

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 gebracht 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 Gerichtshofes der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) im Bundesrecht. Zudem wird die Definition der Kontrolle gemäß der Umweltinformationsrichtlinie der EU im Bundesrecht erweitert. 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 mit 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 in dem Maß nicht, in dem 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 selbst besitzt keine unmittelbare Nachhaltigkeitsrelevanz. Allerdings bewirkt er eine verstärkte Transparenz staatlichen Handelns. Damit kann der Gesetzentwurf zur verbesserten Anwendung der Managementregeln (insbesondere der Regeln 2 bis 5) sowie der Indikatoren (insbesondere der Indikatoren 1 bis 5, 13 und 14) bei der Schaffung von Rechtsvorschriften beitragen. Insofern steht der Gesetzentwurf 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 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.

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.

B. Besonderer Teil

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 aus 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 oberste Bundesbehörden darauf berufen können, 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 informationspflichtigen Stellen zu sein und daher nicht zur Herausgabe von Informationen verpflichtet zu sein. Denn nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wird der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens im Regelfall nicht mehr beeinträchtigt. Ein Gesetzgebungsverfahren ist spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt abgeschlossen. Ein Gesetzgebungsverfahren kann aber auch mit dem Scheitern des Gesetzentwurfs abgeschlossen werden, beispielsweise wenn der Gesetzentwurf durch ein Gesetzgebungsorgan endgültig abgelehnt wird oder wenn ein anhängiger Gesetzentwurf der parlamentarischen Diskontinuität unterfällt oder wenn das Gesetzgebungsvorhaben aus anderen Gründen aufgegeben wird.

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. Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens führt damit beispielsweise dann nicht automatisch zu einer Herausgabe von Informationen, wenn der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin einer Offenlegung von Beratungsinterna entgegensteht.

Die vorgesehene Rechtsänderung dient ausschließlich der Klarstellung. Bereits im Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 2. August 2012 (BVerwG 7 C 7.12), das dem Urteil des EuGH nachfolgt, wurde das gesetzliche Kriterium „soweit“ in § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a UIG europarechtskonform als „solange“ interpretiert. Zukünftig stellt der Wortlaut kumulativ auf die Kriterien „soweit“ und „solange“ ab. Durch die Ergänzung „und solange“ verlangt der Begriff „soweit“ wieder allein eine inhaltliche Abgrenzung. Danach ist zu unterscheiden, ob die von der Anfrage erfassten Informationen aus einer Tätigkeit der obersten Bundesbehörde im Zusammenhang mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren oder im Zusammenhang mit anderen Aufgaben resultieren. Dem Kriterium „solange“ kommt demgegenüber allein eine zeitliche Bedeutung zu. Hier geht es darum, 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. Der mit der Neufassung verbundene Wegfall 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.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Der Artikel enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:**NKR-Nr. 2810: Gesetz zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes (UIG)**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat den Regelungsentwurf im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags geprüft.

1. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung (Bund)	Keine Auswirkungen
Sonstige Kosten	Keine nennenswerten Auswirkungen
1:1- Umsetzung	Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Regelungsentwurf über europarechtliche Vorgaben hinausgegangen wird.
Der Nationale Normenkontrollrat hat keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.	

2. Im Einzelnen

2.1 Regelungsinhalt

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 entschieden, wann ein Ministerium eine informationspflichtige Stelle im Sinne der Vorgaben dieser Richtlinie ist und somit zur Herausgabe 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.

Darüber hinaus werden Ergänzungen beim Begriff der „Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts durch den Bund“ vorgenommen, die ebenfalls europarechtlich veranlasst sind.

2.2 Erfüllungsaufwand/sonstige Kosten

Das Regelungsvorhaben hat allenfalls marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung (Bund), da bereits schon jetzt der Zugang zu Umweltinformationen entsprechend der der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union eröffnet ist. Soweit bei Anträgen nunmehr zu prüfen ist, ob ggf. andere Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG zum Tragen kommen, kann ggf. zusätzlicher, jedoch sehr marginaler

^{*} Urteil des EuGH vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11)

Erfüllungsaufwand entstehen. Auch die Konkretisierungen des Begriffs der „Kontrolle einer juristischen Person“ haben keinen nennenswerten Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand, da ihnen nur eine sehr geringe praktische Relevanz zukommt.

Darüber hinaus hat das Regelungsvorhaben keine Auswirkung auf den Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger.

3. Bewertung

Der Nationale Normenkontrollrat hat keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Catenhusen
Stv. Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatlerin

