

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Referat ZG III 6
ZG III 6 – 41012-4/0
RefL: RDir Sauer

Berlin, den 14.02.2014
Hausruf: 2253

Datenblatt-Nr.: 18/16007

Vorblatt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Gesetzentwurf dient der ordnungsgemäßen Umsetzung der Vorgaben von Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union. Diese Richtlinie wird im Bundesrecht durch das geltende Umweltinformationsgesetz (UIG) umgesetzt.

Zu Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie hat der Gerichtshof der Europäischen Union mit Urteilen vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) entschieden, wann ein Ministerium eine informationspflichtige Stelle im Sinne der Vorgaben dieser Richtlinie ist und somit zur Herausgaben von Informationen verpflichtet sein kann. Danach sind

- Ministerien, die an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind, nur während der Dauer dieses Verfahrens in jedem Fall nicht zur Herausgabe von entsprechenden Informationen verpflichtet und
- Ministerien, die an einem Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung beteiligt sind, auch während der Dauer dieses Verfahrens grundsätzlich zur Herausgabe von entsprechenden Informationen verpflichtet.

Zudem besteht Umsetzungsbedarf beim Begriff der Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts durch den Bund.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

B. Lösung

Umsetzung der Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) sowie zum Begriff der Kontrolle durch Änderung des Umweltinformationsgesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte sind nicht zu erwarten. Bereits das geltende Recht ermöglicht den Zugang zu Umweltinformationen unter bestimmten Voraussetzungen. § 12 Absatz 1 UIG regelt, dass für die Übermittlung von Informationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden. Im Übrigen entstehen durch das Gesetz keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es ist kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten (Bürokratiekosten) zu erwarten. Auch im Übrigen entsteht der Wirtschaft durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist nicht zu erwarten.

Eine Zunahme von Anträgen auf Informationszugang ist durch die Rechtsänderungen nicht zu erwarten, zumal sich diese bereits aus dem derzeit direkt geltenden Unionsrecht in der Auslegung des Gerichtshofes der Europäischen Union ergeben. Soweit bei Anträgen zu Rechtsverordnungsverfahren nunmehr zu prüfen ist, ob andere Ablehnungsgründe vorliegen, ist allenfalls ein sehr geringer zusätzlicher Erfül-

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

lungsaufwand auf Bundesebene zu erwarten, der nicht beziffert werden kann. Dem stehen geringfügige Reduzierungen des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung in den Fällen gegenüber, in denen nunmehr Umweltinformationen herausgegeben werden müssen und die zu begründende Ablehnung der Anträge entfällt.

F. Weitere Kosten

Bereits das geltende Recht regelt den Zugang zu Umweltinformationen. Zusätzliche Kosten, die im Einzelfall entstehen können, sind auf Grund der unionsrechtlichen Vorgaben unvermeidbar. Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Umweltinformationsgesetzes¹

§ 2 des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 wird der Buchstabe a wie folgt gefasst:
 - „a) die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, und“.
2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Buchstabe b wird das Komma gestrichen.
 - bb) In Buchstabe c wird am Ende der Punkt durch ein Komma ersetzt und das Wort „oder“ angefügt.
 - b) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

¹ Das Gesetz dient der Umsetzung von Artikel 2 Nummer 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes 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 vom 14.2.2003, S. 26).

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

Artikel 2

Bekanntmachungserlaubnis

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit kann den Wortlaut des Umweltinformationsgesetzes in der ab Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung des Gesetzes

Der Gesetzentwurf dient der ordnungsgemäßen Umsetzung derjenigen Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes 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 vom 14.2.2003, S. 26 – Umweltinformationsrichtlinie der EU), die Ausnahmen vom Begriff der informationspflichtigen Stelle zulassen. Diese Vorgaben werden im Bundesrecht durch das geltende Umweltinformationsgesetz (UIG) umgesetzt. Aus dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) folgt, dass die Vorschrift des § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a UIG den Vorgaben des Europarechts widerspricht, soweit sich Ministerien als am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Einrichtungen auch noch nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen, nicht zur Information verpflichtet zu sein. Weiterhin folgt aus dem Urteil vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11), dass diese Vorschrift den Vorgaben des Europarechts widerspricht, soweit sie sich auch auf Fälle erstreckt, in denen ein Ministerium beim Erlass einer Rechtsverordnung tätig wird. Ferner bedarf es einer Ergänzung bei der Definition der Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts durch den Bund.

Ziel des Gesetzentwurfs ist eine lückenlose 1:1-Umsetzung von Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU sowie von Artikel 2 Nummer 2 Satz 2 des UN ECE –Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Bundesgesetzblatt, Teil II, vom 9. Dezember 2006, S. 1251 - Aarhus-Übereinkommen).

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union muss das nationale Recht, das nicht europarechtskonform ausgelegt werden kann, so schnell wie möglich mit den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union in Einklang ge-

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

bracht werden. Bezogen auf das Urteil vom 18. Juli 2013 besteht daher dringlicher Novellierungsbedarf.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes

Durch den Gesetzentwurf soll das Umweltinformationsgesetz punktuell geändert werden. Artikel 1 bewirkt die Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) sowie der Ergänzung beim Begriff der Kontrolle im Bundesrecht. Artikel 2 und 3 enthalten Schlussvorschriften über eine Befugnis zur Neubekanntmachung und über das Inkrafttreten.

III. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Die Änderung des Umweltinformationsgesetzes regelt ausschließlich den Zugang zu Umweltinformationen, die bei Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes vorhanden sind. Die Zugangsregelungen unterliegen somit der alleinigen Gesetzgebung des Bundes.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere der Umweltinformationsrichtlinie der EU.

Der Gesetzentwurf ist ebenso vereinbar mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, insbesondere mit dem Aarhus-Übereinkommen.

Die Länder müssen im Landesrecht vergleichbare Anpassungen vornehmen, um eine vollständige Umsetzung der EU-rechtlichen und der völkerrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Einer Umsetzung im Landesrecht bedarf es nur insofern nicht,

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

soweit Bestimmungen des Landesrechts dynamisch auf das Bundesrecht verweisen und dadurch eine vollständige Umsetzung gewährleisten können.

V. Alternativen

Andere Möglichkeiten bestehen nicht, um das Ziel des Gesetzes zu erreichen. Ebenso wenig kommt ein Verzicht auf das Gesetzgebungsvorhaben in Betracht.

VI. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

VII. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte durch Artikel 1 des Gesetzes sind nicht zu erwarten. Bereits das geltende Recht ermöglicht den Zugang zu Umweltinformationen unter bestimmten Voraussetzungen. § 12 Absatz 1 UIG regelt, dass für die Übermittlung von Informationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden.

Im Übrigen entstehen durch das Gesetz keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

VIII. Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Es ist kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten (Bürokratiekosten) für die Wirtschaft zu erwarten. Auch im Übrigen entsteht der Wirtschaft durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist nicht zu erwarten. Eine Zunahme von Anträgen auf Informationszugang ist durch die Rechtsänderung nicht zu erwarten, zumal sich diese bereits aus dem derzeit direkt geltenden Unionsrecht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

in der Auslegung des Gerichtshofes der Europäischen Union ergibt. Soweit bei Informationsanträgen zu Rechtsverordnungsverfahren nunmehr zu prüfen ist, ob andere Ablehnungsgründe vorliegen, ist allenfalls ein sehr geringer zusätzlicher Erfüllungsaufwand auf Bundesebene zu erwarten, der nicht beziffert werden kann. Dem stehen geringfügige Reduzierungen des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung in den Fällen gegenüber, in denen nunmehr Umweltinformationen herausgegeben werden müssen und die zu begründende Ablehnung der Anträge entfällt.

IX. Weitere Kosten

Bereits das geltende Recht regelt den Zugang zu Umweltinformationen. Zusätzliche Kosten, die im Einzelfall entstehen können, sind auf Grund der unionsrechtlichen Vorgaben unvermeidbar. Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

X. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzentwurf bewirkt auch eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, da die Umsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 und vom 18. Juli 2013 in nationales Recht die seit diesen Urteilen bestehende teilweise Direktwirkung von Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie ablöst. Dasselbe gilt in Bezug auf die Ergänzung beim Begriff der Kontrolle.

XI. Geschlechterspezifische Auswirkungen

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

XII. Zeitliche Geltung; Befristung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht, da sie im Widerspruch zu seiner Zielsetzung stehen würde, zwingende Vorgaben des Rechts der Europäischen Union und des Völkerrechts in das deutsche Recht umzusetzen.

ENTWURF

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Umweltinformationsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 1 UIG):

Mit der Änderung von § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a UIG werden die Konsequenzen aus dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09; Flachglas Torgau GmbH) sowie dem Urteil vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11; Deutsche Umwelthilfe e.V.) gezogen. Ziel ist eine lückenlose Umsetzung von Artikel 2 Nummer 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU.

Das Urteil des EuGH vom 14. Februar 2012 beruht auf einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts. Aus der Antwort des EuGH folgt, dass die Vorschriften des deutschen Umweltinformationsgesetzes über die Ausnahme von informationspflichtigen Stellen nicht mit Artikel 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU vereinbar sind, soweit sich Behörden darauf berufen, nicht zur Information verpflichtet zu sein, weil sie „in gesetzgebender Eigenschaft handeln“ und das Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist. Ziel der Richtlinie gemäß ihrem Artikel 1 ist, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind, zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass diese Informationen öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden. Dem stünde es entgegen, wenn sich die obersten Bundesbehörden auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen könnten, keine informationspflichtige Stelle zur Herausgabe von Informationen zu sein. Denn nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erscheint eine Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Verfahrens nicht mehr möglich. Ein Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens liegt spätestens mit der Verkündung des beschlossenen Gesetzes im Bundesgesetzblatt vor. Ebenso kann ein Gesetzgebungsverfahren aber auch das Scheitern des Gesetzes abgeschlossen werden, beispielsweise im Fall der endgültigen Ablehnung eines Gesetzentwurfes durch ein Gesetzgebungsorgan oder wenn ein anhängiger Gesetzentwurf der parlamentarischen Diskontinuität unterworfen wird oder bei einer sonstigen Aufgabe des Gesetzgebungsverfahrens.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

Zu beachten ist, dass auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin die Möglichkeit besteht, die Übermittlung von Informationen aus anderen Gründen nach Maßgabe der §§ 8 und 9 UIG ganz oder teilweise zu verweigern.

Die vorgesehene Rechtsänderung dient ausschließlich der Klarstellung. Bereits auf Grund des dem Urteil des EuGH nachfolgenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 2. August 2012 (BVerwG 7 C 7.12) wurde das gesetzliche Kriterium „soweit“ in § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a UIG europarechtskonform als „solange“ interpretiert. Zukünftig stellt der Wort kumulativ auf die Kriterien „soweit“ und „solange“ ab. Mit dem Kriterium „soweit“ kommt es somit wieder bei Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes auf eine inhaltliche Abgrenzung an, ob die Informationsanfrage auf eine Tätigkeit der obersten Bundesbehörde im Zusammenhang mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren oder im Zusammenhang mit anderen Aufgaben steht. Dem Kriterium „solange“ kommt demgegenüber allein eine zeitliche Bedeutung zu, ob sich die Informationsanfrage auf ein noch andauerndes oder auf ein schon abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren bezieht.

Das Urteil des EuGH vom 18. Juli 2013 beruht auf einem Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin. Aus den Antworten des EuGH folgt, dass die Vorschriften des deutschen Umweltinformationsgesetzes über die Ausnahme von informationspflichtigen Stellen nicht mit Artikel 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU vereinbar sind, soweit es um Ministerien geht, die bei der Erarbeitung und beim Erlass einer Rechtsverordnung tätig werden, die im Rang unter einem Gesetz steht. Die Umweltinformationsrichtlinie soll zu größerer Transparenz führen. Dem wird das Verfahren zum Erlass einer Rechtsverordnung nicht in derselben Weise gerecht wie der ordnungsgemäße Ablauf eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem normalerweise die Information der Öffentlichkeit hinreichend gewährleistet ist. Die mit der Neufassung implizit vorgeschlagene Streichung der Worte „oder beim Erlass von Rechtsverordnungen“ ist erforderlich, weil das Tätigwerden beim Erlass einer Rechtsverordnung auf Grund der Entscheidung des EuGH nicht mehr der Ausnahme des § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a UIG unterfallen darf. Dabei ist zu beachten, dass weiterhin die Möglichkeit besteht, die Übermittlung von Informationen in begründeten Fällen nach Maßgabe der §§ 8 und 9 UIG ganz oder teilweise zu verweigern.

Zu Nummer 2 (§ 2 Absatz 2 UIG):

§ 2 Absatz 2 UIG wird um eine neue Nummer 3 ergänzt, die den Begriff der Kontrolle einer juristischen Person durch die öffentliche Hand konkretisiert, soweit dies im Bundesrecht zulässig ist. Aktuell besteht eine Umsetzungslücke im deutschen Recht, wenn eine solche Kontrolle gemäß den Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie der EU und des Aarhus-Übereinkommens durch Stellen der öffentlichen Verwaltung vorliegt, diese mehrheitliche Kontrolle der öffentlichen Hand sich aber ausnahmsweise nur aus der Addition der Anteile von Bund und Land ergibt. Bislang knüpft das Bundesrecht nur an eine Kontrolle durch den Bund und das Recht der Länder nur an einer Kontrolle durch das Land an. Das Völker- und Europarecht verlangt aber bei der Betrachtung der Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung eine ganzheitliche Betrachtung.

Auf Ebene des Bundesrechts kommt eine Auflösung dieser Fallkonstellation nur insoweit in Betracht, als dem Bund innerhalb einer bestehenden Mehrheit der öffentlichen Hand an der juristischen Person des Privatrechts der überwiegende Anteil zugeordnet werden kann und dem Bund damit eine Steuerungsbefugnis über die Person des Privatrechts zusteht. Bezogen auf den Bund wird dieser ergänzenden Umsetzung der Vorgaben des Unionsrechts nur sehr geringe praktische Bedeutung zukommen.

Für sonstige Fallkonstellationen muss der jeweilige Landesgesetzgeber tätig werden, um die derzeitige Direktgeltung der Umweltinformationsrichtlinie der EU abzulösen.

Im Übrigen erfolgen in § 2 Absatz 2 UIG lediglich redaktionelle Folgeanpassungen.

Zu Artikel 2 (Bekanntmachungserlaubnis)

Der Artikel ermächtigt zur Neubekanntmachung des Umweltinformationsgesetzes in der geltenden Fassung nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (Stand:14.02.2014)

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Der Artikel enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten des Gesetzes.

—

ENTWURF