unter 3.2.3.2.

zur Letztentscheidung über bedeutende Fragen befugt, erst recht nicht im grundrechtssensiblen Bereich. Sie unterliegt einer weitestgehenden Steuerung und Kontrolle durch das BfS.

Damit ist die DBE als Verwaltungshelfer einzustufen.[409] Das schließt, wie oben ausgeführt,[410] nicht notwendig aus, dass die DBE unter den Begriff der privaten informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen könnte. Daher ist im Einzelnen unter die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 und 2 UIG zu subsumieren. Als GmbH ist die DBE eine Person des Privatrechts im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, ob die DBE öffentliche Aufgaben wahrnimmt oder öffentliche Dienstleistungen erbringt. Dass es sich bei dem Bau und Betrieb von Endlagern um „öffentliche" Aufgaben handelt, steht angesichts der Aufgabenstellung in § 9 a Abs. 3 Satz 1 AtG („der Bund hat Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten") außer Frage. Ebenso ist der in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG geforderte Zusammenhang mit der Umwelt gegeben.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die DBE diese Aufgaben „wahrnimmt". Wie oben beschrieben, haben sich in der Praxis die Grenzen zwischen Verwaltungshelfern und Beliehenen zum Teil verwischt.[411] Es ist daher, wie etwa an dem Beispiel der nordrhein-westfälischen Rettungshelfer ersichtlich, grundsätzlich denkbar, dass auch Verwaltungshelfer öffentliche Aufgaben „wahrnehmen". Daher kommt es auf die Details der Aufgabenerfüllung durch die DBE an, insbesondere auf den Grad der Selbstständigkeit, der der DBE nach dem Vertrag mit dem BfS eingeräumt ist. Diese Frage bedarf weiterer Prüfung und kann erst nach genauer Analyse des Vertrags endgültig beantwortet werden.[412] In der Tendenz wird ein „Wahrnehmen" in diesem Sinne nicht angenommen werden können.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob die DBE der Kontrolle des Bundes nach § 2 Abs. 2 UIG unterliegt. Wie oben beschrieben, können Verwaltungshelfer keine besonderen Pflich-

---

[409] So ausdrücklich auch *Kuhbier/Prall*, Errichtung und Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfälle durch Beliehene, ZUR 2009, 358, 360; für eine (künftige) Beleihung Privater mit diesen Aufgaben sprechen sich aus: *Schmans*, Aktuelle Fragen der Endlagerung radioaktiver Abfälle, in Koch/Rossnagel, 11. Deutsches Atomrechtssymposium, 2002, S. 285, 290 sowie *Rengeling*, Organisation der Endlagerung radioaktiver Abfälle unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Beleihung, DVBl. 2008, 1141.

[410] S. oben unter 3.2.3.3.

[411] S. oben unter 3.2.3.2.

[412] In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 80/Die Grünen, BT-Drucks. 16/11454 vom 18. 12. 2008, S. 3 wurde eine Herausgabe der Verträge abgelehnt, da hierfür die Zustimmung der DBE erforderlich sei.

ten oder Rechte im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG haben, da diese immer nur der jeweiligen Behörde zuzuordnen sind.

Denkbar ist aber eine gesellschaftsrechtliche Kontrolle der DBE. Hierfür ist zu prüfen, wer Eigentümer der DBE ist. Die DBE steht zu 75% im Eigentum der Gesellschaft für Nuklearservice, deren Gesellschafter u. a. E.ON Kernkraft und RWE Power sind. Zu 25% steht die DBE im Eigentum der bundeseigenen Energiewerke Nord GmbH.[413] Über die Mehrheit des Kapitals im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 a UIG verfügt der Bund daher nicht. Ob einer der weiteren Voraussetzungen nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 b oder c UIG erfüllt sind, lässt sich ohne genaue Kenntnis der zugrunde liegenden Verträge zwischen dem Bund und den Anteilseignern der DBE nicht abschließend klären. Hiernach läge auch eine Kontrolle des Bundes vor, wenn der Bund allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

> *„b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen, oder*
>
> *c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen ...“*

könnte.

Damit kann bzgl. der DBE noch kein eindeutiges Ergebnis festgestellt werden, wenn auch in der Tendenz vieles dafür spricht, dass es sich um einen Verwaltungshelfer handelt, der keine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 und 2 UIG ist. Dann wäre aber die Frage zu prüfen, ob die DBE Informationen für das BfS bzw. das BMU nach § 2 Abs. 4 UIG bereithält.[414]

3.2.3.5.5 GRS

Die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS) bearbeitet Forschungsaufträge und erstellt Gutachten, vor allem im Auftrag des Bundes, von Landesbehörden und der EU-Kommission.[415] In der Selbstdarstellung der GRS heißt es:[416]

> *„Die GRS … ist eine gemeinnützige technisch-wissenschaftliche Forschungs- und Sachverständigenorganisation. Sie verfügt über interdisziplinäres Wissen, fortschrittliche Methoden und qualifizierte Daten, um die Sicherheit technischer Anlagen zu*

---

413 Ausführlich zur Gesellschafterstruktur der DBE s. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 80/Die Grünen, BT-Drucks. 16/11454 vom 18. 12. 2008, S. 2 ff.

414 S. dazu oben unter 3.2.1.3.1.

415 S. die Selbstdarstellung unter http://www.grs.de/unternehmen/profil/daten_und_fakten.html?pe_id=76.

416 S. http://www.grs.de/unternehmen/profil.html?pe_id=15.

bewerten und weiterzuentwickeln. Sie trägt dazu bei, Mensch und Umwelt vor deren Gefahren und Risiken zu schützen. Arbeitsschwerpunkt ist die nukleare Sicherheit und Entsorgung. Auf diesem Gebiet ist die GRS Deutschlands zentrale Fachinstitution. Ihre Aussagen folgen allein technischwissenschaftlichen Grundsätzen. Sie stützen sich maßgeblich auf Wissen und Erfahrung aus eigenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, vertieften Sicherheitsanalysen, umfangreichen Auswertungen von Betriebserfahrungen sowie aus langjähriger internationaler Zusammenarbeit.

Die Hauptauftraggeber der GRS in Deutschland sind das Bundesumweltministerium (BMU), das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), das Bundesforschungsministerium (BMBF), das Auswärtige Amt (AA) sowie das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS).“

Die GRS ist damit eindeutig keine Stelle der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Sie erfüllt auch nicht die typischen Merkmale eines Gremiums, das die Regierung oder sonstige Stellen der öffentlichen Verwaltung berät.[417] In vielerlei Hinsicht entsprechen die Tätigkeiten der GRS der von Sachverständigen, die regelmäßig als Verwaltungshelfer einzuordnen sind.[418]

Fraglich ist, ob die GRS – zumindest in Bezug auf Teilaufgaben - selbst informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sein kann. Als GmbH ist sie eine Person des Privatrechts. Sie müsste weiterhin öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Eine öffentliche Aufgabe liegt vor, wenn diese gemeinwohlerheblich sind.[419] Dass sie gemeinnützig tätig ist, könnte für den öffentlichen Charakter der Aufgaben sprechen. Dafür spricht auch die Art der Aufgaben, die vorwiegend in der Gewährleistung der nuklearen Sicherheit liegt. Dies wird in der Selbstdarstellung der GRS wie folgt ausgeführt:[420]

„Die GRS verfügt derzeit noch als einzige Institution in Deutschland über den für interdisziplinäre Analysen erforderlichen Sachverstand auf den für die Reaktorsicherheit wichtigen Fachgebieten. Sie hat die fundierte Erfahrung und auch die erprobten Instrumentarien, um weitgehend unabhängig auf alle wichtigen anlagenspezifischen und anlagenübergreifenden Fragestellungen kurzfristig reagieren zu können. Darüber hinaus zeichnet sie sich insbesondere dadurch aus, dass sie in ihre Analysen die nationalen und internationalen Entwicklungstendenzen und Betriebserfahrungen, die zentral und umfassend von ihr ausgewertet werden, unmittelbar einfließen las-

---

417 S. dazu oben unter 3.2.3.5.2.
418 S. oben unter 3.2.3.5.1.
419 S. oben unter 3.2.3.4.2.
420 S. unter http://www.grs.de/kompetenzfelder/reaktorsicherheit.html?pe_id=25.

sen kann. Interdisziplinäre Analysen der GRS haben sich in der Vergangenheit als das wirksamste Instrument zur Aufdeckung sicherheitstechnischer Schwachstellen herausgestellt und sich so auch bei der wissenschaftlichen Fachberatung der Bundesaufsicht bewährt."

Dass an der Erfüllung derartiger Aufgaben ein hohes öffentliches Interesse besteht, ist offensichtlich. Auch der Zusammenhang mit der Umwelt ist gegeben. Weiter ist fraglich, ob die GRS diese Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG „wahrnimmt". Nach der obigen Definition kann ein Wahrnehmen auch seitens eines Verwaltungshelfers gegeben sein, wobei es aber sehr stark auf den Grad der selbstständigen Tätigkeit ankommt.[421] Dies lässt sich nicht in Gänze beantworten, vielmehr ist in Anwendung des „soweit"-Satzes in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG auf die jeweilige Tätigkeit der GRS abzustellen. Auf die Frage, ob die GRS dabei außenwirksam tätig wird, oder nur im Verhältnis zu den Auftraggebern BMU, BfS etc., kommt es für das „Wahrnehmen" nicht an.

Voraussetzung für die Informationspflichtigkeit der GRS nach dem UIG ist weiter die Kontrolle durch den Bund. Eine Kontrolle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG („Inhaltskontrolle") liegt nicht vor. Soweit die GRS in besonders gelagerten Fällen unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG zu fassen sein sollte, könnte aber die Kontrolldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG einschlägig sein. Hiernach ist Kontrolle zunächst gegeben, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 a) UIG die Kapitalmehrheit des Unternehmens besitzt. Allerdings besitzt der Bund als Gesellschafter der GRS nur 46% der Anteile, die anderen verteilen sich auf den Freistaat Bayern (4%), das Land Nordrhein-Westfalen (4%) sowie die Technischen Überwachungs-Vereine (TÜV) und den Germanischen Lloyd (zusammen 46 %).[422] Es dürfte hier wohl nicht zutreffend sein, die öffentlichen Anteile zusammenzuzählen, da das UIG eindeutig auf eine Kontrolle durch den Bund abstellt. Weiter ist eine gesellschaftsrechtliche Kontrolle gegeben, wenn die juristischen Personen des Bundes über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 b UIG). Insoweit ist die Zusammensetzung der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats genauer zu prüfen. Nach den bislang vorliegenden Informationen verfügt der Bund nicht über mehr als die Hälfte der Stimmrechte. Kontrolle läge auch vor, wenn der Bund mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der GRS bestellen kann (§ 2 Nr. 2 c) UIG). Das ist nach den vorliegenden Infor-

---

421 S. oben unter 3.2.3.4.2.

422 S. *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, Recht der Energieanlagen, Rn. 844 sowie http://www.grs.de/unternehmen/profil/daten_und_fakten.html?pe_id=76.

mationen auch nicht der Fall. Damit ist voraussichtlich der Kontrollbegriff nicht erfüllt, so dass die GRS nicht als informationspflichtige Stelle nach dem UIG anzusehen wäre.

Dies schließt jedoch nicht aus, dass sie im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG für die jeweiligen Auftraggeber Informationen bereithält.

3.2.3.5.6 Asse-GmbH

Grundlagen

Bei der Schachtanlage Asse II nahe Wolfenbüttel in Niedersachsen handelt es sich um ein ehemaliges Salzbergwerk, das seit 1965 als Forschungsbergwerk betrieben wurde.[423] Von 1967 bis 1978 wurde dort die Einlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen erprobt. Bis zum 31. Dezember 2008 war das Helmholtz-Zentrum München Betreiber der Anlage. Zum 1. Januar 2009 wurde das BfS mit dieser Aufgabe betraut. Die bisher nach Bergrecht betriebene Anlage soll nunmehr im Rahmen eines atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens stillgelegt werden. Dem Betreiberwechsel waren erhebliche Probleme, insbesondere wegen ausgetretener radioaktiv kontaminierter Salzlauge vorausgegangen. Der BMU hat dies wie folgt beschrieben:[424]

> *„Hintergrund für den Betreiberwechsel waren Mängel in der bisherigen Führung des Betriebes der Schachtanlage Asse II sowie in der Führung des Schließungsverfahrens: Im Juni 2008 hatte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) erfahren, dass mit radioaktiv kontaminierten Salzlösungen innerhalb der Grube umgegangen wird, ohne dass hierfür ausreichende Genehmigungsgrundlagen existieren. Hierauf hatte das BMU vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (NMU) die Erarbeitung eines Berichtes gefordert, in dem zusammenfassend das radioaktive Inventar der Asse, Kontaminationen in dem Bergwerk, der Umgang mit den Kontaminationen und der Strahlenschutz einschließlich der Genehmigungsgrundlagen dargestellt werden sollte. Dieser Bericht wurde am 02. September 2008 durch NMU vorgelegt. Aus den Vorkommnissen in der Schachtanlage Asse II und den Handlungen der bisher zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörde - das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie in Niedersachsen - wurde ersichtlich, dass das bergrechtliche Verfahren keine geeig-*

---

[423] S. ausführlich zur (Rechts-)Geschichte von Asse II *König/Hoffmann*, Asse II: Der lange Weg vom „Forschungsbergwerk“ zum „Endlager für radioaktive Abfälle“. ZUR 2009, 353 ff.; s. auch die am 19. Oktober 2009 eingerichtete umfangreiche und sehr informative „Asse-Internetseite“ des BfS unter http://www.endlager-asse.de/cln_111/DE/Home/home_node.html.

[424] S. http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/endlagerung/asse/doc/40319.php.

nete Grundlage für die Stilllegung der Schachtanlage Asse II ist und erhebliche Mängel bei der Führung des Betriebs bestanden haben."

2009 wurde mit den Novellierungen des Atomgesetzes[425] klargestellt, dass die Schachtanlage Asse II nach den für Endlager geltenden Regelungen im Atomgesetz stillzulegen ist. § 57 b AtG enthält dazu eine „Lex Asse":

„(1) Für den Betrieb und die Stilllegung der Schachtanlage Asse II gelten die für die Anlagen des Bundes nach § 9a Abs. 3 geltenden Vorschriften. Die Anlage ist unverzüglich stillzulegen. Die Kosten für den Weiterbetrieb und die Stilllegung trägt der Bund. Für den Weiterbetrieb bis zur Stilllegung bedarf es keiner Planfeststellung nach § 9b. Bis zur Bestandskraft eines Planfeststellungsbeschlusses zur Stilllegung bedarf der Umgang mit radioaktiven Stoffen einer Genehmigung nach den Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen; § 19 in Verbindung mit § 24 findet insoweit keine Anwendung.

(2) Die Erteilung von Genehmigungen zur Annahme von radioaktiven Abfällen und deren Einlagerung zum Zweck der Endlagerung ist bis zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses für die Stilllegung der Schachtanlage Asse II unzulässig."

Aus § 57 b Abs. 1 Satz 5 letzter Halbsatz AtG ergibt sich, dass für die Asse keine Aufsicht der Landesbehörde besteht, sondern diese der Endlagerüberwachung durch das BfS unterliegt.[426] § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG begründet die Zuständigkeit des BfS für Asse II:

„Das Bundesamt für Strahlenschutz ist zuständig für

1…

2.die Errichtung und den Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie für die Schachtanlage Asse II, die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung durch den Bund auf Dritte und die Aufsicht über diese Dritten nach § 9a Abs. 3 Satz 3 sowie die Aufsicht nach § 19 Abs. 5,…"

Informationspflichtige Stelle

Fraglich ist nunmehr, ob die hierzu gegründete bundeseigene „Asse-GmbH" eine informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG ist. Es handelt sich um eine Person des privaten Rechts, die mangels spezifischer gesetzlicher Grundlage und der sonstigen für eine Beleihung vorausgesetzten Bedingungen[427] nicht durch den BMU

---

425 BGBl. I vom 17.März 2009, S. 556.

426 *König/Hoffmann*, Asse II: Der lange Weg vom „Forschungsbergwerk" zum „Endlager für radioaktive Abfälle". ZUR 2009, 353, 357.

427 S. oben unter 3.2.3.2.

bzw. das BfS beliehen wurde. Die „Asse-GmbH“ ist damit als Verwaltungshelfer einzustufen. Dies wird von *König/Hoffmann* wie folgt bestätigt:[428]

> *„Die Asse GmbH ist nicht – wie bis dahin das HMGU – selbstständiger Betreiber, sondern Verwaltungshelfer. Sie übernimmt die laufenden Betriebsaufgaben, wie den Offenhaltungsbetrieb, während das BfS als verantwortlicher Betreiber die Entscheidungen wie beispielsweise über das zu verfolgende Stilllegungskonzept trifft.“*

Der Betrieb der Schachtanlage kann auch als *öffentliche* Aufgabe angesehen werden, denn die Öffentlichkeit hat hieran ein gesteigertes Interesse; die Tätigkeit ist gemeinwohl-erheblich.[429]

Gemäß der hier vertretenen vermittelnden Auffassung, die insbesondere die Aufweichungen der klassischen Unterscheidung zwischen Beliehenen und Verwaltungshelfern berücksichtigt,[430] bedeutet dies jedoch nicht zwangsläufig, dass die „Asse-GmbH“ keine öffentlichen Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG *wahrnimmt*. Es hängt vielmehr vom Grad der Eigenständigkeit ab, den die „Asse-GmbH“ im Rahmen ihrer Aufgaben hat. Angesichts der Vorgeschichte mit den Problemen, die der vorherige Betreiber bei der Führung des Betriebs hatte, ist davon auszugehen, dass die „Asse-GmbH“ seitens des nunmehrigen Betreibers BfS an einer sehr „kurzen Leine“ geführt wird, so dass seitens der GmbH kaum wichtigere eigenständige Entscheidungen möglich sein dürften. Dies kann letztlich aber noch nicht beantwortet werden, zumal die GmbH erst 2009 gegründet wurde und auch der Gesellschaftsvertrag hier noch nicht vorliegt.

Bezüglich der letzten Voraussetzung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG, der *Kontrolle des Bundes*, bestehen dagegen keine Probleme, da die „Asse-GmbH“ eine eigene Betriebsführungsgesellschaft des BfS ist[431] und damit zu 100% im Eigentum des Bundes steht. Damit wäre eine gesellschaftsrechtliche Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG gegeben.

---

428 *König/Hoffmann*, Asse II: Der lange Weg vom „Forschungsbergwerk“ zum „Endlager für radioaktive Abfälle“. ZUR 2009, 353, 356.

429 Vgl. *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 156.

430 Vgl. *Sellmann*, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817 ff.; *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 53; dazu auch oben unter 3.2.3.2.

431 S. http://www.endlager-asse.de/cln_111/sid_C7BCDC4332C69260A45A9E071ECEE80D/DE/WasIst/Betreiber/asse_gmbh.html .

Asse-Untersuchungsausschuss

Der niedersächsische Landtag hat am 16. Juni 2009 einen Untersuchungsausschuss zur Aufklärung der Vorgänge in der Schachtanlage Asse II eingesetzt. Der Auftrag des Ausschusses erstreckt sich u. a. auf folgende Punkte:[432]

> *„1.Alle Vorgänge um die Einlagerungen in der Schachtanlage Asse II bei gleichzeitiger Erfassung des gesamten eingelagerten Inventars seit Inbetriebnahme als Forschungsbergwerk und die Organisations- und Verantwortungsstruktur für den Betrieb und in Bezug auf außergewöhnliche Ereignisse in der Anlage. Weiterhin ist zu klären, wer die politische, juristische und wissenschaftliche Verantwortung für die Vorgänge in der Schachtanlage Asse II trägt und wer für die Folgen und Kosten haftbar gemacht werden kann.*
>
> *2. Die Vorgänge um die Auswahl und die Feststellung der Eignung der Schachtanlage Asse II als Forschungsstandort zur Einlagerung radioaktiver Stoffe in Salzgestein, insbesondere die Frage, ob es dabei „kritische Stimmen" gegeben hat und wie der Abwägungsprozess strukturiert war, sowie die zugrunde gelegten Rechtsvorschriften und die Kosten für Planung, Bau und Betrieb eines Forschungsstandortes in Salzgestein am Beispiel der Schachtanlage Asse II. …*
>
> *5. Die Feststellung, welche Folgen die Ereignisse in der Schachtanlage Asse II hinsichtlich der Schließung der Anlage, der Rückholbarkeit der eingelagerten Stoffe und der Sicherheit der Bevölkerung in der Region hatten, haben oder haben können."*

In diesem Zusammenhang ergeben sich Fragen im Hinblick auf den Informationszugang. Dass Daten über die Vorgänge um die Schachtanlage Asse II als Umweltinformationen einzuordnen sind, unterliegt keinem Zweifel.

Weiter ist zu prüfen, ob der Untersuchungsausschuss selbst informationspflichtige Stelle ist. Da es sich um einen Ausschuss des niedersächsischen Landtags handelt, kann sich eine Informationspflicht nicht aus dem UIG des Bundes, sondern nur aus dem Nds. UIG[433] ergeben. In § 2 Nds. UIG wie auch im UIG des Bundes wird das Parlament nicht ausdrücklich erwähnt. Parlamente üben in ihrer Eigenschaft als Legislativorgane keine Verwaltungstätigkeit aus und sind insoweit keine Behörden.[434] Ein Untersuchungsausschuss dagegen, wie er z. B. nach Art. 44 GG bzw. nach Art. 27 der nds.

---

[432] S. Landtags-Drucks. 16/1390, S. 1.
[433] Vom 7. Dezember 2006, Nds. GVBl. 2006, S.580.
[434] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 105.

Verfassung[435] eingesetzt wird, nimmt keine Gesetzgebungstätigkeiten wahr. Aufgabe eines Untersuchungsausschusses ist es nach Art. 44 a GG bzw. Art. 27 Abs. 2 Nds. Verfassung, in öffentlicher Verhandlung die zur Aufklärung des Auftrags erforderlichen Beweise zu erheben. Insofern hat der Untersuchungsausschuss keine gesetzgebende, sondern eine zumindest zum Teil behördenähnliche Funktion.[436] Der Ausschuss ist ein Hilfsorgan des Parlaments.[437] Auf der anderen Seite können Untersuchungsausschüsse nicht als Stellen der öffentlichen Verwaltung eingeordnet werden. Diese offensichtliche Lücke kann auch nicht mit Hilfe von Art. 2 Nr. 2 UIRL gefüllt werden, denn danach gilt:

> *„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln."*

Im Ergebnis wird man eine Informationspflicht des Ausschusses in Bezug auf Daten, die im Zusammenhang mit dem Auftrag eines Untersuchungsausschusses gewonnen wurden, wohl ablehnen müssen. § 2 Abs. 1 UIG des Bundes sowie § 2 Abs. 1 Nds. UIG wie auch Art. 2 Nr. 2 UIRL können dahingehend ausgelegt werden, dass das Parlament in seinen typischen parlamentarischen Funktionen, zu denen auch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gehört, nicht dem Zugangsrecht unterliegt.[438] Eine gesetzliche oder zumindest richterliche Klärung dieser letztlich nicht eindeutig zu beantwortenden Frage wäre zu wünschen.

Ein Anspruch gegen den Untersuchungsausschuss nach dem IFG kommt nicht in Betracht, da dieses nur für Behörden des Bundes gilt. Ein niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz gibt es bislang nicht.[439]

Soweit Behörden wie etwa das BfS über Daten verfügen, die dazu bestimmt sind, dem Untersuchungsausschuss vorgelegt zu werden, unterliegen sie keinem derartigen Vorbehalt. Grundsätzlich kann daher ein Jede-Person-Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen nach dem UIG bzw. dem IFG gegeben sein. Allerdings ist zu überlegen, den Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG (Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtli-

---

435 Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, Nds. GVBl. S. 107.
436 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2, Rn. 108 m. w. N.
437 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987, 2 BvR 1165/86, NJW 1988, 897.
438 So jedenfalls *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 109.
439 Dazu *Tolkmitt*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, C Überblick Landes-UIG, -IFG, Rn. 18/20.

cher Ermittlungen) entsprechend anzuwenden, zumal auch für das Verfahren vor den Untersuchungsausschüssen die Vorschriften für den Strafprozess entsprechend anzuwenden sind (vgl. etwa Art. 27 Abs. 6 Nds. Verfassung).

3.2.3.5.7 Energieversorgungsunternehmen

Zu den informationspflichtigen Stellen nach dem UIG können ggf. auch Unternehmen der Energieversorgung zählen.[440] Zumindest wird man eine Informationspflicht für Netzbetreiber i. S. d. EnWG[441] und im Vertriebsbereich für den Grundversorger nach § 36 EnWG annehmen können. Ebenfalls noch nicht geklärt ist die Frage, ob dies auch für einzelne Betreiber von Energieerzeugungsanlagen wie z. B. Kernkraftwerke gilt. Diese Fragen brauchen im Detail jedoch im Rahmen dieses Gutachtens nicht beantwortet zu werden.

3.2.3.6 Fragen der Aufsicht

Für die Pflicht zur Herausgabe von Informationen nach Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrecht können die Rechte und Pflichten aufsichtführender Stellen von entscheidender Bedeutung sein. Dabei ist zwischen verschiedenen Formen und Ausprägungen der Aufsicht zu unterscheiden. Es gibt zum einen die Rechts- und Fachaufsicht im zwischenbehördlichen Verhältnis und zum anderen die Aufsicht über private Dritte, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Damit im Zusammenhang steht die Überwachung nach § 13 UIG. Schließlich ist die Bundesaufsicht über die Landesverwaltung nach Art. 84 GG zu nennen.

3.2.3.6.1 Rechts- und Fachaufsicht im Verhältnis zwischen BMU und BfS

Konkret geht es u. a. um die Frage, ob das BMU im Wege der Fachaufsicht nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz[442] auf die Herausgabe von Informationen nach UIG und IFG Einfluss nehmen kann. Das BfS ist als selbstständige Bundesoberbehörde informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG sowie als Behörde des Bundes nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Eindeutig ist damit, dass nach außen hin gegenüber dem informationsbegehrenden Antragsteller das BfS auftritt, nicht aber das BMU. Im Innenverhältnis ist Fachaufsicht im engeren Sinne nicht

---

[440] Grds. bejahend *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 29; wohl auch *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 183, 194, 259; im Einzelnen s. *Schomerus*, Energieversorgungsunternehmen – informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, 223 ff.

[441] Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970, 3621.

[442] Vom 9. 10. 1989, BGBl. I S. 1830.

als Kontrollfunktion einzuordnen, sondern bedeutet weitergehend die Ausübung einer geteilten Sachverantwortung,[443] d. h. dem BMU wird hier über das BfS eine Leitungsmacht verliehen. Nach überschlägiger Betrachtung kann dem BfS kein eigener, nicht vom BMU über die Fachaufsicht zu kontrollierender Spielraum eingeräumt werden. Die Fachaufsicht ist insbesondere nicht auf das Atom- und Strahlenschutzrecht beschränkt, sondern erstreckt sich auf den gesamten Tätigkeitsbereich des BfS.

3.2.3.6.2 Aufsicht über private Dritte

Vom BMU bzw. BfS wird darüber hinaus Aufsicht über private Dritte ausgeübt. Dies kann gesetzlich oder auch vertraglich, z. B. in einem Gesellschaftsvertrag, festgelegt werden. Die vom BfS ausgeübte Aufsicht über die DBE ist nach den derzeit geltenden Regelungen im Kooperationsvertrag sehr eng. Sie erstreckt sich insbesondere auch auf die Öffentlichkeitsarbeit.[444] Auch insoweit kann vorerst nur eine vorläufige Einschätzung gegeben werden. Danach dürften auch Private im Innenverhältnis zur aufsichtführenden Behörde keine Informationen an Dritte gegen eine Weisung der Behörde herausgeben.

3.2.3.6.3 Überwachung nach § 13 UIG

§ 13 UIG war erforderlich geworden, weil der Begriff der informationspflichtigen Stellen im UIG 2005 auf Private ausgedehnt worden war (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG).[445] Nach § 13 Abs. 1 UIG überwachen die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die die Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 für den Bund oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehende juristische Person des öffentlichen Rechts ausüben, die Einhaltung des UIG durch private informationspflichtige Stellen. Diese haben der überwachenden Stelle auf Verlangen alle erforderlichen Informationen herauszugeben (Abs. 2). Die überwachende Stelle kann die zur Einhaltung und Durchführung des Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen (Abs. 3).

Wie oben[446] beschrieben, kann es auch im Geschäftsbereich des BMU private informationspflichtige Stellen geben. Soweit diese selbst informationspflichtig sind, kommt eine Herausgabe der Information, die z. B. bei der DBE vorhanden ist, durch das BMU oder das BfS nicht in Betracht. Allerdings hat die Überwachungsbehörde ihrerseits einen

---

443 *Kluth*, in Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2004, S. 313.
444 Z. B. wurde der Internetauftritt der DBE erst nach Genehmigung durch das BfS freigegeben, s. den Hinweis unter http://www.dbe.de/de/ueber-dbe/aufgaben-der-dbe/index.php.
445 S. den Vorschlag des Bundesrats, BR-Drucks. 439/1/04, S. 8 f.
446 3.2.3.4.

Anspruch auf Herausgabe der für die Überwachung erforderlichen Informationen gegen den Privaten (§ 13 Abs. 2 UIG). Z. B. könnte bei einem an die DBE gerichteten Informationsantrag die DBE durch das BfS aufgefordert werden, die Daten an das BfS herauszugeben, um zu überprüfen, ob ein Anspruch des Antragstellers auf Bekanntgabe besteht. Weigert sich die DBE, den Antrag zu bearbeiten, könnte ihm das BfS mit einem auf § 13 Abs. 3 UIG gestützten Verwaltungsakt aufgeben, dem Antragsteller diese Informationen herauszugeben oder im umgekehrten Fall zu verweigern. Dabei hat die Überwachungsbehörde ein Auswahlermessen bzgl. der durchzuführenden Maßnahme oder Anordnung.[447]

Zu beachten ist, dass sich diese Überwachung nur auf das Umweltinformationsrecht bezieht. Sie ist von der vorher beschriebenen Aufsicht über private Dritte auf Grundlage des jeweiligen fachlichen Verhältnisses (etwa im Gesellschaftsvertrag) zu trennen.

3.2.3.6.4 Bundesaufsicht nach Art. 84 GG

Nach Art. 84 Abs. 3 GG übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. Bei dieser Aufsicht handelt es sich nicht um eine Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 UIG.[448]

3.2.3.7 Zwischenergebnis

Ob eine Stelle informationspflichtig ist, ist eine der zentralen Fragen des Informationsfreiheitsrechts. Soweit es sich um Behörden im klassischen Sinne handelt, halten sich die festgestellten Rechtsprobleme in Grenzen. Diese sind in aller Regel sowohl nach dem UIG als auch nach dem IFG informationspflichtig. Nach beiden Gesetzen stellt sich allenfalls das Problem, wie mit obersten Bundesbehörden wie etwa dem BMU umzugehen ist, soweit diese Gesetzgebungsarbeiten wahrnehmen. Weiterhin fällt die Einordnung von Untersuchungsausschüssen schwer; im Ergebnis sind diese nicht als informationspflichtige Stellen anzusehen.

Praktisch von erheblich größerer Bedeutung ist die Öffnung der Informationspflichten nach dem UIG auf private Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dies Problem stellt sich nach dem IFG nicht in der Weise, da der Anspruch hier auf Behörden (allerdings einschließlich beliehener Stellen) beschränkt ist. Die nach dem UIG informationspflichtigen Personen des privaten Rechts müssen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2

---

447 *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 13 UIG Rn. 15

448 *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 204; dazu oben unter 3.2.3.4.

UIG öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Insbesondere die Frage, ob auch Verwaltungshelfer darunter fallen können, wird in der Literatur uneinheitlich und widersprüchlich beurteilt; gerichtliche Entscheidungen gibt es hierzu noch nicht. Daher fällt eine Einschätzung, ob z. B. Personen des privaten Rechts wie die DBE, die GRS oder die „Asse-GmbH“ selbst informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG sind, schwer. In der Tendenz ist eine Informationspflicht dieser regelmäßig als Verwaltungshelfer einzustufenden Unternehmen abzulehnen. Das gleiche gilt für den Asse II-Untersuchungsausschuss des Nds. Landtags.

Spezifische Probleme bzgl. der informationspflichtigen Stellen ergeben sich durch die Frage der Reichweite der aufsichtlichen Befugnisse. Im Verhältnis zwischen BMU und BfS unterliegt letztere auch im Hinblick auf den Vollzug des UIG der vollständigen Rechts- und Fachaufsicht durch den BMU. Gleiches gilt für die Aufsicht seitens BfS bzw. BMU über private Dritte. Von dieser Aufsicht zu unterscheiden ist die Überwachung gemäß § 13 UIG über private informationspflichtige Stellen, die durch das BMU bzw. das BfS durchzuführen ist.

3.2.4 Problemfeld: Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses

Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern stellen sich im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie des Rechts der der Störfall-Verordnung unterliegenden Betriebe vielfältige Probleme im Hinblick auf die Herausgabe von Informationen nach UIG, IFG und ggf. anderen einen Informationszugang eröffnenden Gesetzen.

3.2.4.1 Besonderheiten der Bundesauftragsverwaltung im Atom- und Strahlenschutzrecht

Die das Atom- und Strahlenschutzrecht betreffenden Bundesgesetze nach Art. 87c i. V. m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG von den Ländern im Wege der Bundesauftragsverwaltung vollzogen. Die Länder können sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch Privater bedienen.[449] Die Bundesauftragsverwaltung beinhaltet nach Art. 85 Abs. 3 GG ein Weisungsrecht der zuständigen obersten Bundesbehörde gegenüber den Behörden der Länder. Die Aufsicht des Bundes umfasst die Rechts- wie auch die Zweckmäßigkeit der Ausführung der Bundesgesetze. Die Länder haben insoweit nur eine eingeschränk-

[449] *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 203, die richtig darauf hinweisen, dass es sich dann um informationspflichtige Stellen des Landes handelt.

te Sachkompetenz. Sie haben eine Wahrnehmungskompetenz, die aber durch die Weisungskompetenz des Bundes beschränkt ist.[450]

Zu klären ist, ob sich das atomrechtliche Weisungsrecht auf die Herausgabe bzw. Nicht-Herausgabe von Informationen aus dem Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts durch die Länder nach Umwelt- und Informationsfreiheitsrecht erstreckt. Diese Frage ist noch nicht Gegenstand von Literatur oder Rechtsprechung gewesen. So ist bei einem Parallelantrag, d. h. bei gleichzeitigen Anträgen auf Zugang zu bestimmten Informationen an Bundes- und Landesbehörden, eine Konstellation denkbar, in der der Bund die Information aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht herausgeben möchte, das Land dies aber beabsichtigt – oder umgekehrt.

Für ein Weisungsrecht spricht, dass es hier inhaltlich um Informationen aus dem Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts geht. Nach Art. 87c GG können Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 ergehen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Der Bund hat die alleinige Gesetzgebungskompetenz für die in § 73 Abs. 1 Nr. 14 GG geregelten Materien. Er kann insoweit durch Gesetz für deren Vollzug die Bundesauftragsverwaltung anordnen.[451] Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG umfasst

> *„die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe."*

Diese Kompetenznorm ist weit zu verstehen. Sie deckt den gesamten Komplex der Kernenergienutzung zu friedlichen Zwecken „einschließlich verwandter Zusatzfragen" ab.[452] Darunter fallen auch das Gefahrenabwehrrecht und die Risikovorsorge im Bereich des Strahlenschutzes einschließlich von Umweltverträglichkeitsprüfungen.[453] Auch der Umgang mit radioaktiven Stoffen zu medizinischen Zwecken zählt dazu.[454] Werden also z. B. bei einer Landesbehörde, die mit dem Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts betraut ist, Informationen über den Umgang mit Anlagen zur Erzeu-

---

450 So zuletzt BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008, 7 A 2.07, Rz. 15 zum Streit zwischen dem Bund und dem Land Brandenburg bzgl. der Erstattung von Zweckausgaben einer atomrechtlichen Landessammelstelle; s. auch das Parallelurteil vom selben Tag, BVerwG 7 A 3.07 (Landessammelstelle Mecklenburg-Vorpommern).

451 S. *Remmert*, in Epping/Hillgruber, Beck´scher Online Kommentar Grundgesetz, Stand 1. Februar 2008, Art. 87 c, Rn. 3.

452 So *Seiler*, in Epping/Hillgruber, Beck´scher Online Kommentar Grundgesetz, Stand 1. Februar 2008, Art. 73, Rn. 59.

453 BVerfG, BVerfGE 84, 25, 32 = NVwZ 1991, 870, 871.

454 BVerwG, BVerwGE 97, 266, 271 = NJW 1996, 798, 799 f.

gung ionisierender Strahlen im Sinne der §§ 11 ff. StrlSchV in einem Krankenhaus erfragt, würde sich das Weisungsrecht des Bundes inhaltlich grundsätzlich auf diese Materie erstrecken können.

Dagegen kann eingewandt werden, dass nicht der Vollzug des AtG oder der StrlSchV im engeren Sinne im Mittelpunkt stehen, sondern dass das Informationszugangs- auf dem Informationsfreiheitsrecht, d. h. insbesondere dem UIG und dem IFG, beruht. Es handelt sich um einen eigenen Rechtsbereich mit einer eigenständigen Zielsetzung, durch Transparenz zu mehr Umweltschutz zu gelangen.[455] Das Informationszugangsrecht ist also vom Atom- und Strahlenschutzrecht zu trennen.

Weiterhin haben die Länder, soweit es um Anträge gegen Landesbehörden geht, ihre jeweiligen Landesumweltinformations- bzw. –informationsfreiheitsgesetze anzuwenden. UIG und IFG gelten nur für Ansprüche gegenüber informationspflichtigen Stellen des Bundes. Man wird daher diese landesrechtlichen Materien kaum den bundesrechtlichen Materien des Atom- und Strahlenschutzrechts zuschlagen können.

Schließlich sind die vom Bundesverfassungsgericht im Biblis-A-Urteil vom 19. Februar 2002[456] zugrunde gelegten Kriterien zur Wahrnehmungskompetenz der Länder und zur Reservezuständigkeit des Bundes zu beachten. Hiernach ist das Direktions- und Weisungsrecht des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 3 GG grundsätzlich unbeschränkt. Er darf alle erforderlichen Aktivitäten entfalten, soweit nicht die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt wird. Seine Sachentscheidungsbefugnis hat die Form einer „Reservezuständigkeit“. Danach ist der Bund durch die Auftragsverwaltung nicht berechtigt, einen an ein Land gerichteten Antrag auf Informationszugang selbst zu beantworten. Durch eine solche nach außen gerichtete rechtsverbindliche Tätigkeit würde er die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzen. Er könnte, soweit dies unter die Materien des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG fallen würde, das Land allenfalls dazu anweisen, eine Information herauszugeben. Dies ist aber, wie oben beschrieben, nicht der Fall.

Im Ergebnis spricht daher viel dafür, dass hier - anders als bei der oben behandelten Fachaufsicht zwischen BMU und BfS - die Direktionsbefugnis des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 3 GG nicht die Herausgabe von In-

---

[455] S. etwa den ersten und fünften Erwägungsgrund der Arhus-Konvention sowie *Kloepfer*, Informationsrecht, 2002, S. 404 f.

[456] BVerfG, BVerfGE 104, 249 ff.

formationen auf dem Gebiet des Atom- und Strahlenschutzes durch Landesbehörden miterfasst.

Damit gehört der Vollzug des Informationszugangsrechts durch die Länder in den Bereich der Ausführung von Landesrecht durch die Landesbehörden, soweit es um Landes-Umweltinformationsgesetze und Landes-Informationsfreiheitsgesetze geht. Führt das Land Bundesgesetze aus, die einen Informationszugang gewähren, wie z. B. das VIG, handelt es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG. In keinem Fall allerdings ist insoweit die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG betroffen.

Allenfalls lässt sich eine Pflicht der Länder, nicht gegen den Willen und die Interessen des Bundes Informationen herauszugeben bzw. nicht herauszugeben, aus dem Gebot der Bundestreue bzw. des bundesfreundlichen Verhaltens herleiten. Nach diesem aus Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz sind der Bund wie auch die Länder zur gegenseitigen Rücksichtnahme und zur Zusammenarbeit verpflichtet.[457] Hieraus wird auch geschlossen, dass der Bund im Falle der Bundesauftragsverwaltung das Land nicht zu einem unverantwortbaren Verwaltungshandeln veranlassen darf.[458] Weiterhin betrifft das Gebot der Bundestreue das Verfahren zwischen Bund und Ländern. Der Bund muss u. a. alle Länder gleich behandeln, er muss sich mit ihnen abstimmen, und er darf sein Direktionsrecht im Rahmen der Auftragsverwaltung nur nach Ankündigung der Weisung und Einholung einer Stellungnahme des betreffenden Landes gebrauchen.[459] Letztlich kann sich eine Pflicht des Landes gegenüber dem Bund im Bereich des Informationszugangsrechts aus dem Gebot der Bundestreue wohl nur für extreme Situationen konkretisieren, in denen die Herausgabe bzw. Nichtherausgabe zu schweren Nachteilen für das Allgemeinwohl führen kann.

3.2.4.2 Unterschiedliche Informationszugangsregelungen in Bund und Ländern

Für die Bundes- und die Landesbehörden sind unterschiedliche Informationszugangsregelungen einschlägig. Die Länder orientierten sich in ihren Umweltinformationsgeset-

---

457 *Huster/Rux*, in Epping/Hillgruber, Beck´scher Online Kommentar Grundgesetz, Stand 1. Februar 2008, Art. 20, Rn. 31.

458 BVerfGE 81, 310, 337 = NVwZ 1990, 955.

459 *Huster/Rux*, in Epping/Hillgruber, Beck´scher Online Kommentar Grundgesetz, Stand 1. Februar 2008, Art. 20, Rn. 34.

zen weitgehend am UIG des Bundes und verweisen in vielen Bereichen auch darauf, es bestehen aber auch einige Unterschiede.[460]

Das BVerwG hat das Verhältnis von Landesumweltinformationsgesetzen zum Bundes-UIG aus Anlass einer Nichtzulassungsbeschwerde behandelt.[461] Nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt begehrte der Kläger von der baden-württembergischen Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Umweltinformationen in Dateiform. Die Beklagte verweigerte die Überlassung der Informationen unter Berufung auf § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 UIG mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand; zudem könnten viele Daten wegen der erforderlichen Mitwirkung privater Dritter nach § 9 Abs. 3 UIG nicht übermittelt werden. Das Verwaltungsgericht verpflichtete darauf die Beklagte zur Herausgabe der Informationen, die Berufung der Beklagten wurde vom VGH Baden-Württemberg unter Nichtzulassung der Revision zurückgewiesen. Das BVerwG hatte über die Frage zu entscheiden, ob es sich um revisibles, der Jurisdiktion des Gerichts unterliegendes Bundesrecht handelt, wenn das Landes-UIG auf das Bundes-UIG verweist.[462] Da die Bundesnorm hier nur durch einen Gesetzgebungsbefehl des Landesgesetzes anwendbar war, handelt es sich insgesamt um eine landesrechtliche Norm:[463]

> *„Die Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes kommen hier deshalb nicht aufgrund bundesrechtlicher Anordnung, sondern allein deswegen zur Anwendung, weil Landesrecht hierauf verweist (§ 3 LUIG). Diese landesrechtliche Verweisung ist für die Geltung des Umweltinformationsgesetzes sowohl dem Grunde als auch dem Umfang nach maßgeblich. Ist aber eine Vorschrift des Bundesrechts ausschließlich kraft eines Gesetzesbefehls des Landesgesetzgebers anzuwenden, handelt es sich insoweit um irrevisibles Landesrecht. Irrevisibles Landesrecht liegt vor, wenn eine Vorschrift des Bundesrechts nicht kraft Gesetzesbefehls des Bundesgesetzgebers, sondern nur kraft der Bezugnahme im Landesrecht und damit aufgrund einer gesetzgeberischen Entscheidung des Landes Geltung beansprucht...“*

Es ist denkbar, dass einerseits Bundes- und Landesrecht und andererseits die landesrechtlichen Regelungen untereinander voneinander abweichen. Insoweit ist zu untersuchen, in welchen für das Atom- und Strahlenschutzrecht (und ggf. auch für den Bereich der StörfallV) relevanten Gebieten Abweichungen bestehen und welche Konsequenzen sich daraus für die Behandlung von Informationsanträgen ergeben.

---

460 S. den Überblick bei *Schomerus/Tolkmitt*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 119 sowie die Kommentierung von *Tolkmitt,* in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, Stand: 22. Akt. Mai 2008.

461 BVerwG, Beschluss vom 7. September 2009, 7 B 9.09, NVwZ 2009, 1037 = NuR 2009, 627.

462 Dazu *Neumann*, Das revisible Recht, jurisPR-BVerwG 18/2009 Anm. 2.

463 BVerwG, Beschluss vom 7. September 2009, 7 B 9.09, NVwZ 2009, 1037, Rz. 21.

3.2.4.3 Unterschiedliche Sachstände in Bund und Ländern

Probleme im Verhältnis zwischen Bund und Ländern können weiter entstehen, wenn bei beiden unterschiedliche Sachstände vorliegen. Dieser Konflikt wird an folgendem Beispiel deutlich: Es kann sein, dass Länderdaten, die in Bayern in Bearbeitung sind, nach dem Bayerischen Umweltinformationsgesetz (BayUIG)[464] nicht herausgegeben werden dürfen (§ 7 Abs. 2 Nr. 4 BayUIG).[465] Bezüglich derselben Informationen kann aber seitens des Bundes, dem diese Daten durch das Land in Ausfüllung einer bundesaufsichtlichen Meldepflicht übermittelt worden sind, eine Herausgabepflicht bestehen. Der im BayUIG genannte Ausnahmetatbestand gilt nur für das Land. Nun gibt es im Bundes-UIG mit § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG einen identischen Tatbestand, so dass sich insoweit nicht die Frage stellt, ob der Bund unter Berufung auf ein Landesgesetz die Herausgabe verweigern kann. Anders ist es aber, wenn Landes- und Bundesregelungen auseinander fallen.

3.2.4.4 Dem Bund von den Ländern übermittelte Daten

Bei Informationsanträgen an das BMU und nachgeordnete Behörden wie das BfS stellt sich das Problem, wie mit solchen Daten umzugehen ist, die dem Bund von den Ländern übermittelt worden sind.

Dem Bund übermittelte Daten können von den Ländern aus unterschiedlichen Gründen erhoben worden sein. Hierzu zählt zunächst die Erhebung von Daten durch die Länder im Rahmen der Bundesaufsicht. Nach Art. 84 Abs. 3 GG hat der Bund die Rechtsaufsicht bei der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durch die Länder (etwa im Falle des Vollzugs des BImSchG und der StörfallV). Soweit wie im Atom- und Strahlenschutzrecht Bundesauftragsverwaltung gegeben ist, erstreckt sich die Aufsicht des Bundes nach Art. 85 Abs. 4 GG auf die Recht- und Zweckmäßigkeit. Nach Satz 2 dieser Vorschrift kann die Bundesregierung hierzu von den Ländern Bericht und Vorlage der Akten verlangen.

Daten können von den Ländern darüber hinaus im Rahmen der Sicherstellung des bundeseinheitlichen Gesetzesvollzugs erhoben werden. Insbesondere im Bereich der zivilen Nutzung der Kernenergie kommt es auf einen einheitlichen Vollzug der einschlägigen Gesetze an, der z. B. durch die Bundesaufsicht gewährleistet werden kann.

---

[464] Bayerisches Umweltinformationsgesetz vom 8. Dezember 2006, GVBl. 2006, 933.

[465] „Material, das gerade vervollständigt wird, von noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder noch nicht aufbereiteten Daten bezieht“.

Unterhalb dieser eigentlichen Aufsichtsebene wird der bundeseinheitliche Vollzug auch durch die Arbeit des Länderausschusses für Atomkernenergie (LAA) gewährleistet. Hinzu kommt die nach bundeseinheitlichen Kriterien durchgeführte Periodische Sicherheitsüberprüfung (PSÜ) bzw. seit 2002 Sicherheitsüberprüfung (SÜ) nach § 19a AtG, innerhalb derer ebenfalls Daten in den Ländern erhoben und an den Bund weitergegeben werden. Auch das behördliche Meldeverfahren nach § 8 AtSMV[466] als Teil der atomrechtlichen Aufsicht mit den Meldekategorien S (Sofortmeldung), E (Eilmeldung), N (Normalmeldung) und V (Vor Kernbeladung) dient dem bundeseinheitlichen Vollzug.

Weitere Daten können im Rahmen der Rechtsfortschreibung von den Ländern zum Bund gelangen, insbesondere dann, wenn etwa der BMU Informationen als Grundlage für Gesetzgebungsvorhaben von den Ländern abfordert.

Für die rechtliche Beurteilung, wie mit solchen dem Bund von den Ländern übermittelten Daten umzugehen ist, gibt es einen wichtigen Unterschied zwischen dem Umwelt- und dem Informationsfreiheitsrecht. Nach den Umweltinformationsgesetzen ist jede Stelle zur Herausgabe der Informationen verpflichtet, die darüber verfügt.[467] Nach dem Informationsfreiheitsrecht kommt es insbesondere auf die rechtliche Verfügungsbefugnis an.[468]

Im Bund-Länder-Verhältnis stellt sich insoweit die Frage, ob die Länder Daten für den Bund nach § 2 Abs. 4 UIG bereithalten, mit der Folge, dass der Bund auch über die bei den Ländern vorhandenen Informationen verfügen würde. Zwar hat der Bund wie beschrieben im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts, ggf. auch des Immissionsschutzrechts, einen Übermittlungsanspruch im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG gegenüber den Ländern. Aber die im Besitz der Daten befindlichen Länderbehörden sind selbst informationspflichtige Stellen. Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG liegt ein Bereithalten nur vor, wenn die die Daten aufbewahrende Stelle eben keine informationspflichtige Stelle ist. Man könnte hier einwenden, dass das UIG des Bundes sich nur auf informationspflichtige Stellen des Bundes erstrecken kann, die die Landesbehörden gerade nicht sind. Diese enge Auslegung würde aber dem Zweck des § 2 Abs. 4 UIG widersprechen. Informationspflichtige Stellen zählen deshalb nicht zu den bereithaltenden Stellen, weil sie eine eigene Informationspflicht trifft. Dem Antragsteller wird der Informationszugang

---

466 Verordnung über den kerntechnischen Sicherheitsbeauftragten und über die Meldung von Störfällen und sonstigen Ereignissen (Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung - AtSMV) vom 14. Oktober 1992, BGBl. I S. 1766.

467 S. oben unter 3.2.1.3.

468 S. oben unter 3.2.1.3.

nicht beschnitten, wenn er sich an die Landesbehörde wendet, um, bei dieser vorhandene Informationen zu erhalten. Der Weg über den Bund ist nicht erforderlich.

Dagegen besteht nach dem Informationsfreiheitsrecht kein Anspruch hinsichtlich vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen (§ 3 Nr. 5 IFG). Zu solchen vorübergehend beigezogenen Informationen anderer öffentlicher Stellen treffen auch alle Landes-Informationsfreiheitsgesetze Regelungen.[469]

3.2.4.5 „Konkurrenz" zwischen Bundes- und Landesbehörden

Aus der Sicht eines informationsbegehrenden Antragstellers kann es sinnvoll sein, seine Anfrage an mehrere Behörden zugleich zu richten. Zum einen kann damit die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, die Informationen auch tatsächlich zu bekommen. Zum anderen kann es gewollt sein, den Informationsstand verschiedener Behörden zu vergleichen. Daher kann es vorkommen, dass etwa eine auf den Vollzug des AtG gerichtete Anfrage an das BMU und zugleich an eine oder mehrere zuständige Behörden der Länder gerichtet wird.

Das Interesse der antragstellenden Person kann durchaus darauf gerichtet sein, festzustellen, welche Informationen gerade bei dieser oder jener Behörde vorhanden sind, zumal der Anspruch ohnehin voraussetzungslos ist.[470] Die Stellung solcher Parallelanträge ist daher nicht von vornherein rechtsmissbräuchlich.[471] Andererseits besteht aber ein Interesse der zuständigen Behörden des Bundes und der Länder, möglichst einheitliche Informationen herauszugeben und sich nicht durch möglicherweise politisch motivierte Anträge „auseinanderdividieren" zu lassen. Dem entspricht auch die Pflicht in § 7 Abs. 3 UIG, die Daten, soweit möglich, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar vorzuhalten.[472]

Es ist zu klären, ob und ggf. in welchen Grenzen ein abgestimmtes Vorgehen von Bundes- und Landesbehörden bei derartigen Parallelanfragen zulässig ist. Eine Pflicht zur Zusammenarbeit der Behörden findet sich im LUIG M-V[473]. Dort gibt es Regeln zur

---

469 Vgl. *Tolkmitt*, in Fluck/Theuer, a. a. O., Landesrecht, Rn. 276-285.
470 Dazu näher *Wegener*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 9 zum UIG i.d.F. von 2001.
471 OVG Schleswig, Beschluss vom 10. Juli 1996, ZUR 1997, 43 f.
472 Dazu unten unter 3.2.5.
473 Landes-Umweltinformationsgesetz, Art. 1 des Gesetzes über den Zugang zu Umweltinformationen in Mecklenburg-Vorpommern, 14. Juli 2006, GVBl. M-V 2006, 568.

Zusammenarbeit der Behörden in § 5 LUIG M-V mit dem „Koordinierungsgebot bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit“:

> *„(1) Soweit verschiedene informationspflichtige Stellen des Landes nach § 2 in Verbindung mit den §§ 7 und 10 des Umweltinformationsgesetzes aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften über die gleichen Umweltinformationen verfügen, sollen sie sich darüber abstimmen, wer die betreffenden Umweltinformationen verbreitet.“*

Jedoch handelt es sich hierbei nicht um eine Regelung in Bezug auf die Beantwortung einzelner Anfragen auf Informationszugang, sondern um das Vorgehen bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit im Sinne des § 10 UIG. Im Hinblick auf das individuelle Informationszugangsrecht wäre eine Abstimmung derart, dass z. B. eine Bundes- und eine Landesbehörde, die beide über die begehrte Information verfügen, bei solchen Parallelanträgen vereinbaren, dass nur eine von beiden die Informationen herausgibt, nicht zulässig. Der Antragsteller hat nach § 3 Abs. 1 UIG einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber jeder informationspflichtigen Stelle, bei der diese begeht werden. Dies schließt nicht aus, dass die Behörden sich darüber beraten, ob etwa Umweltinformationen beansprucht werden oder ob Ausnahmetatbestände einschlägig sind, und dann abgestimmt vorgehen. Z. B. ist denkbar, dass der BMU bei einem Parallelantrag, der auch bei einem zuständigen Landesministerium gestellt wird, eine Abstimmung darüber durchführt, ob Ausnahmetatbestände vorliegen. Das gilt auch für Entscheidungen bei der Abwägung zwischen den öffentlichen oder privaten Belangen bzgl. einer Ablehnung der Informationsherausgabe und dem öffentlichen Interesse an der Herausgabe. Letztlich muss aber jede Behörde eine eigenständige, in sich nachvollziehbare Entscheidung treffen. Weisungsbefugnisse bestehen insoweit nicht.[474]

Bei solchen Parallelanträgen gibt es keine Hierarchie zwischen der „Ursprungsbehörde“ und der Behörde, an die sie ihre Daten übermittelt hat. Wenn also ein Doppelantrag bei beiden gestellt wird, bedeutet dies nicht, dass etwa die Ursprungsbehörde zuerst antworten müsste. Weiter muss jede informationspflichtige Stelle für sich eine Entscheidung treffen, ob bzw. wie weit sie die Daten herausgeben will. Es kann also durchaus der Fall vorkommen, dass bei einem Parallelantrag, der auf Informationen gerichtet ist, die bei beiden Stellen vorhanden sind, der Bund die Herausgabe ablehnt, das Land diese aber gewährt – oder umgekehrt. Es handelt sich dabei auch nicht um

---

[474] S. oben unter 3.2.4.1.

einen Fall der Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 GG,[475] denn das Land würde ja nicht das Bundes-UIG, sondern das jeweilige Landes-UIG ausführen. Unverbindliche Abstimmungen sind aber wie oben beschrieben möglich.

Es wäre nach § 3 Abs. 2 S. 4 UIG zulässig, Antragsteller auf das von Bund und Ländern gemeinsam betriebene Umweltportal Deutschland (www.portalu.de) zu verweisen, soweit die begehrten Informationen dort veröffentlicht sind. Je mehr Umweltdaten dort abrufbar sind, desto geringer stellt sich der Aufwand für die informationspflichtigen Stellen dar. Derartige Datenbanken könnten so für ein gemeinsames Vorgehen von Bundes- und Landesbehörden instrumentalisiert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Weiterleitungspflicht nach § 4 Abs. 3 UIG zu beachten.[476]

3.2.4.6 Zwischenergebnis

Spezifische Probleme beim Vollzug des Informationsfreiheitsrechts können sich im Bund-Länder-Verhältnis ergeben. So erfasst die Direktionsbefugnis des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 3 GG nicht die Herausgabe von Informationen auf dem Gebiet des Atom- und Strahlenschutzes durch Landesbehörden nach dem jeweiligen Landesrecht wie dem Landes-Umweltinformationsgesetz. Führt das Land Bundesgesetze aus, die einen Informationszugang gewähren, wie z. B. das VIG, handelt es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG. Die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ist nicht betroffen.

Weitere Fragen stellen sich im Hinblick auf Daten, die dem Bund von den Ländern übermittelt wurden. Während es nach dem UIG auf das tatsächliche Verfügen über die Daten ankommt, verlangt das IFG eine rechtliche Verfügungsbefugnis. Sind die Daten z. B. beim BMU vorhanden, sind diese grundsätzlich nach dem UIG herauszugeben. Nach § 3 Nr. 5 IFG besteht jedoch kein Anspruch hinsichtlich vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen.[477]

Antragsteller haben grundsätzlich das Recht, dieselben Informationen bei verschiedenen Behörden anzufordern, z. B. bei dem BMU und zugleich einem für den Vollzug des

---

[475] Dazu oben unter 3.2.3.6.4.
[476] Dazu unten unter 3.2.5.
[477] Kritisch *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 107.

AtG zuständigen Landesministerium. Es ist den informationspflichtigen Stellen dabei nicht verwehrt, sich im Hinblick auf die Herausgabe der Informationen abzustimmen.

3.2.5 Problemfeld: Verfahrens- und Organisationsfragen

Im Einzelnen werden die das Verfahren der Behandlung von Informationsanträgen betreffenden Fragen in der Handlungsanleitung angesprochen.

3.2.5.1 Vorhandene Informationen

Insoweit ist klarzustellen, dass sich der Antrag nur auf bei den informationspflichtigen Stellen vorhandene Informationen richten kann. Ein Anspruch auf Erhebung der Information, z. B. durch Vornahme von Messungen, besteht nicht. Dies gilt sowohl nach Umweltinformations- wie nach Informationsfreiheitsrecht; es ist eindeutig in § 3 Abs. 1 UIG geregelt,[478] ergibt sich aber auch aus dem Begriff der „amtlichen Information" in § 2 Nr. 1 IFG.[479] Von dieser nicht gegebenen Erhebungspflicht zu unterscheiden ist die Pflicht der informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 4 UIG, Daten, die für sie bereitgehalten werden, von der bereithaltenden Stelle anzufordern.[480]

3.2.5.2 Anforderungen an den Antrag

3.2.5.2.1 Antragsberechtigung

Rechtslage nach dem UIG

Nach § 3 Abs. 1 UIG ist „jede Person" antragsberechtigt. Dies erstreckt sich zunächst auf jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts, unabhängig von Wohnsitz oder Nationalität.[481]

Problematisch ist die Antragsberechtigung von privaten Vereinigungen, die keine juristischen Personen sind. Zumindest nach dem Zweck des UIG[482] sind auch Vereinigungen im Sinne des § 11 Nr. 2 VwVfG antragsberechtigt. Die Bestimmung lautet:

„§ 11 Beteiligungsfähigkeit

---

478 Dazu *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 56 sowie *Wegener*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 15 zum UIG i. d. F. von 2001; *Fluck/Theuer*, in dies., Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 2 Rn. 399.

479 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 2, Rn. 11.

480 Näher dazu unter 3.2.1.3.

481 *Fluck/Gündling*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 3 Rn. 37.

482 So *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 3 UIG Rn. 6; *Fluck/Gündling*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 3 Rn. 38 sehen dies als auch vom Wortlaut des § 3 Abs. 1 UIG erfasst an.

Fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, sind

1. natürliche und juristische Personen,

2. Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann,

3. Behörden.“

Damit sind z. B. teilrechtsfähige Personengesellschaften wie die Offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG) und die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) antragsberechtigt.[483] Das gleiche gilt für die Wohnungseigentümergemeinschaft (WEG).[484] Antragsberechtigt sind auch nichtrechtsfähige Ortsverbände politischer Parteien, wie das Bundesverwaltungsgericht 1999 festgestellt hat:[485]

„§ 4 Abs. 1 UIG gewährt "jedem" einen Anspruch auf freien Informationszugang. Mit dieser Umschreibung der Informationsberechtigten ist dem allgemeinen juristischen Sprachgebrauch gemäß jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts gemeint (vgl. BTDrucks 12/7138, S. 12). Dasselbe folgt aus der vom Rat der Europäischen Gemeinschaften erlassenen Umweltinformationsrichtlinie, die durch das Umweltinformationsgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden und daher bei der Auslegung dieses Gesetzes mitzuberücksichtigen ist. Dort ist in Art. 3 Abs. 1 von der Verpflichtung der Behörden die Rede, "allen natürlichen und juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen". Der Kläger ist keine juristische Person, sondern eine örtliche Untergliederung einer politischen Partei. Die politischen Parteien sind in der Regel gleichfalls keine juristischen Personen, sondern nicht rechtsfähige Vereine (vgl. Henke, in: GG, Bonner Kommentar, 63. Lfg. Sept. 1991, Art. 21 Rn. 219).

20

Aus der ausdrücklichen Erwähnung der natürlichen und juristischen Personen in der Umweltinformationsrichtlinie läßt sich indes nicht herleiten, daß der Kreis der Informationsberechtigten auf diese Rechtssubjekte begrenzt ist. Vielmehr kommen nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie und des sie ausfüllenden Umweltinformationsgesetzes auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind, als Anspruchsinhaber in Betracht (ebenso Fluck/Theuer, Umweltinformationsrecht, Kommentar, Stand April 1997, § 4 UIG Rn. 16/20). Wie der Senat in seinem Urteil vom 6. Dezember 1996 - BVerwG 7 C 64.95 - (BVerwGE 102, 282 = NJW 1997, 753) ausgeführt hat, will die Umweltinformationsrichtlinie jedem Antragsteller rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst unge-

---

[483] Ebenda.
[484] Vgl. BGH, Beschluss vom 2. Juni 2005, NJW 2005, 2061.
[485] BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, BVerwGE 108, 369, Rz. 19 f.

hindert den Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährleisten. Damit soll ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewußtseins und zur Effektuierung der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften geleistet werden. Das geht u.a. aus dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie ("Der Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden wird den Umweltschutz verbessern") sowie dem im ersten Erwägungsgrund in Bezug genommenen vierten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz 1987 bis 1992 hervor, worin die Forderung erhoben wird, "Wege zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, über die die Umweltbehörden verfügen, zu finden", um zu einer besseren Anwendung der Vorschriften, zur Entwicklung erforderlicher Umweltschutzmaßnahmen und zu deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit zu gelangen (ABl EG Nr. C 328 vom 7. Dezember 1987, S. 1 <15 ff.>). Diese auch dem Umweltinformationsgesetz zugrundeliegende Zielsetzung der Umweltinformationsrichtlinie gebietet es, die politischen Parteien als verfassungsrechtlich privilegierte Zusammenschlüsse von Bürgern, die bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen (Art. 21 GG, § 1 PartG), in den gesetzlich garantierten Informationszugang einzubeziehen. Das gilt nicht nur für die Parteizentralen, sondern ebenso für die örtlichen Untergliederungen der Parteien, weil die Parteien auch auf der Ortsebene an der politischen Meinungs- und Willensbildung handelnd und mitgestaltend teilnehmen, so daß sich bei ihnen spezifisch ortsbezogene Informationsbedürfnisse ergeben können, denen das Gesetz gleichfalls Genüge tun will. Materielle Berechtigungen von Ortsverbänden politischer Parteien sind dem öffentlichen Recht auch sonst nicht fremd; so kann einem solchen Verband etwa ein Anspruch auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung einer Gemeinde oder auf Genehmigung der Wahlsichtwerbung zustehen (vgl. BVerwGE 32, 333; 56, 56). Die Vorschrift des § 3 PartG, wonach die Parteien und ihre Gebietsverbände der jeweils höchsten Stufe - also nicht die Ortsverbände - unter ihrem Namen klagen und verklagt werden können, steht der Annahme eines solchen Anspruchs des Ortsverbandes nicht entgegen; denn diese Vorschrift bezweckt lediglich, die vom Gesetzgeber als unbefriedigend eingeschätzte (zivil-)prozessuale Situation der Parteien zu verbessern, besagt aber nichts über ihre materiellen Rechte einschließlich derjenigen ihrer Untergliederungen (vgl. BVerwGE 32, 333 <334 f.>).

Im Flughafen-Frankfurt-Urteil vom 21. Februar 2008 hat das Bundesverwaltungsgericht dies noch einmal präzisiert:[486]

> *„Entsprechendes gilt für Bürgerinitiativen. Es kommt nicht darauf an, dass sie als Vereinigung, wie etwa nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz für die entsprechende Einlegung von Rechtsbehelfen vorausgesetzt, förmlich "anerkannt" worden sind. Entscheidend ist allein, dass die Bürgerinitiative ein Mindestmaß an innerer Organisation aufweist. Dass die Beigeladene zu 4 in tatsächlicher Hinsicht als organisatorisch hinreichend verfestigter Personenzusammenschluss anzusehen ist, hat der Verwaltungsgerichtshof für die revisionsgerichtliche Überprüfung bindend festgestellt."*

Hiernach sind auch nichtrechtsfähige Bürgerinitiativen oder Verbände, die kein eingetragener Verein und damit keine juristische Personen sind, ebenfalls antragsberechtigt, soweit sie hinreichend verfestigt sind.[487] In der Praxis kann es problematisch sein, die hinreichende Verfestigung zu beurteilen. Letztlich kommt es darauf aber nicht an, weil auch eine nicht hinreichende Verfestigung nicht zur Ablehnung des Antrags führen kann. Denn auf jeden Fall ist der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsberechtigt, so dass der Antrag als Antrag dieser Person bearbeitet werden kann.[488] Für Anträge nach dem UIG ist im Zweifel von einer hinreichenden Verfestigung und damit einer Antragsberechtigung der nichtrechtsfähigen Vereinigung auszugehen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sollen dagegen grundsätzlich keine Antragsberechtigung haben. Nach dem Sinn und Zweck des UIG und der UIRL soll der Anspruch dazu dienen, für die Öffentlichkeit Transparenz im Bereich der bei Behörden und sonstigen Stellen, die öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, zu schaffen. Der Anspruch soll nicht für staatliche Stellen untereinander gelten.[489]

Anderes gilt aber für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die als eher „staatsfern" einzuordnen sind. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht im Flughafen-Frankfurt-Urteil wie folgt begründet:[490]

---

486 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, NVwZ 2008, 791, Rz. 25.
487 So auch *Fluck/Gündling*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 3 Rn. 38.
488 Vgl. auch die Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. des BMI vom 21. November 2005 – V 5a – 130250/16 -, GMBl. 2005, S. 1346, Ziff. III 2.
489 Ausführlich dazu *Fluck/Gündling*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 3 Rn. 39 ff.
490 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, NVwZ 2008, 791, Rz. 23.

„Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können als anspruchsberechtigt angesehen werden, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der Richtlinie in einer mit dem "Jedermann" vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden. Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang auf eine frühere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verweist, nach der eine Gemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft keinen Informationsanspruch auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes 1994 habe (Beschluss vom 31. Oktober 1995 - BVerwG1 B 126.95 - Buchholz 451.17 § 4 EnergG Nr. 2), ist zu beachten, dass die Gemeinde Einsicht in Verwaltungsvorgänge über eine Maßnahme begehrte, durch die sie nicht in ihrer Planungshoheit berührt wurde. Außerdem hat sich - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgeführt hat - seit dieser Entscheidung die Rechtslage geändert; sie ist nun mit Rücksicht auf die Umweltinformationsrichtlinie vom 28. Januar 2003 und das mit Gesetz vom 9. Dezember 2006 transformierte Aarhus-Übereinkommen zu beurteilen. Wie sich aus den Erwägungsgründen Nr. 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie ergibt, soll der Zugang der Öffentlichkeit, den die Richtlinie vom 7. Juni 1990 (Richtlinie 90/313/EWG, ABl L 158 S. 56) bislang gewährt hat, "erweitert" werden. Ziel der Umweltinformationsrichtlinie vom 28. Januar 2003 ist es, den mit der Richtlinie 90/313/EWG eingeleiteten Wandlungsprozess auszubauen und fortzusetzen (Erwägungsgrund Nr. 2). Dem wird nicht nur durch eine weite Definition des Begriffs "Informationen über die Umwelt" und der Ausdehnung der informationspflichtigen Stellen über den klassischen Behördenbereich hinaus um Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. öffentliche Dienstleistungen erbringen, Rechnung getragen. Dazu gehört auch eine weite Fassung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Ein Informationsbedürfnis hinsichtlich umweltrelevanter Daten besteht nicht nur im Verhältnis des Bürgers - als natürliche oder als privatrechtlich organisierte Person - zum Staat bzw. zu Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern kann auch bei einer öffentlich-rechtlich verfassten Rechtsperson bestehen, sofern sie sich "der" Öffentlichkeit zuordnen lässt.“

Anzuerkennen ist danach die Antragsberechtigung z. B. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Kirchen oder Gemeinden, soweit sie im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben tätig werden. [491] Bzgl. der Antragsberechtigung der Kirchen begründet das Bundesverwaltungsgericht dies mit ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung:[492]

---

[491] So *Fluck/Gündling*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 3 Rn. 42.
[492] BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, NVwZ 2008, 791, Rz. 27.

„Hierbei handelt es sich zwar um eine lokale Untergliederung der Kirche, die als juristische Person des öffentlichen Rechts anerkannt ist. Die Kirchen und korporierten Religionsgemeinschaften verfügen aber über einen spezifischen verfassungsrechtlichen Status. Sie sind ungeachtet ihrer Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Staat in keiner Weise inkorporiert. Im Kontext des Grundgesetzes ist der den Religionsgemeinschaften in Art. 140 G i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV angebotene Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts soll die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstützen (BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 - 2 BvR 1500/97 - BVerfGE 102, 370 <387>). Sie können unbeschadet ihrer besonderen Qualität wie der "Jedermann" dem Staat gegenüber stehen und eigene Rechte gegen den Staat geltend machen (BVerfG, Beschluss vom 21. September 1976 - 2 BvR 350/75 - BVerfGE 42, 312 <321>; Urteil vom 19. Dezember 2000 a.a.O. S. 387). Es kommt hier auch nicht darauf an, ob der Kirchengemeindeverband (nur) Einwände erhoben hat, die sich auf Beeinträchtigungen beziehen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Rechte aus Art. 4 GG i.V.m. Art. 140 GG stehen.“

Für Gemeinden wird ebenfalls auf deren Verfassungsauftrag aus Art. 28 Abs. 2 GG hingewiesen:[493]

„„Der besondere Status der Gemeinde, der im Anwendungsbereich der Umweltinformationsrichtlinie zu einer aufgabenspezifischen Differenzierung zwingt, ist im deutschen Recht, auf das Art. 2 Nr. 6 UIRL verweist, angelegt. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 - BVerfGE 107, 1 <11> m.w.N.). Die Gemeinden sind selbst ein Teil des Staates, in dessen Aufbau sie integriert, innerhalb dessen sie aber mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Einfachrechtlich wird eine Gemeinde, wenn sie Einwendungen gegen ein Vorhaben erhebt, die sich auf die eigenen Rechte beziehen, d.h. ihrer Selbstverwaltungsgarantie entspringen, wie die Öffentlichkeit behandelt; es gilt der Einwendungsausschluss gemäß § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG (Urteil vom 12. Februar 1997 - BVerwG 11 A 62.95 - BVerwGE 104, 79 <81>; vgl. auch Gurlit, EurUP 2006, 224, 226). Die Gemeinde ist zwar auch Behörde, die im Planfeststellungsverfahren anzuhören ist, soweit ihr Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Gemeinden können auch zur Auskunft verpflichtete Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 2 UIRL sein.

---

[493] Ebenda, Rz. 30.

> *Eine Gemeinde kann jedoch durch ein geplantes Vorhaben zugleich in eigenen Rechten betroffen sein und muss, wenn sie sich insoweit die Möglichkeit offenhalten will, diese Rechte notfalls im Klagewege geltend zu machen, deshalb wie jeder Bürger im Rahmen der Betroffenenbeteiligung - und formgerecht Einwendungen erheben (Urteil vom 9. Februar 2005 - BVerwG 9 A 62.03 - Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 10). Im Bereich der Selbstverwaltung ist das gemeindliche Informationsbedürfnis vergleichbar mit dem eines privatrechtlich organisierten "Jedermann". Die Informationsbeschaffung gelingt der Gemeinde auch nicht über ihre öffentlich-rechtliche Behördeneigenschaft, weil sie im Bereich der Selbstverwaltung nicht in die behördlich-hierarchischen Informationsstrukturen eingebunden ist. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs ist zu entnehmen, dass die beigeladenen Gemeinden den Zugang zu den begehrten Umweltinformationen unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere ihre Planungshoheit begehren (UA S. 16).“*

Nach wie vor sind aber „juristische Personen des öffentlichen Rechts, die in die allgemeine öffentliche Verwaltung eingegliedert sind und denen kein teilautonomer Status zusteht“,[494] nicht nach § 3 Abs. 1 UIG berechtigt.

Rechtslage nach dem IFG

Anders als nach dem UIG ist nach § 1 Abs. 1 IFG nicht „jede Person“, sondern „jeder“ anspruchsberechtigt.[495] Für natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts ergeben sich insoweit keine Unterschiede zum UIG.

Die Anspruchsberechtigung teilrechtsfähiger Organisationen des Privatrechts wird dagegen kontrovers beurteilt. Für Bürgerinitiativen und Verbände wird diese in der Gesetzesbegründung zum IFG verneint:[496]

> *„Bürgerinitiativen und Verbände sind als solche nicht zugangsberechtigt; jedes einzelne Verbandsmitglied hat jedoch ein eigenes voraussetzungsloses Zugangsrecht.“*

Daran schließen sich die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern an:[497]

> *„Nicht antragsberechtigt sind jedoch Bürgerinitiativen und Verbände, wenn sie nicht selbst - wie ein eingetragener Verein - juristische Personen des Privat-*

---

494 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 51.
495 Zu der Unterscheidung im Einzelnen *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 38 ff.
496 BT-Drucks. 93 vom 14. Dezember 2004, S. 7.
497 Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. des BMI vom 21. November 2005 – V 5a – 130250/16 -, GMBl. 2005, S. 1346, Ziff. III 2.

rechts sind; hier ist jedoch der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsbefugt. Der Antrag ist dann als Antrag dieser Person weiter zu bearbeiten."

Teile der Literatur gehen dem folgend davon aus, dass nichtrechtsfähige Organisationen nicht anspruchsberechtigt sind.[498] Dem Wortlaut nach geht jedoch der Begriff „jeder" noch über „jede Person" hinaus.[499] Auch der Gesetzeszweck spricht für eine weite Auslegung, denn gerade Bürgerinitiativen und Verbände spielen für die Verwirklichung der Ziele der Informationsfreiheit eine herausragende Rolle.[500] Auf die in der Gesetzesbegründung geäußerte Auffassung kommt es letztlich nicht an.[501] Richtigerweise sind daher auch teilrechtsfähige Organisationen wie die OHG, KG, GbR und eben auch Bürgerinitiativen und Verbände antragsberechtigt.

Für die betroffenen Behörden ergibt sich das Problem, dass die Anwendungshinweise des BMI anders lauten. Anzuwenden ist aber die gesetzliche Regelung, da es sich bei den Hinweisen nur um Verwaltungsvorschriften handelt. Die Anwendungshinweise sollten entsprechend geändert werden.

3.2.5.2.2 Voraussetzungslosigkeit

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nach § 3 Abs. 1 UIG, ohne dass der Antragsteller ein rechtliches Interesse darlegen muss. Ob die Einschränkung durch das Wort „rechtliches" angesichts des Wortlauts der UIRL in Art. 3 Abs. 1 „ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen" gemeinschaftsrechtskonform ist, ist zweifelhaft. Auch die Århus-Konvention verwendet in Art. 4 Abs. 1 a die Formulierung „ohne Nachweis eines Interesses". § 3 Abs. 1 UIG kann daher nicht in dem Sinne interpretiert werden, dass wenigstens ein außerrechtliches Interesse verlangt werden könnte. Vielmehr ist die Bestimmung gemeinschaftsrechtskonform im Sinne einer vollständigen Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs auszulegen.[502]

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Ausführungen des VG Koblenz zweifelhaft, das offenbar in der Abwägung doch auf ein persönliches Interesse des Klägers an der begehrten Information eingeht:[503]

---

498 S. *Kloepfer/von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277, 1279; *Guckelberger*, Informationsfreiheit im Saarland, LKRZ 2007, 125, 126; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 1 Rn. 10.

499 So dezidiert *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 53.

500 *Ebenda,* Rn. 54.

501 Ebenda, Rn. 50.

502 Vgl. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119, 1124.

503 VG Koblenz, Urteil vom 21. August 2008, 7 K 2012/07.KO, Rz 31 (juris).

„Ein auf § 3 Abs. 1 Satz 1 LUIG gestützter Anspruch des Klägers auf Preisgabe der soeben genannten Daten greift hier zudem deshalb nicht, weil seinem Informationsinteresse gewichtige Interessen entgegenstehen. Zwar wird derjenige, der einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen stellt, auch als Sachwalter der Allgemeinheit tätig, sein Informationsinteresse wird von Allgemeininteressen getragen. Gleichwohl sind diese Interessen im Einzelfall gegen anderweitige Interessen abzuwägen. Anknüpfungspunkt ist dabei, ob die Durchsetzung des Informationsanspruchs unmittelbar bei der Realisierung einer wichtigen öffentlichen Aufgabe hilft … Dies ist hier zu verneinen. Insbesondere der Name des Erwerbers – bzw. seine Eigenschaften –, aber auch der Erwerbspreis und die Grundstücksgröße sind nicht notwendig, um es dem Kläger zu ermöglichen, eine öffentliche Auseinandersetzung zu den die Wegeparzellen betreffenden Vorgängen zu initiieren und damit einen Erklärungsdruck auf die Beklagten auszuüben. dieser Daten zu beachten. … Unbeschadet der Ausschlusstatbestände der §§ 8 und 9 LUIG haben diese ein anerkennenswertes Interesse daran, dass ihre Namen und Rückschlüsse auf ihre Identität zulassende Daten nicht Gegenstand einer öffentlichen Diskussion werden.“

Trotz der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs bleibt es dem Antragsteller unbenommen, seine Interessen kundzutun. Dies kann sinnvoll sein, wenn eine Abwägung durchzuführen ist oder wenn es um die Gebührenbemessung geht.[504] Die informationspflichtige Stelle darf aber die Informationsherausgabe nicht von der Antwort auf die Frage der hinter dem Antrag stehenden Motivation abhängig machen.

3.2.5.2.3 Bestimmtheit

Nach § 4 Abs. 2 UIG muss der Antrag erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird. Unbestimmt ist ein Antrag, der nicht in irgendeiner Form konkretisiert ist. Erforderlich ist, dass der Antrag, der Antragsteller, die Behörde und der Zweck erkennbar sind.[505] Der Antrag muss zumindest die Zielrichtung erkennen lassen. Fragwürdig ist der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 6. Juni 2008, der über den Antrag eines Landwirts auf Einsichtnahme in ein Protokoll über die vorgezogene Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens zu entscheiden hatte. Obwohl der Antragsteller das Dokument, in das er Einsicht nehmen wollte, eindeutig bezeichnet hatte, lehnte der VGH den Antrag ab:[506]

---

504 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 47.
505 *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 5 Rn. 14 zum UIG i. d. F. von 2001.
506 BayVGH, Beschluss vom 6. Juni 2008, 15 ZB 07.1218 (juris).

> *„Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayUIG muss der Antrag erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird, er muss also hinreichend bestimmt sein. Bereits daran fehlt es."*

Ob die beantragte Information unter das UIG fällt, ist dabei keine Frage der Bestimmtheit.[507] Ein Rundumantrag der Art, dass sämtliche bei einer Behörde vorhandenen Umweltinformationen abverlangt werden, wäre daher zu unbestimmt. Wird er aber insoweit konkretisiert, dass alle Umweltinformationen über ein bestimmtes Kernkraftwerk gewünscht werden, ist trotz der vermutlich enormen Masse an Daten die Bestimmtheit anzunehmen.[508] Auch ein auf Informationen über sämtliche Abwassereinleitungen in den Hamburger Hafen gerichteter Antrag ist nicht notwendig unbestimmt.[509]

Bei zu unbestimmten Anträgen ist dieser nicht abzulehnen, sondern der Antragsteller ist nach § 4 Abs. 2 S. 2 UIG innerhalb eines Monats zur Präzisierung aufzufordern. Nach dem Wortlaut des Gesetzes käme eine solche Aufforderung in dem eben genannten Beispiel nicht in Betracht, weil es an der Tatbestandsvoraussetzung „unbestimmter Antrag" fehlen würde. Durch einen derartigen Antrag könnte eine Verwaltung jedoch auf gewisse Zeit „lahmgelegt" werden. Auch wenn das UIG keine „Quantitätsschwelle" kennt,[510] bleibt es der Verwaltung doch unbenommen, bei dem Antragsteller in derartigen Fällen unter dem Gesichtspunkt der Beratungspflicht nach § 25 VwVfG nachzufragen, ob eine weitere Eingrenzung gewünscht wird.[511]

3.2.5.3 Besonderheiten im informationsrechtlichen Verwaltungsverfahren

3.2.5.3.1 Anwendung der Regelungen des VwVfG, insbesondere über das Verwaltungsverfahren

Fraglich ist, ob bei dem Verfahren nach dem UIG bzw. dem IFG immer die Regeln über das Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG sowie die weiteren Vorschriften des VwVfG gelten, soweit nicht besondere Vorschriften im UIG bzw. IFG selbst bestehen.

Voraussetzung für das Vorliegen eines Verwaltungsverfahrens ist nach § 9 VwVfG

---

507 BVerwG, Urteil v. 25. März 1999, NVwZ 1999, 1220.

508 Vgl. *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 5 Rn. 16 zum UIG i. d. F. von 2001; a. A. *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 23.

509 Schrader, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 75.

510 Ebenda.

511 Dazu *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 5 Rn. 18 zum UIG i. d. F. von 2001.

> *„die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist;“*

Zunächst müssen dazu Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG tätig werden. Dies ist bei staatlichen Stellen wie dem BMU und dem BfS der Fall. Bei privaten informationspflichtigen Stellen ist dies jedoch nicht anzunehmen.[512] Zwar ist für die Anwendung des § 1 Abs. 4 VwVfG ein funktioneller Behördenbegriff zugrunde zu legen.[513] Auch geht die UIRL in Art. 2 von einem sehr weiten Behördenbegriff aus, der nicht nur öffentlich-rechtliche, sondern auch private Stellen umfasst.[514] Aber diese Stellen können, da sie nicht Beliehene sind, keine Verwaltungsakte erteilen oder öffentlich-rechtliche Verträge abschließen. Ihre Tätigkeit kann daher nicht auf die Erteilung von Verwaltungsakten oder den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge gerichtet sein, so dass sie keine Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG sind.[515] Es empfiehlt sich aber, die verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen entsprechend anzuwenden. Die privaten Stellen nehmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG öffentliche Aufgaben wahr oder erbringen öffentliche Dienstleistungen. Das Verfahren zur Erteilung von Informationen ist daher wesentlich stärker öffentlich-rechtlich als zivilrechtlich geprägt.

Soweit staatliche Stellen tätig werden, ist fraglich, ob ausnahmslos In jedem Fall die Vorschriften der §§ 9 ff. VwVfG über das Verwaltungsverfahren anzuwenden sind. Dagegen könnte sprechen, dass das Verfahren nicht zwingend mit einem Verwaltungsakt enden muss.[516] Jedoch kommt es nur darauf an, dass das Verfahren auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrags „gerichtet“ sein muss. Dies ist immer der Fall, wenn die informationspflichtige Stelle auf Grund eines Antrags tätig wird. Ob es dann am Ende tatsächlich zum Erlass eines Verwaltungsakts kommt, ist unerheblich.[517]

Soweit es um die bloße Übermittlung einer begehrten Information geht, wird von der Literatur auch bei staatlichen Stellen das Vorliegen eines Verwaltungsakts abgelehnt.

---

512 *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 92.
513 *Schmitz*, in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl. 2008, § 1, Rn. 240.
514 Dazu unter 3.2.3.
515 So auch *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 12.
516 Dazu s. unten in diesem Abschnitt.
517 *Schoch*, IFG, Vorb. §§ 7 – 9, Rn. 4.

Es handele sich nicht um eine Regelung mit Außenwirkung im Sinne des § 35 VwVfG:[518]

> *„Der Verfahrensgegenstand bestimmt sich nach dem Antrag und der Handlungsintention der Behörde, die vor dem Hintergrund des einschlägigen materiellen rechts auszulegen sind … Der Antragsteller ist regelmäßig nur an der schlichten Übermittlung der gewünschten Information interessiert. Das UIG macht den Erlass eines Verwaltungsaktes hierfür nicht zur zwingenden Voraussetzung. Gem. § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 3 und 4, § 5 kann ein Antrag auf Informationszugang u. u. durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht, Weiterleitung oder Ablehnung beantwortet werden. Eine „Bescheidung" durch Verwaltungsakt mag zwar generell im Interesse der Rechtssicherheit wünschenswert sein, … ist aber – anders als gem. § 5 UIG 1994 – gesetzlich nicht generell vorgesehen. Nur wenn die informationspflichtige Stelle von der beantragten Art des Zugangs abweicht oder diesen gänzlich versagt, ist gem. § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 1 eine mit Gründen versehene Entscheidung zu treffen und dem Antragsteller mitzuteilen. Für diesen Fall geht der Gesetzgeber, wie § 5 Abs. 1 S. 4 zeigt, von der Anwendbarkeit des VwVfG, mithin auch vom Vorliegen eines Verwaltungsaktes aus. … Die Rechtslage entspricht der nach § 7 IFG.…*
>
> *Für den Regelfall der Gewährung der Umweltinformation wird der Zugangsantrag demnach durch eine Mitteilung über Art, Zeit und Ort der Zugangsmöglichkeit bzw. die schlichte Übermittlung der Information beantwortet. Das Verfahren richtet sich in diesen Fällen auf die Zugangsgewährung durch Realakt… "*

Auch wenn es aus Gründen der Rechtssicherheit gerade gegenüber ggf. betroffenen Dritten wünschenswert wäre, in jedem Fall vom Vorhandensein eines Verwaltungsakts auszugehen, kann der wiedergegebenen Auffassung gefolgt werden. Zu unterscheiden ist zwischen der Bescheidung über den Antrag (Verwaltungsakt) und der Informationserteilung als solcher (Verwaltungsrealakt).[519] In sehr einfach gelagerten Fällen muss keine zeitlich vor der Übermittlung der Information gelegene Bescheidung über den Antrag erfolgen. Das würde bedeuten, dass jede von einem Externen gestellte telefonische Anfrage bei der Verwaltung, die genau genommen einen Antrag nach UIG bzw. IFG darstellt, mit einem Verwaltungsakt beschieden werden müsste. In derartigen Fällen ist daher von einem Verwaltungsrealakt auszugehen, der nicht unter § 35 VwVfG fällt.[520]

---

[518] *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 12 f.
[519] *Schoch*, IFG, § 7, Rn. 43.
[520] Ebenda, Rn. 44.

Im Zweifel jedoch ist vom Vorliegen eines Verwaltungsakts auszugehen. Immer dann, wenn z. B. Dritte involviert sein können, aber auch wenn der Antragsteller dies ausdrücklich wünscht, hat eine Bescheidung über den Antrag zu erfolgen. Für die Unterscheidung, ob ein Verwaltungsakt gefordert ist oder ein Verwaltungsrealakt möglich ist, ist das „Fingerspitzengefühl“ der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Behörden gefordert.

3.2.5.3.2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und Registraturrichtlinie (RegR)

GGO

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)[521] gilt nach § 1 Abs. 1 für die Bundesministerien und regelt nach § 1 Abs. 2 vor allem die Grundsätze zu Organisation und Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander sowie mit den Verfassungsorganen und den Geschäftsverkehr nach außen. Die zum 1. Juni 2009 in Kraft getretene Neufassung enthält u. a. Neuregelungen zur Herausgabe von Schriftstücken nach dem IFG.

In Kapitel 4 werden u. a. Bestimmungen über den Arbeitsablauf getroffen. Diese gelten auch für die Bearbeitung von Informationsanträgen. § 12 sieht z. B. die Nutzung elektronischer Verfahren vor:

> *„§ 12 Arbeitsablauf*
>
> *(1) In den Arbeitsabläufen sind elektronische Verfahren soweit wie möglich zu nutzen.*
>
> *2) Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit (im Rahmen der Aufbewahrungsfristen) aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein. Einzelheiten der Dokumenten- und Aktenverwaltung regelt die Registraturrichtlinie (RegR).“*

§ 14 GGO betrifft u. a. die Bearbeitung von Anträgen:

> *„§ 14 Anträge, Fragen und Beschwerden*

---

[521] Als Vorexemplar der Veröffentlichung im Gemeinsamen Ministerialblatt abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/26296/ggo.pdf;jsessionid=AAB84B891D1FF6300F24A270D487D8AA.

(1) Anträge, Fragen und Beschwerden sind so schnell und so einfach wie möglich zu erledigen. Erfordert die Antwort einen Zeitraum von mehr als vier Wochen, ist eine Zwischennachricht zu erteilen.

(2) …

(3) Privatpersonen kann zu Sachfragen (Bürgeranfragen) formlos Auskunft gegeben werden. Besteht bei mündlichen Auskünften die Gefahr von Missverständnissen, so ist auf die Möglichkeit einer schriftlichen Anfrage zu verweisen. Bestehen bei elektronischen Anfragen Zweifel an der Identität der Person, die Auskunft erbeten hat, so ist auf den Postweg zu verweisen. Anfragen, die offensichtlich anonym oder unter einem Pseudonym erfolgen, sind grundsätzlich nicht zu beantworten. Rechtsauskünfte, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordern, dürfen grundsätzlich nicht erteilt werden.

(4) Fragen von Medien sind an das Pressereferat zu verweisen.“

Von besonderem Interesse ist § 14 Abs. 3 GGO. Die sog. „Sachfragen (Bürgeranfragen)“ können Informationsanträge auf Grundlage des UIG, IFG oder anderer Informationsfreiheitsgesetze sein. Insoweit ist zu prüfen, ob Zugang zu bei informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen begehrt wird. Dann ist auf Grundlage des jeweils einschlägigen Gesetzes zu verfahren. In jedem Fall haben gesetzliche Regelungen Vorrang gegenüber der als Verwaltungsvorschrift mit lediglich interner Wirkung einzustufenden Geschäftsordnung.

RegR

Ergänzend zur GGO ist intern die Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (Registraturrichtlinie - RegR) zu beachten.[522] Nach § 2 RegR gilt der Grundsatz der Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns:

„§ 2 Transparenz des Verwaltungshandelns

Die Geschäftstätigkeit der Verwaltung folgt dem Grundsatz der Schriftlichkeit. Sie besteht im Erstellen, Versenden, Empfangen und Registrieren von Dokumenten (Aktenbildung) und wird durch die Aktenführung unterstützt. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.“

---

[522] Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139452/publicationFile/9195/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_50242_de.pdf.

§ 4 RegR normiert den Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit:

„§ 4 Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit

(1) Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut haben

- *die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs,*
- *die Behandlung der Sache ohne Verzögerung und*
- *die Aufbewahrung der Dokumente entsprechend ihrem Bearbeitungswert*

zu gewährleisten.

(2) Die Einheitlichkeit des Bearbeitens der Geschäftsvorfälle und Verwaltens von Schriftgut ist durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu sichern.

(3) Dokumente dürfen aus der Akte nicht entfernt, bei Nutzung elektronischer Vorgangsbearbeitung nicht gelöscht werden. Elektronisch gespeicherte Informationen dürfen nur nach Beteiligung der Verfasserin oder des Verfassers gelöscht oder verändert werden. …“

Grundsätzlich sind bei papiergebundener Bearbeitung nach § 6 RegR Ausdrucke anzufertigen:

„§ 6 Anforderungen an das Bearbeiten

(1) Für die Bearbeitung gelten die Grundsätze des § 12 GGO.

(2) Das aus der Bearbeitung entstehende Schriftgut muss vollständig, authentisch und übersichtlich sein. Bei umfangreichen Dokumenten, die bereits an anderer Stelle verwahrt werden, genügen Verweise.

(3) Aktenrelevante elektronisch empfangene, erstellte oder versandte Dokumente sind bei papiergebundener Bearbeitung auszudrucken. Die Ausdrucke sind zusammen mit den Geschäftsgang- und Bearbeitungsvermerken und dem Nachweis der Versendung des Dokuments (E-Mail-Kopf) als Original gekennzeichnet zu den Akten zu nehmen.

(4) Bei elektronischer Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass die Dokumente, der Laufweg und die Aufzeichnungen aus der Bearbeitung (z. B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen, Kenntnisnahmen) in Protokoll- und Bearbeitungsinformationen nachgewiesen und der elektronischen Akte zugeordnet werden.“

Nach § 19 RegR ist Schriftgut grundsätzlich 30 Jahre aufzubewahren. Bei dem Aussondern von Schriftgut in Papierform sowie in elektronisch gespeicherter Form ist das

Bundesarchiv zu beteiligen (§§ 20, 21 RegR). Dies gilt auch für die Vernichtung von Schriftgut:

> *„§ 22 Vernichten von Schriftgut*
>
> *(1) Schriftgut, dessen Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, kann mit schriftlicher Zustimmung des Bundesarchivs bereits in der Behörde vernichtet werden.*
>
> *(2) Es ist sicherzustellen, dass die im Schriftgut enthaltenen Informationen nicht unbefugt zur Kenntnis genommen und nicht missbräuchlich verwendet werden.“*

3.2.5.3.3 Form des Antrags und des Bescheids

Form des Antrags

In § 4 UIG werden keine Anforderungen an die Form des Antrags gestellt, d. h. dieser kann in jeder Form gestellt werden, sei es schriftlich, per Fax, mündlich (auch telefonisch), per E-Mail oder auf andere Weise.[523] Auch § 7 Abs. 1 IFG geht vom Prinzip der Formlosigkeit aus.[524] Für den Antragsteller, aber auch für die informationspflichtige Stelle ist aus Dokumentations-, Klarheits- und Beweisgründen ein in Textform gestellter Antrag zweckmäßig.[525] In anderen Informationsfreiheitsgesetzen wie etwa in § 3 Abs. 1 Satz 1 VIG oder in § 12 Abs. 1 Satz 1 StUG wird dagegen eine schriftliche oder elektronische Antragstellung gefordert.[526]

Im Einzelfall kann der Grundsatz der Formfreiheit des Antrags für die zuständige Stelle problematisch sein, wenn sie z. B. auf einen mündlichen Antrag hin über eine komplexe Problematik mit Drittbetroffenheit entscheiden soll. Nach der wohl herrschenden Auffassung soll die informationspflichtige Stelle dann befugt sein, einen schriftlichen Antrag zu fordern, um zumindest Angaben über die Identität des Antragstellers zu erfahren. Erst dann könne einem Dritten, dessen personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt sein könnten, zugemutet werden, seine Zustimmung zur Herausgabe der Daten zu erteilen.[527] Zum Teil wird in der Literatur ohne tiefere Begründung ausgeführt:[528]

---

523 *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 15.
524 *Schoch*, IFG, § 7, Rn. 14.
525 *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 15.
526 So auch in § 6 Abs. 1 Satz 3 BbgAIG, § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG MV, § 6 Abs. 1 Satz 1 IFG SH.
527 So etwa die Begründung zum Regierungsentwurf des IFG, BT-Drucks. 15/4493, S. 14; *Beckemper*, LKV 2006, 300, 302; *Matthes*, Informationsfreiheitsgesetz, S. 50; *Berger*, in Berger/Roth/Scheel, § 7 Rn. 8.
528 *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 15.

> *„Der Antrag muss als Mindestinhalt zunächst eine Identifizierung des Antragstellers, regelmäßig durch Angabe von Namen und Anschrift, enthalten, um der Behörde eine ordnungsgemäße Übermittlung zu ermöglichen."*

Für lediglich mündlich gestellte Anträge trifft diese Auffassung jedoch nicht zu. Da es sich sowohl nach dem UIG wie auch nach dem IFG um ein Jede-Person-Recht ohne irgendeine Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit oder andere persönliche Eigenschaften handelt, kommt es auf die Identität des Antragstellers grundsätzlich nicht an.[529] Man kann sogar so weit gehen, in der Aufforderung zur Preisgabe der Identität einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu erkennen. Sowohl § 7 Abs. 1 IFG als auch § 4 Abs. 1 UIG verzichten auf das Erfordernis der Antragstelleridentifizierung.[530] Weiter ist dabei zu berücksichtigen, dass etwa das UIG nicht nur dem speziellen Interesse des Antragstellers dient, eine bestimmte Information zu erhalten, sondern dass der Zweck des Gesetzes darauf gerichtet ist, generell über die Transparenz im Umweltbereich den Umweltschutz zu verbessern.[531] Dafür ist die Kenntnis der Identität des Antragstellers nicht erforderlich. Anders ist es, wenn etwa der Antragsteller die Zusendung bestimmter Unterlagen begehrt. Dann trifft ihn selbstverständlich die Obliegenheit, Namen und Anschrift anzugeben. Das gleiche gilt nach § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG in Fällen der Drittbetroffenheit; hier fordert das Gesetz eine Begründung des Antragstellers.[532]

In der Praxis ist es den informationspflichtigen Stellen damit bei mündlichen oder telefonischen Anfragen nicht verwehrt, nach Namen und Anschrift des Antragstellers zu fragen. Es darf aber nicht der Anschein erweckt werden, dies sei eine unabdingbare Voraussetzung für die Informationserteilung. Hierauf sollte der Antragsteller hingewiesen werden.

Form der Entscheidung

Ablehnende Entscheidungen bedürfen nach § 5 Abs. 2 UIG in bestimmten Fällen der Schriftform:

---

529 Anders z. B. nach Art. 255 EG und nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. Nr. L 145 vom 31. Mai 2001, S. 43: hier ist der Anspruch auf EU-Bürger und solche mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat beschränkt.

530 S. *Schoch*, IFG, § 7, Rn. 17.

531 Vgl. *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 1 Rn. 9; s. auch Erwägungsgrund 1 und 2 UIRL.

532 *Schoch*, IFG, § 7, Rn. 17.

> *„2) Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die antragstellende Person dies begehrt, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form. Sie ist auf Verlangen der antragstellenden Person in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist.“*

Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass das UIG im Übrigen für die Entscheidung über den Antrag keine bestimmte Form vorschreibt. Hiermit wird klargestellt, dass diese Formerfordernisse nur für die Ablehnung des Informationszugangs beachtlich sind. Die Entscheidung über die Gewährung des beantragten Zugangs kann auch in sonstiger Form erfolgen. Aus § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG, der insoweit anwendbar ist, ergibt sich im Übrigen ein Ermessen bei der Auswahl der Form:[533]

> *„2) Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden.“*

Dieses Ermessen wird durch § 3 Abs. 3 Satz 2 und 3 UIG näher bestimmt:

> *„Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.“*

Bereits 1997 hatte das BVerwG auf Grundlage des UIG 2004 entschieden, dass ein Auswahlermessen der informationspflichtigen Stelle mit der UIRL vereinbar ist und informationsrechtsspezifische Regeln für die Ermessensausübung umschrieben:[534]

> *„Die Zielsetzung der Richtlinie begründet nicht nur einen Anspruch des Antragstellers auf fehlerfreie Ermessensausübung, sondern stellt überdies in ermessensbindender Weise die inhaltlichen Maßstäbe bereit, an denen sich die Auswahl des Informationsmittels orientieren muß. Da der Anspruch auf Information materiell uneingeschränkt ist, sofern nicht die in §§ 7, 8 UIG aufgeführten Tatbestände erfüllt sind, dürfen die Ermessenserwägungen nicht zu dem Ergebnis führen, daß die von der Behörde gewährte Information diesen Anspruch nicht oder nur unzulänglich erfüllt. Das Auswahlermessen besteht somit nur zwischen solchen Informationsmitteln, die im wesentlichen die gleiche Informationseignung besitzen. So darf der für einen bestimmten Informationszugang zu erwartende Verwaltungsaufwand nicht ins Feld geführt werden, wenn die weniger aufwendige Informationsgewährung den freien und umfassenden Zugang zu den vom Antragsteller in seinem Antrag bezeichneten Umweltinformationen nicht erreichen kann. Zu beachten ist in diesem Zusammen-*

---

533 *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 5 Rn. 77.

534 BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996, 7 C 64/95, Rz. 15 f., BVerwGE 192, 281 = NJW 1997, 753; s. auch *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 75 sowie unten 3.2.5.8.

> *hang auch, inwieweit ein bestimmtes Informationsmittel einen unverhältnismäßigen, den wirksamen Informationszugang gefährdenden Aufwand für den Antragsteller nach sich zieht. So mag für einen entfernt wohnenden Antragsteller die Einsicht in die Behördenakten unzumutbar sein, so daß sich eine Auskunft oder die Übersendung von Aktenauszügen anbieten kann. …*
>
> *Über die Eignung eines Informationsmittels entscheidet zwar grundsätzlich die Behörde. Allerdings kommt mit Blick auf den Zweck der Umweltinformationsrichtlinie den Wünschen des Antragstellers besondere Bedeutung bei der Ermessensausübung zu, sofern nicht der Mißbrauchstatbestand des § 7 Abs. 3 Satz 1 UIG eingreift. Beantragt ein Bürger ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde dies nur dann zugunsten eines anderen (im wesentlichen gleich geeigneten) Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe, etwa ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand, bestehen."*

Kein Fall der Formfreiheit in diesem Sinne ist es, wenn der der Informationsherausgabe in geeigneten Fällen keine gesonderte Entscheidung vorausgehen muss, sondern die Herausgabe als Verwaltungsrealakt erfolgen kann.[535] In diesen Ausnahmefällen kann auf die Bescheidung durch einen Verwaltungsakt ganz verzichtet werden.

Es liegt weiter in der Hand des Antragstellers, die Schriftlichkeit oder die elektronische Form (E-Mail) der Ablehnung herbeizuführen.[536] Hat der Antragsteller den Antrag mündlich gestellt und ist ihm darauf eine mündliche Ablehnung erteilt worden, kann er dennoch einen schriftlichen Verwaltungsakt verlangen. Dies ergibt sich zumindest aus § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG:[537]

> *„Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt."*

§ 37 VwVfG wird insoweit nicht durch § 5 UIG verdrängt.

Anders als § 5 UIG, der außer für die Ablehnung keine explizite Norm zur Form der Entscheidung enthält, sieht § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG für die Erteilung der Auskünfte ausdrücklich Formfreiheit vor:

> *„3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden."*

---

535 S. oben unter 3.2.5.3.1.
536 *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 5 Rn. 78.
537 Ebenda, Rn. 79.

Der Behörde wird hier ein Ermessen eingeräumt. Für die Ausfüllung gelten die gleichen Grundsätze wie im Falle des § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. Auch hier gilt, dass dem Wunsch des Antragstellers grundsätzlich nachzukommen ist, wenn er eine bestimmte Form der Informationserteilung begehrt.[538]

3.2.5.3.4 Weiterleitungspflicht

Eine Pflicht zur Weiterleitung des Informationsantrags ist nach § 4 Abs. 3 S. 1 UIG nur vorgesehen, wenn die Stelle selbst nicht über die begehrte Information verfügt (wobei eine darüber hinausgehende freiwillige Weiterleitung auch nicht untersagt ist). S. 2 dieser Vorschrift eröffnet zusätzlich die Möglichkeit, statt der Weiterleitung auf andere Stellen zu verweisen, die über die begehrte Information verfügen.[539] Jedoch gilt auch dies nur dann, wenn die informationspflichtige Stelle selbst nicht über die begehrte Information verfügt.

Nach § 5 Abs. 1 S. 2 UIG liegt eine Ablehnung auch dann vor, wenn nach § 3 Abs. 2 UIG der Informationszugang auf andere Art gewährt oder die antragstellende Person auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird. Danach kann z. B. darauf verwiesen werden, dass die Informationen im Internet abrufbar sind. Dieser Verweis ist auch nur dann zulässig, wenn gerade die begehrten Informationen dort auch verfügbar sind. Sind diese abstrakter als die beantragten Informationen, ist nach wie vor eine individuelle Bescheidung geboten.

Nach dem IFG gibt es eine derartige Weiterleitungspflicht nicht. Insoweit gilt lediglich der allgemeine Auskunftsanspruch nach § 25 VwVfG. Die unzuständige Behörde hat danach auf die zuständige Behörde, die über die Akten verfügt, hinzuweisen, soweit ihr diese bekannt ist.[540]

3.2.5.3.5 Begründungspflicht

In § 5 Abs.1 Satz 3 und 4 UIG wird eine spezialgesetzliche Begründungspflicht für die Ablehnung von Informationsanträgen normiert, die die allgemeinen Regeln des § 39 Abs. 2 VwVfG ersetzt:[541]

> *„Der antragstellenden Person sind die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen; in den Fällen des § 8 Abs. 2 Nr. 4 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet,*

---

538 *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 75.
539 Vgl. *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 33.
540 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7, Rn. 20.
541 Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 15/3406, S. 17.

sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen. § 39 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.“

Die Begründungspflicht gilt anders als nach § 39 Abs. 1 VwVfG auch bei der mündlichen Antragsablehnung,[542] wenn auch Art. 5 UIRL dies dem Wortlaut nach nicht verlangt.[543] Insbesondere dann, wenn Ablehnungsgründe angeführt werden, ist im Einzelnen darzulegen, warum sich die informationspflichtige Stelle darauf stützt.[544] Eine besondere Pflicht zur Begründung ergibt sich, wenn die Stelle sich nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG darauf beruft, dass das Material noch vervollständigt werde oder sich der Antrag auf noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten bezieht. Hier muss insbesondere der Zeitpunkt genannt werden, in dem die Informationen voraussichtlich zur Verfügung stehen werden.[545]

3.2.5.4 Organisationsfragen

3.2.5.4.1 Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation (Informationsmanagement)

Jede Behörde, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zugewiesen bekommt, muss durch Mittel- und Stellenzuweisungen in die Lage versetzt werden, diese ordnungsgemäß wahrnehmen zu können. Es gehört weiter zu den Pflichten der jeweiligen Behörde selbst, sich intern eine Organisation zu geben, die eine sachgerechte Aufgabenerfüllung ermöglicht.[546] Für die Umsetzung der Regelungen zum Informationsfreiheitsrecht bedeutet dies, dass die informationspflichtigen Stellen organisatorische Vorkehrungen treffen müssen, die eine sach- und fristgerechte Bearbeitung von Informationsanträgen gewährleisten (Informationsmanagement).[547] Wie im Einzelnen dies zu geschehen hat, ist nicht näher geregelt.

Aus dem Grundsatz der Informationsfreiheit, wie er insbesondere in §§ 1 UIG und 1 IFG verankert ist,[548] lässt sich aber ableiten, dass informationspflichtige Stellen sich grundsätzlich in einer informationsfreundlichen Weise zu organisieren haben. Dies rechtfertigt, von einer „Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation“ zu sprechen.

---

542 Ebenda.
543 *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 5 Rn. 56.
544 Ebenda, Rn. 59.
545 Ebenda, Rn. 67 ff.
546 Zur Organisationsgewalt s. *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 21, Rn. 57 ff..
547 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 28.
548 Dazu oben unter 2.1.

Im Einzelnen bedeutet dies zunächst die Zurverfügungstellung genügender Mittel, insbesondere eine ausreichende Personalausstattung.[549] Darüber hinaus müssen die Abläufe innerhalb der informationspflichtigen Stelle so geregelt sein, dass es nicht zu unnötigen Verzögerungen kommt. Das beinhaltet auch eine Daten- und Aktenverwaltung, die einen schnellen Zugriff auf gewünschte Informationen zulässt. Besonderes organisatorisches Augenmerk ist auf die Behandlung von Anträgen mit Drittbeteiligung zu richten. Der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung der Betroffenheit Dritter kann beträchtlich sein.[550]

Dazu ist erforderlich, dass zunächst alle Mitarbeiter über die Rechte nach den Informationsfreiheitsgesetzen informiert werden. Dies ist offenbar nicht immer der Fall gewesen, wie eine vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum IFG durchgeführte Umfrage ergeben hat:[551]

> *„Die überwiegende Mehrzahl der Behörden hat ihre Mitarbeiter darüber informiert, dass am 1. Januar 2006 das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten ist. Da der Antrag auf Zugang zu Informationen voraussetzungslos und ohne Begründung erfolgen kann, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wissen, wie Anträge nach dem IFG gestellt werden können und zu behandeln sind. Insgesamt haben jedoch 9 v. H. der befragten Behörden ihre Mitarbeiter bislang überhaupt nicht informiert. Zwar ist es erfreulich, dass diese Zahl im einstelligen Prozentbereich liegt. Rechnet man die Erhebungsergebnisse aber auf alle Bundesbehörden hoch, ist festzustellen, dass eine erhebliche Zahl öffentlicher Stellen des Bundes eine solche Information bislang nicht für nötig gehalten hat. In sieben der insgesamt zwanzig betrachteten Geschäftsbereiche wurden Mitarbeiter nicht über das IFG informiert."*

Weiterhin müssen die Mitarbeiter, die mit der Bearbeitung von Informationsanträgen befasst sein können, in den spezifischen Rechts- und Verfahrensfragen des Informationsfreiheitsrechts geschult und fortgebildet werden.[552] Von besonderer Bedeutung sind das Verfahren erleichternde Hilfestellungen in Form von Handlungsanweisungen o. ä.[553] Dies stellt nur eine Auswahl möglicher organisatorischer Vorkehrungen dar.

---

549 Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 22 f., der dies für seinen eigenen Zuständigkeitsbereich fordert.

550 Dazu unten unter 3.2.6.3.1.

551 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 28.

552 Nach einer Umfrage haben nur 34% der befragten Behörden Fortbildungen zum IFG durchgeführt, s. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 31.

553 S. z. B. die einer Kommentierung gleichenden Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Stand: 1. August 2007), ab-

Darüber hinaus müssen sich die zuständigen informationspflichtigen Stellen Gedanken darüber machen, ob sie eine zentrale Informationsstelle schaffen wollen.

3.2.5.4.2 Zentrale Informationsstelle innerhalb einer informationspflichtigen Stelle

Die Einrichtung zentraler Informationsstellen könnte zu einer Verfahrenserleichterung führen. Nach einer Umfrage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit haben etliche Behörden bereits solche behördlichen Beauftragten bestellt:[554]

> *„Knapp die Hälfte (44 Prozent) der Behörden haben einen behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten bestellt. Eine Tendenz nach Behörden und Geschäftsbereichen lässt sich nicht erkennen. Die Anzahl behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter variiert stark. Auch innerhalb eines Geschäftsbereiches handeln die Behörden mitunter sehr unterschiedlich."*

Hierfür gibt es keine klaren gesetzlichen Vorgaben. § 7 Abs. 2 Nr. 1 UIG sieht zwar ausdrücklich die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen als mögliche Maßnahme vor, aber keine entsprechende Verpflichtung. Die informationspflichtigen Stellen haben diesbezüglich ein Ermessen.[555] Zum Vergleich: Das österreichische UIG[556] enthält in § 10 zwar eine Verpflichtung zur Schaffung einer zentralen „Koordinierungsstelle":

> *„Koordinierungsstelle für Umweltinformationen*
>
> *§ 10. (1) Das Umweltbundesamt hat eine Koordinierungsstelle für Umweltinformationen einzurichten und zu führen.*
>
> *(2) Aufgabe der Koordinierungsstelle ist es, den Informationsaustausch zwischen den informationspflichtigen Stellen zu unterstützen und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um den Zugang zu Umweltinformationen zu erleichtern und eine hohe Qualität der Umweltinformationen sicher zu stellen.*

---

rufbar unter http://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_673636/IFG/GrundsaetzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoerden/AnwendungshinweiseBehoerdenDown,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf; als vorbildlich können die breit gefächerten Hinweise (Guidances) des Britischen Umweltministeriums (Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA) angesehen werden; abrufbar unter <http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/index.htm>.

554 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 29.

555 S. BT-Drucks. 15/3406, S. 18.

556 Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz - UIG), BGBl. Nr. 495/1993 i. d. F. BGBl. I Nr. 6/2005.

> *(3) Die Koordinierungsstelle ist berechtigt, die bei ihr vorhandenen Umweltinformationen der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich zu machen. Die Bestimmungen über Mitteilungsschranken und Ablehnungsgründe (§ 6) sind sinngemäß anzuwenden."*

Eine Pflicht zur Einrichtung einer zentralen Stelle innerhalb einer informationspflichtigen Stelle ist im österreichischen UIG jedoch nicht enthalten. Insbesondere fehlt im österreichischen UIG eine so weitgehende Normierung der Unterstützungspflicht wie in § 7 UIG.

Das IFG enthält keine Regelungen über die Organisation der Behörden. Die Bestellung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter im Rahmen des Vollzugs des IFG erfolgt daher ohne gesetzliche Grundlage.

Allerdings scheint die konkrete Ausgestaltung der bisher eingerichteten zentralen Stellen bisher sehr uneinheitlich zu sein, wie die oben erwähnte Umfrage ergeben hat:[557]

> *„Auch wenn der Großteil der Behörden eine zentrale Stelle für die IFG-Anfragen eingerichtet hat, zeigt sich dennoch ein relativ vielschichtiges Bild im Umgang mit dem IFG. Die Zentrale Stelle ist oftmals das Justiziariat. Grundsätzlich werden die IFG-Anfragen bei der Behörde bearbeitet, bei der sie eingegangen sind. Lediglich zwei öffentliche Stellen versenden die Anträge an die vorgesetzte Behörde. Bei einigen Einrichtungen ist zudem bislang kein Antrag nach dem IFG gestellt worden, so dass sich diese Frage bislang nur aus organisatorischen Gründen gestellt hat."*

Zuständigkeit für sämtliche Ansprüche auf Informationszugang

Würde man eine solche zentrale Informationsstelle einrichten, sollte diese zweckmäßigerweise für sämtliche Anträge auf Informationszugang zuständig sein, unabhängig davon, ob diese auf dem UIG, dem IFG oder anderen Anspruchsgrundlagen im Informationsfreiheitsrecht beruhen. Zusätzlich sollte die Stelle auch für die flankierenden Sachgebiete wie etwa Fragen des IWG zuständig sein.

Varianten sowie Vor- und Nachteile zentraler Informationsstellen

Für die Einrichtung solcher zentraler Informationsstellen gibt es zwei Möglichkeiten. In der weitergehenden Variante könnte eine einzige Stelle in einer größeren Behörde wie dem BMU oder dem BfS mit der Bearbeitung der Informationsanträge und aller sonst

---

[557] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 29.

damit zusammenhängenden Aufgaben betraut werden.[558] Gehen Anträge auf Informationszugang in der Behörde ein, müssten diese unverzüglich an die Informationsstelle weitergeleitet und dort zentral bearbeitet werden. Vorteil einer solchen Lösung wäre, dass von vornherein eine in Fragen des Informationsfreiheitsrechts sachkundige Stelle mit der Bearbeitung befasst wäre.[559] Weiterer Vorteil wäre, dass diese Stelle öffentlich bekannt gemacht werden könnte. Ein Antragsteller könnte sich dann unmittelbar an die zentrale Informationsstelle wenden. Der Zugang könnte ihm so erleichtert werden.

Wesentlicher Nachteil dieser Variante wäre jedoch, dass ein Mehraufwand entstehen könnte, weil die zentrale Stelle mit den die Informationen verwaltenden Fachreferaten Rücksprache nehmen, die Informationen abfragen und beschaffen muss usw. Eine zentrale Stelle wäre ohnehin wohl nur für aufwändigere Anfragen sinnvoll. Zu berücksichtigen ist, dass Anträge nicht notwendigerweise schriftlich gestellt werden müssten. Einfache telefonische oder auch schriftliche Anträge, die unkompliziert zu bearbeiten sind, müssen nicht notwendig zentral abgewickelt werden. Wegen der Sachnähe wäre es günstiger, würden sie unmittelbar von den Fachreferaten bearbeitet.

Wegen des damit verbundenen Aufwands wäre es daher vorzuziehen, wenn nicht eine zentrale Stelle für sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit Informationsanträgen zuständig wäre. Vorgeschlagen wird daher eine zweite Variante der Einrichtung einer zentralen Stelle, die intern dafür zuständig wäre, nach Bedarf die jeweiligen Fachabteilungen bzgl. des Verfahrens der Informationserteilung zu unterstützen, Beratungen vorzunehmen, die Öffentlichkeit über die Informationsfreiheit zu informieren, Handlungsanleitungen zu erstellen etc.

Diese Stelle könnte fachkundig und vertrauensvoll mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zusammenarbeiten. Dieser beklagte eine nur geringe Inanspruchnahme seiner Beratungsangebote:[560]

> *„Meinen gesetzlichen Auftrag, die Behörden des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit zu beraten, habe ich in eher geringem Umfang erfüllt. Dies lag weniger an meinen beschränkten personellen Ressourcen als vielmehr daran, dass die öffentlichen Stellen des Bundes von dieser Möglichkeit vielfach keinen Gebrauch machten.*

---

558 In diese Richtung geht *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 83 f. mit seinem Vorschlag für eine Zentralstelle zur Entgegennahme von UIG-Anträgen; s. auch *Hayn/Cenan/Schultz*, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, 2003, S. 23 (abrufbar unter <http://www.isoe.de/ftp/UIG_Recherche.pdf>).

559 *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 83.

560 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 26.

> *So wurde ich nur in wenigen Fällen vor der Ablehnung eines Informationsantrages von der betroffenen Behörde kontaktiert, um Auslegungsfragen abzuklären. Auch bei allgemeineren Fragestellungen, die sich naturgemäß bei der Einführung eines so neuartigen Instruments wie des allgemeinen Informationsanspruchs ergeben, wurde meine Beratung in der Regel nicht in Anspruch genommen. Lediglich mit der für die Informationsfreiheit zuständigen Stelle des Bundesministeriums des Innern kam es zu einem regelmäßigen und fruchtbaren Meinungs- und Erfahrungsaustausch."*

Im folgenden Tätigkeitsbericht wurde dagegen über eine sehr große Nachfrage nach Fortbildungsveranstaltungen zum IFG berichtet, die das Platzangebot deutlich überstieg.[561]

Im Sinne des „Grundsatzes der Informationsfreiheit" ist es zweckmäßig, durch intensive Zusammenarbeit mit dem Bundesbeauftragten für einen einheitlichen und informationsfreundlichen Vollzug von UIG, IFG und ggf. weiteren Informationszugangsnormen zu sorgen.[562]

Von der Einrichtung einer zentralen Informationsstelle zu unterscheiden ist die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 sowie § 10 UIG. Wie bereits angesprochen,[563] können Antragsteller hierauf verwiesen werden, soweit begehrte Daten dort für die Öffentlichkeit abrufbar vorgehalten werden.

Übertragung der Aufgaben einer zentralen Informationsstelle an behördliche Datenschutzbeauftragte?

Ein mögliches Vorbild für solche zentralen „Beauftragten für Informationsfreiheit" könnte der nach § 4f BDSG bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen einzurichtende Beauftragte für den Datenschutz sein. Dort heißt es:

> *„(1) Öffentliche und nicht öffentliche Stellen, die personenbezogene Daten automatisiert verarbeiten, haben einen Beauftragten für den Datenschutz schriftlich zu bestellen….*
>
> *(2) Zum Beauftragten für den Datenschutz darf nur bestellt werden, wer die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzt. Das Maß der erforderlichen Fachkunde bestimmt sich insbesondere nach dem Umfang der Datenverarbeitung der verantwortlichen Stelle und dem Schutzbedarf der personenbezogenen Daten, die die verantwortliche Stelle erhebt oder verwendet. Zum*

---

561 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 36

562 In dieser Richtung auch *Schoch*, IFG, § 13 Rn. 99.

563 S. oben unter 3.2.4.5.

Beauftragten für den Datenschutz kann auch eine Person außerhalb der verantwortlichen Stelle bestellt werden; die Kontrolle erstreckt sich auch auf personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis, insbesondere dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, unterliegen. Öffentliche Stellen können mit Zustimmung ihrer Aufsichtsbehörde einen Bediensteten aus einer anderen öffentlichen Stelle zum Beauftragten für den Datenschutz bestellen.

(3) Der Beauftragte für den Datenschutz ist dem Leiter der öffentlichen oder nichtöffentlichen Stelle unmittelbar zu unterstellen. Er ist in Ausübung seiner Fachkunde auf dem Gebiet des Datenschutzes weisungsfrei. Er darf wegen der Erfüllung seiner Aufgaben nicht benachteiligt werden. …"

Nach § 4g BDSG hat der Beauftragte für den Datenschutz insbesondere die folgenden Aufgaben:

„(1) Der Beauftragte für den Datenschutz wirkt auf die Einhaltung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz hin. Zu diesem Zweck kann sich der Beauftragte für den Datenschutz in Zweifelsfällen an die für die Datenschutzkontrolle bei der verantwortlichen Stelle zuständige Behörde wenden. Er kann die Beratung nach § 38 Abs. 1 Satz 2 in Anspruch nehmen. Er hat insbesondere

1. die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden sollen, zu überwachen; zu diesem Zweck ist er über Vorhaben der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten rechtzeitig zu unterrichten,

2. die bei der Verarbeitung personenbezogener Daten tätigen Personen durch geeignete Maßnahmen mit den Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderen Vorschriften über den Datenschutz und mit den jeweiligen besonderen Erfordernissen des Datenschutzes vertraut zu machen."

Nach der vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit durchgeführten Umfrage haben 40 der befragten 160 Behörden die Tätigkeit des Informationsfreiheitsbeauftragten dem behördlichen Datenschutzbeauftragten übertragen, in mehreren Fällen auch dem stellvertretenden Datenschutzbeauftragten.[564]

Dem entsprechend könnte ein bei der informationspflichtigen Stelle wie dem BMU oder dem BfS einzurichtender behördlicher „Beauftragter für die Informationsfreiheit" bestellt werden, wobei bzgl. der Fachkunde an die Bedürfnisse des Informationsfreiheitsrechts angepasste Anforderungen zu stellen wären. Da die Beauftragten für den Datenschutz

---

[564] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 29.

nach dem Bundesdatenschutzgesetz sowie den meisten Landesgesetzen[565] ohnehin bestellt werden müssen und daher ihre Aufgaben bereits ausfüllen, kann es sich anbieten, beides – Datenschutz und Informationsfreiheit – einem Beauftragten zu übertragen.

Die Vereinigung beider Sachbereiche ist im Bund und in den meisten Ländern in den Ämtern des Bundes- bzw. der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit erfolgt. § 12 Abs. 2 IFG hat die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit auf den vorher bestehenden Bundesbeauftragten für den Datenschutz übertragen. Allerdings ist der Bundesbeauftragte nur für das IFG, nicht auch für das UIG und für Ansprüche aufgrund anderer Informationsgesetze zuständig.

Trotz einer dem ersten Anschein nach bestehenden Konfliktsituation zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz hat sich die Vereinigung dieser Felder im Amt des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit offenbar bewährt, wenn man dessen Aussagen Glauben schenken darf:[566]

> *„Die im Vorfeld von mancher Seite befürchteten schwerwiegenden Konflikte zwischen den Aufgabenbereichen Datenschutz und Informationsfreiheit sind nicht eingetreten. In den ersten beiden Jahren meiner Tätigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter hat sich kein Fall ergeben, in dem ich vor einem unlösbaren Konflikt zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit gestanden hätte. Der im IFG selbst vorgesehene Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Interessenlagen hat sich bislang als gute Lösung erwiesen."*

Es kann sich in der behördlichen Praxis als Vorteil erweisen, wenn eventuelle Konflikte zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit innerhalb einer Stelle geklärt werden müssen, weil davon auszugehen ist, dass die erforderliche Sachkunde für beide Bereiche gewährleistet ist.

Sollte man sich für die Einrichtung einer zentralen Stelle in BMU und/oder BfS entscheiden, bietet sich nicht zuletzt aus verwaltungsökonomischen Erwägungen die Übertragung der Aufgaben eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten an das bestehende Amt des behördlichen Datenschutzbeauftragten an.

---

565 In elf Bundesländern sind behördliche Datenschutzbeauftragte zu bestellen, nicht aber z. B. in Hamburg, s. den 21. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten vom 14. April 2008, S. 36 (abrufbar unter http://www.hamburg.de/contentblob/254732/data/taetigkeitsbericht-21-jahr-2006-2007.pdf.

566 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 20.

3.2.5.4.3 Exkurs: Erweiterung der Zuständigkeiten der Beauftragten für Informationsfreiheit in Bund und Ländern

Im Rahmen eines Exkurses wird darüber hinaus angeregt, auf Bundes- und zweckmäßigerweise auch auf Landesebene die Zuständigkeiten der Beauftragten für Informationsfreiheit so zu erweitern, dass diese dem mit dieser Bezeichnung verbundenen Anspruch gerecht werden.[567] Wie oben für die behördlichen Beauftragten beschrieben, sollten der Bundes- und die Landesbeauftragten eine umfassende Zuständigkeit erhalten. Sie würden damit für den Bürger zu einem zentralen Ansprechpartner und könnten eine einheitliche Verfahrensweise bei Anträgen auf Informationszugang fördern. Die bestehende Zersplitterung des Informationsfreiheitsrechts in 27 Informationszugangsgesetze mit 17 Umweltinformationsgesetzen,[568] neun Informationsfreiheitsgesetzen und einem Verbraucherinformationsgesetz[569] würde dadurch zwar nicht aufgehoben, aber zumindest in ihren negativen Folgen für den verwirrten Bürger gemindert.

Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit hat im Wesentlichen vier Aufgaben.[570] Er ist erstens nach § 12 Abs. 1 IFG Anlaufstelle für Beschwerden

> *„(1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht."*

und übt auf diese Weise eine Ombudsmannfunktion aus. Er berät zweitens nach § 12 Abs. 3 i. V. m. § 26 Abs. 1 2 S. 1 sowie Abs. 3 S. 1 BDSG den Bundestag, die Bundesregierung und öffentliche Stellen zu Fragen der Informationsfreiheit:

> *„2) Auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung hat der Bundesbeauftragte Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. …. Der Bundesbeauftragte kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden.*
>
> *(3) Der Bundesbeauftragte kann der Bundesregierung und den in § 12 Abs. 1 genannten Stellen des Bundes Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben und sie in Fragen des Datenschutzes beraten….!*

Drittens kontrolliert er nach § 12 Abs. 3 i. V. m. 24 Abs. 1 BDSG den Umgang der Behörden mit dem IFG.

---

567 Vgl. *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 84.

568 S. die Übersicht bei *Schomerus/Tolkmitt*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119 ff.

569 Dazu *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? - Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG -, DÖV 2007, 985 ff.

570 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 22.

> *„1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kontrolliert bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz."*

Von besonderer Bedeutung ist das Beanstandungsrecht nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 25 Abs. 1 Nr. 1. und 4 BDSG:

> *„(1) Stellt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Verstöße gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder gegen andere Vorschriften über den Datenschutz oder sonstige Mängel bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten fest, so beanstandet er dies*
>
> *1. bei der Bundesverwaltung gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde,*
>
> *…,*
>
> *4. bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinigungen solcher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ*
>
> *und fordert zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist auf."*

In den Jahren 2006 und 2007 wurde von dem Beanstandungsrecht durch den Bundesbeauftragten nur in fünf Fällen Gebrauch gemacht,[571] 2008 und 2009 gab es vier Beanstandungen.[572]

Viertens unterrichtet der Bundesbeauftragte nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 1 S. 2 BDSG die Öffentlichkeit:

> *„Er unterrichtet den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes."*

Ein wesentlicher Nachteil des UIG besteht darin, dass es keine derartige zentrale Anlaufstelle für Beschwerden gibt. Vielmehr ist jede informationspflichtige Stelle für sich genommen verpflichtet, auf die Einhaltung der Vorschriften des UIG zu achten, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, unterstützende Maßnahmen nach § 7 UIG durchzuführen etc. Erst recht enthält das VIG keinerlei Regelungen dieser Art. Eine Bündelung der vier aufgeführten Funktionen bei dem Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit auf Bundes- und bei den entsprechenden Landesbeauftragten auf Landesebene würde

---

571 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 25.

572 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 93.

im Vollzug zu einer Vereinfachung, Vereinheitlichung und größeren Transparenz beitragen.

3.2.5.5 Garantie der Richtigkeit

Der Anspruch nach § 3 Abs. 1 UIG richtet sich auf die bei informationspflichtigen Stellen vorhandenen Daten, unabhängig davon, ob diese inhaltlich richtig oder falsch sind. § 5 Abs. 2 S. 2 des UIG i. d. F. der Bekanntmachung von 2001[573] enthielt noch eine Klarstellung zum Schutz der Behörde vor Haftungsansprüchen:

> *„Bei einer Auskunft oder der Zurverfügungstellung von Informationsträgern ist die Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Daten zu überprüfen."*

Insbesondere wurde damit deutlich gemacht, dass die inhaltliche Prüfung der Richtigkeit der Information keine Amtspflicht im Sinne des § 839 BGB darstellt.[574] Das geltende UIG enthält diese Regelung nicht mehr. Stattdessen wurde in § 7 Abs. 3 UIG n. F. aufgenommen, dass die informationspflichtigen Stellen gewährleisten,

> *„dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind", soweit dies möglich ist.*

Wie nach der vorherigen Rechtslage ergibt sich auch hieraus kein Anspruch des Antragstellers auf Überprüfung der Richtigkeit der Informationen.[575] Anders herum lässt sich daraus aber keine Haftungsfreistellung wie nach dem UIG a. F. herauslesen. Anders als im UIG von 2001 wird hier keine negative Pflicht formuliert („nicht verpflichtet"), sondern eine positive („gewährleisten"). Die Pflicht nach § 7 Abs. 3 UIG erstreckt sich anders als § 5 Abs. 2 S. 2 UIG a. F. jedoch nicht unmittelbar auf die Herausgabe von Informationen, sondern zunächst lediglich auf die Zusammenstellung dieser Informationen, d. h. auf die die passive oder aktive Informationsherausgabe vorbereitende und unterstützende Tätigkeit (so auch die Überschrift zu § 7 UIG).

§ 7 Abs. 3 S. 2 IFG dagegen hat fast wörtlich die Formulierung des UIG a. F. übernommen:

> *„Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen."*

---

[573] Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001, BGBl. I S. 2218.

[574] *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 5 Rn. 47 zum UIG i. d. F. von 2001

[575] Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/3406, S. 18.

Hiernach wird wie beim UIG a. F. die Haftung aus Amtspflichtverletzung grundsätzlich ausgeschlossen.[576] Dies bedeutet nicht, dass die Behörde die Information bei Zweifeln an der Richtigkeit oder gar positiver Kenntnis von der Unrichtigkeit der Information ohne diesbezügliche Hinweise an den Antragsteller herausgeben dürfte.[577] Es gibt keinen „Freibrief für Falschauskünfte".[578]

Die Regelungen zur Gewährleistung der Richtigkeit der Informationen in UIG und IFG wurden zu Recht als rudimentär bezeichnet.[579] Ergänzend sind daher weitere Regelungen wie etwa die Berichtigungspflicht nach § 35 Abs. 1 BDSG („Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.") oder der Amtsermittlungsgrundsatz des § 24 VwVfG heranzuziehen. Besonders problematisch wird es, wenn die Herausgabe von Daten Grundrechte Dritter, z. B. von Unternehmen verletzen kann.[580]

Man wird auch zwischen der Herausgabe von Informationen auf Antrag nach § 3 UIG bzw. § 1 IFG und der aktiven Veröffentlichung nach § 10 UIG bzw. § 11 IFG unterscheiden müssen.[581] Der Antragsteller hat grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu der vorhandenen Information, unabhängig davon, ob diese inhaltlich richtig oder falsch ist. Im Extremfall kann es sogar in seinem Interesse liegen, eine falsche Information zu erhalten, um diese dann zu überprüfen und damit die vom Gesetzgeber gewollte Kontrollfunktion gegenüber der Behörde auszuüben.[582] Anders verhält es sich mit der aktiven Zurverfügungstellung von Informationen, vor allem im Internet oder in Broschüren o. ä. Insoweit gilt die Pflicht des § 7 Abs. 3 UIG uneingeschränkt. Die Behörde trägt hier grundsätzlich die Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit. Hier sind die Anforderungen höher anzusetzen als bei der passiven Herausgabe von Informationen auf Antrag.[583]

In der Praxis erscheint es angebracht, bei jeder individuellen Herausgabe von Daten auf Antrag in Form einer Art salvatorischer Klausel auf die gesetzliche Lage hinzuweisen, dass eine Garantie für die Richtigkeit der Daten nicht übernommen werden kann.

---

576 So *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7, Rn. 36; s. aber § 2 Abs. 2 S. 2 des IFG-Professorenentwurfs, dazu *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 2 En. 25.

577 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7, Rn. 36; s. aber *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG A II, § 7 Rn. 133, der keine allgemeine Pflicht zum Hinweis auf Zweifel an der Richtigkeit annimmt.

578 *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG A II, § 7 Rn. 131.

579 S. *Britz/Eifert/Groß*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit, DÖV 2007, 717.

580 Dazu s. ebenda.

581 So auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7, Rn. 37.

582 S. *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 1 UIG Rn. 7 sowie *Wegener*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 17 zum UIG i. d. F. von 2001; zum IFG *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl., Rn. 25.

583 *Britz/Eifert/Groß*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit, DÖV 2007, 717.

Zumindest in Fällen einer groben Fahrlässigkeit wird sich die Behörde hierdurch aber nicht von dem Vorwurf der schuldhaften Amtspflichtverletzung exkulpieren können.

3.2.5.6 Unterstützungspflicht

3.2.5.6.1 Nach dem Umweltinformationsgesetz

§ 7 UIG enthält neben der grundsätzlichen Pflicht nach Abs. 3, exakte und aktuelle Informationen zu liefern,[584] in Absatz 1 die für alle informationspflichtigen Stellen geltende allgemeine Pflicht, Maßnahmen zu treffen, um den Zugang zu bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern:

> *„(1) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind".*

Beispielhaft spezifiziert werden die zu treffenden praktischen Vorkehrungen in § 7 Abs. 2 UIG. Neben der Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen[585] können Verzeichnisse über Umweltinformationen sowie öffentlich zugängliche Informationsnetze eingerichtet werden. Auch können Informationen über behördliche Zuständigkeiten veröffentlicht werden:

> *„(2) Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch*
>
> *1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,*
>
> *2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen,*
>
> *3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder*
>
> *4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten."*

Diese objektiv-rechtlichen Pflichten gelten auch für das BMU sowie das BfS. Subjektive Ansprüche von Antragstellern, z. B. bestimmte Informationen über den Strahlenschutz im Internet vorzuhalten, erwachsen daraus nicht.[586] Es zieht auch keine Sanktionen für die Behörde nach sich, wenn sie etwa keinen E-Mail-Zugang für den Antragsteller hergestellt hat. Der Bürger kann dann nicht verlangen, dass ein solcher für ihn geschaffen

---

584 Dazu oben unter 3.2.5.5.
585 Dazu s. oben unter 3.2.5.4.
586 Vgl. *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 7 UIG Rn. 1.

wird.[587] In Erfüllung der Unterstützungspflicht ist u. a. das Portal-U geschaffen worden.[588]

3.2.5.6.2 Nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Ganz so detaillierte Unterstützungspflichten enthält das IFG nicht. Nach § 11 Abs. 1 IFG sollen die Behörden Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.[589] Hieraus wird ein subjektives Recht des Einzelnen abgeleitet, dass solche Informationsverzeichnisse von den Behörden geführt werden.[590] Weiter sind nach § 11 Abs. 2 IFG Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen, und die Behörden sollen nach § 11 Abs. 3 IFG die Pläne und Verzeichnisse und weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen (Internetklausel).[591] Diese Regelungen entsprechen z. T. § 7, z. T. § 10 UIG. Ein subjektives Recht ist damit nicht verbunden, es handelt sich vielmehr um bloße Organisationsvorschriften.[592] Die Einhaltung dieser Vorschriften durch die Behörden wurde in mehreren Fällen durch den Bundesbeauftragten angemahnt.[593]

3.2.5.6.3 Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung?

Nach den vorherigen Ausführungen besteht damit nach UIG wie IFG die objektive Pflicht für BMU und BfS als jeweils eigenständige informationspflichtige Stellen, die Vorschriften zur Unterstützung der Antragsteller bei der Gewährung des Informationszugangs umzusetzen. Hinsichtlich der Art und Tiefe der Umsetzung gibt es Spielräume. Es stellt sich die Frage, ob hieraus eine allgemeine „Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung“ ergibt.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beklagte Beispiele für ein nicht-informationsfreundliches Verhalten von Behörden. Bei der Umset-

---

587 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 7 UIG Rn. 6.

588 Dazu oben unter 3.2.4.5.

589 Nach einer Umfrage des Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 30 ist die weitaus überwiegende Zahl der Behörden (66,5%) dieser Pflicht nachgekommen, 15% haben sie zum Teil erfüllt.

590 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 11 Rn. 25.

591 Lt. dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 30 haben 70% der Behörden diese Pflicht vollständig und 11% zum Teil erfüllt.

592 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 11 Rn. 8.

593 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 73.

zung des IFG könne „eine offene und konstruktive Zusammenarbeit“ mit den „öffentlichen Stellen des Bundes“ „nur partiell“ festgestellt werden:[594]

> *„Auch auf meine schriftlichen Bitten um Stellungnahme zu bei mir eingegangenen Beschwerden wird in unterschiedlicher Weise reagiert. Während eine Reihe von öffentlichen Stellen bemüht ist, mir die Fakten und ihre rechtliche Bewertung zu erläutern, reagieren andere zunächst gar nicht oder übersenden mir lediglich den Bescheid oder Widerspruchsbescheid, den sie gegenüber dem Petenten erlassen haben. Daraus ergibt sich zwar, welchen Ausnahmetatbestand die Behörde bei ihrer völligen oder teilweisen Ablehnung eines Informationsersuchens angenommen hat. In der Regel reicht dies aber nicht, um den Fall tatsächlich objektiv beurteilen zu können. So entsteht durch Rückfragen weiterer Schriftverkehr, der nicht nur das Beschwerdeverfahren erheblich in die Länge zieht, sondern auch bei allen Beteiligten zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führt, der sich vermeiden ließe, wenn gleich umfassend und fundiert Stellung genommen würde.“*

Man wird aus dem oben entwickelten „Grundsatz der Informationsfreiheit“, der sich aus den Zielen von UIG und IFG ergibt,[595] sowie aus der Unterstützungspflicht nach § 7 UIG und auch den vergleichbaren Pflichten in § 11 IFG in der Tat eine solche „Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung“ ableiten können. Diese Pflicht ergänzt die allgemeinen Unterstützungspflichten, wie sie sich etwa aus der Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25 VwVfG ergeben. Es handelt sich in dieser allgemeinen Form zunächst um eine objektive Pflicht der informationspflichtigen Stellen. Subjektive Ansprüche ergeben sich daraus nur, soweit diese konkret im IFG, im UIG oder in anderen Gesetzen festgehalten sind. Sie kann auch eine Rolle in aufsichtlichen Verfahren spielen,[596] wenn es etwa darum geht, nachgeordnete Behörden zu einem informationsfreundlicheren Verhalten zu bewegen.

3.2.5.6.4 Pflicht zur Bekanntmachung der Informationszugangsrechte?

Es wird beklagt, dass die Rechte auf freien Zugang zu bei Behörden und anderen informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen noch zu wenig bekannt seien. Dies wurde oben zu den Rechtstatsachen ausgeführt.[597]

---

[594] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 28.
[595] S. oben unter 2.1.
[596] Dazu oben unter 3.2.3.6.
[597] Im Einzelnen dazu oben unter 3.1.

Fraglich ist, ob sich aus bestehenden Vorschriften im Informationsfreiheitsrecht Pflichten der informationspflichtigen Stellen ergeben, die Öffentlichkeit über das Bestehen dieser Rechte aufzuklären oder sogar zur Stellung von Anträgen auf Informationszugang anzuregen. Aus § 7 UIG ergeben sich Pflichten, die Stellung von Anträgen zu erleichtern. Eine allgemeine Pflicht, das UIG überhaupt bekannt zu machen und darauf hinzuweisen, ergibt sich daraus jedoch nicht. § 10 Abs. 2 UIG beschreibt den Mindestinhalt der aktiven Veröffentlichungspflichten mit einer Aufzählung von zu verbreitenden Umweltinformationen. Hier können im Hinblick auf das UIG selbst die Ziffern 1 – 3 von Interesse sein:

> *„(2) Zu den zu verbreitenden Umweltinformationen gehören zumindest:*
>
> *1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;*
>
> *2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;*
>
> *3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;…“*

Da das UIG ein Gesetz mit Bezug zur Umwelt ist, muss nach Nr. 1 muss demnach der Gesetzestext des UIG von den informationspflichtigen Stellen – d. h. grundsätzlich von allen Behörden des Bundes, nach den Landesumweltinformationsgesetzen auch von allen sonstigen Behörden – bekannt gemacht werden. Soweit es politische Konzepte im Hinblick auf das Umweltinformationsrecht gibt, müssen auch diese veröffentlicht werden (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 UIG). Von größerem Belang für die Verbreitung des Informationszugangsrechts ist Nr. 3. Zu den Berichten in diesem Sinne zählen z. B. die Ergebnisse empirischer Erhebungen über die Nutzung des UIG wie die oben erwähnte Studie im Auftrag des BMU aus dem Jahr 2003. Jedoch ergibt sich auch hieraus keine weitergehende Pflicht, die Informationszugangsrechte nach dem UIG als solche marketingmäßig durch Werbemaßnahmen o. ä. bekannt zu machen.

Im Hinblick auf das IFG gehört es nach 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 1 S. 2 BDSG zu den Pflichten des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit und den Daten-

schutz, die Öffentlichkeit über wesentliche Entwicklungen der Informationsfreiheit zu unterrichten.[598] Der Tätigkeitsbericht soll auch

> *„dezidierte und auch qualitativ gewichtete Informationen über Probleme, strukturelle Schwächen und inhaltliche Lücken enthalten können.“*[599]

Der Bundesbeauftragte bezieht die Information über das Bestehen des Informationszugangsrechts ausdrücklich hierin mit ein:[600]

> *„Hierzu zählt ganz sicher auch die Information, dass grundsätzlich jeder ohne weitere gesetzliche Voraussetzungen bei den öffentlichen Stellen des Bundes die Übermittlung von Informationen oder Akteneinsicht beantragen kann. Deswegen habe ich pünktlich zum Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 ein Faltblatt erstellt, in dem den Bürgerinnen und Bürgern ihr neues Recht erläutert und aufgezeigt wurde, wie und wo sie es in Anspruch nehmen können. Auch meine Anwendungshinweise, die in erster Linie für die Bundesbehörden bestimmt sind, habe ich veröffentlicht.*
>
> *Durch Presseerklärungen, meine Bilanz nach einem Jahr IFG, Zeitungsberichte und Interviews ist es immer wieder gelungen, auf die neue Informationsfreiheit hinzuweisen.“*

Diese Publikationen des Bundesbeauftragten sind durch § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. § 26 Abs. 2 S. 1 BDSG gedeckt. Damit lässt sich aus diesen Normen jedoch keine Verpflichtung herleiten, Werbung für die Inanspruchnahme des IFG zu betreiben. Erst recht ergibt sich keine derartige Pflicht aus den Veröffentlichungspflichten des § 11 IFG. Diese reichen nicht so weit wie die Pflichten nach § 10 UIG; sie erstrecken sich lediglich auf die Führung von Verzeichnissen über die vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke sowie Organisations- und Aktenpläne.

Im Ergebnis gibt es zwar Pflichten, insbesondere nach § 10 UIG, über bestimmte Aspekte des Informationsfreiheitsrechts zu informieren. Eine weiterreichende Pflicht zum aktiven „Marketing“ dieser Rechte lässt sich daraus nicht ableiten. Allenfalls gibt es „moralische“ Pflichten der informationspflichtigen Stellen, den geringen Bekanntheitsgrad der Informationsfreiheit nicht auszunutzen, um einen vermuteten Mehraufwand zu sparen, sondern diese Rechte als Unterstützung ihrer Tätigkeit wahrzunehmen.

Um festzustellen, ob es die beklagte Unkenntnis der Öffentlichkeit gibt, wie das Instrument des Informationszugangsrechts tatsächlich ausgeübt wird und welche Wirkungen

---

598 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 27.

599 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 12, Rn. 49.

600 Ebenda.

sich daraus für den Vollzug des (Umwelt)-rechts ergeben, wäre eine breiter angelegte empirische Studie zu empfehlen. Die bisherigen, oben erwähnten Studien betreffen entweder nur einen vergleichsweise kleinen räumlichen Bereich (so die Arbeit von *Schmillen*) oder sie basieren nur auf einer sehr schmalen empirischen Grundlage (so die Arbeit von *Hayn/Cenan/Schultz).*[601]

3.2.5.7 Fristen

Nach § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 UIG beträgt die reguläre Frist, innerhalb derer die Information zugänglich zu machen (bzw. der Antrag abzulehnen) ist, einen Monat. Nach Nr. 2 beträgt sie bei umfangreichen und komplexen Umweltinformationen zwei Monate. Hierüber ist der Antragsteller nach § 4 Abs. 5 UIG zu unterrichten. Die Verlängerung ist nur in dem genannten Fall zulässig, nicht aber z. B. dann, wenn die Frist wegen einer erforderlichen Beteiligung Dritter nicht eingehalten werden kann. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:[602]

> *„Die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung auf zwei Monate liegen nur vor, wenn die Informationen selbst zu umfangreich und komplex sind, um sie innerhalb der Einmonatsfrist zur Verfügung zu stellen. Komplexe oder umfangreiche Begleitumstände oder Verfahrenserfordernisse, wie etwa die Anhörung eventuell betroffener Dritter, erfüllen die Voraussetzungen nicht.“*

Mit dieser Regelung bzw. Nicht-Regelung werden die informationspflichtigen Stellen vor eine schwierige Situation gestellt. Es ist schlichtweg in den meisten Fällen einer Drittbeteiligung nicht möglich, die Fristen einzuhalten, denn für die erforderlichen Anhörungen und ggf. folgende Rechtsbehelfsverfahren sind wiederum Fristen einzuhalten.[603] Sie sind dazu nach dem UIG aber verpflichtet. § 9 Abs. 1 S. 3 UIG verlangt, dass die betroffenen Dritten vor der Entscheidung über eine Offenbarung anzuhören sind. Der Gesetzgeber verkennt die Realität, wenn er meint, diese Anhörung sei innerhalb von längstens zwei Monaten abzuschließen. Eine unterlassene Anhörung kann u. a. Amtshaftungsansprüche auslösen.[604] Jedoch ist eine Fristüberschreitung nicht sanktionsbewehrt.[605] Es wird in derartigen Fällen auch nicht möglich sein, das Zugänglichmachen der Information über eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO zu erzwingen, da regel-

---

601 S. auch oben unter 3.1.
602 BT-Drucks. 15/3406, S. 16.
603 S. auch *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 3 UIG Rn. 27.
604 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 39 UIG Rn. 40.
605 *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 112.

mäßig ein zureichender Grund im Sinne des § 75 S. 1 VwGO vorliegen dürfte.[606] Hinzu kommt, dass die Untätigkeitsklage sich auf den Erlass eines begehrten Verwaltungsaktes bezieht. In dem Fall, dass eine informationspflichtige Stelle nach Erteilung eines positiven Bescheids die tatsächliche Herausgabe der Information verzögert, bietet die Untätigkeitsklage keine Handhabe. Hier wäre eine allgemeine Leistungsklage angebracht.[607]

§ 8 IFG vermeidet eine derartige Pflichtenkollision für die Behörden, weil hier für die Beteiligung des Dritten eigene Fristen gesetzt werden, die der allgemeinen Monatsfrist des § 7 Abs. 5 IFG vorgeht. Dies wird durch § 7 Abs. 5 S. 3 IFG („§ 8 bleibt unberührt") eindeutig klargestellt.[608]

Komplizierter werden die Fristberechnungen, wenn Informationen nach dem IWG weiterverwendet werden sollen. § 4 Abs. 1 IWG sieht drei Stufen vor: zunächst gilt die Bearbeitungsfrist nach dem jeweiligen Informationszugangsgesetz auch für Anträge nach dem IWG. Im Übrigen ist die von der jeweiligen Stelle oder durch Rechtsvorschrift vorgesehene Frist anzuwenden. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, gilt nach dem IWG eine Frist von 20 bzw. 40 Arbeitstagen.[609]

Für beide Fristvorschriften – nach UIG wie nach IFG – ist problematisch, dass für die Rechtsbehelfsverfahren keine Fristen vorgesehen sind. Lediglich in § 6 Abs. 4 UIG findet sich eine Monatsfrist für die Mitteilung des Ergebnisses der nochmaligen Prüfung durch eine private informationspflichtige Stelle. Auch gilt für die Fälle der Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 1 IFG keine Frist für die Bearbeitung durch die Behörden.[610] Dies hat zumindest in der Praxis des Vollzugs des IFG dazu geführt, dass in den Fällen der Ablehnung von Informationsanträgen viel Zeit bis zu einer Klärung verging. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bemerkte dazu:[611]

> *„Bis eine Antwort vorliegt, vergehen teilweise viele Wochen und weitere Verzögerungen treten ein, wenn mir die Einlassung der Verwaltung für eine abschließende Bewertung nicht ausreicht und weitere Rückfragen oder Erörterungen erforderlich sind. Ich muss deswegen feststellen, dass häufig gerade in den Fällen, in denen ein*

---

606 Ebenda; vgl. auch *Kopp/Schenke*, VwGO, 11. Aufl. 1998, § 75 Rn. 13; zur Untätigkeitsklage s. im Einzelnen unter 3.2.8.4.

607 Schoch, IFG, § 7 Rn. 113.

608 *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 7 Rn. 49.

609 Dazu *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 77 f.

610 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 19.

611 Ebenda.

> *Informationswunsch zunächst ganz oder teilweise abgelehnt worden ist und der betroffene Bürger sich dagegen wehrt, eine überlange Verfahrensdauer von vielen Monaten fast die Regel ist.“*

Soweit keine speziellen Regelungen bestehen, gilt die allgemeine Norm des § 10 Satz 2 VwVfG, nach der das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist. Ein konkreter Zeitraum, innerhalb dessen eine Bearbeitung zu erfolgen hat, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Zur Untätigkeitsklage gilt das bereits in diesem Abschnitt gesagte.

Neben diesen gesetzlichen Lücken wird beklagt, dass auch die bestehenden Fristregelungen im IFG - grundsätzlich gilt die Monatsfrist nach § 7 Abs. 5 S. 2 IFG – häufig nicht eingehalten würden:[612]

> *„Trotz der an sich klaren Bestimmungen des IFG sind diese Fristen in einer Vielzahl von Fällen von den betroffenen Behörden nicht eingehalten worden, so dass die Antragsteller oft sehr viel länger auf die Information oder die Ablehnung warten mussten und oft erst nach mehreren Erinnerungen oder einer an mich gerichteten Beschwerde beschieden wurden. Mochte das anfangs noch mit den unumgänglichen Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung eines neuen Gesetzes entschuldigt werden können, so kann dies jetzt nach zwei Jahren keine Rechtfertigung mehr sein.“*

Für eine zügige Bearbeitung kommt es insbesondere darauf an, dass die informationspflichtigen Stellen auf Anträge auf Informationszugang durch entsprechende personelle und organisatorische Maßnahmen vorbereitet sind.[613]

3.2.5.8 Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Informationsinteresse

Bereits oben[614] wurde die Frage angerissen, ob es eine Quantitätsschwelle gibt, d. h. ob die informationspflichtige Stelle völlig unabhängig von der Menge der begehrten Daten und dem mit der Bereitstellung verbundenen Aufwand zu einer Bearbeitung verpflichtet ist.[615] Dazu ist zunächst festzuhalten, dass es eine derartige Schwelle weder im UIG noch im IFG gibt. Eine derartige Abwägung mit fiskalischen Interessen o. ä. hat

---

612 Ebenda.

613 S. dazu oben zu der Frage der zentralen Informationsstellen (3.2.5.4) und zur Unterstützungspflicht nach § 7 UIG (3.2.5.6).

614 S. unter 3.2.5.2.

615 *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 4 Rn. 21 spricht insoweit von „Ausforschungsanträgen“.

die informationspflichtige Stelle daher grundsätzlich nicht vorzunehmen. Es gibt keinen allgemeinen Ausnahmetatbestand „unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand“.[616]

3.2.5.8.1 „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG

Allerdings enthält § 7 Abs. 2 IFG Regelungen, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen doch eine „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ in Bezug auf den Verwaltungsaufwand bei Informationsanträgen gefordert wird. Besteht ein Informationsanspruch zum Teil, hat die Behörde danach im Sinne des Übermaßverbots dem Antrag soweit stattzugeben, wie dies „ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.“[617] Erstes Tatbestandsmerkmal ist damit, dass ein Anspruch zum Teil besteht sowie zum Teil vor allem wegen des Vorliegens von Ausnahmetatbeständen nicht besteht. Weiteres Merkmal ist die Möglichkeit der Herausgabe der Information ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand.

Unklar ist, ob beide Tatbestände alternativ oder kumulativ zu verstehen sind. Nach dem Wortlaut („oder“) wäre eine kumulative Anwendung gefordert. Es ergäbe jedoch keinen Sinn, würde man die Herausgabe der Information zwar unter Wahrung der ersten Voraussetzung („ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen“) ermöglichen, dies aber nur mit unverhältnismäßigem Aufwand im Sinne der 2. Alternative. Dies hat offenbar auch der Gesetzgeber gemeint, wenn es in der Begründung heißt:

> *„Eine ausdrückliche Regelung zum teilweisen Informationszugang (als nur teilweise Ablehnung des Zugangsantrags) entspricht der Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Der Informationszugang ist ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Information auch dann möglich, wenn diese Information ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, durch eine geschwärzte Kopie oder auf andere Weise zugänglich gemacht werden kann.“*[618]

Das „oder“ in § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG ist daher als offensichtlicher Fehler des Gesetzgebers einzuordnen und im Sinne eines „und“ zu interpretieren.[619]

---

616 So auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13.
617 Vgl. *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 13.
618 BT-Drucks. 15/4493 vom 14. Dezember 2004, S. 15.
619 So auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 29 sowie *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, A II, § 7 IFG, Rn. 102.

Weiterhin ist fraglich, wie der Begriff des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands zu bestimmen ist. Insoweit ist der grundsätzliche Zweck des IFG, gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen zu gewährleisten, zu beachten. Grundsätzlich muss daher von der Behörde erwartet werden, dass sie in Vollziehung des IFG einen gewissen Aufwand in Kauf zu nehmen hat.[620] Wie weit dieser geht, ist jedoch schwer zu bestimmen. Im Interesse der grundsätzlich eingeräumten Informationsfreiheit dürfen die Anforderungen an eine solche Klausel zum Schutz der Verwaltung nicht zu niedrig gestellt werden.[621] Die Anforderungen an das Vorliegen eines „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands" sind zudem höher anzusetzen als die an den „deutlich höheren Verwaltungsaufwand" nach § 1 Abs. 2 Satz 3 IFG.[622] Letzterer dient vergleichbar mit § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG nur der Abgrenzung bzgl. der Frage, ob der Informationszugang auf andere als die vom Antragsteller gewünschte Weise eröffnet werden darf, es geht nicht um die Frage der Verweigerung des Zugangs an sich.

Es ist eine Abwägung durchzuführen zwischen dem Informationsinteresse auf der einen und dem Interesse der Behörde an einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands auf der anderen Seite. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich nicht nur um eine Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen handelt. Vielmehr sind auf beiden Seiten (auch) öffentliche Interessen im Spiel. Ausweislich der Gesetzesbegründung geht es beim IFG auch um Zwecke wie die „Kontrolle staatlichen Handelns", die „Korruptionsbekämpfung" sowie einen „Beitrag zur europäischen Integration".[623] Je gewichtiger also das private und öffentliche Informationsinteresse, desto mehr Aufwand wird man der Behörde zumuten können. Allein die Tatsache, dass die Behörde „zur Beantwortung einer einzelnen Frage mehrere Aktenordner Seite für Seite durchblättern müsste"[624], führt noch nicht zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand.[625] Auch die Notwendigkeit, mehrere betroffene Stellen zu beteiligen oder bei einer größeren Zahl von Einheiten in einer Behörde nachzufragen, stellt keinen unverhältnismäßigen Aufwand dar.[626] Das VG Frankfurt hatte darüber zu entscheiden, ob die erforderli-

---

620 In diesem Sinne auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 30.
621 VG Frankfurt, Urteil vom 19. März 2008, 7 E 4087/06 (juris).
622 *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, A II, § 7 IFG, Rn. 106.
623 BT-Drucks. 15/4493 vom 14. Dezember 2004, S. 6; s. auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, Einleitung, Rn. 22 ff.
624 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 30.
625 So aber ebenda sowie *Lindemann*, in Friedersen/Lindemann, Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, S. 69.
626 Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13 f.

che Durchsicht von 94 Aktenbänden mit 15.000 - 20.000 Seiten unverhältnismäßig sei. Auch wenn man davon ausginge, dass nur die Hälfte – 7.500 Seiten – durchzuarbeiten wären, übersteige dies das Maß dessen, „was von einer Behörde mit angemessenem Personal- und Zeitaufwand geleistet werden“ könne.[627] Es reicht auch nicht aus, nur darauf abzustellen, ob „der Mehraufwand auch unter Berücksichtigung der zusätzlich nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessenden Gebühren (§ 10 Abs. 2) die Erfüllung der eigentlichen Aufgaben der zuständigen Behörde erheblich beeinträchtigen würde.“[628] Der Vollzug des IFG gehört genauso zu den behördlichen Aufgaben wie andere, eine graduelle Unterscheidung zwischen „Hauptaufgaben“ und Informationsaufgaben, wie sie *Fluck* vornimmt, entspricht nicht dem Gesetz.[629]

Eine allgemeine quantitative Abgrenzung, ab wann ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand beginnt, ist damit nicht möglich. Es kommt letztlich auf den Einzelfall an. Die Behörde darf dabei keine für den Antragsteller negativen Gesichtspunkte in die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung einbringen dürfen, für die sie selbst verantwortlich ist und für die sie entsprechende Abhilfe schaffen kann. Zum Verwaltungsaufwand zählt nur das, was zur Erreichung des jeweiligen Ziels erforderlich ist.[630] Immerhin geht es hier um die Verweigerung des Informationszugangs insgesamt. Die Behörde hat insbesondere ihre Aktenführung so zu organisieren, dass ein Zugriff jederzeit ohne großen Aufwand möglich ist. Auch sind die Mitarbeiter durch Schulungen, interne Anweisungen o. ä. auf die Erfüllung der Aufgaben nach dem IFG vorzubereiten. Dies schließt die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne des § 7 Abs. 2 IFG ein. Man wird aber dem VG Frankfurt wohl zustimmen müssen, dass die Durchsicht von bis zu 20.000 Seiten im Regelfall einen unverhältnismäßigen Aufwand nach sich ziehen wird.

3.2.5.8.2 Weitere Vorkehrungen des Gesetzgebers zum Schutz der Verwaltung

Der Gesetzgeber hat zusätzlich eine Reihe von Vorkehrungen getroffen, die das Risiko eines „Lahmlegens“ der Verwaltung verringern. Neben der Bestimmtheit ist der Missbrauchstatbestand in § 8 Abs. 2 S. 1 UIG eines der wichtigsten Korrektive in dieser

---

627 VG Frankfurt, Urteil vom 19.März 2008, 7 E 4067/06 (juris); s. auch bei Fn. 621.
628 So aber *Fluck*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, A II, § 7 IFG, Rn. 106.
629 Ebenda.
630 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 24 erwähnt das Beispiel von Behörden, die sich über den mit dem Vollzug des IFG verbundenen Aufwand beklagen, aber zugleich statt einer Stellungnahme nur einen Abdruck des an den Petenten gesandten Widerspruchsbescheids übermitteln und dadurch unnötigen weiteren Schriftverkehr auslösen.

Richtung. Im IFG findet sich der Missbrauchstatbestand etwas verdeckt in § 9 Abs. 3, wonach der Antrag abgelehnt werden kann, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.[631]

Bestimmung einer anderen Art des Informationszugangs durch die informationspflichtige Stelle

§ 3 Abs. 2 UIG sieht vor, dass eine andere Art des Informationszugangs als die vom Antragsteller gewünschte gewählt werden kann, wenn damit ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand vermieden werden kann. Hierzu hatte das BVerwG bereits 1996 entschieden, dass die Einräumung eines derartigen Auswahlermessens mit der damaligen UIRL vereinbar war:[632]

> *„Durch die Einräumung eines Auswahlermessens soll die Behörde insbesondere die Möglichkeit erhalten, den Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen, den eine bestimmte Art und Weise des Informationszugangs hervorruft. Demgemäß ist der zu erwartende Arbeitsaufwand ins Verhältnis zu der personellen und sächlichen Ausstattung der Behörde und ihrer gegenwärtigen Arbeitsbelastung zu setzen. Außerdem soll die Behörde im Hinblick auf die Ausschluß- oder Beschränkungstatbestände (Art. 3 Abs. 2 und 3 der Umweltinformationsrichtlinie und §§ 7, 8 UIG) flexibel handeln, d.h. einen bestimmten Informationszugang wählen können, der sowohl dem Informationsrecht des Antragstellers als auch den Ausschluß- oder Beschränkungsgründen Rechnung trägt. So mag beispielsweise die von einem Antragsteller gewünschte Akteneinsicht zugunsten einer Auskunft oder der Übermittlung von Aktenkopien abgelehnt werden können, wenn die Einsicht in die Akten deren aufwendige oder praktisch gar nicht zu leistende Entfernung von Unterlagen voraussetzt, die zum Schutz öffentlicher oder privater Belange vom Informationsanspruch nicht erfaßt werden. …*
>
> *2. Die Einräumung eines Auswahlermessens ist mit der Umweltinformationsrichtlinie vereinbar.“*

---

631 Im Einzelnen dazu s. unter 3.2.6.2.8.
632 BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996, 7 C 64/95, NJW 1997, 753.

Kosten (Gebühren und Auslagen)

Der behördliche Aufwand wird auch in den zu erhebenden Kosten berücksichtigt.[633] Zwar gibt es bzgl. der möglichen Gebührenerhebung Obergrenzen. Bei Anträgen nach dem UIG beträgt diese 500,- €, die nach dem Kostenverzeichnis in Anlage 1 der Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV)[634] bei außergewöhnlich aufwändigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen erhoben werden können. Entsprechendes gilt nach Anlage 1 zur (Informationsgebührenverordnung (IFGGebV).[635] Für die Erhebung von Auslagen ist dagegen keine Obergrenze vorgesehen. Damit schlägt sich der behördliche Aufwand bei der Bearbeitung umfangreicher Informationsanträge in den Auslagen nieder, die zusätzlich zu der möglichen Höchstgebühr von 500,- € erhoben werden.

„Rechtfertigende“ Pflichtenkollision?

Darüber hinaus wäre allenfalls für extreme Fälle von „Rundum-“ oder „Ausforschungsanträgen“ an eine Pflichtenkollision zu denken. Wenn die Behörde aufgrund der äußerst starken Arbeitsbelastung aufgrund solcher Anträge nicht mehr in der Lage wäre, ihre anderen gesetzlichen Pflichten wäre, müsste sie ggf. abwägen, welche Aufgaben zuerst erfüllt werden. Dies kann an einem Beispielsfall verdeutlicht werden:

> *Ein für die Aufsicht über den Umgang mit radioaktiven Stoffen nach § 19 AtG zuständiges Landesministerium wird von Bürgern und Verbänden mit einer Vielzahl von Informationsanträgen befasst. Zugleich ist aufgrund eines sicherheitstechnisch bedeutsamen Ereignisses in einem Kernkraftwerk radioaktives Material ausgetreten, wodurch es zu einer ernsten Gefahr für Leben und Gesundheit der Bevölkerung kommt, so dass Maßnahmen nach § 51 StrlSchV erforderlich werden. Die Bearbeitung dieses Störfalls bindet die gesamte Arbeitskraft der intern für die Atomaufsicht zuständigen Mitarbeiter. In dieser Situation entscheidet die Behörde, die erforderlichen Arbeiten zur Zusammenstellung und Herausgabe der beantragten Informationen hintanzustellen. Dadurch können die Fristen des § 3 Abs. 3 S. 2 UIG – auch nicht die verlängerte Frist von zwei Monaten – nicht eingehalten werden.*

---

633 Darauf weist auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 14, hin; näher zu den Kosten unter 3.2.7.

634 Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (Umweltinformationskostenverordnung - UIGKostV), BGBl. I 2004, S. 3709.

635 Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV), BGBl. I 2006, S. 8.

Im Regelfall hat die Behörde sich aber so zu organisieren, dass die gesetzliche Aufgabe der Erfüllung von Informationspflichten auch in schwierigen Situationen wahrgenommen werden kann. Ein Abweichen hiervon ist allenfalls für eindeutige Notstandssituationen denkbar.

3.2.5.9 Zwischenergebnis

Verfahrens- und Organisationsfragen können die zuständigen informationspflichtigen Stellen vor erhebliche Probleme stellen. Klarzustellen ist, dass sich der Anspruch nach dem UIG wie nach dem IFG nur auf bei diesen Stellen vorhandene Informationen erstreckt. Der Anspruch ist voraussetzungslos, der Nachweis eines irgendwie gearteten Interesses ist nicht erforderlich. Zwar muss er bestimmt genug sein, dies schließt aber keine Mengenschwelle ein, d. h. auch breit angelegte „Rundumanträge“ sind nicht notwendig unbestimmt. § 4 Abs. 3 S. 1 UIG sieht eine Weiterleitungspflicht vor, wenn die Stelle selbst nicht über die begehrte Information verfügt.

Im Hinblick auf die Organisation besteht eine „Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation“ der informationspflichtigen Stellen. Möglich, aber nicht geboten, ist die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Bearbeitung von Informationsanträgen. Ist dies vorgesehen, wird empfohlen, diese für sämtliche Informationsansprüche einzurichten und mit dem Amt des behördlichen Datenschutzbeauftragten zu verbinden.

Weder nach dem UIG noch nach dem IFG besteht ein Anspruch auf eine inhaltlich richtige Information. Zum Schutz vor eventuellen Haftungsansprüchen wird empfohlen, bei jeder Herausgabe von Daten in Form einer Art salvatorischer Klausel auf die gesetzliche Lage hinzuweisen, dass eine Garantie für die Richtigkeit der Daten nicht übernommen werden kann.

§ 7 UIG sieht weitreichende Unterstützungspflichten seitens der informationspflichtigen Stellen für die Antragsteller vor. Im IFG gibt es ähnliche, aber weniger ausgeprägte Unterstützungspflichten. Hieraus lässt sich eine „Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung von Anträgen“ ableiten. Damit sind allerdings keine subjektiven Rechte verbunden, auch sind bei Verletzungen keine Sanktionen vorgesehen. Eine Pflicht zur Bekanntmachung der in der Öffentlichkeit bislang weitgehend unbekannten Informationsfreiheitsrechte besteht nicht.

UIG wie IFG sehen grundsätzlich eine Monatsfrist für die Bearbeitung von Informationsanträgen vor. An die Überschreitung sind keine unmittelbaren Sanktionen geknüpft. Problematisch sind die Fälle der Drittbeteiligung. Während das UIG hier keine speziel-

len Fristregelungen enthält, sieht § 8 Abs. 2 IFG für das Verfahren bei Beteiligung Dritter gesonderte Regelungen vor.

Grundsätzlich spielt der Verwaltungsaufwand bei der Frage, ob eine Information herauszugeben ist, nach UIG und IFG keine Rolle. Der Verwaltungsaufwand kann in bestimmten Grenzen bei der Kostenbemessung berücksichtigt werden. Nach § 7 Abs. 2 IFG hat die Behörde aber dann die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands zu prüfen, wenn ein Informationsanspruch zum Teil besteht und ein Aussondern einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde. In extremen Ausnahmefällen kann sich die informationspflichtige Stelle auch auf eine „rechtfertigende Pflichtenkollision“ berufen.

3.2.6 Problemfeld: Ausnahmetatbestände

3.2.6.1 Vorbemerkungen

In besonderem Maße kontrastieren die Ziele der Informationsfreiheit sowie die dahinter liegenden Interessen von Einzelpersonen, von Verbänden und der allgemeinen Öffentlichkeit mit dem gesetzlichen Auftrag der für den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie der immissionsschutzrechtlichen Störfall-Verordnung zuständigen Behörden. Von größter Bedeutung sind insoweit Belange der öffentlichen Sicherheit im weiteren Sinne.

3.2.6.1.1 Bereichsausnahmen

Bereichsausnahmen, d. h. Sachgebiete, in denen ein Informationszugang ohne Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls generell ausgeschlossen ist, kommen im Informationsfreiheitsrecht so gut wie nicht vor. Im UIG gibt es sie nicht, im IFG sind sie lediglich in § 3 Nr. 8 vorgesehen.[636] Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht

> *„gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.“*

[636] S. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 15.

2009 war eine weitere Bereichsausnahme im Hinblick auf die Bekämpfung der aktuellen Finanzkrise geplant. Nach § 3 Nr. 9 (neu) sollte der Anspruch nach dem IFG auch nicht bestehen

> *„9. gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank, soweit diese auf Grund von besonderen Gesetzen Aufgaben der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht wahrnehmen oder zur Wahrung der Integrität und Stabilität der Finanzmärkte tätig werden.' "*[637]

Zu dieser Änderung kam es jedoch nicht, weil eine große Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien diese ablehnte.[638]

Trotz z. T. gegenteiliger Praxis zuständiger Behörden ist bei allen anderen Ausnahmetatbeständen eine auf den konkreten Einzelfall bezogene Prüfung durchzuführen. Eine pauschale Ablehnung ohne Prüfung der jeweiligen Umstände ist nicht zulässig.[639] Dies hat das Verwaltungsgericht Frankfurt im Urteil vom 12. März 2008 klargestellt:[640]

> *„Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass der 15. Deutsche Bundestag mit dem Verabschieden des Informationsfreiheitsgesetzes und in Kenntnis u.a. der der Beklagten übertragenen und für das Gemeinwesen wichtigen Aufgaben der Finanzaufsicht keine umfassende oder partielle Bereichsausnahme vorgesehen hat. Vielmehr hat er die im Informationsfreiheitsgesetz insbesondere in den §§ 4 bis 6 IFG vorgesehenen weiteren Vorkehrungen zum Schutz öffentlicher und auch privater Interessen für ausreichend erachtet, um u.a. die Funktionsfähigkeit der Beklagten zu erhalten…"*

Für die Bearbeitung von Anträgen durch den BMU und das BfS bedeutet dies ebenfalls, dass jeder Einzelfall im Hinblick auf das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen gesondert zu prüfen ist.

---

637 Beschluss des Bundesrats, Bundesrats-Drucks. 827/08 vom 19. Dezember 2008.

638 Zu Einzelheiten s. *Tolkmitt/Schomerus*, Finanzmarktstabilisierung contra Informationsfreiheit? - Keine Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes, NVwZ 2009, 568

639 Dazu Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 15, der darauf hinweist, dass eine gerichtliche Klärung zu erwarten ist, ob die Praxis einzelner Behörden, auch auf Grundlage weiterer Ausnahmetatbestände ohne nähere Prüfung Anträge auf Informationszugang pauschal abzulehnen, zulässig ist.

640 VG Frankfurt, Urteil vom 12. März 2008, 7 E 5426/06, ZIP 2008, 2138, Rz. 33; s. auch VG Frankfurt, Beschluss vom 18. Mai 2010, 7 K 1645/09.F (juris).

3.2.6.1.2 Zur Auslegung der Ausnahmetatbestände

Generell gilt, dass die Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind.[641] Dies gebietet für das Umweltinformationsrecht auch Art. 4 Abs. 2 S. 2 UIRL. Der Gesetzgeber macht in Umsetzung der UIRL und der Aarhus-Konvention bildlich gesprochen das Tor in Form des Grundsatzes des freien Zugangs zu Umweltinformationen sehr weit auf. Die Auslegung der Ausnahmetatbestände darf nicht dazu führen, dass der Grundsatz faktisch zur Ausnahme und das Tor wieder verschlossen wird.[642] Für das IFG gilt ebenfalls der Grundsatz der engen Auslegung.

Die Methodik der Auslegung ist je nachdem, ob es sich um UIG oder IFG handelt, teilweise unterschiedlich. Beim UIG steht eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung unter Berücksichtigung des „effet utile“ [643] im Vordergrund. Schon wegen der nicht vorhandenen völker- und gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen ist dies für das IFG nicht so eindeutig; eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nach dem effet utile ist hier nicht möglich. Im Gegenteil, man könnte aus dem sehr kleinteiligen Katalog der Ausnahmetatbestände in § 3 IFG schließen, dass den Ausnahmen mehr Gewicht als dem sich aus § 1 IFG ergebenden Grundsatz der Informationsfreiheit zukommen würde.[644] Dies ist nicht der Fall. Das Gebot der engen Auslegung von Ausnahmetatbeständen ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Dies hat das VG Frankfurt im Urteil vom 23. Januar 2008 klargestellt:[645]

> *„§ 3 IFG regelt Ausnahmen vom Zugang zu Informationen. Diese Vorschrift ist eng auszulegen und zudem obliegt es der um Information ersuchten Behörde darzulegen, aus welchen Gründen ausnahmsweise der Informationszugang zu verwehren ist (vgl. BT-Drucksache 15/4493, S. 9 linke Spalte; Roth, in Berger u.a., § 3 Rdnr. 17; Rossi, § 3 Rdnr. 2; Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rdnr. 4). Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass es denkgesetzlich nicht zwingend geboten ist, das Vorliegen einer Ausnahme von der Regel nach rein quantitativen Maßstäben zu bestimmen. Vielmehr hat in jedem Einzelfall eine qualitative Betrachtung zu erfolgen, die es nicht von vornherein ausschließt, dass sogar in der Mehrzahl der Fälle eine Ausnahme von der Regel in Betracht kommen kann.“*

---

641 So ausdrücklich *Scherzberg*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund Einleitung A III, Rn. 41 sowie *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 56; s. auch EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998, EuR 1998, 669; EuGH, Urteil vom 11. Januar 2000, NVwZ 2000, 905, 906..

642 Vgl. *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 4 zum UIG i. d. F. von 2001; s. auch OVG Schleswig, Urteil vom 15. September 1998, NVwZ 1999, 670.

643 S. dazu *Stober*, in Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, S. 290.

644 Vgl. *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 9.

645 VG Frankfurt, Urteil vom 23. Januar 2008, 7 E 3280/06 (V), Rz. 65.

Die sachlichen Argumente, die gegen eine Weitergabe von Informationen im Rahmen dieser Rechtsbereiche vorgebracht werden, konzentrieren sich auf die zwei Argumentationsstränge „Schutz öffentlicher Belange“ sowie „Schutz privater Belange“.

3.2.6.2 Schutz öffentlicher Belange

Der Schutz der öffentlichen Belange umfasst u. a. die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder die Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stellen. Nach Ausführungen zu Verfahrensaspekten werden die einzelnen Ausnahmetatbestände in UIG und IFG vorgestellt, wobei mit den UIG-Tatbeständen begonnen und dann jeweils auf diejenigen des IFG zusätzlich eingegangen wird

3.2.6.2.1 Verfahrensaspekte

Stufen der Prüfung

§ 8 Abs. 1 UIG sieht eine zweistufige Prüfung vor:

1. Auf der ersten Stufe ist zu prüfen, ob das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter hätte. Die Frage, ob überhaupt Schutzgüter wie die öffentliche Sicherheit berührt sind, wird seitens des Verwaltungsgerichts voll überprüfbar sein.[646] Anders ist dies, soweit es um die Abschätzung der nachteiligen Auswirkungen geht. Hier ist eine Prognose abzugeben.[647] Ob den informationspflichtigen Stellen hier ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist, ist noch nicht gerichtlich entschieden worden. Regelmäßig wird aber ein exekutiver Spielraum bei Prognoseentscheidungen angenommen,[648] so dass insoweit von einem Beurteilungsspielraum auszugehen ist.[649]

   Soweit es um Emissionen wie z. B. Daten aus der Emissionsüberwachung nach § 48 StrlSchV geht, kann der Zugang zu Umweltinformationen nach § 8 Abs. 1 S. 2 UIG nicht unter Berufung auf die Ausnahmetatbestände „Vertraulichkeit der Beratungen“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG) und „Nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UIG) abgelehnt werden.

---

[646] *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 8 UIG Rn. 77; ausdrücklich *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010,.S. 57.

[647] BT-Drucks. 15/3406, S. 18.

[648] *Stober*, in Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, S. 315.

[649] So auch *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 8 UIG Rn. 78.

2. Sind nachteilige Auswirkungen im oben beschriebenen Sinn zu bejahen, muss auf der zweiten Stufe geprüft werden, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.[650] Diese Abwägung ist bereits durch Art. 4 Abs. 2 S. 3 UIRL geboten:

   „In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen."

   Auch für diese Abwägung ist von einem Beurteilungsspielraum der Behörde auszugehen.[651] In dem Wort „überwiegen" steckt ebenfalls eine Einschätzung mit Prognosecharakter.[652] Im Einzelnen ist die Abwägung schwierig durchzuführen. An erster Stelle muss immer der Gesetzeszweck der Gewährleistung des freien Zugangs zu Umweltinformationen stehen. Daraus wird man aber keinen allgemeinen Grundsatz „Im Zweifel für die Informationsfreiheit" ableiten können. Es kann durchaus sein, dass die negativen Auswirkungen auf öffentliche Belange so schwerwiegend sein können, dass auch bei einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe die Informationsfreiheit zurückstehen muss. Andererseits kann das öffentliche Bekanntgabeinteresse sogar grundrechtlich geschützte Geheimnisinteressen überwiegen.[653]

Wird letzteres verneint, ist zwingende Rechtsfolge die Ablehnung des Antrags. Ein Beispielsfall kann dies illustrieren:

> *Ein Umweltverband beantragt Zugang zu Informationen über Planungen, ob und ggf. wo auf deutschem Staatsgebiet neue Atomraketen unter der Verfügungsgewalt der NATO aufgestellt werden sollen und welche Belastungen mit radioaktiver Strahlung hiervon möglicherweise auf die Bevölkerung ausgehen können. An genauen Daten hierzu besteht sicherlich ein großes öffentliches Interesse, jedoch wird die informationspflichtige Stelle diese Belange aus außen- und verteidigungspolitischen Gründen in ihrer Abwägung nur schwer überwinden können.*

Das IFG enthält keine derartige Zweistufigkeit. Nach § 3 IFG ist vor der Herausgabe von Informationen zum Schutz besonderer öffentlicher Belange keine behördliche Ab-

---

650 Kritisch zur Prüfungsreihenfolge *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010,.S. 57.
651 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 8 UIG Rn. 78.
652 Vgl. auch VG Arnsberg, Urteil v. 29. 11. 2007, ZfB 2008, 59 ff. (Rz. 77).
653 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010,.S. 57.

wägung zwischen dem Schutz- und dem Informationsinteresse vorgesehen. Dies hat das VG Frankfurt in seinem Urteil vom 12. März 2008 klargestellt:[654]

> *„Diese allgemeinen Verschwiegenheitspflichten gelten absolut und sind einer Relativierung nicht zugänglich. Anders als in §§ 8und 9 des Umweltinformationsgesetzes … hat der Gesetzgeber es unterlassen, in das Informationsfreiheitsgesetz eine Abwägungsklausel aufzunehmen, nach der auch bei zu wahrenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Belangen ein Informationsanspruch besteht, sofern das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt."*

Es handelt sich daher um eine in ihrer Struktur einfachere konditionale Norm. Da auch hier eine Prognose erforderlich ist („nachteilige Auswirkungen haben kann"), ist ebenfalls von einem behördlichen Beurteilungsspielraum auszugehen.[655] § 3 IFG führt zu einer Umkehrung der Darlegungslast: die Behörde darf den Informationszugang nur verweigern, wenn sie darlegt, dass ein Ausnahmetatbestand vorliegt.[656]

Im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts bzw. des Rechts der Störfall-Verordnung gibt es spezifische Ausprägungen des öffentlichen Interesses, die sich insbesondere aus dem AtG und der StrlSchV ergeben. Z. B. sind hier die Zielsetzungen des § 1 AtG zu berücksichtigen, die friedliche Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden, Leben und Gesundheit vor den vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen, zu verhindern, dass durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie oder ionisierender Strahlen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird und die Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie und des Strahlenschutzes zu gewährleisten.

Teilweise Vorliegen von Ausnahmetatbeständen

Die Ausnahmetatbestände des UIG beginnen in § 8 Abs. 1 und 2 (sowie in § 9 Abs. 1) jeweils mit dem Wort „soweit". Die informationspflichtige Stelle hat zu prüfen, ob durch Maßnahmen wie Schwärzen von geheimhaltungsbedürftigen Teilen in einer Akte, durch Herausnehmen der entsprechenden Seiten o. ä. ein teilweiser Zugang zu den begehrten Informationen ermöglicht werden kann. Auch Art. 4 Abs. 4 UIRL sieht dies vor:

---

654 VG Frankfurt, Urteil vom 12. März 2008, 7 E 5426/06, ZIP 2008, 2138, Rz. 42.
655 So auch VG Berlin, Urteil vom 31. Mai 2007 (juris).
656 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 2.

> *„(4) Bei den Behörden vorhandene oder für diese bereitgehaltene Umweltinformationen, zu denen Zugang beantragt wurde, sind auszugsweise zugänglich zu machen, sofern es möglich ist, unter die Ausnahmebestimmungen von Absatz 1 Buchstaben d) und e) oder Absatz 2 fallende Informationen von den anderen beantragten Informationen zu trennen."*

Welche Dokumente geschwärzt oder aussortiert werden, hat die zuständige informationspflichtige Stelle zu entscheiden. Dazu bemerkte das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen:[657]

> *„Maßgeblich ist nicht, ob ein Antrag auf Aussortieren von Aktenteilen gestellt worden ist, sondern ob das Aussortieren objektiv erforderlich bzw. gerechtfertigt war, weil die Akte über die von der Klägerin erbetenen Informationen hinaus weitere Angaben enthielt, die keine Umweltinformationen beinhalteten, nicht vom Antrag umfasst waren oder zu denen aus anderen Gründen kein Zugang gewährt werden durfte…"*

Der durch das Aussortieren oder Schwärzen verursachte Aufwand kann auf Seiten der informationspflichtigen Stelle erheblich sein, wenn es erforderlich wird, umfangreiche Akten im Einzelnen im Hinblick auf die Möglichkeit einer teilweisen Bekanntgabe einzusehen. Dies wurde z. B. an dem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen über Dioxinbelastungen in mehreren Tongruben deutlich, der dem Urteil des OVG Koblenz vom 3. November 2008 zugrunde lag. Auch das Gericht prüfte en detail, welche Schwärzungen in der Akte rechtmäßig und welche rechtswidrig waren, wie am Tenor der Entscheidung zu sehen ist:[658]

> *„2. Es wird ferner festgestellt, dass der eingeschränkte Zugang, den der Antragsgegner der Antragstellerin zu dem Gutachten des Geologischen Landesamtes Rheinland-Pfalz im Ordner Nr. 4 (S. 1259 bis 1404 = Deckblatt bis S. 143 des Gutachtens) gewährt hat,*
>
> *a) hinsichtlich der Schwärzungen auf dem Deckblatt, den Seiten 1, 3, 4, 5, der naturraumbezogenen Schwärzungen auf den Seiten 6 und 7, der Schwärzungen auf den Seiten 13, 110, 126, 130 bis 134, 136, 137 des Gutachtens sowie hinsichtlich der Auslassung der geologischen Übersichtskarte auf Seite 8 des Gutachtens mit Ausnahme des Verzeichnisses der Tonentnahmestellen rechtswidrig und*
>
> *b) hinsichtlich der Schwärzungen auf den Seiten 22, 31, 39, 48, 57, 65, 74, 80, 88, 96, 105, 119 und 138 des Gutachtens rechtmäßig ist."*

---

657 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Juli 2007, Rz. 4, 9 A 4544/04 (juris).
658 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. November 2008, 12 F 11054/08 (juris).

Es kommt noch hinzu, dass im Grundsatz für jede einzelne Seite abzuwägen ist, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

In den Ausnahmetatbeständen zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen des § 3 IFG dagegen wird nicht das Wort „soweit", sondern „wenn" verwendet. Insoweit ist aber § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG zu beachten.[659] Bei einem teilweise bestehenden Anspruch auf Informationszugang ist danach

> *„dem Antrag in dem Umfang statt zu geben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist."*

Die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands nach dem IFG unterscheidet dieses stark vom UIG.[660]

3.2.6.2.2 Öffentliche Sicherheit

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG sieht vor, dass der Antrag nach Maßgabe des oben beschriebenen Verfahrens abzulehnen ist, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit hätte. Nach § 3 Nr. 2 IFG ist eine Herausgabe abzulehnen, wenn die Bekanntgabe der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Obwohl fast wortgleich, werden beide Begriffe unterschiedlich interpretiert.[661]

Begriff der öffentlichen Sicherheit nach dem Umweltinformationsgesetz

Der umweltinformationsrechtliche Begriff der öffentlichen Sicherheit ist gemeinschaftsrechtlich geprägt und verlangt eine „schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft".[662] Dieses Verständnis des Ausnahmetatbestands der öffentlichen Sicherheit wurde im Urteil des EuGH vom 19. 2. 2009 anlässlich eines Vorabentscheidungsverfahrens anlässlich der Bekanntgabe von Standorten zur Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen im Ergebnis bestätigt.[663] Der EuGH hatte u. a. über folgende Vorlagefrage zu entscheiden:[664]

---

659 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 1.
660 Dazu im Einzelnen unter 3.2.5.8.
661 Kritisch hierzu *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 84.
662 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 4 zum UIG i. d. F. von 2001; *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010,.S. 60; vgl. auch OVG Koblenz, Beschluss vom 3. November 2008 (juris).
663 EuGH, Urteil v. 19. 2. 2009, RS 552/07, NVwZ 2009, 577-579 (Azelvandre).
664 Ebenda, Ziff. 22.

> *„2. Kann der Mitteilung der Grundbuchangaben des Freisetzungsorts, wenn dieser Ort so zu verstehen sein sollte, dass er die Parzelle bezeichnen muss, auf der Grundlage des Art. 95 EG oder der Richtlinie 2003/4 oder eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts ein Vorbehalt zugunsten des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder anderer gesetzlich geschützter Geheimnisse entgegengehalten werden?"*

Im Gerichtsverfahren machten u. a. die betroffene Gemeinde Sausheim, die französische und die polnische Regierung geltend, dass ein Vorbehalt zugunsten der öffentlichen Sicherheit der Bekanntgabe des Freisetzungsorts entgegengehalten werden könne. Die Kommission dagegen sah keinen derartigen Vorbehalt.[665] Das Gericht argumentierte, die Freisetzungsrichtlinie[666] habe in Art. 25 Abs. 4 geregelt, dass die Information über den Ort der Freisetzung „keinesfalls vertraulich behandelt werden darf". Erwägungen des Schutzes der öffentlichen Ordnung könnten dem nicht entgegengehalten werden. Insbesondere könne die Befürchtung, es könne zu internen Schwierigkeiten in einem Mitgliedstaat kommen, keine Begründung für eine Nichtanwendung des Gemeinschaftsrechts sein.[667] Auch wenn der EuGH in dieser Entscheidung nicht ausdrücklich auf den Begriff der öffentlichen Sicherheit eingegangen ist, zeigt sich hieran doch der hohe Stellenwert, den der EuGH der Informationsfreiheit beimisst.

Besonders deutlich wurde der Konflikt zwischen dem Informationsanspruch und dem öffentlichen Interesse an einer Nichtherausgabe von Informationen in dem Urteil des OVG Koblenz vom 20. Februar 2008.[668] In dem zugrunde liegenden Fall beantragte der Landesarbeitskreis Umweltchemikalien des BUND NW u. a. die Herausgabe von Namen und Adressen sämtlicher der Störfall-Verordnung unterliegenden Betreiber in Rheinland-Pfalz auf Grundlage des Landes-Umweltinformationsgesetzes R.-P. Das beklagte rheinland-pfälzische Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz lehnte dies unter Berufung darauf ab, dass es um konkrete Daten in äußerst sensiblen sicherheitsrelevanten Bereichen gehe. Die Bekanntgabe habe nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Insbesondere im Hinblick auf die Ereignisse des 11. September 2001 sei eine Herausgabe nicht vertretbar, denn Personen, die einen Terrorangriff auf derartige „weiche" Ziele planten, könnten auf diese Weise an eine vollständige Liste potenzieller Angriffsziele gelangen. Während sich

---

[665] Ebenda, Ziff. 40 ff.

[666] Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates, ABl. EU L 106/1 vom 17. 4. 2001.

[667] EuGH, Urteil v. 19. 2. 2009, RS 552/07, NVwZ 2009, 577-579 (Azelvandre),.Ziff. 48 ff.

[668] 1 A 10886/07; Leitsatz in DVBl. 2008, 598.

das Verwaltungsgericht Mainz im Urteil vom 24. 4. 2007[669] dieser Argumentation anschloss und die Klage abwies, hob das OVG das erstinstanzliche Urteil weitestgehend auf. Der Ausnahmetatbestand der Beeinträchtigung bedeutsamer Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit fordere in der gemeinschaftsrechtlich gebotenen engen Auslegung eine „ernsthafte konkrete Gefährdung". Es lägen jedoch keine Anhaltspunkte vor, „dass gerade das Bekanntgaben der Informationen die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts erhöht." Die „bloße(n) Bekanntgabe der Betreiber sowie der Betriebsbereiche und Anlagen dieser Betreiber unter Einschluss der Adressen ohne Mitteilung weitergehender Einzelheiten" reiche nicht aus. Zwar gehörten zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit auch Individualrechtsgüter wie Leben und Gesundheit. Jedoch sei auch insoweit keine konkrete Gefährdung nachgewiesen, denn es lägen keine „konkrete(n) Erkenntnisse zu bevorstehenden Anschlägen gegen Betriebe in Rheinland-Pfalz" vor.

Dem OVG ist darin zuzustimmen, dass nur der Nachweis ernsthafter konkreter Gefährdungen durch terroristische Angriffe eine Berufung auf den Ausnahmetatbestand „bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit" zulässt.[670] Die Informationen, die in dem dem OVG vorliegenden Fall gefordert worden waren, hätten sich die Kläger jedenfalls zu einem großen Teil ohnehin über das Internet besorgen können, wenn auch mit einem höheren Arbeitsaufwand. Der „Mehrwert" lag hier in der Herausgabe einer umfassenden Liste von der Störfall-VO unterliegenden Betrieben. Diese Liste hätte es potentiellen Angreifern ermöglicht, die Standorte der Anlagen zu bestimmen, wozu es aber der Liste nicht bedurft hätte. Es ging hier nicht um die Kenntnis der zu überwindenden Sicherungssysteme in den Anlagen. Derartige Informationen, bei denen eher vom Vorliegen des Ausnahmetatbestands „öffentliche Sicherheit" auszugehen wäre, wurden nicht herausgegeben und auch nicht verlangt.

Begriff der öffentlichen Sicherheit nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Das OVG hat seine Gründe zutreffend auf das Landes-Umweltinformationsgesetz Rheinland-Pfalz[671] gestützt, denn bei den begehrten Daten handelte es sich begrifflich um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG. Ob das OVG bei Anwendung

---

669 3 K 618/06.MZ, NuR 2007, 431.

670 Ähnlich *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 11 zum UIG i. d. F. von 2001 unter Verwendung des Beispiels der Castor-Transporte; der Wortlaut der alten Fassung des UIG war etwas anders, weil danach erforderlich war, dass die Bekanntgabe „eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann." Eine inhaltliche Änderung sollte damit jedoch nicht verbunden sein; s. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. November 2008, 12 F 11054/08 (juris).

671 Vom 19. Oktober 2005, GVBl. 2005, 484.

der Ausnahmetatbestände des IFG zum gleichen Ergebnis gelangt wäre, darüber kann nur spekuliert werden. Das IFG folgt dem herkömmlichen polizeirechtlichen Begriffsverständnis und „umfasst … die Rechtsordnung als Ganze, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Bürgers und die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates."[672] Es spricht einiges dafür, dass bei Anwendung des IFG eine Ablehnung des Informationsantrags zulässig gewesen wäre, zumal da nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 c) IFG nachteilige Auswirkungen auf die innere oder äußere Sicherheit ausreichen würden.[673] Hier ist keine Gefahrenprognose erforderlich, sondern dieser Ausnahmetatbestand greift bereits im Vorfeld von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit ein.[674]

3.2.6.2.3 Internationale Beziehungen

Internationale Beziehungen werden als Ausnahmetatbestand in § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG sowie § 3 Nr. 1 a IFG genannt. Beide sind gleichbedeutend.[675] Zweck ist, eine Belastung der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Völkerrechtssubjekten zu vermeiden.[676] Dabei kann nicht nur das Auswärtige Amt, sondern z. B. auch das BMU derartige Belange geltend machen.[677] Der Ausnahmetatbestand der internationalen Beziehungen überschneidet sich im Falle des IFG mit dem der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen nach § 3 Nr. 3 a IFG.[678] Vom Tatbestand erfasst werden nicht nur Beziehungen zu anderen Staaten, sondern auch zu völkerrechtlichen Organisationen wie der Vereinten Nationen (UNO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der EU.[679] Damit sind z. B. auch die Beziehungen zur Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) mit umfasst. Soweit es sich aber lediglich um Beziehungen zu Privatpersonen im Ausland handelt, die kein Völkerrechtssubjekt oder eine im Bereich des Völkerrechts anerkannte Organisation wie eben die IAEO betreffen, ist der Tatbestand nicht einschlägig.[680] Anders ist es aber, wenn derartige Beziehungen auf die zwischenstaatliche Ebene durchschlagen. Dies könnte etwa der Fall gewesen sein im Zusammenhang mit der Tötung eines ehemaligen russischen Agenten in London, bei der

---

672 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 34 mit kritischen Anmerkungen zum Sinngehalt des Ausnahmetatbestands.

673 Kritisch zu den Überschneidungen der Ausnahmetatbestände bzgl. der öffentlichen Sicherheit in § 3 IFG *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 35 ff.

674 *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 31; differenzierend *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3, Rn. 16.

675 Vgl. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3, Rn. 10.

676 Ebenda; s. auch VG Berlin, Urteil vom 31. Mai 2007 (juris).

677 Vgl. *Jastrow/Schlatmann,* Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 24.

678 Zu Recht kritisch dazu sowie zu weiteren Überlappungen *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 95.

679 Vgl. *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 21 f.

680 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 7 zum UIG i. d. F. von 2001.

radioaktive Stoffe (Polonium 210) eine Rolle gespielt haben sollen.[681] Der Fall führte 2006/2007 zu außenpolitischen Verwicklungen im Verhältnis zwischen Großbritannien und der Russischen Föderation.[682]

In seinem Urteil betreffend einen Antrag auf Herausgabe von Informationen über Flugbewegungen von CIA-Flugzeugen in Deutschland hat das Bundesverwaltungsgericht den weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum der Bundesregierung betont.[683] Ob die internationalen Beziehungen betroffen sein könnten, unterliege einer gerichtlich kaum überprüfbaren Prognoseentscheidung. Das Gericht könne allenfalls die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Prognose nachprüfen.[684]

3.2.6.2.4 Verteidigung

In § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG wird lediglich von nachteiligen Auswirkungen auf „die Verteidigung“ gesprochen,[685] während § 3 Nr. 1 b) IFG detaillierter „militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr“ aufführt. Dazu zählen angesichts der Einbindung der Bundesrepublik in kollektive Sicherheitssysteme z. B. auch Auslandseinsätze und Angelegenheiten der Bündnisverteidigung.[686] Umfasst wird auch der zivile Bereich der Bundeswehr. Ob aber z. B. Informationen über Röntgengeräte in Bundeswehrkrankenhäusern sicherheitsempfindlich sein könnten, ist wohl ein Grenzfall. Dies wäre etwa dann denkbar, wenn daraus Rückschlüsse auf eine bestimmte Ausrüstung oder bestimmte Planungen gezogen werden könnten.

3.2.6.2.5 Vertraulichkeit der Beratungen

§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG sieht als Ausnahmetatbestand nachteilige Auswirkungen auf die „Vertraulichkeit von Beratungen von informationspflichtigen Stellen“ vor. Ähnlich schließt § 3 Nr. 3 b) IFG den Anspruch auf Informationszugang aus, „wenn und solange … die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.“ Beide Tatbestände haben wohl den gleichen Schutzzweck und Regelungsbereich.[687] Geschützt wird der Prozess

---

681 Fall *Alexander Walterowitsch Litwinenko*, s. „*Ärzte finden radioaktive Substanz im Körper des toten Ex-Spions*“, Spiegel Online vom 24. November 2006.

682 S. „London weist russische Diplomaten aus – Russland ist empört“, FAZ vom 17. Juli 2007.

683 BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, NVwZ 2010, 321.

684 S. auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 20 f.

685 Im UIG 2001 war noch von „Landesverteidigung“ die Rede; zweifelnd mit Blick auf die Erweiterung auf Auslandseinsätze *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S, 60.

686 *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 28.

687 In dieser Richtung auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 45.

behördlicher Entscheidungsfindung, der ohne Störungen durch öffentliche Diskussion o. ä. vor sich gehen soll.[688] Das OVG Berlin-Brandenburg führte dazu aus:[689]

> *„Schutzgut des öffentlichen Belangen dienenden Ablehnungsgrundes, der vorliegend nicht bereits durch § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG ausgeschlossen ist, ist der Prozess der behördlichen Willensbildung. Geschützt sind nach der amtlichen Begründung Beratungsvorgänge, d.h. schriftliche oder mündliche behördliche Meinungsäußerungen, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen, von Beginn des Verwaltungsverfahrens bis zur Entscheidungsfindung (BT-Drs. 15/3406, S. 19 unter Bezugnahme auf OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. September 1998, NuR 1998, 667). Der Ablehnungsgrund greift ein, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen im vorstehenden Sinne hätte. Der Informationszugang kann nach der Konzeption des Gesetzgebers mithin nicht allein unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Beratungen abgelehnt werden. Vielmehr bedarf es im jeweiligen Einzelfall der Prüfung, ob nachteilige Auswirkungen auf den Schutz der in Rede stehenden Beratungsvorgänge zu besorgen sind (BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4/07 - juris). Dies entspricht den europarechtlichen Vorgaben in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) der Richtlinie 2003/4/EG, nach dem die Mitgliedstaaten einen Ablehnungsgrund vorsehen können, wenn die Bekanntgabe von Umweltinformationen negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.“*

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschied, dass eine fachbehördliche Stellungnahme des Bundesamtes für Naturschutz gegenüber dem BMU nicht unter den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen fällt. Der Begriff der Beratungen sei

> *„dahingehend zu konkretisieren, dass von ihm nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d.h. der Beratungsprozess oder -verlauf selbst, nicht aber die den Beratungen zugrunde liegenden, bereits zuvor vorliegenden Sachinformationen, über die beraten wird (Beratungsgegenstand wie etwa die zur Entscheidung führenden Tatsachen), oder auch die Beratungsergebnisse (wie etwa Gutachten, die die tatsächlichen oder rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zusammenstellen), erfasst sind, wobei diese auch bloße Zwischenentscheidungen sein können. Der mit dem - eng auszulegenden - Ablehnungsgrund verfolgte Zweck, insbesondere eine unbefangene Meinungsbildung und einen freien Meinungsaustausch innerhalb von und zwischen Behörden zu ermöglichen, wird durch den Schutz behördlicher Beratungsvorgänge und Abwägungsprozesse - soweit diese im Sinne der Vorschrift der "Vertrau-*

---

[688] *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 9 zum UIG i. d. F. von 2001.
[689] OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. Mai 2008, 12 B 24.07, Rz. 35 (juris).

lichkeit" unterliegen - hinreichend gewährleistet. Der beschriebene Zweck erfordert nicht, darüber hinaus auch Beratungsgegenstände und/oder -ergebnisse dem Schutz der Norm zu unterstellen. Werden Ergebnisse - seien es auch nur Zwischenergebnisse - oder der Beratung zugrundeliegende Sachinformationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, erfährt die Effektivität und Unabhängigkeit der Verwaltung keine wesentliche Beeinträchtigung, soweit sie in ihrer spezifischen Form als - zumindest vorläufig - abgeschlossen bezeichnet werden können.“[690]

Voraussetzung für die Anwendung dieses Ausnahmetatbestands ist, dass die Vertraulichkeit rechtmäßigerweise angeordnet worden ist. Das Bundesverwaltungsgericht konkretisiert dies in einem Urteil bzgl. der Sitzung einer Grundwasserkommission:[691]

„Es reicht in jedem Falle aus, wenn der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückgeführt werden kann. § 33 Abs. 2 Satz 2 KrO ist ein Gesetz im formellen Sinne. Die Umweltinformations-RL verlangt nicht, dass bereits in einem Gesetz im formellen Sinne selbst die informationspflichtigen Stellen und ihre Beratungsgegenstände konkret bezeichnet werden, auf die der Schutz der Vertraulichkeit sich beziehen soll. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL macht selbst keine Vorgaben für die informationspflichtigen Stellen und für die Beratungsgegenstände, für die eine Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen werden kann. Die Bestimmung lässt deshalb auch umfassende gesetzliche Anordnungen zu, bei denen erst durch untergesetzliche Normen, etwa gesetzmäßig erlassenes Satzungs- und Geschäftsordnungsrecht, oder durch Einzelakte eine abstrakt vorgesehene gesetzliche Vertraulichkeit konkretisiert wird.“

Nicht entschieden hat das BVerwG darüber, ob die Vertraulichkeit in einem separaten Gesetz besonders angeordnet worden sein muss.[692] Diese Fragestellung wurde in der Entscheidung des BVerwG vom 30. April 2009 konkretisiert.[693] Das Gericht äußerte Zweifel an der Vereinbarkeit von § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UIG mit Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. a UIRL und thematisiert die Frage, ob es nach der UIRL einer Regelung (außerhalb des UIG) bedarf, die die Vertraulichkeit der Beratung besonders anordnet. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. a UIRL lautet:

„(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

---

690 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. August 2010, 8 A 283/08, Rz. 38 (juris).
691 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007, 7 C 4/07, Rz. 15, NWVBl 2008, 179.
692 *Neumann*, Zugang zu Umweltinformationen, jurisPR-BVerwG 1/2008 Anm. 3.
693 BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368.

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;"

Das Bundesverwaltungsgericht hält zwei Auslegungen für möglich. Einerseits könne der nationale Gesetzgeber die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen umfassend schützen, so dass man von der Richtlinienkonformität des § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UIG ausgehen könne:[694]

> *„[30] Nach Auffassung des Senats ist eine Vorschrift wie § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG mit Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG vereinbar. Die Richtlinie enthält einschränkende Vorgaben weder hinsichtlich der informationspflichtigen Stellen, für deren Beratungen die Vertraulichkeit geschützt werden kann, noch hinsichtlich der Beratungsgegenstände, für die ein solcher Schutz vorgesehen werden darf. Sie verlangt für ihre Umsetzung in nationales Recht nicht, dass der nationale Gesetzgeber dabei den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen nur in besonderen Ausnahmefällen vorsehen darf und hierfür etwa nach informationspflichtigen Stellen und Beratungsgegenständen differenzieren müsste. Der nationale Gesetzgeber kann vielmehr die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden umfassend schützen und deshalb vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen immer abgelehnt wird, wenn die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden betroffen ist, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf diese Vertraulichkeit hätte und im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe überwiegt. Verhält es sich so, steht nichts entgegen, einen umfassenden Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen bereits im Umweltinformationsgesetz selbst anzuordnen, indem von der Ermächtigung der Richtlinie umfassend Gebrauch gemacht wird."*

Andererseits sei aber auch vertretbar, dass die Richtlinie eine außerhalb des UIG liegende Vertraulichkeitsbestimmung erfordere:[695]

> *[31] Andererseits könnte der Wortlaut der Richtlinie gegen eine solche Deutung sprechen. Es bedürfte an sich nicht des dort verwendeten Zusatzes »sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist«, wenn bereits das Gebrauchmachen von der Ermächtigung als solcher zugleich die gesetzliche Grundlage für die Vertraulichkeit schafft. Das könnte für eine Deutung sprechen, nach der die Richtlinie nur Vorschriften über die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen erfassen will, die außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts bestehen.*

---

694 BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 30.
695 BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 31 ff.

[32] 5. Wäre nach Gemeinschaftsrecht erforderlich, dass eine gesonderte gesetzliche Bestimmung die Vertraulichkeit der Beratungen anordnet, stellt sich die weitere Frage, ob hierfür ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts ausreicht, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind.

[33] a) Nach nationalem Recht sind die Beratungen der Behörden grundsätzlich nicht öffentlich. Das ergibt sich allerdings nicht aus einer ausdrücklichen Vorschrift, sondern lässt sich nur als allgemeiner Rechtsgrundsatz aus partiellen Regelungen des geschriebenen Rechts ableiten. So bestimmt § 28 Abs. 1 VwVfG für das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen, dass der von dem Verfahren Betroffene anzuhören ist. Im förmlichen Verwaltungsverfahren ist zwar eine mündliche Verhandlung vorgesehen, sie ist aber nicht öffentlich. Daraus lässt sich herleiten, dass weitergehende Zugangsrechte (auch für den Betroffenen) nicht bestehen, insbesondere kein Zugang zu den internen Beratungen der Behörden.

[34] Denkbar ist aber, dass nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG derartige allgemeine ungeschriebene Grundsätze des Verfahrensrechts nicht mehr ausreichen sollen, unter Berufung auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen den Zugang zu Informationen zu versagen."

Konsequenterweise hat das Bundesverwaltungsgericht diese Frage daher dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EG vorgelegt. Bis zur Entscheidung des EuGH sollte nach der vom BVerwG deutlich gemachten Auffassung, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG richtlinienkonform sei, vorgegangen werden. Dies kann so interpretiert werden, dass von der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen nur auszugehen ist, wenn diese besonders gesetzlich angeordnet wurde, z. B. Beratungen im förmlichen Verwaltungsverfahren nach §§ 63 und 71 VwVfG, nicht dagegen bei nichtförmlichen Verwaltungsverfahren im Sinne der §§ 9 und 10 VwVfG.[696] Nicht jede Besprechung ist zugleich eine Beratung.[697] Das bedeutet aber nicht, dass sämtliche Termine von Behördenmitarbeitern insoweit einbezogen sind.[698]

Erfasst werden nicht nur die Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne, sondern auch die Kabinettsberatungen innerhalb der Regierung.[699] Dies gilt aber nur für den Beratungs-

---

696 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 61.

697 Ebenda.

698 BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, Rz. 31 ff.; s. auch OVG Berlin, Urteil vom 14. Dezember 2006, RDV 2007, 76, zur Ablehnung eines Anspruchs auf Einsichtnahme in den Terminkalender des Berliner Bürgermeisters.

699 OVG Schleswig, Beschluss vom 14. Dezember 1999, NVwZ 200, 341; s. auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 46.

prozess als solchen, nicht dagegen für die schriftlichen Sachinformationen, auf deren Grundlage beraten wird, wie z. B. die Kabinettsvorlagen.[700]

Der Ausnahmetatbestand „Vertraulichkeit der Beratungen“ gilt nur solange, wie die Beratungen andauern.[701] Das bestätigte das Verwaltungsgericht Köln zu einem an das BMU gerichteten, auf das UIG gestützten Antrag:[702]

> *„Der Auffassung der Beklagten, dass die Informationen auch nach dem Abschluss der Entscheidung nicht gegeben werden müssten, weil der Schutzzweck der Unbefangenheit der internen Meinungsbildung auch dann tangiert sei, wenn die Beteiligten mit einer späteren Veröffentlichung rechnen müssten, kann nicht gefolgt werden. Dann wären weiteste Teile der Ergebnisse behördlichen Zusammenwirkens vom Umweltinformationsanspruch ausgenommen, was dem Grundsatz des § 3 Abs. 1 UIG und insbesondere auch der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates zuwiderliefe. Der Schutzbereich der Vorschrift würde so nahezu grenzenlos ausgeweitet. Wenn endgültige Beratungsergebnisse vorliegen, der Beratungsprozess mithin abgeschlossen ist, ist ein Schutzgrund nicht mehr ersichtlich. Behörden arbeiten regelmäßig nicht unter dem Schutz der Vertraulichkeit sondern im Licht der Öffentlichkeit.“*

Das Gericht machte weiter deutlich, dass zumindest nach dem Abschluss eines Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen nicht mehr als Ausnahmetatbestand angeführt werden könne.

Ob der Ausnahmetatbestand der Vertraulichkeit so weit reicht wie vom Bundeskanzleramt im Fall einer Anfrage nach dem IFG angenommen, ist zweifelhaft. Hier begehrte ein Antragsteller Informationen des „Rates für Innovation und Wachstum“, insbesondere

> *„– Informationen, die darüber Auskunft geben, wie oft und wann der Rat getagt hat,*
>
> *– Informationen über die Anzahl und den Zeitpunkt von Tagungen einer Unterarbeitsgruppe „Arbeitsgruppe Patente“ und deren Mitglieder,*
>
> *– die Ergebnisse des Rates,*

---

700 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 9 zum UIG i. d. F. von 2001; a. A. OVG Schleswig a. a. O. sowie wohl auch die Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 15/3406, S. 19.

701 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S, 62; s. auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 42.

702 VG Köln, Urteil vom 22. November 2007, 13 K 4113/06, Rz. 25, ZUR 2008, 215.

– die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe.“[703]

Die Herausgabe der Ergebnisse des Rates und der Unterarbeitsgruppe wurde unter Berufung darauf abgelehnt, dass diese in die laufende Regierungsarbeit einflössen und ggf. zu einer Gesetzgebungsinitiative führen könnten. § 3 Nr. 7 IFG, der vom Bundeskanzleramt als Ausnahmetatbestand angeführt wurde, bezweckt den Schutz von Informanten,[704] nicht den „Schutz von Diskussionsergebnissen einer Expertenkommission“.[705]

Ausnahmetatbestand „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“?

In der Gesetzesbegründung zum IFG wird ausgeführt, dass sich Behörden in Weiterentwicklung von §§ 3 und 4 IFG auf einen gesetzlich nicht normierten Ausnahmetatbestand „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ berufen könnten.[706] Dem liegt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 zu der Frage zugrunde, wie weit die Bundesregierung verpflichtet war, einem Untersuchungsausschuss des Bundestages Akten vorzulegen. Das Gericht hatte entschieden, dass die Willensbildung der Regierung einschließlich der Kabinettsberatungen und deren Vorbereitung sowie der ressortinternen und ressortübergreifenden Abstimmungen vor dem Zugriff des Parlaments geschützt werden müssten.[707] In der einstweiligen Anordnung bzgl. eines Aktenvorlageverlangens aus dem schleswig-holsteinischen Landtag relativierte das Bundesverfassungsgericht die Reichweite dieses „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ etwas:[708]

> *„Die Reichweite dieses Grundsatzes und seiner landesverfassungsrechtlichen Umschreibungen durch den Vorbehalt der "Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung" der Landesregierung ist in Rechtsprechung und Literatur im Einzelnen umstritten und insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht so weit geklärt, dass das Ergebnis seiner Anwendung auf einen Fall wie den vorliegenden eindeutig wäre.“*

---

703 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 36 f.

704 Dazu unten unter 3.2.6.3.5.

705 So jedenfalls Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 37.

706 BT-Drucks. 15/4493, S. 12; s. dazu auch Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 14 sowie oben unter 3.2.2.2.

707 BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, BVerfGE 67, 100 ff.

708 BVerfG, Einstw. Anordnung vom 10. Oktober 2002, 2 BvK 1/01, BVerfGE 106, 51, Rz. 30.

Die Gesetzesbegründung wird dieser Grundsatz dagegen als gegeben vorausgesetzt:[709]

> *„Im Bereich des Regierungshandelns besteht des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein (BVerfGE 67, 100, 139 – Flick-Untersuchungsausschuss). Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gehört dazu u. a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (ebenda). Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient, erstreckt er sich vor allem auf laufende Verfahren. Selbst im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen kann er aber auch abgeschlossene Vorgänge betreffen (BVerfGE 67, 100, 139). Dem Bürger ist damit der Zugang zu diesem Kernbereich erst recht verschlossen.“*

Ob der so zum Ausdruck gebrachte Wille des Gesetzgebers für die Rechtsanwendung des IFG (und ggf. auch des UIG, da es sich um ein höherrangiges Recht handeln soll) vorgeht, ist zweifelhaft. Es fragt sich, warum der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ nicht als Ausnahmetatbestand in das Gesetz aufgenommen wurde. Weiterhin lässt sich die Rechtsprechung aus dem Jahre 1984, also lange vor der Kodifizierung der Informationsfreiheit im europäischen und nationalen Recht, nicht ohne weiteres auf IFG und ggf. UIG übertragen. Der Grundsatz der Informationsfreiheit kann nicht durch eine „Pauschalausnahme für sämtliche entscheidungsrelevanten Sachverhalte“[710] konterkariert werden. Die Ausnahmetatbestände im IFG und UIG geben genügend Möglichkeiten, den Beratungs- und Entscheidungsprozess in Regierung und Verwaltung zu schützen.

---

709 BT-Drucks. 15/4493, S. 12.

710 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 14; s. auch ders., Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 12.

Information, die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dient

Nicht ganz eindeutig ist auch, was die Gesetzesbegründung zum IFG meint, wenn gesagt wird:[711]

> *„Auch Information, die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dient, wird von Nummer 3 erfasst."*

Damit könnte der Gesetzgeber z. B. zum Ausdruck bringen wollen, dass Beratungen innerhalb eines Ministeriums (etwa des BMU) zum Zwecke der Aufsicht über eine nachgeordnete Behörde in deren Geschäftsbereich (etwa des BfS) geschützt sind. Umfasst werden können auch Beratungen zwischen BMU und BfS, etwa in Form von Aufsichtsgesprächen. Ebenso zählen Beratungen zwischen BMU und Gremien wie der RSK, SSK oder ESK und solche innerhalb der Gremien dazu.[712] Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 21. Februar 2008[713] ausdrücklich bestätigt. Zu Rz. 41 wird dort ausgeführt:

> *„Das in § 14 Abs. 3 der RSK-Satzung niedergelegte Beratungsgeheimnis ist strukturell mit dem richterrechtlichen Beratungsgeheimnis … vergleichbar und eine wesentliche Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Mitglieder der Kommission. Die Kommissionsmitglieder haben danach das Recht und die Pflicht, mündliche und schriftliche Äußerungen, die sich mit ihren Erkenntnissen zum Sachverhalt befassen oder diesen einer Bewertung und Beurteilung unterziehen, nicht an außenstehende Dritte gelangen zu lassen. Sie sollen in aller Offenheit gemeinsam über die Entscheidung diskutieren können, ohne dass Außenstehende von ihrem Verhalten Kenntnis erlangen oder es gar beeinflussen können. Erst wenn das Ergebnis der Beratung in Form einer Empfehlung oder Stellungnahme beschlossen worden ist und insofern die Gefahr einer Personalisierung des Entscheidungsprozesses nicht (mehr) besteht, überwiegt das allgemeine Informationsinteresse. Dementsprechend ist der allgemeinen Öffentlichkeit gemäß § 11 Abs. 3 der RSK-Satzung nur Zugang zu den Empfehlungen oder Stellungnahmen eröffnet. Das Informationsinteresse des Klägers geht hier nicht weiter als das Interesse der allgemeinen Öffentlichkeit. Dass die Unterlagen im Zusammenhang mit dem Störfall stehen, genügt nicht. Vielmehr überwiegt das seinerseits in besonderer Weise zu beachtende öffentliche Interesse an der Einhaltung des Beratungsgeheimnis und damit der effektiven und objektiven Entscheidungsfindung der Kommission."*

---

711 BT-Drucks. 15/4493, S. 11.
712 Zu den Gremien s. oben unter 3.2.3.5.2.
713 NVwZ 2008, 554.

Beratungen zwischen Behörden und Forschungseinrichtungen

Darüber hinaus sollen nach dem Willen des IFG-Gesetzgebers u. a. auch Beratungen zwischen Behörden und Forschungseinrichtungen mit abgedeckt werden.[714] Damit sind z. B. auch die Beratungen zwischen dem BMU bzw. BfS und Forschungsauftragnehmern hiervon geschützt. Ob allerdings dies dazu führt, dass ein Forschungsgutachten der Öffentlichkeit ohne weiteres vorenthalten werden kann,[715] ist zweifelhaft. Zum einen greift der Ausnahmetatbestand nur solange, wie der Beratungsvorgang noch andauert.[716] Zum anderen handelt es sich um schriftliche Ergebnisse, nicht um Bestandteile der Beratung als solcher. Ggf. kann aber die Herausgabe von Forschungsgutachten unter Berufung auf andere Ausnahmetatbestände wie etwa die öff. Sicherheit verweigert werden.

Beratungen zwischen Behörden

Nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG („Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen") muss es sich nicht zwingend um Beratungen innerhalb <u>einer</u> Behörde handeln, sondern es können auch Beratungen <u>zwischen</u> Behörden gemeint sein. Dies wird indirekt vom VG Köln bestätigt:[717]

> *„Ursprünglich mag es ein solches Beratungsverhältnis auch zwischen dem BMU als vorgesetzter oberster Bundesbehörde und dem Bundesamt für Naturschutz als nachgeordneter Behörde gegeben haben, dessen Gegenstand die Beratung des BMU durch das Bundesamt für Naturschutz im Rahmen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens war,…"*

Das heißt z. B., dass auch Beratungen zwischen Bundes- und Landesbehörden im Rahmen des kooperativen Föderalismus darunter fallen können. Beratungen auf den Sitzungen des Länderausschusses für Atomkernenergie können daher auch vertraulich sein.

---

714 BT-Drucks. 15/4493, S. 10.
715 So offenbar *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 78.
716 *Röger*, Umweltinformationsgesetz, 1995, § 7 Rn. 15 zum UIG i. d. F. von 1994.
717 VG Köln, Urteil vom 22. November 2007, 13 K 4113/06, Rz. 19, ZUR 2008, 215.

3.2.6.2.6 Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens etc.

Gerichtsverfahren, straf-, ordnungswidrigkeiten- und disziplinarrechtliche Ermittlungen

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG enthält einen Ausnahmetatbestand für den Fall nachteiliger Auswirkungen auf ein laufendes Gerichtsverfahren, den Anspruch auf ein faires Verfahren sowie die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen. Die Formulierung des entsprechenden Tatbestands in § 3 Nr. 1 g) IFG ist wortgleich.

Zu beachten ist, dass Schutzgut des Ausnahmetatbestands nicht die Position der Behörde bzw. sonstigen informationspflichtigen Stelle in dem Verfahren ist, sondern die Durchführung des Verfahrens selbst. Gerichte und Ermittlungsbehörden sollen davor geschützt werden, dass durch die Bekanntgabe von verfahrensrelevanten Informationen Einfluss auf ihre Tätigkeit genommen wird. Insbesondere dient der Ausnahmetatbestand nicht dazu, dass die Behörden in einem Rechtsstreit mit Bürgern Daten geheim halten können, um damit ihre Position in dem Gerichtsverfahren zu verbessern.[718] Diese Auffassung wurde durch das VG Berlin bestätigt:[719]

> *„Unmittelbar geschützt werden sollen daher nicht die Prozessparteien vor außerhalb des Gerichtsverfahrens liegenden Ereignissen, die zur Erledigung des Verfahrens führen können, sondern das Gerichtsverfahren als Teil der Rechtspflege… Es soll sichergestellt werden, dass die Gerichte das laufende Gerichtsverfahren unter Einhaltung der jeweils einschlägigen Prozessordnung und unter Wahrung der verfassungsmäßigen Verfahrensrechte der Parteien führen können."*

Im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts kann hier namentlich die Durchführung von Bußgeldverfahren, z. B. nach § 116 StrlSchV, eine Rolle spielen. In der Praxis sind Überschneidungen vor allem mit den Ausnahmetatbeständen Datenschutz (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG, § 5 IFG) wahrscheinlich.

---

[718] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 15 f.

[719] VG Berlin, Urteil vom 27. Juni 2007, VG 2 136.06 (nicht rechtskräftig), zitiert nach Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 16.

Kein Ausnahmetatbestand „laufendes Verwaltungsverfahren“

Einen generellen Ausnahmetatbestand zum Schutz von Verwaltungsverfahren gibt es nicht. In § 7 Abs. 1 Nr. 2 des UIG vom 8.Juli 1994[720] war eine solche Norm noch enthalten.[721] Der Anspruch bestand danach nicht

> *„während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen”.*

Die Bundesrepublik vertrat den Standpunkt, der Begriff des „Vorverfahrens“ in Art. 3 Abs. 2 der UIRL 1990 umfasse sämtliche Verwaltungsverfahren, da diese Erhebung eines Widerspruchs in ein verwaltungsgerichtliches Verfahren umschlagen könnten. Nachdem die Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben hatte, stellte der EuGH 1999 die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit dieser Regelung fest:[722]

> *„Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-321/96 (Mecklenburg, Slg. 1998, I-3809) für Recht erkannt hat, ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann ein „Vorverfahren” im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.“*

Seitdem daraufhin der Gesetzgeber den Ausnahmetatbestand „verwaltungsbehördliche Verfahren“ gestrichen hat, ist klargestellt, dass der Informationsanspruch sich auch auf Daten erstrecken kann, die in einem noch laufenden Verwaltungsverfahren erhoben wurden und für Zwecke dieses Verfahrens benutzt werden. Das Verfahren nach UIG bzw. IFG ist von einem ggf. laufenden sonstigen Verwaltungsverfahren getrennt zu sehen, beide sind jeweils eigenständige Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG. Das BVerwG hat dies für das Verhältnis zwischen einem Planfeststellungs- und einem UIG-Verfahren wie folgt deutlich gemacht:[723]

> *„Der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG besteht unabhängig von einem Planfeststellungsverfahren und seiner Beteili-*

---

720 BGBl. 1994 I S. 1490.
721 Dazu *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S, 62.
722 EuGH, Urteil vom 9. September 1999, C-217/97, Rz. 27.
723 BVerwG, Beschluss vom 12. Juni 2007, 7 VR 1/07, NVwZ 2007, 1095, Rz. 10.

gung an ihm. Er kann zwar auch von Betroffenen und Einwendern zeitlich parallel während eines Planfeststellungsverfahrens geltend gemacht werden. Der Anspruch besteht aber auch in diesem Fall neben und getrennt von den Informationsrechten, die Einwender und Betroffene im Planfeststellungsverfahren haben. Der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen wird außerhalb des Planfeststellungsverfahrens erfüllt. Er vermittelt kein zusätzliches Verfahrensrecht im Planfeststellungsverfahren."

Damit braucht z. B. das Planfeststellungsverfahren nicht ausgesetzt zu werden, um den Ausgang eines UIG-Verfahrens abzuwarten. Auch wird die Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses grundsätzlich nicht von der rechtswidrigen Nichterfüllung eines UIG-Anspruchs berührt.[724]

Diese verfahrensrechtliche Trennung hat weiter zur Folge, dass der Jede-Person-Anspruch nach dem UIG (z. T. auch nach dem IFG) vermehrt auch von Einwendern im Planfeststellungsverfahren genutzt wird. In einem Verwaltungsverfahren nicht beteiligte Dritte haben regelmäßig keinen Anspruch auf Akteneinsicht nach § 29 VwVfG bzw. im Planfeststellungsverfahren nach § 72 Abs. 2 HS 2 VwVfG, dessen Gewährung ohnehin im Ermessen der Behörde steht. In einem Planfeststellungsverfahren erstrecken sich die Einsichtsrechte von Einwendern nach § 73 Abs. 3 a VwVfG nur auf die vom Vorhabenträger sowie die von der Planfeststellungsbehörde beigezogenen Akten, jedoch nicht auf solche der zu beteiligenden Behörden.[725]

Trotz der Trennung beider Verfahren kann die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens relativ leicht durch darauf bezogene, massenhaft gestellte Informationsanträge behindert werden.[726] Ist dies der Fall, bleibt den betroffenen informationspflichtigen Stellen nur übrig, das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen wie z. B. eines offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrags zu prüfen.[727]

3.2.6.2.7 Nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt

Dieser Ausnahmetatbestand ist singulär im UIG. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG ist er gegeben, wenn das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Schutz-

---

[724] *Neumann*, Zugang zu Umweltinformationen während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, jurisPR-BVerwG 14/2007 Anm. 4.

[725] *Neumann*, Zugang zu Umweltinformationen während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, jurisPR-BVerwG 14/2007 Anm. 4.

[726] Ebenda.

[727] Dazu unten unter 3.2.6.2.8.

güter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG hätte. Erforderlich ist eine konkrete Besorgnis der Gefährdung.[728] Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass nicht durch eine Informationsherausgabe, die zumindest mittelbar auch Zwecke des Umweltschutzes verfolgt,[729] dessen Durchsetzung konterkariert werden soll. Darunter kann z. B. die Herausgabe von Daten über illegale Entsorgungsmöglichkeiten für schwach radioaktive Abfälle fallen, die dann entsprechend „weitergenutzt" würden.

3.2.6.2.8 Offensichtlich missbräuchlich gestellte Anträge

§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG regelt, dass ein Antrag abzulehnen ist, soweit er „offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde". Das Bundesverwaltungsgericht hat den Zweck dieser Ausnahmebestimmung wie folgt umschrieben:[730]

> *„Nach der amtlichen Überschrift des § 8 UIG dienen die dort geregelten Ablehnungsgründe dem Schutz öffentlicher Belange. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG will die informationspflichtige Stelle dagegen schützen, dass ihre Arbeitszeit und Arbeitskraft missbräuchlich in Anspruch genommen wird."*

Auch diese Ablehnungsgründe des zweiten Absatzes des § 8 UIG stehen unter einem Abwägungsvorbehalt.[731] Das IFG regelt in § 9 Abs. 3 an systematisch falscher Stelle lediglich einen Unterfall des Missbrauchstatbestands. Danach kann der Antrag

> *„abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann."*

Darüber hinaus verweist die Gesetzesbegründung etwas vage darauf, dass

> *„bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs … querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet"*

würden. Von Missbrauch kann ausgegangen werden, wenn der Antrag nicht von einem echten Informationsinteresse getragen wird, sondern es dem Antragsteller gerade auf die mit seinem Antrag verbundene Arbeitsbelastung ankommt (sog. behördenbezogener Missbrauch).[732] Ein „Rundumantrag"[733] kann, muss allerdings nicht in diesem Sinne missbräuchlich sein. Ein Antragsteller, der z. B. öffentlich verkündet, die Arbeit des BfS

---

728 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 24 zum UIG i. d. F. von 2001; *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S, 64.
729 S. oben unter 2.1.
730 BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 34 (juris).
731 Dazu oben unter 3.2.6.2.1
732 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 31 zum UIG i. d. F. von 2001.
733 S: oben unter 3.2.5.8.

bzgl. der Aufsicht über ein Endlager für radioaktive Abfälle blockieren zu wollen und darauf einen „Rundumantrag“ mit dem Inhalt stellt, ihm sämtliche über das Endlager vorhandenen Daten herauszugeben, benutzt sein Antragsrecht zu missbräuchlichen Zwecken. Das gleiche ist der Fall, wenn er über die Daten bereits verfügt. Das Verwaltungsgericht Koblenz hat sogar einen missbräuchlichen Antrag u. a. deshalb angenommen, weil der Antragsteller „die vorrangig umweltrelevante Art der aktuellen Nutzung der fraglichen Parzellen unschwer selbst vor Ort ermitteln“ könne.[734] Mit dieser Begründung ist das Gericht wohl zu weit gegangen – ein Missbrauch liegt nicht bereits dann vor, wenn die Daten auf andere Weise ermittelbar sind.

Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet zwischen dem behördenbezogenen Missbrauch, bei dem die Arbeitskraft einer Behörde in missbräuchlicher Weise beansprucht wird, und dem verwendungsbezogenen Missbrauch. Ein sog. verwendungsbezogener Missbrauch liegt z. B. vor, wenn der Antragsteller nachweislich die Daten für umweltschutzfremde oder dem Ziel der Informationsfreiheit krass widersprechende Zwecke nutzen möchte.[735] Das Oberverwaltungsgericht Berlin wollte den Missbrauchstatbestand auf Fälle des behördenbezogenen Missbrauchs beschränken.[736] Dem ist das Bundesverwaltungsgericht entgegengetreten:[737]

> *„Das Oberverwaltungsgericht will § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG auf die Fälle beschränken, in denen der Missbrauch des Antragsrechts nur Belange der informationspflichtigen Stelle, insbesondere deren Arbeitsfähigkeit und -effektivität beeinträchtigt. Ein Antrag soll daher nicht nach dieser Vorschrift abgelehnt werden dürfen, wenn durch den möglichen Missbrauch des Antragsrechts zugleich auch anderweit geschützte Belange privater Dritter berührt werden, der Antragsteller etwa die erbetenen Informationen nicht für die Förderung des Umweltschutzes, sondern ausschließlich für Zwecke verwenden will, für die der Informationsanspruch nicht eingeräumt ist, etwa dafür, einen Konkurrenten im wirtschaftlichen Wettbewerb auszuspähen…*
>
> *Ob Fälle eines in diesem Sinne "verwendungsbezogenen" Missbrauchs von § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG nicht erfasst werden, erscheint zweifelhaft. Die Arbeitskraft einer Behörde wird auch dann in missbräuchlicher Weise beansprucht, wenn ein Antrag zu Zwecken gestellt wird, die vom Gesetz nicht gedeckt sind. Der "verwendungsbezogene" Missbrauch kann sich deshalb zugleich als "behördenbezogener" Missbrauch darstellen.“*

---

[734] VG Koblenz, Urteil vom 21. August 2008, 7 K 2012/07.KO, Rz. 32 (juris).
[735] Vgl. *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 31 zum UIG i. d. F. von 2001.
[736] OVG Berlin, Urteil vom 17. Dezember 2008, Az: 12 B 23.07 (juris),
[737] BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 35 f. (juris).

Zu weit geht allerdings das Verwaltungsgericht Koblenz, wenn es bestimmte politische Beweggründe unter den Missbrauchstatbestand fasst:[738]

> *„Hinzu kommt, dass sein Informationsbegehren nach der Mitteilung über die Anzahl früherer Wegeeinziehungen derzeit nur noch sachfremden Interessen dienen kann. Das Landesumweltinformationsgesetz soll eine Kontrolle umweltrelevanter Vorgänge mit Blick in die Zukunft gewährleisten; das Gesetz soll so künftige Umweltbeeinträchtigungen verhindern helfen. Die dazu benötigten Auskünfte hat der Kläger bereits. Ihm geht es jetzt offenbar vorrangig um eine vom Gesetzeszweck nicht umfasste politische Aufarbeitung abgeschlossenen und aus seiner Sicht nicht ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns."*

Dass jemand eine Information zum Zwecke einer „politische(n) Aufarbeitung" begehrt, ist per se keine den Zwecken des UIG fern liegende Intention und führt damit nicht zur Missbräuchlichkeit des Antrags. Anders zu beurteilen wäre die Tatsache, dass der Antragsteller bereits über die begehrten Daten verfügt. Dies lässt sich dem o. a. Urteil allerdings nicht ohne weiteres entnehmen.

Ist eindeutig, dass der Informationsantrag allein der Industriespionage dient, lässt sich ein Missbrauch begründen. Der Nachweis dürfte jedoch schwierig sein, wie auch das Bundesverwaltungsgericht feststellte:[739]

> *„… das Oberverwaltungsgericht ist ausdrücklich davon ausgegangen, es lasse sich nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellen, dass das Auskunftsbegehren der Klägerin allein dem Versuch der Industriespionage dient und mit ihm ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene Eigeninteressen verfolgt werden. Dem Antrag der Klägerin könne ein Bezug zu den Zwecken des Umweltinformationsgesetzes nicht von vornherein abgesprochen werden. Die Klägerin habe als Zweck ihres Antrags angeführt, sie wolle die Umsetzung von Bestimmungen des Emissionshandelsrechts kontrollieren. …"*

Nicht offensichtlich missbräuchlich ist ein Antrag, wenn dieser gleichlautend auch bei einer anderen Behörde gestellt wird.[740] Auch dahinter liegende kommerzielle Interessen machen den Antrag nicht notwendig missbräuchlich.[741]

---

[738] *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 31 zum UIG i. d. F. von 2001.
[739] BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 37 (juris).
[740] OVG Schleswig, Urteil vom 10.Juli 1996, ZUR 1997, 43, 44; *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S, 64.
[741] Ebenda.

3.2.6.2.9 Interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist der Antrag abzulehnen, wenn er „sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen … bezieht“. Geschützt wird hiermit der Datenaustausch innerhalb einer Behörde. Ist die Mitteilung in irgendeiner Form nach außen gelangt, ist sie nicht mehr intern.[742] Bei der Stellungnahme eines Referats im BMU gegenüber einem anderen Referat zu einer Frage der Auslegung einer atomrechtlichen Vorschrift handelt es sich um eine solche interne Mitteilung.

Fraglich ist aber, ob dieser Ausnahmetatbestand sich auch auf Mitteilungen zwischen unterschiedlichen informationspflichtigen Stellen bezieht. Das Verwaltungsgericht Köln hat dies verneint:[743]

> *„Wie schon der eindeutige Wortlaut der Vorschrift belegt, bezieht sich dieser Ablehnungsgrund nur auf Mitteilungen innerhalb der informationspflichtigen Stellen, also auf Nachrichten und Schreiben einer Arbeitseinheit der informationspflichtigen Stelle an eine andere Arbeitseinheit derselben Stelle, entgegen der Auffassung der Kläger auch auf ausführliche Gutachten, gegebenenfalls auch interne Vermerke für eine andere Arbeitseinheit derselben Stelle; er erstreckt sich aber nicht auf den Schriftverkehr zwischen verschiedenen informationspflichtigen Stellen. Angesichts des klaren Wortlauts der Bestimmung spricht nichts für die gegenteilige Auffassung der Beklagten, dass die Vorschrift auch für den Meinungsaustausch von zwei Behörden, namentlich der übergeordneten mit der nachgeordneten Behörde, gelte. Gegen eine solche erweiternde Auslegung spricht schon der Gesichtspunkt, dass auch § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG eine Ausnahme von dem den freien Zugang zu Umweltinformationen gewährenden Grundsatz des § 3 Abs. 1 UIG statuiert und Ausnahmevorschriften regelmäßig eng auszulegen sind. Für eine dahingehende Auslegung spricht - entgegen der Auffassung der Beklagten - auch nicht die Verwendung des Plurals in der Vorschrift, durch den interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen einbezogen werden. Denn wie der nachfolgende Zusatz „im Sinne des § 2 Abs. 1" belegt, wird mit dieser grammatischen Form nur dem Umstand Rechnung tragen, dass in § 2 Abs. 1 UIG mehrere informationspflichtige Stellen aufgeführt und definiert werden.“*

Auch in der Literatur wird diese enge Interpretation verbreitet vertreten. Nur Mitteilungen innerhalb einer Einheitsbehörde sollen vom Ausnahmetatbestand umfasst werden.[744] Im weiteren Verfahrensgang hat das OVG Nordrhein-Westfalen nach eingehen-

---

742 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 29 zum UIG i. d. F. von 2001.
743 VG Köln, Urteil vom 22. November 2007, 13 K 4113/06, Rz. 27, ZUR 2008, 215.
744 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 64.

der Diskussion der Argumente jedoch die gegenteilige Auffassung vertreten. Interne Mitteilungen seien auch im zwischenbehördlichen Verhältnis möglich:[745]

> *„Folgt man dieser Auslegung, beschränkt sich der Ablehnungsgrund der internen Mitteilung nicht auf den Datenaustausch innerhalb einer Behörde,… sondern erfasst auch die zwischenbehördliche Kommunikation, soweit sie sich auf die oben näher eingegrenzten Verwaltungsinterna bezieht. Beispielhaft seien Weisungen an eine nachgeordnete Behörde, Kontrollmaßnahmen oder Berichte an die vorgesetzte Behörde genannt."*

Erfolgt eine Stellungnahme vom BfS zum BMU, ist demnach umstritten, ob sie vom Schutzgegenstand der Ausnahmevorschrift erfasst wird. Das gleiche gilt für Mitteilungen zwischen Bundes- und Landesbehörden,[746] z. B. zwischen dem BMU und den für den Vollzug des AtG zuständigen Landesministerien. Es wird empfohlen, den Ausnahmetatbestand nach Möglichkeit nicht anzuwenden. Genau genommen ist dieser Ausnahmetatbestand nämlich überflüssig, da der Schutzbereich insbesondere durch den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen genügend abgedeckt wird.[747] Dass er in das UIG aufgenommen wurde, ist in erster Linie wohl darauf zurückzuführen, dass dies in Art. 4 Abs. 1 e) UIRL vorgesehen ist. Dies bestätigt letztlich auch das OVG Nordrhein-Westfalen:[748]

> *„Dieses Verständnis der Norm trägt der europarechtlichen Vorgabe einer engen Auslegung der Ausnahmevorschriften Rechnung. Auch wird der von der Aarhus-Konvention vorgenommene Zusammenhang mit dem Ablehnungsgrund des "material in the course of completion" (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG: Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten) berücksichtigt: Es geht um den Schutz des internen Diskussionsprozesses bis zur abschließenden Entscheidung. Beide Ablehnungsgründe bezwecken die Aufrechterhaltung eines geschützten Innenkreises der Verwaltung, damit diese störungsfrei und ohne Unterbrechungen ihre Entscheidungen vorbereiten, überdenken und ohne äußeren Rechtfertigungsdruck ändern kann. Damit ergibt sich zwangsläufig eine weitere Überschneidung mit dem Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, der - wie oben dargelegt - einen ähnlichen Schutzzweck, nämlich die Sicherstellung einer effektiven und neutralen Entschei-*

---

745 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. August 2010, 8 A 283/08, Rz. 92 ff. (juris),
746 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 64.
747 A. A. *Tolkmitt*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, Stand: 22. Akt. Mai 2008, Überblick Landesgesetze, Rn. 554 f.
748 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. August 2010, 8 A 283/08, Rz. 90 (juris),

> *dungsfindung der Behörde verfolgt. Eine trennscharfe Abgrenzung ist insoweit nicht möglich."*

Eine unmittelbare Entsprechung zu diesem Ausnahmetatbestand findet sich im IFG nicht. Gewisse Überschneidungen gibt es wie auch im UIG mit dem Tatbestand der „Beratungen von Behörden" in § 3 Nr. 3 a) IFG. Interne Mitteilungen können Gegenstand von Beratungsvorgängen sein. Dass dieser Ausnahmetatbestand im IFG nicht explizit geregelt wird, spricht dafür, den Begriff der behördlichen Beratungen nach dem IFG weiter zu interpretieren als den entsprechenden Begriff im UIG.[749] Weitere Überlappungen kann es mit § 4 IFG zum Zwecke des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses geben. Teil der Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung behördlicher Entscheidungen können auch verwaltungsinterne Mitteilungen sein. § 4 IFG überschneidet sich in seinem Anwendungsbereich ohnehin mit § 3 Nr. 3 IFG.[750] Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass der Versagungsgrund des „Urheberprinzips" in § 3 Nr. 5 IFG, nach dem vorübergehend beigezogene Informationen nicht bekanntgegeben werden müssen, sich auch auf interne Mitteilungen erstrecken könne.[751]

3.2.6.2.10 Kein Verfügen über die Umweltinformationen

§ 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG greift den Fall auf, dass ein Antrag bei einer Stelle, die nicht über die begehrte Umweltinformation verfügt, gestellt wird. Dieser Antrag ist abzulehnen, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 UIG weitergeleitet werden kann. Das Verwaltungsgericht Köln hat dazu klargestellt (Leitsatz 4):[752]

> *„Eine informationspflichtige Stelle verfügt auch dann über Umweltinformationen, wenn diese erst aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt werden muss."*

Mit § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG wird eine Selbstverständlichkeit geregelt. Bereits aus § 3 Abs. 1 UIG ergibt sich, dass der Anspruch nur für solche Informationen besteht, über die die informationspflichtige Stelle verfügt. Die Regelung wurde nach der Gesetzesbegründung aufgenommen, um Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL umzusetzen.[753] Allerdings wäre dies genauso wenig erforderlich gewesen wie die Geltung der Abwägungsvorschrift nach § 8 Abs. 2 a. E. UIG hier verfehlt ist.

---

749 Vgl. auch oben unter 3.2.6.2.5.
750 Dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 18 f.
751 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 111.
752 VG Köln, Urteil vom 28. November 2008, 13 K 4705/06 (juris); ebenso VG Köln, Urteil vom 23. Oktober 2008, 13 K 5055/06 (juris).
753 BT-Drucks. 15/3406, S. 19.

3.2.6.2.11 Noch nicht abgeschlossene Schriftstücke, noch nicht aufbereitete Daten etc.

Hier ist zwischen Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrecht zu unterscheiden.

Rechtslage nach dem UIG

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG ist ein Antrag abzulehnen, der „sich auf Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten bezieht". Damit soll die „Effektivität des Handelns der Verwaltung und der informationspflichtigen Stellen" gesichert werden. Dieser Ausnahmetatbestand kann nur zu einem zeitlichen Aufschub, nicht aber zur endgültigen Verweigerung des Informationszugangs führen.[754] In der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts heißt es dazu:[755]

> *„Nicht abgeschlossen sind dementsprechend Schriftstücke - ob auf Datenträger oder auf Papier -, solange sie lediglich einen Entwurf darstellen und noch nicht - z.B. durch Abzeichnung durch den im Rechtsverkehr verantwortlichen Entscheidungsträger oder durch Übersendung an einen Dritten - freigegeben worden sind. Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einwendungen und Stellungnahmen in einer Gesamtdatei, bestimmt sich die Abgeschlossenheit danach, ob den in die Datei eingestellten Stellungnahmen ein selbstständiges Gewicht zukommt und insofern von einer Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme ausgegangen werden kann."*

Dies bedeutet, dass ein Antrag auf Informationszugang nicht mit der Begründung abgelehnt werden kann, dass die Datei noch nicht abgeschlossen sei, weil sie ihrer Bestimmung nach auf Ergänzung und Fortschreibung angelegt sei. Grundsätzlich gilt für jede Datenbank, dass sie noch nicht abgeschlossen ist, sondern weitergeführt wird. Wesentliches, vom Bundesverwaltungsgericht genanntes Kriterium ist die Eigenständigkeit der Datenbank. Dafür sind Veränderungen in Form von Aktualisierungen und Korrekturen unerheblich, diese berühren die Eigenständigkeit nicht. Es kommt auch nicht auf den subjektiven Willen des Datenbankbetreibers an, die Daten fortschreiben zu wollen.[756]

---

754 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 65.
755 Ebenda; s. auch BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, NVwZ 2008, 791, Rz. 15.
756 So *Gatz*, Umweltinformationsanspruch bei umweltrelevanten Maßnahmen, Anmerkung zu BVerwG 4. Senat, Urteil vom 21.02.2008 - 4 C 13/07 (juris).

Der Schutzzweck dieser Bestimmung wird auch in dem Urteil des VG Dessau vom 23 November 2007 deutlich gemacht.[757] Nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt begehrte der Kläger von dem beklagten Umweltbundesamt Einsicht in Unterlagen zu einer Untersuchung über Abgasnachbehandlungssysteme für die Nachrüstung älterer Dieselkraftfahrzeuge. Das beklagte Amt lehnte dies unter Hinweis auf den Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG ab, da noch eine Abstimmung mit dem BMU im Hinblick auf die Aussagekraft der erhobenen Daten erforderlich sei. Das VG hob den ablehnenden Bescheid auf:[758]

> *„Der Antrag bezieht sich entgegen der Auffassung der Beklagten nicht auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird. Dieser Ablehnungsgrund bezweckt die Gewährleistung und den Schutz der Effektivität des Handelns der Verwaltung und der informationspflichtigen Stellen …. Die Effektivität ist gefährdet, wenn und soweit sich die Pflicht zur Herausgabe von Informationen auf Gegenstände bezieht, an denen die Verwaltung noch arbeitet. Die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung ist hier indes nicht gefährdet. Denn der Informationsanspruch bezieht sich auf abgeschlossene Vorgänge. Die Firma F1 hat die Messreihen zu den Partikelminderungssystemen der Firmen Firma F6, Firma F7, Firma F8 und Firma F5 entsprechend den Vorgaben in dem Vertrag mit dem beklagten Umweltbundesamt abgeschlossen und das Gutachten nach einer Besprechung mit Vertretern der betroffenen Firmen, der Beklagten, des BMU, Firma F2 und der Firma F3 im Dezember 2006 in Teilen überarbeitet. Damit ist dieser selbstständige Gutachtenauftrag erledigt. …*
>
> *Der Umstand, dass die Methoden und Ergebnisse der Messreihen, die die Grundlage für die Gutachten bilden, nicht den Vorstellungen des BMU entsprechen, die sich die Beklagte zu eigen gemacht hat, ändert daran nichts.“*

Das Verwaltungsgericht stellte auch heraus, dass die Gefahr von Fehlinterpretationen und Missverständnissen beim Informationsempfänger kein Grund sei, die Herausgabe zu verweigern:

> *„Denn das Gesetz dient nach seinem Leitgedanken dazu, den Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen zu fördern, eine wirksamere Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen zu erreichen und damit letztlich einen Betrag zum Umweltschutz zu leisten …. Dieses Verständnis sieht den Bürger eher als mündigen Informationsempfänger, der selbst bereit und in der Lage ist, die Informationen auf ihren sachlichen Gehalt und ihre Verwertbarkeit zu über-*

---

[757] VG Dessau, Urteil vom 23. November 2007, 1 A 156/07 (juris).
[758] Ebenda, Rz. 14 f.

prüfen. Jedenfalls ist nicht erkennbar, weshalb die Bekanntmachung missverständlicher, nach Auffassung der Behörde korrekturbedürftiger Informationen die Effektivität des Handelns der Verwaltung und der informationspflichtigen Stellen, deren Sicherung § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG dienen soll …, soll in Frage stellen können."

Rechtslage nach dem IFG

Nach § 4 IFG soll der Antrag für „Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung" abgelehnt werden. Dies gilt z. B. solange, wie ein Gesetzentwurf noch nicht vom Kabinett beschlossen wurde. Das jeweils federführende Ressort bzw. im Falle von politisch grundsätzlich bedeutenden Angelegenheiten das Bundeskanzleramt bestimmen, wie weit die Öffentlichkeit oder andere Stellen vorher informiert werden.[759] § 4 überschneidet sich mit § 3 Abs. 3 IFG und kann parallel dazu angewandt werden.[760] Es handelt sich wie bei § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG eher um eine zeitlich befristete Aufschiebung des Zugangsanspruchs für die Dauer des behördlichen Entscheidungsvorgangs und weniger um einen echten Ausnahmetatbestand.[761]

In der Praxis fällt die Anwendung dieser Bestimmungen nicht leicht. So ist es schwierig, zu erkennen, wann Daten noch nicht aufbereitet sind. Dies ist z. B. der Fall, wenn diese für eine weitere Verarbeitung in der Verwaltung in ihrer Speicherungsform verändert werden müssen.[762] Jedoch wird man angesichts der Fortschritte in der elektronischen Datenverarbeitung nur noch selten hiervon Gebrauch machen können.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung deutlich gemacht, dass ein Schriftstück nicht nur deshalb als nicht abgeschlossen anzusehen ist, weil es vorläufigen Charakter hat:[763]

„Nicht abgeschlossen sind dementsprechend Schriftstücke - ob auf Datenträger oder auf Papier -, solange sie lediglich einen Entwurf darstellen und noch nicht - z.B. durch Abzeichnung durch den im Rechtsverkehr verantwortlichen Entscheidungsträger oder durch Übersendung an einen Dritten - freigegeben worden sind. Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einwendungen und Stellungnahmen in einer Gesamtdatei, bestimmt sich die Abgeschlossenheit danach, ob den in die Datei eingestellten Stellungnahmen ein selbst-

---

759 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 46.
760 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 18 f.; s. auch oben unter 3.2.6.2.5.
761 Vgl. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 2; so auch *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 28 zum UIG i.d.F. von 2001.
762 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 7 Rn. 28 zum UIG i. d. F. von 2001.
763 BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Rz. 15 f. (juris).

ständiges Gewicht zukommt und insofern von einer Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme ausgegangen werden kann.… Der Umstand, dass es technisch möglich ist, die Gesamtdatei um weitere Stellungnahmen zu ergänzen und fortzuschreiben, gehört - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend angemerkt hat - zum Wesen einer Datenbank; der dateitechnische Komfort erlaubt keine Rückschlüsse auf den Aussagegehalt der in die Datei eingestellten Angaben. Maßgeblich ist vielmehr die Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme. Diese bestimmt sich nach objektiven Kriterien. Wird eine Stellungnahme im Laufe des Verfahrens aktualisiert oder korrigiert, verliert die vorherige Stellungnahme damit nicht die Eigenschaft der Abgeschlossenheit. Ob die Klägerin als Verfasserin subjektiv noch inhaltliche Vorbehalte hat und meint, es handele sich um eine nur vorläufige Stellungnahme, die noch ergänzt oder aktualisiert werden soll, ist jedenfalls dann unerheblich, wenn sie mit Einreichung der Stellungnahmen diese zur Verwendung in der CADEC-Datei freigibt. …

16 Von diesem Maßstab ausgehend hat der Verwaltungsgerichtshof die Stellungnahmen der Klägerin jedenfalls, wenn sie in die Datenbank eingestellt worden sind, als zwar vorläufige, aber in sich abgeschlossene Entgegnungen qualifiziert. Er hat den einzelnen Stellungnahmen einen informatorischen Eigenwert zugeschrieben, der nicht davon abhängt, ob die Datenbank als solche bereits "abgeschlossen" ist.“

Weiter ist für die Verwaltung schwer zu beurteilen, wie viel Zeit für die Aufarbeitung eingeräumt werden kann. Dazu ist zunächst auf die Möglichkeit – und die Pflicht – zur auszugsweisen Übermittlung hinzuweisen, wie sie bereits in Art. 4 Abs. 4 UIRL vorgesehen ist. Diese Vorgabe wurde insbesondere durch § 5 Abs. 3 UIG umgesetzt. Liegt demnach ein Ablehnungsgrund nach §§ 8 oder 9 UIG vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern. D. h., dass Daten, die zum Teil aufgearbeitet sind, zu, Teil nicht, dann auszugsweise herausgegeben werden müssen. Eine vergleichbare Regelung enthält § 7 Abs. 2 IFG.

Grundsätzlich gilt nach § 3 Abs. 3 S. 2 UIG eine Frist von einem Monat, bei besonders komplexen Informationen von zwei Monaten, innerhalb derer die Informationen zugänglich zu machen sind. Handelt es sich um sensible Daten im Hinblick auf die Sicherung von Anlagen und von Transportprozessen, wird diese Frist häufig nicht einzuhalten sein. Dies gilt erst recht dann, wenn Dritte angehört werden müssen. Der Gesetzgeber hat aber für die Aufarbeitung keine besondere Frist eingeräumt. Er geht nach wie vor von der Monats- bzw. Zweimonatsfrist aus. Ist eine Aufarbeitung in dieser Zeit nicht möglich, verschiebt sich die Realisierung des Informationsanspruchs um den hier-

für erforderlichen Zeitraum. Die informationspflichtige Stelle hat dem Zweck des § 1 UIG entsprechend unverzüglich für die Aufarbeitung Sorge zu tragen.

§ 7 Abs. 5 IFG sieht ebenso eine Monatsfrist vor (Soll-Regelung), wobei aber besonders auf das Verfahren bei Beteiligung Dritter nach § 8 IFG verwiesen wird. Das Problem stellt sich im Falle der Drittbetroffenheit nicht im selben Maße wie nach dem UIG. Für einfach gelagerte Fälle gelten aber die gleichen Erwägungen.

3.2.6.2.12 Zu unbestimmte Anträge

Anträge, die zu unbestimmt sind und nicht nach Aufforderung gemäß § 4 Abs. 2 UIG präzisiert werden, sind nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG abzulehnen.[764] Für die Bestimmtheit reicht aus, wenn der Antragsteller, die Stelle, von der die Information gewünscht wird sowie der Antragszweck erkennbar sind.[765] Die Bestimmtheit enthält kein quantitatives Element – wünscht ein Antragsteller eine große Menge an Informationen, macht dies den Antrag nicht unbestimmt.[766]

Eine vergleichbare Vorschrift ist im IFG nicht enthalten. Es gelten allgemeine Grundsätze, wonach die Behörde verpflichtet ist, bei unklaren Anträgen durch Nachfrage deren genauen Gehalt zu ermitteln. Ist aber unter keinen Umständen herauszufinden, worauf der Antrag genau gerichtet ist, kann er abgelehnt werden.[767]

3.2.6.2.13 Schutz von Verschlusssachen

Nach dem Informationsfreiheitsgesetz

§ 3 Nr. 4 IFG betrifft besondere Geheimnispflichten. Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

> *„wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht … unterliegt.“*

Insbesondere geht es um Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten, die durch die Verschlusssachenanweisung (VSA) des BMI geregelt sind.[768] Diese kennt nach § 3 VSA vier Geheimhaltungsgrade: Streng geheim, Geheim, VS-Vertraulich und VS - Nur

---

764 Zu Anforderungen an die Bestimmtheit s. oben unter 3.2.5.2.
765 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 66.
766 Ebenda.
767 Vgl. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Rn. 12.
768 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung/VSA) vom 31. März 2006.

für den Dienstgebrauch (VS-NfD). In diesem Zusammenhang kann auch § 3 Nr. 7 IFG von Bedeutung sein, bei dem es um vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen geht, „soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht."

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass § 3 Nr. 4 IFG die Herausgabe von Informationen jeder Geheimhaltungsstufe, auch der untersten, verbietet.[769] Die Einstufung als Verschlusssache darf aber nicht gerade im Hinblick darauf vorgenommen werden, mögliche Anträge auf Informationszugang nicht beantworten zu müssen. Erst recht nicht dürfen Informationen nachträglich nach Stellung des Antrags auf Bekanntgabe als Verschlusssache gekennzeichnet werden, um die Pflichten nach IFG und UIG zu umgehen.[770]

Fraglich ist, ob allein die formale Einstufung als Verschlusssache ausreicht, um den Antrag auf Informationszugang abzulehnen, oder ob geprüft werden muss, ob die Einstufung materiell berechtigt ist. Das VG Berlin hat dies zunächst offen gelassen:[771]

> *„b) Darüber hinaus liegt auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG vor. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Dies ist hier der Fall. Die vom Kläger begehrten Informationen sind aufgrund der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VA- Anweisung- VSA, Fassung von 1994, zuletzt geändert am 1. Juli 2001) als „VS- Nur für den Dienstgebrauch" eingestuft worden. Sie sind damit gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz - SÜG -) vom 20. April 1994 (BGBL. I. S. 867), § 5 Abs. 1 Satz 1 VSA geheimhaltungsbedürftig und durch ihre Einstufung unterliegen sie der Geheimhaltungspflicht….*
>
> *Ob im Rahmen des § 3 Nr. 4 IFG die formale Einstufung als Verschlusssache ausreichend ist oder ob es - wie der Kläger meint - einer Prüfung der materiellen Gründe für die Einstufung bedarf, muss hier nicht entschieden werden. Denn die Einstufung als „VS- Nur für den Dienstgebrauch" ist zu Recht erfolgt. Nach § 4 Abs. 2*

---

769 So die Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 15/4403, S. 11; *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 80; *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3, Rn. 50.

770 Der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 16 sowie den Beispielsfall S. 40.

771 VG Berlin, Urteil vom 31. Mai 2007, 2 A 93.06 (juris), Rz. 27, 29.

SÜG/ § 7 VSA ist eine Verschlusssache „VS- Nur für den Dienstgebrauch", wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann. Nach dem Bericht der Bundesregierung (a.a.O. Seite 66) sind die von der Deutschen Flugsicherung (und von EUROCONTROL) erstellten Listen mit detaillierten Informationen „VS- Nur für den Dienstgebrauch" eingestuft worden, weil die Sorge besteht, dass eine nicht sach- und fachgerechte Interpretation der Daten zu einer Beeinträchtigung der auswärtigen Beziehungen führen kann. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ergänzend darauf hingewiesen, dass die Einstufung aufgrund einer Diskussion mit anderen Ressorts erfolgt sei und die bereits oben angeführten Gründe hierfür maßgeblich gewesen seien. Diese Gründe sind – wie bereits ausgeführt – ausreichend um einen (möglichen) Nachteil für die (auswärtigen) Interessen der Bundesrepublik zu bejahen."

Nunmehr hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Einstufung als Verschlusssache auch materiell gerechtfertigt sein muss. Dies ist vom Gericht, ggf. auch nach Beiziehung der jeweiligen Vorgänge, zu prüfen:[772]

„„Jedenfalls nach dem Sinn und Zweck des § 3 Nummer 4 IFG sowie nach der damit untrennbar verbundenen Systematik des § 3 IFG kommt es auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlusssache an. § 3 IFG schützt nach der amtlichen Überschrift besondere öffentliche Belange gegen Nachteile, die ihnen drohen, falls eine Information bekannt wird. Die nur formale Einstufung als Verschlusssache ist losgelöst von den eventuell hinter ihr stehenden materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen nicht schutzwürdig. Den öffentlichen Belangen drohen keine Nachteile, wenn eine als Verschlusssache eingestufte Information bekannt wird, es sei denn, die Einstufung entspricht den materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen, wie sie in § 3 Nummer 4 VSA i. V. m. § 4 SÜG geregelt sind. Es besteht kein Grund für die Annahme, der Gesetzgeber habe in § 3 Nummer 4 IFG einen Ausschlusstatbestand schaffen wollen, der nicht in vergleichbarer Weise wie die anderen Ausschlusstatbestände dem Schutz materieller öffentlicher Belange dient. Zwar löst bereits die formelle Einstufung als Verschlusssache für den damit befassten Bediensteten eine Pflicht zur Vertraulichkeit aus. Sie besteht aber nur zum Schutz der materiellen Geheimhaltungsbedürfnisse, wie sie in der Verschlusssachenanweisung geregelt sind. Nur von einer ihr entsprechenden Einstufung als Verschlusssache lässt sich sagen, dass die mit ihr begründete Pflicht zur Vertraulichkeit in der Verschlusssachenanweisung geregelt ist, wie der Wortlaut der Vorschrift es verlangt. Für das

[772] BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, NVwZ 2010, 321; zustimmend Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbereicht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 19.

> *Verhältnis der Behörde zu außenstehenden Dritten ist aber weniger die Pflicht ihrer Bediensteten zur Vertraulichkeit maßgeblich, sondern die mit ihr gegebenenfalls verbundenen materiellen Geheimhaltungsinteressen."*

Damit muss für den Antragsteller die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der materiellen Voraussetzungen bestehen.[773]

Nach dem Umweltinformationsgesetz

Das UIG dagegen kennt keinen derartigen speziellen Ausnahmetatbestand. Hier ist aber ebenfalls davon auszugehen, dass die (berechtigte) Einstufung als Verschlusssache die Herausgabe einer Information verbietet. Dazu muss je nach Art des Geheimnisses auf die einzelnen Ausnahmetatbestände des § 8 UIG, ggf. auch auf solche des § 9 UIG, zurückgegriffen werden. Es würde eine Dienstpflichtverletzung bedeuten, wenn entgegen der VSA Inhalte von Verschlusssachen an außenstehende Dritte weitergegeben würden. Nach dem Grundsatz des § 4 VSA „Kenntnis nur, wenn nötig" dürfen nur Personen von einer Verschlusssache Kenntnis erhalten, „die aufgrund ihrer Dienstpflichten von ihr Kenntnis haben müssen". Sollte die nach § 8 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 UIG erforderliche Abwägung wider Erwarten zu dem Ergebnis führen, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe einer mit VS gekennzeichneten Information überwiegt, ist vor der Bekanntgabe die VS-Einstufung nach § 9 VSA von der zuständigen herausgebenden Stelle oder der Rechtsnachfolgerin aufzuheben.

3.2.6.2.14 Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse

Nach dem Informationsfreiheitsgesetz

§ 3 Nr. 4 IFG schließt den Anspruch auf Informationszugang aus, wenn die Information einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, wie sie sich z. B. aus § 30 VwVfG oder § 67 Bundesbeamtengesetz (BBG)[774] ergibt, genügt insoweit nicht.[775] § 67 Abs. 1 und 2 BBG lauten:

> *„(1) Beamtinnen und Beamte haben über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt auch über den Bereich eines Dienstherrn hinaus sowie nach Beendigung des Beamtenverhältnisses.*

---

[773] So auch schon Der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 16.
[774] Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160.
[775] *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 49.

(2) Absatz 1 gilt nicht, soweit

1. Mitteilungen im dienstlichen Verkehr geboten sind,

2. Tatsachen mitgeteilt werden, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, oder

3. gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer von der obersten Dienstbehörde bestimmten weiteren Behörde oder außerdienstlichen Stelle ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat nach den §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuches angezeigt wird.

Im Übrigen bleiben die gesetzlich begründeten Pflichten, geplante Straftaten anzuzeigen und für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einzutreten, von Absatz 1 unberührt."

Die Informationsfreiheitsgesetze sind nach den die Amtsverschwiegenheit begründenden Gesetzen entstanden. IFG (und auch UIG) definieren die Grenzen der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit neu.[776] Es stellt daher keinen Verstoß gegen die allgemeine Verschwiegenheitspflicht dar, wenn Mitarbeiter in einer Behörde oder sonstigen informationspflichtigen Stelle in Vollziehung von UIG und IFG Informationen herausgeben.

Dies gilt nicht für besondere Verschwiegenheitspflichten. Werden unter Verstoß gegen derartige Pflichten Informationen bekannt gegeben, setzen sich Verwaltungsmitarbeiter ggf. Regressansprüchen aus. Dies kann dazu führen, dass im Zweifel Informationen zurückgehalten werden.[777] Daher ist eine klare Abgrenzung zwischen einer besonderen und einer allgemeinen Verschwiegenheitspflicht von großer Bedeutung, nicht nur für den Schutz vor Regeressansprüchen, sondern auch für die Informationsfreiheit. Daran fehlt es jedoch.

Vielmehr ist eine Auslegung der einzelnen Verschwiegenheitspflichten dahingehend erforderlich, ob sie jeweils nur die allgemeine Pflicht konkretisieren oder aber eine besondere Pflicht zur Amtsverschwiegenheit konstatieren. Diese allgemein für den Informationszugang wichtige Frage war in einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit an-

---

[776] Ebenda.

[777] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 17.

hängig, in dem sich die beklagte Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf § 8 Abs. 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)[778] beruft:

> *„(1) Die bei der Bundesanstalt Beschäftigten und die nach § 4 Abs. 3 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes beauftragten Personen dürfen die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse eines nach diesem Gesetz Verpflichteten oder eines Dritten liegt, insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten, nicht unbefugt offenbaren oder verwenden, auch wenn sie nicht mehr im Dienst sind oder ihre Tätigkeit beendet ist. Dies gilt auch für andere Personen, die durch dienstliche Berichterstattung Kenntnis von den in Satz 1 bezeichneten Tatsachen erhalten. Ein unbefugtes Offenbaren oder Verwenden im Sinne des Satzes 1 liegt insbesondere nicht vor, wenn Tatsachen weitergegeben werden an*
>
> *1. Strafverfolgungsbehörden oder für Straf- und Bußgeldsachen zuständige Gerichte,…“*

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit handelt es sich hierbei nur um eine Konkretisierung der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht. Ein Offenbaren sei nicht „unbefugt“, wenn ein Anspruch nach dem IFG bestehe. Im Übrigen seien die Interessen der Betroffenen ausreichend über die sonstigen Ausnahmetatbestände wie den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder den Datenschutz geschützt.[779] Genauere Kriterien für die Auslegung werden aber nicht genannt.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat sich in zwei Entscheidungen zu dieser Frage geäußert. Im Urteil vom 12. März 2008 schließt es sich der Rechtsauffassung des Bundesbeauftragten an:[780]

> *Es handelt es sich entgegen der von der Beklagten vertretenen Rechtsauffassung bei der gemäß § 3 Nr. 4 IFG i.V. mit § 9 KWG und § 8 WpHG zu wahrenden Verschwiegenheitspflicht nicht um den Ausfluss eines besonderen Amtsgeheimnisses... Der Gesetzgeber hat sich bei der Ausgestaltung des § 3 Nr. 4 IFG an der hergebrachten Regelungssystematik in anderen Gesetzen orientiert und zwischen allgemeinen Verschwiegenheitspflichten auf der einen und einem zu wahrenden Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis differenziert (vgl. z.B.§ 1 Abs. 3 S. 2 BDSG, § 23*

---

[778] Wertpapierhandelsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998, BGBl. I S. 2708, geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Juni 2009, BGBl. I S. 1528.

[779] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 44.

[780] VG Frankfurt, Urteil vom 12. März 2008, 7 E 5426/06, ZIP 2008, 2138, Rz. 44; gleichlautend im Urteil vom 23. Januar 2008, 7 E 3280/06 (V), Rz. 84.

Nr. 3 BVerfSchG). Zu den besonderen Amtsgeheimnissen zählen u.a. das Steuergeheimnis i.S. des § 30 AO, das Sozialgeheimnis i.S. des § 35 SGB I, das Statistikgeheimnis i.S. des § 16 Abs. 1 BStatG, das Meldegeheimnis i.S. des § 5 Abs. 1 MRRG sowie das Beratungsgeheimnis i.S. des § 43 DRiG (vgl. Miedbrodt, in: Roßnagel [Hrsg.], Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, S. 718 Rdnr. 5; Gola/Schomerus, BDSG, 7. Aufl. 2002, § 1 Rdnr. 25; vgl. auch Walz, in: Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl. 2006, § 1 Rdnr. 176 unter Verweis auf den Wortlaut des § 1 Abs. 3 S. 2 BDSG, der zwischen gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften und Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, differenziert). In der Amtlichen Begründung zum Informationsfreiheitsgesetz werden neben dem Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht als „besonders wichtige Geheimnistatbestände" bezeichnet (BT-Drucksache, 15/4493, S. 11 zu § 3 Nr. 4). Demgegenüber seien gesetzliche Geheimhaltungsregelungen z.B. im Bundesverfassungsschutzgesetz, im Bundesnachrichtendienstgesetz, im Sicherheitsüberprüfungsgesetz, in der Strafprozessordnung, im Ordnungswidrigkeitengesetz, im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie im Bundesbank- und Kreditwesengesetz enthalten. Diese differenzierende Auflistung belegt, dass der Gesetzgeber bewusst zwischen besonderen und allgemeinen Verschwiegenheitspflichten unterschieden hat, wie dies letzten Endes auch im Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG zum Ausdruck kommt (vgl. auch Jastrow/Schlatmann, § 3 Rdnr. 87 f.; Roth, in: Berger u.a., § 3 Rdnr. 125 ff.). Somit sind die in § 9 WpHG oder § 8 KWG normierten Verschwiegenheitspflichten bereichsbezogener konkretisierter Ausdruck der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, wie sie sich z.B. auch aus § 61 BBG ergibt."

Zwar hat das Gericht hier konkret für einzelne Normen ausgeführt, ob diese allgemeine oder besondere Verschwiegenheitspflichten enthalten, eindeutige Kriterien für die Auslegung werden aber nicht genannt.

Nach dem Umweltinformationsgesetz

Im UIG findet sich keine spezielle Schutznorm für Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse. Hier ist auf die allgemeinen Schutznormen in den Ausnahmetatbeständen der §§ 8 und 9 UIG zu verweisen, insbesondere auf den Datenschutz, den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder die Vertraulichkeit der Beratungen. Der Grundkonflikt zwischen den allgemeinen und besonderen Verschwiegenheitspflichten und dem Anspruch auf Informationszugang ist jedoch gleich. Auch bei Ansprüchen nach dem UIG muss gelten, dass zumindest die allgemeinen Verschwiegenheitspflich-

ten wie die des § 30 VwVfG oder des § 67 BBG vom Informationszugangsrecht überlagert werden.

Für die konkrete Rechtsanwendung durch Behörden wie den BMU und das BfS bedeutet dies, dass sowohl bei Anträgen nach dem IFG als auch bei solchen nach dem UIG die Informationsfreiheitsgesetze anzuwenden sind. Die in anderen Gesetzen geregelten Verschwiegenheitspflichten finden nur soweit Berücksichtigung, wie sich dies aus den Ausnahmetatbeständen in IFG und UIG im Einzelnen ergibt. Nicht zu verkennen ist aber, dass es Unterschiede in der Anwendung beider Gesetze gibt, weil etwa die Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnisse im IFG gesondert geregelt werden, im UIG dagegen nicht. Die aufgezeigten Unsicherheiten in der Rechtsauslegung können dazu führen, dass die zuständigen Stellen sich bei der Herausgabe von Informationen zurückhaltend zeigen. Hier ist eine umfassende Aufklärung geboten.

3.2.6.3 Schutz privater Belange

Sowohl das UIG wie auch das IFG sehen vor, dass der Informationszugang abgelehnt werden kann, wenn private Belange dem entgegenstehen. Hier finden sich vergleichbare Konfliktlinien wie bei den Ausnahmetatbeständen zum Schutz öffentlicher Belange. Zu den durch eine Informationsherausgabe betroffenen privaten Belangen zählen der Schutz personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

3.2.6.3.1 Verfahrensaspekte

Einwilligung

Da in erster Linie Individualinteressen der Betroffenen geschützt werden, ist eine Herausgabe immer zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat (so §§ 9 Abs. 1 S. 1 a. E. UIG, 5 Abs. 1, 6 S. 2 IFG). Gemeint ist hiermit die vorherige Zustimmung durch den Betroffenen.[781]

Abwägung

In allen anderen Fällen hat eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs zu erfolgen. Anders als bei den Ausnahmetatbeständen zum

[781] *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 67.

Schutz öffentlicher Belange gilt dies nicht nur für das UIG, sondern auch für das IFG. Die an die Abwägung anzulegenden Kriterien sind nicht mit denen nach § 8 UIG identisch.[782] Während dort eine Abwägung vor allem zwischen öffentlichen Belangen (Informationsfreiheit contra öff. Sicherheit etc.) vorzunehmen ist, geht es hier um eine solche zwischen öffentlichen und privaten Belangen (Informationsfreiheit contra Datenschutz etc.). Zwar geht es auf Seiten der Informationsfreiheit um das subjektive Recht auf Informationszugang. Der Anspruch ist aber voraussetzungslos, so dass auf dieser Seite grundsätzlich keine individuellen Belange zu berücksichtigen sind.[783] Auf der Seite des betroffenen Dritten ist dessen individuelles Interesse an einer Geheimhaltung in die Abwägung einzustellen, das wiederum auf Grundrechten und Grundfreiheiten basiert.[784] Das Verwaltungsgericht Arnsberg hat dies wie folgt deutlich gemacht:[785]

> *„Insoweit bedarf es einer konkreten Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der einem Informationsbegehren gegenüberstehenden Ablehnungsgründe. … Auch ist im Rahmen dieser Abwägung zu klären, ob und inwieweit die nur teilweise Ablehnung eines gestellten Antrags in Betracht kommt, ob durch Anonymisierungen (z.B. Streichung der parzellenscharfen Einteilung etc.) berechtigten Geheimhaltungsansprüchen Rechnung getragen werden kann."*

Allein die Grundrechtsbasierung der Interessen Dritter an der Geheimhaltung führt nicht zwingend dazu, dass diese Interessen in der Abwägung überwiegen. Erforderlich ist eine sorgfältige, alle Belange einbeziehende individuelle Prüfung.[786] Als mögliche Kriterien für das öffentliche Interesse wurden z. B. Informationen über eine Gutachter- oder Sachverständigentätigkeit, Aspekte politischer Mitgestaltung oder die Bedeutung der Daten für die Kontrolle der Verwaltung genannt.[787]

Grundsätzlich sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ablehnungsgründe in § 9 UIG sowie §§ 5 und 6 IFG gerichtlich vollständig überprüfbar.[788] Anders ist dies nur bei Prognosen der informationspflichtigen Stelle.[789] Umstritten ist, ob die Abwägung zwischen dem Geheimhaltungs- und dem Informationsinteresse ebenfalls der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Während nach einer Auffassung hier

---

782 Dazu s. oben unter 3.2.6.2.1.
783 *S. Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 1.
784 Ebenda.
785 VG Arnsberg, Urteil vom 29. November 2007, 7 K 3982/06, Rz. 64, 66 (juris).
786 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 66 f.
787 Ebenda.
788 S. auch oben unter 3.2.6.2.1.
789 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 54.

ein behördlicher Spielraum angenommen wird,[790] wird nach anderer Ansicht darauf verwiesen, dass das Gericht lediglich zu prüfen habe, ob die Abwägung vertretbar sei.[791] Wie bereits oben[792] vertreten gilt auch hier, dass grds. nicht von einem behördlichen Beurteilungsspielraum auszugehen ist, dass aber, soweit bei der Einschätzung des „Überwiegens“ Prognosen erforderlich sind, insoweit die gerichtliche Kontrolldichte eingeschränkt ist.

Bei der Herausgabe von Informationen aus dem Atom- und Strahlenschutzbereich hat sich die Abwägung in erster Linie an den Zwecken des AtG, der StrlSchV, der StörfallV und anderer einschlägiger Rechtsnormen zu orientieren.[793]

3.2.6.3.2 Personenbezogene Daten

Hintergrund des Schutzes personenbezogener Daten ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.[794] Nach der Legaldefinition § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener). Bestimmt ist eine Person, wenn sich die Angaben eindeutig auf diese und nicht auf eine andere Person beziehen.[795] Die Person ist bestimmbar, wenn die Daten allein keine eindeutige Identifizierung ermöglichen, diese aber z. B. durch zugängliches Zusatzwissen ermittelt werden kann.[796] Z. B. wurden Angaben über die Standsicherheit u. a. in Zusammenhang mit einer parzellenscharfen Darstellung bei geotechnisch-markscheiderischen Bewertungen als personenbezogene Daten angesehen.[797]

Die diesbezüglichen Regelungen in UIG und IFG unterscheiden sich insbesondere dadurch, dass nach dem UIG von einem Grundsatz der Zugangsgewährung auszugehen ist, nach dem IFG dagegen bei der Berührung von personenbezogenen Daten grundsätzlich von einer Zugangsverweigerung. Zudem ist der Ausnahmetatbestand des § 5 IFG wesentlich detaillierter ausgestaltet als der des § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Nach

---

790 *Gassner/Pisani,* Umweltinformationsanspruch und Geheimnisschutz – Zukunftsperspektiven, NuR 2001, 506, 511.

791 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 54; so auch VG Arnsberg, Urteil vom 29. November 2007, 7 K 3982/06, Rz. 70 (juris).

792 S. oben unter 3.2.6.2.1.

793 S. auch oben unter 3.2.6.2.1.

794 Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, NJW 1984, 419 (Volkszählung); s. auch *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, § 8 Rn. 2.

795 *Dammann*, in: Simitis [Hrsg.], Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 21; s. auch VG Berlin, Urteil vom 10. 10. 2007, ZUM 2008, 252 (Rz. 29).

796 *Dammann*, in: Simitis [Hrsg.], Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 39.

797 VG Arnsberg, Urteil vom 29. November 2007, 7 K 3982/06, Rz. 46 ff. (juris).

dem UIG ist vorbehaltlich einer eventuellen Einwilligung sowie des Ergebnisses der o. a. beschriebenen Abwägung der Antrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden.

§ 5 IFG legt zusätzlich u. a. fest, dass besondere Arten personenbezogener Daten wie Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben nur mit Einwilligung des Betroffenen herausgegeben werden dürfen. § 5 Abs. 2, 3 und 4 IFG enthalten genauere Kriterien für die nach § 5 Abs. 1 IFG durchzuführende Abwägung. So überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen (§ 5 Abs. 2 IFG). Andersherum überwiegt das Informationsinteresse das Interesse des betroffenen Dritten in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat (§ 5 Abs. 3 IFG). Schließlich sind Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist (§ 5 Abs. 4 IFG).

UIG und IFG unterscheiden sich bei der Frage der Herausgabe personenbezogener Daten weiterhin dadurch, dass nach dem UIG eine erhebliche Beeinträchtigung gefordert wird, während nach dem IFG keine Erheblichkeit vorliegen muss, um den Informationszugang abzulehnen. Bezüglich der eigentlichen Abwägung reicht nach beiden Gesetzen ein „einfaches“ Überwiegen aus. Das IFG nennt in § 5 Abs. 3 und 4 Kriterien für die Abwägung auf Seiten des Betroffenen, bei deren Vorliegen kein Überwiegen anzunehmen ist. Diese kann man als Kriterien für die Erheblichkeit der Betroffenheit ansehen. Es ist sinnvoll, bei der Abwägung nach dem UIG auf diese Bestimmungen des IFG zurückzugreifen.[798]

---

[798] So ausdrücklich *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 106; s. auch die bei *Reidt/Schiller*, in Land-

Für diese Abwägung kommt es darauf an, welche Sphäre betroffen ist. Das Oberverwaltungsgericht Koblenz hat dies für die Abwägung im Rahmen des In-Camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO verdeutlicht:[799]

> *„Beide Dokumente unterliegen keinem überwiegenden Geheimhaltungsinteresse. Zwar besteht ein Bedürfnis an der Geheimhaltung dieser Unterlagen, soweit sie über die Namen und die Dienststellen des beteiligten Personenkreises Auskunft geben. Doch ist das Gewicht seiner persönlichen Betroffenheit im Falle der Informationspreisgabe nicht erheblich. Gutachten und Abschlussbericht betreffen nämlich jeweils in amtlicher Funktion verfasste Dokumente. Sie gehören damit einer Sphäre an, die, anders als der Privatbereich, dem Grundsatz nach der Allgemeinheit zugänglich ist."*

Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein macht noch deutlicher, wie stark die persönliche Betroffenheit desjenigen, dessen Informationen herausgegeben werden sollen, im Verhältnis zum öffentlichen Interesse an der Herausgabe wiegt:[800]

> *„Im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Daten, die preisgegeben werden sollen, nicht um solche der sensibelsten Privatsphäre handelt wie etwa Daten über die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, die Gesundheit oder das Sexualleben oder solche die einem besonderen Berufsgeheimnis unterliegen. Vielmehr geht es um betriebsbezogene Daten. Auf der anderen Seite ist der sehr stark zu gewichtende Informationsanspruch, der Voraussetzung für die Verwirklichung des Transparentsgebots der Umweltinformationsrichtlinie bzw. des UIG-SH ist, in die Abwägung einzustellen. Diesbezüglich ist ein sehr großes öffentliches Interesse an der Aufklärung der Rechtmäßigkeit der Verwendung öffentlicher Mittel zu berücksichtigen. Ferner ist die Teilhabe am Meinungsbildungsprozess im Bereich der Umwelt als schutzwürdiges Allgemeingut in die Abwägung einzustellen."*

Die genannten Bestimmungen sind als bereichsspezifische Spezialregelungen zum Datenschutzrecht im Sinne von § 1 Abs. 3 S. 1 BDSG anzusehen,[801] wobei aber das BDSG zur Auslegung weiter herangezogen werden kann.

---

mann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 14 genannten Kriterien, die denen nach dem IFG großenteils entsprechen..

799 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 3. November 2008, 12 F 11054/08, Rz 11 (juris).

800 VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29. November 2007, 12 A 37/06, Rz. 40 (juris).

801 So ausdrücklich für § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 6.

Personenbezogene Daten können im Rahmen des Atom- und Strahlenschutzrechts sowie des Rechts der Störfallbetriebe in vielerlei Hinsicht betroffen sein, wobei hier jedoch keine wesentlichen Besonderheiten auszumachen sind. Z. B. können persönliche Verhältnisse sehr stark berührt werden, wenn es um die Frage der Anwendung radioaktiver Stoffe oder ionisierender Strahlung am Menschen im Sinne des § 23 StrlSchV geht. Das gleiche gilt für Daten über die Ergebnisse der Aufzeichnungen nach § 42 StrlSchV wie etwa die Körperdosis oder die Strahlenexposition. Hier handelt es sich dann um sensitive Daten im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 2 IFG. Sachliche Verhältnisse einer Person können z. B. betroffen sein, wenn es um die Belastung von Grundstücken im Eigentum oder Besitz natürlicher Personen mit radioaktiven Stoffen geht.[802]

Namen und Anschriften von Einwendern sind in atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vor der Herausgabe der Information an den Antragsteller zu schwärzen.[803] Weiter ist auf Listen in der Literatur über schutzwürdige und nicht schutzwürdige personenbezogene Daten hinzuweisen, die herangezogen werden können.[804]

3.2.6.3.3 Geistiges Eigentum

Geistiges Eigentum Dritter ist nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG sowie § 6 S. 1 IFG geschützt. Was hierunter zu fassen ist, ist umstritten. Für das IFG wird vertreten, dass der Begriff den gewerblichen Rechtsschutz mit dem Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht sowie das Urheberrecht umfasse.[805] Dagegen wird für das UIG angeführt, dass für den Begriff des geistigen Eigentums nur das Urheberrecht übrig bleibe. Bei den Patentrechten u. a. gebe es weit reichende Veröffentlichungspflichten, so dass letztlich für den gewerblichen Rechtsschutz kein Raum bleibe.[806] Das Deutsche Patent- und Markenamt führt entsprechende öffentliche Register. So ist nach § 30 Abs. 1 sowie § 31 Abs. 1 S. 2 Patentgesetz (PatG)[807] jedermann Einsicht in dieses Register zu gewähren. Einsicht in die Patentakten wird dagegen nur gewährt, soweit

---

802 Zum Unterschied zwischen persönlichen und sachlichen Verhältnissen s. *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 8 Rn. 6 zum UIG i. d. F. von 2001.

803 Vgl. *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 69.

804 S. ebenda sowie bei *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, Komm., § 8 Rn. 10 f. zum UIG 2001 und *Reidt//Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 8 UIG Rn. 14.

805 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 9.

806 S. *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 107; *Röger*, Umweltinformationsgesetz, § 8 Rn. 22.

807 Patentgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1980, BGBl. 1981 I S. 1, zuletzt geändert durch Artikel 83a des Gesetzes vom 17. Dezember 2008, BGBl. I S. 2586.

ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird (§ 31 Abs. 1 S. 1 PatG). Auch das Know-How eines Betriebs sei nur über den Ausnahmetatbestand der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt.[808]

Nach der für das IFG vertretenen Auffassung können Patente der Herausgabe von Informationen entgegenstehen, soweit die Informationen nicht ohnehin nach dem PatG, das insoweit als lex specialis anzusehen ist,[809] gewährt werden. Insbesondere im Anlagenbau und –betrieb, aber auch im Hinblick auf die Konstruktion von Geräten gibt es im Atom- und Strahlenschutzsektor sowie für den Bereich der nach dem BImSchG genehmigten Anlagen eine Unzahl von Patenten.

Das Urheberrecht schützt nach § 2 Urheberrechtsgesetz (UrhG)[810] Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst. Darunter fallen u. a. Schriftwerke sowie Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art. Sprachwerken mit wissenschaftlichem und technischem Inhalt können im Hinblick auf die individuelle Gedankenführung sowie die Auswahl und Anordnung der wissenschaftlichen und technischen Inhalte urheberrechtlich geschützt sein.[811] Z. B. fallen darunter regelmäßig auch Forschungsgutachten, die für das BMU erstellt werden. Nach § 15 der Allgemeinen Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge des BMU[812] wird dem Auftraggeber aber ein „unwiderrufliches, unentgeltliches und nichtausschließliches Benutzungsrecht“ eingeräumt, so dass der Forschungsnehmer in aller Regel einer Herausgabe der Forschungsergebnisse durch den Auftraggeber nicht widersprechen kann.

3.2.6.3.4 Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse

Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses

UIG wie IFG nennen beide den Ausnahmetatbestand der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist in beiden Gesetzen identisch.[813] Nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. UIG ist der Antrag vorbehaltlich einer durchzuführenden Interessenabwägung abzulehnen,

---

808 *Schrader*, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 8 Rn. 13 zum UIG i. d. F. von 2001; s. auch *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 107.

809 So für das IFG *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 13.

810 Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Artikel 83 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008, BGBl. I S. 2586.

811 *Wandtke/Bullinger*, Urheberrecht, 2. Auflage 2006, § 2 UrhG Rn. 50.

812 ABFE-BMU, Stand: Januar 2003 (Z I 3 -03015/22).

813 BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009, 7 C 18.08, Rz. 18 (juris).

> *„soweit … durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden…“*

§ 6 S. 2 IFG formuliert schärfer:

> *„Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.“*

Nach dem Urteil des BGH vom 10. Mai 1995[814]

> *„sind hierunter Tatsachen zu verstehen, die nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheimgehalten werden sollen, die ferner nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber deshalb ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat, weil eine Aufdeckung der Tatsachen geeignet wäre, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen.“*

Ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung setzt grundsätzlich eine Wettbewerbssituation voraus, d. h. das an der Geheimhaltung interessierte Unternehmen muss sich in einer Konkurrenzsituation befinden. Ist dies nicht der Fall, können begrifflich keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vorliegen.[815] Das Bundesverwaltungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 28. Mai 2009 zum Antrag von Greenpeace gegen das Hauptzollamt Hamburg-Jonas auf Zugang zu Informationen über Agrarsubventionen deutlich gemacht. Im Leitsatz heißt es:[816]

> *„Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt sowohl nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG als auch nach § 6 Satz 2 IFG neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse fehlt, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (wie Beschluss vom 19. Januar 2009 – BVerwG 20 F 23.07 -).“*

In den Urteilsgründen wird weiter ausgeführt:[817]

---

[814] NJW 1995, 2301; s. auch BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006, 1 BvR 2087, 2111/03, BVerfGE 115, 205, 230 f.

[815] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 18; vorsichtiger argumentiert das VG Köln im Urteil vom 25. November 2008 zu der Frage, ob die Bekanntgabe von Daten über Agrarsubventionen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzten können (13 K 4705/06, Rz. 35 – juris).

[816] BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009, 7 C 18.08 (juris).

[817] Ebenda, Rz. 14.

„Auf der Grundlage der bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts stellt der Umstand, dass ein Unternehmen in bestimmter Höhe Ausfuhrerstattungen erhalten hat, schon kein Geschäftsgeheimnis dar. Auch wenn der rechtliche Ausgangspunkt teilweise missverständlich formuliert ist, hat das Verwaltungsgericht jedenfalls in Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse festgestellt, dass die Offenlegung der erhaltenen Ausfuhrerstattungen nicht geeignet ist, die Wettbewerbsposition der betroffenen Unternehmen nachteilig zu beeinflussen, weil die Angaben über erhaltene Ausfuhrerstattungen keine Rückschlüsse auf wettbewerbsrelevante Umstände zulassen."

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat sich im Zusammenhang mit der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen mit der Frage auseinandergesetzt, ob Risikobewertungen begrifflich zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu zählen sind. § 17a Gentechnikgesetz (GenTG)[818] enthält spezielle Regelungen zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.[819] Nach Abs. 2 fallen nicht unter diese Geheimnisse:

„1. allgemeine Merkmale oder Beschreibung der gentechnisch veränderten Organismen,

2. Name und Anschrift des Betreibers,

3. Ort der gentechnischen Anlage oder Freisetzung und der Freisetzungszweck,

3a. beabsichtigte Verwendung,

4. Sicherheitsstufe und Sicherheitsmaßnahmen,

5. Methoden und Pläne zur Überwachung der gentechnisch veränderten Organismen und für Notfallmaßnahmen,

6. Risikobewertung."

Das OVG Nordrhein-Westfalen stellte klar, dass der Begriff der Risikobewertung weit auszulegen sei:[820]

„Nichts anderes ergibt sich im Ergebnis daraus, dass die hier ebenso zu beachtenden Regelungen des § 17a Abs. 2 GenTG erhöhte Anforderungen an die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses stellen. Zu den vertraulich zu behandelnden Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zählt im Gentechnikrecht nicht die

---

818 Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz - GenTG) vom 20. Juni1990, neugefasst durch Bek. v. 16. Dezember 1993, BGBl I S. 2066, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 1. April 2008, BGBl. I S. 499.

819 Eine vergleichbare Regelung mit gesetzlich bestimmten Ausnahmen vom Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses enthält § 22 Abs. 3 ChemG (Chemikaliengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2008, BGBl. I S. 1146)

820 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Januar 2009, 13a F 31/07, Rz. 25 (juris).

> *"Risikobewertung" im Sinne des § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG. Dieser Ausschlusstatbestand erfasst nicht nur eine ergebnishafte, wesentliche Zusammenfassung der zum Nachweis der Umweltverträglichkeit (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 GenTG) vorgelegten Unterlagen, sondern darüber hinaus das dem Prüfungsergebnis zugrundegelegte Tatsachenmaterial. Dieses Verständnis des Begriffs der "Beurteilung" ist deshalb geboten, weil § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG nur bei dieser weiten Auslegung mit den Vorgaben der insoweit maßgeblichen Freisetzungsrichtlinie vom 12. März 2001, 2001/18/EG (Amtsblatt Nr. L 106, S. 1 ff.) in Einklang steht. Eine solche europarechtskonforme Auslegung überschreitet auch nicht die Grenzen der unter Berücksichtigung von Wortlaut, Sinn und Zweck sowie Systematik möglichen Auslegung des § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG."*

Spezialgesetzliche Negativkataloge wie in § 17a Abs. 2 GenTG oder in § 22 Abs. 3 ChemG lassen sich nicht auf allgemeine Fallkonstellationen des UIG und IFG übertragen, sie gelten nur für die dort geregelten Tatbestände.

Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis wird bereits dann im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG zugänglich gemacht, wenn zwar die offengelegte Information selbst noch kein solches Geheimnis darstellt, diese aber Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulässt. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht aus:[821]

> *„Diese Auslegung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ist mit der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe in Art. 4 Abs. 2 Buchst. d Umweltinformations-RL vereinbar. Die Vorschrift erlaubt den Mitgliedstaaten, vorzusehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe "negative Auswirkungen" auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hätte. Die Vorschrift verlangt ebenfalls nicht, dass schon die Information als solche ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellt. Auswirkungen auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis hat die Offenlegung einer Information auch, wenn diese Information ihrerseits Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulässt."*

Für die Beurteilung, ob Rückschlüsse auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis möglich sind, kann im auf Einzelfall auf Darlegungen des Betroffenen Bezug genommen werden, soweit diese plausibel und nachvollziehbar sind.[822]

Das Geheimhaltungsinteresse ist nicht als berechtigt anzusehen, wenn es um Informationen über Rechtsverstöße oder sonstiges Fehlverhalten in den Unternehmen geht, das von den zuständigen Behörden entsprechend festgestellt und mit Sanktionen be-

---

[821] BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 56 (juris).
[822] Ebenda, Rz. 58.

legt wurde.[823] Das VIG als das jüngste aus der Riege der Informationsfreiheitsgesetze hat diesen Aspekt in § 2 Satz 3 in die Definition des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis aufgenommen:

> *„Nicht unter ein in Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c genanntes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine dort genannte sonstige wettbewerbsrelevante Information fallen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1."*

Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sind solche über Verstöße gegen das Lebens- und Futtermittelgesetzbuch etc. Dies ist der besonderen Entstehungsgeschichte des VIG mit den sog. „Gammelfleischskandalen" geschuldet, wonach der Informationsanspruch des Bürgers gerade auf Rechtsverstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften zielen sollte.[824] Die Gesetzesbegründung sagt dazu:[825]

> *„Untersuchungsergebnisse, die Rechtsverstöße feststellen, unterliegen in der Regel nicht dem Buchstaben c. Es besteht regelmäßig kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse, Rechtsverstöße nicht zu offenbaren. Sie haben deshalb grundsätzlich keinen Ausschluss des Informationsanspruchs zur Folge."*

Sowohl UIG wie auch IFG nehmen Informationen über Rechtsverstöße nicht ausdrücklich aus dem Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses aus. Auch wenn sich dies über eine Auslegung des Begriffs ergibt, wäre doch eine entsprechende gesetzliche Klarstellung sinnvoll.[826] Darüber hinaus könnte durch eine Liste vergleichbar mit dem Gentechnik- und Chemikalienrecht deutlich gemacht werden, welche Informationen zu den Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gehören und welche nicht.[827]

Zum Begriff des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lassen sich für das Atom- und Strahlenschutzrecht aus dem Beschluss des VG Schleswig vom 13. Februar 2007[828] Erkenntnisse gewinnen.

> *Die Deutsche Umwelthilfe hatte bei dem für die Atomaufsicht zuständigen Schleswig-Holsteinischen Sozialministerium die Herausgabe einer „Liste mit angeblich 260 offenen Punkten" aus der periodischen Sicherheitsüberprüfung des Kernkraftwerks*

---

823 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 18.

824 In der Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drucks. 16/1408 vom 9. Mai 2006 ist ausdrücklich von „Machenschaften, Umetikettierung und Handel mit verdorbenem Fleisch" die Rede.

825 Ebenda, S. 12.

826 So auch die Entschließung der 14. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 11. Juni 2007, abgedruckt in Anlage 5 des Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 75.

827 Ebenda; s. auch oben in diesem Abschnitt

828 12 B 85/06, EurUP 2007, 51 mit Anmerkung *Feldmann*.

Brunsbüttel beantragt. Das beklagte Ministerium räumte der Antragstellerin grundsätzlich einen derartigen Anspruch auf Basis einer unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie ein, verwies jedoch darauf, dass die Informationen erst nach Bestandskraft des Bescheides herausgegeben werden könnten.[829] Die beigeladene Vattenfall AG als Betreiberin des Kraftwerks widersprach der Herausgabe unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Der Antrag der Deutschen Umwelthilfe auf sofortige Vollziehung des Bescheides auf Akteneinsicht wurde durch das Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Da der Ausgang des Verfahrens unter anderem wegen der Unklarheit über die mögliche Anspruchsgrundlage als offen zu beurteilen sei, sei in der durchzuführenden Interessenabwägung darauf abzustellen, dass eine Herausgabe der Liste „Rückschlüsse auf den Anlagenwert" zulassen würde. Etwaige Verkaufsverhandlungen mit potenziellen Anlagenkäufern könnten hierdurch beeinflusst werden. Es lasse sich daher nicht ausschließen, dass in der angeforderten Liste Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten seien.

Bei dieser Entscheidung ist zu berücksichtigen, dass es sich lediglich um eine summarische Prüfung im Rahmen einer Interessenabwägung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren handelt. Im Hinblick auf die Entscheidung könnte kritisch angemerkt werden, dass hier genau genommen Interessenabwägungen auf Grundlage zweier Normen durchzuführen waren: zum einen nach § 123 VwGO, zum anderen in unmittelbarer Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Abs. 2 UIRL.

Letztere Abwägung wurde vom Gericht nicht durchgeführt, weil es eine unmittelbare Anwendung der UIRL ablehnte.[830] Wegen des Verweises in § 19 Abs. 1 S. 3 AtG auf § 139 b GewO bestehe eine abschließende bundesrechtliche Regelung.[831] Hierbei übersah das VG jedoch, dass diese bundesrechtlichen Bestimmungen nicht die unmittelbare Anwendung einer Richtlinie verhindern können, wenn denn die entsprechenden Voraussetzungen dafür gegeben sind. Dies wurde allgemein von mehreren Gerichten, wenn auch mit im Detail unterschiedlichen Begründungen, bejaht.[832]

Insoweit ist nicht auszuschließen, dass das Gericht in einem Hauptsacheverfahren anders entschieden hätte, und zwar sowohl im Hinblick auf die Frage, ob begrifflich ein

---

829 Eine diesbezügliche Regelung findet sich zwar nicht ausdrücklich im UIG, aber in § 8 Abs. 2 IFG des Bundes.

830 S. auch VG SH, Urteil v. 9. Juni 2005, 12 A 182/02; anders aber OVG Schleswig, Beschluss vom 29. Dezember 2006, Az: 15 P 3/06.

831 § 139 a Abs. 1 S. 3 GewO lautet: „Die amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Besichtigung und Prüfung unterliegenden Anlagen dürfen sie nur zur Verfolgung von Gesetzwidrigkeiten und zur Erfüllung von gesetzlich geregelten Aufgaben zum Schutz der Umwelt den dafür zuständigen Behörden offenbaren."

832 S. etwa VG Stuttgart, Urteil vom 12. Dezember 2005, ZUR 2006, 103; Hess. VGH, Urteil vom 4. Januar 2006, NVwZ 2006, 1081.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, als auch im Hinblick auf die nach § 9 Abs. 1 S. 1 UIG durchzuführende Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Herausgabe der Information. Zutreffend ist, dass die Möglichkeit, aus bestimmten Angaben Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu ziehen, insoweit ausreicht.[833] Es mag aber zweifelhaft erscheinen, ob hier tatsächlich eine Konkurrenzsituation vorlag, bei der ein wirtschaftlicher Schaden durch die Herausgabe der Informationen zu erwarten gewesen wäre.

Einzelfragen zur Abwägung bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass es einen entscheidenden Unterschied zwischen IFG und UIG gibt. Nach § 6 S. 2 IFG nämlich darf der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Diese ist konstitutive Voraussetzung für die Bekanntgabe.[834] Eine Abwägung findet nicht statt.[835]

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 a. E. UIG hat die Behörde dagegen immer eine Abwägung zwischen dem Interesse des betroffenen Dritten an der Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information durchzuführen. Die sich hieraus ergebenden Einzelfragen können exemplarisch an dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 2008[836] erläutert werden.

> *In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall klagte der Umweltverband Greenpeace gegen das zuständige schleswig-holsteinische Ministerium auf Herausgabe von Informationen über einen Störfall im Jahr 2001 in dem von der beigeladenen Vattenfall AG betriebenem Kernkraftwerk Brunsbüttel. Das Ministerium gewährte den Zugang nur teilweise. Zum Teil wurden unter Berufung auf Datenschutz und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Unterlagen aus den Akten entfernt und Schwärzungen vorgenommen. Nach Abweisung der Klage durch das VG Schleswig und darauf folgender teilweiser Abweisung durch das OVG Schleswig[837] hatte der klagende Umweltverband beim BVerwG insoweit Erfolg, als festgestellt wurde, dass auch die Verweigerung der Herausgabe weiterer Seiten rechts-*

---

833 S. *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 24.

834 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80; s. auch *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3 – 6, Rn. 44.

835 Kritisch hierzu die Entschließung der 14. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder vom 11. Juni 2007, abgedruckt in Anlage 5 des Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 75, in der gefordert wird, auch im IFG eine solche Abwägungspflicht einzuführen.

836 NVwZ 2008, 554 mit Anmerkung *Kugele*, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 4.

837 Beschluss vom 29. Dezember 2006, Az. 15 P 3/06.

widrig sei. Eine verfahrensrechtliche Besonderheit lag darin, dass durch das BVerwG ein sog. in-camera-Verfahren nach § 99 VwGO durchgeführt wurde. Hiermit wird vermieden, dass der Kläger über die Akteneinsicht nach § 100 VwGO im Rahmen des Verwaltungsprozesses Zugang zu den begehrten Informationen erhält.

In der Sache führte das Gericht aus, dass dem „durch Allgemeininteressen getragenen Informationsinteresse des Klägers … die grundrechtlich geschützten Interessen der Beigeladenen an der Wahrung ihrer Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse“ … „und das ebenfalls grundrechtlich verankerte Bedürfnis der Mitarbeiter der Beigeladenen nach dem Schutz ihrer in den Akten enthaltenen personenbezogenen Daten“ gegenüberstehen. „Das besondere Gewicht dieser Interessen ergibt sich aus ihrem grundrechtlichen Bezug; aus diesem folgt, dass Beeinträchtigungen nur beim Vorliegen hinreichend gewichtiger Rechtfertigungsgründe hinnehmbar sind.“ Für die Grundrechtsbeeinträchtigungen seien Verhältnismäßigkeitserwägungen maßgeblich. „Nur soweit sich bei der Einzelabwägung ergibt, dass die Informationsinteressen ein größeres Gewicht als die privaten Geheimhaltungsinteressen haben, kann jenen Interessen der Vorzug gegeben werden.“ „Das (altruistische) Interesse des Klägers“ gewinne „an Gewicht …, soweit es um die Aufklärung des den Anlass für das Informationsbegehren bildenden Störfalls vom 14. Dezember 2001“ gehe. „Da sich das Informationsinteresse des Klägers mit dem (allgemeinen) öffentlichen Informationsinteresse deckt, nimmt es an dessen besonderer Bedeutung teil und gewinnt - soweit es um Informationen über den konkreten Störfall geht - ein Gewicht, das den Geheimnisschutz verdrängt.“

Aus dieser Entscheidung lassen sich maßgebliche Kriterien für die Abwägung zwischen dem Informationsinteresse und dem Geheimnisschutz ableiten. Es wird klargestellt, dass dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wegen der grundrechtlichen Relevanz ein hoher Stellenwert zukommt. Auf der anderen Seite kann aber das Interesse des Antragstellers an der Bekanntgabe insbesondere dann überwiegen, wenn dieses durch ein breites Informationsinteresse der Öffentlichkeit gestützt wird. Dies ist bei einem Störfall in einem Kernkraftwerk offensichtlich der Fall. Dies lässt sich ohne weiteres auf andere Störfälle im Sinne der Störfall-Verordnung in BImSchG-Anlagen übertragen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 29. September 2009 eine weitere Klarstellung und zugleich Einengung des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe vorgenommen, indem es herausstellt, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen nur dann im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG überwiegt,

> *„wenn mit dem Antrag ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse hinausgeht, das bereits jeden Antrag rechtfertigt. Es genügt nicht das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Anderenfalls überwöge das öffentliche Interesse stets; die Abwägung im Einzelfall wäre entbehrlich.“*[838]

Hiermit wird, wie das Gericht ausdrücklich betont, ein *besonderes* öffentliches Interesse an der Informationsherausgabe gefordert, das in dem zugrundeliegenden Fall abgelehnt wurde:[839]

> *„Ein solches besonderes Interesse liegt hier nicht vor. Die Klägerin hat im gesamten Verfahren wiederholt betont, ihr gehe es darum, die Einhaltung umweltschützender Vorschriften gegenüber den Beigeladenen zu überprüfen. Es ist durchaus legitim, dass die Klägerin diesen Zweck verfolgt. Weil sie selbst umweltschützende Vorschriften einhalten muss, kann sie insbesondere daran interessiert sein, dass auch gegenüber ihren Konkurrenten die Umweltschutzvorschriften korrekt vollzogen werden, damit diese nicht einen Vorsprung im Wettbewerb erlangen. Die Klägerin verfolgt damit aber in erster Linie eigene Interessen. Ein Nutzen für den Umweltschutz ergibt sich allenfalls als Nebenprodukt. Zwar ist das System des Emissionshandels wegen seiner Bedeutung für den Klimaschutz von herausgehobenem öffentlichen Interesse. An diesem herausgehobenen öffentlichen Interesse haben aber Informationen über zwei Beteiligte dieses Handelssystems wegen ihrer geringen Aussagekraft für das Funktionieren des Systems insgesamt nur wenig Bedeutung.“*

§ 9 Abs. 1 Satz 1 am Ende UIG verlangt kein besonderes, sondern lediglich ein überwiegendes öffentliches Interesse. Das Bundesverwaltungsgericht interpretiert mit der Forderung nach einem besonderen öffentlichen Interesse ein Tatbestandsmerkmal in die Bestimmung hinein, das dort nicht vorgesehen ist. Ein *besonderes* Interesse verlangt eine besondere Qualität des Interesses an sich, unabhängig von einem abwägenden Vergleich mit konkurrierenden Interessen. Dies ist vom Gesetz nicht gewollt: entscheidend ist der Vergleich, nicht die isolierte Qualität des Interesses.

In dem bereits oben angeführten, die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen betreffenden Fall hat das OVG Nordrhein-Westfalen restriktiver entschieden und ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von § 9 Abs. 1 S. 1 UIG abgelehnt:[840]

---

838 BVerwG, Urteil vom 29. September 2009, 7 C 2/09, Rz. 62 (juris).
839 Ebenda, Rz. 63.
840 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Januar 2009, 13a F 31/07 (juris).

> *„Zutreffend hat sich die Beklagte in der Entscheidung vom 2. März 2007 auch auf den Standpunkt gestellt, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1UIG bestehe nicht. Sie hat auf den wirtschaftlichen Wert der in einem Unternehmen vorhandenen Kenntnisse und das Wissen über das Herstellungsverfahren hingewiesen. Ferner hat sie die möglichen wirtschaftlichen Folgen für die Existenz eines Unternehmens bei Preisgabe dieser Informationen angeführt. Demgegenüber hat sie das öffentliche Interesse in Rechnung gestellt. Hierbei hat sie darauf verwiesen, dass die Angaben im Auslegungsexemplar Dritten die Beurteilung ermöglichten, inwieweit sie durch die Maßnahmen betroffen würden. Eine konkrete gesundheitliche Bedeutung der Versuchsdurchführung hat die Beklagte im Hinblick auf die Risikobeantwortung im Genehmigungsverfahren jedoch in Abrede gestellt. Diese Ausführungen sind auch unter Berücksichtigung des klägerischen Vorbringens nachvollziehbar und nicht zu beanstanden."*

Es ließe sich noch ein weiterer Aspekt einbringen, der im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 2008 nicht angeführt wurde. Nach § 10 Abs. 5 UIG hat die informationspflichtige Stelle die Öffentlichkeit im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt unmittelbar und unverzüglich aktiv zu informieren. Typisches Beispiel hierfür ist ein Störfall in einer Anlage mit der Folge von Gesundheitsgefährdungen.[841] Wenn schon die Öffentlichkeit informiert werden muss, ist in derartigen Fällen ein individueller Anspruch auf Bekanntgabe von Informationen nach § 4 UIG erst recht gegeben. Je mehr der Antrag darauf gerichtet ist, Informationen über Gesundheits- und andere Gefahren zu erhalten, desto eher muss das Interesse an der Bekanntgabe gegenüber dem Geheimnisschutz überwiegen.

In dieser Richtung argumentiert das OVG Rheinland-Pfalz in seinem Beschluss vom 3. November 2008.[842] Dort heißt es in der Abwägung zwischen dem Geheimhaltungs- und Informationsinteressen:

> *„Im Vergleich zu dem vorstehend gekennzeichneten herabgesetzten Geheimhaltungsbedürfnis gebührt dem Informationsinteresse der Antragstellerin ohne Weiteres der Vorrang. … Die fachgesetzlich bezweckte Schärfung des allgemeinen Umweltbewusstseins ist nämlich auf umweltbezogene Informationen in einem angemessenen Umfang angewiesen. Folgerichtig gibt § 10 Abs. 1 Landesumweltinformationsgesetz – LUIG - deren aktive und systematische Verbreitung den informationspflichtigen Stellen auf. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Umweltüber-*

---

[841] S. *Butt*, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen - Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie , NVwZ 2003, 1071, 1075.

[842] Rz. 12, 12 F 11054/08 (juris).

wachung, wie der hier in Rede stehende Abschlussbericht, gehören mithin zu den Mindestbestandteilen der zu verbreitenden Umweltinformationen (so jetzt § 10 Abs. 2 Nr. 4 LUIG und schon früher Art. 3 Abs. 2 Satz 2 der EG-Umweltinformationsrichtlinie vom 7. Juni 1990, ABl.EG 1990, Nr. L 158, S. 56). In Anbetracht dieser rechtlichen Wertung unterliegt es bei dem oben festgestellten herabgesetzten Geheimhaltungsbedürfnis keinem Zweifel, dass der Abschlussbericht wegen des hohen Stellenwertes der dort vorhandenen Informationen für das Prozess- und materielle Recht offenbarungsbedürftig ist."

Das OVG Rheinland-Pfalz hat betont, dass die Interessen an einer Geheimhaltung sehr gewichtig sein müssen, um den Informationszugang zu verweigern. So wurde die von der Behörde „befürchtete Trübung des Vertrauensverhältnisses" zu „kooperationsbereiten Tongrubenbetreibern" nicht als ein solcher Grund angesehen, denn hierdurch seien keine Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu erwarten.[843]

Weiterhin hat das OVG Rheinland-Pfalz herausgestellt, dass es für die Frage der Abwägung zwischen Geheimhaltungs- und Informationsinteressen von Bedeutung ist, welcher Sphäre die Daten entstammen:

„Zwar besteht ein Bedürfnis an der Geheimhaltung dieser Unterlagen, soweit sie über die Namen und die Dienststellen des beteiligten Personenkreises Auskunft geben. Doch ist das Gewicht seiner persönlichen Betroffenheit im Falle der Informationspreisgabe nicht erheblich. Gutachten und Abschlussbericht betreffen nämlich jeweils in amtlicher Funktion verfasste Dokumente. Sie gehören damit einer Sphäre an, die, anders als der Privatbereich, dem Grundsatz nach der Allgemeinheit zugänglich ist."[844]

Danach kommt es auch darauf an, wie weit im konkreten Fall eine persönliche Betroffenheit bei der Preisgabe von Informationen besteht.

Mit einer ähnlichen Argumentation wie das OVG Rheinland-Pfalz entschied das VG Braunschweig im Hinblick auf die Bekanntgabe von Flurstücken, die für die Aussaat gentechnisch veränderter Organismen vorgesehen waren (Leitsatz 3):

„Das Umweltinformationsgesetz lässt eine Bekanntgabe geschützter personenbezogener Daten ohne Zustimmung des Betroffenen nur dann zu, wenn dieser hierdurch keine erheblichen Nachteile erleidet oder das öffentliche Interesse an einer Offenbarung sein schutzwürdiges Interesse überwiegt…. Eine nur entfernte Möglichkeit dro-

---

843 Ebenda, Rz. 8.
844 Ebenda, Rz. 11.

hender Gewaltaktionen oder wirtschaftlicher Boykottmaßnahmen reicht hierbei nicht aus, um erbetene und vorhandene Angaben zurückzuhalten, weil sonst die nach dem UIG zu offenbarenden Informationen in den meisten Fällen dieser Art nicht bekannt gegeben würden, was eine Umkehr des vom Gesetzgeber gewollten Regel-/Ausnahmeverhältnisses zur Folge hätte. Notwendig sind vielmehr konkrete Anhaltspunkte für solche Beeinträchtigungen."

Anhörung Betroffener

Einer genaueren Klärung bedarf weiterhin die in § 9 Abs. 1 S. 3 - 5 UIG (bzw. in den Landes-Umweltinformationsgesetzen) sowie § 8 IFG (bzw. den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder) vorgesehene Anhörung betroffener Dritter.

Besonderer Klärungsbedarf besteht bzgl. § 9 Abs. 1 S. 4 UIG, nach dem die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen hat, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Diese Anhörungspflicht verfolgt den Zweck herauszufinden, ob das Interesse des Dritten an der Geheimhaltung das Interesse des Antragstellers (und der Öffentlichkeit) an der Geheimhaltung überwiegt.[845] Die informationspflichtige Stelle kann im Übrigen auf diese Weise überhaupt ermitteln, ob ein Ablehnungsgrund nach § 9 Abs. 1 UIG gegeben ist. Hieraus wird etwas unklar darauf geschlossen, dass die Anhörungspflicht weit auszulegen sei.[846]

Z. B. ist nicht eindeutig, ob die informationspflichtige Stelle bei Daten, die sie von Dritten ohne eine Kennzeichnung erhalten hat und die nicht zweifelsfrei als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erkennbar sind, noch eine Anhörung durchführen muss. So wird vertreten, dass insoweit ein Umkehrschluss gelte, d. h. dass die Stelle dann grundsätzlich von einer Nichtbetroffenheit des Dritten ausgehen und auf eine Anhörung verzichten könne.[847] Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 UIG könnte aber auch in solchen Fällen eine Anhörungspflicht bestehen.[848]

Diese Frage kann von erheblicher Bedeutung bei der Vorlage von Betreiber- und sonstigen Daten an die zuständigen Behörden des Bundes oder der Länder sein, z. B. nach

---

[845] Vgl. *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 37.
[846] Ebenda.
[847] *Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 8 Rn. 44; auch *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 8 Rn. 123 ff., beide zum inhaltsgleichen § 8 Abs. 2 S. 2 UIG von 1994.
[848] So *Fluck/Theuer*, UIG, Informationsfreiheitsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, Stand: 21. Akt. Dezember 2007, § 8 Rn. 474, zu § 8 Abs. 2 S. 2 UIG von 1994 sowie *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 37, die zutreffend darauf hinweisen, dass eine Anhörungspflicht nur besteht, wenn die Behörde erwägt, die Information herauszugeben.

§ 19a AtG, nach den Meldepflichten gemäß §§ 6 ff. AtSMV oder den Mitteilungs- und Berichtspflichten nach der StrlSchV. Folgte man der erstgenannten Auffassung einer eingeschränkten Anhörungspflicht, könnte dies zur Konsequenz haben, dass allen meldepflichtigen Stellen bei sämtlichen Berichtsvorgängen zu raten wäre, in ihren Angaben zwischen geheimhaltungsbedürftigen und anderen Informationen zu differenzieren. Dies könnte zu einem erheblich höheren Verwaltungsaufwand führen. Folgte man der zweitgenannten Auffassung einer kennzeichnungsunabhängigen Anhörungspflicht, so führte dies ggf. zu einem erheblich höheren Aufwand für die informationspflichtige Stelle. Eine Schwierigkeit bei der erstgenannten Auffassung ist, dass sich meldepflichtige Stellen dazu animiert sehen werden, vorsorglich sämtliche Meldedaten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu deklarieren, um eine eventuelle Herausgabe an Antragsteller zu verhindern.[849] Auch in diesem Falle ist von einem erhöhten Anhörungsaufwand für die öffentlichen Stellen auszugehen.

Bei der Beantwortung dieser Frage kann ein Blick auf § 8 IFG weitere Erkenntnisse bringen. Nach Abs. 1 hat die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Nach Abs. 2 hat die Entscheidung schriftlich zu erfolgen und ist dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang an den Antragsteller darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

Demnach müssen für die Anhörungspflicht zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens müssen Belange des Dritten durch den Antrag berührt werden. Da nach § 2 Nr. 2 IFG Dritter ohnehin nur ist, über wen personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen, kommt dieser Voraussetzung keine zusätzliche Regelungswirkung zu.[850] Zweitens müssen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Grundsätzlich kann es nicht in der Entscheidungsmacht der Behörde liegen, darüber zu befinden, ob der Dritte ein Interesse hat oder nicht. Die Regelung ist daher eng auszulegen in dem Sinne,

---

[849] Eine Empfehlung zur Kennzeichnung sensibler Daten bei gleichzeitiger Warnung vor pauschalen Kennzeichnungspraktiken findet sich bereits bei *Hertwig/Kast*, Die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, DStR 2002, 409, 411.

[850] *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 9.

dass ein Interesse des Dritten schon dadurch indiziert wird, dass seine Belange berührt sind. Nur ausnahmsweise ist davon auszugehen, dass ein solches Interesse nicht besteht.[851] Eine solche Ausnahme wird in der Regel vorliegen, wenn es sich um einen Fall des § 5 Abs. 3 IFG handelt, d. h. wenn es um Name, Titel o. ä. geht.[852] Das gleiche gilt, wenn sich der Antragsteller mit einer Unkenntlichmachung der Informationen bzgl. des Dritten nach § 7 Abs. 2 S. 2 IFG einverstanden erklärt,[853] wenn sich der Dritte erkennbar nicht äußern kann[854] oder wenn eine mutmaßliche Einwilligung des Dritten erkennbar ist.[855]

Vergleicht man die Regeln zum Verfahren bei der Beteiligung Dritter, ist zu erkennen, dass UIG und IFG unterschiedliche Vorgaben enthalten. Während des UIG das Muster Kennzeichnung – Anhörungspflicht enthält, geht es im IFG nach dem Muster: Belange berührt – Anhörungspflicht. Eine Kennzeichnungspflicht wie im UIG sieht das IFG nicht vor. Darüber hinaus existieren im IFG aber weitaus mehr Detailregelungen zum Schutz des Dritten, insbesondere die Pflicht, Informationen grds. erst nach Bestandskraft der Entscheidung herauszugeben, was wiederum das UIG nicht explizit vorsieht. Dieses Nebeneinader unterschiedlicher Verfahrensregelungen ist zu bedauern, geht es doch letztlich um den gleichen Sachverhalt des sog. dreipoligen Informationsverhältnisses.

Um ein möglichst gleichartiges Verfahren sicherzustellen, bei dem die Rechte Dritter nicht unterschiedlich bewertet werden, sollte in der Behördenpraxis versucht werden, so einheitlich wie dies die Auslegung der Normen hergibt vorzugehen. Daher sollte z. B. die informationspflichtige Stelle nach § 9 Abs. 1 UIG im Gleichklang mit § 8 IFG auch bei ohne Kennzeichnung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erhaltenen Daten grundsätzlich eine Anhörung des Dritten durchführen, wenn Belange des Dritten ihrer Einschätzung nach durch die Herausgabe berührt sein können. Genauso sollte die Behörde nach § 8 IFG davon auszugehen, dass bei einer Kennzeichnung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 9 Abs. 1 UIG Anhaltspunkte für ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs vorliegen und in diesen Fällen eine Anhörung durchführen.

---

851 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 10.
852 *Berger/Roth/Scheel,* Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 4.
853 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 11.
854 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 12.
855 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 13.

Vollzugsaspekte

Besonders die für den Antragsteller restriktive Regelung des IFG zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, nach der bei Vorliegen eines solchen Geheimnisses allein das Fehlen einer Einwilligung zum Ausschluss des Anspruchs führt, führt in der Vollzugspraxis der informationspflichtigen Behörden dazu, dass pauschale Ablehnungen des Antrags häufig vorkommen. Dabei wird jedoch mitunter übersehen, dass es auf die Frage der Einwilligung erst ankommt, wenn es sich um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt.[856] Die sorgfältige Subsumtion unter den oben beschriebenen Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses darf daher nicht deshalb außer Acht gelassen werden, weil es an einer Einwilligung fehlt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit berichtete etwa über die Frage, ob die Tatsache, welche Sponsoren Tätigkeiten von Bundesministerien unterstützten, unter den Geheimnisbegriff fallen würde. In einem Einzelfall ging es um das Sponsoring eines Fahrsicherheitstrainings für das Bundesministerium der Justiz,[857] in einem anderen um einen Konflikt mit dem Bundesrat. Der Bundesbeauftragte gelangte zu dem Ergebnis, dass es sich um keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handele:[858]

> *„Nach der auch vom Bundesrat zugrunde gelegten Definition des Bundesgerichtshofs … setzt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse des Betriebsinhabers voraus. Die Aufdeckung der Tatsachen muss geeignet sein, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Ich kann nicht nachvollziehen, inwiefern das Bekanntwerden von Sponsoring zu einem konkreten wirtschaftlichen, insbesondere wettbewerblichen Nachteil des Sponsors führen könnte. Ziel von Sponsoring ist regelmäßig gerade auch, auf das eigene Unternehmen aufmerksam zu machen.“*

Festzuhalten ist, dass die unterschiedlichen und z. T. unklaren Regelungen zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen insbesondere im IFG, weniger auch im UIG, eine für den Antragsteller ungünstige Rechtsanwendung im Verwaltungsvollzug begünstigen. Weiterhin wird betont, dass noch kein Fall bekannt geworden sei, nach dem ein Unternehmen Probleme bekommen habe, weil nach dem UIG ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bekannt gegeben worden sei.[859]

---

[856] Vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 18.
[857] Ebenda, S. 40.
[858] Ebenda, S. 69.
[859] *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 70.

Verhältnis zu § 139 b GewO

Nach § 139 b Abs. 1 S. 3 GewO dürfen die für die Gewerbeaufsicht zuständigen Behörden die amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Besichtigung und Prüfung unterliegenden Anlagen nur zur Verfolgung von Gesetzwidrigkeiten und zur Erfüllung von gesetzlich geregelten Aufgaben zum Schutz der Umwelt den dafür zuständigen Behörden offenbaren. Nach § 19 Abs. 1 S. 3 AtG finden die Vorschriften des § 139b der Gewerbeordnung auf die Befugnisse und Obliegenheiten der Aufsichtsbehörden entsprechende Anwendung.

§ 139 b Abs. 1 Satz 4 GewO regelt einen Vorrang des UIG:

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

Eine entsprechende Regelung fehlt aber im Verhältnis zum IFG. Beim Vollzug des § 19 Abs. 1 AtG über die atomrechtliche Aufsicht dürften daher nicht nur Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sondern auch Geschäfts- und Betriebsverhältnisse grundsätzlich nicht offenbart werden. Insofern stellt sich die Frage, ob hierin eine bewusste Regelungslücke zu sehen ist oder ob es sich um eine nicht beabsichtigte Lücke handelt, die über eine Analogie zu § 139 Abs. 1 S. 4 GewO geschlossen werden könnte. In der Literatur ist dies Problem soweit erkennbar bisher nicht aufgegriffen worden.

Das Verhältnis von § 139b GewO, § 19 Abs. 1 S. 3 AtG und dem Informationsfreiheitsrecht spielt aber im Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig-Holstein vom 9. Mai 2005 eine Rolle.[860] Die Kammer hatte eine unmittelbare Anwendbarkeit der UIRL abgelehnt und ebenso ausgeführt, dass auch das damalige IFG S-H keine Anwendung finden würde. Der Bundesgesetzgeber habe durch § 19 Abs. 1 S. 3 AtG i. V. m. 139b GewO für Informationen aus dem Bereich der Atomaufsicht eine abschließende bundesrechtliche Regelung für Informationsbegehren geschaffen. Hierdurch würde die Regelungen über den Informationszugang und die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im derzeitigen IFG S-H verdrängt.[861] Das Verwaltungsgericht hat hier nicht im Wege der Analogie argumentiert, weil offenbar keine Regelungslücke gesehen worden war. Es spricht aber auf der anderen Seite viel für eine analoge Anwendung des § 139b Abs. 1 S. 4 GewO auf das IFG. Ein sachlicher Grund, warum für den Bereich des Gewerberechts

---

[860] Az. 12 A 182/02.

[861] S. dazu auch das darauf folgende Urteil des OVG S-H vom 13. Februar 2007, ET 2007, Nr. 4, S. 75.

davon abgewichen werden sollte, dass wie im UIG und IFG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt werden, ist nicht ersichtlich.

3.2.6.3.5 Informantenschutz

Im Informationsfreiheitsgesetz

§ 3 Nr. 7 IFG schließt den Anspruch auf Informationszugang aus

> *„bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,...".*

Mit dieser Vorschrift sollen vor allem Informanten und Hinweisgeber (im englischen als „Whistleblower"[862] bezeichnet) geschützt werden, die z. B. den Strafverfolgungsbehörden, den Geheimdiensten, aber auch etwa dem Bundeskartellamt oder der Bundesnetzagentur Informationen geben. Für die Arbeit vieler Behörden sind solche Hinweise von großer Bedeutung. Die Identität der Whistleblower soll nicht preisgegeben werden müssen.[863] In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt:[864]

> *„Behörden sind in hohem Maße auf eine – insbesondere freiwillige – Informationszusammenarbeit mit Bürgern angewiesen. Dies gilt auf Bundesebene vor allem für das Bundeskartellamt, die Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst. Da die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, muss vertrauliche Information geschützt werden. Vertraulich ist eine vertraulich (von der Behörde) erhobene oder (an die Behörde) übermittelte Information. Dieser Gedanke liegt auch anderen Rechtsvorschriften zugrunde. Die Schweiz schützt vertrauliche Information durch Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe h des schweizerischen Öffentlichkeitsgesetzes vom 12. Februar 2003. Im deutschen Recht müssen Bürger, die Auskünfte für statistische Zwecke erteilen, sicher sein können, dass ihre Angaben anonym bleiben und nicht zweckfremd verwendet werden (das Statistikgeheimnis wird vom Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 geschützt). Nach § 29 Abs. 2, 3. Var. VwVfG ist das Recht auf Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, wenn die Vorgänge wegen berechtigter Interessen Dritter geheim zu halten sind.*

---

862 Übersetzt so viel wie „Verpfeifen".
863 Dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 3, Rn. 60.
864 BT-Drucks. 15/4493, S. 11.

> *Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden erfasst Nummer 7 nach seinem Schutzzweck nicht.*
>
> *Kommt in Betracht, dass das Interesse an einer vertraulichen Behandlung nachträglich entfallen ist, geht die Behörde dem im Rahmen ihres Verfahrensermessens nach, insbesondere durch eine Nachfrage bei dem Informationsgeber.“*

Damit Informationen vertraulich behandelt werden, ist eine sog. „Vertraulichkeitsabrede“ erforderlich. Das Verwaltungsgericht Berlin hat dazu in dem „Bonusmeilen-Fall“ ausgeführt:[865]

> *„Nach dem Wortsinn des Begriffs sind Informationen "vertraulich", die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Um eine vertrauliche Behandlung der Information zu erreichen, genügt es nicht, dass allein der Informationsgeber den Zugang der Öffentlichkeit verwehren möchte. Vielmehr bedarf es einer Übereinstimmung mit dem Informationsnehmer darüber, dass die Information der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wird. Nur dann besteht die Schutzwürdigkeit des Vertrauens, an welches der Begriff (auch) anknüpft und dessen Schutz die Norm ausweislich der Gesetzesmaterialien gerade bezweckt. ….*
>
> *Die Einigung über die vertrauliche Behandlung der Information kann ausdrücklich erfolgen; sie kann sich aber auch aus den Umständen ergeben...“*

Diese „Vertraulichkeitsabreden“ kommen häufig zwischen Wirtschaftsunternehmen und Behörden vor. Z. B. kann eine Behörde schriftlich zusichern, dass bestimmte vertragliche Vereinbarungen nicht bekannt gemacht werden, oder sie kann auch mündlich gegenüber dem Unternehmen solche Erklärungen abgeben.[866] Solche Abreden gehören in den Bereich des sog. informalen Verwaltungshandelns und sind insbesondere im Bereich des Wirtschaftsrechts generell üblich.[867] Sie dürfen aber nicht dazu führen, dass die Informationsansprüche von Bürgern hierdurch „ausgehebelt“ werden. Soweit es um berechtigte Interessen Dritter geht, bieten im IFG die §§ 5 und 6 einen ausreichenden Schutz.[868] Namentlich kommen hier der Datenschutz sowie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Betracht. Allein der Verweis der informationspflichtigen Stelle auf die Vertraulichkeit übermittelter Informationen kann den Informati-

---

865 VG Berlin, Urteil vom 10. 10. 2007, ZUM 2008, 252 (Rz. 28 f.).

866 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 17.

867 Dazu umfassend *Kautz*, Absprachen im Verwaltungsrecht, Diss. Bayreuth 2002 (passim).

868 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 17.

onsanspruch nicht ausschließen, vielmehr ist eine genaue Subsumtion im Einzelfall geboten.[869]

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands hat dem Schutz der Whistleblower einen eigenen Beschluss gewidmet:[870]

> *„– Zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Beteiligten sind verbindliche Verfahrensregeln in Behörden und Unternehmen unerlässlich.*
>
> *– Whistleblowern muss die vertrauliche Behandlung des Hinweises zugesagt werden können.*
>
> *– Auch die Rechte der belasteten Person, zum Beispiel auf Benachrichtigung, Auskunft über sowie Berichtigung und Löschung von Daten, müssen berücksichtigt werden.*
>
> *– Zum Schutz der Vertraulichkeit können Beschwerden an unabhängige gegebenenfalls externe Stellen (Ombudsleute) geschickt werden, die sie nur anonymisiert weitergeben dürfen.“*

Im Umweltinformationsgesetz

Das UIG enthält in § 9 Abs. 2 S. 1 eine vergleichbare Regelung, die aber auf anderen Tatbestandsvoraussetzungen beruht:

> *„(2) Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.“*

Auch hier ist Schutzgut die vertrauensvolle Kooperation der Informanten mit den informationspflichtigen Stellen.[871] Während aber im Fall des § 3 Nr. 7 IFG die Vertraulichkeit als das entscheidende Tatbestandsmerkmal aufgeführt wird, ist es hier die Freiwilligkeit, d. h. das Nichtbestehen einer Übermittlungspflicht.[872] Man wird aber auch im Fall des § 3 Nr. 7 IFG davon ausgehen müssen, dass es sich bei den Informationen von

---

869 Ebenda.

870 Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2009 „Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern“, abgedruckt bei Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, Anlage 7, S. 99.

871 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 42.

872 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 9 UIG Rn. 45.

Whistleblowern um freiwillige Datenübermittlungen handelt. Vertraulichkeit ist nach § 9 Abs. 2 UIG kein Tatbestandsmerkmal.

Anders als nach dem IFG enthält § 9 Abs. 3 UIG eine Abwägungsklausel.[873] Zudem wird gefordert, dass es nachteilige Auswirkungen auf die Interessen des Dritten geben muss, um dem Ausnahmetatbestand zu genügen. In der Flughafen-Frankfurt-Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht dies deutlich gemacht:[874]

> *„Zur Begründung eines schutzwürdigen Interesses der Klägerin genügt es nicht, auf die Freiwilligkeit der Informationsüberlassung und die mangelnde Einwilligung zu verweisen. Ein im Rahmen der Gewichtung der gegenläufigen Interessenlagen relevantes privates Interesse besteht nur dann, wenn ungeachtet der Freiwilligkeit der Informationsüberlassung negative Auswirkungen im Fall der Offenlegung feststellbar sind."*

Für das Recht auf Informationszugang kommt es also nicht darauf an, ob für das Vorhalten einer Datenbank eine Rechtspflicht besteht oder ob ein Einverständnis des Betroffenen vorliegt.[875]

Das Recht auf Einsichtnahme hängt nicht davon ab, ob die Datei freiwillig oder aufgrund einer Rechtspflicht angelegt ist und ob der Verpflichtete mit der Einsichtnahme einverstanden ist.

Im Hinblick auf Daten über Emissionen gilt der Ausnahmetatbestand ohnehin nicht.[876] Im Vergleich ist damit auch hier das UIG weniger restriktiv im Hinblick auf die Informationsfreiheit als das IFG.

Da die Vertraulichkeit der übermittelten Informationen nach dem UIG nicht gefordert wird, ist die Gefahr geringer, dass sich informationspflichtige Stellen des Ausnahmetatbestands bedienen, um die Herausgabe von Informationen zu umgehen. Im Übrigen gilt aber auch für die Anwendung des UIG, dass die Berufung auf die freiwillige Übermittlung nicht als Vorwand genutzt werden darf.

---

[873] Vgl. oben unter 3.2.6.3.1.

[874] BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Rz. 19, NVwZ 2008, 791.

[875] *Gatz*, Umweltinformationsanspruch bei umweltrelevanten Maßnahmen, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 3.

[876] Ausführlich dazu *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 57 ff.

3.2.6.3.6 Verhältnis zu § 24a AtG

§ 24 a AtG befugt das BMU, Informationen aus atomrechtlichen Genehmigungen an das für Außenwirtschaft zuständige Bundesministerium (BMWi) zu übermitteln. Eine Verwendung der Daten zu anderen Zwecken als dem mit der Übermittlung verbundenen ist nach § 24a S. 3 AtG untersagt. Wird nun aber ein Antrag an das BMWi auf Herausgabe dieser Informationen gerichtet und liegt kein Ausnahmetatbestand nach UIG oder IFG vor, muss das BMWi entscheiden, ob es die Informationen herausgeben kann. § 24a AtG verweist aber ausdrücklich darauf, dass das Verbot der Weitergabe nur gilt, Die Empfänger dürfen die übermittelten Informationen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Regelungen nach UIG und IFG sind als solche anderen Bestimmungen anzusehen, zumal da den öffentlichen Interessen, insbesondere auch in puncto internationale Beziehungen und Außenwirtschaftsverkehr, dort ausreichend Rechnung getragen wird.

3.2.6.4 Zwischenergebnis

Ob ein Ausnahmetatbestand vom Anspruch auf Informationszugang vorliegt und wie weit dieser reicht, ist vielleicht die schwierigste Frage des gesamten Informationsfreiheitsrechts. UIG und IFG enthalten eine Vielzahl von sich überschneidenden, zum Teil aber auch – insbesondere im IFG – singulären Ausnahmetatbeständen. Diese sind generell eng auszulegen. Dies gilt insbesondere aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen des UIG durch die UIRL, aber auch als allgemeiner Grundsatz für das IFG. Während das UIG regelmäßig eine zweistufige Prüfung vorsieht, bei der zunächst die Frage der nachteiligen Auswirkungen auf den jeweiligen Belang zu beantworten und dann eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information durchzuführen ist, ist das IFG insoweit rigider, da es keine derartige generelle Abwägungsnorm enthält. Auch enthält das UIG Sonderregelungen für Emissionsdaten, die das IFG in dieser Form nicht kennt. Da es kaum Bereichsausnahmen für bestimmte Behörden gibt, ist jeweils eine individuelle Prüfung bei jedem Antrag durchzuführen.

UIG und IFG unterscheiden zwischen Ausnahmen zum Schutz öffentlicher und solchen zum Schutz privater Belange. Bei beiden hat sich eine umfangreiche Kasuistik herausgebildet; es gibt mittlerweile eine Reihe von sich zum Teil auch widersprechenden Gerichtsentscheidungen.

Ausnahmen zum Schutz öffentlicher Belange sind äußerst vielfältig. Besondere Probleme bereitet u. a. der Schutz der öffentlichen Sicherheit; hier ist nach der Rechtsprechung auf konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung abzustellen. Die „Vertraulichkeit der Beratungen“ stellt sich als ein relativ offener und daher besonders restriktiv auszulegender Tatbestand dar. So kann daraus kein neuer Ausnahmetatbestand des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ abgeleitet werden. Problematisch ist auch die Annahme eines Missbrauchs, weil es wegen der Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs gerade nicht auf die Motive für die Antragstellung ankommt. Noch nicht abgeschlossene Schriftstücke etc. können nur eine kurzzeitige Verschiebung der Herausgabe bewirken. Der Schutz von Verschlusssachen ist zu respektieren, soweit die Gründe für die Erklärung zur Verschlusssache materiell gerechtfertigt sind. Verschlusssachen dürfen als Vorwand für eine Verweigerung der Bekanntgabe herhalten.

Bei den Ausnahmetatbeständen zum Schutz privater Belange liegt ein Schwerpunkt im Datenschutz. Insoweit gilt, dass bestimmte personenbezogene Daten wie Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer nach dem Katalog in § 5 Abs. 3 IFG nicht zwingend zu schützen sind. Der wohl am häufigsten problematisierte Ausnahmetatbestand ist der der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Im Hinblick auf das Verfahren unterscheiden sich UIG und IFG erheblich, weil das IFG dem Betroffenen einen weitergehenden Schutz gewährt. Für die Praxis wird ein möglichst einheitliches Verfahren empfohlen. UIG und IFG enthalten unterschiedliche Regelungen zum Informantenschutz („Whistleblower“). Grundsätzlich bedarf es hierfür einer „Vertraulichkeitsabrede“, die aber nicht mit dem Zweck erfolgen darf, den Informationsanspruch auszuhebeln.

3.2.7 Problemfeld: Kosten (Gebühren und Auslagen)

3.2.7.1 Inhalt der Regelungen

Der Zugang zu Informationen nach UIG und IFG ist grundsätzlich kostenpflichtig.[877] Kosten setzen sich aus Gebühren und Auslagen zusammen. Eine Gebühr ist eine Abgabe,

> *„die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maß-*

[877] So zum IFG *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rn. 1.

nahme als Gegenleistung auferlegt werden und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.“[878]

Auslagen sind behördliche Aufwendungen, die die Behörde dem Pflichtigen gegenüber vorgestreckt hat, wie Porto-, Telefon- und insbesondere Kosten für die Anfertigung von Kopien.[879]

Die Erhebung von Kosten in Form von Verwaltungsgebühren und Auslagen ist sowohl nach dem UIG wie nach dem IFG vorgesehen. § 12 Abs. 1 und 2 UIG lautet:

„(1) Für die Übermittlung von Informationen auf Grund dieses Gesetzes werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Abs. 1 und 2 sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

Das IFG sieht in § 10 zum Teil wortgleiche Regelungen vor, wobei das UIG – insoweit „bürgerfreundlicher“ - klarstellt, dass auch die Einsichtnahme vor Ort sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit kostenfrei bleiben:

„(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

Grundlage für die Kostenregelungen im UIG ist Art. 5 UIRL. Nach einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen[880]

„schließt Art. 5 UIRL eine kostendeckende Gebühr für die Erteilung von Umweltinformationen nicht aus, die neben den Personalkosten für das Heraussuchen und die Zusammenstellung der erbetenen Unterlagen auch die Personalkosten erfasst, die durch den Schriftverkehr der Behörde mit betroffenen Dritten entstanden sind.“

---

878 *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, § 10 UIG 2001, Rn. 18.
879 Ders., Rn. 19; s. den Katalog in § 10 VwKostG.
880 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Juli 2007, Rz. 5, 9 A 4544/04 (juris).

Nach Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 UIGKostV[881] werden die Gebühren und Auslagen wie folgt differenziert:

„A. Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren-betrag in Euro
1.	Auskünfte	
1.1	- mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten	gebührenfrei
1.2	- Erteilung einer umfassenden schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Duplikaten	bis 250
1.3	- Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Duplikaten, wenn im Einzelfall bei außergewöhnlich aufwendigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen, insbesondere zum Schutz öffentlicher oder privater Belange, in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen	bis 500
	Auslagen werden mit Ausnahme der Nr. 1.1 zusätzlich erhoben.	
2.	Herausgabe	
2.1	- Herausgabe von Duplikaten	bis 125
2.2	- Herausgabe von Duplikaten im Einzelfall bei außergewöhnlich aufwändigen Maßnahmen zur Zusammen-stellung von Unterlagen, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange in zahlreichen Fällen Daten ausgesondert werden müssen	bis 500
	Auslagen werden zusätzlich erhoben.	
3.	Einsichtnahme vor Ort einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten	gebührenfrei
4.	Vorkehrungen nach § 7 Abs. 2 des Umweltinformationsgesetzes	gebührenfrei
5.	Unterrichtung der Öffentlichkeit nach nach den §§ 10 und 11 des Umwelt-informationsgesetzes	gebührenfrei

B. Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen-betrag in Euro

---

[881] BGBl. I 2004, 3709.

```
   1.   I Herstellung von Duplikaten              I              I
   1.1  I - je DIN A4-Kopie von Papiervorlagen    I 0,10         I
   1.2  I - je DIN A3-Kopie von Papiervorlagen    I 0,15         I
   1.3  I - Reproduktion von verfilmten Akten     I 0,25         I
        I   je Seite                              I              I
   2.   I Herstellung von Kopien auf sonstigen    I in voller    I
        I Datenträgern oder Filmkopien            I Höhe         I
   3.   I Aufwand für besondere Verpackung und    I in voller    I
        I besondere Beförderung                   I Höhe         I
-----------------------------------------------------„
```

Insbesondere ist die Unterscheidung von einfachen und umfassenden schriftlichen Auskünften von Interesse. Während die einfache Auskunft gebührenfrei ist, können für umfassende schriftliche Auskünfte bis 250,- € veranschlagt werden. Handelt es sich um außergewöhnlich aufwendigen Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen, beträgt die Höchstgebühr 500,- €.[882] Zur entsprechenden landesrechtlichen Gebührenregelung hat das OVG Nordrhein-Westfalen entschieden:[883]

> *„Eine Auskunft ist "umfangreich" im Sinne der TS 15c.1.1.2 AGT (AVwGebO NW), wenn sie auf einer umfassenden bzw. erschöpfenden Befassung mit dem Gegenstand der Anfrage beruht.“*

Das Gericht hat klargestellt, dass es für die Auslegung des Begriffs „umfangreich“ nicht darauf ankommt, ob der zur Verfügung gestellte Text der der Auskunft selbst einen erheblichen Umfang aufweist, sondern dass auf den Vorbereitungsaufwand abzustellen ist:

> *„TS 15c.1.1.2 AGT setzt im Gegensatz dazu für das Entstehen der Gebührenpflicht voraus, dass ein erheblicher Vorbereitungs-, d.h. Verwaltungsaufwand anfällt. Als "Vorbereitungsaufwand" ist dabei nicht nur die erforderliche Recherche, sondern auch die Abfassung des Antwortschreibens anzusehen. Dem weiteren Merkmal "umfangreich" kommt deshalb jedenfalls bezogen auf den Verwaltungsaufwand keine eigenständige Bedeutung zu. Gemeint sind damit - in Abgrenzung zur (inhaltlich) einfachen Auskunft - Auskünfte, die sich nicht auf wenige, genau bestimmte und ohne erhebliche Recherche zu ermittelnde Umweltinformationen beschränken, sondern auf einer umfassenden bzw. erschöpfenden Befassung mit dem Gegen- stand der Anfrage beruhen.“*

---

[882] Anders z. B. in Sachsen; nach Art. 2 (Änderung des 6. Sächsischen Kostenverzeichnisses) des Gesetzes über den Zugang zu Umweltinformationen für den Freistaat Sachsen vom 1. Juni 2006 (GVBl. 2006, S. 146) beträgt die Höchstgebühr 1000,- €.

[883] OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Februar 2009, 9 A 2428/08 (juris); s. auch *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 12 UIG Rn. 12.

Das Verwaltungsgericht Gießen bestimmt den Begriff der „einfachen“ Auskunft in vergleichbarer Weise:[884]

> *„Entgegen der von dem Kläger vertretenen Auffassung sind die ihm in den beiden Schreiben des Beklagten vom 04. und 10.07.2007 übermittelten Informationen nicht als einfache schriftliche Auskünfte anzusehen. Für die Frage, ob eine Auskunft als "einfach" einzustufen ist, kommt es allein auf den hierfür notwendigen Verwaltungsaufwand, sprich darauf an, wie (zeit-) intensiv die Auskunft vorbereitet werden muss (vgl. VG Arnsberg, Urteil vom 24.06.2004 – 11 K 1254/03 -, NVwZ 2005, 1099).*
>
> *Vorliegend waren Informationen über die Emissionen und Immissionen dreier Wetzlarer Industriebetriebe erbeten worden und hierfür mussten zunächst von drei verschiedenen Sachbearbeitern Stellungnahmen eingeholt werden. Außerdem waren Messwerte nachzuschlagen und zusammenzutragen sowie zu recherchieren, bei welcher Industrieanlage welche Maßnahmen geplant, bereits eingeleitet oder nicht erforderlich waren sowie aus welchen Gründen. Die zusammengetragenen Informationen mussten anschließend formuliert und dann an den Kläger übermittelt werden. Es war also ein mehr als bloß unerheblicher Zeitaufwand vonnöten, um dem Informationsantrag der Klägerseite gerecht zu werden. Das Argument, es habe sich um Informationen gehandelt, über die der Beklagte ohnehin verfügt habe, das Zusammenstellen sei eine einfache Tätigkeit gewesen, überzeugt hingegen nicht. Zum einen handelt es sich bei den Umweltinformationen im Sinne des HUIG immer um Informationen, die bei der zuständigen Behörde "ohnehin" vorhanden sind; dies liegt in der Natur der Sache. Zum andern waren konkrete Fragen gestellt worden, die offensichtlich nicht allein durch die Übermittlung etwa einer Übersicht über frühere und aktuelle Messwerte zu beantworten waren. Selbst wenn die Informationen, wie der Kläger geltend macht, seitens des Beklagten wegen des Luftreinhalteplans vorzuhalten waren, so jedenfalls nicht in einer bereits in einer Weise aufbereiteten Form, dass dem Kläger durch wenige "Handgriffe" die gewünschten Daten unmittelbar zur Verfügung gestellt werden konnten. Dies wäre aber erforderlich, um von einer einfachen schriftlichen Auskunft ausgehen zu können.“*

3.2.7.2 Vollzugsfragen

Wie oben angesprochen,[885] können in begrenztem Umfang die Spielräume innerhalb der einzelnen Gebührentatbestände nach den Kostenverordnungen[886] als Korrektiv zur

---

[884] VG Gießen, Urteil vom 7. Juli 2008, 1 E 2615/07, Rz.. 25, 26 (juris) = ZUR 2009, 45 f.
[885] S. oben unter 3.2.5.8.2.
[886] UIGKostV (Umweltinformationskostenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2001 - BGBl. I S. 2247, geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 -BGBl. I S. 3704) sowie IFGGebV (Informationsgebührenverordnung vom 2. Januar 2006 -BGBl. I S. 6).

Verhinderung eines „Lahmlegens“ der Verwaltung genutzt werden. Insbesondere kommt insoweit aber die Erhebung von Auslagen in Betracht, da diese nicht nach oben begrenzt ist. Die Korrektivfunktion ist aber nicht der einzige Zweck der Kostenregelungen. Vor allem geht es um die beiden Grundzwecke des Kostenrechts, einerseits die Ausfüllung des Kostendeckungs-, andererseits des Äquivalenzprinzips.[887] Zusätzlich besagen die jeweiligen Absätze 2 der Kostenregelungen in UIG und IFG, dass bei der Gebührenbemessung (nicht: Auslagen) die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangsrechts im Auge behalten werden muss.

Hiergegen wurde nach Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dadurch verstoßen, dass überhöhte Gebühren verlangt wurden:[888]

> *„Nach meinen bisherigen Feststellungen kommen unvertretbar hohe Gebührenforderungen insbesondere dort zustande, wo für die Berechnung des Verwaltungsaufwandes der reale Stundensatz eines Bearbeiters veranschlagt wird. Mussten z. B. Unterlagen für eine Akteneinsicht vorher durchgesehen und aufbereitet werden und war damit ein Mitarbeiter vier Stunden beschäftigt, wurden allein dafür zweihundert Euro berechnet. Bei dieser Vorgehensweise sind Gebühren von mehreren Hundert Euro eher die Regel als die Ausnahme. Zwar ist nach § 10 Abs. 2 IFG der Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen, das bedeutet aber nicht, dass kostendeckende Gebühren zu berechnen sind. Vielmehr sollten sich die Gebühren bei den einzelnen Gebührentatbeständen der IFGGebV im Normalfall an den dort genannten unteren Werten orientieren und dann bei besonders hohem Verwaltungsaufwand langsam bis zur Obergrenze steigen, die nur in Ausnahmefällen erreicht werden kann. Ich habe aber feststellen müssen, dass gerade Behörden, die in Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig Gebühren zu berechnen haben, als Richtwert für normale Fälle die Mitte zwischen Gebührenober- und -untergrenze zu Grunde legen. Bei diesem Verfahren wird den Vorgaben des § 10 Abs. 2 IFG nicht mehr entsprochen…“*

Ähnliches wurde aus der Anfangszeit des UIG berichtet.[889]

Aus der Praxis wurde zudem geschildert, dass in mehreren Fällen der Informationszugang von einer Vorauszahlung, einer zunächst geschätzten und nicht unerheblichen

---

[887] Dazu *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, § 10 UIG 2001, Rn. 26.

[888] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 19.

[889] S. *Schomerus*, in Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, § 10 UIG 2001, Rn. 28; *Schmillen*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, S. 51.

Vorabgebühr, abhängig gemacht wurde.[890] Ein solches Vorgehen ist nach § 16 VwKostG zwar nach Ermessen zulässig. Bei der Ermessensausübung ist aber zu beachten, dass hierdurch der Antragsteller nicht von seinem Informationsbegehren abgeschreckt werden sollte. Der Grundsatz des freien Informationszugangs darf nicht durch Vorabgebühren konterkariert werden. Daher sind diese nur in Ausnahmefällen zulässig, etwa bei bekannt schlechter Zahlungsmoral des Antragstellers.[891] Offensichtlich nicht innerhalb des rechtlich vorgegebenen Rahmens bewegte sich eine Antwort eines Landratsamtes zu Fragen der Gewässerqualität:[892]

> *„Die Daten vor 2001 liegen nicht in digitaler Form vor. Für die Auswertung der Daten aus dem Zeitraum 1990 – 2000 ist mit Kosten in Höhe von 1400 Euro zu rechnen. (…) So kann diese gerne gegen Vorkasse in Höhe der o. a. Gebührenschätzungen erfolgen. Die Gebührenfestsetzung erfolgt aber nach dem tatsächlich entstandenen Aufwand."*

Ähnlich verhält es sich mit Hinweisen der informationspflichtigen Stellen auf voraussichtlich anfallende hohe Gebühren an den Antragsteller. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um sinnvolle und den Antragsteller unterstützende Maßnahmen, denn dieser hat ein natürliches Interesse daran, zu erfahren, welche Kosten auf ihn zukommen.[893] Die Motivation hinter derartigen Hinweisen muss aber immer eine unterstützende sein.[894] Sie dürfen nicht dazu dienen, den Antragsteller von seinem Informationsbegehren abschrecken zu wollen, um einen möglichen Verwaltungsaufwand zu umgehen.[895] Auf keinen Fall darf sich die Höhe der geforderten Gebühren und Auslagen nach der politischen Brisanz der gewünschten Information richten.[896]

Dass offenbar die Kostenerhebung von Behörde zu Behörde unterschiedlich gehandhabt wird, zeigt auch das vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen angeführte Beispiel einer identischen Anfrage zu IVU[897]-Altanlagen an mehrere Landesbehörden. Danach wurden in manchen Bundesländern die Informationen kostenfrei zur Verfügung

---

890 Ebenda.
891 Ebenda.
892 So zitiert bei *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009, S. 30 f.
893 In diesem Sinne auch *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009, S. 29 f.
894 S. oben unter 3.2.5.6 zur Unterstützungspflicht nach § 7 UIG.
895 Ebenda.
896 Dieser Vorwurf wird von *Redelfs*, Umweltschutz durch Informationszugang: Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG), in Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, 2003, S. 85 ff., erhoben.
897 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie).

gestellt (genannt werden Bremen, Hessen und Niedersachsen), in anderen dagegen wurden bis zu 100,- € (Berlin) bzw. bis zu 500,- € (Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) gefordert.[898]

Nicht geregelt ist in den Kostenbestimmungen des Bundes die Frage, ob bei Anträgen von Umweltorganisationen und anderen altruistischen Nichtregierungsorganisationen Gebühren zu erlassen oder zu ermäßigen sind. Die Gesetzesbegründung zum UIG führt aus, dass hier ein Grund des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit vorliegen könne.[899] In der Literatur wird angeführt, eine Gebührenermäßigung oder –befreiung in derartigen Fällen würde dem „Sinn des Umweltinformationszugangs“ entsprechen,[900]

Angesichts der festgestellten Unsicherheiten der Behörden beim Umgang mit den Kostenregelungen wäre es sinnvoll, in Handlungsanleitungen zum UIG Muster für Hinweise der informationspflichtigen Stellen im Hinblick auf die zu erwartenden Kostenhöhen zu geben.

3.2.7.3 Zwischenergebnis

Für Amtshandlungen nach UIG sowie IFG werden Kosten in Form von Gebühren und Auslagen erhoben. Nach dem UIG ist anders als nach dem IFG grundsätzlich die Einsichtnahme vor Ort kostenlos. Wegen der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen des UIG ist die Möglichkeit, die Erhebung von Kosten als Korrektiv für einen hohen Verwaltungsaufwand einzusetzen, im Bereich des Umweltinformationsrechts sehr begrenzt. Generell gilt, dass der Grundsatz der Informationsfreiheit nicht durch die Kostenerhebungen ausgehöhlt werden darf, weil die Antragsteller abgeschreckt werden. Dazu gehört auch die beobachtete Praxis informationspflichtiger Stellen, dem Antragsteller zunächst die Höchstgebühr zu nennen, obwohl letztlich eine wesentlich niedrigere Gebühr festgesetzt wird.[901] Sowohl für den Vollzug des UIG wie auch des IFG wurden Einzelfälle erhöhter Kostenerhebungen festgestellt.

3.2.8 Problemfeld: Rechtsschutz

Sowohl UIG wie auch IFG enthalten Regelungen über den Rechtsschutz, insbesondere zu dem einzuhaltenden Rechtsweg. Nach § 6 Abs. 1 UIG ist der Verwaltungsrechtsweg

---

898 *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009, S. 30 f

899 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, Bundesrats-Drucks. 439/04 vom 28. Mai 2004, S. 45.

900 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 80.

901 Vgl. ebenda.

gegeben. Auch § 9 Abs. 4 IFG erklärt Widerspruch und Verpflichtungsklage gegen ablehnende Entscheidungen für einschlägig. Nach beiden Gesetzen ist auch dann ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde wie z. B. dem BMU erlassen wurde (§ 6 Abs. 2 UIG, § 9 Abs. 4 S. 2 IFG).

3.2.8.1 Besonderheiten nach dem Umweltinformationsgesetz

Nach dem UIG sind folgende Konstellationen beim Rechtschutz denkbar:

- *Durchsetzung des Zugangsanspruchs:*
  - *Der Antragsteller wendet sich gegen eine Behörde.*
  - *Der Antragsteller wendet sich gegen einen privaten Informationsverpflichteten.*
  - *Die Überwachungsbehörde wendet sich gegen einen privaten Informationsverpflichteten, um die Herausgabe von Informationen zu erzwingen (Durchsetzung der Aufsicht nach § 13).*
- *Verhinderung des Zugangsanspruchs*
  - *Der Dritte wendet sich gegen die Behörde, die Informationen herausgeben will.*
  - *Der Dritte wendet sich gegen einen privaten Informationsverpflichteten, der Informationen herausgeben will.*
  - *Ein privater Informationsverpflichteter wendet sich gegen die Aufsichtsbehörde, die ihn zur Herausgabe von Informationen zwingen will (§ 13 UIG).*

§ 6 Abs. 3 und 4 UIG regeln Besonderheiten des Rechtswegs, soweit Private nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG informationspflichtige Stellen sind.[902] Würde z. B. die DBE als derartige private Stelle gesehen,[903] wäre sie verpflichtet, die Ablehnung eines Antrags nach § 6 Abs. 3 und 4 UIG zu überprüfen, soweit der Antragsteller dies verlangt. Der Antragsteller kann aber statt der Überprüfung sogleich Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben, denn nach § 6 Abs. 3 S. 2 UIG ist die Überprüfung nicht Voraussetzung für die Erhebung der Klage. Dies führt dazu, dass z. B. die DBE praktische Vorkehrungen für den Fall treffen müsste, dass eine solche Überprüfung verlangt wird. Sie kann diese Aufgabe nicht auf die Aufsichtsbehörde verlagern, da sie nach dem UIG selbst informationspflichtige Stelle ist.

---

[902] Nach *Sodan/Ziekow*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 6 Rn. 29 gilt dies nicht für Beliehene.

[903] Diese Frage wurde oben noch offengelassen, s. unter 3.2.3.4.

3.2.8.2 Besonderheiten nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach dem IFG ergeben sich ähnliche Rechtsschutzkonstellationen, wobei aber die Klage gegen bzw. der Aufsichtsbehörde mangels Informationspflicht Privater wegfällt. Dafür ist der Rechtsschutz bei Beteiligung Dritter zugunsten des Dritten genauer ausgestaltet. Gemäß § 8 Abs. 1 IFG gibt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Sie nach § 8 Abs. 2 IFG die Information erst herausgeben, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. Der Dritte kann gegen die Entscheidung über die Bekanntgabe trotz des unklaren Wortlauts in § 9 Abs. 4 IFG Widerspruch und Anfechtungsklage erheben.[904]

Eine weitere Möglichkeit wird im Informationsfreiheitsrecht durch das Recht auf Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 21 BDSG eingeräumt. Hiernach kann jedermann sich „an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung seiner personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen des Bundes in seinen Rechten verletzt worden zu sein.“ In den Jahren 2006 und 2007 ist hiervon in 318 Fällen Gebrauch gemacht worden, wobei u. a. die zu häufige Behauptung des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bemängelt wurde.[905] 2008 wurden 238 Eingaben gezählt.[906] Es ist zu beklagen, dass anders als z. B. im Vereinigten Königreich keine entsprechende Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten für das Umweltinformationsrecht besteht.[907]

3.2.8.3 Rechtsbehelfsbelehrung

Den Verfassern der oben beschriebenen Studie des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen[908] war aufgefallen, dass keine der insgesamt 19 Ablehnungen von Informationsanträgen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen worden war. Im UIG wurde

---

904 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 8 Rn. 34 f.

905 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 17.

906 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009, S. 33.

907 So auch *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 82.

908 S. oben unter 3.1.1.5.

das Erfordernis, der Anfechtung unterliegende Verwaltungsakte mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen, in § 5 Abs. 4 aufgenommen:

> *„(4) Die antragstellende Person ist im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrags auch über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann."*

Im IFG ist keine spezielle Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung vorgesehen, so dass auf die allgemeinen Regeln zurückzugreifen ist. § 58 VwGO regelt nur die Folgen bei einer unterbliebenen Rechtsbehelfsbelehrung, ohne dass daraus eine allgemeine Pflicht zu dessen Erteilung ableitbar wäre.[909] Eine derartige Rechtspflicht besteht aber nach § 59 VwGO für Bundesbehörden.[910] § 59 VwGO lautet:

> *„Erlässt eine Bundesbehörde einen schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, so ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Stelle, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist, und über die Frist belehrt wird."*

Als Bundesbehörden müssen BMU und BfS daher ablehnende Entscheidungen in jedem Fall, sei es bei Entscheidungen nach dem UIG oder dem IFG, mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen. Andere Pflichten zur Erteilung Rechtsbehelfsbelehrungen ergeben sich aus § 117 Abs. 2 Nr. 6 VwGO für Urteile und aus § 73 Abs. 3 Satz 1 VwGO für Widerspruchsbescheide.[911] Das gleiche gilt für Beschlüsse im vorläufigen Rechtsschutzverfahren.[912]

Mindestinhalt der Belehrung sind nach § 58 Abs. 1 sowie § 59 VwGO der Rechtsbehelf, die Verwaltungsbehörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf anzubringen ist, der Sitz der Behörde oder des Gerichts sowie die einzuhaltende Frist. Für den Bereich des UIG normiert § 5 Abs. 4 die Mindestinhalte. Die Rechtsbehelfsbelehrung kann standardmäßig wie folgt formuliert werden:

> *„Gegen diesen Bescheid können Sie innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erheben. Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift bei …, einzulegen. Die Rechtsbehelfsfrist ist bei schriftlicher Einlegung nur gewährt, wenn der Widerspruch vor Ablauf der Frist bei o. g. Stelle eingeht."*

---

909 *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online-Kommentar, VwGO, § 58, Rn. 4.

910 Diese gilt auch nach § 3 VwVfGBln für die Berliner Verwaltung, s. Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung vom 8. Dezember 1976, GVBl. S. 2735, 2898.

911 *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online-Kommentar, VwGO, § 58, Rn. 4.

912 BVerwG, Urteil vom 4. Oktober 1999, NVwZ 2000, 190, 192.

Fraglich ist, ob dies auch für private informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG gilt. § 5 Abs. 4 UIG macht keinen Unterschied, ob es sich um eine Behörde im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG oder eine private informationspflichtige Stelle handelt. Die Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung gilt daher uneingeschränkt auch für diese Stellen. Die Rechtsbehelfsbelehrung muss wegen der Besonderheiten des Rechtsschutzes, wie sie in § 6 Abs. 3 und 4 UIG geregelt sind, jedoch anders lauten als bei Ablehnungen durch Behörden. Insoweit wird folgende Formulierung in Anlehnung an den Text des § 6 Abs. 3 und 4 UIG vorgeschlagen:

> *„Sind Sie der Auffassung, dass Ihr Antrag nicht oder nicht vollständig erfüllt wurde, können Sie die Entscheidung durch die informationspflichtige Stelle überprüfen lassen. Der Anspruch auf nochmalige Prüfung ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung schriftlich bei … geltend zu machen. Sie können gegen diese Entscheidung auch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erheben. Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift bei dem Verwaltungsgericht … einzulegen. Die Rechtsbehelfsfrist ist bei schriftlicher Einlegung nur gewährt, wenn die Klage vor Ablauf der Frist bei dem o. g. Verwaltungsgericht eingeht. Die Überprüfung durch die informationspflichtige Stelle ist nicht Voraussetzung für die Erhebung der Klage.“*

Fraglich ist, ob die Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung auch bei mündlichen Ablehnungen von Informationsbegehren gilt. Auch für die Ablehnung von Informationsanträgen ist die Schriftform bei mündlich gestellten Anträgen nicht zwingend erforderlich.[913] Insoweit ist zwischen UIG und IFG zu unterscheiden. § 5 Abs. 4 UIG sieht keine Einschränkung auf schriftliche Ablehnungsbescheide vor: Auch aus § 5 Abs. 2 Satz 1 UIG ergibt sich kein Schriftformerfordernis für die Ablehnung von Informationsanträgen:

> *„„(2) Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die antragstellende Person dies begehrt, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form..“*

Hieraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass die mündliche Ablehnung von mündlich gestellten Anträgen zulässig ist. Die UIRL enthält in Art. 4 Abs. 5 Satz 2 ebenfalls eine Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung, ohne zwischen schriftlich und mündlich gestellten Anträgen zu unterscheiden:

---

[913] So zum UIG die Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf, BT-Drucks. 15/3406, S. 17.

> *„In der Mitteilung sind die Gründe für die Verweigerung der Information zu nennen, und der Antragsteller ist über das Beschwerdeverfahren nach Artikel 6 zu unterrichten."*

Grundsätzlich werden schriftlich und mündlich gestellte Anträge nach dem UIG damit gleich behandelt. Es muss daher auch bei Ablehnung mündlicher Anträge eine Rechtsbehelfsbelehrung erfolgen. Soweit der Antragsteller dies wünscht, ist diese schriftlich zu erteilen. Der Antragsteller kann ohnehin unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG eine nachträgliche schriftliche Bestätigung einer mündlichen Ablehnung verlangen.

Für die Ablehnung von Anträgen nach dem IFG ist die Rechtslage anders. Die Pflicht für Bundesbehörden nach § 59 VwGO zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung gilt nur bei schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakten. Werden beantragte einfache mündliche Auskünfte verweigert, gilt dies nicht. Wird allerdings eine beantragte mündliche Auskunft verweigert und dies nachträglich schriftlich oder elektronisch, z. B. per E-Mail bestätigt, ist eine Rechtsbehelfsbelehrung zu erteilen.[914]

Weiterhin gilt diese Pflicht nach § 59 VwGO nur bei Verwaltungsakten, die der Anfechtung unterliegen. Dies gilt zunächst für sämtliche belastenden Verwaltungsakte, die mit einer Anfechtungsklage angefochten werden können.[915] Dies betrifft z. B. die oben angeführten Konstellationen, die auf eine Verhinderung des Informationszugangs gerichtet sind. Das betrifft etwa den Fall, dass ein Dritter gegen die informationspflichtige Stelle klagt, um wegen seiner Betroffenheit in Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Herausgabe der Information abzuwenden. Hierbei handelt es sich um sog. Verwaltungsakte mit Doppelwirkung.[916]

Genauso unterliegen der Anfechtung Ablehnungen von Informationsanträgen, zu deren Durchsetzung eine Verpflichtungsklage zu erheben ist.[917] Auch eine nur teilweise Ablehnung ist damit anfechtbar und führt zur Pflicht, eine Rechtsbehelfsbelehrung anzufügen. Die Anwendungshinweise des BMI machen dazu folgende Angaben:[918]

> *„Eine Ablehnung liegt auch bei Abweichungen von Wünschen des Antragstellers in der Art des Informationszugangs vor. Beantragt der Antragsteller Einsichtnahme, erhält er aber nur Kopien, ist dies eine teilweise Ablehnung."*

---

914 *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online-Kommentar, VwGO, § 59, Rn. 2.
915 Ebenda, Rn. 3.
916 Vgl. ebenda.
917 Ebenda.
918 Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. des BMI vom 21. November 2005 – V 5a – 130250/16 -, GMBl. 2005, S. 1346, Ziff. 9 e.

Entscheidend ist insoweit die Sicht des Antragstellers, nicht die der informationspflichtigen Stelle. Jede Abweichung von der von ihm gewünschten Art des Informationszugangs ist als teilweise Ablehnung zu werten.

Wird dem Begehren des Antragstellers vollständig entsprochen, ist der Informationsbescheid ausschließlich begünstigend. In diesen Fällen ist keine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen.[919]

Die Pflicht nach § 59 VwGO entfällt auch dann, wenn ein Verwaltungsakt nach § 44 a VwGO nicht gesondert angegriffen werden kann.[920] Satz 1 dieser Regelung lautet:

> *„Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden."*

Insoweit könnte die Auffassung vertreten werden, es würde sich bei Verfahren zur Erteilung von Informationen nach dem UIG oder dem IFG nur um behördliche Verfahrenshandlungen handeln, die nicht eigenständig, sondern nur im Zusammenhang mit einem tragenden materiellen Verfahren angefochten werden könnten. Dies ist nicht der Fall. Das Verwaltungsgericht Trier hat zum Landes-UIG Rheinland-Pfalz zutreffend festgestellt:[921]

> *„Da es sich bei dem Auskunftsrecht nach § 3 I LUIG um ein materielles und verfahrensunabhängiges Auskunftsrecht handelt, ist der Anwendungsbereich des § 44a VwGO nicht eröffnet. Der Antragsteller wäre damit grundsätzlich befugt, den Umweltinformationsanspruch nach § 3 LUIG selbständig gerichtlich durchzusetzen."*

Rechtsfolge einer unterbliebenen oder unrichtigen Belehrung ist nicht die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts. Der eine Informationserteilung ablehnende Bescheid wird dadurch nicht anfechtbar. Vielmehr kommt es zu den in § 58 Abs. 2 VwGO vorgesehenen Folgen, d. h. für die Anfechtung gilt die Jahresfrist.[922] Dies kann für den Antragsteller günstiger sein, hat er doch länger Zeit, eine Anfechtung zu erwägen und diese vorzubereiten.[923] Jedoch wird der Antragsteller dann auch nicht über seine Anfechtungsrechte informiert und macht möglicherweise aus diesem Grund davon keinen Ge-

---

919 *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online-Kommentar, VwGO, § 59, Rn. 3.

920 Ebenda; s. auch *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 91.

921 VG Trier, Beschluss vom 4. Dezember 2008, 5 L 757/08.TR, Rz. 18 (juris); dazu auch *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 95 sowie *Sodan/Ziekow*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund, § 6, Rn. 17.

922 *Kimmel*, in Posser/Wolff, Beck´scher Online-Kommentar, VwGO, § 59, Rn. 6.

923 Vgl. *Sperfeld/Cerny/Zschiesche*, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland, 2009, S. 37.

brauch. Vor allem liegt es auch im Interesse der informationspflichtigen Stelle selbst, die Frist für die Einlegung des Rechtsbehelfs zu begrenzen, würde doch sonst die Bestandskraft des Bescheids zu einem Jahr aufgeschoben werden.[924] Im Übrigen sind im Verwaltungsprozessrecht keine Sanktionen bei einer Verletzung der Pflicht des § 59 VwGO vorgesehen. Im Innenverhältnis sind die zuständigen Mitarbeiter in den informationspflichtigen Bundesbehörden jedoch verpflichtet, ablehnende Bescheide mit Rechtsbehelfsbelehrungen zu versehen.

Versieht die private informationspflichtige Stelle die ablehnende Mitteilung nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung, liegt eine entsprechende Anwendung des § 58 Abs. 2 VwGO nahe mit der Folge, dass die Rechtsbehelfsfrist auch hier ein Jahr beträgt.

3.2.8.4 Verwaltungsgerichtliche Verfahren

In verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit streitigen Informationsanträgen gibt es einige Besonderheiten sowohl rechtlicher wie auch praktischer Art.

3.2.8.4.1 Widerspruchs- und Klageverfahren

§ 6 UIG macht keine Angaben zu den Klagearten, anders als § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG:[925]

> *„Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig."*

Soweit es sich bei der Entscheidung über die Stattgabe bzw. Ablehnung eines Informationsantrags um einen Verwaltungsakt handelt,[926] muss dies auch für das Rechtsschutzverfahren nach dem UIG gelten. Eindeutig ist die Verwaltungsaktqualität bei Bescheiden, die von Verwaltungsbehörden erteilt werden. Beliehene bedürfen zur Erteilung eines Verwaltungsaktes einer entsprechenden gesetzlich verliehenen Befugnis.[927] Widerspruch, Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen sind in diesen Fällen die statthaften Rechtsbehelfe.

Schwierig zu beurteilen ist die Frage, ob auch private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG Verwaltungsakte erteilen können, mit der Folge, dass hiergegen Widerspruch und Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage zulässig wären. Einerseits spricht für eine Verwaltungsaktqualität, dass in der Gesetzesbegründung

---

924 *Tolkmitt*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Überblick Landesgesetze, Rn. 657.
925 S. *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 91.
926 Dazu ebenda.
927 S. oben unter 3.2.3.2.

von einem „Ablehnungsbescheid“ gesprochen wird.[928] Auf der anderen Seite aber umgeht der Gesetzgeber im Hinblick auf den Rechtsschutz gegen private informationspflichtige Stellen derartige Reminiszenzen an das Verfahren nach dem VwVfG. Dies wird u. a. daran deutlich, dass in § 6 Abs. 3 und 4 UIG eben nicht von einem Widerspruchsverfahren gesprochen wird. Auch § 12 Abs. 4 UIG mit der speziellen Kostenerstattungsregelung für die privaten Stellen erwähnt keinen Kostenbescheid.[929] Im Ergebnis dürfte den Entscheidungen der privaten informationspflichtigen Stellen daher keine Verwaltungsaktqualität zukommen.[930] Auch wenn damit den Verwaltungsgerichten eine „systemfremde Rechtsstreitigkeit“ zugewiesen wurde,[931] ist durch die ausdrückliche Verweisung auf den Verwaltungsrechtsweg für den Rechtsschutz von einer allgemeinen Leistungsklage auszugehen.

Schwierig einzuordnen und in der Praxis anzuwenden ist auch das für private informationspflichtige Stellen in § 6 Abs. 4 UIG angeordnete Selbstüberprüfungsverfahren. Hier wird ausdrücklich kein Widerspruchsverfahren, sondern eine „nochmalige Prüfung“ genannt. Diese lässt sich nicht in die herkömmlichen Kategorien des Rechtsschutzes einordnen, so dass nur eine Bezeichnung als „Selbstüberprüfungsverfahren sui generis“ übrig bleibt.[932] Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG ist die Überprüfung keine Voraussetzung für die Klageerhebung. Nicht gesagt ist damit, ob eine gleichzeitige Klageerhebung zulässig ist. Nach einer Auffassung ist dies mangels Rechtsschutzbedürfnisses nicht der Fall, so dass vor einer Klageerhebung das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens abzuwarten ist. Dies sei auch zumutbar, da die private Stelle innerhalb eines Monats das Ergebnis der Überprüfung mitteilen müsse.[933] Nach anderer Meinung braucht das Ergebnis nicht abgewartet zu werden, sondern es kann parallel zur Einreichung des Selbstüberprüfungsantrags geklagt werden. Werde dem Begehren des Antragstellers abgeholfen, erledige sich die Klage.[934] Dieser Auffassung ist angesichts der eindeutigen Regelung in § 6 Abs. 3 Satz 2 UIG, dass die Überprüfung keine Voraussetzung für die Klageerhebung ist, vorzuziehen.

---

928 S. BT-Drucks. 15/3406, S. 17; näher dazu *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 92.

929 *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 92.

930 So auch *Ziekow/Debus*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG A III, § 6, Rn. 54.

931 So *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 93.

932 Ebenda.

933 Ebenda.

934 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 6 UIG Rn. 14; *Ziekow/Debus*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG A III, § 6, Rn. 31.

Da es sich um eine allgemeine Leistungsklage handelt und keine ausdrückliche Frist in § 6 UIG genannt ist, gilt für die Klageerhebung grundsätzlich keine Frist. Beschränkungen lassen sich allenfalls über den Einwand der Verwirkung erreichen.[935]

Eine Klage gegen die Überwachungsbehörde im Sinne des § 13 Abs. 1 UIG ist nach § 6 Abs. 3 Satz 3 UIG ausgeschlossen. Dies betrifft z. B. die Konstellation, dass ein Informationsantrag nach Auffassung des Antragstellers zu Unrecht abgelehnt wurde, dieser dann anstelle oder kumulativ die Überwachungsbehörde daraufhin verklagt, die private informationspflichtige Stelle zur Herausgabe der Information zu zwingen. Der Gesetzgeber stellt hiermit klar, dass der Antragsteller sich unmittelbar an die private Stelle wenden und diese verklagen muss. Damit werden zusätzliche und unnötige Verfahren vermieden.

Reagiert die informationspflichtige Stelle nicht auf einen Informationsantrag, kann Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO erhoben werden. Hier gilt eine Besonderheit: Die Drei-Monats-Frist für deren Erhebung nach Satz 2 dieser Vorschrift wird durch die spezialgesetzliche Fristbestimmung in § 5 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Satz 2 UIG im Regelfall auf einen Monat verkürzt.[936] Bei umfangreichen Anträgen im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 2 UIG beträgt die Frist für die Erhebung der Untätigkeitsklage konsequenterweise zwei Monate. Für Anträge nach dem IFG gilt nach § 7 Abs. 5 ebenfalls eine Bearbeitungsfrist von einem Monat. Auch hier muss sich die Frist für die Erhebung der Untätigkeitsklage entsprechend verkürzen.

3.2.8.4.2 Einstweiliger Rechtsschutz

Für den vorläufigen Rechtsschutz gelten die allgemeinen Regeln der VwGO. Ist die informationspflichtige Stelle eine Behörde im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG, kann sie die sofortige Vollziehung eines Informationsbescheids anordnen.[937] Das gleiche gilt für Bescheide nach dem IFG.[938] Gegen die Anordnung des Sofortvollzugs kann ein Drittbetroffener, dessen Daten herausgegeben werden sollen, einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs nach §§ 80, 80 a VwGO stellen. Das Gericht hat in UIG-Fällen zwei Abwägungen der unterschiedlichen Interessen durchzuführen. Zum einen geht es um die Interessenabwägung im Verfahren des

---

935 *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 94.
936 *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 93.
937 *Ziekow/Debus*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG A III, § 6, Rn. 52.
938 *Schoch*, IFG, § 8, Rn. 56.

einstweiligen Rechtsschutzes, zum anderen um die Abwägung, die nach §§ 8 und 9 UIG immer bei Vorliegen von Ausnahmetatbeständen durchzuführen ist. Bei dieser Abwägung geht es um das Interesse an einer Nicht-Herausgabe der Information einerseits und das (öffentliche) Interesse an der Herausgabe andererseits. Während erstere Abwägung auf einer prozessualen Grundlage beruht, handelt es sich bei der Abwägung nach dem UIG um die Anwendung materieller Vorschriften. In der Praxis dürften beide Abwägungen auf das gleiche hinauslaufen.[939]

Geht es um die Ablehnung eines Informationsantrags durch eine private informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 2 N. 2 UIG, ist zur Erreichung vorläufigen Rechtsschutzes mangels eines Verwaltungsakts ein Antrag auf Erlass einer Sicherungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu stellen. Diese Regelungen sind im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes entsprechend auf Private anzuwenden.[940]

3.2.8.4.3 Aktenvorlagepflicht/ In-Camera-Verfahren

In allen Rechtsschutzverfahren, bei denen durch die Herausgabe von Informationen Rechte Dritter betroffen werden können, konfligieren die Ausnahmetatbestände, insbesondere solche zum Schutz privater Belange wie des Datenschutzes sowie des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, mit der Aktenvorlagepflicht in § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO:

> *„1) Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet.“*

In Ziff. 11 der Anwendungshinweise des BMI zum IFG umschreibt diese Problematik treffend wie folgt:[941]

> *„11. Wie ist zu verfahren, wenn der Antragsteller gegen einen ablehnenden Verwaltungsakt klagt?*
>
> *Dem Gericht sind nur die Akten vorzulegen, die in dem Verfahren über den Antrag auf Informationszugang entstanden sind… Ist der Informationsanspruch selbst und nicht nur die Art des Informationszugangs Streitgegenstand, kann das zuständige Gericht nicht verlangen, dass die Behörde die Akten vorlegt, die die begehrten Informationen enthalten. Anderenfalls würde mit der Aktenvorlage eine Entscheidung*

---

939 S. die Erörterung oben Beschluss des VG Schleswig vom 13. Februar 2007, 12 B 85/06, EurUP 2007, 51 unter 3.2.6.3.4.

940 *Ziekow/Debus*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG A III, § 6, Rn. 60.

941 Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Bek. des BMI vom 21. November 2005 – V 5a – 130250/16 -, GMBl. 2005, S. 1346.

> *in der Hauptsache regelmäßig überflüssig, denn nach § 100 VwGO können alle Beteiligten die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen."*

Ähnlich wie bei den vorher behandelten Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gibt es auch im mehrpoligen Verwaltungsverfahren nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Möglichkeit zur Abwägung widerstreitender Interessen:

> *„Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente oder dieser Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Urkunden oder Akten, die Übermittlung der elektronischen Dokumente und die Erteilung der Auskünfte verweigern."*

Danach kann z. B. das BMU die Vorlage von Akten bei dem Verwaltungsgericht ablehnen, wenn diese Informationen über geheim zu haltende Vorgänge im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts enthalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in seinem Beschluss vom 21. Februar 2008 in Bezug auf das Kernkraftwerk Brunsbüttel ausgeführt, dass eine enge inhaltliche Verbindung zwischen dem materiellen Recht mit seinen Ausnahmetatbeständen, z. B. nach § 8 UIG, und den für die prozessuale Abwägung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO anzulegenden Kriterien besteht:[942]

> *„1. Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde hat auch in Klageverfahren, in denen um den Zugang zu Informationen gestritten wird, gemäß § 99 Abs.1 Satz 2 VwGO über die Vorlage von geheimhaltungsbedürftigen Akten aufgrund einer Abwägung der widerstreitenden Interessen nach ihrem Ermessen zu entscheiden. Die Entscheidung über die Aktenvorlage im Prozess kann sich in solchen Fällen der Prüfung und Anwendung der Rechtsnormen, die für die Entscheidung des Gerichts über den Klageanspruch maßgeblich sind, faktisch weitgehend annähern. Für die gerichtliche Überprüfung der Vorlageentscheidung steht das Zwischenverfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO zur Verfügung."*

Andererseits hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass die oberste Aufsichtsbehörde (in diesem Fall das schleswig-holsteinische Sozialministerium) auch dann ein prozessuales Ermessen nach § 99 Abs. 1 VwGO hat, wenn das Fachgesetz (hier das UIG bzw. IFG) kein diesbezügliches Ermessen einräumt.[943] Bei der Entschei-

---

942 BVerwG, Beschluss vom 21. Februar. 2008, 20 F2/07, Leitsatz 1 (juris).

943 S. BVerwG, Beschluss vom 1. August 2007,, 20 F 10/06, Rz. 5 (juris); *Kugele*, Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 21. Februar. 2008, 20 F2/07, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 4.

dung, ob eine Vorlage von Akten mit Umweltinformationen geboten ist, kommt es insbesondere darauf an, ob grundrechtlich geschützte Rechtsgüter betroffen sind:[944]

> *„2. Der Ausübung des prozessualen Vorlageermessens durch die Behörde bedarf es ausnahmsweise dann nicht, wenn das Interesse an der Geheimhaltung wegen eines grundrechtlichen Bezugs oder aus anderen Gründen ein solches Gewicht hat, dass die Vorlage der Akten unterbleiben muss. Ebenso kann umgekehrt bei einem geringen Gewicht des Geheimhaltungsinteresses die Vorlage im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtlich geboten sein.*
>
> *3. Die Vorlage von Akten mit Umweltinformationen ist bei grundrechtlich gebotenem Geheimnisschutz wie z.B. im Falle von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder bei personenbezogenen Daten nur zulässig, wenn und soweit das gesetzliche Informationsinteresse des Klägers und der Allgemeinheit das private Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Unter diesen Voraussetzungen kann die Vorlage zugleich erforderlich sein (hier bejaht für Angaben zu einem Störfall in einem Kernkraftwerk in den Akten der Atomaufsichtsbehörde).“*

Wie Leitsatz 3 deutlich macht, kann die Abwägung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch dazu führen, dass das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Information das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Hier kommt es, wie o. a., insbesondere auf die Wertung des Gesetzgebers im UIG und auch im IFG an, nach der von einem Grundsatz der Informationsfreiheit auszugehen ist.[945]

Das eigentliche In-Camera-Verfahren wird ausführlich in § 99 Abs. 2 VwGO geregelt:

> *„(2) Auf Antrag eines Beteiligten stellt das Oberverwaltungsgericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Vorlage der Urkunden oder Akten, der Übermittlung der elektronischen Dokumente oder der Erteilung von Auskünften rechtmäßig ist. Verweigert eine oberste Bundesbehörde die Vorlage, Übermittlung oder Auskunft mit der Begründung, das Bekanntwerden des Inhalts der Urkunden, der Akten, der elektronischen Dokumente oder der Auskünfte würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht; Gleiches gilt, wenn das Bundesverwaltungsgericht nach § 50 für die Hauptsache zuständig ist. Der Antrag ist bei dem für die Hauptsache zuständigen Gericht zu stellen. Dieses gibt den Antrag und die Hauptsacheakten an den nach § 189 zuständigen Spruchkörper ab. Die oberste Aufsichtsbehörde hat die nach Absatz 1 Satz 2 verweigerten Urkunden oder Akten auf Aufforderung dieses Spruchkörpers vorzulegen, die elektronischen Dokumente zu übermitteln oder die verweigerten Auskünfte*

---

944 BVerwG, Beschluss vom 21. Februar. 2008, 20 F2/07, Leitsätze 2 und 3 (juris).
945 S. dazu oben unter 2.1.

zu erteilen. Sie ist zu diesem Verfahren beizuladen. Das Verfahren unterliegt den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes. Können diese nicht eingehalten werden oder macht die zuständige Aufsichtsbehörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Übergabe der Urkunden oder Akten oder der Übermittlung der elektronischen Dokumente an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage oder Übermittlung nach Satz 5 dadurch bewirkt, dass die Urkunden, Akten oder elektronischen Dokumente dem Gericht in von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Für die nach Satz 5 vorgelegten Akten, elektronischen Dokumente und für die gemäß Satz 8 geltend gemachten besonderen Gründe gilt § 100 nicht. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet; die Entscheidungsgründe dürfen Art und Inhalt der geheim gehaltenen Urkunden, Akten, elektronische Dokumente und Auskünfte nicht erkennen lassen. Für das nichtrichterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes. Soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, kann der Beschluss selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde gegen den Beschluss eines Oberverwaltungsgerichts entscheidet das Bundesverwaltungsgericht. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Sätze 4 bis 11 sinngemäß.“

In diesem Verfahren, das von dem dafür eingerichteten Fachsenat nach § 189 VwGO als besonderer Spruchkörper durchgeführt wird, wird nur geprüft, ob die streitigen Akten im Prozess vorgelegt werden müssen. Das Gericht der Hauptsache entscheidet dann über die eigentliche Klage.[946]

Der Wortlaut des § 99 Abs. 1 und 2 VwGO trifft auf oberste Bundesbehörden wie das BMU als informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nicht ganz zu, weil es insoweit an einer Aufsichtsbehörde fehlt. Auch gilt die Vorlagepflicht für private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG nicht ohne weiteres.[947] Jedoch wird man eine entsprechende Anwendung des § 99 VwGO auf diese Konstellationen erwägen müssen. Besser wäre es, die Rechtsschutzregelungen im § 6 UIG um spezielle Regelungen für diese Fragen zu erweitern.[948]

---

[946] *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 94.

[947] Zu dieser Problematik *Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89, 95.

[948] Ebenda.

3.2.8.5 Zwischenergebnis

Der Rechtsschutz im Informationsfreiheitsrecht ist von zwei gegensätzlichen Interessen geprägt: der Antragsteller hat das Interesse, seinen Informationsanspruch durchzusetzen, betroffene Dritte versuchen, die Offenbarung zu verhindern. Nach dem UIG ist der Rechtsschutz insbesondere deshalb komplexer, weil es mit § 6 Sonderregelungen für den Rechtsschutz gegenüber privaten informationspflichtigen Stellen gibt, die sich nicht ohne weiteres in das System des Verwaltungsprozessrechts einordnen lassen. Allen Ausprägungen des Rechtsschutzes ist aber gemein, dass der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Ausdrücklich regelt dies § 6 Abs. 1 UIG, es gilt aber in Anwendung des § 40 Abs. 1 VwGO auch für den Rechtsschutz im Bereich des IFG. Besondere Komplexität gewinnt das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht durch das Einsichtsrecht der Beteiligten nach § 100 VwGO. Um zu verhindern, dass durch eine Einsicht im Prozess vollendete Tatsachen geschaffen werden, sieht § 99 Abs. 2 VwGO ein In-Camera-Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht bzw. dem Bundesverwaltungsgericht vor.

3.2.9 Problemfeld: Weiterverwendung von Informationen

Das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) verfolgt in Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG das Ziel, die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen zu erleichtern, indem gewisse Grundvoraussetzungen für Transparenz und fairen Wettbewerb geregelt werden.[949] Für die Weiterverwendung von Informationen der europäischen Organe gilt das IWG nicht.[950] Das IWG gilt nach § 1 nur für Informationen, zu denen ein voraussetzungsloser Zugangsanspruch besteht. Es besteht nach § 3 IWG ein Gleichbehandlungsgebot, d. h. jede Person ist bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. Ausdrücklich wird kein Anspruch auf Zugang zu Informationen begründet.

Insbesondere geht es um die auf die Erzielung von Entgelten gerichtete weitere Verwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Erfahrungen insbesondere aus den USA zeigen, dass es ganze Berufsgruppen gibt, die Informationen unter dem Freedom of Information Act sammeln, diese aufbereiten und gegen Entgelt an Kunden weiterge-

---

[949] Dazu *Schoch*, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872.

[950] S. dazu etwa den Beschluss über die Weiterverwendung von Informationen der Kommission, 2001/291/EG, Euratom, ABl. L 107 vom 20. April 2006, S. 38; dazu *Püschel*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IWG A V, Einführung, Rn. 57.

ben.[951] Die Informationszugangsbestimmungen in UIG, IFG u. a. Gesetzen sagen nichts eindeutig darüber aus, ob und unter welchen Bedingungen die zugänglich zu machenden Informationen durch den Antragsteller weiterverwendet werden dürfen. Gewisse Regelungen sind im UrhG vorhanden, allerdings nur zu einem geringen Teil. Zum Teil enthalten Informationszugangsgesetze wie z. B. § 13 Abs. 7 IFG Berlin ein Verbot der Weiterverwendung zu gewerblichen Zwecken.[952]

Verfahrensrechtlich ist nach § 4 IWG der Antrag auf Weiterverwendung neben dem eigentlichen Informationsantrag zu stellen.[953] Die öffentliche Stelle hat über Anfragen auf Weiterverwendung von Informationen innerhalb von 20 bzw. 40 Arbeitstagen nach Eingang der Anfrage zu entscheiden. Die Stelle kann entscheiden, dass die Information weiterverwendet werden darf oder auch nicht. Es kann auch ein Angebot für einen Vertrag mit genauen Vereinbarungen über die Kriterien für die Nutzung der Information gemacht werden.[954]

Dabei wird richtigerweise angenommen, dass nicht jeder Antrag auf Zugang zu Informationen auf Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze als Antrag auf Weiterverwendung dieser Informationen zu werten ist.[955] Nur bei Informationsanträgen mit kommerziellem Hintergrund ist zugleich ein Antrag nach dem IWG anzunehmen.[956] Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Erreichung der Ziele der Informationsfreiheitsgesetze wie Umweltschutz oder Kontrolle der Verwaltung konterkariert würde.[957]

Anwendungsbereiche liegen z. B. in den Bereichen der Geoinformationen, Gesundheitsinformationen, von Informationen zum Unfall- und Katastrophenschutz etc.[958] Auch in den Bereichen des Atom- und Strahlenschutzrechts wie bei den der Störfall-Verordnung unterfallenden Anlagen ist der Aufbau von kommerziellen Datenbanken denkbar. Das IWG regelt allerdings nur einige Grundbedingungen, insbesondere der Gleichbehandlung von Personen, die Informationen weiterverwenden wollen. Die ei-

---

951 S. *Püschel*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IWG A V, Einführung, Rn. 39.

952 Im Wortlaut: „Die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von durch Akteneinsichten oder Aktenauskünfte erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken ist nicht zulässig."; s. auch die Begründung zum Regierungsentwurf des IWG, BT-Drucks. 16/2453, S. 8, wo es heißt: „Die Richtlinie schafft keine grundsätzliche Verpflichtung zur Gestattung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen."

953 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 39.

954 Ebenda.

955 S. ebenda.

956 So auch *Püschel*, Vom Informationszugang zur Informationsweiterverwendung, DuD 2006, 481, 486 ff.; *Altmeppen/Kahlen*, IWG - Neue Impulse für den Informationsmarkt, MMR 2006, 499, 501.

957 *Schrader*, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2010, S. 39; s. auch *Schoch*, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872, 874.

958 *Püschel*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IWG A V, Einführung, Rn. 43.

gentlich relevanten Fragen, ob und unter welchen genauen Voraussetzungen eine (kommerzielle) Weiterverwendung gestattet wird, werden durch das IWG nicht beantwortet. Anders als z. B. das UIG, dessen Zweck nach § 1 auch die Verbreitung von Umweltinformationen umfasst, ist dies im IFG nicht vorgesehen. Das IWG füllt diese Lücke nicht.[959]

3.2.10 Problemfeld: Aktive Informationspflichten

3.2.10.1 Aktive Informationspflichten als Chance zur Verwaltungsvereinfachung

Aktive Informationspflichten, wie sie insbesondere in §§ 10 UIG und 11 IFG normiert wird, sollen ebenso wie die passiven Pflichten die Erreichung der Transparenz- und Umweltschutzziele fördern.[960] Die Erfüllung aktiver Informationspflichten kann weiterhin zur Verwaltungsvereinfachung beitragen. Sind Informationen allgemein zugänglich, insbesondere im Internet, veröffentlicht worden, brauchen die informationspflichtigen Stellen nicht mehr zwingend jedem einzelnen Informationsantrag nachzugehen, sondern können auf bestehende Veröffentlichungen verweisen.[961] § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG sieht eine derartige Verweisung ausdrücklich vor:

> *„Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.“*

§ 9 Abs. 3 IFG enthält keine besondere Verweisungsmöglichkeit, sondern einen für den Antragsteller ungünstigeren optionalen Ablehnungsgrund:

> *„3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.“*

Die aktiven Informationspflichten stehen in engem Zusammenhang mit den Pflichten der zuständigen Stellen, den Antragsteller in seinem Begehren auf Informationszugang zu unterstützen, sind aber prinzipiell davon zu unterscheiden. So enthält die Vorschrift

---

959 Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 147.

960 Skeptisch im Hinblick auf die Steuerungswirkung im Sinne des Umweltschutzes *Tolkmitt*, Instrumente zur aktiven Verbreitung umweltbezogener Informationen, Diss. Lüneburg 2010, passim (im Erscheinen).

961 *Guckelberger*, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62, 87.

des § 7 UIG den sog. passiven Informationszugang unterstützende Regelungen,[962] während § 10 UIG ausschließlich den sog. aktiven, antragslosen Zugang zu Umweltinformationen betrifft.

3.2.10.2 Bedeutung und Reichweite der Pflichten

Zu klären sind die Bedeutung und Reichweite der aktiven Informationspflichten nach § 10 UIG, insbesondere § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 4, 5 und 6 UIG, für das Atom- und Strahlenschutzrecht. Weiter ist zu untersuchen, welche Verzeichnisse und Organisationspläne nach § 11 Abs. 1 und 2 IFG zu veröffentlichen sind und was „weitere geeignete Informationen" i. S. d. § 11 Abs. 3 IFG im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts sind. Entsprechendes gilt für das die Störfall-Verordnung betreffende Recht.

3.2.10.2.1 Aktive Informationspflichten nach § 10 UIG

Grundnorm und allgemeine Pflichten

§ 10 Abs. 1 Satz 1 UIG enthält die Grundnorm für die aktive Informationspflicht:

> *„(1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt."*

§ 10 UIG richtet sich an die informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG, d. h. dass jede Stelle, die zur „passiven" Herausgabe von Informationen auf Antrag verpflichtet ist, auch aktiv, d. h. von sich aus und ohne einen Antrag die Öffentlichkeit über die Umwelt informieren muss.[963] Ein subjektives Recht nach § 10 UIG auf Veröffentlichung von Umweltinformationen besteht dagegen nicht.[964] Die Unterrichtung hat systematisch zu erfolgen, d. h. sie erfordert ein planmäßiges und zielgerichtetes Vorgehen.[965] Mit dem Begriff „angemessen" wird zum Ausdruck gebracht, dass die informationspflichtigen Stellen dem Zweck des UIG entsprechend Informationen veröffentlichen, die für die Verbesserung des Umweltbewusstseins und damit des Umweltschutzes wichtig sind.[966] Zu berücksichtigen ist insoweit auch das öffentliche Interesse an bestimmten Informationen.[967] Grundsätzlich unangemessen wäre es z. B., Daten

---

962 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 7 UIG Rn. 1; zur Unterstützungspflicht nach UIG und IFG s. unter 3.2.5.6.
963 Vgl. *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 38.
964 *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 40-42.
965 Ebenda; s. auch oben unter 3.2.5.4.1 zur Pflicht zur informationsfreundlichen Organisation.
966 Vgl. *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 39.
967 S. die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 15/3406 S. 21.

über Strahlenbelastungen in der Umgebung von Kernkraftwerken nicht zu veröffentlichen.

§ 10 UIG beschränkt die aktive Informationspflicht wie im Falle des passiven Informationszugangs auf Antrag auf die bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen Informationen.[968] Inhaltlich fallen nach § 10 Abs. 2 UIG Rechtsquellen, politische Konzepte, Pläne und Programme, Berichte, Überwachungsdaten, Zulassungsentscheidungen und Umweltvereinbarungen sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikobewertungen unter die aktive Informationspflicht. Dies umschreibt aber nur den Mindestumfang; die informationspflichtige Stelle darf darüber hinausgehen.[969]

§ 10 Abs. 2 Satz 3 UIG enthält eine Aktualisierungspflicht:

> *„Die veröffentlichten Umweltinformationen werden in angemessenen Abständen aktualisiert."*

Die Aktualisierungspflicht betrifft die veröffentlichten Informationen. Die Frage, wie häufig die Aktualisierungen zu erfolgen haben, richtet sich vor allem nach dem Erwartungshorizont der Empfänger.[970] Z. B. ist der Jahresbericht des BfS grundsätzlich in jedem Jahr fortzusetzen, weil damit eine bestimmte Erwartung begründet wird. Von im Internet wiedergegebenen Rechtsvorschriften erwartet man nicht nur eine jährliche, sondern eine Anpassung an den neuesten Stand.[971] Soweit eine Verlinkung mit der vom Bundesjustizministerium zusammen mit Juris herausgegebenen Internet-Gesetzesrepräsentanz hergestellt wird, ist die Aktualität gesichert.[972]

§ 10 Abs. 3 UIG verlangt die Verständlichkeit und leichte Zugänglichkeit der Darstellung:

> *„3) Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor."*

Auch insoweit sind die Bedürfnisse und Erwartung der Öffentlichkeit maßgeblich.[973] Dass nicht auf die individuellen Erwartungen und Bedürfnisse einzelner Gruppen ein-

---

968 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 10 UIG Rn. 5.
969 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 10 UIG Rn. 6.
970 Vgl. *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 64.
971 Ebenda, Rn. 65.
972 S. auch unten zu § 10 Abs. 4 UIG.
973 Vgl. ebenda, Rn. 60.

gegangen werden kann, liegt auf der Hand. Der einschlägig vorgebildete Nutzer, der z. B. die veröffentlichten Informationen für wissenschaftliche Arbeiten benötigt, hat ganz andere Vorstellungen im Hinblick auf den Umfang und den Detaillierungsgrad der Informationen als der interessierte Bürger, der lediglich allgemeine Informationen wünscht. Vor diesem Hintergrund ist ein Stufenkonzept zu empfehlen, das vor allem im Internet leicht umsetzbar ist. Auf einer ersten Benutzeroberfläche werden allgemeine Informationen gegeben, die auf einer zweiten noch in allgemeinverständlicher Form vertieft werden. Derartige Ebenen richten sich an den durchschnittlich vorgebildeten Nutzer. Weitere Ebenen gehen dann immer mehr ins Detail und sind insbesondere für Spezialisten von Interesse.

Nach § 10 Abs. 3 Satz 2 UIG sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Dass dies mittlerweile die Regelform der aktiven Veröffentlichung von Informationen ist, bedarf keiner Betonung. 2008 lag der Versorgungsgrad der Bevölkerung mit Breitbandanschlüssen in Deutschland laut Eurostat bei 26,3%.[974] In Deutschland nutzten 2007 43% der Personen im Alter von 16 – 74 Jahren das E-Government, d. h. sie nutzten das Internet zur Interaktion mit Behörden.[975] Die Publikation im Internet stellt nach der Vorstellung des Gesetzgebers den Regelfall dar.[976] Angesichts dieser Soll-Vorschrift und des immer weiter steigenden Nutzungsgrads des Internets sollten die informationspflichtigen Stellen wenn immer möglich auf die Veröffentlichung von materialgebundenen Medien wie Broschüren, CDs etc. verzichten.

Rechtsquellen im Wortlaut

In § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG werden

> *„der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt“*

als zu veröffentlichende Umweltinformationen genannt. Für den Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts werden z. B. internationale Verträge wie das Übereinkom-

---

974 S. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsiir150.

975 S. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=tsiir130&language=de.

976 So *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 10 UIG Rn. 34.

men über den physischen Schutz von Kernmaterial vom 26. Oktober 1979, das Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen vom 26. September 1986, das Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen, das Übereinkommen über nukleare Sicherheit auf der Internetseite des BMU aufgeführt.[977] Nach einer kurzen Erläuterung wird jeweils auf die entsprechende Internetseite der Internationalen Atomenergieagentur verlinkt,[978] auf der der Wortlaut der Verträge zwar abrufbar ist, jedoch nur in den Sprachen Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch, nicht in Deutsch.

Zu dem im Wortlaut zu veröffentlichenden Gemeinschaftsrecht gehört z. B. der Euratom-Vertrag[979] oder das European Fusion Development Agreement.[980] Zu letzterem findet sich kein Link auf der BMU-Webseite.

Für nationale Rechtsvorschriften zu Sicherheitsbestimmungen im Atomrecht findet sich auf der Homepage des BMU eine systematisch übersichtliche Einführungsseite mit Verlinkungen auf die verschiedenen Regelungsebenen.[981] Entsprechendes gilt für die Bereiche der Ver- und Entsorgung[982] und den Strahlenschutz.[983] Auch hier sind Ansätze für eine systematische Darstellung erkennbar, wobei die Seiten nicht vollständig aufeinander abgestimmt sind. Insgesamt bietet die Internetrepräsentanz des BMU noch einiges Potential für eine Verbesserung von Inhalt und Systematik bei der Veröffentlichung des Wortlauts der Rechtsquellen.

Vorbildlich, weil sehr übersichtlich und systematisch, erscheint dagegen die Wiedergabe der Rechtsquellen auf der Webseite des BfS mit der Online-Version des Handbuchs Reaktorsicherheit und Strahlenschutz.[984] Zumindest eine Verlinkung der BMU-Webseiten zu den entsprechenden Rechtsquellen wäre sinnvoll. Besser noch, weil angemessener und systematischer, wäre eine Vereinheitlichung der Veröffentlichungen auf den Seiten von BMU und BfS. Zweckmäßigerweise könnten die zugeordneten Verwaltungshelfer wie die DBE ebenso entsprechende Links einrichten – unabhängig

---

977 S. http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/internationale_zusammenarbeit/int_uebereinkommen/doc/42296.php.

978 S. z. B. http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm.html.

979 Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957; s. den Link dazu unter http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/behoerden/doc/40288.php.

980 S. http://www.efda.org/.

981 S. http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/rechtsvorschriften_technische_regeln/doc/40327.php.

982 S. http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/rechtsvorschriften_technische_regeln/doc/40185.php.

983 S. http://www.bmu.de/strahlenschutz/rechtsvorschriften_technische_regeln/doc/41304.php.

984 S. http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh.

davon, ob diese als informationspflichtige Stellen anzusehen sind oder nicht.[985] Dies hätte zudem eine Vereinfachung und Kosteneinsparung zur Folge.[986]

Im Übrigen ist im Hinblick auf die Rechtsquellen anzuraten, statt umfangreicher eigener Verzeichnisse auf das Internet-Verzeichnis von Gesetzen und Rechtsverordnungen, das vom Bundesjustizministerium in Zusammenarbeit mit Juris herausgegeben wird, zu verweisen.

Politiken, Pläne und Programme

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG sind

> *„politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt"*

in angemessenem Umfang aktiv und systematisch zu veröffentlichen. Dies gilt nicht für Entwürfe, sondern nur für die fertig gestellten Pläne und Programme, die den politischen Abstimmungsprozess durchlaufen haben.[987] Zu diesen zählt z. B. die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.[988] Im Bereich des Atomrechts würde ein möglicher Nationaler Entsorgungsplan für die Endlagerung radioaktiver Abfälle darunter fallen.[989]

Umsetzungsberichte

§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UIG beauftragt die informationspflichtigen Stellen,

> *„Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden",*

zu veröffentlichen. Hier geht es u. a. um die Umsetzung von Richtlinien etc. im Gemeinschaftsrecht, über die die Mitgliedstaaten der Kommission nach den jeweiligen Vorschriften im EG-Recht Bericht erstatten müssen.[990] Auch die Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen kann damit umfasst sein.[991] Ebenfalls erfasst werden Umweltbe-

---

985 S. oben unter 3.2.3.5.
986 S. auch unten zu § 10 Abs. 4 UIG.
987 *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 50.
988 S. http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/DE/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie/Nationale-Nachhaltigkeitsstrategie.html.
989 S. dazu http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/endlagerung/nationaler_entsorgungsplan/doc/40525.php.
990 *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 51.
991 S. z. B. den Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Dritte Überprüfungstagung im April 2005 zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom September 2004.

richte der Bundesregierung.[992] § 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG definiert solche Berichte ausdrücklich als Umweltinformationen.

Ob auch andere, innerstaatliche Berichte gemeint sind, z. B. solche nachgeordneter Behörden wie dem BfS an das BMU, ist nach der Kommentarliteratur und der Gesetzesbegründung unklar. Sowohl *Guckelberger* wie auch *Reidt/Schiller* erwähnen derarttige Berichte nicht. Dem Wortlaut nach („Berichte") ist die Bestimmung weit zu verstehen, so dass auch diese Art Berichte erfasst werden. Nach der Gesetzesbegründung dient diese Bestimmung dagegen nur der Klarstellung:[993]

> *„Nummer 4 stellt Umsetzung von Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe d Richtlinie 2003/4/EG klar, dass auch Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts als Umweltinformationen gelten."*

Aus dem Text der UIRL und auch aus den Begriffsbestimmungen der Aarhus-Konvention in Art. 2 ergeben sich keine Rückschlüsse darauf, dass der Begriff der „Berichte" so eng zu interpretieren ist wie in der Literatur erfolgt. Auch ist § 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG, auf den sich § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bezieht, weit zu verstehen. Auch dort wird der Begriff „Berichte" verwendet, ohne weitere Spezifizierung.[994] Demnach gilt die Veröffentlichungspflicht für alle Arten von Berichten, die zu den Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG zählen.

Die Veröffentlichungspflicht wird auf Berichte, die in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind, beschränkt. Dies dürfte in der Praxis keine erheblichen Auswirkungen haben, ist doch kaum noch denkbar, dass derartige Berichte nicht unter Zuhilfenahme von Computern erstellt werden.

Das BfS hat z. B. in Ausfüllung des § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UIG sehr übersichtlich Jahresberichte[995] sowie Berichte zu Umweltradioaktivität und Strahlenbelastung[996] veröffentlicht.

Überwachungsdaten

§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UIG führt

> *„Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken"*

---

992 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 2 UIG Rn. 47.
993 Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 15/3406 S. 15.
994 Dazu oben unter 3.2.1.1.5.
995 S. http://www.bfs.de/de/bfs/druck/jahresberichte.
996 S. http://www.bfs.de/bfs/druck/uus.

auf. Der Begriff der Überwachung ist weit zu verstehen und umfasst die Kontrolle einzelner Betreiber, aber auch die allgemeine Umweltbeobachtung.[997] Die informationspflichtige hat die Möglichkeit, statt einzelner Originaldaten zur Überwachung Datenzusammenfassungen zu veröffentlichen. Letzteres bietet sich an, weil auf diese Weise Informationen durch das Ausfiltern von personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen etc. mit weniger Aufwand (s. das Angemessenheitsgebot in § 10 Abs. 1 UIG) veröffentlicht werden können.[998]

Überwachungsdaten sind gerade für den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts oder des BImSchG mit der Störfall-Verordnung von besonderer Bedeutung. Es muss sich um Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten handeln, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Die Norm ist im Zusammenhang mit § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG zu sehen (Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile auswirken etc.).[999] Dazu zählt die Einzelkontrolle der Anlagen im Rahmen der staatlichen Aufsicht, z. B. nach §§ 26 ff., 52, 52 a BImSchG, § 19 AtG oder § 21 ChemG.[1000] Im weiteren Sinne gehören Daten über ein Monitoring, z. B. nach § 14 m UVPG und die Umweltbeobachtung, wie sie z. B. vom Umweltbundesamt durchgeführt wird,[1001] dazu.[1002] Im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts sind dies insbesondere die Überwachungstätigkeiten nach der StrlSchV, etwa die Emissions- und Immissionsüberwachung nach § 48 StrlSchV.

Z. B. wird auf der Webseite des BfS das „Integrierte Mess- und Informationssystem für die Überwachung der Radioaktivität in der Umwelt (IMIS)“ zur Verfügung gestellt, bei dem zum einen Zusammenfassungen von Daten veröffentlicht werden, zum anderen aber auch tagesaktuelle Lageberichte zur Gamma-Ortsdosisleistung sowie zur Aktivitätskonzentration in der Luft, verbunden mit interaktiven Zugängen zu entsprechenden Karten gezeigt werden.[1003] Diese Angaben können als vorbildlich angesehen werden.

Zulassungsentscheidungen und Umweltvereinbarungen

§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 nennt

---

997 *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 53.
998 Vgl. ebenda, Rn. 54.
999 Insoweit kann daher auf die obigen Ausführungen unter 3.2.1.1.4 verwiesen werden.
1000 *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 10 UIG Rn. 16.
1001 S. http://www.umweltbundesamt.de/umweltbeobachtung/index.htm.
1002 So *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 10 UIG Rn. 16.
1003 S. http://www.bfs.de/de/ion/imis/aktuell.

> *„Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen".*

Hierunter fallen „vorhabenbezogene Behördenakte, die für die Verwirklichung von Einzelvorhaben notwendig sind."[1004] Zu den Zulassungsentscheidungen zählen etwa Genehmigungen für Anlagen zur Nutzung der Kernenergie, genauso aber auch Stilllegungsgenehmigungen nach § 7 Abs. 3 AtG. Risikobewertungen, wie sie z. B. die RSK oder SSK vornehmen, fallen unter die Veröffentlichungspflicht nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 UIG.

Auch insoweit ist die Veröffentlichung durch das BfS vorbildlich zu nennen. Z. B. findet sich auf der Webseite eine gut verständliche Übersicht über Genehmigungen für Transport und Lagerung von Kernbrennstoffen u. ä.[1005] Die einzelnen Genehmigungen sind dort im Wortlaut wiedergegeben.

Umweltverträglichkeitsprüfungen und Risikobewertungen

Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 UIG sind eine

> *„zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung … und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1."*

aktiv zu veröffentlichen. Im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts sind insbesondere Risikobewertungen von Interesse. Dass z. B. vom BfS sehr ausführlich über die Ergebnisse der epidemiologischen Fall-Kontroll-Studie zu Kinderkrebs (Leukämie) in der Umgebung von Kernkraftwerken (sog. KiKK-Studie) berichtet wird und die verschiedenen Bewertungen und Stellungnahmen des BfS, der SSK sowie von einzelnen Wissenschaftlern veröffentlicht wurden,[1006] entspricht angesichts des hohen öffentlichen Interesses dem Postulat des § 10 Abs. 1 UIG, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang zu unterrichten.

Verknüpfung mit Internetseiten

§ 10 Abs. 4 UIG bietet die Möglichkeit, den Verwaltungsaufwand zur Erfüllung der Veröffentlichungspflichten erheblich zu reduzieren:

[1004] *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 55.
[1005] S. http://www.bfs.de/de/transport/gv.
[1006] S. http://www.bfs.de/de/kerntechnik/kinderkrebs.

> *„(4) Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind.“*

Die Internet-Seiten, mit denen die Verknüpfung hergestellt wird, müssen die Inhalte haben, die die jeweilige informationspflichtige Stelle nach § 10 veröffentlichen muss. Dies bedingt eine genaue Prüfung der anderen Seiten durch die informationspflichtige Stelle.[1007] Die von anderen Stellen angebotenen Internet-Seiten müssen professionell und zuverlässig geführt werden. Insbesondere müssen sie gemäß den Anforderungen des § 10 Abs. 2 Satz 3 UIG beständig aktualisiert werden.

Am besten geeignet ist hierfür wie oben beschrieben die Internet-Gesetzessammlung des Bundesjustizministeriums in Zusammenarbeit mit Juris. Auch andere amtliche Seiten zu politischen Konzepten und Plänen, zur behördlichen Umweltüberwachung etc. kommen in Betracht. Private Internet-Seiten sind sehr gründlich daraufhin zu überprüfen, ob sie verlässlich und aktuell sind. Grundsätzlich ist von der Verknüpfung mit privaten Seiten abzuraten.

Zwar trifft die Publikationspflicht jede Stelle gesondert. Insbesondere im Verhältnis zwischen dem Ministerium und nachgeordneten Behörden und sonstigen Stellen wie Verwaltungshelfern ist es sinnvoll, die Veröffentlichungen genau aufeinander abzustimmen und durch gegenseitige Verknüpfungen für ein einheitliches Informationsbild nach außen zu sorgen. Dies kann durch gegenseitige Verlinkungen hergestellt werden.

Aktive Information der Öffentlichkeit in Katastrophenfällen

§ 10 Abs. 5 UIG sieht eine Pflicht der informationspflichtigen Stellen zur aktiven Information der Öffentlichkeit in Katastrophenfällen vor:

> *„5) Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen.“*

[1007] Vgl. *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn.76.

Durch diese Informationspflicht werden die sich aus Art. 2 sowie 20 a GG ergebenden verfassungsrechtlichen Schutzpflichten des Staates konkretisiert.[1008] Ob sich hieraus nur objektivrechtliche Pflichten oder auch individuelle Rechte auf Information im Katastrophenfall ergeben, ist streitig. Während wohl überwiegend angenommen wird, damit sei kein subjektives Recht verbunden,[1009] wird wegen des Normzwecks, auch Einbußen für private Rechtsgüter abzuwehren, nach anderer Auffassung der Drittschutzcharakter bejaht.[1010] Nach dieser Auffassung kann es bei unterbliebener, unvollständiger oder fehlerhafter Information unter bestimmten Umständen zu Amtshaftungsansprüchen kommen.[1011]

Die Informationspflicht ist auf Fälle der unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt beschränkt.[1012] Der Begriff der menschlichen Gesundheit ist von dem des Wohlbefindens abzugrenzen und in dem Sinne von Beeinträchtigungen durch Körperschäden oder Krankheiten zu verstehen.[1013] Der Umweltbegriff ergibt sich aus den weiteren Normen des UIG, insbesondere aus den Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 3 UIG.[1014] Die Bedrohung muss unmittelbar sein, d. h. der Schaden muss „sofort oder in allernächster Zukunft mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten“ sein.[1015] Die informationspflichtige Stelle hat bei der Auswahl der Informationen kein Ermessen; sämtliche Informationen in ihrem Besitz, die es der betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen können, Maßnahmen zur Schadensabwehr zu ergreifen, müssen unmittelbar und unverzüglich verbreitet werden.[1016]

Damit es nicht zu widersprüchlichen Informationen der Öffentlichkeit kommt, sieht § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG eine Pflicht zur Abstimmung zwischen mehreren informationspflichtigen Stellen vor, die über Daten in Bezug auf den jeweiligen Katastrophenfall verfügen.

[1008] Ausführlich dazu *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 72 ff.

[1009] So *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 83-84 m. w. N.

[1010] So *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 74 f.

[1011] S. im Einzelnen ebenda, S. 76 ff.

[1012] Zur Auslegung des Begriffs im Einzelnen ebenda, S. 82 ff.

[1013] Ausführlich zu dieser im Einzelnen umstrittenen Abgrenzung *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn.78 sowie *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 85 ff.

[1014] Vgl. *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 85 ff..

[1015] Ebenda.

[1016] Ausführlich zu den Rechtsfolgen des § 10 Abs. 5 UIG ebenda, S. 90 ff.

Richtigerweise ist die Norm so auszulegen, dass die Abstimmung nicht nur, wie es der Wortlaut nahe legt, mit den informationspflichtigen Stellen des Bundes durchzuführen ist, sondern auch mit denen der Länder.[1017] Darüber hinaus muss die Norm auch insoweit weit ausgelegt werden, als auch eine Abstimmung im Hinblick auf solche Informationen herbeizuführen ist, die nicht der Verbreitungspflicht unterliegen.[1018] „Abstimmen" bedeutet nicht notwendig, dass ein Konsens herbeigeführt werden muss. Anders ist dies jedoch im Verhältnis von Stellen des Bundes zu solchen Landesbehörden, die im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr tätig sind. Zu deren Aufgaben gehört auch die Information der Öffentlichkeit. *Schrader/Kroll* führen dazu aus:[1019]

> *„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 versperren, soweit dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist."*

Auf der anderen Seite wird jedoch die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit nach Art. 7 UIRL zu beachten, so dass die Länder bei der Ausübung ihrer Gefahrenabwehraufgaben die bundesrechtliche Informationspflicht zu berücksichtigen haben:[1020]

> *„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."*

Als Schema für die Prüfung einer aktiven Information der Öffentlichkeit nach § 10 Abs. 5 UIG schlagen *Schrader/Kroll* folgende Prüfschritte vor:[1021]

> *„a) Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung*
>
> *b) Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter*
>
> *c) Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes*
>
> *d) Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG*

[1017] Ebenda, S. 96.
[1018] Ebenda.
[1019] Ebenda, S. 99.
[1020] Ebenda.
[1021] Ebenda, S. 144.

e) Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.

f) Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, mit Ablehnungsgründen behafteten Informationen für die Schadensabwehr

g) Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation"

Schrader/Kroll haben weiter das Verhältnis zwischen § 10 Abs. 5 UIG und den Pflichten nach der 12. BImSchV herausgearbeitet und kommen u. a. zu folgenden Schlüssen:

„• 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. 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. …

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, § 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 ein Informationsbedürfnis über die Sicherheitsmaßnahmen bestehen

kann. …

• Störfallrechtlich ist der Sicherheitsbericht nur zur Einsicht bereitzuhalten, § 11 Abs. 3 Satz 1; der Betreiber muss den Sicherheitsbericht nicht aktiv veröffentlichen."

Von besonderem Interesse ist § 10 Abs. 5 UIG für den Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts, zumal da der Reaktorunfall von Tschernobyl 1986 ein Anlass für die entsprechende Regelung des Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention war.[1022] Für den Fall von Ereignissen mit möglichen nicht unerheblichen radiologischen Auswirkungen bestehen spezielle Regelungen. So sieht § 9 Abs. 1 StrVG vor, dass das BMU nach Ermessen bestimmte Empfehlungen herausgibt:

„1) Zur Erreichung des in § 1 Nr. 2 genannten Zwecks kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bevölkerung bestimmte Verhaltensweisen empfehlen. Die Empfehlungen sollen im Benehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden ergehen… Das Bundesamt für Strahlenschutz trifft die erforderlichen Vorbereitungen für die Empfehlungen zur Einnahme von Jodtabletten, zur Vermeidung und Verminderung von Inkorporation und Kontamination, zur Dekontamination, zum Umgang mit kontaminierten Materialien sowie für den Transport von Jodtabletten bis zu den Hauptanlieferungspunkten in den Ländern, soweit keine andere Zuständigkeit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes festgelegt ist.

Weiterhin hat das BfS Informationen für die Notfallvorsorge bei solchen Ereignissen in das Internet gestellt.[1023]

Diese Fälle werden von § 10 Abs. 5 UIG nur mittelbar erfasst. § 10 Abs. 5 UIG betrifft nicht die Vorsorge, sondern die Information nach Eintritt eines Ereignisses. Zwar können die vorsorglich veröffentlichten Informationen insoweit von Interesse sein. Im Falle eines Ereignisses mit radiologischen Auswirkungen müssten die informationspflichtigen Stellen jedoch über die bereits gegebenen Informationen hinaus unverzüglich solche Daten veröffentlichen, die sich auf das spezifische Ereignis beziehen.

Entsprechende Anwendung weiterer Vorschriften des UIG

§ 10 Abs. 6 verweist auf weitere, für die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten nach § 10 relevante Normen:

„6) § 7 Abs. 1 und 3 sowie die §§ 8 und 9 finden entsprechende Anwendung."

[1022] S. UNECE, Implementation Guide, S. 70.
[1023] S. http://www.bfs.de/de/bfs/druck/strahlenthemen/Notfallvorsorge.html.

§ 7 Abs. 1 UIG betrifft die Pflicht, zur Unterstützung des passiven Zugangs zu Umweltinformationen Daten zu speichern.[1024] § 7 Abs. 3 UIG stellt eine Ergänzung zur Aktualisierungspflicht nach § 10 Abs. 2 Satz 3 UIG dar:

> *„(3) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind."*

Bei der Erfüllung der aktiven Veröffentlichungspflicht sind insoweit höhere Anforderungen an die Richtigkeit der Information zu stellen als bei der bloßen Speicherung, weil die Wirkung unmittelbarer ist.[1025] Aktiv in das Internet gestellte Informationen sind sofort für einen unbeschränkten Personenkreis abrufbar.

Vor einer aktiven Veröffentlichung ist weiter zu prüfen, ob Ausnahmetatbestände vorliegen. Die nach §§ 8 und 9 UIG erforderlichen Abwägungen sind vorher durchzuführen. Dabei ist ebenfalls die wesentlich größere Breitenwirkung der in das Internet gestellten Informationen zu berücksichtigen. Für die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Informationsübermittlung und dem privaten oder öffentlichen Geheimhaltungsinteresse kann es von Bedeutung sein, dass der Kreis der informierten Personen nicht beschränkt ist.[1026]

Übertragung von aktiven Informationspflichten

§ 10 Abs. 7 UIG sieht vor, dass die Wahrnehmung der aktiven Informationspflichten auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen werden kann. Nicht die Aufgaben selbst können übertragen werden, sondern nur deren Wahrnehmung.[1027] Die Letztverantwortung bleibt damit bei der informationspflichtigen Stelle. Soweit Private die Aufgaben wahrnehmen, handeln sie als Verwaltungshelfer.

Die Übertragung liegt im Ermessen der informationspflichtigen Stelle. Insbesondere ist bei der Entscheidung darauf zu achten, dass damit kein Qualitätsverlust einhergeht und die Pflichten des § 10 Abs. 5 UIG vollständig erfüllt werden. Gegen eine Übertragung kann sprechen, dass die Unmittelbarkeit der Information darunter leiden kann,

---

[1024] S. dazu oben unter 3.2.5.6.1.

[1025] Vgl. *Britz/Eifert/Groß*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit. Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, DÖV 2007, 722 ff.; im Einzelnen gehen *Schrader/Kroll*, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07, S. 104 ff. auf die Ablehnungsgründe im Zusammenhang mit den aktiven Informationspflichten ein.

[1026] Ebenda.

[1027] Vgl. *Guckelberger*, in Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, UIG Bund A III, § 10 Rn. 89..

wenn nicht die eigentlich zuständige informationsbesitzende Stelle selbst die Publikation vornimmt. Besonders kritisch ist dies im Falle des § 10 Abs. 5 UIG zusehen. Es dürfte kaum zweckmäßig sein, etwa einer privaten Stelle die Aufgabe der Information der Öffentlichkeit im Katastrophenfall zu übertragen. Für den Bereich des BMU oder des BfS wird eine derartige Übertragung daher eher kritisch gesehen.

3.2.10.2.2 Aktive Informationspflichten nach § 11 IFG

Die aktiven Informationspflichten nach § 11 IFG gehen inhaltlich nicht so weit wie die des § 10 UIG,[1028] sind aber teilweise spezieller:

> *„(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.*
>
> *(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.*
>
> *(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.“*

Zum einen sollen Informationsverzeichnisse geführt werden. Was genau darunter zu verstehen ist, lässt das IFG offen. Dem Zweck des Gesetzes nach geht es darum, den Bürgern eine Hilfestellung zu geben, wo welche Informationen geführt werden. Das Verzeichnis hat daher eher eine Wegweiserfunktion, es dient weniger der Vermittlung von Inhalten.[1029] Allerdings sollen die Informationszwecke der Sammlung erkennbar sein. Die Zugänglichmachung soll in der Regel über das Internet erfolgen (Abs. 3).

Zum andern wird die Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen gefordert. § Nach 11 Abs. 2 IFG müssen Organigramme o. ä. ohne Angabe personenbezogener Daten veröffentlicht werden. Dies hindert den Dienstherrn jedoch nicht, Organigrammen mit Namen, Funktion und Telefonnummer des jeweiligen – zumindest soweit dieser Außenkontakte hat - Beamten zu veröffentlichen.[1030]

Im Vergleich mit den aktiven Informationspflichten nach dem UIG fällt auf, dass offenbar mit zweierlei Maß gemessen wird. Wenn der Gesetzgeber wegen der völker- und gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen keine andere Wahl hat, werden wie im Falle des UIG relativ weitgehende Informationspflichten im Sinne eines E-Government ge-

---

[1028] Vgl. dazu *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 7.
[1029] Vgl. ebenda, Rn. 12.
[1030] Ebenda, Rn. 31.

schaffen. Bestehen derartige Verpflichtungen nicht, traut sich der nationale Gesetzgeber weitergehende Regelungen nicht zu.[1031] Ein einheitliches und umfassendes Informationsfreiheitsgesetz könnte hier Abhilfe schaffen.[1032]

3.2.10.3 Zwischenergebnis

Aktive Informationspflichten sollten von den informationspflichtigen Stellen als Chance zu einer Verwaltungsvereinfachung gesehen werden. Je mehr Informationen insbesondere im Internet verfügbar sind, desto geringer ist der durch Informationsanträge entstehende Aufwand. Während das UIG in § 10 sehr detaillierte Veröffentlichungspflichten regelt, beschränkt sich das IFG in § 11 auf wenige Grundpflichten. Die Veröffentlichungen sollen zweckmäßigerweise vor allem im Internet erfolgen. Von besonderer, eigenständiger Bedeutung ist die Bestimmung des § 10 Abs. 5 UIG zur Information der Öffentlichkeit in Katastrophenfällen. Da in diesen Fällen die für die erforderlichen Entscheidungen zur Verfügung stehende Zeit regelmäßig sehr knapp ist, müssen die informationspflichtigen Stellen frühzeitig organisatorische und personelle Vorsorge treffen, um den möglichen Anforderungen gewachsen zu sein.

3.3 Vorbild Vereinigtes Königreich?

Die britischen Anwendungshinweise (Codes of Practice und Guidance) zeichnen sich durch eine große Breite und auch Detailgenauigkeit aus. Dies gilt sowohl für den Bereich des Informationsfreiheitsrechts (Freedom of Information Act - FOIA) als auch für das Umweltinformationsrecht (Environmental Information Regulations – EIR). Im Folgenden werden daher die wesentlichen Hinweise vorgestellt und ausgewertet.

3.3.1 Die zentrale Rolle des Information Commissioner´s Office (ICO)

Ausführliche Hinweise zum FOIA und, wenn auch wegen der zusätzlichen Zuständigkeit des britischen Umweltministeriums (Department for Environment, Food and Rural Affairs) eingeschränkter, werden durch das Information Commissioner´s Office

---

[1031] S. auch die umfassende Kritik bei *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 48 ff.

[1032] S. *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? - Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG -, DÖV 2007, 985, 992.

(ICO)[1033] gegeben. Die Institution ist dem deutschen Bundesbeauftragen für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vergleichbar.

Der Information Commissioner hat sich eine Strategie für die Anwendung von FOIA und EIR gegeben (The ICO's strategy for the discharge of its Freedom of Information Act and Environmental Information Regulations functions).[1034] U. a. wird die Effizienz der Behandlung von Informationsanträgen als oberste Priorität angegeben:

> *„Continue to improve efficiency, so that all freedom of information complaints can be closed within an acceptable time."*

Großes Gewicht wird auf die rechtliche Weiterbildung der Mitarbeiter in den informationspflichtigen Stellen gelegt:

> *„Our strategy is to continue to develop in-house legal skills. This may extend to include advocacy at some Tribunal hearings where this is appropriate and cost-effective."*

Ausdrücklich wird hervorgehoben, dass Behörden, die Probleme mit dem Vollzug von FOIA und EIR haben, praktische Empfehlungen erhalten sollen:

> *„We will continue to issue and publicise Practice Recommendations to authorities who demonstrate serious and or persistent failure to comply with the Codes of Practice and will work with them to ensure that they implement the necessary changes to achieve compliance with the Code."*

Mehr und mehr soll das Gewicht von der passiven Informationsgewährung auf Antrag auf die proaktive Veröffentlichung von Informationen als Teil einer umfassenden Transparenz von Daten im Besitz öffentlicher Stellen verlagert werden:

> *„Accelerate a long-term trend away from individual freedom of information requests and complaints towards a culture of routine, proactive and substantially increased transparency on the part of government and other public bodies."*

Hierzu wurde ein Model Publication Scheme entwickelt:

> *"In accordance with our new freedom of information Monitoring Strategy, we will monitor the adoption and operation of publication schemes across the public sector, using spot checks and taking enforcement action where necessary. We will also*

[1033] S. http://www.ico.gov.uk/; für Schottland gibt es einen eigenen Information Commissioner, s. unter http://www.itspublicknowledge.info/home/ScottishInformationCommissioner.asp.

[1034] Stand: 11. Juni 2009, abrufbar unter http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/foi_strategy_20090609.pdf.

more actively communicate the benefits of maximum openness to public authorities – whether through publication schemes or by other means."

Dieses Muster für die aktive Veröffentlichung von Informationen wurde zum 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt.[1035]

Dieses grundsätzliche Bekenntnis zu Transparenz und Offenheit gilt selbstverständlich auch für die Anwendungshinweise selbst. Nach dem zugrundeliegenden Konzept werden sämtliche Hinweise zur Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze für alle Beteiligten öffentlich gemacht, unabhängig davon, ob sie an informationssuchende Bürger oder an die informationspflichtigen Stellen gerichtet sind. So erfahren z. B. Informationssuchende, nach welchen formalen und inhaltlichen Kriterien im Einzelnen ihre Anträge bearbeitet werden oder wie und welche Informationen aktiv veröffentlicht werden. Auf diese Weise können Missverständnisse vermieden werden und der ansonsten erforderliche Erklärungsaufwand seitens der informationspflichtigen Stellen wird reduziert.

3.3.2 Zum Freedom of Information Act (FOIA)

Der FOIA 2000[1036] kann als das Muttergesetz der Informationsfreiheit bezeichnet werden.[1037] Weitere sektorspezifische Informationsfreiheitsgesetze wie die EIR sind eng mit dem FOIA verknüpft.

In section 16 des FOIA findet sich eine ausdrückliche Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung von Anwendungshinweisen:

"16 Duty to provide advice and assistance

(1) It shall be the duty of a public authority to provide advice and assistance, so far as it would be reasonable to expect the authority to do so, to persons who propose to make, or have made, requests for information to it.

(2) Any public authority which, in relation to the provision of advice or assistance in any case, conforms with the code of practice under section 45 is to be taken to comply with the duty imposed by subsection (1) in relation to that case."

[1035] S. unter http://www.ico.gov.uk/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes.aspx.

[1036] 2000 Chapter 36; Abrufbar auf der Seite des Office of Public Sector Information (OPSI) unter http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en_1.

[1037] Ausführlich *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, 2005, S. 97 ff.; für Schottland gibt es eine eigene Gesetzgebung hierzu, s. Freedom of Information (Scotland) Act 2002 (2002 asp 13), abrufbar unter http://www.itspublicknowledge.info/nmsruntime/saveasdialog.asp?lID=1842&sID=63; zuständig ist der Scottish Information Commissioner.

Dieser Pflicht zu Erstellung von Anwendungshinweisen zum FOIA kommt der Information Commissioner im Rahmen einer zweistufigen Struktur nach. Im Gesetz selbst ist in section 45 und 46 der Erlass von Codes of Practice vorgesehen. Auf der zweiten Ebene wurden diverse Hinweise („guidance“) erlassen.

3.3.2.1 Codes of Practice

Zum FOIA existieren zwei Codes of Practice, der (allgemeine) Code, beruhend auf section 45 der FOIA,[1038] sowie der Code of Practice on the Management of Records (Aufzeichnungspflichten) unter section 46.[1039]

3.3.2.1.1 Code of Practice on the discharge of public authorities' functions

Section 45 des FOIA als gesetzliche Grundlage für diesen allgemeinen Code lautet:

> *“**45 Issue of code of practice by Secretary of State***
>
> *(1) The Secretary of State shall issue, and may from time to time revise, a code of practice providing guidance to public authorities as to the practice which it would, in his opinion, be desirable for them to follow in connection with the discharge of the authorities' functions under Part I.*
>
> *(2) The code of practice must, in particular, include provision relating to—*
>
> *(a) the provision of advice and assistance by public authorities to persons who propose to make, or have made, requests for information to them,*
>
> *(b) the transfer of requests by one public authority to another public authority by which the information requested is or may be held,*
>
> *(c) consultation with persons to whom the information requested relates or persons whose interests are likely to be affected by the disclosure of information,*
>
> *(d) the inclusion in contracts entered into by public authorities of terms relating to the disclosure of information, and*
>
> *(e) the provision by public authorities of procedures for dealing with complaints about the handling by them of requests for information.*
>
> *(3) The code may make different provision for different public authorities.*

[1038] Secretary of State for Constitutional Affairs' Code of Practice on the discharge of public authorities' functions under Part I of the Freedom of Information Act 2000 Issued under section 45 of the Act. November 2004 Presented to Parliament by the Secretary of State for Constitutional Affairs pursuant to section 45(5) of the Freedom of Information Act 2000.

[1039] Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records Issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000 November 2002.

> *(4) Before issuing or revising any code under this section, the Secretary of State shall consult the Commissioner.*
>
> *(5) The Secretary of State shall lay before each House of Parliament any code or revised code made under this section."*

Hieran zeigt sich, wie detailliert und ausdifferenziert auch die gesetzlichen Grundlagen des Code of Practice ausgestaltet sind.

Seiner Rechtsform nach lässt der Code of Practice sich nicht in die deutsche Regelungshierarchie von formellem Gesetz, Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschriften einordnen. Der Code of Practice hat keine Gesetzeskraft, ist aber für die informationspflichtigen Stellen verbindlich.[1040] Verstöße dagegen können mit Sanktionen belegt werden. So kann gegen die Behörde durch den Information Commissioner eine Verhaltensempfehlung nach section 48 (Recommendations as to good practice) ausgesprochen werden. Inhaltlich konkretisiert der Code of Practice damit die Pflichten aus section 16 der FOIA. Der Code of Practice mit seinen 46 Einzelregelungen ergänzt die FOIA und bemüht sich, Schwächen des Gesetzes zu korrigieren. Dazu bemerkt *Müller*:[1041]

> *„Inhaltlich versucht der „Good Practice" Code, die Mängel des FOIA – insbesondere an den Stellen, an denen von Kritikern die Gefahr eines Missbrauchs durch Behörden gerügt wurde – auszubessern. Dabei entsteht beinahe der Eindruck, als sei das, was man sich in verbindlicher Gesetzesform nicht zu regeln getraut hat, als Kompromiss in dieser unverbindlicheren Regelungsform untergebracht worden."*

Der (allgemeine) Code of Practice des Secretary of State for Constitutional Affairs nach section 45 der FOIA enthält zunächst ein ausführliches Vorwort (foreword), das kein Bestandteil des Code selbst ist. Die Regierung wird im Vorwort zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit aufgerufen:[1042]

> *„The Government is committed to greater openness in the public sector. The Freedom of Information Act will further this aim by helping to transform the culture of the public sector to one of greater openness, enabling members of the public to better understand the decisions of public authorities, and ensuring that services provided by the public sector are seen to be efficiently and properly delivered. Conformity with the Code will assist this."*

[1040] *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, 2005, S. 147.
[1041] Ebenda, S. 148.
[1042] Kritisch hierzu *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, 2005, S. 148, die bemängelt, dass hiervon kein „deutliches Signal an die Behörden" ausgehe.

Die Zwecke des Code werden in dem Vorwort wie folgt bezeichnet:

> *„The aims of the Code are to:*
>
> *facilitate the disclosure of information under the Act by setting out good administrative practice that it is desirable for public authorities to follow when handling requests for information, including, where appropriate, the transfer of a request to a different authority;*
>
> *protect the interests of applicants by setting out standards for the provision of advice which it would be good practice to make available to them and to encourage the development of effective means of complaining about decisions taken under the Act;*
>
> *facilitate consideration by public authorities of the interests of third parties who may be affected by any decision to disclose information, by setting standards for consultation; and*
>
> *promote consideration by public authorities of the implications for Freedom of Information before agreeing to confidentiality provisions in contracts and accepting information in confidence from a third party more generally."*

Weiter folgen in dem Vorwort Bemerkungen zur Rolle des Information Commissioners, zum ersten Teil des FOIA, zum Verfahren und zur Fortbildung („procedures and training"). Hierzu führt das Vorwort aus, dass die mit dem FOIA in den Behörden befassten Personen mit dessen Regelungen vertraut sein müssen:

> *„All communications in writing to a public authority, including those transmitted by electronic means, may contain or amount to requests for information within the meaning of the Act, and so must be dealt with in accordance with the provisions of the Act. While in many cases such requests will be dealt with in the course of normal business, it is essential that public authorities dealing with correspondence, or which otherwise may be required to provide information, have in place procedures for taking decisions at appropriate levels, and ensure that sufficient staff are familiar with the requirements of the Act and the Codes of Practice issued under its provisions. Staff dealing with correspondence should also take account of any relevant guidance on good practice issued by the Commissioner. Authorities should ensure that proper training is provided in this regard. Larger authorities should ensure that they have a central core of staff with particular expertise in Freedom of Information who can provide expert advice to other members of staff as needed."*

Auf die weiteren Hinweise („further guidance“) wird ausdrücklich verwiesen. Besonders hervorgehoben wird der „Awareness Guide“ des Information Commissioner. Hierbei handelt es sich um detaillierte Hinweise zu bestimmten Einzelfragen.[1043]

Der eigentliche Code of Practice enthält in seinem rechtsverbindlichen Teil zunächst in Teil I eine kurze Einführung („introduction“) und benennt ausdrücklich die informationspflichtigen Behörden als Zielgruppe:

> *„This Code of Practice provides guidance to public authorities as to the practice which it would, in the opinion of the Secretary of State for Constitutional Affairs, be desirable for them to follow in connection with the discharge of their functions under Part I (Access to information held by public authorities) of the Freedom of Information Act 2000 ("the Act").”*

Im zweiten Teil wird die Beratung und Unterstützung der Antragsteller geregelt (“The provision of advice and assistance to persons making requests for information”). Die Handlungsanweisungen sind sehr detailliert. Z. B. wird ausdrücklich die Angabe von Adressen und Telefonnummern gefordert:

> *„The procedures should include an address or addresses (including an e-mail address where possible) to which applicants may direct requests for information or for assistance. A telephone number should also be provided, where possible that of a named individual who can provide assistance. These procedures should be referred to in the authority's publication scheme.”*

Besonderes Gewicht wird auf die Unterstützung solcher Antragsteller gelegt, die sich nicht eindeutig ausdrücken können:

> *„Where a person is unable to frame his or her request in writing, the public authority should ensure that appropriate assistance is given to enable that person to make a request for information. Depending on the circumstances, consideration should be given to:*
>
> **advising the person that another person or agency (such as a Citizens Advice Bureau) may be able to assist them with the application, or make the application on their behalf;*
>
> ** in exceptional circumstances, offering to take a note of the application over the telephone and then send the note to the applicant for confirmation (in which case the written note of the telephone request, once verified by the applicant and returned,*

[1043] S. unter http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx sowie unten.

would constitute a written request for information and the statutory time limit for reply would begin when the written confirmation was received).”

Die Behörde darf den Antragsteller nicht nach der Motivation für sein Informationsbegehren befragen. Dies wird unmissverständlich deutlich gemacht:[1044]

„Authorities should be aware that the aim of providing assistance is to clarify the nature of the information sought, not to determine the aims or motivation of the applicant. Care should be taken not to give the applicant the impression that he or she is obliged to disclose the nature of his or her interest as a precondition to exercising the rights of access, or that he or she will be treated differently if he or she does (or does not). Public authorities should be prepared to explain to the applicant why they are asking for more information. It is important that the applicant is contacted as soon as possible, preferably by telephone, fax or e-mail, where more information is needed to clarify what is sought.”

Die Behörde soll immer die Kostenbelastung für den Antragsteller im Blick haben. Kommen Anträge von einer organisierten Gruppe und ist eine Kostenerhöhung durch Addition der Einzelanträge zu befürchten, soll eine Veröffentlichung über das Internet erwogen werden.[1045] Zu berücksichtigen ist auch die Nichtbereitschaft oder –fähigkeit, Gebühren zu zahlen:

„Where the applicant indicates that he or she is not prepared to pay the fee notified in any fees notice given to the applicant, the authority should consider whether there is any information that may be of interest to the applicant that is available free of charge.”

Der dritte Abschnitt des Code of Practice befasst sich mit der Weiterleitung von Informationsanträgen für den Fall, dass die Behörde nicht über die gewünschten Daten verfügt („Transferring requests for information“). Im vierten Teil geht es um die Berücksichtigung der Interessen Dritter („Consultation with Third Parties“), im fünften Teil um Vertraulichkeitspflichten („Freedom of Information and confidentiality obligations“). U. a. werden Behörden aufgefordert, zu erwägen, ob Vertraulichkeitsabsprachen in Verträgen mit privaten Vertragspartnern unbedingt erforderlich sind:[1046]

„When entering into contracts with non-public authority contractors, public authorities may be asked to accept confidentiality clauses, for example to the effect that infor-

---

[1044] Dazu auch *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, 2005, S. 149.
[1045] Vgl. ebenda.
[1046] Dazu ebenda, S. 151.

mation relating to the terms of the contract, its value and performance will not be disclosed. Public authorities should carefully consider the compatibility of such terms with their obligations under the Act. It is important that both the public authority and the contractor are aware of the limits placed by the Act on the enforceability of such confidentiality clauses."

Abschnitt VI des Code of Practice enthält schließlich Regelungen zum Vorgehen bei Beschwerden („Complaints procedure"). Insbesondere soll jede Behörde ein solches Verfahren einrichten und bekanntmachen:

"Each public authority should have a procedure in place for dealing with complaints both in relation to its handling of requests for information. The same procedure could also usefully handle complaints in relation to the authority's publication scheme. If the complaints cannot be dealt with swiftly and satisfactorily on an informal basis, the public authority should inform persons if approached by them of the details of its internal complaints procedure, and how to contact the Information Commissioner, if the complainant wishes to write to him about the matter."

3.3.2.1.2 Code of Practice on the Management of Records

Der zweite Code of Practice betrifft die Aufzeichnungspflichten.[1047] Section 46 des FOIA als gesetzliche Grundlage des Code of Practice on the Management of Records lautet:

"46 Issue of code of practice by Lord Chancellor

(1) The Lord Chancellor shall issue, and may from time to time revise, a code of practice providing guidance to relevant authorities as to the practice which it would, in his opinion, be desirable for them to follow in connection with the keeping, management and destruction of their records.

(2) For the purpose of facilitating the performance by the Public Record Office, the Public Record Office of Northern Ireland and other public authorities of their functions under this Act in relation to records which are public records for the purposes of the [1958 c. 51.] Public Records Act 1958 or the Public Records Act (Northern Ireland) 1923, the code may also include guidance as to—

(a) the practice to be adopted in relation to the transfer of records under section 3(4) of the [1958 c. 51.] Public Records Act 1958 or section 3 of the [1923 c. 20 (N.I.)] Public Records Act (Northern Ireland) 1923, and

[1047] Lord Chancellor's Code of Practice on the Management of Records Issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000 November 2002.

(b) the practice of reviewing records before they are transferred under those provisions.

(3) In exercising his functions under this section, the Lord Chancellor shall have regard to the public interest in allowing public access to information held by relevant authorities.

(4) The code may make different provision for different relevant authorities.

(5) Before issuing or revising any code under this section the Lord Chancellor shall consult—

(a) the Secretary of State,

(b) the Commissioner, and

(c) in relation to Northern Ireland, the appropriate Northern Ireland Minister.

(6) The Lord Chancellor shall lay before each House of Parliament any code or revised code made under this section.

(7) In this section "relevant authority" means—

(a) any public authority, and

(b) any office or body which is not a public authority but whose administrative and departmental records are public records for the purposes of the [1958 c. 51.] Public Records Act 1958 or the Public Records Act (Northern Ireland) 1923."

Auch dieser Code enthält ein längeres Vorwort "Foreword") ohne eigentliche Rechtsverbindlichkeit, gefolgt von dem eigentlichen Code.[1048] Inhaltlich geht es insbesondere um die Optimierung der Aktenführung und der elektronischen Datenverarbeitung. So soll nach Teil I (Records Management) eine Person in der Behörde mit der Verantwortung für diese Aufgabe besonders betraut werden:

„The records management function should be recognised as a specific corporate programme within an authority and should receive the necessary levels of organisational support to ensure effectiveness. It should bring together responsibilities for records in all formats, including electronic records, throughout their life cycle, from planning and creation through to ultimate disposal. It should have clearly defined responsibilities and objectives, and the resources to achieve them. It is desirable that the person, or persons, responsible for the records management function should also have either direct responsibility or an organisational connection with the person

[1048] S. dazu *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, 2005, S. 151 f.

or persons responsible for freedom of information, data protection and other information management issues."

Weiter heißt es dazu:

"A designated member of staff of appropriate seniority should have lead responsibility for records management within the authority. This lead role should be formally acknowledged and made known throughout the authority."

Gefordert wird darüber hinaus ein aktives Aktenmanagement:

„ Each operational/business unit of an authority should have in place an adequate system for documenting its activities. This system should take into account the legislative and regulatory environments in which the authority works."

Entsprechendes gilt für elektronisch gespeicherte Daten:

„The principal issues for the management of electronic records are the same as those for the management of any record. They include, for example the creation of authentic records, the tracking of records and disposal arrangements. However, the means by which these issues are addressed in the electronic environment will be different."

Der zweite Teil dieses Code of Practice („Review and Transfer of Public Records") regelt die Prüfung und den Transfer von Akten in das allgemeine Archiv (Public Records Office). Dabei sind immer die Interessen der Öffentlichkeit an einer Öffentlichmachung zu beachten:

„In reviewing records for public release, authorities should ensure that public records become available to the public at the earliest possible time in accordance with the FOIA."

3.3.2.2 Weitere Hinweise (further guidance)

Primär an informationspflichtige Stellen nach dem FOIA ("public authorities and companies that are wholly owned by public authorities") sind Hinweise über deren Rechtspflichten gerichtet („legal obligations").[1049] Diese sind äußerst umfangreich. Insbesondere die abrufbaren Einzelhinweise („guidance") geben eine Vielzahl von Informationen zum Verfahren („procedural guidance"), insbesondere orientiert an den Bestimmungen der FOIA und des Code of Practice zur Behandlung der Anträge, zu themenspezifischen Punkten („topic specific guidance"), zu sektorspezifischen Fragen („sector

[1049] S. unter http://www.ico.gov.uk/what_we_cover/freedom_of_information/your_legal_obligations.aspx.

specific guidance“) sowie in Anlehnung an die verschiedenen Ausnahmetatbestände der FOIA zu den „exemptions“. Um einen Eindruck von der Detailtiefe der Hinweise zu verschaffen, werden beispielhaft nur Überschriften von ausgewählten Hinweisen wiedergegeben. Zum Beispiel enthalten die Hinweise zu den themenspezifischen Punkten folgende Einzelfragen:[1050]

> ***“Topic specific guidance***
>
> *Financial Services and Markets Act 2000 and Freedom of Information Act 2000 - new*
> *Enterprise Act 2002 and Freedom of Information Act 2000 - new*
> *Reports provided by third parties*
> *Circular (or round robin) requests*
> *Information contained in court transcripts*
> *Access to information about public authorities' employees*
> *Access to information about the deceased*
> *What should be published: minutes and agendas*
> *When should salaries be disclosed?*
> *When should names be disclosed?*
> *Complaints and investigations files – how to approach them*
> *Guidance on dealing with requests for MP's correspondence relating to constituents”*

Die Hinweise sind knapp und informativ gehalten (in der Regel drei bis sieben Seiten) und folgen einer schlüssigen inneren Struktur. So wird z. B. im Fall der Hinweise zu „circular (or round robin) requests“, die an mehrere Stellen gerichtet wurden, zu Beginn das Thema kurz angesprochen, es wird ein Überblick über die wesentlichen Empfehlungen gegeben („overview“), der Hintergrund wird geschildert („background“), es wird die Gesetzeslage geschildert („What do the Act and the Regulations say?“), es wird die richtige Herangehensweise beschrieben („correct approach“), etwas zu den Kosten gesagt („estimated costs“), Verweise auf andere Hinweise gegeben („other considerations“) und es werden Telefonnummern, E-Mail-Adressen und ein Formular für weiterführende Informationen zur Verfügung gestellt („more information“).

Die Hinweise zu den Ausnahmetatbeständen enthalten folgende Themen:

> *“**Exemptions guidance***

[1050] S. ebenda.

Duty to confirm or deny (AG21)
Prejudice and adversely affect (AG20)
Public interest test (AG3) – recently updated 1/7/09

The exemptions

Section 21 - Information reasonably accessible to the applicant by other means (AG6)
Section 22 - Information intended for future publication (AG7)
Section 23 - Information supplied by or relating to security bodies - new
Section 24 - The national security exemption – new
Section 26 - Defence (AG10)
Section 27 - International relations (AG14)
Section 28 - Relations within the UK (AG13)
Section 29 - Economy (AG15)
Section 30 - Investigations (AG16) – recently updated 03/08/09
Section 31 - Law enforcement (AG17) – recently updated 03/08/09
Section 32 - Information contained in court records (AG9)
Section 33 - Public audit (AG18)
Section 34 - Parliamentary privilege – under review
Section 35 - Policy formulation, Ministerial communications, Law Officers' advice and the operation of Ministerial Private Office (AG24)
Section 36 - Effective conduct of public affairs (AG25)
Section 37 - Communications with Her Majesty and the awarding of honours (AG26)
Section 38 - Health and safety (AG19)
Section 39 - Environmental information (EIR guidance pages)
Section 40 - Personal Information (AG1) – recently updated 11/11/08
Section 40 - Update note: Applying the exemption for third party personal data: the Tribunal's approach in House of Commons v IC & Leapman, Brooke and Thomas
Section 41 - Information provided in confidence (AG2)
Section 41 - The duty of confidence and the public interest
Section 41 - Information provided in confidence relating to contracts
Section 42 - Legal professional privilege (AG4)
Section 43 - Commercial interest (AG5)
Section 43 - Public sector contracts – FOI annexe
Section 43 - Commercial detriment of third parties
Section 44 - Prohibitions on disclosure (AG27)"

Hieran werden ebenfalls der umfassende Ansatz und die Detailtiefe der Hinweise deutlich.

3.3.2.3 Das Muster für die aktive Information der Öffentlichkeit (Model Publication Scheme)

Das Information Commissioner´s Office hat ein Muster für die aktive Verbreitung von Informationen herausgebracht, das seit dem 1. Januar 2009 ohne weitere Modifikationen von allen öffentlichen Stellen („public sector organisations") zu beachten ist.[1051] Hiermit werden Behörden verpflichtet, bestimmte Informationen von sich aus zu veröffentlichen, diese zu klassifizieren, die Methoden der Veröffentlichung offenzulegen und regelmäßige Aktualisierungen vorzunehmen:[1052]

- *"To proactively publish or otherwise make available as a matter of routine, information, including environmental information, which is held by the authority and falls within the classifications below.*
- *To specify the information which is held by the authority and falls within the classifications below.*
- *To proactively publish or otherwise make available as a matter of routine, information in line with the statements contained within this scheme.*
- *To produce and publish the methods by which the specific information is made routinely available so that it can be easily identified and accessed by members of the public.*
- *To review and update on a regular basis the information the authority makes available under this scheme.*
- *To produce a schedule of any fees charged for access to information which is made proactively available.*
- *To make this publication scheme available to the public."*

Die Informationen werden in bestimmte Kategorien eingeordnet, unter die die einzelnen veröffentlichten Informationen zu kategorisieren sind:

> ***"Who we are and what we do.***
>
> *Organisational information, locations and contacts, constitutional and legal governance.*
>
> ***What we spend and how we spend it.***

[1051] S. unter http://www.ico.gov.uk/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes.aspx.
[1052] S. unter http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf.

Financial information relating to projected and actual income and expenditure, tendering, procurement and contracts.

What our priorities are and how we are doing.

Strategy and performance information, plans, assessments, inspections and reviews.

How we make decisions.

Policy proposals and decisions. Decision making processes, internal criteria and procedures, consultations.

Our policies and procedures.

Current written protocols for delivering our functions and responsibilities.

Lists and Registers.

Information held in registers required by law and other lists and registers relating to the functions of the authority.

The Services we Offer.

Advice and guidance, booklets and leaflets, transactions and media releases. A description of the services offered.“

Darüber hinaus soll nach der Strategie eine aktive Kommunikation mit den zuständigen Mitarbeitern in den Behörden geführt werden, um die Informationsfreiheit zu fördern.

Das Model Publication Scheme ist in seiner Detailtiefe nicht mit den Hinweisen für die Erteilung von Informationen auf Antrag vergleichbar. Es ist aber davon auszugehen, dass diesbezügliche Anwendungshinweise wegen der angestrebten Gewichtsverlagerung von der passiven zur aktiven Information ausgebaut werden.

3.3.3 Zu den Environmental Information Regulations (EIR)

Auch die Hilfestellungen des britischen Umweltministeriums Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)[1053] zum Umweltinformationsgesetz (EIR) sind äußerst umfassend und tiefgehend. Sie werden laufend aktualisiert (letzter Stand: 21. April 2009). Sie richten sich an die allgemeine Öffentlichkeit, an Antragsteller und auch an informationspflichtige Stellen. Wegen der engen Verknüpfung zwischen dem Infor-

[1053] S. unter http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/index.htm; für Schottland gelten besondere Regelungen, s. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188 f.; allgemein dazu, wenn auch nicht auf dem neuesten Stand, *Müller*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, Diss. Münster 2005.

mationsfreiheitsgesetz FOIA und dem Umweltinformationsgesetz EIR werden auf der Eingangsseite „Access to Information“ des DEFRA über einen Link zu „Directgov – Public Services all in one place“ auch Hinweise zum FOIA gegeben (nur für informationssuchende Bürger).[1054] Auf der spezifischen Webseite zu den EIR wird zwischen Hilfen für informationspflichtige Stellen („How to implement the regulations in your organisation, advice for practitioners“) und solchen für die Allgemeinheit unterschieden („Help and advice on the regulations, guidance for the general public“).

Zusätzlich zum DEFRA bietet auch der Information Commissioner Hinweise zu den EIR an. Diese sind zunächst an potenzielle Antragsteller gerichtet, indem diesen die Grundlagen und ihre Rechte erläutert werden.[1055] Zum anderen sind auch Hinweise für informationspflichtige Stellen enthalten, die in der Regel weniger ausführlich sind als die der DEFRA. Zum Teil finden sich dort aber auch eingehendere Hinweise, z. B. zum Thema „Property Searches“. Hier werden Informationen gegeben, wie lokale Behörden mit Anfragen bzgl. Grundeigentum umgehen sollen.[1056] Das allgemeine Muster des Information Commissioner für den Umgang mit der aktiven Information der Öffentlichkeit (das „ICO Model Publication Scheme“) wurde von der DEFRA übernommen und für das Umweltinformationsrecht angepasst.[1057]

Die Informationen des DEFRA und des Information Commissioner erscheinen nicht immer miteinander abgestimmt zu sein. Beide enthalten Hinweise für Antragsteller und informationspflichtige Stellen, die sich zum Teil überschneiden, zum Teil auch unterschiedliche Themen abdecken.

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die durch die DEFRA gegebenen Hinweise.

[1054] Hierbei handelt es sich um das offizielle zentrale Bürger-Informationsportal der britischen Regierung, s. http://www.direct.gov.uk/en/SiteInformation/DG_4004497.

[1055] S. unter http://www.ico.gov.uk/what_we_cover/environmental_information_regulation.aspx.

[1056] S. unter http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/environmental_info_reg/practical_application/fep116_property_searches_and_eir_v1.pdf.

[1057] Guidance on using the ICO model publication scheme to disseminate environmental information, s. unter http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/article7report.pdf; s. auch oben unter 3.3.2.3.

3.3.3.1 Hinweise für informationspflichtige Stellen

3.3.3.1.1 Code of Practice

Wie im Falle des FOIA ist auch nach den EIR ein Code of Practice zu erstellen.[1058] Das Gesetz selbst sieht in sec. 16 EIR vor, dass detaillierte Handlungsanleitungen durch den Secretary of State erstellt werden:

> ***"16.*** *- (1) The Secretary of State may issue, and may from time to time revise, a code of practice providing guidance to public authorities as to the practice which it would, in the Secretary of State's opinion, be desirable for them to follow in connection with the discharge of their functions under these Regulations.*
> *(2) The code may make different provision for different public authorities.*
> *(3) Before issuing or revising any code under this regulation, the Secretary of State shall consult the Commissioner.*
>
> *(4) The Secretary of State shall lay before each House of Parliament any code issued or revised under this regulation.*
>
> *(5) The general functions of the Commissioner under section 47 of the Act and the power of the Commissioner to give a practice recommendation under section 48 of the Act shall apply for the purposes of these Regulations as they apply for the purposes of the Act but with the modifications specified in paragraph (6).*
> *(6) For the purposes of the application of sections 47 and 48 of the Act to these Regulations, any reference to -*
>
> *(a) a public authority is a reference to a public authority within the meaning of these Regulations;*
>
> *(b) the requirements or operation of the Act, or functions under the Act, includes a reference to the requirements or operation of these Regulations, or functions under these Regulations; and*
>
> *(c) a code of practice made under section 45 of the Act includes a reference to a code of practice made under this regulation."*

Damit ist der Code of Practice am ehesten mit verbindlichen Verwaltungsvorschriften zu vergleichen, auch wenn eine Einordnung in Anlehnung an das deutsche Verwaltungsrecht nur schwer möglich ist. In seiner rechtlichen Wirkung ist der Code of Practi-

---

[1058] Code of Practice on the discharge of the obligations of public authorities under the Environmental Information Regulations 2004 (SI 2004 No. 3391), abrufbar unter http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/pdf/cop-eir.pdf.

ce zu den EIR mit dem Code zum FOIA vergleichbar.[1059] Der Code umschreibt inhaltlich die Anforderungen an die gute fachliche Praxis („good practice“).[1060] Er enthält zunächst ein ausführliches Vorwort, in dem parallel zum Code of Practice zum FOIA auch die Ziele beschrieben werden:

> *„The aims of the Code are to:*
>
> *- facilitate the disclosure of information under the EIR by setting out good administrative practice that it is desirable for public authorities to follow when handling requests for information including, where appropriate, the transfer of a request to a different authority;*
>
> *- to set out good practice in proactive dissemination of environmental information;*
>
> *- to protect the interests of applicants by setting out standards of advice and assistance that should be followed as a matter of good practice;*
>
> *- to ensure that third party rights are considered and that authorities consider the implications for access to environmental information before agreeing to confidentiality provisions in contracts and accepting information in confidence from a third party;*
>
> *- to encourage, as matter of good practice, the development of effective review and appeal procedures of decisions taken under the EIR.“*

Im Vorwort wird u. a. auch auf die wesentlichen Unterschiede zwischen dem In formationszugangsrecht nach dem FOIA und nach den EIR hingewiesen:

> *„The main differences are:*
>
> *i. the range of bodies covered by the EIR is wider to allow for consistency with the EC Directive, and includes public utilities and certain public private partnerships and private companies, such as those in the water, waste, transport and energy sectors;*
>
> *ii. requests for environmental information need not be in writing;*
>
> *iii. the information held by a public authority includes holding information held on behalf of any other person;*
>
> *iv. the duty to provide advice and assistance requires a public authority to respond within 20 working days when requesting more particulars from the applicant;*

1059 S. oben unter 3.3.2.1.

1060 Ziff. 12 des Code beschreibt dies wie folgt: “The requirements for dealing with requests for environmental information are contained in the EIR and public authorities must comply with these provisions at all times. However, Regulation 16 applies section 47 of the FOIA, which places a duty on the Information Commissioner to promote good practice by public authorities (“good practice” includes compliance with the provisions of the Code), and section 48 of the FOIA which enables the Information Commissioner to issue a “practice recommendation” to a public authority if it appears to him that the practice of the authority does not conform with that proposed in the Code.”

v. the time limits for responding to a request apply to ALL requests including those involving consideration of the public interest. Regulation 7 allows for an extension from 20 to 40 working days for complex and high volume requests;

vi no exception is made for requests that will involve costs in excess of the 'appropriate limit' within the meaning of the Fees Regulations made under sections 9, 12 and 13 of the FOIA. Except in specified limited circumstances, ALL requests must be dealt with and any charges imposed must be reasonable;

vii there are differences in the exceptions available under EIR and the exemptions available under FOIA;

viii the requirement for public authorities to have in place a complaints and reconsideration procedure to deal with representations alleging non-compliance with the EIR is mandatory."

Dies zeigt das Bemühen, FOIA und EIR soweit wie möglich zu verknüpfen, zugleich aber die für den informationssuchenden Antragsteller zum Teil günstigeren Regelungen hervorzuheben.

Während das Vorwort nicht verbindlich ist, sind die darauf folgenden Teile rechtsverbindlich:

"I. Training

II. Proactive dissemination of information

III. The provision of advice and assistance to persons making requests for information

IV. Timeliness in dealing with requests for information

V. Charges

VI. Transferring requests for information

VII. Consultation with third parties

VIII. Environmental Information Regulations and public sector contracts

IX. Accepting information in confidence from third parties

X. Consultation with devolved administrations

XI. Refusal of request

XII. Review and complaints procedures"

3.3.3.1.2 Weiterführende Anwendungshinweise („Guidance“)

Verwaltungsverfahren

Weiter enthalten die Anwendungshinweise für informationspflichtige Stellen zunächst eine „short guidance“[1061]. Darin sind graphische Übersichten über die Behandlung von EIR-Anträgen enthalten („Step-by-step guide to handling EIR requests flowchart“ sowie „Handling requests flowchart / decision tree“), eine Abgrenzung zwischen EIR und FOIA („The boundaries between EIR and FOI“), Hinweise zur Anwendung des vom Information Commissioner erstellten Musters für die aktive Veröffentlichung von Informationen („Guidance on using the ICO model publication scheme to disseminate environmental information“), sowie ein Link auf die Broschüre des Information Commissioners zur Handhabung von FOIA- und EIR-Anträgen („Hints for practitioners handling FOI and EIR requests“).

Diese „short guidance“ werden durch die „detailed guidance“ mit insgesamt zehn Kapiteln komplettiert.[1062] Diese umfassen:

- *„Chapter 1 Introduction*
- *Chapter 2 Who is covered by the Regulations?*
- *Chapter 3 What is covered by the Regulations*
- *Chapter 4 What do the Regulations require public and other authorities to do?*
- *Chapter 5 Proactive dissemination*
- *Chapter 6 Handling requests for environmental information*
- *Chapter 7 Exceptions*
- *Chapter 8 Complaints, reconsideration and appeals*
- *Chapter 9 Long-term record keeping and offences*
- *Chapter 10 Monitoring and reporting“*

Die einzelnen Chapter sind jeweils zwischen zwei und zehn Seiten lang, mit Ausnahme der Hinweise zu den Ausnahmetatbeständen mit 28 Seiten. In ihrem Aufbau ähneln die Hinweise einem Gesetzeskommentar. Es werden jeweils die relevanten Normen der EIR wiedergegeben, um diese daran anschließend zu kommentieren und auf andere Quellen hinzuweisen. Soweit vorhanden, wird Rechtsprechung ebenfalls eingearbeitet

---

[1061] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/guidance/index.htm.
[1062] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/guidance/full-guidance/index.htm.

und kommentiert. Zum Beispiel werden in dem Chapter 2 „Who is covered by the Regulations?" die Entscheidungen des Information Commissioner Office und des Information Tribunal zu den Network Rail-Fällen verwendet.[1063]

Darüber hinaus werden als Handlungshilfen für die informationspflichtigen Stellen „Sample Letters", d. h. Textbausteine für behördliche Schreiben als Vorlage für vielfache erdenkliche Schritte vorgestellt:[1064]

- *Acknowledgement*
- *Information is reasonably accessible*
- *Invitation to narrow down/clarify request*
- *Fees notice*
- *Fee received*
- *Fees - non-payment*
- *Extension of time*
- *Consultation with third parties)*
- *Letter to third parties - are/are not disclosing information*
- *Informs third party of appeal to Information Commissioner's Office regarding third party information*
- *Provision of requested information*
- *Informs applicant all information is being withheld*
- *Informs applicant some information is being withheld, some provided*
- *Informs applicant information is not held, cannot be located or has been destroyed*
- *Informs applicant request being transferred to another public authority*

Als Beispiel für die Detailtiefe wird der Textbaustein mit der Aufforderung, den Informationsantrag zu präzisieren, wiedergegeben:[1065]

*"**Invitation to narrow down/clarify request***

[1063] Zu diesen Fällen s. *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188 ff.
[1064] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/letters.htm.
[1065] S. unter http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/letters.htm.

Thank you for your request for information about [insert details], which we received on [insert date], and which falls under the Environmental Information Regulations 2004.

[As I explained over the phone,] we want to be as open as possible in answering requests, and to help people obtain the information they are looking for. Unfortunately, in this case the amount of information you have requested is very substantial. Gathering it together would therefore be likely to involve a significant cost and diversion of resources from the authority's other work. This could mean that we might have to charge you for the work involved or even have to refuse the request under the exceptions in the Environmental Information Regulations 2004 covering requests that are manifestly unreasonable or formulated in too general a manner.

The best way that we can help you is therefore to ask you to consider whether you could narrow down your request to focus on the precise information that you are seeking. You could, for example:

• be more specific about the time period covered by your request for correspondence;

• explain a bit more about the kind of scientific information you are looking for;

• browse through the material that has already been made publicly available on the authority's website [insert website address] and see if this would help you to identify more precise questions that we might be able to answer at less cost.

If you are unable or unwilling to narrow down your request we will, of course, consider it in accordance with our obligations under the Environmental Information Regulations 2004. However we wanted to give you an opportunity to reconsider your request and describe more precisely the information you wish to have.

Please let me know how you would like us to proceed."

Diese Textbausteine sind nicht als verbindliche Handlungsanweisungen gedacht, sondern sollen den zuständigen Mitarbeitern Anregungen geben und vor allem auch dazu dienen, die Verwaltungsabläufe zu beschleunigen.

3.3.3.1.3 Rechtsschutzverfahren

Eine eigene Handlungsanleitung gibt es zu den Rechtsbehelfsverfahren („appeals procedure").[1066] Hier ist zunächst, bevor die ordentlichen Gerichte (courts) angerufen werden, ein dreistufiges Verfahren vorgesehen.[1067]

[1066] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/guidance/full-guidance/pdf/guidance-8.pdf.

Auf der ersten Stufe ist ein internes Überprüfungsverfahren innerhalb der informationspflichtigen Stelle durchzuführen („internal procedure for handling complaints“). Dieses ist nach Section 11 der EIR zwingend („Representations and reconsideration“). In den Handlungsanleitungen wird insoweit nicht nur auf die EIR verwiesen und der entsprechende Text abgedruckt, sondern auch die betreffenden Teile des Code of Practice („XII Review and Complaints Procedures“) werden wiederholt.

Die zweite Stufe ist die Anrufung des Information Commissioner, der anders als die Beauftragten für Informationsfreiheit nach deutschem Recht auch für das Umweltinformationsrecht zuständig ist. Dies ist in Section 18 der EIR vorgesehen. Die entsprechenden Regeln der EIR sowie des FOIA werden ebenfalls abgedruckt.

Auf der dritten Stufe kann gegen die Entscheidung des Information Commissioner das Information Tribunal als gerichtsähnliche Institution angerufen werden.[1068] Auf der webseite des Tribunals werden alle Verfahren mit Angabe des Namens des Beschwerdeführers beschrieben. Im Januar 2010 wird das Information Tribunal neben anderen Tribunals in die General Regulatory Chamber (GRC) überführt.[1069]

Am Ende der Hinweise zu den Rechtsbehelfsverfahren wird auf die allgemeine Gerichte („national Courts“) und den EuGH verwiesen. Interessant ist, dass schließlich auch auf die Beschwerdemöglichkeit nach der Aarhus-Konvention hingewiesen wird:[1070]

> ***„International Complaints Procedures***
>
> *8.14 In accordance with Article 15 of the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, the Aarhus Convention has established procedures for considering representations from the public concerning matters of implementation relating to the Convention. A committee of experts has been appointed and cases may be brought to their attention. This committee would not normally expect to investigate a case unless all domestic routes for complaints and appeals had been exhausted.”*

<u>„Publicity Materials“</u>

Schließlich folgen eine Reihe von “Publicity Materials”.[1071] Diese dienen dazu, den zuständigen Mitarbeitern der informationspflichtigen Stellen Materialien an die Hand zu

---

[1067] Zu den Verfahrensschritten s. auch *Schomerus/Tolkmitt*, Bahnunternehmen als informationspflichtige Stellen nach britischem und deutschem Umweltinformationsrecht, ZUR 2009, 188 f.
[1068] S. http://www.informationtribunal.gov.uk/.
[1069] S. http://www.tribunals.gov.uk/Tribunals/Firsttier/generalregulatory.htm.
[1070] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/guidance/full-guidance/pdf/guidance-8.pdf.
[1071] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/slides-leaflets.htm.

geben, mit denen sie die Öffentlichkeit über die Möglichkeiten der EIR informieren können. Im Einzelnen sind dies zunächst 99-seitige Präsentationsvorlagen („seminar slides“) aus Anlass eines Seminars der DEFRA zu den EIR vom Oktober 2009, die alle erforderlichen Angaben enthalten.[1072] Parallel dazu werden die Präsentationsvorlagen zu den EIR aus Sicht des Information Commissioners bereitgestellt.[1073] Heruntergeladen werden können ferner ein farbiges Faltblatt, das an Mitarbeiter in informationspflichtigen Stellen gerichtet ist („leaflet for organizations“)[1074], ein weiteres Faltblatt für die Öffentlichkeit[1075] sowie ein Poster („EIR awareness poster“).[1076]

3.3.3.2 Hinweise für potenzielle Antragsteller

Speziell für die Öffentlichkeit werden insgesamt weniger zahl- und detailreiche Hinweise gegeben. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass eine strikte Trennung zwischen Anwendungshinweisen für informationspflichtige Stellen und Informationen der Öffentlichkeit über die ihr zustehenden Rechte und Möglichkeiten ohnehin obsolet ist, denn sämtliche Hinweise werden auf der Webseite des DEFRA und anderer Stellen veröffentlicht.[1077]

Die Hinweise für potenzielle Antragsteller enthalten zunächst 24 „Frequently Asked Questions“, die so formuliert sind, dass sie auch von durchschnittlich gebildeten Bürgern ohne weitere Vorkenntnisse zu den EIR verstanden werden sollen.[1078] Unter den Hinweisen für Antragsteller werden noch einmal die „short guidance“ aufgenommen, die an sich an informationspflichtige Stellen gerichtet sind.[1079] Es folgt ein Link zu dem „Register of Environmental Registers“. Hier werden in Tabellenform auf 13 Seiten Links zu Umweltregistern gegeben, die vom DEFRA geführt werden.[1080] Diese sind alphabetisch nach Sachbereichen wie Luft, aber auch spezieller anmutenden Themen wie Bienengesundheit („bee health“) geordnet. Ein weiterer Link wird zu den öffentlichen Registern („public registers“) der Enivronment Agency gegeben.[1081] Schließlich wird noch

---

[1072] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/publicity/seminar-slides.pdf.
[1073] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/091022-ico.pdf.
[1074] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/publicity/leaflet-publicauthorities.pdf.
[1075] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/publicity/leaflet-public.pdf.
[1076] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/publicity/poster-publicauthority.pdf.
[1077] S: dazu oben unter 3.3.1.
[1078] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/faq.htm.
[1079] S. oben unter 3.3.3.1.2.
[1080] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/register.pdf.
[1081] S. http://www2.environment-agency.gov.uk/epr/?lang=_e&lang=_e; die Environment Agency ist einbe Vollzugsbehörde mit über England und Wales verstreuten Zweigstellen.

eine geschichtliche Übersicht zur Entwicklung des Umweltinformationsrechts gegeben.[1082]

3.3.4 Auswertung im Hinblick auf Anwendungshinweise zum deutschen Informationsfreiheitsrecht

Die untersuchten britischen Anwendungshinweise zum FOIA und zu den EIR weisen eine enorme Breite, Vielfalt und Detailtiefe auf. Deutlich erkennbar ist der Wille, ein konsistentes System zu schaffen, mit den verbindlichen Gesetzen und Codes of Practice an der Spitze, der vom Information Commissioner als zentraler Stelle erstellten gemeinsamen Strategie für die Gewährleistung des freien Informationszugangs nach FOIA und EIR, den Handlungsanleitungen für die informationspflichtigen Stellen, aufgeteilt in kürzere, zusammenfassende Anleitungen bis hin zu detaillierten Hinweisen zu speziellen Fragen sowie einzelnen Textbausteinen, den auf die Bedürfnisse informationsuchender Bürger und Organisationen abgestellten Hinweisen, bis hin zu Postern, Broschüren, Faltblättern etc. Über all diesen Hinweisen steht das Transparenzprinzip, d. h. die Hinweise werden nicht nur den Stellen, für die sie primär gedacht sind, bekanntgegeben, sondern sämtlich im Internet veröffentlicht. Zwar mögen gewisse Konkurrenzen zwischen Information Commissioner´s Office, DEFRA und anderen Stellen erkennbar sein, dies wird aber überlagert durch den allgemeinen Eindruck eines weitestgehend konsistenten Systems.

In diesem umfassenden Transparenzanspruch liegt zugleich das Problem, dass der einzelne potenzielle Antragsteller durch die Fülle an Hinweisen gewissermaßen „erschlagen“ werden kann, so dass er nicht mehr erkennen kann, welche Hinweise für ihn von Bedeutung sind und welche nicht. Das gleiche kann für Anwender gelten, die in den informationspflichtigen Stellen über Anträge zu entscheiden haben. Um diese Gefahr zu verringern, könnte deutlicher noch als in den vorhandenen Hinweisen ein Mehrebenensystem installiert werden, bei dem Komplexität und Detailtiefe mit jeder Ebene zunehmen, ohne dass sämtliche Hinweise parallel erkennbar sind. Ansätze hierzu sind erkennbar, könnten aber ggf. optisch besser hervorgehoben werden.

Die britischen Anwendungshinweise lassen sich nicht 1:1 auf deutsche Verhältnisse übertragen. Dies gilt zum einen wegen der in Deutschland trotz der Sonderregelungen für Schottland im Verhältnis zum Vereinigten Königreich wesentlich ausgeprägteren

---

[1082] S. http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/index.htm.

föderalen Struktur. Zum anderen fehlt es im Vereinigten Königreich weitgehend an Kommentarliteratur. Anders als in Deutschland, wo sich eine Art Kommentarkultur entwickelt hat, so dass die Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetze auf Bundes- und zum Teil auch auf Länderebene „durchkommentiert“ sind, gibt es diese auf dem britischen Markt kaum. Am ehesten vergleichbar mit Gesetzeskommentaren sind die von LexisNexis Butterworth herausgegebenen „Halsbury's Statutes of England and Wales“ sowie „Halsbury´s Statutory Instrument“, eine Art amtlicher Rechtssammlung mit Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen der Gesetze.[1083] „Halesbury´s Statutes“ sind aber nicht als Anwendungshilfe für den Alltag tauglich, schon gar nicht für nicht juristisch vorgebildete Anwender in den informationspflichtigen Stellen und erst recht nicht für den durchschnittlich vorgebildeten Antragsteller. Die Hinweise des DEFRA, des Information Commissioner und weiterer Stellen füllen daher eine Lücke und erlauben einer breiteren Öffentlichkeit von Anwendern und Nutzern den Zugang zu Quellen zum besseren Verständnis ihrer Rechte und Möglichkeiten.

Angesichts der Vielzahl von Kommentaren zu IFG, UIG u. a. Informationsfreiheitsgesetzen ist die Breite und Tiefe der britischen Anwendungshinweise für Deutschland nicht erforderlich. Dennoch können hieraus für die Struktur und die Inhalte von Anwendungshinweisen wertvolle Anregungen gewonnen werden:

- So sollten grundsätzlich sämtliche Hinweise im Internet veröffentlicht werden.
- Zwischen Hinweisen für Anwender und solchen für Nutzer sollte klar unterschieden werden.
- Es sollte ein Mehrebenensystem eingeführt werden, das von Ebene zu Ebene detaillierter und spezieller wird.
- Es sollte eine Informationsfreiheits-Strategie formuliert werden.
- Die Hinweise sollten schriftlich erfolgen, aber durch Schaubilder o. ä. graphisch illustriert werden.
- Die Hinweise sollten nicht abstrakt gegeben werden, sondern von konkreten Fragestellungen ausgehen, die für Anwender bzw. Nutzer von Bedeutung sind.
- Die Hinweise sollten durch Broschüren, durch Poster wie das „EIR awareness poster“ und andere geeignete Materialien der Öffentlichkeitsarbeit ergänzt werden.

[1083] S. unter http://www1.lexisnexis.co.uk/HSSI/index.htm; die Benutzung ist gebührenpflichtig.

4 Übersicht über die für die Untersuchung relevanten Grundlagen

4.1 Rechtsgrundlagen

4.1.1 Völkerrechtliche Grundlagen

Århus-Konvention:

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl. II 2006, 1252 (Ratifizierung durch Århus-Vertragsgesetz)

Århus -Vertragsgesetz:

Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Übereinkommen) vom 9. Dezember 2006, BGBl. II 2006, 1251

4.1.2 Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Umweltinformationsrichtlinie (UIRL):

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41, 26 vom 14. 2. 2003

Art. 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU vom 9. Mai 2008, 2008/C 115/01; in Kraft seit dem 1. Dezember 2009 (vorher: Art 255 EG)[1084]

Verordnung über den Zugang zu EG-Dokumenten:

Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, Abl. 2001 L 145/43

Gemeinsames Umweltinformationssystem:

[1084] Abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF.

Miteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hin zu einem gemeinsamen Umweltinformationssystem (SEIS), KOM(2008) 46 v. 1. 2. 2008

4.1.3 Britische Rechtsgrundlagen und Handlungsanleitungen

Freedom of Information Act (FOI):

Freedom of Information Act 2000 Chapter 36 (http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000036_en_1) (England, Wales und Nordirland)

Freedom of Information (Scotland) Act:

Freedom of Information (Scotland) Act 2002 asp 13 (http://www.itspublicknowledge.info/nmsruntime/saveasdialog.asp?lID=1842&sID=63)

Environmental Information Regulations (EIR):

Statutory Instrument 2004 No. 3391 (http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043391.htm) (England, Wales und Nordirland)[1085]

Environmental Information (Scotland) Regulations 2004:

Scottish Statutory Instrument 2004 No. 520, (http://www.hmso.gov.uk/legislation/scotland/ssi2004/20040520.htm)

Code of Practice:

Code of Practice on the discharge of the obligations of public authorities under the Environmental Information Regulations 2004 (SI 2004 No. 3391) (http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/cop.htm)

Code of Practice (Scotland):

Code of Practice on the Environmental Information (Scotland) Regulations 2004 for Scottish Public Authorities - Scottish Executive Environment Group, Code of Practice on The Discharge of Functions by Scottish Public Authorities under the Environmental Information (Scotland) Regulations 2004, July 2006 (http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/143347/0036381.pdf)

Guidance

(Ratgeber ohne rechtliche Bindungswirkung) des Department for Environment, Food and Rural Affairs (Britisches Umweltministerium) – abrufbar unter http://www.defra.gov.uk/corporate/opengov/eir/index.htm:

1. Introduction

[1085] Auch abgedruckt bei *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Dezember 2007, E I 2.

2. Who is covered by the Regulations?

3. What is covered by the Regulations?

4. What do the Regulations require public and other authorities to do?

5. Proactive dissemination

6. Handling requests for environmental information

7. Exceptions

8. Complaints, reconsideration and appeals

9. Long-term record keeping and offences

10. Monitoring and reporting

Guidance des Information Commissioner's Office:

Making a request for environmental information – a guide for applicants – Frequently Asked Questions
(http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/environmental_info_reg/practical_application/making_request_for_environmental_information_-_guide_for_applicants_faqs.pdf)

What is Environmental Regulation?

(http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/environmental_info_reg/introductory/what_is_environmental_information.pdf)

Proactive Dissemination

(http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/environmental_info_reg/practical_application/eir_proactive_dissemination.pdf)

A brief introduction to the exceptions

(http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/environmental_info_reg/introductory/introduction_to_eir_exceptions.pdf)

FOI Awareness Guidance (mit vielen Unterseiten)

(http://www.ico.gov.uk/Home/what_we_cover/freedom_of_information/guidance.aspx)

4.1.4 Bundesrecht

Umweltinformationsgesetz (UIG):

Umweltinformationsgesetz v. 22. Dezember 2004, BGBl. 2004, 3704

Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV):

Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (Umweltinformationskostenverordnung - UIGKostV), BGBl. I 2006, S. 2247, neugefasst durch Bek. v. 23. 8. 2001, BGBl. I S. 2247; geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 22. 12. 2004, BGBl. I S. 3704

Informationsfreiheitsgesetz (IFG):

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) v. 5. 9. 2005, BGBl. I 2005, S. 2722

Informationsgebührenverordnung (IFGGebV):

Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV) v. 2. 1. 2006, BGBl. I 2006, S. 6

Verbraucherinformationsgesetz (VIG):

Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz - VIG) v. 5. 11. 2007, BGBl. I 2007, S. 2558

Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG):

Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG) v. 13. 12. 2006, BGBl. I 2006, S. 2913

Geodatenzugangsgesetz (GeoZG):

Geodatenzugangsgesetz vom 10. 2. 2009 (BGBl. I S. 278)

Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG):

Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz - StUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 162), geändert durch Artikel 15 Abs. 64 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160)

4.1.5 Landesrecht

4.1.5.1 Umweltinformationsgesetze

Baden-Württemberg:

Landesumweltinformationsgesetz v. 7. 3. 2006 (LUIG B.-W.), GBl 2006, 50

Bayern:

Bayerisches Umweltinformationsgesetz v. 8. 12. 2006 (BayUIG), GVBl 2006, 933

Berlin:

Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin v. 15. 10. 1999 (BlnIFG), GVBl 1999, 561

Brandenburg:

Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg v. 26. 3. 2007 (BbgUIG), GVBl 2007, 74

Bremen:

Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen v. 15. 11. 2005 (BremUIG), GBl 2005, 573

Hamburg:

Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen in Hamburg v. 4. 11. 2005 (HmbUIG), GVBl 2005, 441

Hessen:

Hessisches Umweltinformationsgesetz v. 14. 12. 2006 (HUIG), GVBl I 2006, 659

Mecklenburg-Vorpommern:

Landesumweltinformationsgesetz v. 14. 7. 2006 (LUIG M-V), GVBl 2006, 568

Niedersachsen:

Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz v. 7. 12. 2006 (NUIG), GVBl 2006, 580

Nordrhein-Westfalen:

Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen v. 29. 3. 2007 (IG NRW), GVBl 2007, 142

Rheinland-Pfalz:

Landesumweltinformationsgesetz v. 19. 10. 2005 (UIG R-P), GVBl 2005, 484

Saarland:

Saarländisches Umweltinformationsgesetz v. 12. 9. 2007 (UIG), ABl. 2007, 2026

Sachsen:

Umweltinformationsgesetz für den Freistaat Sachsen v. 1. 6. 2006 (SächsUIG), GVBl 2006, 146

Sachsen-Anhalt:

Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 14. 2. 2006 (UIG LSA), GVBl 2006, 32

Schleswig-Holstein:

Umweltinformationsgesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 2. 3. 2007 (UIG SH), GVBl 2007, 132

Thüringen:

Thüringer Umweltinformationsgesetz v. 10. 10. 2006 (ThürUIG), GVBl 2006, 513

4.1.5.2 Informationsfreiheitsgesetze

Berlin:

Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin v. 15. 10. 1999 (BlnIFG), GVBl 1999, 561

Brandenburg:

Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz v. 10.3.1998 (AIG Bbg), BbgGVBl. 1998, 46; zul. geändert durch G vom 22.6.2005, BbgGVBl. 2005, 211

Bremen:

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen – Bremer Informationsfreiheitsgesetz v. 16.5.2006 (BremIFG), BremGBl. 2006, 263

Hamburg:

Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz v. 11.4.2006 (HmbIFG), HmbGVBl. 2006, 167

Mecklenburg-Vorpommern:

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Informationsfreiheitsgesetz v. 10.7.2006 (IFG M-V), GVBl. M-V 2006, 556

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. 9. 2007, ABl. MV 2007, S. 486, abrufbar unter http://www.lfd.m-v.de/dschutz/informat/infoblae/dfhw_ifg_ab41.pdf

Nordrhein-Westfalen:

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen – Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen v. 27.11.2001 (IFG NRW), GVBl. NRW 2001, 806

Sachsen-Anhalt:

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt v. 19. Juni 2008 (IZG LSA), GVBl. LSA 2008, 242

Saarland:

Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz v. 12.7.2006 (SIFG), SaarABl. 2006, 1624

Schleswig-Holstein:

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein – Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 9.2.2000 (IFG-SH), GVOBl. Schl.-H. 2000, 166; zul. geä. durch G vom 18.3.2003, GVOBl.-SH 2003, 154

4.2 Rechtsprechung

In umgekehrter chronologischer Reihenfolge:[1086]

4.2.1 EuGH

EuGH, Urteil v. 19. 2. 2009, Nr. C-552/07 (Azelvandre):

> *1. Der „Ort der Freisetzung" im Sinne von Art. 25 Abs. 4 erster Gedankenstrich der Richtlinie 2001/18/EG Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates wird durch alle Informationen über den Standort der Freisetzung bestimmt, die der Anmelder den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet diese Freisetzung erfolgen soll, im Rahmen der Verfahren nach den Art. 6 bis 8, 13, 17, 20 oder 23 dieser Richtlinie vorgelegt hat.*
>
> *2. Der Mitteilung der in Art. 25 Abs. 4 der Richtlinie 2001/18 genannten Informationen kann kein Vorbehalt zugunsten des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder anderer gesetzlich geschützter Interessen entgegengehalten werden.*

EuGH, Urteil v. 18. 12. 2007, Nr. C 64-05, NVwZ 2008, 653 (Königreich Schweden – EU-Transparenzverordnung):

> *1. Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 30. 11. 2004 – IFAW Internationaler* Tierschutz-*Fonds/Kommission (*EuG*, NVwZ 2005, NVWZ Jahr 2005 Seite 313 = EuZW 2005, EUZW Jahr 2005 Seite 153), wird aufgehoben.*
>
> *2. Die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 26. 3. 2002, mit der dem IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH der Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigert worden ist, die bei der Kommission in einem Verfahren eingegangen waren, in dem diese sich für den Bau einer Industrieanlage in einem nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in geschützten Gebieten ausgesprochen hatte, wird für nichtig erklärt.*

EuGH, Urteil v. 5. 7. 2007, ABl. EU 2007, Nr. C 199, 12 (Republik Österreich):

[1086] Es werden die Leitsätze bzw. Orientierungssätze nach Maßgabe der Juris-Datenbank wiedergegeben.

Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates verstoßen, dass sie nicht fristgerecht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen.

EuGH, Urteil v. 21. 4. 2005 (Housieaux):

1. Die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vorgesehene Zweimonatsfrist ist eine zwingende Frist.

2. Der in Artikel 4 der Richtlinie 90/313/EWG genannte Bescheid, der von demjenigen, der das Informationsersuchen eingereicht hat, auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg angefochten werden kann, ist die stillschweigende Ablehnungsentscheidung, die sich aus dem zweimonatigen Schweigen der für die Entscheidung über den Antrag zuständigen Behörde ergibt.

3. Artikel 3 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 90/313/EWG steht in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der zur Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes das zweimonatige Schweigen der Behörde als stillschweigende Ablehnungsentscheidung gilt, die auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg gemäß der einzelstaatlichen Rechtsordnung angefochten werden kann. Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie verbietet es jedoch, dass eine solche Entscheidung zum Zeitpunkt des Ablaufs der Zweimonatsfrist nicht mit einer Begründung versehen ist. Unter diesen Umständen ist die stillschweigende Ablehnungsentscheidung als rechtswidrig anzusehen.

EuGH, Urteil v. 26. 6. 2003, EuGHE I 2003, 6625 (Französische Republik - Auszugsweise Übermittlung):

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 2 Buchstabe a und Artikel 3 Absätze 1, 2 und 4 der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verstoßen, dass sie die Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen über die Umwelt auf Verwaltungsdokumente im Sinne der Loi n. 78-753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscales vom 17. Juli 1978 beschränkt hat, unter den

Gründen für die Verweigerung der Übermittlung solcher Informationen einen Grund vorgesehen hat, der dahin geht, dass die Einsichtnahme in das Dokument oder seine Übermittlung allgemein die gesetzlich geschützten Geheimnisse beeinträchtigen würde, in die nationale Regelung keine Vorschrift aufgenommen hat, wonach die Informationen über die Umwelt auszugsweise übermittelt werden, sofern es möglich ist, die Informationen zu Fragen auszusondern, die die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie genannten Interessen berühren und somit eine Verweigerung der Übermittlung rechtfertigen können, und für den Fall einer stillschweigenden Entscheidung über die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen über die Umwelt nicht vorgesehen hat, dass die Behörden verpflichtet sind, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des ursprünglichen Antrags von Amts wegen die Gründe für diese Ablehnung mitzuteilen.

EuGH, Urteil v. 12. 6. 2003, ZUR 2003, 363 (Glawischnigg):

Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist dahin auszulegen, dass der Name des Herstellers sowie die Produktbezeichnung von Lebensmitteln, die Gegenstand verwaltungstechnischer Maßnahmen zur Kontrolle der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates vom 26. Mai 1998 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind, in der durch die Verordnung (EG) Nr. 49/2000 der Kommission vom 10. Januar 2000 geänderten Fassung waren, die Zahl der infolge dieser Maßnahmen verhängten Verwaltungsstrafen sowie die von diesen Strafen betroffenen Produzenten und Produkte keine Informationen über die Umwelt im Sinne dieser Vorschrift sind.

EuGH, Urteil v. 9. 9. 1999, NVwZ 1999, 1209 (Vorverfahren, auszugsweise Übermittlung, Gebühr):

1. Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) ist es Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen, wobei sie sich nicht auf Vermutungen stützen kann.

2. Ein Verwaltungsverfahren im Sinne des deutschen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, ist nur dann ein "Vorverfahren" im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 dritter Ge-

dankenstrich der Richtlinie, der eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Zugangs zu Informationen über die Umwelt für Sachen vorsieht, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren oder von Vorverfahren sind, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.

3. Die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht erfordert zwar nicht unbedingt eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift; ihr kann durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet. Es ist jedoch erforderlich, daß die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.

4. Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/313 gibt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, einen Antrag auf Informationen in abschließend aufgeführten Fällen abzulehnen, verpflichtet sie jedoch in Unterabsatz 2, Informationen insoweit zu übermitteln, als vertrauliche oder geheime Angaben ausgesondert werden können, schafft daher für die Mitgliedstaaten eine bestimmte Ergebnispflicht und regelt unmittelbar die Rechtsstellung von einzelnen, denen er einen Anspruch auf Übermittlung von Informationen gewährt, wenn sein Tatbestand erfüllt ist.

Eine nationale Regelung, die sich mit der bloßen Erwähnung der auszugsweisen Übermittlung von Informationen für die Zwecke der Erhebung bestimmter Gebühren in einem Anhang der nationalen Regelung über die Festsetzung der Gebühren für die Übermittlung von Informationen über die Umwelt begnügt, die zudem nur für die Bundesbehörden gilt, ist nicht geeignet, die Pflicht zur auszugsweisen Übermittlung von Informationen in Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Richtlinie zu erfüllen.

5. Der Begriff "angemessener Betrag" in Artikel 5 der Richtlinie 90/313, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, für die Übermittlung der Informationen über die Umwelt eine Gebühr zu erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf, ist derart zu verstehen, daß die Richtlinie einen Mitgliedstaat nicht ermächtigt, die gesamten den öffentlichen Haushalten durch eine Zusammenstellung von Unterlagen tatsächlich entstandenen, namentlich mittelbaren, Kosten auf einzelne abzuwälzen, die einen Antrag auf Information gestellt haben. Auch kann eine Gebühr, die im Fall der Ablehnung eines Informationsantrags erhoben wird, nicht als angemessen erachtet werden, da in einem solchen Fall tatsächlich keine Übermittlung von Informationen im Sinne des erwähnten Artikels stattfindet.

Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 6. Kammer, Urteil v. 17. 6. 1998, NVwZ 1998, 945 (Mecklenburg):

1. Aus dem Wortlaut des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ergibt sich, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Begriff "Informationen über die Umwelt" eine weite Bedeutung beilegen wollte, die sowohl die Angaben als auch die Tätigkeiten umfaßt, die den Zustand der verschiedenen dort erwähnten Bereiche der Umwelt betreffen, wobei klargestellt wird, daß der Begriff "verwaltungstechnische Maßnahmen", der Beispielscharakter hat, nur eine Erläuterung der "Tätigkeiten" oder "Maßnahmen" im Sinne der Richtlinie darstellt.

Von einer Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie kann daher bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme der Verwaltung eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfaßten Umweltbereiche beeinträchtigen oder schützen kann, was auch bei einer Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren dann der Fall ist, wenn diese Stellungnahme geeignet ist, die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes zu beeinflussen.

2. Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 90/313, der eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung des Zugangs zu Informationen über die Umwelt bei Sachen vorsieht, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren oder aber Gegenstand von Vorverfahren sind, betrifft ausschließlich Verfahren mit gerichtlichem oder quasigerichtlichem Charakter oder jedenfalls Verfahren, die im Fall der Feststellung einer verwaltungs- oder strafrechtlich relevanten Zuwiderhandlung zwingend zur Verhängung einer Sanktion führen.

Insbesondere ist unter Vorverfahren der Verfahrensabschnitt zu verstehen, der einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht, so daß dieser Begriff ein Verwaltungsverfahren im Sinne des deutschen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie nur dann umfaßt, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.

4.2.2 Deutsche Gerichte

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. 8. 2010, 8 A 283/08 (juris)

Leitsätze:

1. Unter den Schutz behördlicher Beratungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG fällt nicht eine fachbehördliche Stellungnahme des Bundesamtes für Naturschutz, die das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Zusammenhang mit einem gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsverfahren (hier: "Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an der Elbe, Sachsen-Anhalt") eingeholt hat; insoweit ist der von § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG geschützte Beratungsvorgang nicht betroffen....

2. Das Bekanntwerden von Unterlagen, denen sich entnehmen lässt, ob und in welchem Umfang von einer fachbehördlichen Bewertung einer anderen Behörde abgewichen ist, mag zwar einen gewissen Rechtfertigungsdruck für die handelnde Behörde erzeugen. Eine kritische Auseinandersetzung der Öffentlichkeit mit umweltbezogenem Handeln soll vom Umweltinformationsgesetz jedoch nicht ausgeschlossen, sondern gefördert werden....

3. Im Rahmen der Abwägung nach § 8 Abs. 1 UIG hat das öffentliche Interesse an dem Zugang zu Umweltinformationen eine erhebliche Bedeutung; auf ein spezifisches Individualinteresse der Antragsteller kommt es insoweit nicht an….

4. Der Ablehnungsgrund der "internen Mitteilungen" i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG beschränkt sich nicht auf den Datenaustausch innerhalb einer Behörde, sondern erfasst auch die zwischenbehördliche Kommunikation. Ausgehend vom Schutzzweck der Norm werden aber - vergleichbar der Abgrenzung bei § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG - Ergebnisse eines abgeschlossenen behördlichen Entscheidungsprozesses nicht vom Anwendungsbereich erfasst.

VG Frankfurt, Beschluss vom 18. 5. 2010, 7 K 1645/09.F (juris)

Leitsatz

Zur Durchführung eines in-camera-Verfahrens in gegen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gerichteten Verfahrens auf Informationszugang(Rn.9)

Orientierungssatz

Die Weite des gesetzlichen Tatbestandes in § 3 Nr 1 Buchst d IFG und die Notwendigkeit, die Ausnahmetatbestände in § 3 IFG zur Verhinderung einer Vereitelung des Gesetzeszweckes eng auszulegen, machen es erforderlich, Anforderngen an die Qualität der nachteiligen Auswirkungen, die bei der Gewährung des Zugangs von

Dritten zu den der Behörde im Rahmen ihrer Aufsichts- und Kontrolltätigkeit übermittelten Informationen zu befürchten sind, und an Art und Umfang der von der Behörde geforderten Darlegung des Ausnahmetatbestandes zu stellen sind….

Die Regelung in § 3 Nr 1 Buchst d IFG darf nicht gleichsam als Freibrief dazu verwendet werden, um ohne nähere Prüfung der Sachlage unter bloßem Hinweis auf eine die Verwirklichung des Behördenauftrags möglicherweise nachteilig berührende Weitergabe von Informationen Anträge auf Zugang zu unternehmensbezogenen Unterlagen und Daten abzulehnen….

Europarechtliche Transparenzvorschriften enthalten mangels Rechtssetzungskompetenz der EG keine verbindlichen Vorgaben bezüglich des allgemeinen Informationszugangsrechtes im öffentlichen Sektor.

Hess. VGH, Beschluss vom 30. 4. 2010, 6 A 1341/09 (juris)

Leitsatz:

Es ist grundsätzlich nicht möglich, bestimmte Arten von Dokumenten allein auf Grund ihrer typischen Eigenschaften und üblichen Fassung als "Sachgesamtheiten" generell ohne Feststellung ihres konkreten Inhalts insgesamt der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KWG zu unterwerfen. Die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang inhaltliche Bestandteile von Dokumenten nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KWG geheimzuhalten bzw. zur Wahrung der Verschwiegenheitspflicht unkenntlich zu machen sind, lässt sich im Regelfall nur nach Durchsicht der einzelnen Dokumente und grundsätzlich nur für das jeweilige einzelne Dokument beurteilen. Diese Beurteilung obliegt nicht dem Gericht der Hauptsache, sondern allein dem Fachsenat nach § 189 VwGO in dem "in-camera"-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO (Fortführung der Rechtsprechung des Senats im Beschluss vom 24. März 2010 - 6 A 1832/09 -).

VG Frankfurt, Urteil vom 26. 3. 2010, 7 K 1496/09.F (juris)

Leitsatz:

Einem Informationsbegehren hinsichtlich der Veränderung der Meldeschwellen nach § 21 WpHG kann nicht der Ausschlussgrund gemäß § 3 Nr. 1 Buchst. D IFG i. V. m. § 8 WpHG entgegengehalten werden, wenn der betreffende Emittent zwar seinen Sitz außerhalb der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraum hat, gleichwohl aber dem Veröffentlichungspflichten gemäß § 26 WpHG durch Hin-

terlegung des jährlichen Dokuments gemäß § 10 WpHG unterliegt, obgleich er diesen Pflichten nicht nachkommt. In diesem Fall wird die Verschwiegenheitspflicht nicht berührt, wenn Informationen i. S. d. § 21 WpHG bei der zuständigen Behörde vorhanden sind.

VG Frankfurt, Urteil vom 26. 3. 2010, 7 K 243/09.F (juris):

Leitsatz:

Der Informationszugang ist ausgeschlossen, wenn aufgrund eines anhängigen Ermittlungsverfahren der Informationszugang nachhaltig Auswirkungen auf die Durchführung eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren haben könnte, § 3 Nr. 1 Buchst. G IFG.

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. 3. 2010, OVG 12 B 41.08 (juris):

Informationszugang; Genehmigung der Strompreise; Kalkulationsgrundlagen; Rückgabe von Aktenbestandteilen an einen Dritten vor Eingang des Antrags auf Informationszugang

Hess. VGH, Beschluss vom 2. 3. 2010, 6 A 1684/08 (juris):

Leitsatz

1. Die in § 9 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes - KWG (juris: KredWG) - normierte Verschwiegenheitspflicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, ihrer Bediensteten und der weiteren in der Vorschrift genannten Personen stellt eine durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungspflicht im Sinne von § 3 Nr. 4 des Informationsfreiheitsgesetzes - IFG - dar….

2. Verweigert die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unter Berufung auf § 3 Nr. 4 IFG den Zugang zu amtlichen Informationen, die bei der Aufsicht über ein Kreditinstitut oder ein Finanzdienstleistungsinstitut angefallen sind, mit der Begründung, bezüglich dieser amtlichen Informationen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 Abs. 1 KWG (juris: KredWG) zu unterliegen, ist die Frage, ob und inwieweit die relevanten Behördenakten geheimhaltungsbedürftige Informationen im Sinne von § 9 Abs. 1 KWG (juris: KredWG) enthalten, ggf. in einem "in-camera"-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO zu klären (im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, z.B. Beschluss vom 15. Oktober 2008 - 20 F 1.08 -, Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 50)….

3. Der Informationszugangsanspruch nach § 1 IFG steht auch demjenigen zu, der den Zugang zu amtlichen Informationen zu dem Zweck anstrebt, diese Informatio-

nen zur Untermauerung zivilrechtlicher Ansprüche gegen einen Dritten zu verwenden…

4. Mit der Begründung, das Bekanntwerden von Informationen, die beaufsichtigte Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitute betreffen, könne im Sinne von § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Bundesanstalt als Finanzbehörde haben, lässt sich ein Zugangsgesuch nur dann ablehnen, wenn die konkrete Möglichkeit einer erheblichen und spürbaren Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung durch die Behörde als Folge der Ermöglichung des Zugangs zu bestimmten unternehmens- oder drittbezogenen Informationen besteht. Diese Gefährdungslage ist von der Bundesanstalt in Form einer nachvollziehbar begründeten, durch konkrete Fakten untermauerten Prognose darzulegen….

5. Ein die Ablehnung eines Zugangsantrages nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG rechtfertigender unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand liegt dann vor, wenn der Zugangsantrag in seiner Zielrichtung und/oder in seinem Inhalt so unzureichend spezifiziert ist, dass die durch ein solches Zugangsgesuch ausgelöste aufwändige Aufarbeitung des Informationsmaterials zu dem für den Antragsteller nützlichen Informationsgehalt außer Verhältnis stünde….

6. Die auf § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG gestützte vollständige Ablehnung eines hinreichend konkret und präzise gefassten Zugangsantrags wegen eines hierdurch verursachten unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ist nur unter Anlegung strenger Maßstäbe möglich. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands ist in diesen Fällen grundsätzlich erst dann überschritten, wenn durch die Art des Informationszugangsbegehrens oder seinen Umfang ein Verwaltungsaufwand notwendig ist, der den bei üblichen Gesuchen an die Behörde verursachten Aufwand in solch deutlichem Maße übersteigt, dass die Behörde das Gesuch letztlich nur unter nicht nur vorübergehender Zurückstellung ihrer sonstigen Aufgaben bewältigen kann….

7. Mit einer Massierung von Informationsbegehren, die in Art und Umfang jeweils das für die zuständige Behörde übliche Maß nicht übersteigen, und aus einer Aus- bzw. Überlastung der Behörde wegen der Bewältigung ihrer sonstigen Aufgaben und /oder der Bearbeitung von weiteren Informationszugangsanträgen kann die Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands durch ein bestimmtes Zugangsgesuch nicht begründet werden. Die Behörde muss, soweit sie dem erhöhten Arbeitsanfall durch diese Vorgänge nicht durch personelle und organisatorische Maßnahmen Rechnung tragen kann, die vorliegenden Gesuche ggf. unter Überschreitung der Bearbeitungsfrist in § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG sukzessive abarbeiten

VG Köln, Urteil vom 25. 2. 2010, 13 K 119/08 (juris):

Orientierungssatz

1. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des Gesetz gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen….

2. Das Bundesverwaltungsgericht definiert als Behörde eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet, dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein….

3. Die Kommission verfasst die so genannten Leitsätze als Bestandteile des Lebensmittelbuchs nach § 15 Abs. 1 LFGB, die für die Verkehrsfähigkeit von Bedeutung sind. Sie stellen in Bereichen, in denen keine oder nur unzureichende Rezepturvorgaben für Lebensmittel vorhanden sind, die Grundlage für Verbraucher, aber auch für die Überwachung durch Behörden und Gerichte dar.

VG Hamburg, Urteil vom 24. 2. 2010, 9 K 3062/09, ZInsO 2010, 577:

Orientierungssatz

1. Der Insolvenzverwalter ist zwar ein Amtsträger, übt aber nach der in der Rechtsprechung und Literatur überwiegend vertretenen Amtstheorie kraft eines ihm übertragenen (privaten) Amtes die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über die Insolvenzmasse im eigenen Namen aus. Er handelt als Partei kraft Amtes, bzw. Amtstreuhänder im eigenen Namen. Damit wird er als natürliche Person tätig und gehört somit zum Kreis der nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG Anspruchsberechtigten….

2. Der Anspruch auf Information nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG besteht unabhängig davon, aus welchem Interesse dieser geltend gemacht wird….

3. Die speziellen insolvenzrechtlichen Auskunftsansprüche (§§ 20, 97 Insolvenzordnung) zählen nicht zu den vorrangigen Regelungen im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG ….

4. Zwar geht der BGH in ständiger Rechtsprechung und auch in den von der Beklagten angeführten Entscheidungen davon aus, dass nach der Insolvenzordnung und auch nach § 242 BGB keine Auskunftspflichten möglicher Anfechtungsschuldner gegenüber dem Insolvenzgericht und erst recht nicht gegenüber einem Insolvenzverwalter als möglichem Anfechtungsgegner bestünden, da dies auf eine Ausforschung hinausliefe, die dem Zivilprozessrecht fremd sei. Der BGH hat aber in diesen Entscheidungen ausdrücklich nicht ausgeschlossen, dass neben den zivilrechtlichen Auskunftsansprüchen andere materiell-rechtliche Auskunftspflichten bestehen (können)…. Um eine solche andere materiell-rechtliche Auskunftspflicht handelt es sich

bei der durch das Informationsfreiheitsgesetz neu eingeführten Transparenzpflicht der öffentlichen Verwaltung.

Finanzgericht des Saarlandes, Urteil vom 17. 12. 2009, 1 K 1598/08 (juris):

Leitsatz

1. Begehrt ein Insolvenzverwalter beim Finanzamt Einsicht in die Vollstreckungsakten des Schuldners zu dem einzigen Zweck, Insolvenzanfechtungsmöglichkeiten zu prüfen, so ist es nicht ermessensfehlerhaft, wenn das Finanzamt das Begehren unter Berücksichtigung des Abwehrinteresses des Staates zurückweist.
2. Die Abgabenordnung enthält eine abschließende Negativregelung zum Einsichtsrecht in Verwaltungsakten, die das Finanzamt im Rahmen eines Besteuerungsverfahrens führt.

VG Berlin, Urteil vom 17. 12. 2009, 2 A 109.08 (juris)

Orientierungssatz

1. Regierungshandeln ist politische Leitung und stellt keine Verwaltungstätigkeit dar….

2. Die Vorbereitung eines Gesetzes ist Regierungstätigkeit…

3. Die Annahme der Regierungstätigkeit im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsvorhaben erfordert den ministeriellen Beschluss zur Gesetzesinitiative. Die Ermittlung der Tatsachengrundlage im Vorfeld gehört demgegenüber zur Verwaltungstätigkeit….

4. Geschützt ist nur der behördliche Vorgang der Entscheidungsfindung selbst.

BVerwG, Urteil vom 29. 10. 2009, 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321:

Leitsatz

1. § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG räumt der informationspflichtigen Stelle einen eigenen Beurteilungsspielraum in der Frage ein, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind. …

2. Ob die nachteiligen Auswirkungen eintreten können, wenn die Informationen bekannt werden, erfordert eine Prognose der informationspflichtigen Stelle, die nur eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist. …

Orientierungssatz

1. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG schützt die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu

ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen. Zu den internationalen Beziehungen gehören die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem anderen ausländischen Staat. …

2. § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG ist auch dann anwendbar, wenn die internationalen Beziehungen nicht dadurch gestört werden können, dass bestimmte Daten bekannt sind, sondern auch dann, wenn die internationalen Beziehungen in erster Linie dadurch gestört werden können, dass gerade die Bundesregierung als informationspflichtige Stelle die Daten (gleichsam offiziell) bekanntmacht….

3. Zur Offenkundigkeit von Daten. ...

4. § 3 Nr. 4 IFG ist nicht verfassungswidrig.

BVerwG, Urteil vom 29. 10. 2009, 7 C 21/08, NVwZ 2010, 326:

Leitsatz

1. § 3 Nr. 4 IFG verstößt nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Die Vorschrift enthält keine verfassungsrechtlich bedenkliche dynamische Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift….

2. Der Anspruch auf Zugang zu einer Information ist nicht allein deshalb nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen, weil die Information formal als Verschlusssache eingestuft ist. Vielmehr kommt es darauf an, ob die materiellen Gründe für eine solche Einstufung vorliegen.

VG Düsseldorf, Urteil vom 9. 10. 2009, 26 K 5707/08 (juris):

1. Nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG hat jede Person nach Maßgabe des UIG NRW einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Die CO2-Emissionen eines Pkw sind Umweltinformationen.

2. Dem Auskunftsanspruch gegenüber der Staatskanzlei hinsichtlich der CO2-Emissionen des emissionsträchtigsten regelmäßig genutzten Dienstwagens des Ministerpräsidenten steht nicht der Schutz öffentlicher Belange gem. § 8 UIG entgegen.

BVerwG, Urteil vom 29. 9. 2009, 7 C 2/09 (juris):

1. Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz sind Maßnahmen, die im Sinne des § 2 Abs. 3

Nr. 3 Buchst. b UIG den Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre bezwecken.

2. Unter den Begriff der Umweltinformation über Emissionen in § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG fallen nicht Informationen über Vorgänge innerhalb einer emittierenden Anlage, durch die die später in die Umwelt abgegebenen Stoffe entstehen oder deren Zusammensetzung und Menge beeinflusst werden.

3. Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis wird auch dann im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG zugänglich gemacht, wenn die offengelegte Information ihrerseits Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulässt.

4. Ob durch die Bekanntgabe einer Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zugänglich gemacht wird, kann im Einzelfall aufgrund plausibler und nachvollziehbarer Darlegungen des Betroffenen beurteilt werden.

5. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiegt im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nur dann , wenn mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit hinausgeht, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten.

6. Ein Kläger unterliegt im Sinne von § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO teilweise, wenn er zwar nur einen Bescheidungsantrag gestellt hat, das Gericht jedoch in seinem Bescheidungsurteil mit seiner Rechtsauffassung eine geringere Bindung des Beklagten für dessen erneute Entscheidung bewirkt, als der Kläger sie mit seiner Klage angestrebt hat.

VG Stuttgart, Urteil vom 18. 8. 2009, 8 K 1011/09:

1. Für Rechtsstreitigkeiten über Auskunftsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist - unabhängig vom Inhalt der begehrten Information - der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

2. Ein Insolvenzverwalter kann gegen einen Träger der Sozialversicherung einen Auskunftsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz geltend machen.

Sächs. OVG, Beschluss vom 18. 8. 2009, 2 A 51/08:

Zum Begriff der Umweltinformationen (hier: zivilrechtlich relevantes Fehlverhalten)

VG Frankfurt, Beschluss vom 28. 7. 2009, 7 L 1553/09.F:

Orientierungssatz:

Sowohl eine Privatperson als auch ein Journalist hat grundsätzlich einen Anspruch auf Informationszugang in die Aufsichtsakten der BaFin, es sei denn, diese Einsichtnahme würde zu einer Beeinträchtigung des gegen die betroffene Bank laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens führen. Dabei ist es ausreichend, wenn die Verfahrensbeeinträchtigung zumindest möglich erscheint.

VG Trier, Beschluss vom 17. 7. 2009, 5 L 330/09.TR:

Zu den Umweltinformationen gehören auch technische Beschreibungen von Anlagen, die nicht mehr in Betrieb sind. Will eine Behörde die technische Beschreibung einer Behördenfunkanlage nicht herausgeben, so muss sie ihre Sicherheitsbedenken konkretisieren.

BVerwG, Beschluss vom 2. 7. 2009, 7 B 9/09, NVwZ 2009, 1037:

Hat der Landesgesetzgeber davon abgesehen, eine eigene Vollregelung des Umweltinformationsrechts zu treffen, sondern in seinem Landesumweltinformationsgesetz die entsprechende Geltung bestimmter Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes des Bundes angeordnet, finden diese Vorschriften nicht als Bundesrecht, sondern als irrevisibles Landesrecht Anwendung.

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 15. 6. 2009, VI-Kart 3/09 (V), Kart 3/09 (V)

Die Überprüfung von Entscheidungen, die das BKartA außerhalb eines bei ihm anhängigen kartellverwaltungsrechtlichen Verfahrens isoliert nach den Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes getroffen hat, obliegt den Verwaltungsgerichten und nicht den Kartellgerichten.

OVG Schleswig, Beschluss vom 3. 6. 2009, 2 MB 7/09, ZUR 2009, 377 (Agrarsubventionen, mit Praxishinweis *Näckel*):

1. Die Veröffentlichung der Informationen ist geeignet, die Herstellung der Transparenz zu fördern. Dies setzt voraus, dass die Informationen öffentlich zugänglich sind. Ob es daneben weitere Möglichkeiten gibt, den angestrebten Zweck zu verfolgen, welche unter Umständen besser geeignet erscheinen, kann dahin stehen, da derartige Möglichkeiten die grundsätzliche Eignung der streitigen Maßnahme nicht berühren. (Rn. 17)

2. Zwar ist das allgemeine Bekanntwerden von Informationen über erhaltene Zahlungen ein Eingriff von nicht unerheblichem Gewicht, weil jedermann in die Lage versetzt wird, Kenntnisse zumindest über einen Teil der Einkünfte des Zahlungsempfängers zu erlangen. Die Informationen betreffen jedoch nicht die engere Pri-

vatsphäre des Zahlungsempfängers, sondern seinen beruflichen Bereich. Zudem wird lediglich ein Teil der Einkünfte offen gelegt, so dass Rückschlüsse auf das gesamte Einkommen oder Vermögen nicht möglich sind. (Rn. 19)

3. Aus der Veröffentlichung der Daten in elektronischer Form im Internet ergibt sich keine Steigerung der Eingriffsintensität. Auch eine Veröffentlichung in gedruckter Form ermöglicht eine Umwandlung in elektronische Form und damit eine Zugänglichkeit im Internet und eine Weiterverarbeitung von Daten. (Rn. 21)

4. Mit der Regelung in der Verordnung (EG) Nr. 259/2008, dass die Informationen auf einer speziellen Website veröffentlicht werden, regelt die Kommission nichts Wesentliches, was einer Regelung durch den Rat vorbehalten wäre (Rn. 23 f.)

BVerwG, Urteil vom 28. 5. 2009, 7 C 18/08 (Agrarsubventionen)

Leitsatz:

Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt sowohl nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG als auch nach § 6 Satz 2 IFG neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse fehlt, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (wie Beschluss vom 19. Januar 2009 - BVerwG 20 F 23.07 -).

Orientierungssatz:

1. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden allgemein alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen (BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03).

2. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in § 6 Satz 2 IFG ist kein anderer als in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG.

VG Frankfurt, Beschluss vom 7. 5. 2009, 7 L 676/09.F:

Leitsatz:

Zur Ablehnung eines gegen die BaFin gerichteten Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Freigabe von Informationen wegen des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache(Rn.10)

Orientierungssatz:

Die Verschwiegenheitspflicht gemäß § 9 Abs 1 S 1 KWG erstreckt sich nicht nur auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern auf alle Tatsachen, von denen der Betreffende in Ausübung seiner Tätigkeit Kenntnis erlangt hat.(Rn.11)

Der Preisgabe vertraulicher Informationen stünde auch § 3 Nr. 1 lit. a) IFG entgegen, da diese zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Zusammenarbeit mit diesen Staaten und der Gefährdung internationaler Beziehungen im Rahmen der weltweiten Bemühungen zur Stabilisierung der Kapitalmärkte führen würde.

OVG Greifswald, Beschluss vom 4. 5. 2009 – 2 M 77/09, ZUR 2009, 375:

1. Es ist fraglich, ob die vorgesehene Veröffentlichung überhaupt geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der betroffenen Fonds durch öffentliche Kontrolle zu verbessern. Erkenntnisse über die konkrete Verwendung der Beträge werden nicht vermittelt. Weder der Verwendungszweck noch welche Voraussetzungen bzw. Auflagen der Empfänger zu erfüllen hatte, wird damit für die Öffentlichkeit nachvollziehbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob eigene Leistungen, z.B. Investitionen zu erbringen waren und in welcher Relation diese gegebenenfalls zu den EU-Mitteln stehen. (Rn. 9 ff.)

2. Dem geringen öffentlichen Informationswert steht ein zumindest mittelschwerer Eingriff in die Datenschutzrechte der Betroffenen gegenüber. Immerhin sind gewisse Rückschlüsse auf deren Vermögen möglich. (Rn. 12)

3. Die Veröffentlichung im Internet ist lediglich in der (Kommissions-)Verordnung (EG) Nr. 259/2008 geregelt. Einen derart intensiven Eingriff in geschützte Rechtspositionen sieht die Ermächtigungsgrundlage des Art. 42 Abs. 1 Nr. 8b Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates dagegen nicht vor (Rn. 13 f.)

VG Ansbach, Urteil vom 13. 5. 2009, AN 11 K 07.03391 (juris):

Zur Antragsbefugnis einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach dem UIG

BVerwG, Beschluss vom 30. 4. 2009 – 7 C 17.08, ZUR 2009, 368:

Leitsätze der Redaktion:

1. Das Umweltinformationsgesetz regelt den Zugang zu Umweltinformationen abschließend. Soweit es Einschränkungen und Ablehnungsgründe normiert, sind diese

Gründe ebenfalls abschließend. Soweit das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu Umweltinformationen verwehrt, kann ein Zugang zu diesen Informationen nicht auf der Grundlage anderer nationaler Vorschriften begehrt werden. (Rn. 13)

2. Der Europäische Gerichtshof wird um Klärung folgender Fragen im Wege der Vorabentscheidung gebeten:

a) Ist Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen, dass in gesetzgebender Eigenschaft ausschließlich solche Gremien und Einrichtungen handeln, denen nach dem Recht des Mitgliedstaats die abschließende (verbindliche) Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren obliegt, oder handeln in gesetzgebender Eigenschaft auch solche Gremien und Einrichtungen, denen das Recht des Mitgliedstaats Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere zur Einbringung eines Gesetzentwurfs und zu Äußerungen zu Gesetzentwürfen, übertragen hat? (Rn. 16 ff.)

b) Können die Mitgliedstaaten immer nur dann vorsehen, dass die Begriffsbestimmung der Behörde keine Gremien und Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher und gesetzgebender Eigenschaft handeln, wenn zugleich ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne des Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG vorsahen? (Rn. 19 ff.)

c) Werden Gremien und Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nur für die Zeit bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde nicht erfasst? (Rn. 22 f.)

d) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG gesetzlich vorgesehen, wenn die zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG ergangene Vorschrift des nationalen Rechts allgemein bestimmt, dass der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen ist, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, oder ist hierfür erforderlich, dass eine gesonderte gesetzliche Bestimmung die Vertraulichkeit der Beratungen anordnet? (Rn. 29 ff.)

e) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG gesetzlich vorgesehen, wenn sich aus dem nationalen Recht ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts ergibt, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind? (Rn. 32 ff.)

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. 4. 2009 – 16 B 485/09, ZUR 2009, 371:

1. Im Verfahren nach § 123 VwGO bleibt derzeit offen, ob Empfänger von Agrarsubventionen einen Anspruch darauf haben, nicht mit Namen, Wohnort und der Höhe der ihnen gewährten Subventionen aus Mitteln der EU im Internet veröffentlicht zu werden. Die deshalb vorzunehmende Interessenabwägung fällt zulasten der Subventionsempfänger aus. (Rn. 5 ff.)

2. Die in Rede stehenden Informationen weisen keine hohe Persönlichkeitsrelevanz auf. Sie stehen nicht dem Kernbereich der persönlichen Lebensführung nahe. Weder die Höhe noch die Art der gewährten Agrarsubventionen lassen einen Schluss auf die insgesamt gegebene Einkommenssituation des Empfängers zu. Mit der Veröffentlichung ist auch keine Prangerwirkung verbunden. (Rn. 18 f.)

3. Dem Ziel, auf europäischer Ebene demokratische Beteiligungsrechte der Bürger durch Transparenz zu stärken, kommt besondere Bedeutung zu. Es würde wesentlich beeinträchtigt, wenn die Veröffentlichung vorläufig ausgesetzt würde. (Rn. 21 ff.)

VG Hamburg, Urteil vom 23. 4. 2009, 19 K 4199/07:

Der Insolvenzverwalter besitzt einen Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG. Dem Anspruch steht nicht entgegen, dass die Informationen von der Behörde (hier: einem Träger der Sozialversicherung) verlangt werden, um eine Insolvenzanfechtung vorzubereiten.

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2. 1. 2009, 13a F 31/07, NuR 2009, 289:

1. Zu den Anforderungen an die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG sowie § 17 a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GenTG.

2. Zum Ausschlusstatbestand der Risikobewertung iSd § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG für die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.

3. Zu den Ermessenserwägungen gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO unter Berücksichtigung der Fachgesetzlichen Vorgaben.

VG Trier, Beschluss vom 4. 12. 2008, 5 L 757/08.TR (juris):

1. Der Auskunftsanspruch nach § 3 Abs. 1 LUIG kann in einem laufenden Verwaltungsverfahren im Wege der Anspruchskonkurrenz neben dem Anspruch aus § 29 VwVfG geltend gemacht werden.

2. Das es sich bei dem Auskunftsrecht nach § 3 Abs. 1 LUIG um ein materielles und verfahrensunabhängiges Auskunftsrecht handelt, ist der Anwendungsbereich des § 44a VwGO nicht eröffnet.

VG Berlin, Urteil vom 20. 11. 2008 - 2 A 57/06, NVwZ 2009, 856:

Das Informationsfreiheitsgesetz gibt dem Einzelnen lediglich einen Anspruch auf Zugang zu solchen Informationen, über die die Behörde disponieren kann.

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 3. 11. 2008 (juris):

1. Das Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO wird nicht dadurch gegenstandslos, dass auch im Hauptsacheverfahren über die Pflicht zur Vorlage der Akten - hier Zugang zu Umweltinformationen - gestritten wird (wie BVerwG, NvwZ 2008, 554 ff.).

2. Maßstab der im Zwischenstreit vorzunehmenden Rechtswidrigkeitsprüfung bleibt auch dann grundsätzlich das prozessuale Normprogramm des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und nicht das für die Informationserteilung im Hauptsachestreit einschlägige materielle Recht.

3. Als Geheimhaltungsgrund für Umweltinformationen eignet sich innerhalb des Anwendungsbereichs des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO weniger der öffentliche Belang an der Vermeidung von Nachteilen für das Wohl des Landes als vielmehr das private Interesse an der Wahrung personenbezogener Daten und des Betriebsgeheimnisses.

4. Werden Umweltinformationen in objektivierter Form z.B. in Gestalt eines Untersuchungsberichts oder eines Sachverständigengutachtens der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, unterliegt der dieser Informationserteilung vorausgehende innerbehördliche Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozess nur bei Vorliegen eines speziellen hierauf gerichteten Auskunftsinteresses der Offenlegung (hier verneint).

VG Köln, Urteil vom 23. 10. 2008, 13 K 5055/06 (juris); auch VG Köln, Urteil vom 25. 11. 2008, 13 K 4705/06 (juris):

1. § 3 des UIG gewährt jeder Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

2. Das Bundesministerium ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des Umweltinformationsgesetzes.

3. Auskünfte über Beträge der gewährten landwirtschaftlichen Subventionen sind Umweltinformationen.

4. Auskünfte über gezahlte Betriebsprämien sind ebenfalls Umweltinformationen.

5. Eine informationspflichtige Stelle verfügt auch dann über Umweltinformationen, wenn diese erst aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt werden muss.

6. Der Umweltinformationsanspruch liegt nicht vor, wenn durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogenen Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

VG Koblenz, Urteil vom 21. 8. 2008 (juris)

Das Landesumweltinformationsgesetz gibt den Bürgern einen Anspruch gegen ihre Ortsgemeinde auf Mitteilung darüber, ob und in welcher Anzahl brachliegende Wirtschaftswege in der jüngeren Vergangenheit entwidmet und veräußert wurden. Die Bürger können allerdings nicht generell verlangen, Wert und Größe der veräußerten Wegeparzelle zu erfahren oder Informationen über den Erwerber zu erhalten.

VG Gießen, Urteil vom 1. 7. 2008, ZUR 2009, 45:

1. Für die Frage, ob eine Auskunft als "einfach" einzustufen ist, kommt es allein auf den hierfür notwendigen Verwaltungsaufwand, sprich darauf an, wie (zeit-) intensiv die Auskunft vorbereitet werden muss.

2. Informationen über die Emissionen und Immissionen dreier Industriebetriebe, die die Stellungnahme dreier Sachbearbeiter bedurften und darüber hinaus Messwerte nachgeschlagen, zusammengetragen und recherchiert werden mussten, sind keine einfachen schriftlichen Auskünfte.

OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 24. 6. 2008:

Entscheidung im Fall Greenpeace/Vattenfall (KKW Brunsbüttel) – Veröffentlichung steht noch aus

BayVGH, Beschluss v. 6. 6. 2008 (juris):

Unzulässigkeit der Klage gegen die Verweigerung der Einsichtnahme in ein Protokoll über die vorgezogene Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens;

Kein Anspruch auf Akteneinsicht nach dem Bayerischen Umweltinformationsgesetz.

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 8.5.2008, NVwZ 2008, 791:

1. Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG erstreckt sich nicht auf amtliche Informationen, die die gesetzesvorbereitende Tätigkeit der Bundesministerien betreffen (hier: Informationen zum Erlass des Zuteilungsgesetzes 2007). Als oberste Bundesbehörden gehören die Bundesministerien insoweit auch nach Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens nicht zu den informationspflichtigen Stellen.)

2. Der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen greift nur dann ein, wenn nach den konkreten Umständen des Einzelfalles bei Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Beratungsvorgänge vorliegen.

VG Frankfurt, Beschluss v. 25. 4. 2008 (juris):

Die Belange eines von einem Informationszugangsbegehren nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes betroffenen Dritten sind dann i. S . d. § 8 Abs. 1 IFG berührt, wenn die Information sich weitgehend auf ihn beziehen, er mithin individualisierbar ist und keine Ausnahmegründe für ein Absehen von der Einleitung eines Verfahrens bei Beteiligung Dritter gegeben sind, § 5 Abs. 3 und 4 IFG.

BVerwG, Urteil v. 10. 4. 2008, ZUR 2008, 363:

1. Die Vorschrift über die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes eines Standortzwischenlagers gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG) dient auch dem Schutz individueller Rechte eines in der Nähe des Zwischenlagers wohnenden Drittbetroffenen. Der Drittschutz ist nicht auf die erforderliche Schadensvorsorge gegen Auslegungsstörfälle beschränkt.

2. Soweit die Behörde Schadensvorsorge für erforderlich hält, steht dem Drittbetroffenen ein entsprechender Genehmigungsabwehranspruch zur Verfügung, wenn er einen hinreichend wahrscheinlichen Geschehensablauf vorträgt, bei dem eine Verletzung in seinen Rechten möglich erscheint. Der Schutzanspruch des Drittbetroffenen aus § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG endet dort, wo eine Beeinträchtigung von Leben und Gesundheit praktisch ausgeschlossen ist.

3. Über das Maß des erforderlichen Schutzes gegen terroristische Anschläge auf ein Standortzwischenlager entscheidet die Genehmigungsbehörde in eigener Verantwortung. Die Gerichte sind darauf beschränkt zu überprüfen, ob die der behördlichen Beurteilung zugrunde liegende Risikoermittlung und -bewertung auf einer aus-

reichenden Datenbasis beruht und dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Behördenentscheidung Rechnung trägt.

VG Ansbach, Urteil v. 20. 3. 2008 (juris):

Die Erteilung einer Information nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellt einen Verwaltungsakt dar; kein Rechtsschutzbedürfnis bei fehlendem Antrag gegenüber der Behörde

VG Frankfurt, Urteil v. 19. 3. 2008 (juris):

Auch kein Anspruch auf teilweisen Informationszugang, wenn die Preisgabe einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erfordert

VG Frankfurt, Urteil v. 12. 3. 2008 (juris):

Kein Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 9 und § 8 WpHG, wenn der Geschäftszweck in kontinuierlichen Verstößen gegen schwerwiegende Straftatbestände besteht (im Anschluss an VG Frankfurt am Main, Urteil vom 23.01.2008, 7 E 3280/06 (V))

BVerwG, Beschluss v. 21. 2. 2008, NVwZ 2008, 554 (Brunsbüttel):

1. Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde hat auch in Klageverfahren, in denen um den Zugang zu Informationen gestritten wird, gemäß § 99 Abs.1 Satz 2 VwGO über die Vorlage von geheimhaltungsbedürftigen Akten aufgrund einer Abwägung der widerstreitenden Interessen nach ihrem Ermessen zu entscheiden. Die Entscheidung über die Aktenvorlage im Prozess kann sich in solchen Fällen der Prüfung und Anwendung der Rechtsnormen, die für die Entscheidung des Gerichts über den Klageanspruch maßgeblich sind, faktisch weitgehend annähern. Für die gerichtliche Überprüfung der Vorlageentscheidung steht das Zwischenverfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO zur Verfügung.

2. Der Ausübung des prozessualen Vorlageermessens durch die Behörde bedarf es ausnahmsweise dann nicht, wenn das Interesse an der Geheimhaltung wegen eines grundrechtlichen Bezugs oder aus anderen Gründen ein solches Gewicht hat, dass die Vorlage der Akten unterbleiben muss. Ebenso kann umgekehrt bei einem gerin-

gen Gewicht des Geheimhaltungsinteresses die Vorlage im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtlich geboten sein.

3. Die Vorlage von Akten mit Umweltinformationen ist bei grundrechtlich gebotenem Geheimnisschutz wie z.B. im Falle von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder bei personenbezogenen Daten nur zulässig, wenn und soweit das gesetzliche Informationsinteresse des Klägers und der Allgemeinheit das private Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Unter diesen Voraussetzungen kann die Vorlage zugleich erforderlich sein (hier bejaht für Angaben zu einem Störfall in einem Kernkraftwerk in den Akten der Atomaufsichtsbehörde).

BVerwG, Urteil vom 21. 2. 2008, NVwZ 2008, 791 (Flughafen Frankfurt):

1. Der Begriff der Umweltinformationen in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates - Umweltinformationsrichtlinie - UIRL - (ABl L 41 S. 26) ist weit auszulegen. Erfasst werden auch Angaben, die die wirtschaftliche Realisierbarkeit einer umweltrelevanten Maßnahme betreffen. Dazu gehören sowohl Angaben zur Finanzierung des Vorhabens als auch zur Finanzkraft des Vorhabenträgers.

2. Der Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt kann einer Bürgerinitiative zustehen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt ist. Ein Kirchengemeindeverband ist ungeachtet der Anerkennung der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts als anspruchsberechtigt im Sinne des Art. 3 Abs. 1 UIRL anzusehen. Auch eine Gemeinde kann einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen haben, soweit ihr Selbstverwaltungsbereich berührt ist.

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 20. 2. 2008, ZUR 2008, 259:

1. § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG (UIG RP) fordert in der durch europarechtliche Bestimmungen gebotenen engen Auslegung eine ernsthafte, konkrete Gefährdung der durch die Vorschrift geschützten Güter der öffentlichen Sicherheit. Zu diesen gehören auch Individualrechtsgüter.

2. Zur Erfüllung des Ausschlusstatbestandes des § 8 Abs. 1 Nr. 1 LUIG (UIG RP) müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sein, dass gerade das Bekanntgeben der Informationen die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts erhöht.

VG Frankfurt, Urteil v. 23. 1. 2008, 7 E 3280/06 (V) (juris):

1. Der Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ist voraussetzungslos und besteht, ohne dass – wie z.B. von § 29 Abs. 1 VwVfG für die Akteneinsicht bei Behörden gefordert – ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend zu machen ist.

2. Der dem Grunde nach voraussetzungslose Informationszugangsanspruch besteht jedoch nicht, wenn es zum Schutz besonderer öffentlicher Belange erforderlich ist, diesen zurücktreten zu lassen

3. § 3 IFG regelt Ausnahmen vom Zugang zu Informationen. Diese Vorschrift ist eng auszulegen und zudem obliegt es der um Information ersuchten Behörde darzulegen, aus welchen Gründen ausnahmsweise der Informationszugang zu verwehren ist

4. § 3 Nr. 7 IFG schließt ausdrücklich einen Anspruch auf Informationszugang aus, wenn Informationen vertraulich erhoben oder übermittelt worden sind, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.

5. Die in § 8 Abs 1 S 1 WpHG geregelte Verschwiegenheitspflicht richtet sich nicht nur an die bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beschäftigten natürlichen oder an die von ihr beauftragten Personen. Vielmehr entspricht es Sinn und Zweck dieser Regelung, dass sich die Verschwiegenheitspflicht auch an die BaFin als Anstalt des öffentlichen Rechts selbst richtet. Denn es ist nicht nachvollziehbar, warum Bedienstete der genannten Verschwiegenheitspflicht unterliegen sollen, nicht aber die Behörde selbst.

6. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz sind die bereichsspezifischen Verschwiegenheitsvorschriften, wie sie z.B. in § 8 WpHG oder § 8 KredWG enthalten sind, nicht außer Kraft gesetzt worden. Vielmehr setzt der Gesetzgeber die entsprechenden Vorschriften als gegeben voraus, so dass sich der Geheimnisschutz "durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst" bestimmt und sich Art und Umfang des Geheimnisschutzes je nach Rechtsgebiet unterscheiden.

7. Zum Informationszugangsanspruch durch Gewährung von Akteneinsicht in Behördenvorgänge.

VG Ansbach, Urteil v. 22. 1. 2008 (juris):

Orientierungssatz

1. § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist keine materiell-rechtliche Anspruchsnorm auf Informationszugang, etwa neben Bestimmungen wie § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG.

2. Ein allgemeiner Informationszugangsanspruch bezüglich der Herkunftsländer-Leitsätze des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge besteht gemäß § 3 Nr. 4 IFG nicht, weil diese einer besonderen Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht unterliegen.

3. § 3 Nr. 4 IFG stellt keine verfassungsrechtlich unzulässige so genannte "dynamische Verweisung auf Verwaltungsvorschriften" dar.

Sonstiger Orientierungssatz

Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen einer Behörde des Bundes;

Herkunftsländer-Leitsätze - HKL - des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge - BAMF ;

Ausschluss des Informationszugangsanspruchs wegen besonderer öffentlicher Belange;

Mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder;

Verschlusssachen des Geheimhaltungsgrades „VS-NfD“ im Sinne der Verschlusssachenanweisung - VSA - des Bundes;

Keine Veranlassung zur Vorlage an den Fachsenat für Geheimschutzangelegenheiten nach § 99 Abs. 2 VwGO;

Geheimnisschutz; materieller Geheimnisbegriff; gerichtlicher Prüfungsumfang;

VG Saarlouis, Urteil v. 16. 1. 2008, 5 K 130/05, BeckRS 2008 33017:

Das am 3. November 2007 in Kraft getretene saarländische Umweltinformationsgesetz vermittelt einen Anspruch, in Bergwerksunterlagen Einsicht zu nehmen und Abschriften und Kopien daraus zu erhalten. Dieser Anspruch ist nicht durch die Vorschriften des Bundesberggesetzes, insbesondere das Einsichtsrecht nach § 63 Abs. 4 BBergG eingeschränkt.

VG Saarland, Beschluss v. 4. 12. 2007 (juris):

1. Die Verweisung eines bei einem Verwaltungsgericht gestellten isolierten Prozesskostenhilfeantrags an das örtlich zuständige Verwaltungsgericht scheidet aus. 2. Die Erteilung der Information ist nach dem IFG -wie auch die Ablehnung oder die be-

schränkte Erteilung der Information Verwaltungsakte darstellen- ersichtlich als (begünstigender) Verwaltungsakt ausgestaltet. Der Anspruch auf Informationserteilung richtet sich nach § 3 Abs. 1 IFG und ist gegenüber derjenigen Behörde anzubringen, die zuständigkeitshalber im Besitz der gewünschten Informationen ist.

VG Schleswig-Holstein, Urteil v. 29. 11. 2007 (juris):

Informationen bezüglich gewährter Agrarsubventionen sind Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs 3 Nr 3 a UIG SH, weil gewährte Geldleistungen sich mittelbar auf die Umweltbestandteile auswirken können. Der Agrarwirtschaft und der Fischerei ist im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen die Gewinnung materieller Güter aus der Natur immanent, so dass der Umweltbezug zwangsläufig zu bejahen ist

VG Arnsberg, Urteil v. 29. 11. 2007, ZfB 2008, 59:

1. Das Umweltinformationsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (juris: UIG NW) findet auch auf Sachverhalte Anwendung, deren Verwaltungsverfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens des UIG bereits abgeschlossen, dessen Entscheidung aber aufgrund eines rechtshängigen Klageverfahrens aber noch nicht bestandskräftig war.)

2. Bei geotechnische-markscheiderischen Bewertungen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne von § 2 S. 3 UIG NW.

3. Bei parzellenbezogenen Angaben über die Standsicherheit und der Darstellung bergbaubedingter Ereignisbereiche handelt es sich um personenbezogene Daten, auch wenn die Grundeigentümer nicht namentlich genannt sind.

4. Allein das Vorhandensein personenbezogener Daten genügt nicht zum Ausschluß eines Anspruchs auf freien Zugang zu Umweltorganisationen nach § 2 S. 3 UIG NW.

VG Dessau, Urteil v. 23. 11. 2007, UPR 2008, 119:

1.Der Anspruch des Einzelnen auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, kann nicht mit der Begründung abgelehnt werden, das Material müsse erst vervollständigt und aufbereitet werden, wenn die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung nicht gefährdet ist, weil sich der Informationsanspruch auf einen bereits abgeschlossenen Vorgang bezieht.

2. Der Untersuchungsgegenstand eines Untersuchungsauftrages richtet sich nach der Leistungsbeschreibung und nach dem Untersuchungsziel.

VG Köln, Urteil v. 22. 11. 2007, ZUR 2008, 215:

1. Der Schutzzweck der als Ausnahmevorschrift eng auszulegenden Bestimmung in § 8 Abs 1 S 1 Nr 2 UIG (Vertraulichkeit der Beratungen als Ablehnungsgrund) erfordert nicht die Erstreckung des Ablehnungsgrundes auf einen Zeitpunkt nach Ende der Beratungen.

2. Wenn endgültige Beratungsergebnisse vorliegen, der Beratungsprozeß mithin abgeschlossen ist, ist ein Schutzgrund nicht mehr gegeben; Behörden arbeiten regelmäßig nicht unter dem Schutz der Vertraulichkeit sondern im Licht der Öffentlichkeit.

3. Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG (interne Mitteilungen nicht informationspflichtig) erstreckt sich nicht auf den Schriftverkehr zwischen verschiedenen informationspflichtigen Stellen.

BVerwG, Beschluss v. 1. 11. 2007, NVwZ 2008, 80:

1. Der Begriff der Umweltinformation in Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (Umweltinformations-RL, Abl. Nr. L 41 S. 26) umfasst keine Informationen über Pläne, die vor ihrer Verwirklichung bereits aufgegeben worden sind.

2. Informationen werden im Sinne von Art. 2 Nr. 4 Umweltinformations-RL für eine Behörde bereitgehalten, wenn sie bei einer selbst nicht informationspflichtigen Stelle angefallen sind und von dieser für eine Behörde aufbewahrt werden, die einen Anspruch auf Übermittlung dieser Information hat.

VG Braunschweig, Urteil v. 17. 10. 2007, ZUM 2008, 254:

1. Im Rahmen des § 6 S 1 IFG ist nicht nur das Verwertungsrecht des Urhebers, sondern auch das Veröffentlichungsrecht zu berücksichtigen.

2. Die Übergabe eines geschützten Werkes an eine Behörde ist keine Veröffentlichung.

3. In das Veröffentlichungsrecht des Urhebers greift die Behörde ein, wenn sie das Werk ohne dessen Zustimmung der Öffentlichkeit zugänglich macht.

4. Die Behörde prüft das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Amts wegen. Sie kann eigenständig darüber entscheiden, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen, wenn sie über die hinreichenden Kenntnisse dazu verfügt.

VG Berlin, Urteil vom 10. 10. 2007, ZUM 2008, 252:

Tenor:

„Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 10. Mai 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. Juni 2006 verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die Unterlagen der Beklagten zu dem Sonderkonto bei der Deutschen Bundesbank – Filiale Berlin – Konto-Nr. ... für die Jahre 2002, 2003, 2004 und 2005 zu gewähren, soweit darin aufgezeichnet ist, wie viele Bundestagsabgeordnete Rückzahlungen auf dieses Sonderkonto geleistet haben, wann die jeweiligen Rückzahlungen geleistet wurden, ob der Verwendungszweck "Bonusmeile" Reise Ausland oder "Bonusmeile" Reise Inland lautete, welcher Betrag pro Person eingezahlt worden ist und wie viel Geld von den Bundestagsabgeordneten insgesamt zurückgezahlt wurde.“

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 2. 10. 2007, 12 B 9/07 (juris):

1. Der Einsichtsanspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG Bln erstreckt sich grundsätzlich lediglich auf solche amtlichen Informationen, die tatsächlich bei der Behörde vorhanden sind. Maßgeblicher Zeitpunkt ist der Eingang des Antrags auf Akteneinsicht bei der Behörde. Gibt eine Behörde Akten oder Teile einer Akte in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtsgewährung aus der Hand, ist sie ausnahmsweise verpflichtet, diese wieder zu beschaffen.

2. Zu einem Verwaltungsvorgang gehören regelmäßig solche Akten bzw. Aktenbestandteile, die ersichtlich für die Entscheidung von Bedeutung sein können und die die Behörde selbst ihrer Entscheidung zu Grunde legen will bzw. legt. Dies gilt insbesondere für Unterlagen, die ein Antragsteller im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens einreicht bzw. deren Vorlage die Behörde zur Prüfung des jeweiligen Begehrens verlangen kann bzw. muss.

BVerwG, Urteil v. 27. 9. 2007, NWVBl 2008, 179:

Der Senat kann offenlassen, ob § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG bereits selbst die gesetzliche Regelung ist, die im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL die Vertraulichkeit der Beratungen gesetzlich vorsieht, oder ob es einer besonderen gesetzlichen Vorschrift außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts bedarf, die die Vertraulichkeit von Beratungen innerhalb einer Behörde ausdrücklich anordnet.

OVG R-P, Urteil v. 10. 9. 2007, DÖD 2008, 17:

Im Interesse einer transparenten, bürgernahen öffentlichen Verwaltung ist der Dienstherr von Rechts wegen nicht gehindert, Namen, Funktion und dienstliche Erreichbarkeit jedenfalls solcher Beamter, die mit Außenkontakten betraut sind, auch ohne deren Einverständnis im Internet bekannt zu geben. Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn einer solchen Bekanntgabe Sicherheitsbedenken entgegenstehen.

Orientierungssatz

Die Veröffentlichung einer namensbezogenen E-Mail-Adresse im Internetauftritt der Behörde ist Ausdruck eines modernen staatlichen Selbstverständnisses und öffentlichen Dienstes, denen sich der einzelne Beamte, der hierdurch nicht als Privatperson, sondern aufgrund seiner Stellung als Teil seiner Beschäftigungsbehörde betroffen wird, nicht verschließen kann. Etwas anderes gilt nur dann, wenn einer Übermittlung Sicherheitsbedenken entgegenstehen.

OVG M-V, Beschluss v. 27. 8. 2007, NordÖR 2007, 454:

1. Die Durchsetzung eines Informationsanspruchs nach § 1 Abs 2 i.V.m. § 4 IFG M-V im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ist nicht schon grundsätzlich von dem Erfordernis befreit nachzuweisen, dass die Anforderungen des § 123 Abs 1 Satz 2 VwGO erfüllt sind.

2. Es bleibt offen, ob nicht bereits § 1 Abs 3 Satz 1 IFG M-V der Offenbarung bestimmter Informationen aus dem Planungsverfahren vor Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs 3 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs 2 Satz 1 LPIG entgegensteht.

3. Einzelfall, in dem für die im Stadium des Planungsverfahrens vor der Entscheidung über die Öffentlichkeitsbeteiligung verlangten Detailinformationen im Zusammenhang mit der Ausweisung von Standorten für Windenergieanlagen weder ein Anordnungsanspruch noch ein Anordnungsgrund besteht.

VG Düsseldorf, Urteil v. 24. 8. 2007, AUR 2008, 101:

1. Ein Anspruch auf Herausgabe einer Information über die Höhe der an natürliche Personen gewährten Agrarbeihilfen lässt sich nicht aus dem UIG NW entnehmen, da es sich bei einer Information über eine Agrarförderung nicht um eine Umweltinformation im Sinne des UIG handelt.

2. Ein uneingeschränkter Informationsanspruch über eine Fördersumme der Agrarbeihilfen ergibt sich nicht aus dem IFG NW. Insoweit sind die personenbezogenen Daten der natürlichen Personen, welche Agrarsubventionen erhalten haben, lediglich geschwärzt weiterzugeben, es sei denn, es wurde die Zustimmung zur Weiterleitung der Daten erteilt.

OVG NW, Beschluss v. 18. 7. 2007, NVwZ-RR 2007, 648:

Im Rahmen der Gebühr für die Erteilung von Umweltinformationen dürfen die Personalkosten für alle Behördentätigkeiten berücksichtigt werden, die unmittelbar zur Erfüllung des Umweltinformationsanspruchs erforderlich sind. Dazu können auch Rechtsprüfungen gehören, die wegen einer Drittbetroffenheit notwendig werden.

OVG NW, Beschluss v. 27. 6. 2007, NVwZ 2007, 1212:

1. Zur Frage des Erlasses einer einstweiligen Anordnung, mit der der Zugang zu Umweltinformationen unter Hinweis darauf begehrt wird, dass die Informationen für den Erörterungstermin im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens benötigt werden (hier: Einsicht in ein Sicherheitskonzept für eine Magnetschwebebahn, in die Genehmigung dieses Sicherheitskonzepts und in die Unterlagen zu dem Fahrzeug).

2. Ein Antrag, Zugang zu allen Umweltinformationen in näher bezeichneten Verwaltungsvorgängen zu erhalten, ist in der Regel hinreichend bestimmt.

VG Berlin, Urteil v. 7. 6. 2007

1. Es besteht kein Anspruch auf Herausgabe von Informationen gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz hinsichtlich der in einem nichtöffentlich tagenden Ausschuss des Bundesrates entstandener Informationen, etwa hinsichtlich angekündigter oder behandelter Anträge, da Vertraulichkeits- und Geheimhaltungspflichten des Bundesrates dem entgegen stehen.

2. Aus dem Demokratiegebot in Art. 20 Abs. 1 GG läßt sich ein individueller Informationsanspruch gegen ein Bundesorgan nicht herleiten.

VG Berlin, Urteil v. 31. 5. 2007 (nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen):

> *1. Der Begriff der nachteiligen Auswirkung lässt eine negative Beeinflussung ausreichen; eine Beeinträchtigung oder Gefährdung ist nicht erforderlich.*
>
> *2. Bei der Frage, ob eine nachteilige Auswirkung vorliegt, hat die Verwaltung oder Regierung einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungsspielraum.*
>
> *3. Wiederholt eine Verwaltungsvorschrift im Wesentlichen lediglich den Gesetzeswortlaut über Geheimhaltungsvorschriften, ist dem Vorbehalt des Gesetzes genügt.*http://www.juris.de/jportal/portal/t/1fqh/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=2&numberofresults=3&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE070112685%3Ajurisr03&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1 - rd_28

VG Mainz, Urteil v. 24. 4. 2007, NuR 2007, 431:

> *1. In Anbetracht der gebotenen engen Auslegung der im UIG RP enthaltenen Ausschlussgründe ist das Vorliegen einer "ernsthaften konkreten Gefahr" der in § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG RP geschützten Belange erforderlich (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 02.06.2006 - 8 A 10267/06 - NVwZ 2007, 351-354; OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998 - 4 L 139/98 - NVwZ 1999, 670-674). Bei der Gefahr besonders großer Schäden können an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts geringere Anforderungen gestellt werden; daher reicht die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Annahme einer konkreten Gefahr aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1970 - IV C 99.67 - NJW 1970, 1890-1893).*
>
> *2. § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG RP verlangt nicht das Vorliegen einer "gegenwärtigen erheblichen Gefahr", was voraussetzen würde, dass die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder dass die Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht (vgl. hierzu OVG Koblenz, Beschluss vom 22.03.2002 – 12 B 10331/02 - NVwZ 2002, 1528-1529 m. w. N.).*

VG Berlin, Urteil v. 7. 6. 2007:

1. Es besteht kein Anspruch auf Herausgabe von Informationen gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz hinsichtlich der in einem nichtöffentlich tagenden Ausschuss des Bundesrates entstandener Informationen, etwa hinsichtlich angekündigter oder behandelter Anträge, da Vertraulichkeits- und Geheimhaltungspflichten des Bundesrates dem entgegen stehen.

2. Aus dem Demokratiegebot in Art. 20 Abs. 1 GG läßt sich ein individueller Informationsanspruch gegen ein Bundesorgan nicht herleiten.

VG Berlin, Urteil v. 31. 5. 2007 (juris):

1. Der Begriff der nachteiligen Auswirkung lässt eine negative Beeinflussung ausreichen; eine Beeinträchtigung oder Gefährdung ist nicht erforderlich.

2. Bei der Frage, ob eine nachteilige Auswirkung vorliegt, hat die Verwaltung oder Regierung einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungsspielraum.

3. Wiederholt eine Verwaltungsvorschrift im Wesentlichen lediglich den Gesetzeswortlaut über Geheimhaltungsvorschriften, ist dem Vorbehalt des Gesetzes genügt.

OVG S-H, Beschluss v. 17. 4. 2007, NordÖR 2007, 382:

1. Die Anordnung des Sofortvollzuges nach § 80 Abs 2 Nr 4 VwGO im Interesse eines (Dritt-) Beteiligten setzt "ein überwiegendes Interesse" des die Anordnung Begehrenden voraus. Die schlichte Rechtmäßigkeit der betroffenen Verfügung reicht allein nicht aus.

2. Das spezifische Interesse des Antragstellers am sofortigen Vollzug der Verfügung, welches das etwa entgegenstehende Interesse des betroffenen Dritten überwieg, muss vom Antragsteller aufgezeigt werden.

3. Ob ein Bescheid über den Zugang zu Umweltinformationen "offenkundig" rechtmäßig ist, muss im Hinblick auf die (streitige) Auslegung und Eingrenzung des Begriffs der "Umweltinformation" und die Probleme der Darstellung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geprüft werden (im Streitfall verneint).

4. Eine eingehende Auseinandersetzung mit den "Geheimnissen" und anschließender Streit darüber kann deren Geheimhaltung unter Umständen gegenstandslos werden lassen.

5. Die Wahrung des Grundsatzes der Gewährung effektiven Rechtsschutzes erfordert zwingend, dass ein auf die Herausgabe von Informationen gerichtetes Begeh-

ren hinter dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen zurückzustehen hat, wenn der Anspruch auf Herausgabe von Informationen im einstweiligen Rechtsschutz nur verzögert würde, der Rechtsschutz zur Wahrung eigener Geheimnisse hingegen durch eine Herausgabe der Informationen schon im einstweiligen Rechtsschutzverfahren endgültig vereitelt würde.

6. Im Rahmen einer nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Interessenabwägung ist es nicht zu beanstanden, dem allgemeinen (Umwelt-) Informationsinteresse des nicht selbst zur Gefahrenabwehr berufenen Bürgers oder Verbandes ein vergleichsweise geringerwertiges Gewicht beizumessen.

Hess VGH, Urteil v. 20. 3. 2007, UPR 2007, 312:

1. Der Anspruch auf Umweltinformationen nach der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 steht auch denjenigen Körperschaften des öffentlichen Rechts zu, denen eine gegenüber der staatlichen Verwaltung weitgehend unabhängige Rechtsstellung eingeräumt ist (hier entschieden für einen Evangelischen Kirchengemeindeverband).

2. Auch kommunale Gebietskörperschaften können diesen Anspruch geltend machen, soweit die begehrten Umweltinformationen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung einer Aufgabe im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gesehen werden können.

VG S-H, Beschluss v. 13. 2. 2007, ET 2007, Nr 4, 75:

Stellt sich die Rechtslage als offen dar, ob ein Freigabebescheid, mit dem einem Antrag auf Akteneinsicht in Vorgänge, die das Kernkraftwerk Brunsbüttel betreffen, dem Grunde nach stattgegeben wurde, von einer Rechtsgrundlage gedeckt ist (hier: UIG, EGRL 4/2003 und InfFrG SH), fällt die im Rahmen des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung zu Gunsten des Kernkraftwerks aus, wenn dieses sich auf das Vorliegen von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen und damit auf den Ausschlussgrund des Art 4 Abs. 2d EGRL 4/2003 beruft und sich ohne Einsichtnahme in die "Liste offener Punkte aus der Sicherheitsüberprüfung für das Kernkraftwerk Brunsbüttel" nicht beurteilen lässt, ob der Tatbestand dieses Ausschlussgrundes erfüllt ist oder nicht.

BFH, Beschluss v. 9. 1. 2007, BFH/NV 2007, 1141:

1. NV: Mit dem Hinweis auf das kürzlich in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz sowie mit allgemeinen Erwägungen zu Sinn und Zweck des Steuergeheimnisses und zur Verwerflichkeit des Denunziantentums wird die grundsätzliche Bedeutung der - höchstrichterlich bereits entschiedenen - Frage, ob das Steuergeheimnis auch den Anzeigenerstatter schützt, nicht hinreichend dargetan.

2. NV: Mangelnde Sachaufklärung durch das Finanzamt ist kein Mangel des finanzgerichtlichen Verfahrens i. S. des § 115 Abs. 2 Nr. 3 FGO.

OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. 12., 2006, ET 2007, 80:

1. Das in-camera-Verfahren ist auch in den Fällen eröffnet, in denen in der Hauptsache um ein Auskunfts- und Informationsverlangen gestritten wird (OVG Schleswig, 2006-12-29, 15 P 3/06).

2. Dass in diesem Verfahren faktisch die Hauptsache entschieden wird, verletzt nicht den Anspruch des Bürgers auf den gesetzlichen Richter.

3. Eine Entscheidung nach § 99 Abs. 2 VwGO setzt voraus, dass im Hauptsacheverfahren ein Anspruch auf Zugang zu den begehrten Informationen dem Grunde nach in Betracht kommt.

4. Ein Kraftwerksbetreiber kann Aspekte der öffentlichen Sicherheit oder andere Allgemeinbelange der Aktenvorlage nicht entgegenhalten.

*5. Ausführungen zum Geltungsgrund und Schutzbereich von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.*http://www.juris.de/jportal/portal/t/abm/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE104320700%3Ajuris-r03&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1 - rd_32

OLG Köln, Urteil v. 15. 12. 2006, MMR 2007, 443:

1. Der Annahme einer nach § 87a Abs. 1 UrhG geschützten elektronischen Datenbank steht nicht entgegen, dass die Daten ungeordnet in den physischen Speicher eingegeben werden, wenn der Datenbestand mit einem Abfragesystem verbunden ist, das zielgerichtete Recherchen nach Einzelelementen in dem Datenbestand ermöglicht. Der Datenbankschutz setzt eine Bearbeitung der in die Datenbank aufgenommenen Einzelinformationen nicht voraus.

2. Eine Vervielfältigung von Teilen der geschützten Datenbank, welche die berechtigten Interessen des Datenbankherstellers unzumutbar beeinträchtigt, kann auch in

einer nur vorübergehenden Vervielfältigung wie der Festlegung im Arbeits- oder Zwischenspeicher eines Computers und zeitnaher Löschung der Daten liegen.

3. Die vom Deutschen Wetterdienst mit dem System pc_met ausdrücklich nur den Luftverkehrsteilnehmern angebotenen Wetterinformationen sind keine gemeinfreie amtliche Veröffentlichung i.S.d. § 5 Abs. 2 UrhG.

4a. Soweit ein Datenbankhersteller nach einer im Rahmen des § 87a UrhG vorzunehmenden Interessenabwägung Schutz genießt, ist er nicht nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes (UIG) zu kostenlosen Auskünften verpflichtet.

4b. In der unbefugten Entnahme von Daten aus einer geschützten Datenbank liegt kein konkludenter Verfahrensantrag auf Informationsüberlassung nach dem UIG.

OVG Berlin, Urteil vom 14. 12. 2006, RDV 2007, 76:

1. Nach dem in § 1 InfFrG BE ausdrücklich normierten Gesetzeszweck soll durch die Einräumung eines umfassenden Informationsrechts das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen.

2. Aus dem in der Gesetzesbegründung verwendeten Begriff der "Verwaltungsakten" wird hinreichend deutlich, dass der Gesetzgeber allein die der materiellen Verwaltungstätigkeit zuzuordnenden Verfahren und Vorgänge im Blick hatte, wie sie in den Verwaltungsvorgängen dokumentiert sind. Der Entstehungsgeschichte des Gesetzes lassen sich dagegen keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass eine Abkehr von dem gängigen Aktenbegriff und eine umfassende (personenbezogene) Kontrolle aller Staatsorgane bezweckt gewesen sei.

3. § 3 Abs 1 1 S 1 InfFrG BE vermittelt schon von seinem Anwendungsbereich her keinen Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin. Die darin enthaltenen Eintragungen weisen, auch soweit es um die Notierung dienstlicher, in Wahrnehmung des übertragenen Amtes wahrgenommener Termine geht, keinen Bezug zu einer konkreten Verwaltungsangelegenheit auf. Sie haben vielmehr lediglich organisatorischen Charakter zur Vorbereitung und Koordination der Arbeitsabläufe ohne vorgangsbezogenes Gepräge.

BFH, Beschluss v. 7. 12. 2006, NJW 2007, 1311:

1. Seit dem 1. April 2005 ist ausschließlich der BFH für eine gerichtliche Entscheidung darüber zuständig, ob die Weigerung des FA, einem Beteiligten Akteneinsicht im finanzgerichtlichen Verfahren zu gewähren, rechtmäßig ist.

2. Hat das FG nach dem 31. März 2005 über einen Antrag eines Beteiligten auf Akteneinsicht entschieden, ist diese Entscheidung auf Beschwerde hin aufzuheben; der BFH trifft über die Frage der Akteneinsicht eine eigene Entscheidung.

3. Die Identität eines Anzeigeerstatters kann gegenüber dem Steuerpflichtigen dem Steuergeheimnis unterliegen; im Einzelfall ist eine Abwägung vorzunehmen. Dabei kommt dem Informantenschutz regelmäßig ein höheres Gewicht gegenüber dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Steuerpflichtigen zu, wenn sich die vertraulich mitgeteilten Informationen im Wesentlichen als zutreffend erweisen und zu Steuernachforderungen führen (Bestätigung der Rechtsprechung) .

Orientierungssatz

Es besteht kein Anspruch auf Informationszugang nach § 3 Nr. 4 IFG, wenn die Information einer durch Rechtvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt; eine solche Rechtsvorschrift stellt § 30 AO dar.

Hess. VGH, Beschluss v. 30. 11. 2006, NVwZ 2007, 348:

*1. Die Entscheidung über einen Antrag auf Gewährung von Zugang zu Umweltinformationen ist trotz der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, 1996-12-06, 7 C 64/95, BVerwGE 102, 282, wohl als Verwaltungsakt anzusehen.*http://www.juris.de/jportal/portal/t/ebt/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=22&numberofresults=74&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE102680700%3Ajurisr00&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1 - rd_8

2. Die EGRL 4/2003 enthält keine Bestimmungen über Zugangserleichterungen zu Umweltinformationen im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes (Anschluss, VGH Kassel, 2006-01-04, 12 Q 2828/05, NuR 2006, 239, und 2006-03-16, 12 Q 590/06, NVwZ 2006, 951, VGH München, 2000-11-22, 22 ZE 00.2779, NVwZ 2001, 342)

OLG Düsseldorf, Beschluss v. 2. 11. 2006, WuW/E DE-R 2052:

Die allgemeine Leistungsbeschwerde ist im EnWG nicht vorgesehen. Für ihre Zubilligung besteht im Einzelfall im Wege der Rechtsfortbildung nur dann eine Notwen-

digkeit, wenn der rechtsuchende Bürger anders effektiven Rechtsschutz nicht erlangen kann (Art. 19 Abs. 4 GG). Will ein Energieversorgungsunternehmen eine Auskunft darüber, wem die Bundesnetzagentur etwaige geheime Unternehmensdaten offenbart hat, kommen Auskunftsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Sondergesetz oder nach dem BDSG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht, für die der Verwaltungsgerichtsweg offen steht. Deshalb ist es nicht erforderlich, dem Unternehmen im Wege der Rechtsfortbildung die Leistungsbeschwerde zu eröffnen.

VG Düsseldorf, Beschluss v. 14. 9. 2006:

Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit die Betroffenen in die Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten nicht eingewilligt haben, oder sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb eines Ministeriums bezieht.

VG Magdeburg, Urteil v. 18. 7. 2006, UPR 2006, 403:

Ein "Betriebsgeheimnis" i. S. v. § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG ist nicht berührt, wenn Informationen nicht betriebsbezogen sondern für die Verhältnisse in einem Bundesland allgemein begehrt werden, auch wenn eine Branche davon nachteilig betroffen sein kann.)

OVG R-P, Urteil v. 2. 6. 2006, NVwZ 2007, 351:

1. Der Umweltinformationsanspruch nach § 3 Abs. 1 LUIG (UIG RP) umfasst auch die bei einer Behörde vorhandenen Informationen zu einem in der Vergangenheit liegenden Zustand der Umwelt.)

2. Die im lebensmittelschutzrechtlichen Verfahren des Schnellwarnsystems erlangten Umweltinformationen unterliegen nicht generell der Geheimhaltung. Sie können nur im Einzelfall nach §§ 8 und 9 LUIG (UIG RP) vom Umweltinformationsanspruch ausgeschlossen sein.)

VG Frankfurt, Urteil v. 10. 5. 2006, NVwZ 2006, 1321:

1. Ein Rechtsanspruch auf Zugang zu Umweltinformationen ist mit der Verpflichtungsklage geltend zu machen.

2. Die Voraussetzungen für die unmittelbare Anwendung der anspruchsverbürgenden Normen der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen sind gegenüber hessischen Behörden gegeben, da die Richtlinie nicht fristgerecht bis zum 14.2.2005 durch Gesetz in hessisches Landesrecht transformiert worden ist.

3. Die mit Erlass des Hessischen Ministeriums für Umwelt vom 17.2.2005 (StAnz., S. 1027) erfolgte Erklärung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) genügt nicht den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an eine wirksame Umsetzung einer Richtlinie.

4. Der der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) zu Grunde liegende Begriff der Umweltinformation ist weit zu verstehen.

5. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) räumt den Mitgliedstaaten allein eine Option ein, im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie durch Bundes- oder Landesgesetz entsprechende Ausnahmetatbestände zu schaffen.

6. Setzt ein nationaler Gesetzgeber die Richtlinie nicht um oder verzichtet er im Rahmen der Umsetzung, von der ihm eingeräumten Möglichkeit, Ausnahmetatbestände einzuführen, Gebrauch zu machen, bleibt es bei dem unbedingten Informationsanspruch.

7. Die Ausnahmetatbestände des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/4/EG (EGRL 4/2003) sind eng zu verstehen.

BGH, Beschluss v. 5. 4. 2006, NStZ 2007, 538:

Weder vor noch nach der Beschlussfassung nach § 349 Abs. 2 StPO besteht Anlass zu einer Mitteilung der Senatsbesetzung. Auch besteht kein Recht des Verteidigers, ihm vor dieser Entscheidung Einsicht in das Senatsheft zu gewähren. Aus dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005 ergibt sich nichts anderes. Das Gesetz ist nicht anwendbar, da ihm die abschließenden Regelungen der Strafprozessordnung zur Akteneinsicht vorgehen.

OVG S-H, Urteil v. 4. 4. 2006, NVwZ 2006, 847:

1. Das UIG nF misst sich keine Geltung für zurückliegende Zeiträume bei. Soweit das Bundesverwaltungsgericht (Vergleiche BVerwG, 2005-10-18, 7 C 5/04, DVBl 2006, 182) ausgeführt hat, mangels abweichender Übergangsregelung erstrecke sich der Geltungsbereich des neuen UIG auch auf noch nicht "bestandskräftig" erledigte Anträge, steht dies im Zusammenhang mit der Erhebung einer Verpflichtungs-

klage und lässt sich auf den Anfechtungsprozess nicht übertragen. Für Drittanfechtungen gilt nichts Abweichendes. Auch dann ist grundsätzlich von der Sachlage und Rechtslage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung auszugehen.

2. Die Änderung des UIG in der Fassung vom 2001-08-23 ist nicht formell verfassungswidrig, soweit in UIG (alt) § 4 Abs. 2 die Regelung eingefügt wurde, dass dann, wenn ein Ausschlussgrund oder Beschränkungsgrund nach den §§ 7 und 8 vorliegt, die hiervon nicht betroffenen Informationen zu übermitteln sind, sofern eine Aussonderung möglich ist.

3. Die EGRL 4/2003 entfaltet nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbare Wirkung. Bloße negative Auswirkungen auf die Rechte Dritter, selbst wenn sie gewiss sind, rechtfertigen es nicht, dem Einzelnen das Recht auf Berufung auf die Bestimmung einer Richtlinie gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat zu versagen. Den schutzwürdigen Interessen des Drittbetroffenen ist dadurch Rechnung zu tragen, dass optionalen Ausnahmetatbeständen, die dem Schutz von Rechtsgütern dienen, die durch das Gemeinschaftsrecht anerkannt sind, ebenfalls Direktwirkung beizumessen ist, zumal dann, wenn dies dem nationalen (Verfassungsrecht) Recht (hier im Hinblick auf den Eigentumsschutz und den Schutz personenbezogener Daten) entspricht.

VG Düsseldorf, Urteil vom 3. 2. 2006, 26 K 1585/04, NWVBl 2006, 305:

„1. Ist eine juristische Person des Privatrechts nicht Beliehene, so handelt sie auch dann, wenn sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt, stets privatrechtlich mit der Folge, dass ein gegen sie gerichtetes Begehren nicht auf eine dem öffentlichen Recht zugehörige Anspruchsnorm gestützt werden kann.

2. Juristische Personen des Privatrechts sind vom Informationszugangsrecht ausgeschlossen. Soweit eine natürliche Person von einer juristischen Person lediglich vorgeschoben wird, um an behördliche Informationen zu gelangen, ist von einer unzulässigen Antragstellung durch die juristische Person selbst auszugehen.“

VG Berlin, Beschluss v. 10. 1. 2006, NVwZ 2006, 850:

1. In Ermangelung einer Übergangsregelung im neuen UIG (UIG 2005) dürfte davon auszugehen sein, dass anhängige "Altfälle" nach neuem materiellen Recht zu beurteilen sind.

2. Nach vorläufiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass es sich bei der Gewährung von Exportkrediten im Bereich der Energieerzeugung zumindest teilweise

um Maßnahmen bzw. Tätigkeiten handelt, die sich auf Umweltbestandteile wahrscheinlich auswirken.

3. Es ist bezüglich derjenigen Informationen, die Projekte ohne Umweltprüfung betreffen, fraglich, ob es sich bei einer Exportkreditgewährung um Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne von UIG 2005 § 2 Abs. 3 Nr. 3b handelt.

4. Die Rechtsprechung hat zu UIG aF § 3 Abs. 2 Nr. 3 ausgeführt, dass diese Vorschrift ein Kriterium der Unmittelbarkeit nicht vorsah (Vergleiche BVerwG, 1999-03-25, 7 C 21/98, BVerwGE 108, 369). Dies dürfte auch auf UIG 2005 § 2 Abs. 3 Nr. 3a übertragbar sein.

VG Stuttgart, Beschluss v. 12. 12. 2005, ZUR 2006, 103:

Auch ohne landesrechtliche Umsetzung steht jedem Antragsteller ein Anspruch direkt aus der Richtlinie 2003/4/EG - Umweltinformations-Richtlinie - (EGRL 4/2003) auf Zugang zu Umweltinformationen in der Form von Auskünften und Kopien zu.

BVerwG, Urteil v. 18. 10. 2005, NVwZ 2006, 343:

Eine Stelle öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG kann sowohl eine Stelle sein, die öffentlich-rechtlich (hoheitlich oder schlicht hoheitlich) handelt, als auch eine Stelle, die privatrechtlich (fiskalisch oder verwaltungsprivatrechtlich) handelt.

VG Köln, Beschluss v. 9. 6. 2005, NuR 2005, 665:

In der Gentechnik ist eine Fütterungsstudie nicht als vertraulich zu behandeln.

VG Berlin, Urteil v. 10. 5. 2005, 2 A 178.04:

Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz (InfFrG BE) bietet keine Grundlage für einen Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin.

OVG Münster, Beschluss vom 8. 6. 2005, 8 E 283/05, NWVBl. 2006, 295:

Für Klagen auf Erteilung von Auskünften nach § 4 Abs. 1 IFG NRW (InfFrG NW) ist der Verwaltungsrechtsweg auch dann eröffnet, wenn der Anspruch gegenüber einer

natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts geltend gemacht wird. Ob diese zum Kreis der nach § 2 Abs. 4 IFG NRW (InfFrG NW) Anspruchsverpflichteten zählt, ist eine Frage der Begründetheit des geltend gemachten Anspruchs.

VG Darmstadt, Urteil v. 16. 12. 2004, ZUR 2006, 157:

1. Das Luftfahrt-Bundesamt ist eine Behörde, "die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat" (UIG § 3 Abs. 1 S 1). Umweltbehörden im Sinne von UIG § 3 Abs. 1 S 1 sind nicht allein die sog Umweltfachbehörden, also solche Behörden, die umweltrechtliche Gesetze als ihre Hauptaufgabe vollziehen (vgl. BTDrucks 12/7138, S 11). Daneben gehören zu den Umweltbehörden auch diejenigen Behörden, die bei der Erledigung anderer Aufgaben zugleich die Belange der Umwelt zu beachten haben. Erforderlich und ausreichend ist ein auf Rechtsvorschriften oder der Anordnung einer vorgesetzten Stelle beruhender umweltbezogener Handlungsauftrag. Dagegen reicht es nicht aus, wenn die jeweilige Behörde im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung mit Umweltbelangen nur in Berührung kommt (vgl. UIG § 3 Abs. 1 S 2 Nr. 2).

2. Das Luftfahrt-Bundesamt fällt nicht unter die Ausnahmeregelung des UIG § 3 Abs. 1 S 2 Nr. 1, welche oberste Bundesbehörden u. a. dann von der Verpflichtung zur Informationsherausgabe ausnimmt, wenn sie beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden.

BayVGH, Beschluss v. 4. 10. 2004, NuR 2005, 328:

1. Verlangt ein Imker, der "gentechnikfreien" Honig vertreibt, Akteneinsicht bezüglich der Anbaustandorte von gentechnisch veränderten Pflanzen, so fehlt dem Rechtsschutzbegehren die besondere Eilbedürftigkeit iS des § 123 VwGO, wenn angesichts der insgesamt zugelassenen Saatgutmenge mit der Existenz weiterer, den Behörden nicht bekannter Anbauflächen von erheblichem Umfang gerechnet werden muss.

2. Aus Art 25 Abs. 4 und Art 31 Abs. 3 der Richtlinie 2001/18/EG (EGRL 18/2001) (sog Freisetzungsrichtlinie) ergeben sich nach Ablauf der Umsetzungsfrist keine unmittelbaren Informationsansprüche Einzelner gegenüber den Behörden.

VG Berlin, Urteil v. 24. 8. 2004 (Orientierungssatz - juris):

Nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist für das Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt einer von öffentlichen Stellen geführten Akte kein Nachweis eines

berechtigten Interesses oder die Angabe eines Verwendungszwecks für die Information erforderlich.

Das für das Recht auf Einsichtnahme oder Auskunft vorausgesetzte Informationsinteresse umfasst nicht allein das Interesse der Allgemeinheit sondern auch das Privatinteresse an der Information.

Das Recht auf Akteneinsicht besteht in der Regel nicht, wenn sonst ein Betriebsgeheimnis offenbart würde.

Geschäftsgeheimnis und Urheberrecht sind nicht identisch.

OVG NW, Beschluss v. 12. 7. 2004, NuR 2004, 750:

1. Ob ein Hersteller von Pflanzenschutzmitteln überhaupt Alkylphenolethoxylate verwendet und in welchen Produkten sowie mit welchen Anteilen, ist ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.

2. Alkylphenolethoxylat ist pflanzenschutzrechtlich nicht vom Geheimnisschutz ausgeschlossen.

VG Halle, Beschluss v. 7. 7. 2004:

1. Zum Anspruch auf Bekanntgabe der Flächen, auf denen gentechnisch veränderter Mais angebaut wird.

2. Staatliche Hochschulen (Universitäten) sind in der Regel keine Behörden, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen haben.

Staatliche Hochschulen sind keine Umweltbehörden im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 ULG. Soweit sie Forschungsaufgaben wahrnehmen und dabei durch die Begleitung eines umweltbezogenen Vorganges wissenschaftlich tätig werden, erfüllen sie weder einen auf Anordnung einer vorgesetzten Stelle noch einen auf Rechtsvorschriften beruhenden umweltbezogenen Handlungsauftrag.

VG Aachen, Urteil v. 11. 5. 2004, NuR 2005, 123:

2. Zur Angemessenheit einer Gebühr im Sinne des Art 5 der Richtlinien 90/313/EWG des Rates vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang von Informationen über die Umwelt.

VG Hamburg, Urteil v. 25. 2. 2004, KommJur 2004, 428:

Leitsatz

Zu dem Anspruch eines Nachbarn auf Herausgabe von umweltrelevanten Informationen über eine nach dem BImSchG genehmigte Anlage (vorliegend bejaht).

Orientierungsatz

Die Vorschrift des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG eröffnet keine datenschutzrechtlichen Abwehrrechte, sie entfaltet keine drittschützende Wirkung.

Ein Antrag muss hinreichend bestimmt und konkret benannt im Sinne von § 5 Abs. 1 UIG sein. Es können auch alle umweltrelevanten Unterlagen angefordert werden.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG hat grundsätzlich jeder einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen im Sinne von § 3 Abs. 2 UIG, die bei einer Behörde vorhanden sind.

Auch die Informationen über die Umwelt unterliegen dem freien Zugang. Von dem Begriff..."Zustand" werden auch Informationen über vergangene und zukünftige Umweltzustände erfasst.

Genehmigungsanträge enthalten auch Informationen über den Umweltzustand.

Zu den Informationen, in die nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 UIG im Hinblick auf eine nach den Bestimmungen des BImSchG genehmigten Anlage Einblick gewährt werden muss, gehören auch Informationen über die in der Anlage hergestellten Produkte und deren Abfälle.

Genehmigungsbescheide sind Anzeigen nach § 15 BImSchG, in die Einblick gewährt werden kann.

Eine Einschränkung zur Einsichtnahme ergibt sich nicht aus dem Begriff der verwaltungstechnischen Maßnahmen.

Die Bestimmung des § 3 Abs. 2 UIG entfaltet wie §§ 5 Abs. 1, 9 Abs. 1 Satz 1 UIG keine drittschützende Wirkung.

Ein Ausschluss für die Übermittlung kann sich aus § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ergeben, im Hinblick auf Daten, die Gegenstand des Bescheids sind, bei einem anhängigen Gerichtsverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.

Wenn die Daten nicht für Zwecke außerhalb des Umweltschutzes genutzt werden sollen, liegt kein Rechtsmissbrauch im Sinne von § 7 Abs. 3 UIG vor.

Das Vorhandensein personenbezogener Daten reicht nicht aus, um den Anspruch auf freien Zugang auf Umweltinformationen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG auszuschließen.

Eine Herausgabe von Daten kann gegen § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG verstoßen, wenn glaubhaft gemacht wird, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder andere Geheimnisse durch die Weitergabe der umweltrelevanten Daten verletzt werden.

Bei einem Geheimhaltungswillen einer genehmigungspflichtigen Anlage werden die Informationen bei Einreichung des Genehmigungsantrags gesondert vorgelegt und als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, wie das im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verlangt wird.

Wenn Geheimnisse nur einen zeitweiligen Wettbewerbsvorsprung liefern, kann dieser bei älteren Anlagen bereits erloschen sein und deshalb keinen Geheimnisschutz mehr genießen.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 3 UIG besagt, dass der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 UIG dann nicht besteht, wenn die begehrten Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen.

VG Hamburg, Urteil v. 14. 1. 2004:

Zu dem Anspruch eines Nachbarn auf Herausgabe von Umweltrelevanten Informationen über eine nach dem BImSchG genehmigte Anlage (vorliegend bejaht).

OVG NW, Beschluss v. 15. 8. 2003, ZUR 2004, 29:

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

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

OVG Sachsen, Beschluss v. 29. 3. 2003, NuR 2004, 180:

1. Für die Einordnung der Gewährung einer Umweltinformation durch eine Gemeinde als Selbstverwaltungs- oder Weisungsaufgabe ist der Gegenstand der Umweltinformation maßgebend.

2. Art. 5 Umweltinformationsrichtlinie steht einer Berücksichtigung von Personalkosten bei der Bemessung der Gebühr für eine Umweltinformation grundsätzlich nicht entgegen.

VG Saarland, Urteil v. 18. 10. 2002, AbfallR 2003, 99:

1. Zur Frage, welche Informationen zu den nicht zugänglichen Betriebsgeheimnissen und Geschäftsgeheimnissen des Anlagenbetreibers iSv UIG § 8 Abs. 1 S. 2 gehören.

Nicht dazu gehören Informationen über die Menge und die Art der angenommenen Abfälle in einer Abfallentsorgungsanlage; weiterhin über Menge, Art und Verbleib der dort gewonnenen Wertstoffe, der restlichen Abfälle und über besondere Vorkommnisse, vor allem Betriebsstörungen.

OVG Saarland, Beschluss v. 3. 7. 2002, AS RP-SL 30, 93:

Ein Anspruch auf Mitteilung der Anlagenkapazität nach § 4 Umweltinformationsgesetz - UIG - ist in der Regel anzuerkennen, da diese typischerweise nicht dem Begriff des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses iSd § 8 UIG unterfällt.

VG Düsseldorf, Urteil v. 25. 6. 2002, NuR 2003, 315:

1. Der aus der Umweltinformationsrichtlinie übernommene Sammelbegriff der Tätigkeiten oder Maßnahmen ist mit Rücksicht auf den Zweck des Umweltinformationsgesetzes, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Angelegenheiten des Umweltschutzes zu schaffen, weit auszulegen; er schließt jede Tätigkeit einer Behörde ein, die dem Schutz der Umwelt dient.

2. Es entspricht nicht Sinn und Zweck des Gesetzes, allein solche Daten über die Zusammensetzung der Abwässer zugänglich zu machen, die unmittelbar auf das betroffene Gewässer einwirken. Das Gesetz erfasst vielmehr alle Aktivitäten, die den Zustand der Umweltmedien negativ beeinflussen können, insbesondere alle Tätigkeiten, die nach umweltrechtlichen Vorschriften einer Genehmigung bedürfen oder der behördlichen Überwachung unterliegen.

3. Im Einzelfall stellen sämtliche Maßgaben des Einleiterbescheides Maßnahmen zum Schutz des Gewässers iSd UIG § 3 Abs. 2 Nr. 3 dar.

BVerfG, Urteil v. 19. 2. 2002, NVwZ 2002, 585:

1. Der Bund darf im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) alle Aktivitäten entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält, soweit er dadurch die Wahrnehmungskompetenz der Länder nicht verletzt.

2. Der Bund muss jedoch zuvor die ihm zunächst nur in Form einer "Reservezuständigkeit" verliehene Sachentscheidungsbefugnis erst aktualisieren, indem er diese auf sich überleitet.

3. Bestandteil der Aktivitäten des Bundes zur Vorbereitung und Ausübung seines Direktions- und Weisungsrechts können auch unmittelbare Kontakte nach außen, einschließlich etwaiger informaler Absprachen sein. Allerdings ist dem Bund auch auf dem Feld informalen Handelns ein Selbsteintrittsrecht (vgl. BVerfGE 81, 310 <332>) verwehrt.

4. Die Wahrnehmungskompetenz des Landes verletzt der Bund erst dann, wenn er nach außen gegenüber Dritten rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen Entscheidung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz der Länder an sich zieht.

BayVGH, Beschluss v. 22. 11. 2000, NVwZ 2001, 342:

Zum Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen über die Umwelt, hier: Information über Grundstücke, auf denen gentechnisch verunreinigtes Saatgut ausgesät wurde und Schutz der Daten betroffener Landwirte.

BVerwG, Urteil v. 27. 3. 2000, NVwZ 2000, 913:

Art. 5 der Umweltinformationsrichtlinie schließt nicht aus, daß für die Erteilung von Umweltinformationen, die der Antragsteller wirtschaftlich nutzen will, eine kostendeckende Gebühr erhoben wird.

VG Oldenburg, Urteil v. 21. 12. 1999, VwRR BY 2001, 300:

1. Behörde iSv UIG § 3 Abs. 1 S. 1 ist jede Stelle iSv VwVfG § 1 Abs. 4, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat. Maßgeblich ist dabei nicht die Betrachtung der einzelnen Aufgabe einer solchen Behörde, sondern es ist generell zu prüfen, ob sie überhaupt irgendeine Aufgabe des Umweltschutzes wahrnimmt.

2. Ausreichend ist, dass die Behörde neben anderen Gesichtspunkten auch Umweltbelange zu beachten hat. Es sind mithin nicht nur die Behörden zur Auskunft verpflichtet, die umweltrechtliche Gesetze als Hauptaufgabe zu vollziehen haben. Erforderlich aber auch ausreichend ist vielmehr ein auf Rechtsvorschriften oder Anordnung einer vorgesetzten Stelle beruhender umweltbezogener Handlungsauftrag.

3. Offensichtlich missbräuchlich iSv UIG § 7 Abs. 3 sind nur solche Begehren, die aus handgreiflichen Gründen schikanös sind. Ausreichend ist, dass die Möglichkeit besteht, weitere Informationen zu erhalten. Ob diese im Ergebnis vorliegen, ist dagegen unerheblich, weil dies gerade erst durch die Einsichtnahme in die Unterlagen geklärt werden soll. Deshalb liegt nicht schon deshalb ein missbräuchlicher Antrag vor, weil bereits in die Unterlagen eines anderen Verfahrens betreffend denselben Gegenstand Einsicht genommen worden ist, da unter Umständen weitere Umweltinformationen vorliegen können.

OVG S-H, Beschluss v. 14. 12. 1999, NVwZ 2000, 341:

1. Gem. VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1 müssen "ernstliche Zweifel an der Richtigkeit" der angefochtenen Entscheidung bestehen. Indes ist für eine Zulassung des Rechtsmittels nach dem Zulassungsgrund des VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1 - im Einklang mit den Grundsätzen des Rechtsmittelrechts, der Teleologie und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift - allein maßgeblich, dass die ernstlichen Zweifel sich auf die Richtigkeit des Ergebnisses der angefochtenen Entscheidung beziehen.

2. Da Kabinettvorlagen "Beratungen" von Behörden sind und deren Bekanntgabe ihre "Vertraulichkeit" berühren würde, steht einem Informationsanspruch UIG § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt 3 entgegen.

3. Kabinettvorlagen sind ein integraler, in Schriftform gegossener Bestandteil von Regierungsberatungen. Aus ihnen können Rückschlüsse auf den interministeriellen Meinungsbildungsprozeß gezogen werden.

4. Es liegt auf der Hand, dass bei Beratungen des obersten Exekutivvorgangs eines Bundeslandes grundsätzlich der Schutz einer unbefangenen Meinungsbildung und eines freien Meinungsaustausches zur Sicherstellung einer effektiven, funktionsfähigen und neutralen Entscheidungsfindung erforderlich ist.

VG S-H, Beschluss v. 18. 11. 1999, NuR 2000, 235-236:

Kabinettsvorlagen zu Beschlüssen der Landesregierung sind Informationen, deren Bekanntwerden die Vertraulichkeit von Beratungen von Behörden iSd § 7 Abs 1 Nr 1 Alt 3 UIG berührt, so dass insoweit ein Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt nicht besteht.

BVerwG, Urteil v. 28. 10. 1999, NVwZ 2000, 436:

Der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen ist während eines Gerichts- oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens hinsichtlich aller Daten ausgeschlossen, die Gegenstand des anhängigen Verfahrens sind. Auf die Frage, ob die Daten der Umweltbehörde aufgrund des Verfahrens zugegangen sind oder dort bereits vor dem Beginn des Verfahrens vorhanden waren, kommt es nicht an.

BVerwG, Urteil v. 25. 3. 1999, NVwZ 1999, 1220:

1. Der Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt kann auch dem Ortsverband einer politischen Partei zustehen.

2. Informationen über die staatliche finanzielle Förderung eines umweltverbessernden Produktionsverfahrens können Gegenstand des Anspruchs sein.

OVG S-H, Urteil v. 15. 9. 1998, NuR 1998, 667:

1. Unter dem Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG stehen die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, nicht aber die den Beratungen zugrundeliegenden Sachinformationen (Beratungsgegenstände).

VGH B-W, Urteil v. 10. 6. 1998, NVwZ 1998, 987:

1. Der Begriff der Umweltinformation nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG umfaßt nur Daten über solche Maßnahmen, die unmittelbar auf den Schutz der dort bezeichneten Umweltbereiche abzielen. Informationen über abgeschlossene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen Umweltrechtsverstößen gehören hierzu nicht, weil sie nur spezial- oder generalpräventiv, also mittelbar zum Schutz dieser Umweltbereiche beitragen, ihr unmittelbares Ziel aber in der Ahndung von Rechtsverstößen liegt.

2. Der Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist gemäß § 7 Abs 1 Nr 2 UIG während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nur hinsichtlich derjenigen Daten ausgeschlossen, die der zur Information verpflichteten Behörde aufgrund dieser Verfahren zugehen.

3. Zu den Anforderungen an die Ausübung des behördlichen Ermessens über die Art des Zugangs zu Umweltinformationen.

OVG Nds., Urteil v. 19. 11. 1997:

Ein Landkreis, der im Rahmen des eigenen Wirkungskreises eine Hausmülldeponie betreibt, wurde nach der vor Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes bestehenden Rechtslage nicht schon dadurch in seinem Selbstverwaltungsrecht betroffen, daß die Fachaufsichtsbehörde einem Umweltschutz-Verein die Einsichtnahme in die bei dem (früheren) Staatlichen Amt für Wasser und Abfall geführten, die Deponie des Landkreises betreffenden Aufsichtsakten gewährte. Dies gilt auch dann, wenn in den Akten untrennbar von den Aufsichtsvorgängen auch solche Vorgänge enthalten sind, welche Hilfsleistungen der Behörde für den Landkreis bei der Errichtung der Deponie betreffen. Die früheren Wasserwirtschaftsämter/Staatliche Ämter für Wasser und Abfall leisteten solche Hilfestellung nicht als "technische Fachbehörden" für die kommunalen Träger der Abfallbeseitigung. Diese können aus einer solchen Hilfeleistung keinen Anspruch für sich daraus herleiten, über die Einsichtnahme in die im Zusammenhang damit bei der staatlichen Behörde entstandenen Vorgänge mitzubestimmen.

OVG Nds., Urteil v. 19. 11. 1997, NVwZ 1998, 654:

1. Den freien Informationszugang auslösende "Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche" im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG sind nur solche, die unmittelbar eine Verbesserung der Umweltverhältnisse zum Ziel haben. Dazu gehören etwa Genehmigungsbescheide oder Überwachungsmaßnahmen nach dem Immissionsschutz-, dem Abfall-, Wasser- oder Naturschutzrecht. Dem nur mittelbar dienende Maßnahmen, wie etwa die finanzielle Förderung umweltverbessernder Verfahren, fallen nicht darunter.

VG Braunschweig, Urteil v. 5. 2. 1997, NVwZ-RR 1998, 413:

1. Als Amtshandlungen iSd VwKostG ND § 1 Abs. 1 S. 1 kann weder die rein behördeninterne Prüfung der Voraussetzungen für die Übersendung von Umweltinforma-

tionen noch der zur Konkretisierung des von einem Antragsteller geäußerten Begehrens qualifiziert werden. Die Kammer verkennt nicht, daß sich der Begriff der "Amtshandlung" nicht auf Verwaltungsakte beschränkt, sondern über diese hinausgehend auch rein tatsächliche Handlungen einer Behörde umfassen kann, sofern diese ein Mindestmaß an Außenwirkung entfalten.

2. Die von EWGRL 313/90 Art 3 Abs. 1 für den nationalen Gesetzgeber konkretisierte Gewährleistungspflicht wird von der deutschen Rechtsordnung dadurch erfüllt, daß UIG § 4 Abs. 1 S. 1 jedermann einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde vorhanden sind, einräumt. Einem derartig weitgehenden und umfassenden Anspruch kann bei richtlinienkonformer Auslegung des UIG § 4 Abs. 1 wie auch des UIG § 10 Abs. 1 S. 1 nicht mit unangemessen hohen Verwaltungsgebühren begegnet werden.

3. Im Einzelfall wurde eine Gebühr in Höhe von 300,-- DM für die Anfertigung und Übersendung von sieben Fotokopien festgesetzt. Die Festsetzung dieser Gebühr ist rechtswidrig.

BVerwG, Urteil v. 6. 12. 1996, NJW 1997, 753:

1. Die Ausübung des in § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG eingeräumten behördlichen Ermessens, in welcher Weise der Anspruch auf Informationen über die Umwelt erfüllt wird, ist an dem Zweck der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG vom 23. Juni 1990 auszurichten. Ein Auswahlermessen besteht deshalb nur zwischen solchen Informationsmitteln, die im wesentlichen die gleiche Informationseignung besitzen.

2. Beantragt ein Bürger ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde dies nur dann zugunsten eines anderen Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe bestehen.

3. Zum Anspruch auf schriftliche Mitteilung bestimmter Umweltinformationen anstelle der Gewährung von Akteneinsicht.

VG Freiburg, Urteil v. 8. 11. 1996, NVwZ 1997, 411:

1. Der Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG begründet auch bei einem laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahren keinen vollständigen Ausschluß des Umweltinformationsanspruchs, sondern gilt allein für diejenigen Daten, die der Behörde aufgrund dieses Verfahrens zugegangen sind.

2. Zur (fehlenden) Verpflichtung des Gerichts, die Sache hinsichtlich der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 UIG spruchreif zu machen, wenn die Behörde diesen Aus-

schlußtatbestand noch nicht geprüft hatte und hierfür voraussichtlich umfassende Ermittlungen erforderlich sind.

OVG M-V, 26. 7. 1996, NuR 1997, 150:

1. Bei der Würdigung des UIG § 7 Abs. 1 Nr. 2 ist zunächst vom Wortlaut auszugehen, der ausdrücklich nicht vom Verwaltungsverfahren spricht, sondern von einem verwaltungsbehördlichen Verfahren. Innerhalb des bundesdeutschen Rechts sind damit nicht nur die Verfahren iS von VwVfG § 9 gemeint, die auf einen Abschluß durch Verwaltungsakt oder einen Verwaltungsvertrag zielen. Es handelt sich hier um sämtliche Verfahren, die Verwaltungsbehörden durchführen. Dies entspricht auch Sinn und Zweck der Vorschrift, die, ebenso wie die weiteren Alternativen (Schutz der Rechtspflege und des unmittelbaren Gesetzvollzugs) verhindern sollen, daß durch die Ausübung von Zugangsrechten laufende Verfahren verzögert oder behindert werden. Die Vorschrift soll weiterhin dem Schutz vertraulicher dienen und insbesondere dem Schutz interner Mitteilungen, damit die Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsfähigkeit der Behörde in dem Verfahren erhalten bleibt, soweit dies ohnehin einer späteren gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Mithin sind nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sämtliche Verwaltungsverfahren gemeint, vor allen Dingen auch diejenigen, die mit einer gerichtlich anfechtbaren Entscheidung enden. Aber auch solche verwaltungsbehördlichen Verfahren sind gemeint, die selbst nicht mit einer Entscheidung enden, die einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist.

2. Im Sinne der aufgezeigten Zielsetzung der Vorschrift ist das gesamte Verfahren zur Planung einer Bundesfernstraße als einheitliches verwaltungsbehördliches Verfahren anzusehen.

3. Im Einzelfall (Eilverfahren) offengelassen, ob UIG § 7 Abs. 1 Nr. 2 hinsichtlich des Ausschlusses des Informationsanspruchs während verwaltungsbehördlicher Verfahren mit der EWGRL 313/90 vereinbar ist.

OVG S-H, Beschluss v. 10. 7. 1996, ZUR 1997, 43:

1. Vorlage an den EuGH gem. Art 177 Abs. 2 EGV (EWGVtr) zu folgenden Fragen:

a) Ist die Stellungnahme einer unteren Landschaftspflegebehörde im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in einem Planfeststellungsverfahren eine verwaltungstechnische Maßnahme iSv Art. 2a) der Umweltinformations-Richtlinie v 7.6.1990 (90/313/EWG (EWGRL 313/90))?

b) Ist ein verwaltungsbehördliches Verfahren iSv § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ein Vorverfahren iSv Art. 3 Abs. 2 S. 3 der genannten Richtlinie?

VG Mainz, Urteil v. 10. 11. 1995, NuR 1996, 266:

1. Zum Begriff der verwaltungsinternen Mitteilung nach § 7 Abs. 2 UIG.

2. Gibt im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens eine Behörde gegenüber einer anderen eine Stellungnahme ab, kann ein Anspruch auf Bekanntgabe der Stellungnahme in der Regel nur gegenüber der empfangenden Behörde geltend gemacht werden.

Würde man von "verwaltungsinternen Mitteilungen" alles das ausnehmen, was "letztlich auf Außenwirkung zielt", gäbe es nicht nur erhebliche Abgrenzungsprobleme, sondern auch kaum noch verwaltungsinterne Mitteilungen, da Behördentätigkeit letztendlich meistens nach außen gerichtet ist. Deshalb kann die Auffassung nicht überzeugen, Stellungnahmen von Behörden seien keine verwaltungsinternen Mitteilungen, wenn sie als Mitwirkungsakte in einem Verwaltungsverfahren letztlich auf eine Außeneinwirkung zielten.

BVerwG, Beschluss v. 31. 10. 1995, NVwZ 1996, 400:

1. Die Nichtbeanstandungserklärung nach § 4 Abs. 2 EnWG berührt nicht aus der Planungshoheit abzuleitende Rechte einer Gemeinde, auf deren Gebiet eine Freileitung verlegt werden soll.

2. Eine Gemeinde hat als juristische Person des öffentlichen Rechts keinen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt nach § 4 UIG.

VG München, Urteil v. 26. 9. 1995, NVwZ 1996, 410:

1. Die Bestimmungen der EWGRL 313/90 wurden durch das Umweltinformationsgesetz ordnungsgemäß umgesetzt; deshalb können vom einzelnen Bürger aus der Richtlinie unmittelbar keine Ansprüche mehr hergeleitet werden.

2. Ein Informationsbegehren ist auch dann offensichtlich mißbräuchlich, wenn die Information unschwer und ohne unzumutbaren Aufwand auf andere Weise beschafft werden kann (hier: zulässiger Verweis der Behörde auf die Beantwortung einer schriftlichen Landtagsanfrage, falls die Antwort vollständig ist).

3. Lehnt die Behörde die Informationserteilung unter Hinweis auf Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse ab, so bedarf es näherer Darlegungen, warum bestimmte Informationen nicht zugänglich gemacht werden können.

4. Soweit es um Informationen geht, die der Behörde vor dem 1993-01-01 (Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie) oder gar vor dem 1990-10-07 (Verabschiedungsdatum der Richtlinie) zugegangen sind und die nicht als Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind, kann sich die Behörde bereits deshalb zu einer Beteiligung betroffener Dritter verpflichtet sehen, weil in diesen Fällen aus der fehlenden Kennzeichnung nicht ohne weiteres auf einen fehlenden Bezug der Daten zu Betriebsgeheimnissen und Geschäftsgeheimnissen geschlossen werden kann.

5. Im übrigen Einzelfall der nicht sachgerechten Ausfüllung des vom Gesetzgeber geschaffenen Ermessensspielraums durch die Behörde.

VG Schleswig, Urteil v. 30. 6. 1995, ZUR 1996, 96:[1087]

1. Daten, die für die Vorausbeurteilung von Umweltauswirkungen erforderlich sind, stellen Informationen über die Umwelt i. S. d. § 3 Abs. 2 UIG dar.

2. Der entscheidungstechnische Hintergrund einer umweltrelevanten Maßnahme ist keine Information über die Umwelt i. S. d. § 3 Abs. 2 UIG, sondern eine vom UIG nicht bezweckte Erläuterung von Umweltinformationen.

3. Behördliche Stellungnahmen zu umweltrelevantem Handeln werden grundsätzlich vom Begriff der Informationen über die Umwelt nach § 3 Abs. 2 UIG umfasst, sie unterfallen jedoch dem Ausschlusstatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alternative UIG – Vertraulichkeit der Beratungen.

OVG NW, Urteil v. 20. 1. 1995, DVBl 1995, 1020:

1. Weder die EG-Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, noch das Umweltinformationsgesetz vermitteln einen Anspruch darauf, daß der Zugang zu den vorhandenen Informationen gerade durch deren schriftliche Mitteilung gewährleistet wird.

2. Zur Bedeutung des Folgenbeseitigungsanspruchs im Falle des nicht bestätigten Verdachts, daß eine Trinkwassergewinnungsanlage durch Schadstoffe aus einer Altlast unbrauchbar geworden ist.

[1087] Leitsätze nach *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Dezember 2007, G 1 Nr. 2.

OVG S-H, Urteil v. 31. 12. 1994, NVwZ 1996, 408:

1. Kein Anspruch einer nicht beteiligten Gemeinde auf Einsichtnahme in die Akten des energiewirtschaftlichen Nichtbeanstandungsverfahrens aus VwG SH § 88 Abs. 1. Ein Akteneinsichtsrecht folgt auch nicht unmittelbar aus GG Art 19 Abs. 4.

2. Planungsinteressen oder sonstige Belange einer Gemeinde sind für den Prüfungsinhalt des Verfahrens nach EnWiG § 4 ohne Bedeutung. Einer Berücksichtigung anderer als energiewirtschaftlicher - etwa auch raumordnerischer - Belange im Wege der Annahme einer "Dynamisierung" des Gemeinwohlbegriffs stehen gewichtige Gründe entgegen.

3. Ein Akteneinsichtsrecht folgt auch nicht aus § 4 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes, da die Energieaufsicht keine Aufgaben des Umweltschutzes wahrnimmt.

VG Gelsenkirchen, Urteil v. 1. 10. 1994, NuR 1995, 158:

1. Einzelfall eines Ausschlusses des Umweltinformationsanspruches nach UIG § 7 Abs. 1 Nr. 2; hier: laufendes verwaltungsbehördliches Verfahren betreffend die Zulassung eines Abschlußbetriebsplans.

Das UIG ist als rechtlich nicht zu beanstandende Transformation des EG-Rechts anzusehen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Ausschlusses des Anspruchs während laufender Verwaltungsverfahren mit Blick auf die in EWGRL 313/90 Art 3 Abs. 2 Nr. 3 enthaltene Ermächtigung, auch entsprechende "Vorverfahren" von dem Anspruch auf Umweltinformation ausnehmen zu können.

VG Minden, Urteil v. 5. 3. 1993, ZUR 1993, 284:[1088]

Die EG-Richtlinie 90/313/EWG über den „freien Zugang zu Informationen über die Umwelt“ ist inhaltlich unbedingt und eröffnet für Antragsteller ein unmittelbares Recht auf Zugang zu umweltrelevanten Daten.

[1088] Leitsatz nach *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Dezember 2007, G VI UIRL Nr. 1.

4.2.3 Britische Spruchkörper

Da die Anzahl der Fälle insbesondere im Bereich des Freedom of Information Act kaum noch überschaubar ist, werden hier nur ein paar ausgewählte Entscheidungen wiedergegeben.

4.2.3.1 Information Tribunal

Entscheidung vom 17. 7. 2007, Appeal Number: EA/2006/0061 and 0062 (Network Rail):

> *Notwithstanding our decision on the issue of law arising on these appeals and without wishing to cast any doubt on the environmental credentials of the Appellants, we have some concerns as to its implications. NRIL is a major landowner whose estate is intensively visited by the public, has a significant impact on the daily lives of many people and, in the words of its website, includes "many sites of great environmental, geological, historical and architectural importance" as well as much contaminated land. Yet, if our decision is correct, it has no duty to provide information in accordance with EIR.*
>
> *The structure, functions and accountability of NRL are clearly unusual and it may be that the consequences for its legal responsibilities as to environmental information, given the practical realities of its stewardship, are therefore anomalous.*
>
> *DEFRA and/or the Department of Transport may wish to consider whether, by whatever route, NRIL should be brought within EIR (rather than FOIA) so that it is required to supply environmental information. We recognise that there may be no convenient way to achieve this within the existing regulations but believe that the present position is clearly unsatisfactory.*

Entscheidung vom 10. 4. 2007, Appeal Number: EA/2006/0083 (Port of London Authority):

> *The Tribunal Upholds the decision notice dated 2nd October 2006 and dismisses the appeal. For the reasons set out below, the Tribunal does not require the Appellant to take any further action:*
>
> - *The Tribunal is satisfied that no river works licence was issued in relation to Temple Pier in December 1988,*

- *In light of the Appeal to the Tribunal and its investigation of the existence of and decision relating to the river works licence, a refusal notice would no longer serve any purpose.*

4.2.3.2 Information Commissioner:

Entscheidung vom 7. 6. 2006, FER0090259 (Environmental Resources Management):

> *Environmental Resources Management Ltd (ERM) is a management consultancy specialising in environmental, social, health and safety advice.*

Entscheidungen vom 26. 7. 2006, FER0071801 und FER0087031 (Network Rail):

> *Network Rail is a private sector monopoly owner and operator of a national asset of considerable importance.*

Entscheidung vom 2. 10. 2006, FER0086096 (Port of London Authority):

> *The Port of London Authority is a self-financing public trust.*

4.3 Literatur zum Informationsfreiheitsrecht

Abel, *Ralf B.*, Bundesdatenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. Kissing 2006

Adelt, *Klaus-Peter*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Die BKK 2005, 504

Albers, Marion, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614

Almeling, *Sabine*, Die Aarhus-Konvention, Berlin 2008

Altmeppen/Kahlen, Neue Impulse für den Informationsmarkt – Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, MMR 2006, 449

Anton/Claus/Bouteller/Schrader, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Texte des Umweltbundesamts 32/06 (http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3100.pdf)

Bachelin, *Herwig*, Fehlstart in die Umweltinformations-Freiheit?, GewArch 1996, 154

Bachmann, *Ulrich*, Zum Behördenbegriff des Umweltinformationsgesetzes, GewArch 1995, 241

Bäumler, Helmut (Leiter des ULD-SH), Hinweise zum Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein - IFG-SH), 2000, abrufbar unter https://www.datenschutzzentrum.de/download/hinwifg.pdf

Battis/Ingold, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren - zugleich Anmerkungen zu VGH Kassel, Beschl. v. 4. Januar 2006, AZ: 12 Q 2828/05, DVBl 2006, 463, DVBl. 2006, 735

Beck, *Rita*, Kontrolle durch Information: Transparenz und Geheimnisschutz, ZLR 2009, 123

Becker, *Florian*, Das Urteil des EuGH zum deutschen Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1999, S. 1187

Beckemper, *Katharina*, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, 301

Beer/Wesseling, Die neue Umweltinformationsrichtlinie im Spannungsfeld von europäischer Eigentumsgewährleistung und privatem Informationsinteresse, DVBl 2006, S. 133

Bell/McGillivray, Environmental Law, 6. Aufl. 2006

Berg, *Wilfried*, Daten- und Geheimnisschutz als Schranke von Betrugsbekämpfung und Kontrollen, insbesondere im Agrar- und Lebensmittelbereich, WiVerw 1996, 171

Berg, *Wilfried*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im öffentlichen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Umweltinformationsgesetzes, GewArch 1996, 177

Berger, *Sven*, Das Informationszugangsrecht und das in-camera-Verfahren gemäß § 99 VwGO, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 225

Berger, *Sven*, Zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 117

Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, 2006

Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Informationsfreiheit in Berlin, Ratgeber zum Datenschutz 5, abrufbar unter http://www.datenschutz-berlin.de/content/Ver%C3%B6ffentlichungen/Ratgeber.

Bleyl, *Dietmar*, Allgemeines Informationszugangsrecht und Recht auf informationelle Selbstbestimmung, DuD 1998, 32

Brickwedde/Peters, Umweltkommunikation – Vom Wissen zum Handeln, 2002

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001

Bohne, *Michael*, Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007, 656

Bräutigam, *Tobias*, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006, 950

Britz/Eifert/Groß, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit. Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, DÖV 2007, S. 717

Bull, *Hans-Peter*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1997

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Anwendungshinweise zum IFG, Stand: 1.8.2007, abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/cln_029/nn_673636/IFG/GrundsaetzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoerden/AnwendungshinweiseBehoerden__node.html__nnn=true

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/cln_007/nn_672634/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB__IFG/1TB06__07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/1TB06_07.pdf

Bundesminister des Innern, Anwendungshinweise zum IFG, Bekanntmachung vom 21.11.2005, GMBl. 2005, S. 1346

Burholt, *Christian***,** Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf das Akteneinsichtsrecht in Kartell- und Fusionskontrollverfahren, BB 2006, 2201

Butt, *Mark. E.*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001

Butt, *Mark E.,* Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen - Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, 1071

Coppel, *Philip*, Environmental Information: The new Regime, Journal of Planning and Environmental Law, 2005, 12

Cranshaw, *Friedrich L.*, Anspruch auf Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz zur Durchsetzung der Insolvenzanfechtung, jurisPR-InsR 17/2009 Anm. 4 (Anmerkung zum Urteil des VG Hamburg vom 23. 4. 2009, 19 K 4199/07)

Dalibor, *Marcel*, Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 271

v. Danwitz, *Thomas*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272

v. Danwitz, *Thomas*, Öffentlichkeit, Transparenz und Vermittlung von Rationalität in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, S. 1

Davis, *Roy W.*, The Environmental Information Regulations 2004: limiting exceptions, widening definitions and increasing access to information?, Environmental Law Review 2006, 51

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Übersichten und Empfehlungen zur Einführung des IFG M-V, 2006, abrufbar unter http://www.lfd.m-v.de/inffrei/informat/inffrei/ifgempf.pdf

Detterbeck, *Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2006

Diamandouros, *Nikiforos*, Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union und seine Durchsetzung, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 167

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (LDA) für das Land Brandenburg, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz - Anwendungshinweise - , abrufbar unter http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/media.php/2232/aig_hinweise07.pdf

Dix, *Alexander*, Sind Terminkalender von Regierenden pauschal geheim zu halten? in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 41

Duschanek, *Alfred*, Der Zugang zu Verwaltungsinformation in Österreich, in Klöpfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, S. 73 (2003)

Ekardt, *Felix*, Europarechtliche und praktische Probleme des Umweltinformationsgesetzes, NJ 1997, 175

Ekardt, *Felix*, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2004

Ekardt/Exner/Beckmann, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in den neuen Informationsfreiheitsgesetzen, VR 2007, 404

El-Barudi, *Stefan*, Zur Durchführung eines In-camera-Verfahrens im Rahmen der Durchsetzung von Umweltinformationsansprüchen, ZUR 2009, 323

Engelien-Schulz, *Thomas*, Informationszugangsrecht. Grundzüge des "Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes", BWV 2006, 25

Erdelt, Alexander, Informationszugang und das Recht auf Information, DuD 2003, 465

Erichsen, *Hans-Uwe*, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, 409

Erichsen, *Hans-Uwe*, Planung und Umweltinformationen nach europäischem und deutschem Recht, in Festschrift für Hoppe zum 70. Geburtstag 2000, S. 927

Erichsen/Scherzberg, Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, Bericht des Umweltbundesamtes 1992/1.

Erkal, Attila, Informationszugangsrechte gegenüber der Verwaltung in Deutschland und der Türkei, Diss. 2009

Fluck, *Jürgen*, Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 1048

Fluck, *Jürgen*, Anspruch gemäß § 4 UIG auf Informationen über Betriebsweise einer Abfallentsorgungsanlage, AbfallR 2003, 90

Fluck, *Jürgen*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406

Fluck/Merenyi, Zugang zu behördlichen Informationen, VerwArch 97 (2006), 381

Fluck/Theuer, Umweltinformationsgesetz - Welche Privaten sind informationspflichtig?, GewArch 1995, 96

Fluck/Theuer, Kein Zugang zu Umweltinformationen während laufender Verwaltungsverfahren?, VR 1995, 361

Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, Lsbl., Stand: 21. Aktualisierung Dezember 2007

Fluck/Wintterle, Zugang zu Umweltinformationen - Die Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, VerwArch 2003, 437

Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – Ein Praxiskommentar, 2007

Franßen/Tenhofen, Neuere Rechtsprechung zum UIG, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 167

Frerichs, *Regine*, Die Umweltinformationsrichtlinie - eine verpaßte Chance, FoR 1995, 94

Frenzel, *Sabine*, Zugang zu Informationen der deutschen Behörden, Speyerer Arbeitshefte 131, 2000

Friedersen/Lindemann, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG S-H), Kommentar, 2000

Gardain, *Anja-Maria*, 5. Internationale Konferenz der Informationsbeauftragten, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 221

Gassner/Pisani, Umweltinformationsanspruch und Geheimnisschutz – Zukunftsperspektiven, NuR 2001, 506

Gatz, *Stephan*, Umweltinformationsanspruch bei umweltrelevanten Maßnahmen, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 3

Gellman, *Robert*, The 2007 Amendments to the U.S. FOIA, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 211

Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2007

Griebel, *Thomas*, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht, Diss. Augsburg, Berlin 2006

Guckelberger, *Annette*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 92

Guckelberger, Annette, Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 2006, 62

Guckelberger, *Annette*, Informationsfreiheit im Saarland, LKRZ 2007, 125

Gurlit, Elke, Informationsfreiheit in Deutschland, Verw 40, 441 (2007)

Gurlit, *Elke*, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, 224

Gurlit, *Elke*, Gläserne Banken- und Kapitalmarktaufsicht? - Zur Bedeutung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für die Aufsichtspraxis -, WM 2009, 773

Haller, *Robert*, Umfang des Auskunftsanspruchs gegen Behörden im Umweltrecht, UPR 1995, 338

Hamburgischer Datenschutzbeauftragter, Entwürfe für ein HmbUIG und HmbIFG, in: Rechtsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft, Bericht zum HmbIFG-Entwurf vom 15.3.2006, Bürgerschafts-DrS. 18/3909, Anl. 4, S. 17

Hartleb, *Torsten*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825 (Anmerkung zur Entscheidung des VG Berlin vom 20.11.2008, 2 A 57/06, NVwZ 2009, 856)

Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes (UIG), Ergebnisse einer Recherche im Rahmen des Projekts „Wissenschaftliche Begleitung zur Einführung des Gender Mainstreaming in die Regelpraxis des BMU“, Institut für sozialökologische Forschung GmbH, 2003 (abrufbar unter <http://www.isoe.de/ftp/UIG_Recherche.pdf>.)

Hendler, *Reinhard*, Zum Auswahlermessen der Behörde bei der Umweltinformation, JZ 1998, 245

Herbst, *Tobias*, Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, NWVBl 1996, 289

Hermann/Neuser, Forschungsbericht 20248376 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2004

Hibben/Leemhuis (Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtages NRW), Die Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich, 8.9.2006, Information des LT NRW Nr. 14/375

Hoeren, *Thomas*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und das IFG, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 105

Hoffmann, Yvette E., Steuerung durch Transparenz, 2008

Hopf, *Horst*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) seit 1. 1. 2006 in Kraft, UWBV 2006, 58 (abrufbar unter http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaetze/UBWV_2006_058.pdf)

Hopf, *Horst*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz, RiA 2007, 53

Hüttner, Katja, Zur Informationsgewährung durch die BaFin, VuR 2009, 156

Hufen, Friedhelm, Offene Verfassungsfragen im Zusammenhang mit Informationsansprüchen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S.123

Immel/Schneider, Drittbeteiligung und Beiladung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach dem VIG, LMuR 2009, 142

Jeder, *Petra*, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2002, 145

Just/Sailer, Informationsfreiheit und Vergaberecht, DVBl. 2010, 418

Innenministerium NRW, Informationsfreiheitsgesetz, abrufbar unter http://www.im.nrw.de/bue/56.htm

Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, 2006

Karg/Polenz, Der Zugang der Öffentlichkeit zu Geodatensätzen und -diensten sowie zu Umweltinformationen, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 85

Karpen, *Ulrich*, Das Recht der Öffentlichkeit, sich zu informieren, DVBl. 2000, 1110

Kautz, *Steffen*, Absprachen im Verwaltungsrecht – Zulässigkeit, Grenzen und Folgen, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 900, 2002

Kiethe/Groeschke, Informationsfreiheitsgesetz - Informationsfreiheit contra Betriebsgeheimnis? - Notwendige Vorkehrungen für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, WRP 2006, 303

Kim, *Hyung-Chul*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach dem Umweltinformationsgesetz, Europäische Hochschulschriften, Reihe 2 Bd 2634, Frankfurt 1999

Kimber/Ekardt, Zugang zu Umweltinformationen in Großbritannien und Deutschland - Eine rechtsvergleichende und empirische Untersuchung, NuR 1999, 262

Kloepfer, Michael, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 1998

Kloepfer, Michael, Informationsrecht, München 2002

Kloepfer, Michael (Hrsg.), Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, 2003

Kloepfer, *Michael*, Umweltrecht als Informationsrecht, UPR 2005, 41

Kloepfer, *Michael*, Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationszugangsfreiheit, K&R 2006, 19

Kloepfer/von Lewinski, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277

Kneifel/Haferkamp, Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg, DuD 1998, 438

Knitsch, Peter, Information und Beteiligung von Bürgern und Verbänden, in: Falke/Schlacke (Hrsg.), Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 89

König, *Doris*, Das Umweltinformationsgesetz - ein Modell für mehr Aktenöffentlichkeit?, DÖV 2000, 45

König/Hoffmann, Asse II: Der lange Weg vom „Forschungsbergwerk“ zum „Endlager für radioaktive Abfälle“, ZUR 2009, 353

Köster, *Birthe*, Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz, DuD 2003, 36 (abrufbar unter https://www.datenschutzzentrum.de/download/dud_1-2003_informationszugang.pdf)

Kollmer, *Norbert*, Klage auf Umweltinformation nach dem neuen Umweltinformationsgesetz (UIG), NVwZ 1995, 858

Kollmer, *Norbert*, Umweltinformationsgesetz und Gewerbeaufsicht, GewArch 1995, 46

Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 9. Auflage 2005

Kothe, *Peter*, Beratungspflichten und Informationsbedarf im Umweltschutz, DÖV 1998, 577

Kothe, *Peter*, Informationsansprüche nach dem Umweltinformationsgesetz - Auskunftsrechte der Bürger, Auskunftspflichten der Kommunen, BWGZ 1998, 242

Kotynek, *Martin*, Bürger als lästige Fragensteller – Das Informationsfreiheitsgesetz sollte die Ämter öffnen, doch viele Ausnahmen behindern den Zugang zu den Akten, Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2008/1. 1. 2009, S. 5

Kramer, *Rainer*, Umweltinformationsgesetz, Öko-Audit-Verordnung, Umweltzeichenverordnung, Kommentar, Stuttgart 1994

Kremer, *Eduard*, Das Umweltinformationsgesetz, LKV 1994, 349

Kroiss, *Fritz*, Die Umsetzung der Aarhus-Konvention aus der Sicht von Umweltverbänden, in: Falke/Schlacke (Hrsg.), Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 35

Kuckartz/Rheingans-Heinze/Rädiker, Informationsverhalten im Umweltschutz und Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, FuE-Vorhaben, Förderkennzeichen 205 17 1022007 (2007) <http://www.umweltbewusstsein.de/deutsch/2006/download/informationsverhalten.pdf>

Kuckartz/Schack, Umweltkommunikation gestalten, 2002

Kühne/Czarnecki, Informationsansprüche gegenüber kommunalen Unternehmen, LKV 2005, 481

Kugele, *Dieter*, Ermessensabwägung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO im mehrpoligen Verwaltungsverfahren, jurisPR-BVerwG 13/2008 Anm. 4

Kugelmann, *Dieter*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001

Kugelmann, *Dieter*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609

Kugelmann, *Dieter*, Informationsfreiheitsgesetz Kommentar, 2007

Kuhbier/Prall, Errichtung und Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfälle durch Beliehene?, ZUR 2009, 358

Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, abrufbar unter https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/submenu_Anwendungshinweise/index.html

Lechtermann, *Dirk*, Die Rechtsprechung des OVG NRW zum Informationsfreiheitsrecht, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 243

Lenius/Ekardt, Zur Praxis des Umweltinformationsgesetzes – am Beispiel einer Untersuchung zur Grundwassersanierung auf kommunaler Ebene, ZfAU 1998, 278

Lenski, *Sophie-Charlotte*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, 89

Lenski, *Sophie-Charlotte*, Informationszugangsfreiheit und Schutz geistigen Eigentums, NordÖR 2006, S. 89

Louis/Osterloh, Das Niedersächsische Umweltinformationsgesetz (NUIG), NordÖR 2008, 93

Maisch, *Michael Marc*, Das Informationsweiterverwendungsgesetz - der neue Markt für IT-Dienstleister?, K&R 2007, 9

Matthes, *Robert*, Das Informationsfreiheitsgesetz - Eine praktische Erläuterung, Berlin 2006

Maurer, *Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006

Maurer/Lambrou, Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der Schweiz, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 189

Mecklenburg, *Wilhelm*, Qualität von Umweltinformationen – zur Auslegung von Artikel 8 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 231

Mecklenburg, *Wilhelm*, Fragen des Informationszugangs bei Privaten – Zum Begriff der Umweltinformationen nach neuem Umweltinformationsrecht, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 247

Mecklenburg, *Wilhelm*, Internetfreiheit 02, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 341

Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, Bonn 2007

Mecklenburg/Verheyen, Informationen über Exportförderungen als Umweltinformationen, NVwZ 2006, 781

Mensching, *Christian*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, VR 2006, 1

Merten, *Jan*, Umweltinformationsgesetz und privatrechtliches Handeln der Verwaltung, NVwZ 2005, 1157

Möllers/Wenninger, Informationsansprüche gegen die BaFin im Lichte des neuen Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), ZHR 170, 455

Müller, *Katja*, Informationsfreiheit im Vereinigten Königreich als Vorbild für Deutschland?, Diss. Münster 2005

Müller/Heuer, Problemfälle des Anspruchs auf Umweltinformation, NVwZ 1997, 330

Murswieck, *Dietrich*, Verfassungsschutz durch Information der Öffentlichkeit – Zur Entwicklung der Verfassungsschutzberichte seit dem JF-Beschluss, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 57

Mutius, Felicitas von, Verwaltungsbehörden als Verpflichtete der Informationsfreiheit, NordÖR 2010, 45

Näckel/Wasielewski, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, 1351

Neumann, *Werner*, Pflicht zur Erteilung von Umweltinformationen auch bei fiskalischem Handeln, jurisPR-BVerwG 4/2006 Anm. 3 4 (Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 18.10.2005 - 7 C 5/04)

Neumann, *Werner*, Ein Jahr Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: Erste Erfahrungen, NordÖR 2008, 308

Neumann, *Werner*, Zugang zu Umweltinformationen während eines laufenden Planfeststellungsverfahrens, jurisPR-BVerwG 14/2007 Anm. 4 (Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 12.06.2007 – 7 VR 1/07)

Neumann, *Werner*, Zugang zu Umweltinformationen, jurisPR-BVerwG 1/2008 Anm. 3 (Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 27.09.2007 - 7C 4/07)

Neumann, *Werner*, Das revisible Recht, jurisPR-BVerwG 18/2009 Anm. 2 (Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 02.07.2009 - 7 B 9/09)

Neumann, *Werner*, Herausgabe von Informationen, die aus Anlass der Zuteilung von Berechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz angefallen sind, jurisPR-BVerwG 1/2010 Anm. 4 (Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 24.09.2009 - 7 C 2/09)

Neumann, *Werner*, Schutz auswärtiger Belange gegenüber Ansprüchen auf Zugang zu amtlichen Informationen nach IFG, jurisPR-BVerwG 5/2010 Anm. 1 (Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 29. 10. 2009 - 7 C 22/08)

Neumann, Werner, Anspruch auf Informationszugang trotz formaler Einstufung als Verschlusssache, jurisPR-BVerwG 3/2010 Anm. 5 (Anmerkung zum Beschluss des BVerwG vom 29.10.2009 - 7 C 21/08)

Neumann, *Karsten*, Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – ein erster Überblick, LKV 2007, S. 1

Neumann, *Karsten*, Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: Schon Halbzeit?, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 23

Niewerth, *Toni*, Informationsmittel bei Anspruch auf Umweltinformationen, DZWir 1997, 372

Nordmann, *Christine*, Erste Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz, Gemeinde SH 2001, 40

Nowak, *Carsten*, Informations- und Dokumentenzugangsfreiheit in der EU, DVBl. 2004, 272

Olbertz, *Susanne*, Informationsfreiheit und Stasi-Unterlagen, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 225

Partsch/Schurig, Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands, DÖV 2003, 482

Pieper, *Stefan Ulrich*, Informationszugangsfreiheit und präsidialer Akt, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 59

Pisani, *Christian*, Kooperation in der Wissensgesellschaft. Eine rechtsvergleichende Analyse der Verwaltungsöffentlichkeit zwischen freiem Informationszugang und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen am Beispiel des deutschen UIG und der englischen EIR, 2001

Pitschas/Lessner, Zur Auslegung der Begriffe "Informationen über die Umwelt" sowie "Vorverfahren" nach der EGRL 313/90, DVBl. 1999, 226

Polenz, Sven, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der öffentlichen Hand, DÖV 2010, 350

Prinzhorn, *Christina*, Der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu amtlichen Dokumenten aus der Perspektive des internationalen Rechts, materiell-rechtliche Vorgaben durch das internationale Recht für Informationszugangsrechte in den nationalen Rechtsordnungen Europas, 2009

Püschel, *Jan Ole*, Vom Informationszugang zur Informationsweiterverwendung, DuD 2006, 481

Pützenbacher, *Stefan*, Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Februar 2008, IBR 2008, 418

Pützenbacher/Sailer, Der Zugang zu Umweltinformationen bei Kommunen und Landesbehörden nach der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 2006, 1257

Raabe/Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren. Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, S. 641

Redelfs, *Manfred*, Umweltschutz durch Informationszugang, in Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 2003, S. 85

Rehrl, *Maximilian*, Umweltinformation nach dem UIG - Indirekte Verhaltenssteuerung und verfahrensunabhängiges Recht auf Akteneinsicht, VA 2001, 173

Reidt/Schiller, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, Stand: 47. ErgLfg. 12/2005, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht. Band 3 Sonstiges Umweltrecht

Reinhardt, *Michael*, Umweltinformation als subjektives Recht, Verw 30, 161

Reinhart, Oliver, IFG - Der offene Aktenschrank, Ein - auch in Vergabesachen - allgemeines Akteneinsichtsrecht für Jedermann?, UBWV 2006, 321

Reinhart, *Oliver*, Das gläserne Amt. Das Informationsfreiheitsgesetz als Jedermannrecht auf Akteneinsicht, DÖV 2007, S. 18

Rengeling, *Hans-Werner*, Organisation der Endlagerung radioaktiver Abfälle unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Beleihung, DVBl. 2008, 1141

Rinke, Franziska, Der Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Diss. 2009

Rinke, *Franziska*, Anmerkung zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland über die bei der Anwendung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gewonnenen Erfahrungen, NuR 2010, 389

Röger, *Ralf*, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, 1995

Röger, *Ralf*, Das Recht des Antragstellers auf Wahl des Informationszugangs im Rahmen der Ermessensentscheidung nach § 4 Abs 1 S 2 UIG, DVBl 1997, 885

Röger, *Ralf*, Die Problematik der Auslegung des Umweltinformations- und des Behördenbegriffes iSd § 3 UIG, dargestellt am Beispiel meteorologischer Daten des Deutschen Wetterdienstes, NuR 1997, 481

Rohlfing, Bernd, Recht auf Akteneinsicht in die Handakten des Rechtsamts einer Behörde zur Förderung eines Amtshaftungsklageverfahrens, VR 2010, 87

Rossi, *Matthias*, Das Umweltinformationsgesetz in der Rechtsprechung - ein Überblick, UPR 2000, 175

Rossi, *Matthias*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006

Rossi, Matthias, Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis, DVBl. 2010, 554

Rothfuchs, *Herrmann*, Zum effektiven Rechtsschutz des in seinen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen Betroffenen bei drohendem Zugang seines Konkurrenten zu Umweltinformationen, UPR 2006, 343

Sauerwein, *Sabine*, Die Gebührenerhebung nach der Informationsgebührenverordnung – ein Hemmschuh für den Informationszugang?, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 137

Schaar, *Peter*, Datenschutz im Spannungsfeld von Privatsphärenschutz, Sicherheit und Informationsfreiheit, RDV 2006, 1

Schaar/Hensel, Der Auskunftsanspruch des § 34 BDSG in Bezug auf Telekommunikationsverkehrsdaten, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 105

Schaar/Schulze, Erste Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 1

Schaar/Schulze, Die Anrufung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 1 IFG als Modell außergerichtlicher Streitbeilegung, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 147

Scheidler, *Alfred*, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, UPR 2006, 13

Scherzberg, *Arno*, Freedom of information - deutsch gewendet - Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl 1994, 733

Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010

Schmans, *Malte*, Aktuelle Fragen der Endlagerung radioaktiver Abfälle, in Koch/Rossnagel, 11. Deutsches Atomrechtssymposium, 2002, S. 285, 290

Schmidt/Wörn, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz in den Jahren 2007 und 2008, NuR 2008, 770

Schmillen, *Markus*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003

Schnabel, Christoph, Kein Anspruch auf Herausgabe amtlicher Informationen bei nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen - CIA-Flüge, NVwZ 2010, 303

Schnabel, Christoph, Informationsfreiheitsgesetze und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten - Zugleich Anmerkung zu VG Köln ZUM-RD 2010, 174, ZUM 2010, 412

Schoch, *Friedrich*, Informationszugangsfreiheit im Verwaltungsrecht, in: Krebs (Hrsg), Liber amicorum Hans-Uwe Erichsen, 2002, S. 247 ff.

Schoch, *Friedrich*, Umweltinformationspflicht einer deutschen Verwaltungsbehörde, DVBl. 2006, 184

Schoch, Friedrich, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872

Schoch, *Friedrich*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987

Schoch, *Friedrich*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009

Schoch, Friedrich, Informationszugangsfreiheit des Einzelnen und Informationsverhalten des Staates, AfP 2010, 313

Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002

Scholz, *Rupert*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG) als verfassungswidriger Systembruch zu staatlichen Finanz- und Wirtschaftsaufsichten?, BKR 2008, 485

Schomerus, *Thomas*, Anspruchsvoraussetzungen und Verwaltungsverfahren nach dem Umweltinformationsgesetz, ZUR 1994, 226

Schomerus, *Thomas*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drucks. 12/542.

Schomerus, *Thomas*, Zur Vereinbarkeit des UIG mit der EWGRL 313/90, ZUR 2000, 19

Schomerus, *Thomas*, Zur Anspruchsverpflichtung beim Recht auf Akteneinsicht nach UIG § 4 Abs 1, wenn die Behörde die Akte für einen vorübergehenden Zweck an eine andere Behörde weitergegeben hat, ZUR 2004, 29

Schomerus, *Thomas*, Energieversorgungsunternehmen - Informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsrecht?, ZNER 2006, S. 223

Schomerus, *Thomas*, Stellungnahme vom 9.1.2007 zum Entwurf für ein UIG NRW, LT-Drs. 14/0781, abrufbar unter

http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST14-781.pdf?von=1&bis=0

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

Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz. Handkommentar, 2. Aufl. 2002

Schomerus/Scheel, Agrarsubventionen im Umweltinformationsrecht, ZUR 2010, 188

Schomerus/Tolkmitt, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, S. 1119

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

Schomerus/Tolkmitt, Das Niedersächsische Umweltinformationsgesetz, NdsVBl. 2008, 337

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

Schomerus/Tolkmitt, Finanzmarktstabilisierung contra Informationsfreiheit, NVwZ 2009, 568

Schrader, *Christian*, Kostenerhebung für den Zugang zu Umweltinformationen, ZUR 1994, 221

Schrader, *Christian*, Zum Anspruch auf Umweltinformationen, ZUR 1996, 98

Schrader, *Christian,* Europäische Anstöße für einen erweiterten Zugang zu (Umwelt-)Informationen, NVwZ 1999, 40

Schrader, *Christian*, Informationsrechte in Planungsverfahren - Stand und Veränderungen, NuR 2000, 487

Schrader, *Christian*, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG - Deutsche Schwierigkeiten mit europäischen Transparenzvorgaben, ZUR 2004, 130

Schrader, *Christian*, UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568

Schrader/Kroll, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Teil I, Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz, Texte des Umweltbundesamts 33/07

Schram, *Frankie*, The First International Convention on Access to Official Documents in the World, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 21

Schürmann, *Jan H. C.*, Erfordert der Schutz von Geheimnissen um ihrer selbst willen ein Staatsziel Geheimnisschutz? – Anmerkung, ZUR 2000, 273

von Schwanenflug, *Noreen*, Der Anspruch von Kommunen auf Zugang zu Umweltinformationen nach der EG-Umweltinformationsrichtlinie, KommJur 2007, 10

von Schwanenflügel, *Matthias*, Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 1993, 95

Selilionis, *Petras*, Der Anspruch auf Umweltinformation, VR 2008, 113

Sellmann, *Christian*, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817

Sellmann/Augsberg, Chancen und Risiken des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes - Eine Gebrauchsanleitung für (private) Unternehmen, WM 2006, 2293

Sieberg/Ploeckl, Das neue Bundes-Informationsfreiheitsgesetz: Gefahr der Ausforschung durch Wettbewerber?, DB 2005, 2062

Simonis, *Klaus*, Von formaler Hierarchie zu effektiver Kooperation? Die Rolle von Information bei der Umsetzung der Umweltschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Naturschutz- und Luftreinhaltepolitik, 2005

Sittard/Ulbrich, Informationsfreiheitsgesetze, JA 2008, 205

Sitsen, *Michael*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG, 2009

Sokol, *Bettina*, Informationsfreiheit im Bund: Ein zögerlicher erster Schritt - Ein kritischer Blick auf das neue Informationsfreiheitsgesetz, CR 2005, 835

Sokol, *Bettina*, Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen, 2007 < https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Informationsfreiheit/Inhalt/070303_Erfahrungen/Erfahrungen_mit_dem_IFG_NRW.pdf>

Sperfeld/Cerny/Zschiesche, Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland – Eine Evaluation aus Bürgersicht anhand der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

Stabno, *Martin*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006 <http://www.recht-freundlich.de/ifg_stabno.pdf>

Stabno, *Martin*, Keine Einsicht in Prüfungsunterlagen eines Wahlgeräts – Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 261

Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, Economic Commission for Europe, The Aarhus-Convention – an Implementation Guide, 2000

Stollmann, *Frank*, Umweltinformation im Verwaltungsverfahren - zwischen europäischem Anspruch und deutscher Umsetzung, NVwZ 1995, 146

Stollmann, *Frank*, Aktuelle Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht, NuR 1998, 78

Stollmann, *Frank*, Umweltinformationsrecht, VA 2000, 31

Stollmann, *Frank*, Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, NWVBl 2002, S. 216

Stollmann, *Frank*, Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern, Verwaltungsrundschau 2002, 309

Strahlenschutzkommission, Bewertung der epidemiologischen Studie zu Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken (KiKK-Studie), Berichte der Strahlenschutzkommission (SSK) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Heft 57 (2008), abrufbar unter http://www.ssk.de/werke/volltext/2008/ssk0806.pdf

Sydow, *Gernot*, Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, 481

Theuer, *Andreas*, Der Zugang zu Umweltinformationen aufgrund des Umweltinformationsgesetzes (UIG), NVwZ 1996, 326

Thomas, *Richard*, Freedom of Information in the UK – Lessons From the First Three Years, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 125

Thürmer, *Monika*, Zur Rolle der Umweltinformationsrichtlinie in Planfeststellungsverfahren, EurUP 2006, 231

Tillmanns, *Christian*, Informationspflichten von Lebensmittel- und Arzneimittelherstellern, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 143

Tolkmitt, *Ulrike*, Das neue Umweltinformationsrecht, Hamburg 2007

Tolkmitt, *Ulrike*, Das Hamburgische Umweltinformationsgesetz, NordÖR 2007, S. 392

Tolkmitt, *Ulrike*, Verbandsrechte – Neue Herausforderungen für Verwaltung und Justiz?, NuR 2007, 189

Tolkmitt, Ulrike, Instrumente zur aktiven Verbreitung umweltbezogener Informationen, Diss Lüneburg 2010 (im Erscheinen)

Tolkmitt, *Ulrike*, Neue Informationsfreiheit in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, LKRZ 2009, 166

Tolkmitt/Schomerus, Das Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen, NWVBl 2008, 165

Tolkmitt/Schomerus, Finanzmarktstabilisierung contra Informationsfreiheit? - Keine Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes, NVwZ 2009, 568

Trantas, *Georgios*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht - Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und französischen Verwaltungsverfahrensrecht, Schriften zum Öffentlichen Recht 747, Berlin 1998

Trips-Hebert, *Roman*, Informationsfreiheit und Geheimnisschutz im Umweltinformations- und Gentechnikrecht, StoffR 2005, 162

Trotzewitz, Sabine (Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtages NRW), Anwendbarkeit des IFG NRW auf juristische Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand, 30.9.2004, Information des LT NRW Nr. 13/1136

Turiaux, André, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, 2319

Turiaux, André, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, 1995

Turiaux, André, Das deutsche Umweltinformationsgesetz auf dem Prüfstand des EG-Rechts, EuZW 1998, 716

Ulrich, *Marc A.*, Informations- und Auskunftsrechte des Bürgers gegenüber Behörden, VR 2007, 361

Vahldiek, *Carola*, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht, ZUR 1997, 144

Vahle, *Jürgen*, Informationsrechte des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung, DVP 2007, 413

Versteyl/Weißenborn, Das neue Umweltinformationsgesetz und das zugehörige Antragsverfahren, WiB 1994, 943

Viotto, *Regina*, Das öffentliche Interesse, Transformation eines unbestimmten Rechtsbegriffs, 2009

Weber, *Harald L.,* Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen eines öffentlichen Informationszugangsrechts, RDV 2005, 243

Wegener, *Bernhard W.,* Freischwimmen für die Informationsfreiheit - Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, ZUR 2001, 93

Wegener, *Bernhard W.*, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen 2006

Wegener, *Bernhard W.,* Schriftliche Stellungnahme vom 26.6.2006 zum HUIG-Entwurf, Ausschussvorlage ULA/16/47, S. 32

Wegener, *Bernhard W.*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, in Geis/Umbach, Festschrift für Bartlsperger, 2006, 165

Wegener, *Bernhard W.*, Transparenz im Gesundheitswesen - Die Informationspflicht des Gemeinsamen Bundesausschusses nach dem Informationsfreiheitsgesetz, NZS 2008, 561

Wendt, *Philipp*, Abschied vom Amtsgeheimnis - Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, AnwBl 2005, 702

Winter, *Gerd*, Was sind Umweltinformationen, was Vorverfahren im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie?, NuR 1997, 335

Wolf-Hegerbekermeier/Pelizäus, Freie Informationen für alle – gut gemeint, aber auch gut gemacht?, DVBl. 2002, 955

Wustmann, *Ulrich*, Praxisprobleme bei der Umsetzung des VIG, in Dix u. a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 205

Zschiesche, Michael, Die Aarhus-Konvention - mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177

5 Entscheidungshilfe

5.1 Zur Konzeption der Entscheidungshilfe

5.1.1 Anwendungsbereich und Zweck der Entscheidungshilfe

In dem Gutachten wurde festgestellt, dass es erhebliche Unsicherheiten im Umgang mit IFG und UIG gibt. Dies gilt zunächst für die Seite der informationspflichtigen Stellen und betrifft sämtliche untersuchten Problemfelder wie die Begriffsdefinitionen, insbesondere die jeweiligen Informationsbegriffe und die informationspflichtigen Stellen, die Anwendungsbereiche der Gesetze, das Bund-Länder-Verhältnis, Verfahrens- und Organisationsfragen sowie vor allem auch die Ausnahmetatbestände. Praktische Problemfelder wie die Kostenerhebung, der Rechtsschutz, die Weiterverwendung der Informationen und auch die aktiven Informationspflichten kommen hinzu.

Die Schwierigkeiten auf Seiten der Antragsteller spiegeln diese Problemfelder weitgehend wider. Auch hier sind z. B. der Informationsbegriff, die Ausnahmetatbestände und die Frage, welche Stellen informationspflichtig sind, von Bedeutung. Verfahrensfragen, insbesondere Fristen spielen ebenso eine erhebliche Rolle. Andere Fragen wie z. B. das Bund-Länder-Verhältnis sind für den Antragsteller dagegen weniger relevant. Das britische Umweltministerium hat daher seine Handlungsanleitungen („Guidance“) unterteilt in solche für die informationspflichtigen Stellen und solche für Antragsteller.[1089]

Mit der Entscheidungshilfe soll nur der erstgenannte Bereich abgedeckt werden. Gegenstand ist die Unterstützung des BMU und der Behörden seines Geschäftsbereichs bei der Behandlung von Informationsanträgen. Da die Anfragen an das BMU und die nachgeordneten Stellen in aller Regel auf das UIG zu stützen sind, liegt hier der Schwerpunkt der Entscheidungshilfe. Es sollen keine unmittelbar an die Antragsteller gerichteten Hinweise erstellt werden. Dass dabei die Ansprüche und auch die Unterstützung der Antragsteller immer im Mittelpunkt stehen müssen, versteht sich von selbst (vgl. nur § 7 UIG). Die Entscheidungshilfe soll daher so angelegt und gestaltet sein, dass die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einer Antragsbearbei-

[1089] S. unten unter 3.3.

tung entsprechend der „Pflicht zur informationsfreundlichen Bearbeitung“[1090] angeregt werden.

Zweck der Entscheidungshilfe ist, die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Informationen nach dem IFG und dem UIG im BMU und nachgeordneten Bereichen, insbesondere dem BfS, zu unterstützen. Die Antragsbearbeitung soll vereinfacht und beschleunigt werden. Zugleich müssen die Entscheidungshilfen rechtssicher sein. Sie sollen dazu beitragen, dass Entscheidungen im Konfliktfall vor den Verwaltungsgerichten Bestand haben.

5.1.2 Vorhandene Entscheidungshilfen zum IFG und UIG sowie weitere Vorlagen auf Bundes- und Länderebene

Bevor eine Entscheidungshilfe für die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze für BMU und BfS entworfen werden kann, müssen die vorhandenen Anwendungshinweise o. ä. auf nationaler Ebene identifiziert und im Hinblick auf ihre Geeignetheit und rechtliche Verbindlichkeit bewertet werden. Darauf ist zu prüfen, ob sich hieraus Anhaltspunkte für den Aufbau und den Inhalt der zu erstellenden Entscheidungshilfe ergeben.

Folgende Entscheidungshilfen und ähnliche Vorlagen wurden ermittelt:

5.1.2.1 Prozessbeschreibung – Rechtssetzung des BMU, Abteilung RS

Für die Abteilung RS (Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen, Strahlenschutz, nukleare Ver- und Entsorgung) besteht im BMU eine „Prozessbeschreibung - Rechtsetzung: Gesetze und Verordnungen“.[1091] Diese dient dem Zweck, die Regeln für die Mitwirkung der Abteilung RS an der Rechtsetzung von Gesetzen und Rechtsverordnungen festzulegen. Es handelt sich um eine lediglich interne Dienstanweisung, die nicht im Internet veröffentlicht wurde. Inhaltliche Bezüge zum Informationsfreiheitsrecht weist sie nur insoweit auf, als auf Verknüpfungen zum Prozess der Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des BMU hingewiesen wird, insbesondere auf die Einstellung von Dokumenten in das Internet.

Für die Erstellung der Entscheidungshilfe zum Informationsfreiheitsrecht ist die Prozessbeschreibung jedoch deshalb von Bedeutung, weil sie Anhaltspunkte für deren Struktur geben kann. Die Prozessbeschreibung enthält zunächst die Kategorien „Zweck und Zielsetzungen“ (1), „Geltungsbereich“ (2), „besondere Zuständigkeiten“ (3)

[1090] S. im Gutachten unter 2.3.3.5.
[1091] Stand: 8. September 2004; Dokument: Prozessbeschreibung_Rechtsetzung_V10.doc.

sowie „Prozessqualitätssicherer“. Darauf erfolgt die eigentliche Prozessbeschreibung mit dem „Prozess Rechtssetzung“ (5), aufgeteilt in „Prozessdarstellung“ (5.1) und „Beschreibung der Regelungen, Abläufe und Verfahren“ (5.2). Diese Prozessbeschreibung wird durch graphische Darstellungen veranschaulicht. Abschnitt 6 enthält Angaben zur „Verknüpfung mit anderen Prozessen“, Teil 7 „Kennziffern“ zur Bemessung der Zielerreichung des Prozesses. Hier werden Qualitätsziele und Messgrößen definiert. Der letzte Abschnitt 8 weist auf „Mitgeltende Unterlagen“ hin.

Die hier zu erstellende Entscheidungshilfe muss über eine solche Prozessbeschreibung schon deshalb hinausgehen, weil der Umfang wesentlich größer sein dürfte. Strukturell ist eine Anlehnung jedoch möglich.

5.1.2.2 Entscheidungshilfen zum Informationsfreiheitsrecht

5.1.2.2.1 Bund

Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundesministeriums des Innern

Rechtliche Einordnung und Bedeutung der Anwendungshinweise

Das BMI hat 2005 Anwendungshinweise zum IFG des Bundes erlassen, die über die „Verwaltungsvorschriften im Internet“ für jede Person abrufbar veröffentlicht wurden.[1092] Diese sind als Verwaltungsvorschriften an die für den Vollzug des IFG zuständigen Stellen, d. h. an alle Behörden des Bundes gerichtet. Sie sind als norminterpretierende Verwaltungsvorschrift[1093] einzuordnen, mit der die Auslegung und Anwendung des IFG bestimmt werden. Eine Außenwirkung, so dass sich Antragsteller unmittelbar auf diese berufen können, kommt den Anwendungshinweisen nicht zu.[1094]

Da die Anwendungshinweise nur vom BMI für seinen Geschäftsbereich veröffentlicht, nicht aber von der Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss beschlossen wurden, gelten sie nur für den Geschäftsbereich des BMI. Für alle anderen Bundesbehörden haben sie lediglich den Charakter einer informativen Gesetzeskommentierung durch das federführende Ressort. Die einzelnen Teilhinweise sind zum großen Teil im Stil von Anordnungen formuliert (Beispiel: „Akten zu Verfahren nach dem IFG sind geson-

---

[1092] Bek. d. BMI v. 21. November 2005, GMBl. S. 1346 (abrufbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21112005_V5a13025016.htm#ivz3).
[1093] Dazu *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht. 17. Aufl. 2009, S. 623.
[1094] Vgl. ebenda, S. 635.

dert zu führen.“) Dadurch machen die Anwendungshinweise von sich aus deutlich, dass sie auf verbindliche Anordnungen gerichtet sind.

Inhalt der Anwendungshinweise

Die Hinweise enthalten zunächst eine kurze Darstellung der Kernpunkte des IFG (I.), die es auch des Gesetzes weniger kundigen Bearbeitern ermöglichen, sich in Kürze einen Überblick zu verschaffen:

> *„1. Das IFG schafft einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Informationen bei Behörden des Bundes. Eine eigene Betroffenheit - rechtlich oder tatsächlich - wird nicht verlangt. Jeder ist anspruchsberechtigt (Jedermannrecht).*
>
> *2. Durch Verbesserung des Informationszugangs soll das IFG die Bürgerbeteiligung stärken. Dabei soll eine größere Transparenz staatlichen Handelns auch der Korruptionsbekämpfung dienen. Im Einzelnen wird auf die Begründung des Fraktionsentwurfs vom 14. Dezember 2004 (BT-Drucks. 15/4493) verwiesen (s. auch http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm).*
>
> *3. Der Anspruch ist nicht auf Auskunft beschränkt; er kann sich auch auf Akteneinsicht in der Behörde erstrecken.*
>
> *4. Der Informationsanspruch kann beschränkt sein, insbesondere durch öffentliche und private Belange der §§ 3 bis 6 IFG (Ausnahmegründe). Ausnahmegrunde muss die Behörde darlegen (Umkehrung des bisherigen Regel-Ausnahme-Verhältnisses). Information soll die Regel und nicht mehr die Ausnahme sein. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit genügt anders als bislang nicht mehr, um Information zu verweigern. Dem Informationszugang entgegenstehen können:*
>
> > *- § 3: öffentliche Belange. Keinen Informationszugang müssen die Nachrichtendienste eröffnen; dies gilt auch für sonstige öffentliche Stellen, soweit dort Tätigkeiten nach § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes betroffen sind (einzige Bereichsausnahme). Für alle anderen Bereiche findet eine Einzelfallprüfung statt. Geschützt werden: auswärtige Beziehungen, sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr, die innere oder äußere Sicherheit, die Wirtschafts- und Finanzaufsicht, laufende Gerichtsverfahren, die öffentliche Sicherheit, internationale Verhandlungen, behördliche Beratungen, Verschlusssachen, Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse - z. B. das Sozialgeheimnis -, vorübergehend beigezogene Akten, fiskalische Bundesinteressen und vertraulich gegebene Informationen. Der so genannte exekutive Kernbereich des Regierungshandelns bleibt - auch ohne Erwähnung im IFG - verfassungsrechtlich geschützt, vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (BVerfGE 67, 100, 139 - „Flick-Untersuchungsausschuss");*

- § 4: der behördliche Entscheidungsprozess/ein laufendes Verwaltungsverfahren, soweit sonst eine Maßnahme vereitelt würde;

- § 5: der Schutz personenbezogener Daten Dritter (Anhörung des Dritten; Abwägung zwischen dem Informationsinteresse und dem Schutz des Dritten);

- § 6: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie geistiges Eigentum (Zugang nur bei Einwilligung).

5. Besondere Regelungen zum Informationszugang in Spezialgesetzen gehen dem IFG vor und sperren einen Anspruch nach dem IFG. Dies gilt unabhängig davon, ob die Spezialregelung enger oder weiter als das IFG ist. Der Anspruch des Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht, § 29 VwVfG, besteht neben einem Anspruch nach dem IFG weiter fort.

6. Informationen sind kostenpflichtig. Die Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) des Bundesministeriums des Innern regelt Einzelheiten.

7. Der Informationszugang muss unverzüglich gewährt werden, nach Möglichkeit binnen eines Monats. Überschreitungen der Frist sind von der Behörde zu begründen.

8. Wird die Information ganz oder teilweise nicht erteilt, kann sich der Bürger an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden. Daneben kann der Antragsteller Widerspruch einlegen und schließlich vor dem Verwaltungsgericht klagen."

Teil II betrifft allgemeine Hinweise zur Antragsbearbeitung wie z. B. die Führung eigenständiger Akten zum Informationsantrag und Empfehlungen zur Durchführung der Akteneinsicht vor Ort:

„1. Das IFG soll keinen übermäßigen Aufwand verursachen, keine neue „Bürokratie" hervorrufen. Anträge sind daher möglichst einfach und zweckmäßig zu behandeln (§ 10 VwvfG).

2. Die Bearbeitung der Anträge führt im Ergebnis regelmäßig zu Verwaltungsakten der Behörde (Gewährung oder Ablehnung z. B. einer Akteneinsicht, Kostenentscheidung). Soweit die Bearbeitung zentralisiert erfolgt, wirkt die Arbeitseinheit (Fachreferat), die über die begehrten Informationen verfügt, mit; sie prüft insbesondere, ob fachliche Gründe vorliegen, die den Informationsanspruch ermöglichen, beschränken oder ausschließen. Gleichförmige Kostenentscheidungen der Behörde sind sicherzustellen.

3. Akten zu Verfahren nach dem IFG sind gesondert zu führen; für jeden Antrag ist ein neuer Vorgang anzulegen. Eine Trennung von der betreffenden Sachakte, aus der die Information beantragt wird, ist erforderlich.

Ein gesonderter Vorgang erleichtert die statistische Erfassung von IFG-Anträgen, sollte diese zu einem späteren Zeitpunkt - etwa im Rahmen einer Bewertung der Anwendungspraxis - notwendig werden. Damit wird zudem sichergestellt, dass die Schutzgründe des IFG nicht durch die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG unterlaufen werden können.

4. Das IFG gewährt kein Recht auf freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang („Blättern in den Akten").

§ 1 Abs. 2 Satz 2 sieht vor, dass der Antragsteller die Art des Informationszugangs bestimmt und hiervon nur aus wichtigem Grund abgewichen werden darf. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Einsichtnahme in Originalakten bei der Behörde der Regelfall ist. Vielmehr werden regelmäßig Abschriften versandt oder eingesehen werden. Die Beachtung der Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 wäre bei freier Akteneinsicht nur schwer zu gewährleisten; dies ist ein wichtiger Grund nach § 1 Abs. 2 Satz 2. So sind Schwärzungen personenbezogener Daten nicht in der Originalakte möglich, sondern nur auf Kopien. Regelmäßig wird es nicht möglich sein, Seiten der Originalakte zu entnehmen und vor der Akteneinsicht durch geschwärzte Kopien zu ersetzen, da hiermit die Originalakte verfälscht werden kann.

5. Soweit im Einzelfall unmittelbare Akteneinsicht erfolgen kann, soll diese beaufsichtigt werden. Auch wenn es zweckmäßig sein kann, einen Raum zur Einsicht bereitzustellen, zwingt dies jedoch nicht zur ständigen Reservierung eines bestimmten Raumes. Der Dienstbetrieb der Behörde soll durch die Einsicht nicht gestört werden.“

In Teil III werden aufgeschlüsselt nach zwölf Fragen weitere, ausführlichere Hinweise gegeben. Diese reichen von der Identifizierung eines Antrags nach dem IFG über die Antragsberechtigung, eventuelle Begründungspflichten, Formerfordernissen die Art des Informationszugangs, die Behandlung von Ausnahmetatbeständen, Verfahrensanforderungen bis hin zur Beteiligung des Bundesbeauftragten, zum Rechtsschutz und zu Veröffentlichungspflichten. Diese weiteren Hinweise sind nach dem Muster von „Frequently Asked Questions“ gestaltet:

„Bei der Bearbeitung von Anträgen auf Information sind die nachfolgenden Prüffragen hilfreich:

1. Liegt ein Antrag nach dem IFG vor?

Der Antrag muss das IFG nicht ausdrücklich nennen. Ein Anspruch nach dem IFG scheidet jedoch aus, wenn spezialgesetzliche Regelungen über den Zugang zu den gewünschten Informationen bestehen (siehe § 1 Abs. 3). Ein solcher Anspruch kann für den Antragsteller sowohl günstiger als auch ungünstiger sein. Verfahrensbeteiligte können sowohl Akteneinsichtsanträge nach § 29 VwVfG als auch Informationszugangsanträge nach § 7 stellen. Die Rechtsnatur ist bereits wegen unterschiedlicher Kosten vorab zu klären.

Anfragen, die sichtlich keinen Aktenbezug aufweisen (z. B. eine Bürgeranfrage nach einer Informationsbroschüre oder der Fundstelle eines Gesetzes), unterfallen nicht dem IFG; ebenso wenig Fragen, nach einer (nicht aktenkundigen) Rechtsauffassung einer Behörde; auf § 14 Abs. 3 Satz 3 GGO wird hingewiesen.

2. Wer darf einen Antrag stellen?

Jeder ist antragsberechtigt, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz. Juristische Personen des Privatrechts sind ebenfalls antragsbefugt.

Nicht antragsberechtigt sind jedoch Bürgerinitiativen und Verbände, wenn' sie nicht selbst - wie ein eingetragener Verein - juristische Personen des Privatrechts sind; hier ist jedoch der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsbefugt. Der Antrag ist dann als Antrag dieser Person weiter zu bearbeiten.

3. Muss ein Antrag begründet werden?

Grundsätzlich muss ein Antrag nicht begründet werden; das Motiv des Antragstellers spielt keine Rolle.

Begründet werden muss der Antrag jedoch, wenn Rechte Dritter betroffen sind (§ 7 Abs. 1 Satz 3). Hierbei sind insbesondere Aspekte des Datenschutzes, geistigen Eigentums oder von Geschäftsgeheimnissen zu beachten. Die Begründung erleichtert dem Dritten, den die Behörde nach § 8 beteiligt, zu entscheiden, ob er zustimmt. Bei § 5 (Datenschutz) kann sich die Behörde - außer bei besonderen Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 2) - nach einer Abwägung im Einzelfall über die fehlende Einwilligung des Dritten hinwegsetzen; bei § 6 (geistiges Eigentum; Geschäftsgeheimnisse) bindet hingegen die Entscheidung des Dritten. Es ist daher sinnvoll, auf eine schriftliche oder elektronische Antragstellung und -begründung hinzuwirken.

4. Was gilt bei inhaltlich zu unbestimmten Anträgen?

Der Antragsteller ist nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen aufzufordern, den Antrag zu konkretisieren; vorher kann eine Bearbeitung nicht erfolgen.

Um der Behörde das Auffinden der gewünschten Information zu erleichtern, sollte der Antragsteller möglichst konkrete Angaben zu dem Vorgang machen. Hilfreich sind z. B. das Aktenzeichen, der Bearbeiter, Hintergrundinformationen und Zusammenhänge oder Hinweise zu bereits erfolgten Anfragen.

5. Gegen wen richtet sich der Antrag?

Der Antrag richtet sich nur gegen Behörden des Bundes (§ 7 Abs. 1 Satz 1), nicht gegen Private (z. B. eine GmbH oder Aktiengesellschaft). Nach den Informationsfreiheitsgesetzen einiger Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen) sind darüber hinaus öffentliche Stellen im Sinne von § 2 BDSG, also auch bestimmte Private, informationspflichtig; dies gilt für das IFG des Bundes nicht.

Beratende Gremien, die nicht Teil einer Behörde sind (z. B. Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern), sind nicht zur Information verpflichtet. Unterlagen können allerdings bei der Behörde, der ein Gremium zugeordnet ist, nachgefragt werden, sofern die Behörde ebenfalls über eine Ausfertigung der Unterlagen verfügt.

Wird die unzuständige Behörde angegangen, soll der Antragsteller auf die zuständige Behörde hingewiesen werden. Eine unmittelbare Abgabe an diese ist möglich, aber nicht geboten. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 7 Abs. 1 Satz 1; verfügungsberechtigt ist regelmäßig die federführende Behörde. Ergibt sich, dass ein Antrag parallel bei mehreren Behörden eingegangen sein kann, empfiehlt sich eine Abstimmung mit den übrigen betroffenen Behörden, um ein einheitliches Vorgehen zu fördern.

6. Gibt es Formerfordernisse für den Antrag?

Nein. Der Antrag kann auch mündlich, telefonisch oder per E-Mail gestellt werden.

Bei mündlichen Anträgen, die nicht bereits durch eine mündliche Auskunft erledigt sind, ist Name und Anschrift des Antragstellers zu erfassen und gegebenenfalls ein Vorschuss bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten nach § 16 VwKostG zu erheben.

7. Welche Art des Informationszugangs begehrt der Antragsteller?

a) In Betracht kommt insbesondere die mündliche, telefonische, schriftliche oder elektronische (etwa E-Mail) Information durch die Behörde, die Übersendung von Aktenauszügen (einschließlich ausgedruckter E-Mails) als Kopie sowie die unmittelbare Akteneinsicht. Letztere kommt jedoch nur in Betracht, wenn Beschränkungen des Aktenzugangs (z. B. durch Schwärzungen) nicht notwendig sind.

Die Behörde muss entscheiden, ob der begehrten Form keine wichtigen Gründe entgegenstehen. Hierzu hat sie die Ausnahmegründe der §§ 3 bis 6 zu prüfen und gegebenenfalls einen betroffenen Dritten nach § 8 zu beteiligen.

b) Zugang besteht nur zu amtlichen Informationen (§ 2 Nr. 1). Dabei handelt es sich um Informationen, die bei ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil des Vorgangs sind (nicht z. B. Kopien als "Handakte", bloße (Vor-)Entwürfe).

8. Ist der Informationszugang aufgrund von Ausnahmegründen zu beschränken?

a) Die Behörde muss prüfen, ob Ausnahmegründe vorliegen. Kann dem Antrag nicht oder nicht vollständig stattgegeben werden, ist dies zu begründen. Die Wiederholung des Gesetzestextes genügt nicht. Die Begründung kann kurz ausfallen (z. B. Einstufung als Verschlusssache oder Eigenschaft als nach § 3 Nr. 8 IFG geschützte Stelle), muss aber einzelfallbezogen sein. Die. Begründung darf keine Rückschlüsse auf die geschützte Information ermöglichen. Im gerichtlichen Verfahren können Gründe nachgeschoben werden, sofern diese bei der Antragsbescheidung bereits vorlagen (vgl. § 45 Abs. 2 VwVfG).

b) § 3 schützt bestimmte öffentliche Belange. Es gibt für die Nachrichtendienste (§ 3 Nr. 8) und bestimmte Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden nach § 10 Nr. 3 SÜG eine Bereichsausnahme; dem Antragsteller darf unter Verweis auf § 3 Nr. 8 eine Information verweigert werden. Im Übrigen gibt es jedoch keine Ausnahmen für bestimmte Bereiche (Bereichsausnahmen); eine Einzelfallprüfung ist stets notwendig. Erforderlich ist - je nach Tatbestand - eine Prognose; bei § 3 Nr. 4, 5, 7 und 8 wird keine Prognose verlangt. Die Prognose verlangt mögliche nachteilige Auswirkungen (§ 3 Nr. 1), eine mögliche Gefährdung (§ 3 Nr. 2) oder eine (Eignung zur) Beeinträchtigung (§ 3 Nr. 3 und 6), jeweils im konkreten Einzelfall. Eine Abwägung mit dem Informationsinteresse des Antragstellers erfolgt bei § 3 - anders als bei § 5 Abs. 1 (Datenschutz) - nicht.

Hervorzuheben sind Ausnahmen bei nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 a), für die innere und äußere Sicherheit (§ 3 Nr. 1 c), für die Durchführung eines laufenden Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens (§ 3 Nr. 1 g), bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2), für vertrauliche behördliche Beratungen und internationale Verhandlungen (§ 3 Nr. 3), für eingestufte Dokumente sowie besondere Amts- und Berufsgeheimnisse (§ 3 Nr. 4), für zeitweise beigezogene Akten (§ 3 Nr. 5) und zum Schutz von Hinweisgebern (§ 3 Nr. 7).

c) § 4 schützt den behördlichen Entscheidungsprozess, insbesondere bei laufenden Verwaltungsverfahren; nicht geschützt ist das Entscheidungsergebnis, das gegebenenfalls anderen Ausnahmen unterfallen kann. Auch Gesetzentwür-

fe sind vor Kabinettbeschluss nicht nach dem IFG herauszugeben. Gutachten Dritter sind in der Regel herauszugeben, es sei denn, sie bereiten z. B. eine politische oder fachliche Entscheidung unmittelbar vor oder sie unterfallen anderen Ausnahmen.

Der Antragsteller soll unterrichtet werden, dass das Verfahren abgeschlossen ist (§ 4 Abs. 2).

d) § 5 schützt personenbezogene Daten. Das Informationsinteresse des Antragstellers ist mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten abzuwägen; Ausnahmen gelten für besondere personenbezogene Daten nach § 5 Abs. 1 Satz 2. Der Dritte ist nach § 8 zu beteiligen; er kann einwilligen. Willigt er ein, nimmt die Behörde keine Abwägung mehr vor.

In das Informationsinteresse des Antragstellers fließt auch das öffentliche Interesse an der Offenbarung der Information ein, in das Interesse des Dritten auch der Verwendungszweck. Ein rein privates Interesse an Einsicht überwiegt regelmäßig das schutzwürdige Interesse des Dritten nicht.

Absolute Grenzen ergeben sich insbesondere bei Personalakten und vergleichbaren Akten sowie aus besonderen Berufs- und Amtsgeheimnissen (§ 5 Abs. 2). Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ist kein Ablehnungsgrund.

Name und Angaben zu Gutachtern und Amtsträgern sind im Regelfall mitzuteilen, sofern nicht andere Ausnahmegründe - insbesondere aus § 3 - entgegenstehen (§ 5 Abs. 3 und 4).

e) § 6 schützt geistiges Eigentum und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut.

Soweit unsicher ist, ob geistiges Eigentum (z. B. Urheberrechte, Patente) betroffen ist, wird der Dritte nach § 8 beteiligt.

Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfolgt ohne Einwilligung keine Herausgabe. Anders als bei § 5 (Datenschutz) erfolgt keine Abwägung. Ist unsicher, ob ein solches Geheimnis vorliegt, wird der Dritte nach § 8 beteiligt.

Die Behörde verfügt regelmäßig nicht über Kenntnisse, um selbst zu bewerten, ob solche Ausnahmegründe vorliegen.

9. Welches Verfahren ist zu beachten?

a) Vor Erteilung oder Ablehnung einer Information ist zu prüfen, ob Belange eines Dritten berührt sind; dieser ist - unter Hinweis auf den Antrag - zu beteiligen (§ 8). Erklärt sich jedoch der Antragsteller mit der Unkenntlichmachung der In-

formationen, die Belange Dritter berühren, einverstanden (§ 7 Abs. 2), ist ein Verfahren nach § 8 entbehrlich; damit kann die Behörde schneller entscheiden.

b) Die Information kann formlos erteilt werden. Dies kann insbesondere auch mündlich, telefonisch oder elektronisch, etwa mit einfacher E-Mail erfolgen. Es kann zweckmäßig sein, in der Form zu antworten, in der der Antrag gestellt wurde (z. B. E-Mail auf E-Mail). Bei Aktenauszügen, die nur als Papierkopie und nicht elektronisch vorhanden sind, bietet sich weiter eine Übersendung auf Papier an.

c) Die Behörde ist nicht verpflichtet, bei ihr nicht vorhandene Information zu beschaffen. Ebenso wenig muss sie Information nach den Wünschen des Antragstellers aufbereiten (z. B. mit Seitenzahlen versehen) oder erläutern. Auf Besonderheiten (z. B. hohe Kosten) soll sie hinweisen, sofern diese bereits bei Antragstellung absehbar sind.

d) Soweit Ausnahmegründe bestehen, sind Kopien der betreffenden Aktenteile zu fertigen und geschützte Informationen zu schwärzen (§ 7 Abs. 2 - teilweise Ablehnung), bevor sie dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden.

e) Ein - auch teilweise - ablehnender Bescheid ist zu begründen. Er ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (§ 58 Abs. 1 VwG0). Ein Widerspruchsverfahren ist stets durchzuführen (§ 9 Abs. 4 Satz 2).

Eine Ablehnung liegt auch bei Abweichungen von Wünschen des Antragstellers in der Art des Informationszugangs vor. Beantragt der Antragsteller Einsichtnahme, erhält er aber nur Kopien, ist dies eine teilweise Ablehnung.

Der Antrag kann abgelehnt werden, soweit Ausnahmegründe (§§ 3 bis 6) vorliegen oder die Information allgemein zugänglich ist (§ 9 Abs. 3). Allgemein zugänglich ist etwa eine bereits im Internet durch die Behörde oder eine andere Stelle veröffentlichte Information.

f) Der Antragsteller darf bei Einsichtnahme Kopien fertigen lassen und Notizen machen, allerdings - soweit Urheberrecht besteht - nur zum privaten Gebrauch (§ 7 Abs. 4). Amtliche Drucksachen, die veröffentlicht sind (z. B. Bundestagsdrucksachen), unterliegen regelmäßig nicht dem Urheberrecht.

Entsprechende Räumlichkeiten - mit einem Kopierer - sind im Einzelfall zur Verfügung zu stellen (s. oben II.5).

g) Kosten des Informationszugangs sind zu prüfen und gegebenenfalls zu bescheiden, soweit die angefallenen Kosten den Aufwand rechtfertigen. Einzelheiten ergeben sich aus § 10 in Verbindung mit der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) des Bundesministeriums des Innern, die mit Wirkung zum 1.

Januar 2006 in Kraft tritt. Um gleichmäßige Kostenentscheidungen zu gewährleisten, sind Zeitaufwand, besondere Schwierigkeiten bei der Bearbeitung und Materialaufwand festzuhalten. Aus der Begründung zu § 10 ergibt sich, dass bei Ablehnung oder Zurücknahme eines Antrags keine Gebühren erhoben werden. In anderen Fällen werden Informationen unter Ausschluss geschützter Teile gegeben werden können; dann sind Gebühren unter Berücksichtigung des gesamten Verwaltungsaufwandes zu erheben.

Innerhalb der Rahmensätze ist die Gebühr so zu bemessep, dass in der Regel das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt. Die Gebühr darf nicht vom Informationszugang abschrecken. Für die Berechnung sind die durchschnittlichen Personalkostensätze einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten der jeweiligen Laufbahngruppe zu verwenden. Diese sind auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen unter www.bundesfinanzministerium.deveröffentlicht und über den Suchbegriff„Personalkostensätze« zu finden.

Die Behörde muss den Antragsteller nicht von Amts wegen vorab über die voraussichtlichen Kosten unterrichten. Bei erkennbar besonders hohen Kosten soll jedoch ein Hinweis erfolgen. Auf § 16 VwKostG (Vorschusszahlung) wird hingewiesen.

h) Die Information ist unverzüglich - ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 BGB) - zu erteilen oder abzulehnen. Im Regelfall soll die Information innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Behörde erfolgen. Erfolgt sie später, ist der Antragsteller innerhalb eines Monats formlos über die Gründe zu unterrichten.

Das Schreiben ist bloße Sachstandsmitteilung und Zwischennachricht, kein Verwaltungsakt; eine Rechtsbehelfsbelehrung ist nicht aufzunehmen. Grund für die Überschreitung der Monatsfrist kann auch die Beteiligung eines Dritten nach § 8 sein.

Die Information darf nicht erteilt werden, bevor nicht die Beteiligung des Dritten nach § 8 - gegebenenfalls im Rechtsweg - abgeschlossen ist (näher - auch zum einstweiligen Rechtsschutz - § 8 Abs. 2). Besonderheiten bestehen im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren; die Information ist zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit zu erteilen (§ 8 Abs. 2).

Die Berücksichtigung der Belange des Antragstellers (§ 7 Abs. 5 Satz 1) bedeutet nicht, dass dieser der Behörde verbindliche Fristen setzt. Jedoch sollte die

Sachstandsmitteilung einen Fristwunsch ansprechen und kurz mitteilen, warum dieser nicht erfüllt werden konnte.

10. Wie ist zu verfahren, wenn sich der Antragsteller gegen einen ablehnenden Verwaltungsakt an den Informationsfreiheits-Beauftragten wendet?

Argumente des Informationsfreiheits-Beauftragten, welche für eine Entscheidung sprechen, die von der der Behörde abweicht, sind zu prüfen. Der Informationsfreiheits-Beauftragte besitzt jedoch kein Weisungsrecht gegenüber der Behörde, sondern nur ein Beanstandungsrecht (§ 12 Abs. 3 IFG in Verbindung mit § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 BDSG). Die Fristen gerichtlicher Geltendmachung werden durch die Anrufung des Informationsfreiheits-Beauftragten nicht gehemmt.

11. Wie ist zu verfahren, wenn der Antragsteller gegen einen ablehnenden Verwaltungsakt klagt?

Dem Gericht sind nur die Akten vorzulegen, die in dem Verfahren über den Antrag auf Informationszugang entstanden sind (s. oben II.3). Ist der Informationsanspruch selbst und nicht nur die Art des Informationszugangs Streitgegenstand, kann das zuständige Gericht nicht verlangen, dass die Behörde die Akten vorlegt, die die begehrten Informationen enthalten. Anderenfalls würde mit der Aktenvorlage eine Entscheidung in der Hauptsache regelmäßig überflüssig, denn nach § 100 VwG0 können alle Beteiligten die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen.

12. Welche Veröffentlichungspflichten bestehen im Internet?

Die Behörden des Bundes sollen geeignete Informationen möglichst umfassend im Rahmen aktiver Informationspolitik nach und nach in das Internet einstellen (§ 11 Abs. 3). Das IFG geht jedoch nicht über die bestehenden Verpflichtungen aus dem Kabinettbeschluss zur langfristigen Sicherung der im Rahmen der eGovernment-Initiative BundOnline 2005 getätigten Investitionen vom 9. März 2005 hinaus.

Insbesondere Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sollen beim Internetauftritt jeder Behörde berücksichtigt werden. Solche Organisations- und Aktenpläne sollen es dem Bürger erleichtern, sich einen Überblick der vorhandenen Informationen zu verschaffen. Wie detailliert solche Pläne eingestellt werden, entscheidet jede Behörde selbst.

Die Veröffentlichungspflichten gelten nicht für Nachrichtendienste (Bereichsausnahmen siehe oben Nr. 8 b).“

Auswertung der Anwendungshinweise des BMI im Hinblick auf die zu erstellende Entscheidungshilfe

Soweit es um das IFG des Bundes geht, sind die Anwendungshinweise nur für den Geschäftsbereich des BMI, nicht aber für den BMU als verbindlich zugrundezulegen. Eine Entscheidungshilfe für den Geschäftsbereich des BMU sollte aber möglichst mit denjenigen des BMI abgestimmt werden, um ein einheitliches Bild der Bundesverwaltung nach außen zu geben. Die Anwendungshinweise dürfen sich keinesfalls konterkarieren.

Für das UIG gibt es auf Bundesebene noch keine Anwendungshinweise. Das UIG weicht in einigen Punkten vom IFG ab und ist insbesondere aufgrund der völker- und europarechtlichen Fundierung durch Århus-Konvention und UIRL im Sinne der Informationsfreiheit weitergehender. Dennoch sollten auch die Anwendungshinweise für das UIG von denen für das IFG nur dann abweichen, wenn dies von der spezifischen Zielrichtung des UIG her erforderlich ist. Insoweit können durchaus auf die (Umwelt)-Informationsfreiheit bezogene Akzente gesetzt werden. Im Sinne des Postulats der Einheit der Verwaltung, die vor allem im Interesse des betroffenen Bürgers ein kohärentes Verwaltungshandeln erfordert,[1095] ist aber darauf zu achten, dass die Anwendungshinweise der obersten Bundesbehörden ein möglichst homogenes Gesamtbild ergeben.

Für die nähere Ausgestaltung der Entscheidungshilfe können die Anwendungshinweise des BMI in ihrer dreistufigen Struktur ein Vorbild darstellen. Es ist sinnvoll, zunächst in einem Allgemeinen Teil die Kernpunkte des UIG darzustellen, um dann in einem Besonderen Teil mit allgemeinen Bearbeitungshinweisen zu beginnen, die darauf durch Hinweise zu speziellen Fragen vertieft werden.

Der Anspruch der Entscheidungshilfe zum UIG sollte jedoch über die Anwendungshinweise des BMI hinausgehen und im Sinne des britischen Vorbilds ein Mehrebenensystem umfassen.[1096] Die Anwendungshinweise des BMI entsprechen gewissermaßen der ersten Ebene. Unterhalb der Entscheidungshilfe selbst sollten weitere Ebenen wie z. B. die problemfeldbezogene Analyse des Informationsfreiheitsrechts im ersten Teil des Gutachtens und letztlich auch die Originalquellen eröffnet werden. Idealerweise ist dies für die elektronische Version durch Verlinkungen sicherzustellen.

[1095] Vgl. *Haverkate*, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 46, 1988, S. 257.

[1096] S. oben unter 3.3.

Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung

Das Bundesministerium der Verteidigung hat unter dem 21. Dezember 2005 einen eigenen Erlass zur Anwendung des IFG für seinen Geschäftsbereich herausgegeben, der die Anwendungshinweise des BMI ergänzt.[1097] In dem Erlass wird u. a. herausgestellt, dass die Streitkräfte in der Regel keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllten und daher nicht vom Informationsanspruch nach dem IFG erfasst würden. Anderes gelte für die Dienststellen der Bundeswehrverwaltung. Wegen der speziellen, auf die Bundeswehr bezogenen Ausrichtung lassen sich aus diesem Erlass keine weiterführenden Anregungen für die zu erstellende Entscheidungshilfe entnehmen.

Anwendungshinweise des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit unterscheidet in seinen Hinweisen zum IFG zwischen solchen, die an die zuständigen Behörden gerichtet sind, und Informationen für Bürger.[1098]

Anwendungshinweise für Behörden

Hier sind insbesondere die Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG) in der überarbeiteten Fassung (Stand: 1. August 2007) von Interesse.[1099] Anders als die oben behandelten, ebenfalls zum IFG erlassenen Anwendungshinweise des BMI[1100] sind diese nicht verbindlich. Der Bundesbeauftragte stellt heraus, dass sich „Behörden bei der Durchführung des Informationsfreiheitsgesetzes [hieran] orientieren können".[1101]

Die Hinweise sind nach Art einer Kurzkommentierung des Gesetzes gestaltet. Sie enthalten jeweils kurze Erläuterungen hinter jedem einzelnen Paragraphen. Diese sind nicht nur für die Bearbeiter in den Behörden von Interesse, sondern können gleicher-

---

[1097] BMVG R II 2 Az. 01-05-04/19; dazu *Hopf*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) seit 1. 1. 2006 in Kraft, UBWV 2/2006, S. 58 ff. (abrufbar unter http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaetze/UBWV_2006_058.pdf).

[1098] S. http://www.bfdi.bund.de/cln_118/IFG/GrundsaetzlicheszurInformationsfreiheit/Grundsaetzliches_zur_Informationfreiheit_node.html.

[1099] Abrufbar unter ttp://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_673636/IFG/GrundsaetzlicheszurInformationsfreiheit/AnwendungshinweiseBehoeden/AnwendungshinweiseBehoerdenDown,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/AnwendungshinweiseBehoerdenDown.pdf.

[1100] S. unter 5.1.2.2.1.

[1101] S. http://www.bfdi.bund.de/cln_118/IFG/GrundsaetzlicheszurInformationsfreiheit/Grundsaetzliches_zur_Informationfreiheit_node.html.

maßen als Hilfestellung für die Antragsteller dienen. In ihrer Diktion richten sie sich anders als die Anwendungshinweise des BMI nicht unmittelbar an die zuständigen Behörden, sondern sind objektiv formuliert. Die Erläuterungen gehen kaum auf behördenpraktische Fragen ein. Inhaltliche Unterschiede zu den Anwendungshinweisen des BMI sind nicht feststellbar, wohl aber ist als Zielrichtung entsprechend der Aufgabenstellung des Bundesbeauftragten eine stärkere Bürgerorientierung erkennbar.

Hinweise für Bürger

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat unter dem Titel „BfDI - Info 2 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes - Text und Erläuterung – vom Dezember 2007 weitere Hinweise zum IFG herausgegeben,[1102] die sich in einer leichter verständlichen Form an den interessierten Bürger wenden und auch eine (allerdings nicht vollständige) Sammlung von einschlägigen Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene enthalten.

Auswertung im Hinblick auf die zu erstellende Entscheidungshilfe

Als Vorbild für die zu erstellende Entscheidungshilfe sind die Erläuterungen des Bundesbeauftragten nur bedingt geeignet, weil sie zu wenig auf praktische Vollzugsfragen eingehen. Anders als die Anwendungshinweise des BMI haben sie auch keine interne Rechtsverbindlichkeit. Vergleicht man darüber hinaus die eher spärlichen Hinweise des Bundesbeauftragten, gleich ob sie primär an Behörden oder an Bürger adressiert sind, mit dem umfassenden Mehrebenensystem der oben beschriebenen britischen Hinweise,[1103] ist eine enorme Diskrepanz festzustellen. Es handelt sich eher um inhaltliche Kommentierungen des IFG, die die auf dem Markt befindlichen Kommentierungen ergänzen, diesen aber in Breite und Tiefe nicht entsprechen können.

5.1.2.2.2 Länder

Übersicht über die auf Länderebene vorhandenen Anwendungshinweise

Auf Ebene der Bundesländer gibt es zu den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen folgende ausführliche Anwendungshinweise:

[1102] Abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/cae/servlet/contentblob/412048/publicationFile/25244/INFO2.pdf. .

[1103] S. oben unter 3.3.

- Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht, Land Brandenburg, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz - Anwendungshinweise -, 2. Aufl. November 2007[1104]
- Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. September 2007[1105]
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Das Recht auf freien Informationszugang Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001[1106]
- Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz NRW[1107]
- Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Informationsfreiheit in Nordrhein-Westfalen, Stand: 11/08[1108]
- Anwendungshinweise des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt zum IZG LSA - Stand 1. Oktober 2008[1109]
- Hinweise zum Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein - IFG-SH) vom 9. Februar 2000, 2. Aufl. 2009[1110]

Diese sind regelmäßig nach dem Vorbild der Anwendungshinweise des Bundesbeauftragten gestaltet, d.h. in Form einer nicht streng wissenschaftlichen, sondern auf die praktischen Bedürfnisse der Anwender in den zuständigen Behörden abgestellten Kommentierung. Beispielhaft seien die brandenburgischen Anwendungshinweise genannt. Dort wird, abrufbar in einer einheitlichen pdf-Datei, das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ausführlich (70 Seiten) und übersichtlich (in Groß-

---

[1104] Abrufbar unter http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/media.php/2232/aig_hinweise07.pdf.
[1105] S. ABl. MV 2007, S. 486, abrufbar unter http://www.lfd.m-v.de/dschutz/informat/infoblae/dfhw_ifg_ab41.pdf.
[1106] Abrufbar unter http://www.im.nrw.de/bue/doks/leitfaden_ifg.pdf.
[1107] Abrufbar unter https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Newsarchiv/Inhalt/IFG-Anwendungshinweise/IFG-Anwendungshinweise.php.
[1108] Abrufbar unter https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Informationsmaterial/Inhalt/Informationsfreiheit_in_Nordrhein-Westfalen/Informationsfreiheit_in_NRW.pdf.
[1109] Abrufbar unter http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek___Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LFD/PDF/binary/Informationsfreiheit/Service/Veroeffentlichungen/Anwendungshinweise_zum_IZG_LSA.pdf.
[1110] GS Schl.-H. II, Gl. Nr. 2010-2, GVOBl. 2000, S. 166, abrufbar unter https://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm; s. auch https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/ifg-uig-sh.pdf.

druck) mit hervorgehobenen Merksätzen und graphisch dargestellten Ablaufübersichten erläutert. Auf wichtige Gerichtsentscheidungen wird im Text hingewiesen, ohne dass aber ein unübersichtlicher Zitierapparat entstehen würde. Der Aufbau folgt den einzelnen gesetzlichen Regelungen, die jeweils wiedergegeben werden. Sensible Problemfelder wie der Umgang mit Unternehmensdaten werden zusätzlich in einer graphischen Übersicht verdeutlicht.

Auswertung

Anders als die Hinweise des Bundesbeauftragten sind die Länderhinweise differenzierter und gehen auf die praktischen Bedürfnisse der Anwender in den Landesbehörden ein. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Landesgesetze anders als das Bundes-UIG nicht durchgehend kommentiert sind, so dass die Anwendungshinweise z. T. als Ersatz für eine Kommentierung dienen. In ihrer Diktion können Hinweise wie diejenigen zum brandenburgischen AIG als Vorbild für die hier zu erstellende Entscheidungshilfe herhalten.

5.1.2.3 Zum Umweltinformationsrecht:

5.1.2.3.1 Bund

Auf Bundesebene sind offizielle Anwendungshinweise zum UIG nicht bekannt, weder in Richtung auf die Information von Antragstellern noch in Richtung einer Entscheidungshilfe für die Behörden. Dies steht in krassem Gegensatz zum britischen Umweltministerium DEFRA bzw. dem Information Commissioner´s Office[1111] und dokumentiert die Notwendigkeit einer derartigen Entscheidungshilfe. Die vom BMU und vom UBA geförderte Erstellung der Webseite www.umweltinformationsrecht.de durch das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) bezieht sich weitgehend auf die Hilfe für die Antragstellung, weniger dagegen auf die Unterstützung der informationspflichtigen Stellen. Zwar findet sich dort eine Rubrik „Formalia für die Behörden“, dahinter verbirgt sich jedoch nur ein kurzer Hinweis auf die Unterstützungspflicht nach § 7 UIG. Zum Teil sind die Links nicht mehr hinterlegt (etwa die „Beispielanfragen“). Zudem wird ausdrücklich deutlich gemacht, dass nicht zwingend die Auffassungen von BMU und UBA

[1111] S. oben unter 3.3.

wiedergegeben werden.[1112] Vorbildwirkung für die hier zu erstellende Entscheidungshilfe kann die Webseite www.umweltinformationsrecht.de nicht haben.

5.1.2.3.2 Länder

Auf der Ebene der Bundesländer ist eine vergleichbare Diskrepanz zwischen Informationsfreiheits- und Umweltinformationsrecht festzustellen wie auf Bundesebene.

Anwendungshinweise zum Landes-UIG waren aus Bayern bekannt (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Hinweise zur Anwendung des Umweltinformationsgesetzes, Stand: Oktober 2002). Diese sind jedoch im Internet nicht mehr abrufbar. Zwar wird auf der Webseite des bayerischen Umweltministeriums auf die Seite „umweltinformation.bayern.de“ verwiesen,[1113] diese Angabe ist nicht verlinkt und es findet sich darunter auch keine Internetseite.

Die nordrhein-westfälischen Hinweise[1114] stammen aus dem Jahr 1998 und berücksichtigen daher nicht die aktuelle Rechtslage. Zudem sind sie recht knapp gehalten. Mögliches Vorbild für die Entscheidungshilfe sind sie nicht.

Das Datenschutzzentrum Schleswig-Holstein dagegen hat neben ausführlichen Hinweisen zum Landes-IFG auch solche zum UIG herausgegeben (Stand: September 2009).[1115] Diese sind nach Art einer Kommentierung gestaltet, indem dem Gesetztext der einzelnen Bestimmungen jeweils Erläuterungen folgen. Ergänzt werden die Kommentierungen durch Schilderungen einiger Fälle, die zum Teil Gegenstand von Gerichtsentscheidungen waren. Ebenfalls finden sich dort ein Formblatt für die Antragstellung sowie eine Auflistung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland.[1116]

Ansonsten beschränken sich die Länder zumeist auf allgemeine Informationen, die regelmäßig an die Bürger gerichtet sind, aber nicht als Anwendungshinweise für die

---

[1112] Dort heißt es: „Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.“

[1113] S. http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/index.htm.

[1114] Hinweise zur Anwendung des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt - Nordrhein-Westfalen - vom 2. Juni 1998, MBl. 1998 S. 892; 1999 S. 1018.

[1115] S. Hinweise zum Umweltinformationsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (UIG-SH) vom 2. März 2007, GVOBl. 2007, S. 132, abrufbar unter https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/ifg-uig-sh.pdf, s. 77 ff.

[1116] Ebenda, S. 115 ff.

Entscheidungsträger verstanden werden können.[1117] Andere Länder halten so gut wie keine entsprechenden Hinweise vor.[1118]

5.1.2.4 Zum Verbraucherinformationsrecht

Von Seiten des zuständigen BMVEL wurde eine Broschüre zum VIG herausgegeben,[1119] die sich ausschließlich an informationssuchende Verbraucher wendet. Anwendungshinweise an die für den Vollzug zuständigen Behörden sind nicht bekannt. Durch die zuständigen Landesministerien werden Hinweise zur Anwendung des VIG gegeben,[1120] die ebenfalls nur an Verbraucher gerichtet sind.

5.1.2.5 Zusammenfassende Auswertung

5.1.2.5.1 Verhältnis Umweltinformations-/Informationsfreiheitsrecht

Die Auswertung der ermittelten Anwendungshinweise und Entscheidungshilfen ergibt ein eindeutiges Übergewicht zugunsten des Informationsfreiheitsrechts. Eine Ursache hierfür liegt darin, dass das Informationsfreiheitsrecht einen breiteren Anwendungsbereich als das speziellere Umweltinformationsrecht hat. Ein vielleicht noch wichtigerer Grund ist darin zu sehen, dass die Informationsfreiheitsgesetze mit den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit einen unabhängigen Sachwalter haben,[1121] die aus eigener Kompetenz heraus die Informationsfreiheit fördern. Ein weiterer Grund für die Unterrepräsentanz des Umweltinformationsrechts mag darin liegen, dass sichtlich ein Schwerpunkt auf die Umweltinformationssysteme wie das PortalU oder die Landes-Umweltinformationssysteme gelegt wird. Hier finden sich diverse Zugangsmöglichkeiten, allerdings ohne entsprechende, auf das Umweltinformationsrecht gerichtete Anwendungshinweise und Entscheidungshilfen. Es wäre zu erwarten gewesen, dass in diesen Datenportalen auch derartige Hinweise zu finden sind.[1122] Allerdings ist die praktische Verwendbarkeit etwa des PortalU angesichts der Schnelligkeit und

---

1117 S. z. B. die Webseiten der Umweltministerien in Baden-Württemberg (http://www.umweltschutz-bw.de/?lvl=111),

1118 S. z. B. Rheinland-Pfalz (http://www.mufv.rlp.de/?id=44&extSearch=1&key=Umweltinformationsgesetz).

1119 Stand: April 2008, abrufbar unter http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751678/SharedDocs/downloads/01-Broschueren/Verbraucherinformationsgesetz, templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Verbraucherinformationsgesetz.pdf.

1120 S. z. B. im Freistaat Sachsen die Hinweise zur Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), abrufbar unter http://www.gesunde.sachsen.de/5414.html.

1121 Außer Rheinland-Pfalz und Thüringen, dort gibt es zwar Informationsfreiheitsgesetze, aber keine Beauftragten für die Informationsfreiheit.

1122 Auch unter der Rubrik „Umweltinformation“ sind derartige Hinweise nicht auffindbar.

Umfassenheit der gängigen Internetsuchprogramme ohnehin eher fraglich. Insgesamt ist im Bereich des Umweltinformationsrechts eine Unterstützung von Antragstellern und Verwaltung durch derartige Hilfen kaum vorhanden. Nur in wenigen Ländern wie etwa in Schleswig-Holstein finden sich überhaupt detailliertere Hinweise zu den jeweiligen Landes-Umweltinformationsgesetzen.

5.1.2.5.2 Verwendbarkeit für Entscheidungshilfe BMU und BfS

Anregungen für die zu erstellende Entscheidungshilfe lassen sich daher in erster Linie aus den Anwendungshinweisen zu den Informationsfreiheitsgesetzen entnehmen.

Verbindlichkeit der Anwendungshilfe für BMU und BfS

Hier sind gewisse Unterschiede zwischen dem BMI und den Beauftragten für die Informationsfreiheit feststellbar. Die Anwendungshinweise des BMI tragen den Charakter einer norminterpretierenden Verwaltungsvorschrift. Damit wird für die Behördenmitarbeiter im Geschäftsbereich des BMI intern eine Orientierung gegeben, wie die Vorschriften des IFG auszulegen und anzuwenden sind.[1123] Sie sind an die zuständigen Mitarbeiter in den Behörden, nicht an die potenziellen Antragsteller gerichtet. Extern, d. h. gegenüber den Antragstellern, sind sie nicht bindend. Sie sind keine allgemeine Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 84 Abs. 2 GG,[1124] da das IFG des Bundes nach § 1 Abs. 1 nur für die Bundesverwaltung Anwendung findet. Für die Länder entfalten sie keine Verbindlichkeit.

Die Anwendungshinweise des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sind nicht als intern bindende Verwaltungsvorschriften einzuordnen, sondern tragen den Charakter von rechtlich unverbindlichen Hinweisen. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Bundesbeauftragte keine Weisungskompetenz für den Vollzug des IFG, sondern nach § 12 Abs. 3 IFG i. V. m. §§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5, § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 sowie § 26 Abs. 1 bis 3 BDSG bestimmte Kontroll- und Berichtsfunktionen wahrnimmt.[1125] Sie wurden eher in der Form einer Gesetzeskommentierung erstellt und richten sich sowohl an den Antragsteller als auch an die vollziehenden Behörden.

[1123] Vgl. *Guckelberger*, Zum methodischen Umgang mit Verwaltungsvorschriften, Verw. 35 (2002), 61, 65, 79 f.
[1124] S. *Suerbaum*, in Epping/Hillgruber, Grundgesetz, BeckOK, Stand .1. Februar 2008, Art.. 84 Rn. 49.
[1125] S. dazu im Gutachten unter 2.2.5.4.

Für den Vollzug des IFG durch BMU und BfS sind die Anwendungshinweise des BMI nicht verbindlich. Sie sind aber bei der Erstellung der Entscheidungshilfe zu beachten.

Inhaltliche Anregungen

Insbesondere aus den Anwendungshinweisen zum IFG des BMI und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit lassen sich Anregungen für die Entscheidungshilfe entnehmen. Vor allem die Hinweise des BMI geben sinnvolle Hilfestellungen für die zuständigen Bearbeiter. Es ist sinnvoll, sich für die Entscheidungshilfe für BMU und BfS auch für das UIG an diesen Vorgaben zu orientieren. Die Entscheidungshilfe sollte im Hinblick auf das IFG sinnvolle Ergänzungen geben.

5.1.3 Grundzüge einer Entscheidungshilfe für BMU und BfS

5.1.3.1 Kriterien

Die Entscheidungshilfe sollte insbesondere folgenden Kriterien genügen:

- Übersichtlichkeit:

  Es sollen möglichst konkrete Handreichungen gegeben werden, die es den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Behörden gestatten, „auf einen Blick“ zu erfassen, worauf es bei der Bearbeitung eines Antrags im jeweiligen Einzelfall ankommt. Die Entscheidungshilfe muss daher transparent ausgestaltet sein. Großer Wert ist auch auf eine optisch und graphisch ansprechende, freundliche Gestaltung der Entscheidungshilfe zu legen.

- Orientierung an Problemfeldern:

  Fraglich ist, ob die Entscheidungshilfe nach dem Muster der Hinweise des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kommentarähnlich aufgebaut werden sollte (d. h. mit Gesetzestext und diesbezüglichen Erläuterungen), oder eher nach dem Muster der Anwendungshinweise des BMI zum IFG ohne Wiedergabe des Gesetzeswortlauts und nicht an der Reihenfolge des Gesetzes orientiert. Als Alternativen bieten sich Orientierungen am üblichen zeitlichen Ablauf des Verwaltungsverfahrens an (vom Antrag bis zum Rechtsschutz) oder auch eine Problemfeldorientierung. Letzteres ist bei den Anwendungshinweisen des BMI anzutreffen.

  Gegen die Orientierung an Gesetzeskommentaren spricht, dass diese zu IFG und UIG ohnehin vorhanden sind und von den Bearbeitern benutzt werden können. Es

bietet sich ein problemfeldorientierter Aufbau an, dessen Reihenfolge sich soweit wie möglich nach dem Ablauf des Verwaltungsverfahrens richtet. Hierfür spricht auch, dass die ausführliche Darstellung im Gutachten einer solchen problemfeldorientierten Vorgehensweise folgt.

- Einbindung in Gesamtkonzeption:

  Die Entscheidungshilfe soll in die Gesamtkonzeption des Forschungsvorhabens eingebunden werden und einem dreistufigen Konzept folgen.

  - Der Anwender kommt zunächst mit der Entscheidungshilfe selbst in Kontakt, die ihm Ratschläge für bestimmte Fragen und Probleme gibt (erste Stufe). Regelmäßig sind auf der ersten Stufe Nicht-Juristen tätig, so dass die Entscheidungshilfe auf deren Bedürfnisse abgestimmt sein sollte.
  - Bei weitergehenden Fragestellungen, bei denen Recherchen zu komplizierten rechtlichen Fragen mit Hilfe des Gutachtens, der Kommentarliteratur und Rechtsprechung erforderlich wären, sollte das UIG-Referat im BMU beteiligt werden. Zusätzlich kann der Anwender über entsprechende Links das Gutachten zu Rate ziehen, das detailliertere Erläuterungen zu einzelnen Fragestellungen enthält (2. Stufe).
  - Das Gutachten wiederum verwendet selbst ausführlich Originalzitate aus Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur und verweist darüber hinaus auf derartige weiterführende Quellen, so dass der Anwender bzw. das UIG-Fachreferat sehr schnell die ursprünglichen Texte findet, die bei der jeweiligen Frage zu Hilfe gezogen werden können (3. Stufe).

  Dies bedingt eine durchgehende Struktur. Die Entscheidungshilfe sollte entsprechend mit dem Gutachten verlinkt werden, um eine schnelle Orientierung zu ermöglichen (s. auch im Folgenden).

- Elektronische Fassung:

  Nach Möglichkeit sollte die Entscheidungshilfe mitsamt dem Gutachten den Anwendern neben einer Druckversion auch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden (z. B. im Intranet), so dass ein schneller Zugriff jederzeit möglich ist. Auf diese Weise können z. B. Verlinkungen hergestellt werden, es können Textbausteine heruntergeladen und kopiert werden etc.

- Knappheit:

Ein wichtiger, bei der Erstellung der Entscheidungshilfe zu berücksichtigender Faktor ist die Zeit. Sie muss in kurzer Zeit verstanden werden können und daher so knapp wie möglich ausfallen. Die zur Verfügung stehende Bearbeitungszeit beläuft sich auf regelmäßig weniger als einen Monat. Zwar beträgt die Frist, bis zu der der Antragsteller eine Antwort erhalten muss, in der Regel einen Monat (§ 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 UIG, § 7 Abs. 5 IFG).[1126] Praktisch verkürzt sich die Zeit, die tatsächlich für die Bearbeitung bleibt, aber erheblich. Abzuziehen ist zunächst der Zeitraum, in dem der Antrag noch nicht inhaltlich bearbeitet werden kann, weil zunächst der Antragseingang durch Poststelle, Registratur etc. erfasst und die materielle Zuständigkeit geklärt werden muss, bis das Antragsschreiben auf dem Tisch des eigentlichen Bearbeiters landet (bei mündlichen, insbesondere telefonischen und per e-mail gestellten Anträgen ist dieser Zeitraum kürzer). Weiter ist die Zeit abzuziehen, die das Antwortschreiben der Behörde benötigt, bis es bei dem Antragsteller zugegangen ist. Die beantragten Informationen müssen bis zum Fristende zugänglich gemacht werden.[1127] Damit kann es leicht dazu kommen, dass für die eigentliche Antragsbearbeitung weniger als drei Wochen verbleiben. Häufig wird die gewünschte Information nicht einfach zu ermitteln sein, weil z. B. weitere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einzubeziehen oder Weisungen vorgesetzter Stellen einzuholen sind.

- Verständlichkeit:

  Die Entscheidungshilfe muss so gefasst sein, dass sie nicht nur von besonders vorgebildeten Juristen, sondern von allen Sachbearbeitern verstanden wird. Rechtliche Zusammenhänge müssen in einer allgemein verständlichen Form aufbereitet und erläutert werden.

- Rechtssicherheit:

  Bei aller Knappheit und Übersichtlichkeit muss die Entscheidungshilfe dennoch, soweit dies überhaupt möglich ist, rechtssicher sein. Das bedeutet zum Beispiel, dass komplexere Rechtslagen nicht zugunsten der Vereinfachung ungenau oder falsch dargestellt werden dürfen. Sinnvoll ist daher, bei umfangreicheren Problemen auf die Hilfestellung durch das UIG-Fachreferat zu verweisen. Weiter kann das Gutachten mit den dort aufgeführten Nachweisen von Literatur und Rechtsprechung herangezogen werden.

[1126] S. dazu im Gutachten unter 2.2.5.7.
[1127] *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 52. Ergänzungslieferung 2007, § 3 UIG Rn. 25.

- Rechtsverbindlichkeit:

  Es ist sinnvoll, die Entscheidungshilfe nach dem Muster der Anwendungshinweise des BMI zum IFG in Form einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift auszugestalten. Sie kann aber nicht mehr als eine Orientierungshilfe geben. Es ist genügend Spielraum für Eigeninitiativen der Entscheidungsträger zu lassen.

5.1.3.2 Aufbau der Entscheidungshilfe

Aus dem vorhergesagten ergibt sich folgender Vorschlag zum groben Aufbau der Entscheidungshilfe:

1. Einleitung
2. Fragen zum UIG
3. Prüfliste zum UIG
4. Ergänzungen zum IFG
5. Erläuterungen
6. Rechtstexte

5.2 Vorschlag zur Ausgestaltung einer Entscheidungshilfe für BMU und nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich

5.2.1 Einleitung

Informationsfreiheit ist wesentliches Element einer modernen Zivilgesellschaft und für die Mitwirkung der Bürger an demokratischen Entscheidungsprozessen in der Gesellschaft unerlässlich. Informationsfreiheit soll die Transparenz des staatlichen Handelns und damit die Mitwirkung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess fördern. Darüber hinaus werden weitere Zwecke verfolgt, z. B. die Verbesserung des Umweltschutzes durch das UIG oder der Lebensmittelsicherheit durch das VIG.

Das Informationsfreiheitsrecht hat sich in den letzten Jahren zu einem neuartigen, in seiner Struktur nicht immer ganz übersichtlichen Rechtsgebiet entwickelt. Hierzu zählt zunächst das allgemeine, für alle Bundesbehörden anwendbare Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes. Hinzu kommen neun Landes-Informationsfreiheitsgesetze (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Schleswig-Holstein). Zu den bereichsspezifischen Informationsfreiheitsgesetzen gehört vor allem das Umweltinformationsrecht mit 17 verschiedenen Gesetzen– neben dem Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes gelten jeweils für die Länder 16 Landes-Umweltinformationsgesetze. Spezifische Rechte auf Informationszugang enthalten auch das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Stasi-Unterlagengesetz (StUG) sowie das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG). Die bisher an das BMU und an die Behörden seines Geschäftsbereichs gerichteten Informationsanfragen unterfielen fast immer dem Anwendungsbereich des UIG. Demgegenüber kommen IFG-Anfragen eher selten vor (z.B. Personal- oder Haushaltsfragen ohne Umweltbezug).

Der für Verfahrensbeteiligte geltende Anspruch auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren nach § 29 VwVfG (sowie § 25 SGB X) wird in keinem Fall durch die erwähnten voraussetzungslosen Anspruchstatbestände verdrängt, sondern gilt fort.

Die Entscheidungshilfe soll dazu beitragen, die vom Gesetzgeber gewollte Transparenz in der praktischen Handhabung zu erleichtern. Sie beruht auf einem dreistufigen Konzept:

- Auf der <u>ersten Stufe</u> werden praktische Anwendungshinweise zum UIG und IFG gegeben. Diese sind so übersichtlich, knapp und verständlich wie möglich. Sie

orientieren sich vor allem an den verschiedenen Problemfeldern des Informationsfreiheitsrechts. Neben ausformulierten Hinweisen werden Prüflisten angeboten, anhand derer die jeweiligen Entscheidungsschritte in ihrem Ablauf stichwortartig beschrieben werden.

- Können auftretende Fragen nicht auf Grundlage der ersten Stufe dieser Anwendungshinweise gelöst werden, ist auf der zweiten Stufe eine Beteiligung des für das Umweltinformationsrecht zuständigen Referats ZG III 6 erforderlich.[1128] Auf dieser zweiten Stufe werden die einzelnen Problemfelder in dem ausführlichen Rechtsgutachten vertieft. Hierin werden rechtliche Probleme behandelt und es werden Vorschläge zu ihrer Lösung gemacht. Rechtsprechung und Literatur werden erörtert.
- Die dritte Stufe besteht aus der Rechtsprechung und Literatur. In dem Gutachten werden die Originalquellen in den wichtigsten Passagen wörtlich wiedergegeben. Der Zugang zu den Originalquellen wird damit erleichtert.

Für eine darüber hinaus gehende Befassung ist insbesondere auf die einschlägigen Kommentierungen zurückzugreifen. Aus dem mittlerweile breiten Angebot werden folgende besonders empfohlen:

- Zum UIG:
  - *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, IFG/UIG/VIG/IWG, Kommentar, Lsbl., Stand: 25. Ergänzungslieferung März 2009
  - *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Lsbl., Stand: 55. Ergänzungslieferung 2009 (auch über Beck-Online verfügbar)
  - *Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG, 2. Aufl. 2002 (3. Auflage erscheint 2011)
- Zum IFG:
  - *Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006
  - *Jastrow/Schlatmann*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006
  - *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006

[1128] Es wird empfohlen, auf der Grundlage des Gutachtens eine auf den Behördenalltag zugeschnittene Version zu entwickeln.

- *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009

5.2.2 Fragen zum UIG

5.2.2.1 Anwendbarkeit des UIG

Welches Gesetz ist anwendbar?

Geht ein Antrag auf Informationszugang ein, ist zu prüfen, welches Gesetz anwendbar ist. Unerheblich ist, ob der Antragsteller ein bestimmtes Gesetz angibt. Es ist selbstständig zu prüfen, ob ein Antrag auf Informationszugang vorliegt. Welches Gesetz anwendbar ist, richtet sich nach der Art der begehrten Information. Im Geschäftsbereich des BMU handelt es sich in den meisten Fällen um Umweltinformationen, so dass das UIG anzuwenden ist. Die Prüfung sollte mit dem UIG beginnen. Erst wenn festgestellt ist, dass diese nicht anwendbar sind, ist auf das IFG oder andere Informationsfreiheitsgesetze zurückzugreifen.

5.2.2.2 Umweltinformationen

Was ist unter Umweltinformationen zu verstehen?

Mit dem Begriff der Umweltinformationen werden der Gegenstand und die Reichweite des UIG abgegrenzt. Die in § 2 Abs. 3 Nr. 1 – 6 UIG aufgezählten Begriffsteile sind weit auszulegen. Sie sind in ihrer Gesamtheit, aber nicht zwingend in den einzelnen Begriffsteilen, abschließend zu verstehen. Die Begriffsteile können auch kumulativ vorliegen. Auf die Art der Speicherung der Informationen kommt es nicht an. Umweltinformationen können auf sämtlichen Medien, modernen wie veralteten, gespeichert werden. Im Einzelnen zählen zu den Umweltinformationen nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 – 6 UIG Daten über

- Umweltbestandteile, d.h. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume etc. einschließlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen. Hiermit wird vor allem die gegenwärtige Beschaffenheit der Umwelt erfasst. Die Aufzählung ist beispielhaft zu verstehen.
- Umweltfaktoren, d. h. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen etc., die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Die Faktoren sind

nicht abschließend aufgeführt. Die Wahrscheinlichkeit der Auswirkung muss Im Zweifelsfall durch den Antragsteller schlüssig dargelegt werden.

- Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile oder auf Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken, wie politische Konzepte, Rechtsvorschriften etc. Auch dieses Begriffspaar ist weit zu verstehen und umfasst z. B. auch nur mittelbar in Beziehung zum Umweltschutz stehende Aktivitäten.
- Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts werden regelmäßig schon von den Maßnahmen und Tätigkeiten zum Umweltschutz erfasst und werden gesondert aufgeführt, um den umfassenden Anspruch des Umweltinformationsbegriffs deutlich zu machen.
- Kosten-Nutzen-Analysen etc. haben vor allem für die Planung einzelner Projekte große Bedeutung.
- Daten über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke sind Umweltinformationen, soweit vom Zustand der Umweltbestandteile oder von den genannten Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten betroffen sein können. Besonders erwähnt wird auch die Kontamination der Lebensmittelkette. Zu beachten ist, dass die Betroffenheit über den Umweltpfad erfolgen muss. Z. B. sind Daten über rechtswidrige Veränderungen der Etikettierungen von Lebensmitteln regelmäßig keine Umweltinformationen; diese fallen aber unter das Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

Unter welchen Voraussetzungen verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen?

Nach § 2 Abs. 4 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind (1. Alt.) oder für sie bereitgehalten werden (2. Alt.).

Für das Vorhandensein (1. Alt.) kommt es auf die tatsächliche räumliche Verfügungsbefugnis an, nicht auf eine rechtliche Verfügungsbefugnis der informationspflichtigen Stelle.

§ 2 Abs. 4 Satz 2 UIG definiert Bereithalten (2. Alt.) als Aufbewahrung der Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat, durch eine selbst nicht informationspflichtige Stelle. Die informationspflichtige Stelle kann sich zum einen einer anderen Stelle zur Aufbewahrung der Daten bedienen. Dabei ist durch geeignete vertragliche Regelungen dafür zu sorgen, dass der Übermittlungsanspruch durchsetzbar ist, d. h. dass die Daten zur Bearbeitung von Informationsanträgen unverzüglich zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen wird hiervon der Fall erfasst, dass Unternehmen durch eine Rechtsvorschrift oder durch Verwaltungsakt zur Vorhaltung von Daten im Rahmen der Selbstüberwachung verpflichtet sind. Dies kann z. B. Messberichte für dem BImSchG unterfallende Anlagen betreffen.

Eine Verpflichtung zur Beschaffung nicht vorhandener Informationen besteht nicht. Dies ergibt sich schon aus § 3 Abs. 1 UIG. Danach erstreckt sich der Anspruch nur auf die Informationen, über die die informationspflichtige Stelle verfügt. Hierzu gehört auch das Zwischenarchiv.

Es besteht kein Anspruch gegen die informationspflichtige Stelle auf eine Aufbereitung der Information nach den Wünschen des Antragstellers. Der grundsätzliche Anspruch auf die begehrte Art des Informationszugangs nach § 3 Abs. 2 UIG erstreckt sich nicht auf eine Aufbereitung der Information als solcher durch eine benutzerfreundlichere Aufmachung, Einfügung von Seitenzahlen etc. Der informationspflichtigen Stelle ist es aber im Sinne des grundsätzlich gebotenen informationsfreundlichen Verhaltens nicht verwehrt, dem Antragsteller insoweit entgegenzukommen. Dies ist insbesondere dann zweckmäßig, wenn der dadurch verursachte Mehraufwand gering ist.

Es besteht keine Pflicht zur Anfertigung neuer Auswertungen (Information ist dann nicht vorhanden), aber zum Zusammentragen vorhandener Informationen (auch unter Einbeziehung anderer Arbeitseinheiten).

5.2.2.3 Antrag auf Informationszugang

Welche Anforderungen sind an den Antrag zu stellen?

Nach § 4 UIG bedarf der Antrag keiner bestimmten Form. Er kann schriftlich, per E-Mail, mündlich oder auf andere Weise gestellt werden. Das UIG verlangt nicht, dass sich der Antragsteller identifiziert. Der informationspflichtigen Stelle ist es jedoch nicht verwehrt, nach Namen und Anschrift des Antragstellers zu fragen, solange nicht der

Anschein erweckt wird, dass die Informationserteilung hiervon abhängig gemacht würde. Begehrt der Antragsteller die Zusendung einer schriftlichen Information, hat er die Obliegenheit, Namen und Anschrift anzugeben. Diese Mindestdaten sind dann von der informationspflichtigen Stelle zu erfassen. Wegen der Voraussetzungslosigkeit des Informationsantrags trifft den Antragsteller grundsätzlich keine Begründungspflicht.

Wer ist antragsberechtigt?

Nach dem UIG ist zunächst jede natürliche Person antragsberechtigt. Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz spielen keine Rolle.

Antragsberechtigt sind auch juristische Personen. Für juristische Personen des Privatrechts gilt dies uneingeschränkt. Nach dem Zweck des UIG sind auch Vereinigungen im Sinne des § 11 Nr. 2 VwVfG, die keine juristischen Personen sind, antragsberechtigt. Dies gilt z. B. für teilrechtsfähige Personengesellschaften wie die Offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG) und die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), aber auch für die Wohnungseigentümergemeinschaft (WEG). Antragsberechtigt sind auch nichtrechtsfähige Ortsverbände politischer Parteien. Nichtrechtsfähige Bürgerinitiativen oder Verbände, die kein eingetragener Verein und damit keine juristische Personen sind, sind ebenfalls antragsberechtigt, soweit sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind. Ist dies nicht der Fall, ist zumindest der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsberechtigt, so dass der Antrag als Antrag dieser Person bearbeitet werden kann.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur ausnahmsweise antragsberechtigt, soweit sie ihrer Aufgabenstellung entsprechend eine gewisse „Staatsferne“ in sich tragen. Antragsberechtigt sind insbesondere Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben, Kirchen sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.

Welche Stellen sind anspruchsverpflichtet?

Zur passiven und aktiven Information nach dem UIG verpflichtet sind die informationspflichtigen Stellen. Das UIG unterscheidet zwischen Stellen der öffentlichen Verwaltung und privaten informationspflichtigen Stellen.

In der Regel ist die Feststellung der Informationspflichtigkeit öffentlicher Stellen unproblematisch. Grundsätzlich sind nach § 2 Abs. 1 UIG alle Behörden, d. h. alle Stellen

im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sowie die Regierung informationspflichtig. Zweifelsfragen können insbesondere in folgenden Fällen auftreten:

- Verwaltungshelfer werden der Behörde zugerechnet, für die sie tätig sind (z. B. Sachverständige und Gutachter). Dagegen fallen Beliehene unter den Behördenbegriff und sind informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Es ist nicht erforderlich, dass sie im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen.
- Gremien, die die informationspflichtigen Stellen beraten, wie z. B. die Strahlenschutzkommission (SSK), sind nicht selbstständig informationspflichtig, sondern gelten als Teil der sie berufenden Stelle (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz UIG). Im Innenverhältnis zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Gremium ist zu klären, wer für die Bearbeitung von und Entscheidung über Informationsanträge zuständig ist.
- Nicht informationspflichtig sind die obersten Bundesbehörden (insbesondere die Bundesministerien, nicht aber nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde wie das BfS), soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG). Ausgenommen sind jedoch nur Tätigkeiten, die unmittelbar der Gesetzgebung dienen wie die Einholung fachlicher Stellungnahmen, die Entwurfserarbeitung selbst sowie dessen behördeninterne und –externe Abstimmung, Anhörungsverfahren.

Wie ist bei unbestimmten Anträgen zu verfahren?

§ 4 Abs. 2 UIG setzt voraus, dass der Antrag erkennen lässt, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird. Die informationspflichtige Stelle hat zu berücksichtigen, dass dem Antragsteller Art und Umfang der begehrten Informationen regelmäßig nicht bekannt sind, so dass ihm die Konkretisierung schwer fallen kann. Der Antragsteller muss angeben, zu welchen Umweltinformationen die Daten begehrt werden. Es ist keine Frage der Bestimmtheit, ob es sich hierbei tatsächlich um Umweltinformationen handelt. Ausreichend ist es, wenn sich aus dem Antrag die Zielrichtung erkennen lässt, Informationen zu einem konkreten Themenbereich zu erhalten. Ausforschungsanträge, mit denen umfassende Angaben zu einem Themenkomplex beantragt

werden, sind dann unbestimmt, wenn die gewünschten Umweltinformationen nicht konkretisiert werden. Kann die informationspflichtige Stelle auch nach Auslegung des Antrags nicht feststellen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird, ist wie folgt zu verfahren:

- Dem Antragsteller ist innerhalb eines Monats mitzuteilen, dass der Antrag zu unbestimmt ist. Ihm ist Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben (§ 4 Abs. 2 Satz 2 UIG). Er ist so genau wie möglich darauf hinzuweisen, in welchen Punkten er den Antrag konkretisieren muss. Hierbei ist er zu unterstützen (§ 4 Abs. 2 Satz 4 UIG).
- Kommt der Antragsteller der Aufforderung zur Präzisierung nicht nach, ist davon auszugehen, dass der Antrag nicht weiter verfolgt werden soll. Im Zweifel hat die informationspflichtige Stelle dies beim Antragsteller zu erfragen. Für den Fall der Nichtpräzisierung sieht § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG vor, dass der Antrag abzulehnen ist.
- Antwortet der Antragsteller, präzisiert den Antrag aber nicht hinreichend, soll die informationspflichtige Stelle ihm dies mitteilen und erneut zur weiteren Präzisierung auffordern. Kommt der Antragsteller dem nicht nach, ist der Antrag nach § 8 Abs.2 Nr. 5 UIG abzulehnen.
- Führt die Antwort des Antragstellers zu einer hinreichenden Präzisierung, so dass dieser bestimmt genug ist, beginnt die Monatsfrist zur Beantwortung des Antrags neu (§ 4 Abs. 2 Satz 3 UIG).

Der Antragsteller ist bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen (§ 4 Abs. 2 Satz 4 UIG). Grenze der Unterstützungspflicht ist die Obliegenheit des Antragstellers, am Verfahren mitzuwirken und das in seinen Möglichkeiten stehende zu tun, die erforderlichen Angaben zu machen. Verfügt der Antragsteller über weitere Angaben zu dem Vorgang wie Aktenzeichen, Bearbeiter, sonstige Hintergrundinformationen, oder hat es z. B. vorher schon einmal vergleichbare Informationsanträge gegeben, hat er dies der informationspflichtigen Stelle mitzuteilen.

5.2.2.4 Verfahrensregelungen zum UIG

Welche Regeln gelten für die Aktenführung bei Informationsverfahren?

Verfahren zur Bearbeitung von Informationsanträgen sind eigenständige Verwaltungsverfahren. Sie können einen sachlichen Bezug zu laufenden Verwaltungsverfahren nach anderen Gesetzen haben, sind aber von diesen zu trennen. Akten zu Informationsverfahren sind daher gesondert zu führen. Für jeden Informationsantrag ist ein neuer Vorgang anzulegen.

Welche Fristen sind zu beachten?

Die Regelfrist beträgt einen Monat und beginnt mit dem Eingang des Antrags bei der über die Information verfügenden Stelle (§ 3 Abs. 3 Satz 2 1. Alt. UIG). Verfügt die Stelle, bei der der Antrag gestellt wurde, nicht über die Information, und wird der Antrag an eine andere informationspflichtige Stelle weitergeleitet, beginnt die Frist dort neu.

Es gilt das Beschleunigungsgebot des § 10 Satz 2 VwVfG. Soweit möglich, ist der Informationszugang vor Ablauf der Monatsfrist zu gewährleisten. Hierzu sind elektronische Hilfsmittel einzusetzen, es sei denn, der Antragsteller wünscht eine andere Art des Informationszugangs.

Vom Antragsteller gewünschte (insbesondere frühere) Zeitpunkte für die Übermittlung der Information sind nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Ist dies nicht möglich, soll dies dem Antragsteller mitgeteilt werden.

Ist ausnahmsweise eine Fristverlängerung nach § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UIG erforderlich, ist dies dem Antragsteller vor Ablauf der Monatsfrist nach Nr. 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen (§ 4 Abs. 5 UIG). Zwei Arten von Gründen kommen in Betracht.

- Gründe für die Fristverlängerung können zunächst darin liegen, dass die begehrten Umweltinformationen außergewöhnlich umfassend und komplex sind. Organisations- und Verfahrensmängel innerhalb der informationspflichtigen Stelle, die zu einem erhöhten Zeitbedarf für die Bearbeitung führen, rechtfertigen eine Fristverlängerung nicht.
- Eine Fristeinhaltung ist darüber hinaus in Fällen der Drittbetroffenheit vielfach nicht möglich (s. dort). Auch darin kann ein zureichender Grund für eine Fristverlängerung liegen. § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG ist insoweit entsprechend anzuwenden.

Über die in § 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG eingeräumte Verlängerung auf zwei Monate ist keine weitere Fristverlängerung zulässig.

Verstreicht die Frist, ohne dass die Information erteilt wurde, stellt dies keine Ablehnung des Antrags dar. Das Verstreichen der Frist von einem bzw. zwei Monaten führt zu einer Verkürzung der Frist für die Erhebung der Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO. Weitere Rechtsfolgen mit verwaltungsexterner Wirkung sind damit nicht verbunden. Intern kann darin jedoch eine Dienstpflichtverletzung liegen.

Welche Anforderungen gelten für ablehnende Bescheide?

§ 5 UIG enthält ausführliche Regelungen im Hinblick auf die Ablehnung von Informationsanträgen. Werden die Ablehnungen durch Behörden erteilt, handelt es sich um Verwaltungsakte nach § 35 VwVfG. Ablehnungen durch private informationspflichtige Stellen sind keine Verwaltungsakte, sondern Rechtsakte eigener Art (sui generis).

Ablehnungsbescheide auf Informationsanträge sind in folgenden Fallkonstellationen denkbar:

- Aus § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG ergibt sich, dass Ablehnungen aus inhaltlichen Gründen grundsätzlich nur in den in den in §§ 8 und 9 UIG vorgesehenen Fällen zulässig sind.
- Darüber hinaus ist ein ablehnender Bescheid zu erstellen, wenn der Antragsteller gegen eine Mitteilung der informationspflichtigen Stelle vorgehen möchte, nach der diese nicht über die begehrten Informationen verfügt. Gleiches gilt, wenn die Stelle den Antrag nach § 4 Abs.3 UIG an eine andere informationspflichtige Stelle, die über die Daten verfügt, weiterleitet.
- Der dritte Fall einer Ablehnung liegt nach § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG vor, wenn nach § 3 Abs. 2 der Informationszugang auf andere Art gewährt oder der Antragsteller auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird.

Für die genannten Ablehnungsfälle sind nach § 5 UIG folgende Maßgaben zu beachten:

- Begründungspflicht (§ 5 Abs. 1 UIG):
    - Der antragstellenden Person sind die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 UIG).
    - Für den Fall, dass sich die informationspflichtige Stelle auf den Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (Material, das gerade vervollständigt wird, nicht abgeschlossene Schriftstücke, noch nicht aufbe-

reitete Daten) beruft, sind die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen.

  - Die Ausnahmen von der Begründungspflicht nach § 39 Abs. 2 VwVfG sind nicht anwendbar (§ 5 Abs. 1 Satz 4 UIG).

- Form der Ablehnung (§ 5 Abs. 2 UIG):
  - Wurde der Antrag schriftlich gestellt, hat die Ablehnung ebenfalls in Schriftform zu erfolgen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 UIG).
  - Verlangt der Antragsteller eine Mitteilung der Ablehnung in elektronischer Form, ist dem nachzukommen (§ 5 Abs. 2 Satz 2 UIG).
  - Im Übrigen ist unabhängig von der Form des Antrags dem Schriftformverlangen des Antragstellers für die Mitteilung der Ablehnung in jedem Fall zu entsprechen.
  - Bzgl. der weiteren Anforderungen an die Schriftform ist § 37 Abs. 3 VwVfG zu beachten.

- Teilweise Ablehnung (§ 5 Abs. 1 Satz 1 i. V. m Abs. 3 UIG):
  - Soweit ein Versagungsgrund nach §§ 8 und/oder 9 UIG vorliegt, ist eine teilweise Zugänglichmachung der davon nicht betroffenen Informationen geboten.
  - Voraussetzung ist die Möglichkeit der Trennung durch Aussonderung der von den Ausnahmetatbeständen erfassten Informationen.
    - Dies muss tatsächlich, insbesondere technisch, möglich sein (z. B. Schwärzungen bei Akten in Papierform, Trennung von Dateien bei in elektronischer Form vorliegenden Informationen).
    - Der durch die Aussonderung entstehende Verwaltungsaufwand ist zu berücksichtigen. Ggf. kann es geboten sein, den Informationszugang auf andere Art als vom Antragsteller gewünscht zu eröffnen (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG).
    - Die nach der Aussonderung verbleibenden Informationen, die von den Ausnahmetatbeständen nicht erfasst werden, müssen nachvollziehbare inhaltliche Aussagen enthalten. Sie dürfen nicht missverständlich oder irreführend sein. Im Zweifel sind die

verbleibenden Informationen zu übermitteln. Der Antragsteller ist dann auf die Lückenhaftigkeit der Daten hinzuweisen.

- Pflicht zur Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung (§ 5 Abs. 4 UIG):
  - § 5 Abs. 4 UIG konkretisiert § 59 VwGO. Abweichend davon sind Rechtsbehelfsbelehrungen auch bei mündlich erteilten Ablehnungen geboten.
  - Nach § 5 Abs. 4 UIG kann die Rechtsbehelfsbelehrung bei mündlichen Ablehnungen mündlich erfolgen. Empfohlen wird zumindest für die Rechtsbehelfsbelehrung die Schriftform, weil nur dann die Widerspruchsfrist von einem Monat gemäß § 58 VwGO zu laufen beginnt.
  - Für den notwendigen Inhalt der Belehrung ist zu unterscheiden:
    - Für von Behörden (einschließlich Beliehenen) erteilte Ablehnungsbescheide sind die allgemeinen Regeln der §§ 58 Abs. 1 und 59 VwGO zu beachten.

5.2.2.5 Anspruch

Hat der Antragsteller Anspruch auf die von ihm gewünschte Art des Informationszugangs?

Ausgangspunkt ist der Wille des Gesetzgebers, den freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten. Die Informationsfreiheit darf daher grundsätzlich nicht durch die Knüpfung der Informationserteilung an eine bestimmte Art des Zugangs eingeschränkt werden. Dem trägt § 3 Abs. 2 UIG Rechnung. Danach kann der Zugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Das hier eingeräumte Auswahlermessen ist im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben. Grundsätzlich ist die für den Antragsteller am besten geeignete Zugangsart auszuwählen. Die Ermessensausübung beschränkt sich auf die Auswahl zwischen gleich geeigneten Zugangsarten.

Das Auswahlermessen wird durch § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG beschränkt. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Grundsätzlich hat der Antragsteller damit einen Anspruch auf die von ihm gewünschte Art des Informationszugangs. Neben den in § 3 Abs. 2 UIG aufgeführten Zugangsarten (Akteneinsicht und Auskunftserteilung) sind

vielfache Formen möglich, insbesondere E-Mails, Übersendung von Aktenauszügen in Kopie, von CDs, DVDs etc.

Gewichtige Gründe zur Einschränkung der Wahlfreiheit des Antragstellers können insbesondere folgende sein:

- Die gewünschte Art des Informationszugangs verursacht einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 UIG). Diese die Informationsfreiheit beschränkende Regelung ist eng zu interpretieren. Ein unerheblich höherer Aufwand reicht insoweit nicht aus. Erforderlich ist eine so starke Beanspruchung durch Tätigkeiten wie z. B. das Aussondern oder Schwärzen von Aktenteilen zur Vorbereitung einer unmittelbaren Akteneinsicht, dass die sonstigen Vollzugsaufgaben der informationspflichtigen Stelle nicht mehr ordnungsgemäß wahrgenommen werden können. Das gleiche gilt, wenn die informationspflichtige Stelle nicht über die technischen Möglichkeiten verfügt, die Informationen in der gewünschten Form zu übermitteln. Dabei ist vorauszusetzen, dass jede informationspflichtige Stelle einen Internetanschluss mit E-Mail hat.
- Umweltinformationen stehen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10 UIG, zur Verfügung (§ 3 Abs. 2 Satz 4 UIG). Die informationspflichtige Stelle kann die Person dann auf diese Art des Informationszugangs verweisen. Je umfassender und tiefgehender Umweltinformationen aktiv veröffentlicht werden, desto geringer ist der durch individuelle Anträge verursachte Verwaltungsaufwand.
- Die vom Antragsteller gewünschte Art des Informationszugangs ist aus der Perspektive des Antragstellers unzweckmäßig. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn Einsicht in eine umfassende Akte begehrt wird, um eine bestimmte Einzelinformation zu erfahren. In derartigen Fällen sind aber die Beweggründe des Antragstellers für die gewünschte Art des Zugangs (nicht die Motivation als solche!) zu erfragen und zu berücksichtigen.

Das Abweichen von der vom Antragsteller gewünschten Art des Informationszugangs ist diesem mitzuteilen und zu begründen (§ 4 Abs. 4 UIG). Eine Begründungspflicht ergibt sich darüber hinaus ohnehin aus § 5 Abs. 1 Satz 3 UIG. Die Mitteilung mit Begründung hat innerhalb der Monatsfrist des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG zu erfolgen.

Welche Anforderungen sind für die Gewährung der Akteneinsicht zu beachten?

Grundsätzlich bestimmt der Antragsteller die Art des Informationszugangs. Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG darf nur aus gewichtigen Gründen eine andere Art des Informationszugangs eröffnet werden. Begehrt daher der Antragsteller Akteneinsicht, ist diese im Regelfall zu gewähren.

Für die praktische Durchführung der Akteneinsicht ist zu beachten, dass sich das Akteneinsichtsrecht aufgrund des UIG von dem entsprechenden Recht für Beteiligte am Verwaltungsverfahren nach § 29 VwVfG unterscheidet. Während § 29 VwVfG ein Recht auf „Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten“ gibt, richtet sich der Anspruch nach dem UIG auf die mit dem Antrag bezeichneten und näher bestimmten Informationen. Ein Recht auf einen freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang („Blättern in den Akten“) ist damit nicht verbunden.

Begehrt ein Antragsteller unmittelbare Einsicht in die Originalakte, ist ihm diese nach § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG grundsätzlich zu gewähren. Jedoch darf aus wichtigem Grund eine mittelbare Art des Zugangs gewährt werden. Insbesondere in Fällen, in der Schutz öffentlicher oder privater Belange eine Einsicht in die Originalakte verbietet oder diese nur durch Schwärzungen möglich gemacht werden könnte, sollte eine Einsichtnahme in Kopien erfolgen. Veränderungen der Originalakte zur Erfüllung des Informationsanspruchs, z. B. durch Herausnahme von Originalteilen und Ersatz durch geschwärzte Kopien, sind möglichst zu vermeiden. Anstelle der Einsichtnahme vor Ort können die Kopien auch an den Antragsteller versandt werden.

Findet eine Akteneinsicht vor Ort in den Räumen der informationspflichtigen Stelle statt, soll diese unter Aufsicht erfolgen. Die Einsichtnahme kann auch in den Amtsräumen des zuständigen Mitarbeiters erfolgen. Der Dienstbetrieb sollte durch die Einsichtnahme nach Möglichkeit nicht gestört werden.

5.2.2.6 Ausnahmetatbestände

Wie ist bei der Prüfung von Ausnahmetatbeständen zum Schutz öffentlicher Belange zu verfahren (§ 8 UIG)?

§ 8 UIG dient dem Schutz öffentlicher Belange. Während nach Abs. 1 die Offenbarung der Information nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Schutzgüter haben muss, reicht im Falle des Abs. 2 die Erfüllung der dort aufgeführten Tatbestände aus.

Für sämtliche Ausnahmetatbestände gilt, dass diese grundsätzlich eng auszulegen sind. Die Ausnahmetatbestände zum Schutz öffentlicher Belange sind abschließend aufgeführt. Mehrere Tatbestände können kumulativ vorliegen.

Für die Prüfung der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 UIG empfiehlt sich folgende Reihenfolge:

- Sind einer oder mehrere der in § 8 Abs. 1 UIG aufgeführten Ausnahmetatbestände, ist zu prüfen, ob die Bekanntgabe der Information darauf nachteilige Auswirkungen hätte. Auf dieser Stufe sind mögliche positive Auswirkungen noch nicht zu beachten (keine saldierende Betrachtungsweise). Die informationspflichtige Stelle hat eine Prognoseentscheidung zu treffen und den zugrunde zu legenden Sachverhalt inhaltlich nachvollziehbar zu ermitteln.
- Liegen die genannten Voraussetzungen vor, ist auf einer weiteren Stufe abzuwägen, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe das öffentliche Interesse an einer Nichtoffenbarung überwiegt (Public-Interest-Test). Hierzu ist immer eine Einzelfallbetrachtung anzustellen.
    - Auf der Seite des Antragstellers kommt es nicht auf dessen individuelles Interesse an, denn dieses ist wegen der Voraussetzungslosigkeit des Antrags irrelevant. Abzustellen ist auf das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information. Der Zweck des UIG, den freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten und dadurch den Umweltschutz zu verbessern, ist zu berücksichtigen. Für Umweltinformationen, die einen weiten Personenkreis betreffen können wie z. B. über Umweltgefährdungen durch technische Anlagen, ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Offenbarung auszugehen.
    - Sind auf der anderen Seite mehrere Ausnahmetatbestände nach § 8 und/oder § 9 UIG einschlägig, sind diese nicht einzeln dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe gegenüberzustellen, sondern es ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Das Gesetz nimmt selbst keine Wertung der Ausnahmetatbestände vorweg. Diese hat bezogen auf den Einzelfall zu erfolgen. Dabei kann zu berücksichtigen sein, als wie sicher die Prognose hinsichtlich der nachteiligen Auswirkungen zu bewerten ist.
- Wird der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen beantragt, kann dieser nicht unter Berufung darauf, dass damit nachteilige Auswirkungen auf

die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG) oder auf den Zustand der Umwelt (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UIG) verbunden wären.

Bei allen Prüfungen der Voraussetzungen des § 8 UIG ist in jedem Stadium, insbesondere am Ende vor der Entscheidung über eine mögliche Ablehnung des Informationsantrags, zu fragen, ob den geschützten öffentlichen Belangen durch eine teilweise Ablehnung des Informationszugangs Rechnung getragen werden kann.

Weiter ist zu prüfen, ob bestimmte Ablehnungsgründe lediglich zeitlich begrenzt vorliegen, so dass nach deren Wegfall eine Offenbarung möglich sein wird. Dies gilt insbesondere für § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG (laufende Gerichtsverfahren etc.)

Sind auf der ersten Stufe mögliche nachteilige Auswirkungen auf die in § 8 Abs. 1 UIG geschützten Rechtsgüter festgestellt worden und hat die Abwägung im Public-Interest-Test auf der zweiten Stufe ergeben, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht überwiegt, ist zwingende Rechtsfolge die vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsantrags. Der informationspflichtigen Stelle ist insoweit kein Ermessen eingeräumt.

Die Prüfungsreihenfolge der Ausnahmetatbestände nach § 8 Abs. 2 UIG entspricht derjenigen nach § 8 Abs. 1 UIG. Lediglich die Prüfung der Rückausnahme im Hinblick auf Emissionsdaten entfällt. Auch insoweit ist zu prüfen, ob ein zeitlich begrenzter Ausnahmetatbestand vorliegt. Dies gilt insbesondere für den Fall des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (noch nicht abgeschlossene Schriftstücke etc.).

Wie ist bei der Prüfung von Ausnahmetatbeständen zum Schutz von Rechten Dritter zu verfahren (§ 9 UIG)?

Zunächst ist zu ermitteln, ob durch eine eventuelle Informationserteilung überhaupt Rechte Dritter betroffen sein können. Die Liste in § 9 Abs. 1 UIG ist abschließend, d. h. es dürfen darüber hinaus keine weiteren Rechte Dritter zur Begründung der Ablehnung eines Informationsantrags herangezogen werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen sind eng auszulegen.

Das UIG sieht auch bei der möglichen Betroffenheit von Rechten Dritter im Sinne des § 9 UIG (Schutz personenbezogener Daten, Rechte am geistigen Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, Steuer- oder Statistikgeheimnis) keine Begründungspflicht des Antragstellers vor. Daher ist es der informationspflichtigen Stelle auch bei

möglicher Drittbetroffenheit verwehrt, die Entscheidung über die Informationserteilung von der Forderung einer Begründung des Antrags abhängig zu machen.

§ 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG enthalten Regelungen über das Verfahren im Falle der Betroffenheit Dritter im Hinblick auf personenbezogene Daten, geistiges Eigentum sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, das Steuer- und Statistikgeheimnis. Ein rechtswidrig unterlassenes Anhörungsverfahren kann Amtshaftungsansprüche nach sich ziehen. Zweck des Anhörungsverfahrens ist es, der informationspflichtigen Stelle die erforderlichen Grundlagen für die Entscheidung zu liefern, ob das öffentliche Interesse an der Offenbarung ein mögliches privates Interesse an der Geheimhaltung überwiegt (Public-Interest-Test). Das Anhörungsverfahren ist zur Beweissicherung regelmäßig schriftlich durchzuführen.

Da das UIG für den Fall der Drittbetroffenheit keine eigenen Fristen vorsieht, gelten die allgemeinen Regelungen des § 3 Abs. 3 UIG. Danach sind zunächst Terminwünsche des Antragstellers zu berücksichtigen. Im Übrigen beträgt die Regelfrist für die Informationserteilung bis zu einem Monat, in komplexen Fällen bis zu zwei Monaten. Ist abzusehen, dass eine Fristüberschreitung unvermeidbar wird, ist dem Antragsteller dies mitzuteilen.

Für den Ablauf des Verfahrens ergibt sich regelmäßig folgende inhaltliche und zeitliche Reihenfolge:

- Beabsichtigt die informationspflichtige Stelle, den Antrag auf Informationszugang aus anderen als den in § 9 UIG genannten Gründen abzulehnen, ist ein Anhörungsverfahren nicht erforderlich.
- Es ist zu ermitteln, ob sich der Antrag auf Umweltinformationen über Emissionen erstreckt (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UIG).
- Die potentiell betroffenen Dritten sind mit Namen und Anschrift zu ermitteln.
- Die Anhörung des Dritten ist wie folgt durchzuführen:
    - Dem Dritten ist der Inhalt des Antrags bekanntzugeben.
    - Der Dritte ist durch ein vorgefertigtes Begleitschreiben über die Grundzüge des Informationsfreiheitsrechts zu informieren. Der Zweck des Anhörungsverfahrens ist zu erläutern.
    - Es ist dabei zu klären, ob Name und Anschrift des Antragstellers zu offenbaren sind. [Die Stellungnahme des Dritten soll nicht durch mögliche

Kenntnisse über die Person des Antragstellers beeinträchtigt werden. Zudem soll vermieden werden, dass der Dritte Versuche unternimmt, den Antragsteller in der Ausübung seines Rechts auf Informationszugang zu beeinflussen.]

- Der Dritte ist mit möglichst kurzer Fristsetzung (im Regelfall zwei Wochen) aufzufordern, zu dem Informationsantrag Stellung zu nehmen. Hierzu ist es zweckmäßig, dem Dritten gezielte Fragen zu stellen. Beabsichtigt die informationspflichtige Stelle, von dem Dritten als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG gekennzeichnete Informationen herauszugeben, hat sie dies dem Dritten mitzuteilen. Insbesondere kann dem möglichen Betroffenen aufgegeben werden, im Einzelnen die Gründe dafür darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG).
  Hat die informationspflichtige Stelle den Dritten nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG zur Darlegung der Gründe aufgefordert, kann sie dem Dritten kann mitteilen, dass von seiner Zustimmung nach Ablauf einer angemessen Frist (in der Regel ein Monat) ausgegangen wird.
- Erstreckt sich der Antrag auf Umweltinformationen über Emissionen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UIG), ist der Dritte darauf hinzuweisen, dass die Offenbarung der Informationen nicht unter Berufung auf den Schutz personenbezogener Daten (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG) und auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG) abgelehnt werden darf. Der Dritte ist in Kenntnis zu setzen, dass er in diesem Fall lediglich Rechte am geistigen Eigentum geltend machen kann (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG).
- Hat der Dritte Informationen, die er der informationspflichtigen Stelle übermittelt hat, als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, hat die informationspflichtige Stelle in der Regel davon auszugehen, dass ein solches Geheimnis vorliegt (§ 9 Abs. 1 Satz 4 UIG). Die Kennzeichnung muss mit der Übermittlung der Information, d. h. zeitlich vor der Durchführung des Anhörungsverfahrens erfolgt sein. Während des Verlaufs des Anhörungsverfahrens kann die Kennzeichnung nicht nachgeholt werden. Bestehen Zweifel bzgl. der Kennzeichnung, soll die informationspflichtige Stelle nach § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG den Dritten auf-

fordern, die Gründe für das Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen näher darzulegen.

- Stimmen alle betroffenen Dritten der Informationserteilung zu, ist davon auszugehen, dass die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 – 3 UIG nicht entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG). Einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Interesse der Dritten an der Geheimhaltung bedarf es nicht.
- Stimmt auch nur ein betroffener Dritter nicht zu, ist nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten durchzuführen (Public-Interest-Test). Für diese Abwägung gelten andere Kriterien als für die ggf. nach § 8 UIG durchzuführende Interessenabwägung. Nach § 8 UIG ist zwischen öffentlichen Interessen, nach § 9 UIG zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem privaten Interesse an der Geheimhaltung abzuwägen:
    - Dabei ist nicht auf das individuelle Interesse des Antragstellers abzustellen, sondern auf das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information. Der Zweck des UIG, den freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten und dadurch den Umweltschutz zu verbessern, ist zu berücksichtigen. Für Umweltinformationen, die einen weiten Personenkreis betreffen können wie z. B. über Umweltgefährdungen durch technische Anlagen, ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse an der Offenbarung auszugehen.
    - Auf der Seite des betroffenen Dritten ist auf das individuelle Interesse an der Geheimhaltung abzustellen. Es bedarf einer konkreten Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der dem Informationsbegehren gegenüberstehenden Ablehnungsgründe. Dabei ist ggf. zu klären, ob und inwieweit eine nur teilweise Ablehnung des gestellten Antrags in Betracht kommt oder ob durch Anonymisierungen berechtigten Interessen des Dritten an der Geheimhaltung Rechnung getragen werden kann.

Hat ein privater Dritter der informationspflichtigen Stelle Umweltinformationen übermittelt, ohne dass eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht oder bestehen kann (§ 9 Abs. 2 UIG), ist wie folgt zu verfahren:

- Zunächst ist zu prüfen, ob die Übermittlung freiwillig erfolgt ist. Eine rechtliche Verpflichtung im Sinne des § 9 Abs. 2 UIG kann sich aus gesetzlichen Gründen, aufgrund von Verwaltungsakten oder aus vertraglichen Ansprüchen ergeben.
- Besteht keine solche Verpflichtung, ist auch ohne ausdrückliche Regelung im Gesetz ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Es ist zu klären, ob die Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf den Dritten hätte. Ist dies nicht der Fall, kann die Information erteilt werden. Der Begriff der nachteiligen Auswirkungen ist weit zu verstehen. Insbesondere müssen die Auswirkungen für den Dritten nicht erheblich sein.
- Wird eine Einwilligung des Dritten erteilt, kann die Information offenbart werden.
- Handelt es sich um Umweltinformationen über Emissionen, kann die Offenbarung nicht unter Berufung auf die § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG genannten Gründe verweigert werden.
- Liegt keine Einwilligung vor, ist vor der Entscheidung über den Antrag eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem privaten Interesse an der Nichtoffenbarung durchzuführen.

Bei allen Prüfungen der Voraussetzungen des § 9 UIG ist in jedem Stadium, insbesondere am Ende vor der Entscheidung über eine mögliche Ablehnung des Informationsantrags, zu fragen, ob den privaten Belangen durch eine teilweise Ablehnung des Informationszugangs Rechnung getragen werden kann (vgl. § 5 Abs. 3 UIG).

5.2.2.7 Rechtsschutz]

Welche Besonderheiten gelten für Rechtsschutzverfahren nach dem UIG?

§ 6 UIG enthält spezielle Regeln für den Rechtsschutz bei Verfahren auf Informationsanträge, die den allgemeinen Regeln der VwGO vorgehen. Danach ist für alle Streitigkeiten nach dem UIG der Verwaltungsrechtsweg gegeben (§ 6 Abs. 1 UIG).

Rechtsschutzverfahren im Rahmen des UIG können zwei entgegengesetzte Zielrichtungen haben:

- Sie können auf Durchsetzung des Zugangsanspruchs gerichtet sein. Regelfall sind Rechtsschutzverfahren eines Antragstellers gegen eine informationspflichtige Stelle auf Zugang zu den begehrten Umweltinformationen.
- Sie können auf die Verhinderung des Informationszugangs gerichtet sein. Regelfall sind Rechtsschutzverfahren eines privaten Dritten, dessen Belange durch die Bekanntgabe der Umweltinformation betroffen wären.

Für die Bearbeitung von Rechtsschutzverfahren sind folgende Maßgaben zu beachten:

- Ablehnung durch eine Behörde (einschließlich Beliehene) im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG:
    - Vor der Klageerhebung ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, auch dann, wenn der ablehnende Bescheid von einer obersten Bundesbehörde (z. B. ein Ministerium) erlassen wurde (§ 6 Abs. 2 UIG).
    - Für die Durchführung des Widerspruchsverfahrens gelten die allgemeinen Regeln der §§ 68 – 73 VwGO.
        - Gegen einen ablehnenden Widerspruchsbescheid ist gemäß § 42 Abs. 1 VwGO die Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht zulässig.
- Für Rechtsschutzverfahren, die von einem privaten Dritten mit dem Ziel der Verhinderung des Informationszugangs angestrengt werden, gilt:
    - Hat eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG (Behörde, einschließlich Beliehener) entschieden, dass dem Antragsteller die begehrte Information ohne Zustimmung des Dritten offenbart werden soll, liegt hierin ein Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG, gegen den Widerspruch und Anfechtungsklage erhoben werden können.
        - Es gelten die allgemeinen Regeln der §§ 80 ff. VwGO zum Sofortvollzug und zum einstweiligen Rechtsschutz:
- Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet (§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Beteiligten können grundsätzlich die Gerichtsakten und die dem Gericht vorgelegten Akten einsehen (§ 100 Abs. 1 VwGO). Für Verfahren nach dem UIG gelten folgende Besonderheiten:

- Die Vorlagepflicht ist auf diejenigen Unterlagen beschränkt, die in dem Verfahren auf den Antrag zur Informationserteilung entstanden sind.
- Eine Verweigerung der Aktenvorlage ist unter den Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zulässig.

.

5.2.3 Hinweise zum IFG (Ergänzung zu den Anwendungshinweisen des BMI)

Das BMI hat für seinen Geschäftsbereich Anwendungshinweise zum Vollzug des IFG erlassen, die als Orientierung dienen. Hier wird daher lediglich auf notwendige, speziell das IFG betreffende Ergänzungen hingewiesen.

Wer ist antragsberechtigt?

Nach Ziff. III 2 der Anwendungshinweise sind Bürgerinitiativen und Verbände nicht selbstständig antragsberechtigt. Der Antrag soll aber als Antrag des Unterzeichners als natürlicher Person gewertet und bearbeitet werden. Der Hinweis widerspricht § 1 Abs. 1 IFG, wonach „jeder“ antragsberechtigt ist. Dieser Begriff ist weit auszulegen und umfasst wie im Falle des UIG auch teilrechtsfähige Organisationen wie die OHG, KG, die GbR oder die WEG. Auch Bürgerinitiativen und Verbände sind antragsberechtigt. In der Praxis ergeben sich hierdurch keine Probleme, weil der Antrag in jedem Fall zu bearbeiten und zu bescheiden ist.

5.2.4 Prüflisten

Mit diesen Prüflisten sollen Prüffragen in pauschalierter Form anhand eines regelmäßigen Verfahrensablaufs unter besonderer Herausstellung von UIG und IFG mit den dazugehörigen Entscheidungen der informationspflichtigen Stelle gestellt werden. Erheblich vom regelmäßigen Ablauf abweichende Verfahren können hier nicht berücksichtigt werden.

5.2.4.1 Vorab zu beantwortende Fragen:

Unabhängig davon, welches Gesetz für die Antragsbearbeitung einschlägig ist, sind unmittelbar nach Antragseingang folgende Fragen zu beantworten:

Liegt ein Antrag auf Informationszugang vor?

- Liegt ein Antrag vor (z. B. nach §§ 4 Abs. 1 UIG, 1 Abs. 1 IFG)?
    - Ggf. Auslegung des Willens des Antragstellers
- Begehrt der Antragsteller Zugang zu Informationen?
- Kann die Anfrage ggf. formlos als „Bürgeranfrage“ durch Übermittlung der gewünschten Information erledigt werden? (Hinweis: auch Bürgeranfragen sind regelmäßig Anträge nach dem UIG, für die die Beantwortungsfristen einzuhalten sind).

Welches Gesetz/welche Gesetze sind anzuwenden?

- Differenzierung nach der Art der gewünschten Informationen:
    - Umweltinformationen (§ 2 Abs. 3 UIG)?
    - Verbraucherinformationen (§ 1 Abs. 1 VIG)?
    - Archivgut (§ 5 ArchG)?
    - Vergaberechtliche Informationsrechte (u. a. § 111 GWB)?
- Differenzierung nach Eigenschaften des Antragstellers:
    - Presserechtlicher Auskunftsanspruch (jeweiliges Landespressegesetz)?
    - Informationsrechte von Betroffenen?
        - Spezielle Betroffenenrechte
            - Datenschutz (§ 19 BDSG)
            - Beamte (§ 90 c BBG)
        - Allgemeines Akteneinsichtsrecht für Beteiligte an Verwaltungsverfahren
            - Allgemeines Verwaltungsverfahren (§ 29 VwVfG)
- Auffangnorm: Amtliche Informationen (§ 1 IFG)?
    - Andere Zugangsansprüche gehen vor (§ 1 Abs. 3 IFG)
    - Parallel anwendbar: §§ 29 VwVfG

5.2.4.2 Für Verfahren nach dem UIG zu beantwortende Fragen:

Wurde zumindest überschlägig festgestellt, dass sich der Antrag auf den Zugang zu Umweltinformationen richtet, ist die Prüfung nach dem UIG wie folgt fortzusetzen:

Ist der Antragsteller antragsberechtigt?

- Handelt es sich bei dem Antragsteller um eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts (jede Person, § 3 Abs. 1 UIG)?
    - Ja: keine weiteren Anforderungen
    - Nein: weitere Prüfung erforderlich:
        - Teilrechtsfähige Personengesellschaft (OHG, KG, GbR, WEG): antragsberechtigt
        - Ortsverband politischer Parteien: antragsberechtigt
        - Bürgerinitiative, soweit organisatorisch hinreichend verfestigt: antragsberechtigt
        - Im Zweifel: zumindest Unterzeichner als natürliche Person antragsberechtigt
- Juristische Person des öffentlichen Rechts?
    - Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltung, Kirchen, Öff. Rechtliche Rundfunkanstalten: antragsberechtigt
    - sonstige jur. Personen des öff. Rechts: nicht antragsberechtigt

Richtet sich der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen?

Hinweis: Der Begriff der Umweltinformation ist weit auszulegen.

- Erfüllen die Angaben des Antragstellers einen oder mehrere Tatbestände des § 2 Abs. 3 UIG, d. h.
        - Zustand von Umweltbestandteilen (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG)?
        - Faktoren, die sich auf Umweltbestandteile auswirken (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG)?

        - Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder deren Schutz bezwecken (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG)?
        - Berichte über Umsetzung des Umweltrechts (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 UIG)?
        - Kosten-Nutzen-Analysen (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 UIG)?
        - Zustand der menschlichen Gesundheit oder Sicherheit einschließlich Kontamination der Lebensmittelkette (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG)?
    - Wenn ja:
        - Verfahren nach UIG fortsetzen
    - Wenn nein:
        - Bestehen sonstige Informationszugangsrechte?
            - Vorrangig: Spezielle Zugangsrechte?
            - Nachrangig: Allgemeines Zugangsrecht nach § 1 IFG?

<u>Erfüllt der Antrag die erforderlichen Voraussetzungen?</u>

- Form: Keine Anforderungen, Anträge können schriftlich, mündlich oder in sonstiger Form gestellt werden (§ 4 UIG)
- Identität des Antragstellers: Ist der Antragsteller bekannt?
    - Wenn ja:
        - Verfahren fortsetzen
    - Wenn nein:
        - bei schriftlichen Anträgen: Namen und Anschrift ermitteln
        - bei mündlichen Anträgen: im Regelfall keine Identifizierung erforderlich
- Bestimmtheit: Lässt der Antrag erkennen, zu welchen Umweltinformationen Zugang gewünscht wird (§ 4 Abs. 2 UIG)?
    - Wenn ja:

        - Verfahren fortsetzen
    - Wenn nein:
        - innerhalb eines Monats Mitteilung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 UIG
        - Ggf. erneute Aufforderung zur Präzisierung
        - Wenn Antrag endgültig nicht präzisiert wird: Ablehnung nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG

<u>Ist die Stelle, bei der Antrag gestellt wurde, anspruchsverpflichtet?</u>

- **„Informationspflichtige Stelle“:**
  BMU als Teil der „Regierung“, BMU-Geschäftsbereich als Stelle der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich informationspflichtig (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG)
    - Ausnahme: Gesetzgebung/Erlass von Rechtsverordnungen – zumindest während Verfahrensdauer nicht anspruchsverpflichtet (ausstehende EuGH-Entscheidung beachten)
    - für Behörde tätige Verwaltungshelfer (z.B. Gutachter und Sachverständige): Auftraggeber anspruchsverpflichtet
    - Beliehene: selbst anspruchsverpflichtet
    - Beratende Gremien: über die berufende Stelle anspruchsverpflichtet
- **<u>„Verfügt“</u>** die Stelle über die gewünschten Umweltinformationen?
    - Sind Informationen bei der Stelle vorhanden oder werden für diese bereitgehalten (§ 2 Abs. 4 UIG – Hinweis: gilt auch für das Zwischenarchiv!)?
        - Wenn ja:
            - Durchführung des weiteren Verfahrens zur Übermittlung der Information
        - Wenn nein:
            - Stelle bekannt, die über begehrte Informationen verfügt?
                - Wenn ja:

        - Weiterleitung an diese Stelle (§ 4 Abs. 3 Satz 1 UIG) oder
        - Hinweis an Antragsteller auf andere bekannte informationspflichtige Stellen (§ 4 Abs. 3 Satz 2 UIG)
    - Wenn nein:
        - Ablehnung des Antrags

<u>Wer ist für die Bearbeitung des Antrags zuständig?</u>

- Extern:
    - informationspflichtige Stelle (in der Regel juristische Person als Träger der Stelle)
- Intern je nach Organisationserlass:
    - Zentrale Informationsstelle, soweit vorgesehen (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 UIG)
    - Ansonsten Fachreferat, bei dem die gewünschten Informationen verwaltet werden

<u>Wünscht der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs?</u>

- Wenn nein:
    - Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder auf sonstige Weise nach Ermessen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 UIG)
    - Ermessen im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben
- Wenn ja:
    - Eröffnung des Informationszugangs in der vom Antragsteller gewünschten Art (§ 4 Abs. 2 Satz 2 UIG)
    - Ausnahmen:
        - gewichtiger Grund, insbesondere: deutlich höherer Verwaltungsaufwand (§ 4 Abs. 2 Satz 3 UIG)

- Informationen stehen auf andere, leicht zugängliche Art zur Verfügung, insbesondere durch Verbreitung nach § 10 UIG (§ 4 Abs. 3 Satz 4 UIG)
- Ermessen im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben
- Mitteilung nach § 4 Abs. 4 UIG binnen der Monatsfrist des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG an den Antragsteller

<u>Welche Fristen bestehen für die Bearbeitung von UIG-Anträgen?</u>

- Wünscht der Antragsteller die Information zu einem bestimmten Zeitpunkt (§ 4 Abs. 3 Satz 1 UIG)?
  - Wenn ja:
    - Berücksichtigung nach Ermessen (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 UIG)
    - Ermessen im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben
  - Wenn nein:
    - Zugang zügig zu gewähren
    - Regelfall: Monatsfrist (§ 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG)
    - Umfangreiche und komplexe Umweltinformationen:
      - Zugänglichmachung binnen zwei Monaten (§ 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG)
      - Unterrichtung des Antragstellers nach § 4 Abs. 5 UIG binnen Monatsfrist des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG unter Angabe der Gründe
- Sind Dritte von der Bekanntgabe betroffen?
  - Wenn nein:
    - Fristen wie oben
  - Wenn ja:
    - Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG zügig durchführen (s. zu den Ausnahmetatbeständen)

- Soweit Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG nicht eingehalten werden können: Mitteilung an Antragsteller binnen eines Monats analog § 4 Abs. 5 UIG

Ist der Informationsantrag abzulehnen?

Hinweis: es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren. 1. Ist sind die in Frage kommenden Ablehnungsgründe festzustellen, 2. Ist eine Interessenabwägung durchzuführen - Details s.u.

- Wenn nein:
  - Übermittlung der beantragten Information nach § 4 UIG
- Wenn teilweise:
  - Übermittlung der von den Ablehnungsgründen nach §§ 8 und 9 UIG nicht betroffenen Informationen (§ 5 Abs. 3 UIG)?
    - Möglichkeit der Aussonderung?
      - Wenn ja:
        - Übermittlung (s. o.)
        - Teilweise Ablehnung (s. u.)
      - Wenn nein:
        - Vollständige Ablehnung (s. unten)
- Wenn ja:
  - Ablehnungsbescheid
    - Mitteilung der Gründe (§ 5 Abs. 1 Satz 3 UIG)
      - Ablehnungsgründe:
        - Vorliegen von Ausnahmetatbeständen nach §§ 8 und 9 UIG
        - Andere Art des Informationszugangs (§ 5 Abs. 1 Satz 2 UIG)
      - Form der Ablehnung (§ 5 Abs. 2 UIG)

- Schriftlicher Antrag oder Schriftform begehrt?
  - Ablehnung in schriftlicher Form
- Elektronische Form begehrt?
  - Ablehnung in elektronischer Form, wenn Zugang eröffnet
- Mündlicher Antrag?
  - Bei einfachen Auskünften:
    - Mündliche Form
  - Bei komplexeren Informationen oder Drittbeteiligung:
    - Schriftliche Form

- Keine ausdrückliche Fristbestimmung vorgesehen
  - Ablehnungsbescheid unverzüglich zuzustellen
  - Fristbestimmungen nach § 3 Abs. 3 UIG entsprechend anwenden
- Rechtsbehelfsbelehrung (§ 5 Abs. 4 UIG)

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange vor (§ 8 UIG)?</u>

Hinweis: bei Fragen zur Reichweite/Auslegung der Ablehnungsgründe ist die Beteiligung des zuständigen UIG/IFG- Referats zu empfehlen.

- Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG:
  - Hat die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf eines oder mehrere der folgenden Schutzgüter (§ 8 Abs. 1 S. 1 UIG)?
    - Nr. 1: Internationale Beziehungen, Verteidigung, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
    - Nr. 2: Die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen
    - Nr. 3: Die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die

Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen

- Nr. 4: Den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr.1 UIG oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 6 UIG

- Wenn nein:
  - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
- Wenn ja:
  - Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG)?
    - Wenn ja:
      - Keine Berufung auf Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Vertraulichkeit der Beratungen) und Nr. 4 (Zustand der Umwelt)
      - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
      - Public-Interest-Test (s. u.)
  - Abwägungsentscheidung (nicht erforderlich bei Umweltinformationen über Emissionen in den Fällen des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 4 UIG, s. o.): überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (§ 8 Abs. 1 Satz 1 UIG)?
    - Wenn ja:
      - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
      - Vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsantrags (kein Ermessen)

- Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG:

- Ist einer oder sind mehrere der folgenden Tatbestände erfüllt? *[zu Endredaktion s.o. bei Abs. 1]*
    - offensichtlich missbräuchlich gestellter Antrag (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG)
    - Antrag, soweit er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 bezieht (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG)
    - bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellter Antrag, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 weitergeleitet werden kann (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG)
    - Antrag, soweit er sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG)
    - zu unbestimmter Antrag, der auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird (§ 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG)
- Wenn nein:
    - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
- Wenn ja:
    - Public-Interest-Test: überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (§ 8 Abs. 2 UIG)?
        - Wenn ja:
            - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
        - Wenn nein:
            - Vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsantrags (kein Ermessen)

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz sonstiger (privater) Belange vor (§ 9 UIG)?</u>

- Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 UIG:
    - Ist einer oder sind mehrere der folgenden Tatbestände erfüllt? Durch das Bekanntgeben der Informationen würden *[s.o. Endredaktion]*
        - personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG)
        - Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzt (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG),
        - Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht, oder die Informationen unterliegen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG)
    - Wenn nein:
        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn ja:
        - Zustimmung der Betroffenen (§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG)?
            - Wenn ja:
                - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
            - Wenn nein:
        - Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 UIG)?
            - Wenn ja:
                - Keine Berufung auf Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (personenbezogene Daten) und Nr. 3 (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse etc.)
                - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen

- Wenn nein:
    - Verfahren nach § 9 Abs. 1 Sätze 3 – 5 UIG:
        - Haben Betroffene in der Anhörung Einwände erhoben?
            - Wenn nein:
                - In der Regel Bekanntgabe der Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
            - Wenn ja:
                - Ggf. Verlangen nach Darlegung im Einzelnen (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG)
                - Public-Interest-Test (s. u.)
        - Vorherige Kennzeichnung von Daten als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Satz 4 UIG)?
            - Wenn ja:
                - Im Regelfall Betroffenheit gegeben
                - Ggf. Verlangen nach Darlegung im Einzelnen (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG)
                - Public-Interest-Test (s. u.)
            - Wenn nein:
                - In der Regel Bekanntgabe der Information, soweit keine Einwände erhoben wurden und keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen

- Abwägungsentscheidung: überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG)? (Hinweis: Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiegt im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nur dann , wenn mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit hinausgeht, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten.)
    - Wenn ja:
        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
        - Vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsantrags (kein Ermessen)

- Ablehnungsgrund nach § 9 Abs. 2 UIG:
    - Richtet sich der Antrag auf Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben?
        - Wenn nein:
            - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
        - Wenn ja:
            - Fortsetzung der Prüfung nach § 9 Abs. 2 UIG
    - Besteht eine (mögliche) rechtliche Verpflichtung zur Übermittlung durch den privaten Dritten?
        - Wenn ja:
            - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
        - Wenn nein:

        - Fortsetzung der Prüfung nach § 9 Abs. 2 UIG
- Hätte die Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten
    - Wenn nein:
        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn ja:
        - Fortsetzung der Prüfung nach § 9 Abs. 2 UIG
- Liegt eine Einwilligung des Dritten vor?
    - Wenn ja:
        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
        - Fortsetzung der Prüfung nach § 9 Abs. 2 UIG
- Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 UIG)?
    - Wenn ja:
        - Keine Berufung auf Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 Satz 2 Satz 1 (Übermittlung durch Dritten ohne rechtliche Verpflichtung)
        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen und Public-Interest-Test durchgeführt wurde (s. u.)
    - Wenn nein:
        - Fortsetzung der Prüfung nach § 9 Abs. 2 UIG (Public-Interest-Test, s. u.)
- Public-Interest-Test: überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG)?
    - Wenn ja:

        - Bekanntgabe, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
        - Vollständige oder teilweise Ablehnung des Informationsantrags (kein Ermessen)

Was ist bei Rechtsstreitigkeiten zu beachten (§ 6 UIG)?

Welche Aufgaben stellen sich für die Überwachung nach § 13 UIG?

5.2.4.3 Für Verfahren nach dem IFG zu beantwortende Fragen:

Die Prüffragen zum Verfahren nach dem IFG werden ergänzend zu den Anwendungshinweisen des BMI aufgeführt.

Ist der Antragsteller antragsberechtigt?

- Handelt es sich bei dem Antragsteller um eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts („jeder“, § 1 Abs. 1 IFG)?
    - Wenn ja: keine weiteren Anforderungen
    - Wenn nein: weitere Prüfung erforderlich:
        - Teilrechtsfähige Personengesellschaft (OHG, KG, GbR, WEG): antragsberechtigt
        - Ortsverband politischer Parteien: antragsberechtigt
        - Bürgerinitiative, soweit organisatorisch hinreichend verfestigt: antragsberechtigt
        - Im Zweifel: zumindest Unterzeichner als natürliche Person antragsberechtigt

- Juristische Person des öffentlichen Rechts?
    - Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltung, Kirchen, Öff. Rechtliche Rundfunkanstalten: antragsberechtigt
        - Hinweis: Abweichung von Anwendungshinweisen des BMI - danach besteht keine Antragsberechtigung
    - sonstige jur. Personen des öff. Rechts: nicht antragsberechtigt

<u>Richtet sich der Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen?</u>

- Handelt es sich um eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung (§ 1 Abs. 1, 2 Nr. 1 IFG)?
        - Aufzeichnung: unabhängig von der Art des Speichermediums (Akten, Schriftstücke, elektronische Speicherung, optische Speicherung, akustische Speicherung etc.)
        - Amtliche Zwecke
            - Weites Verständnis
            - Anhaltspunkt: zumindest alle nach der Registraturrichtlinie des Bundes zu verwaltenden Dokumente (vgl. § 3 RegR)
    - Wenn nein:
        - Kein Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG
    - Wenn ja:
        - Prüfung fortsetzen
    - Handelt es sich um Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen (§ 2 Nr. 1 Satz 2 IFG)?
        - Wenn ja
            - Kein Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG
        - Wenn nein:
            - Prüfung fortsetzen

Erfüllt der Antrag die erforderlichen Voraussetzungen?

- Form: Keine Anforderungen, Anträge können schriftlich, mündlich oder in sonstiger Form gestellt werden (§ 7 IFG)
- Identität des Antragstellers: Ist der Antragsteller bekannt?
    - Wenn ja:
        - Verfahren fortsetzen
    - Wenn nein:
        - bei schriftlichen Anträgen: Namen und Anschrift ermitteln
        - bei mündlichen Anträgen: im Regelfall keine Identifizierung erforderlich
- Bestimmtheit: Lässt der Antrag erkennen, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird?
    - Wenn ja:
        - Verfahren fortsetzen
    - Wenn nein:
        - Aufforderung zur Präzisierung in Anwendung der allgemeinen Beratungspflicht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 VwVfG
        - Wenn Antrag endgültig nicht präzisiert wird: Ablehnung nach § 9 Abs. 1 IFG

Wer ist für die Bearbeitung des Antrags zuständig?

- Extern:
    - informationspflichtige Stelle (in der Regel juristische Person als Träger der Stelle)
- Intern je nach Organisationserlass:
    - Zentrale Informationsstelle, soweit vorgesehen
    - Ansonsten Fachreferat, bei dem die gewünschten Informationen verwaltet werden

Wünscht der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs?

- Wenn nein:
    - Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder auf sonstige Weise nach Ermessen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 IFG)
    - Ermessen im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben
- Wenn ja:
    - Eröffnung des Informationszugangs in der vom Antragsteller gewünschten Art (§ 1 Abs. 2 Satz 2 IFG)
    - Ausnahme:
        - gewichtiger Grund
            - insbesondere: deutlich höherer Verwaltungsaufwand (§ 1 Abs. 2 Satz 3 IFG)
                - schwerwiegende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung
                - Darlegungslast bei Behörde
            - Materielle Schutzgründe der §§ 3 – 6 IFG
        - Auswahlermessen im Lichte der Informationsfreiheit auszuüben

Welche Fristen bestehen für die Bearbeitung von IFG-Anträgen?

- Fristbeginn: Eingang des ordnungsgemäßen Antrags bei der Behörde
- Informationserteilung
    - Fristende:
        - Unverzügliche Zugänglichmachung (§ 7 Abs. 5 Satz 1 IFG)
            - „ohne schuldhaftes Zögern“
            - Interessen des Antragstellers berücksichtigen
        - Ansonsten: Monatsfrist (§ 7 Abs. 5 Satz 2 IFG)
            - Höchstdauer im Regelfall

- Längere Fristen in atypischen Fällen (Umfang, Komplexität)
  - Zwischennachricht an Antragsteller geboten
- Drittbeteiligung:
  - Keine Geltung der Monatsfrist des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG
  - Verfahren nach § 8 IFG beachten
    - Bestandskraft der Entscheidung abwarten (§ 8 Abs. 2 Satz 2 1. Alt. IFG) oder
    - Seit Bekanntgabe der Anordnung der sofortigen Vollziehung an Dritten zwei Wochen verstrichen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 2. Alt. IFG)

- Ablehnung des Informationszugangs
  - Fristende: Innerhalb eines Monats (§ 8 Abs. 1 i. V. m. 7 Abs. 5 Satz 2 IFG)
- Rechtsfolgen bei Fristüberschreitung
  - Keine Sanktionen
  - Prozessuale Möglichkeiten des Antragstellers
    - Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO)
    - Bei Nichtzugänglichmachung trotz positiver Entscheidung:
      - Allgemeine Leistungsklage
      - Antrag auf einstweilige Anordnung (§ 123 VwGO)

<u>Ist der Informationsantrag abzulehnen?</u>

- Wenn nein:
  - Übermittlung der beantragten Information nach § 7 IFG
- Wenn teilweise:
  - Übermittlung der von den Ablehnungsgründen nach §§ 3 – 6, 9 Abs. 3 IFG nicht betroffenen Informationen (§ 7 Abs. 2 IFG)?

- Möglichkeit der Aussonderung ohne Preisgabe der Information oder unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand?
    - Wenn ja:
        - Übermittlung (s. o.)
        - Teilweise Ablehnung (s. u.)
    - Wenn nein:
        - Vollständige Ablehnung (s. unten)

- Wenn ja:
    - Ablehnungsbescheid
        - Mitteilung der Gründe (§ 9 Abs. 1 IFG i. V. m. § 39 VwVfG)
            - Ablehnungsgründe:
                - Vorliegen von Ausnahmetatbeständen nach §§ 3 - 6 IFG
                - Verfügen über begehrte Informationen (§ 9 Abs. 2 IFG)
                - Möglichkeit der Beschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen (§ 9 Abs. 2 IFG)
            - Form der Ablehnung (§ 5 Abs. 2 UIG)
                - Nach IFG Formfreiheit, keine Schriftform vorgeschrieben
                - Aber: Schriftform empfohlen
        - Rechtsbehelfsbelehrung
            - Keine Pflicht nach IFG
            - Bei schriftlichen und elektronischen Ablehnungen:
                - Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung nach § 59 VwGO

<u>Wie ist bei Beteiligung Dritter zu verfahren (§ 8 IFG)?</u>

- Sind Belange des Dritten durch den Informationszugang berührt (§ 8 Abs. 1 IFG)?
    - Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass der Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann (§ 8 Abs. 1 IFG)?
        - Gesetzlich geschützte Belange berührt (§§ 5 und 6 IFG)?
    - Wenn nein:
        - Bekanntgabe der Information, soweit keine Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn ja:
        - Behörde gibt Dritten schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme binnen eines Monats (§ 8 Abs. 1 IFG)
- Entscheidung über den Informationszugang (§ 8 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG)
    - an Antragsteller
    - Bekanntgabe gegenüber Dritten
    - Entscheidungsmöglichkeiten:
        - Bekanntgabe an Antragsteller beabsichtigt?
            - Informationszugang erst wenn
                - Entscheidung (§ 8 Abs. 1 IFG)
                - dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist
                - oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist
                - und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind
        - Ablehnung des Antrags auf Informationszugang (§ 9 Abs. 1 IFG)
    - Rechtsschutz des Dritten
        - Anfechtungswiderspruch
        - Anfechtungsklage

- Bei Anordnung der sofortigen Vollziehung des Informationsbescheids nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO:
    - Antrag auf Aussetzung der Vollziehung (§ 80 a Abs. 3 Satz 1 VwGO) oder
    - Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 a Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO)

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen vor (§ 3 IFG)?</u>

- Ist einer oder sind mehrere der Tatbestände des § 3 IFG erfüllt?
    - Abschließende Regelung
    - Gebot der engen, informationsfreundlichen Auslegung
  - Das Bekanntwerden der Information hat nachteilige Auswirkungen auf (§ 3 Nr. 1 IFG):
    - internationale Beziehungen,
    - militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
        - keine Bereichsausnahme
        - Einzelfallprüfung mit Gefährdungsprognose erforderlich
    - Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
        - Nichtmilitärischer Sicherheitsbereich
        - Einzelfallprüfung mit Gefährdungsprognose erforderlich
    - Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
        - Betrifft z. B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Bundesnetzagentur
        - Keine Bereichsausnahme
        - Einzelfallprüfung mit Gefährdungsprognose erforderlich

- Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
    - Betrifft Bundesrechnungshof
- Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
    - Nach Außenwirtschaftsgesetz (AWG)
- die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen.
    - Entspricht § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG

- Das Bekanntwerden der Information kann die öffentliche Sicherheit gefährden.
    - Begriff nach Polizeirecht
    - Konkrete Gefahrenlage
- Wenn und solange
    - die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
    - die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.
        - Vergleichbar mit § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG
- wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
    - vgl. z. B. § 4 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) mit Verschlusssachenkategorien und VS-Anweisung
    - Berufsgeheimnisse, z. B. nach § 43 BRAO
    - Amtsgeheimnisse, z. B. Sozial- oder Steuergeheimnis

- hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
    - Urheberprinzip, vgl. § 2 Nr. 1 IFG (Begriff der amtlichen Informationen)
- wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
    - keine Bereichsausnahme
    - vgl. auch § 6 Satz 2 IFG (Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse)
- bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
    - Zweck: Informantenschutz
- gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.
    - Einzige Bereichsausnahme

- Wenn ja:
    - Ablehnung des Antrags (§ 9 IFG)
- Wenn teilweise:
    - Erteilung der Teilinformation, soweit Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 IFG erfüllt
- Wenn nein:
    - Erteilung der Information (§ 7 IFG), soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses vor (§ 4 IFG)?</u>

- Liegen die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 IFG vor?

- Richtet sich der Antrag auf Entwürfe zu Entscheidungen oder Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG)?
    - Entscheidungsentwürfe
        - Nicht: bloße Sachverhaltsdarstellungen, Faktensammlungen
        - Nicht: Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter (§ 4 Abs. 1 Satz 2 IFG)
    - Andere Vorbereitungsmaßnahmen
        - Informationen müssen der unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidung dienen
- Kann durch die vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG)?
    - Adäquate Kausalität erforderlich

- Wenn ja:
    - Rechtsfolge
        - im Regelfall: Ablehnung des Antrags auf Informationszugang (§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG)
            - nur „soweit und solange“ Vereitelung des Erfolgs zu befürchten
        - im Regelfall: Information des Antragstellers über den Abschluss des Verfahrens (§ 4 Abs. 2 IFG)
            - Zweck: Mitteilung des Wegfalls des Ablehnungsgrunds und damit Wiedereröffnung der Informationszugangsmöglichkeit auf erneuten Antrag
- Wenn nein:
    - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz personenbezogener Daten vor (§ 5 IFG)?</u>

- Richtet sich der Antrag auf Zugang zu personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG?
    - Wenn nein:
        - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn ja:
        - Fortsetzung der Prüfung
- Hat der Dritte eingewilligt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IFG)?
    - Wenn ja:
        - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
        - Überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IFG)?
            - Keine Interessenabwägung bei Daten nach § 3 Abs. 9 BDSG (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IFG)
                - Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben
            - Kein Überwiegen des Informationsinteresses des Antragstellers (§ 5 Abs. 2 IFG)
                - bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und
                - bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen

- Im Regelfall Überwiegen des Informationsinteresses des Antragstellers bei Daten über Gutachter und Sachverständige (§ 5 Abs. 3 IFG)
    - wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat

- Wenn ja (Informationsinteresse überwiegt):
    - Bekanntgabe der Information, soweit keine sonstigen Ablehnungsgründe vorliegen
- Wenn nein (Informationsinteresse überwiegt nicht):
    - Richtet sich der Antrag auf Informationen im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG?
        - Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern
    - Wenn nein:
        - Ablehnung des Informationsantrags, soweit Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird
    - Wenn ja:
        - Sind die Angaben Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und ist kein Ausnahmetatbestand erfüllt (§ 5 Abs. 4 IFG)?
        - Wenn ja:
            - Bekanntgabe der Information, soweit keine sonstigen Ablehnungsgründe vorliegen
        - Wenn nein:

- Ablehnung des Informationsantrags, soweit Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird

<u>Liegen Ablehnungsgründe zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen vor (§ 6 IFG)?</u>

- Steht der Schutz geistigen Eigentums dem Anspruch auf Informationszugang entgegen (§ 6 Satz 1 IFG)?
    - Sind folgende Voraussetzungen erfüllt?
        - Geistiges Eigentum?
            - Urheberrechte
            - Gewerbliche Schutzrechte
        - Kollision mit Informationsanspruch?
            - Unvereinbarkeit von Schutzrecht und Informationszugang
    - Wenn ja:
        - Ablehnung des Antrag auf Informationszugang (§ 9 IFG)
    - Wenn nein:
        - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
- Richtet sich der Antrag auf Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 Satz 2 IFG)?
    - Sind im Hinblick auf die beantragte Information folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt?
        - Unternehmensbezogenheit
        - Keine Offenkundigkeit
        - Geheimhaltungswille des Geheimnisträgers
        - Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse
        - Charakter des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses als amtliche Information im Sinne des § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Nr. 1 IFG

- Wenn nein:
  - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
- Wenn ja:
  - Hat der betroffene Dritte wirksam in die Bekanntgabe eingewilligt?
    - Wenn ja:
      - Bekanntgabe der beantragten Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen
    - Wenn nein:
      - Ablehnung des Antrags auf Informationszugang (§ 9 IFG)

<u>Liegen Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 3 IFG vor?</u>

- Verfügt der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen (§ 9 Abs. 3 1. Alt. IFG)?
  - Z. B.: Behörde hat dem Antragsteller die Information schon vorher übermittelt
- Kann sich der Antragsteller die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen (§ 9 Abs. 3 2. Alt. IFG)?
  - Insbesondere Internet
    - Im Einzelfall konkreter Hinweis der Behörde auf Web-Adresse erforderlich (vgl. § 25 VwVfG)
  - Behördliche Publikationen
  - Zumutbarkeit
    - Individuelle Umstände des Antragstellers zu berücksichtigen
- Sind § 9 Abs. 3 1. und/oder 2. Alt. IFG einschlägig?
  - Wenn ja:
    - Ermessensausübung unter Berücksichtigung des Einzelfalls

- Wenn nein:
  - Bekanntgabe der Information, soweit keine weiteren Ablehnungsgründe vorliegen

<u>Wie ist bei offensichtlich missbräuchlichen Anträgen auf Informationszugang zu verfahren?</u>

- Keine ausdrückliche gesetzliche Regelung
- Im Extremfall: Anwendung eines ungeschriebenen Grundsatzes des Rechtsmissbrauchs
  - Restriktive Handhabung geboten

<u>Wie ist zu verfahren, wenn der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit angerufen wird (§ 12 IFG)?</u>

- Prüfung der vorgebrachten Argumente
  - Anrufungsrecht:
    - „jeder“, auch Dritte
    - nicht: informationspflichtige Stellen im Sinne des IFG
    - neben Widerspruch und Klage zulässig
      - keine Hemmung laufender Rechtsbehelfsfristen
  - Behauptung einer Rechtsverletzung nach dem IFG
    - Inhaltliche Prüfung erforderlich
  - Identifikation des Anrufenden
  - Formfrei
  - Fristfrei, auch nach rechtskräftiger Entscheidung zulässig
  - Kostenfrei
- Rechtsfolgen der Anrufung
  - Rechte und Pflichten des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§ 12 Abs. 3 IFG i. V. m. BDSG)

- Kontrollaufgaben (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5 BDSG)
- Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3 BDSG)
    - Kein Weisungsrecht gegenüber informationspflichtiger Stelle
- Weitere Aufgaben (§ 26 Abs. 1 bis 3 BDSG)

5.2.5 Erläuterungen

Anspruchsberechtigte

Die Ansprüche im Sinne des Informationsfreiheitsrechts nach dem IFG („jeder“), dem UIG („jede Person“) oder dem StUG („jeder Einzelne“) oder dem BArchG („jedermann“) sind voraussetzungslos. Eine irgendwie geartete rechtliche oder tatsächliche Betroffenheit wird nicht verlangt. Grundsätzlich darf die hinter einem Informationsantrag stehende Motivation des Antragstellers nicht erfragt werden.

Anspruchsinhalt: Umweltinformation

Der Anspruch richtet sich auf die Erteilung der beantragten Informationen. Grundsätzlich bestimmt der Antragsteller Art und Umfang der Informationserteilung. Es können einfache mündliche oder schriftliche Auskünfte beantragt werden, aber auch weitergehende Formen der Zugangsgewährung wie die Übersendung umfangreicherer Kopien oder eine Akteneinsicht. Aus gewichtigen Gründen kann eine andere Art des Zugangs bestimmt werden.

Die informationspflichtigen Stellen sind nur zur Herausgabe verpflichtet, soweit sie über die begehrten Informationen verfügen. Eine Pflicht zur Beschaffung nicht vorhandener Daten besteht nicht, wohl aber u. a. Pflichten zur Weiterleitung von Anträgen.

Vom Zugangsanspruch erfasst sind die vorhandenen Informationen, unabhängig von ihrer inhaltlichen Richtigkeit. Die informationspflichtige Stelle ist nicht zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit verpflichtet.

Ausnahmetatbestände

Der Anspruch auf Informationszugang kann durch Ausnahmetatbestände eingeschränkt sein. Die Informationsfreiheitsgesetze gehen vom Grundsatz des freien Informationszugangs aus. Der Informationszugang ist der Regelfall, anspruchsbegründende Normen sind grundsätzlich weit auszulegen. Die Ablehnung des Informationszugangs ist die Ausnahme, anspruchsbeschränkende Regelungen sind grundsätzlich eng auszulegen. Das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen ist von der informationspflichtigen Stelle darzulegen und zu begründen.

Die Ausnahmetatbestände sind im UIG abschließend aufgeführt.

Geschützt werden öffentliche und private Belange, die einer Informationserteilung entgegenstehen können. Zu den öffentlichen Belangen gehören insbesondere die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen sowie die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen. Geschützt wird darüber hinaus der behördliche Entscheidungsprozess, z. B. im Hinblick auf Entwürfe von Entscheidungen. Weiter kann der Anspruch wegen privater Belange beschränkt sein, u. a. zum Schutz personenbezogener Daten, von Urheberrechten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Zu beachten ist, dass nach dem UIG immer eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Informationserteilung und ggf. entgegenstehenden Interessen durchzuführen ist.

Verwaltungsverfahren

Der Zugang ist unverzüglich, im Regelfall innerhalb eines Monats zu ermöglichen. Liegen Gründe vor, die eine Überschreitung der Frist erfordern, sind diese gegenüber dem Antragsteller darzulegen.

Sind Dritte betroffen, sind diese an dem Verfahren zu beteiligen. Während das IFG hierzu eine eigene Regelung enthält, gibt es im UIG für das Verfahren mit Drittbeteiligung keine spezifische Vorschrift. Gründe für Fristüberschreitungen können insbesondere dann vorliegen, wenn Dritte am Verfahren zu beteiligen sind.

Kosten

Für die Erteilung der Informationen werden grundsätzlich Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Die Gebührenhöhe muss in einem angemessenen Verhältnis zu der erteilten Information stehen und ist so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Für einfache Auskünfte werden keine Gebühren erhoben; nach der UIGKostV umfasst der Gebührenrahmen eine Bandbreite 0 € bis zu einem Höchstbetrag (max. 500 €). Einzelheiten sind den jeweiligen Kostenordnungen (IFGGebV, UIGKostV) zu entnehmen.

Rechtsschutz

Bei einer ablehnenden Entscheidung ist eine Rechtsbehelfsbelehrung erforderlich (Widerspruchsverfahren bzw. Verwaltungsrechtsweg).

Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von Informationen

Neben der Pflicht zur (passiven) Eröffnung des Informationszugangs auf Antrag enthalten die Informationsfreiheitsgesetze aktive Informationspflichten, die in der Regel durch Veröffentlichung im Internet zu erfüllen sind. Während die aktiven Veröffentlichungspflichten für Umweltinformationen nach dem UIG recht umfassend und detailliert sind, beschränken sich die entsprechenden Pflichten nach dem IFG auf die Publikation von Verzeichnissen über die Informationssammlungen und –zwecke sowie Organisations- und Aktenpläne. Soweit Umweltinformationen leicht zugänglich veröffentlicht sind, können Antragsteller nach § 3 Abs. 2 S. 3 UIG auf diese Bezugsquelle verwiesen werden.

5.2.6 Anhang

Es wird empfohlen, die wesentlichen bundesrechtlichen Gesetzes- und Rechtsverordnungstexte sowie Verwaltungsvorschriften in der Entscheidungshilfe abzudrucken. Dazu zählen insbesondere:

- IFG, UIG, VIG
- GGO, RegR sowie die Anwendungshinweise des BMI zum IFG

| Verantwortung für Mensch und Umwelt |

Kontakt:
Bundesamt für Strahlenschutz
Postfach 10 01 49
38201 Salzgitter
Telefon: + 49 30 18333 - 0
Telefax: + 49 30 18333 - 1885
Internet: www.bfs.de
E-Mail: ePost@bfs.de
Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100 % Altpapier.

Bundesamt für Strahlenschutz