

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dietmar Schütz, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Brigitte Adler, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, Hans-Joachim Hacker, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Dr. Eckhart Pick, Margot von Renesse, Dr. Jürgen Schmude, Ludwig Stiegler, Dieter Wiefelspütz, Dr. Hans de With, Walter Kolbow, Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/752 —

Informationszugangsrechte für Bürgerinnen und Bürger

Das Informationsübergewicht der öffentlichen Verwaltung wächst ständig und bedrohlich. Entsprechend nimmt der Bedarf an konkreten Maßnahmen zu, um dieses Übergewicht endlich abzubauen. Die öffentliche Verwaltung muß für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken können die staatlichen Behörden immer leichter ständig mehr Informationen sammeln und sie nehmen ihre Möglichkeiten auch wahr. Infolgedessen stapelt sich in den Behörden immer mehr Wissen über die Bürger und über Angelegenheiten, die sie betreffen.

Die Bürger außerhalb der Exekutive haben dagegen nach wie vor nur eng begrenzte Möglichkeiten, um sich von dem Geschehen in der öffentlichen Verwaltung ein eigenes und ungeschöntes Bild zu machen. Denn bislang gibt es ein gesetzliches Informationsrecht im wesentlichen nur für solche Bürgerinnen und Bürger, die von Verwaltungsakten unmittelbar betroffen werden. Und selbst dieser eingeschränkten Informationspflicht können sich die Verwaltungen allzu leicht mit dem Hinweis auf Geheimhaltungsgründe entziehen.

Insgesamt geht somit die Schere zwischen dem Wissen der öffentlichen Verwaltung über die Bürger und den Informationsmöglichkeiten der Bürger über ihre Verwaltung immer weiter auf: Die Verfahrensabläufe sind immer schwerer zu durchschauen.

Dieser Befund reicht für sich genommen schon aus, um politischen Handlungsbedarf zu begründen. Die Situation spitzt sich jedoch insofern noch weiter zu, als sich staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen heute weit intensiver und sehr viel langfristiger auf die soziale und natürliche Umwelt auswirken als früher.

Eine wirksame Kontrolle des Verwaltungshandelns ist also heute nicht nur weniger denn je möglich, sie wäre außerdem heute nötiger als jemals zuvor.

Es ist also höchste Zeit, das Informationsübergewicht der öffentlichen Verwaltung so weit wie möglich abzubauen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, den Bürgern einen wirksamen Datenschutz zu garantieren und parallel einen effektiven allgemeinen Informationszugang zu den Datenbeständen der Verwaltung zu schaffen.

Dabei ist darauf zu achten, daß notwendige Ausnahme vom Informationszugangsrecht (z. B. Datenschutz Dritter, Geheimhaltungsbedürfnisse des Staates) nicht als Vorwand dazu mißbraucht werden können, um das Informationszugangsrecht in der Praxis zur Ausnahme zu machen. Außerdem sollte ein allgemeines Informationszugangsrecht so ausgestaltet werden, daß der damit verbundene Verwaltungsaufwand minimiert wird. Besonders dringlich und damit als erster Schritt unbedingt erforderlich ist eine Verbesserung der Informationsrechte im Umweltbereich. Gerade hier wird besonders deutlich, daß eine bessere Information der Öffentlichkeit nicht nur im Interesse der – nachträg-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 9. Oktober 1991 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

lichen – Kontrolle wünschenswert ist, sondern auch, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger so zu verbessern, daß das Eintreten drohender Umweltschäden verhindert wird. Für den Gesetzgeber ergibt sich somit die Frage, ob er – wie etwa in den USA oder in Schweden – ein allgemeines Informationszugangsrecht normieren oder ob er mit dem am nachhaltigsten diskutierten Umweltrecht beginnen soll, wozu bereits auf europäischer Ebene Vorschläge vorliegen. Möglich erscheint auch, zusätzlich zu den aufgezeigten Wegen, die Informationszugangsrechte von Abgeordneten – allgemein oder bereichsspezifisch – wesentlich stärker auszugestalten.

A. Bestehender Informationszugang

1. a) Über welche Erfahrungen verfügt die Bundesregierung mit dem seit dem 1. Januar 1977 normierten Anspruch auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahrensgesetz, und wie bewertet sie die Erfahrungen?
- b) Kann sie insbesondere Angaben darüber machen, in welchem Umfang Begehren auf Akteneinsicht abgelehnt worden sind, weil eine Berechtigung zur Einsichtnahme nicht gegeben war?

Die Regelung des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), die in Abkehr von dem bis dahin geltenden Prinzip der Aktengeheimhaltung im deutschen Verwaltungsverfahren den Grundsatz der „beschränkten Aktenöffentlichkeit“ aufstellt, hat sich nach den Erkenntnissen der Bundesregierung bewährt. Sie setzt die Beteiligten in den Stand, sich über die Tatsachen zu informieren, die sie zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer Interessen kennen müssen, und schränkt ihren hierauf gerichteten Anspruch nur so weit ein, wie dies zur Wahrung der Interessen Dritter oder des Gemeinwohls geboten ist.

Die Bundesregierung hat allerdings davon abgesehen, rechtstatsächliche Erhebungen bei den Behörden anzustellen, die quantifizierbare Aussagen zu der Frage ermöglicht hätten; dies hätte wegen der dann erforderlichen Sucharbeit in den Verfahrensakten einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert. Die Bundesregierung kann daher auch keine Angaben darüber machen, in welchem Umfang Begehren auf Akteneinsicht abgelehnt worden sind, weil eine Berechtigung zur Einsicht nicht gegeben war.

2. Welche Gründe sprechen dafür, das Akteneinsichtsrecht auf Beteiligte und auf das laufende Verwaltungsverfahren zu begrenzen?

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt die Tätigkeit der Behörden nicht schlechthin. Regelungsgegenstand ist im wesentlichen das Verwaltungsverfahren im Sinne der Begriffsbestimmung des § 9 VwVfG, das ist die nach außen wirkende Behördentätigkeit, die auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist. In diesen Rahmen fügt sich die Vorschrift des § 29 VwVfG über den Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht ein; sie gehört zu den Grundsätzen des so definierten Verwaltungsverfahrens.

3. Würde nach Auffassung der Bundesregierung ein allgemeines Akteneinsichtsrecht zu einer besseren Akzeptanz der behördlichen Entscheidungsfindung führen?
4. Wie bewertet die Bundesregierung den Stellenwert eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im Rahmen der Verwaltungstätigkeit, und wie beurteilt sie die Forderung, ein allgemeines Akteneinsichtsrecht als neue Aufgabe zu formulieren?

Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im Bereich der Verwaltung kann nicht losgelöst von der Zwecksetzung eines solchen Rechts erfolgen. Wie sich aus der Großen Anfrage in ihrer Eingangspassage ergibt, soll das angestrebte allgemeine Informationszugangsrecht kein Selbstzweck im Sinne der Befriedigung des persönlichen Interesses an einer Sache sein, sondern letztlich der „wirksamen Kontrolle des Verwaltungshandelns“ dienen: Durch den Abbau eines „Informationsübergewichts der öffentlichen Verwaltung“ soll die Verwaltung für die Öffentlichkeit „transparenter“ und damit kontrollierbarer gemacht werden.

Aus dieser instrumentalen Bedeutung des mit der Anfrage angesprochenen allgemeinen Akteneinsichtsrechts ergibt sich eine Zuordnung zu dem Fragenkreis der Partizipation der Allgemeinheit an Verwaltungsentscheidungen, der unter dem Gesichtspunkt der grundgesetzlichen Verfaßtheit des demokratischen Prozesses Fragen von erheblicher staatsrechtlicher Tragweite aufwirft:

- Das Demokratieprinzip verbietet eine Mitentscheidungsbefugnis einzelner, nicht durch das Gesamtvolk Legitimierter bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben und kann damit unter dem Gesichtspunkt der Loslösung der Verwaltung vom Gesamtwillensbildungsprozeß ein Partizipationsverbot ergeben.
- Die Zuweisung der Aufgaben im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips besagt, daß die verschiedenen staatlichen Funktionen auch von verschiedenen Organen wahrgenommen werden. Da es sich dabei um eine Zuweisung zur eigenverantwortlichen und letztentscheidenden Wahrnehmung handelt, kann eine generalisierte Ermöglichung der Teilhabe der Allgemeinheit an der den staatlichen Organen zugewiesenen Ausübung demokratischer Kontrolle gravierende verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen.
- Ein Partizipationsverbot kann sich schließlich aus der Perspektive des verfassungsrechtlichen Gebotes effektiver Aufgabenerledigung ergeben, sofern die funktionsgerechte Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Gewährung eines voraussetzungslos eröffneten Auskunftsanspruchs verzögert, erschwert oder gar in Frage gestellt wird.

Nach den aufgezeigten Kriterien kann weder ein behauptetes Legitimitätsdefizit der Verwaltung noch ein allgemeiner demokratischer Mitgestaltungsauftrag ein generelles allgemeines Akteneinsichtsrecht als ersten Schritt der Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen rechtfertigen: Die Grundrechte ge-

währen kein Recht auf unmittelbare Teilhabe an der Staatswillensbildung. Diese wird in der repräsentativen Demokratie durch die gewählten Vertreter und die von diesen eingesetzten Organe ausgeübt. Dazu gehören auch die Amtswalter der Verwaltung. Sie werden durch allgemeine Gesetze und Amtsaufträge der Regierung legitimiert.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß eine generelle Ablehnung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im gesamten Administrativbereich ausnahmslos geboten ist. Es bedarf vielmehr einer Differenzierung sowohl hinsichtlich der mit dem Einsichtsrecht in Funktionszusammenhang stehenden Rechte als auch der faktischen Einwirkungsmöglichkeiten einzelner oder Gruppen auf Verwaltungsentscheidungen. Soweit bestimmte Verwaltungsentscheidungen eine allgemeine Einsichtnahme von Entscheidungsunterlagen sachlich rechtfertigen, ist es daher Aufgabe des Gesetzgebers, ein Recht der Allgemeinheit auf Akteneinsicht einschließlich etwaiger weiterer Modalitäten der Mitwirkung an der Verwaltungsentscheidung materienbezogen festzulegen und auszugestalten. In diesem Rahmen erscheint eine sachgerechte materienbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung durchaus als angemessenes Mittel, um das Handeln der Verwaltung für den Bürger durchschaubar und nachvollziehbar zu machen. Der auf diese Weise erreichbare Problemlösungsprozess kann eine konsensstiftende Wirkung zu kommen, die den Bürger die Verwaltung als „seine“ Verwaltung begreifen und akzeptieren läßt.

B. Informationszugang im internationalen Vergleich

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß es im Gegensatz zur Gesetzeslage in der Bundesrepublik Deutschland in Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland, den Niederlanden, USA und Kanada ein gesetzlich verankertes Recht auf allgemeinen Informationszugang für jede Person gibt?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der Ansatz des deutschen Rechts, anstelle eines allgemeinen Informationszugangsrechts ein Geflecht von spezifischen Zugangs- und Informationsrechten für die Allgemeinheit oder einzelne Personen vorzusehen, den berechtigten Informationsinteressen des einzelnen gerecht wird und angesichts der vielfältigen Ausnahmetatbestände, die die Regelungen des Zugangsrechts der genannten Länder vorsehen, in ihrer Effektivität diesen Regelungen nicht nachsteht.

2. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über den Vollzug der Akteneinsichtsgesetze
 - in Kanada
 - in den USA
 - in Schweden und
 - in den Niederlanden vor?

In Kanada hat sich die Anzahl der Gesuche auf Zugang zu Daten des öffentlichen Bereichs seit Einführung des

Access to Information Act im Jahre 1983 stetig erhöht. Während im Berichtsjahr 1983/84 1513 Anträge zu verzeichnen waren, betrug die Zahl der Gesuche 1987/88 bereits 7301. Jedoch ist der Umfang der Anträge geringer als erwartet.

Über den Vollzug des Akteneinsichtsrechts in Schweden liegt der Bundesregierung kein Zahlenmaterial vor. Nach ihrer Kenntnis verursacht der Vollzug der Druckfreiheitsverordnung von 1949 weder der Verwaltung einen besonderen personellen oder sachlichen Aufwand, noch ist eine Verzögerung des Verwaltungsablaufs zu verzeichnen.

Da die heutige Regelung des Informationszugangs auf ein Gesetz aus dem Jahre 1766 zurückgeht, hat sich im Laufe der Zeit eine relativ unproblematische Handhabung des Informationszugangsrechts herausgebildet.

In den USA beklagt die Verwaltung nach Kenntnis der Bundesregierung die durch die Anwendung des Freedom of Information Act von 1966 entstandenen hohen personellen und materiellen Aufwendungen, die durch die erhobenen Gebühren nicht abgedeckt werden. Im übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 5 verwiesen.

Im Hinblick auf das Akteneinsichtsrecht in den Niederlanden liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

3. In welchen Ländern wird das Akteneinsichtsrecht überwiegend von Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen, und zu welchem Zweck werden die von den Firmen abgefragten Daten verwendet?

In Kanada wurden im Berichtszeitraum 1988/89 aufgrund des Access to Information Act 51,8 Prozent der Anfragen von Wirtschaftsunternehmen gestellt. Im Vorjahr betrug der Anteil der Informationsgesuche der Wirtschaft demgegenüber 48,2 Prozent. Privatpersonen stellten 27,2 Prozent der Anfragen, die Medien 9,3 Prozent. Auch in den USA wird das Akteneinsichtsrecht überwiegend von Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen. Aktuelles Zahlenmaterial liegt der Bundesregierung jedoch nicht vor. Im Jahre 1976 sind 80 Prozent der Auskunftsbefehle von Industrieunternehmen und nur 8 Prozent von einzelnen Bürgern, 5 Prozent von Bürgergruppen gestellt worden.

In Schweden wird aufgrund der Druckfreiheitsverordnung von 1949 (in der Fassung von 1978) Zugang zu Informationen des öffentlichen Bereichs in erster Linie von den Massenmedien begehrt. Soweit zu einem geringeren Teil auch Unternehmen ihr Zugangsrecht ausüben, verwenden diese die Daten zu kommerziellen Zwecken (in erster Linie Direktmarketing). Aus diesem Grunde wird derzeit in Schweden eine Einschränkung des Zugangsrechts diskutiert.

In Kanada dient das Zugangsrecht zu Daten, über die Behörden verfügen, den Unternehmen erkanntermaßen als Mittel, Informationen über Mitbewerber zu erhalten, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen.

4. Inwieweit hält die Bundesregierung die in den USA, den Niederlanden und in Schweden gemachten Erfahrungen mit den dortigen Akteneinsichtsgesetzen für auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar?

Die Bundesregierung hält angesichts der unterschiedlichen Erfahrungen, die mit den Akteneinsichtsgesetzen in einzelnen Ländern gemacht wurden, und der unterschiedlich langen Tradition der Anwendung dieser Gesetze in den einzelnen Staaten eine Übertragung auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland für problematisch. Nähere Erkenntnisse über die Auswirkungen der Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts für die Verwaltung liegen ihr nicht vor.

5. Welche in den genannten Ländern ursprünglich erhobenen Einwände, die Neuregelung werde die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit behindern, haben sich bestätigt?

In Kanada haben sich die bei Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts im Jahre 1983 bestehenden Befürchtungen, das Gesetz könne einen negativen Einfluß auf die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit haben, nicht bestätigt.

In Schweden sind angesichts der langen Tradition des freien Zugangsrechts zu Daten entsprechende Bedenken nicht vorhanden.

In den USA hat das Inkrafttreten des Freedom of Information Act im Jahre 1967 in der Verwaltung zu bedeutenden Eingriffen in den Verwaltungsablauf geführt.

6. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, ob in den genannten Ländern die Mitteilungsbereitschaft der Industrieunternehmen gesunken ist?

In Kanada ist nach Einführung des allgemeinen Informationszugangsrechts kein Rückgang der Mitteilungsbereitschaft der Industrieunternehmen zu verzeichnen. Jedoch werden in den entsprechenden Kreisen verschiedentlich Bedenken im Hinblick auf einen ausreichenden Schutz von Daten, die dem Geschäftsgeheimnis unterfallen, laut.

In Schweden wird derzeit in Wirtschaftskreisen eine zu extensive Sammlung von Informationen, die juristische Personen betreffen, durch Behörden beklagt. Inwieweit sich diese Beschwerden auf die Mitteilungsbereitschaft der Unternehmen auswirken, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

Aus den USA liegen der Bundesregierung insoweit keine Erkenntnisse vor.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die in der Bundesrepublik Deutschland geäußerten Vorbehalte gegen ein allgemeines Akteneinsichtsrecht und da-

bei insbesondere den Einwand, daß die behördliche Entscheidungsbildung geschützt werden müsse?

Wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, geht § 29 VwVfG in Abkehr vom Prinzip der Aktengeheimhaltung von der Parteiöffentlichkeit aus. Grundsätzlich haben nur die am Verwaltungsverfahren Beteiligten ein Recht auf Akteneinsicht.

Soweit in Schweden und den USA das Akteneinsichtsrecht als Element demokratischer Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger verfahrensunabhängig ausgestaltet ist, beruht dies auf einer unterschiedlichen Vorstellung von der Funktion des Akteneinsichtsrechts.

Das in § 29 VwVfG verankerte verfahrensbezogene, auf die Beteiligten begrenzte Akteneinsichtsrecht will in erster Linie rechtsstaatliche Forderungen realisieren. Deshalb muß ein Beteiligter die Akteneinsicht zur Wahrung eines Individualinteresses begehren. Akteneinsicht kann daher nicht gestattet werden, wenn ein Beteiligter lediglich die Beachtung der Rechte anderer oder eines öffentlichen Interesses überprüfen will. Die deutsche Rechtsordnung, die auf der Konzeption des Individualrechtsschutzes beruht (Artikel 19 Abs. 4 GG), kennt keinen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch des Bürgers.

Ein Akteneinsichtsrecht für jedermann ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses könnte eine Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung zur Folge haben, weil

- die Bediensteten oder die Diensträume in Folge einer Vielzahl von Anfragen einzelner Bürger in einem Umfang beansprucht würden, der den normalen Geschäftsgang der Behörden erheblich belasten würde,
- der Abschluß anhängiger Verfahren zu Lasten öffentlicher Interessen oder der Interessen anderer Beteiligter verzögert würde.

Denn zur Abwicklung der Akteneinsichtsgesuche müßten organisatorische Vorkehrungen wie etwa „zentrale Aktenstellen“ eingerichtet werden. Eine derartige Zentralisierung der Gewährung der Akteneinsicht würde ihrerseits durch – vorübergehenden – Entzug der Akten aus den Arbeitseinheiten den dortigen Geschäftsablauf im Einzelfall nicht unwesentlich zusätzlich beeinträchtigen.

Der Gesetzgeber hat diese Gefahren in anderem Zusammenhang bereits erkannt. So enthalten die Pressegesetze von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin, Bremen und des Saarlandes übereinstimmend eine Regelung, nach der Auskünfte (an die Presse) dann nicht erteilt zu werden brauchen, wenn „hierdurch die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte“. Diese Regelung läßt erkennen, daß die Willensbildung der zur Entscheidung berufenen Behörden nicht durch vorzeitige öffentliche Diskussion gestört werden soll.

Insbesondere muß verhindert werden, daß von organisierten Gruppen ein unzulässiger Druck auf die an der Entscheidungsbildung beteiligten Behördenbediensteten ausgeübt werden kann. So ist im Bereich raumbezogener Großprojekte die Gefahr nicht auszuschließen, daß handelnde Amtswalter trotz rechtsstaatlich einwandfreier Entscheidungen aus politischen Gründen Zielscheibe von Aktionen organisierter Gruppen werden, die deren schutzwürdige Interessen verletzen und weitere unbeteiligte Dritte (z. B. Familienangehörige) in Mitleidenschaft ziehen sowie eine Prangerwirkung entfalten würden.

Der Amtswalter hat gegenüber seinem Dienstherrn aufgrund der Fürsorgepflicht einen Anspruch darauf, daß solche Beeinträchtigungen seiner schutzwürdigen privaten Interessen verhindert werden.

Die genannten Gründe lassen eine Gefährdung der Entscheidungsbildung der Verwaltung befürchten. Daher erscheint die Verankerung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts im gesamten Administrativbereich nicht ratsam.

Es sollte vielmehr in jedem Fall materienbezogen geprüft werden, ob und inwieweit ein allgemeines Akteneinsichtsrecht ein angemessenes Mittel ist, um eine optimale Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten.

C. Informationszugang im Umweltbereich und seine Erweiterungsmöglichkeiten

Vorbemerkung

Die Bundesregierung mißt der umfassenden Information der Bürger über die Umwelt große Bedeutung bei. Umweltbewußtsein und Umweltengagement sind unerlässlich für einen wirksamen Umweltschutz. Die Bundesregierung hat deshalb einstimmig beschlossene Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) zugestimmt. Nach Artikel 1 der Richtlinie ist es Ziel dieses Regelungswerkes, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten. Zentrale Vorschrift ist Artikel 3 Abs. 1, der den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen zum für die Mitgliedstaaten verbindlichen Prinzip erklärt. Die Behörden sind verpflichtet, allen natürlichen und juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Artikel 2 Buchstabe a definiert als Informationen über die Umwelt, die Gegenstand des Zugangsrechts sind, alle vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über die Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können oder die dem Schutz dieser Umweltbereiche dienen.

Gemäß Artikel 9 Abs. 1 ist die Richtlinie von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 31. Dezember 1992

umzusetzen. Die Bundesregierung prüft derzeit, auf welche Art und Weise die Richtlinie umgesetzt werden soll. Eine abschließende Entscheidung über die Art und Weise des Zugangs zu Umweltinformationen wird erst nach einer eingehenden Prüfung aller relevanten Fragen getroffen werden können. Vor allem wird zu klären sein, welche Rechtsform am geeignetsten für die sachgerechte und effektive Umsetzung der Richtlinie ist. Dabei wird auch zu beachten sein, daß die Umsetzung die Kompetenzen des Bundes wie der Länder gleichermaßen berührt.

Eine besondere Aktualität gewinnt die Information über die Umwelt im Bereich der fünf neuen Länder. Nach Auffassung der Bundesregierung ist in diesen Ländern das Informationsinteresse angesichts der dort stark belasteten Umwelt besonders hoch einzuschätzen.

I. Umfang des passiven Informationsangebotes

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den augenblicklichen Informationsstand der Öffentlichkeit in bezug auf Umweltdaten?

Der tatsächliche Informationsstand der Öffentlichkeit ist nur empirisch nachweisbar und letztlich nicht verlässlich festzustellen. Das durch die Frage angesprochene aktive Informationsangebot – hier wohl eher betroffen als das in der Überschrift erwähnte passive Informationsangebot – über vorhandene Umweltdaten ist jedoch umfangreich. Umweltdaten werden der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltberichterstattung von Bund, Ländern und Gemeinden zugänglich gemacht. Der Umfang dieser Berichterstattung ergibt sich aus der Zusammenstellung der Berichte des Bundes und der Länder zur Situation von Umwelt und Natur im Anhang zu den vom Umweltbundesamt herausgegebenen „Daten zur Umwelt 1988/89“.

Hervorzuheben aus der großen Anzahl der Informationsmöglichkeiten ist der vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegte „Umweltbericht 1990“. Damit wird eine umfassende Umweltberichterstattung auf Bundesebene aufgenommen. Der Umweltbericht kann und soll die bereits regelmäßig oder unregelmäßig erscheinenden vertieften Darstellungen zu einzelnen Umweltbereichen und -themen nicht ersetzen. Er soll vielmehr deren Aussagen aufnehmen und mit bislang nicht behandelten Themen und Aspekten zu einem Gesamtbild zusammenfügen. Er soll künftig periodisch (alle vier Jahre) fortgeschrieben werden.

Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen ist darüber hinaus eine der wesentlichen Aufgaben des Umweltbundesamtes (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UBAG). Die vom Umweltbundesamt seit 1984 regelmäßig herausgegebenen „Daten zur Umwelt“ enthalten Angaben über die Situation der Umwelt, über die Quellen und Ursachen von Belastungen und Gefährdungen sowie über umweltpolitische Maßnahmen, insbesondere für die Bereiche Natur und Landschaft, Boden, Wald, Luft, Wasser, Abfall, Lärm, Nahrung und Radioaktivität. Die voraussichtlich Ende 1991 erscheinende Ausgabe der

„Daten zur Umwelt“ wird erstmals in größerem Umfang auch Daten zum gesamtdeutschen Umweltzustand enthalten. Die „Daten zur Umwelt“ führen ebenfalls die an vielen anderen Stellen erhobenen Einzelinformationen zusammen.

Eine wichtige Informationsgrundlage ist auch das vom Umweltbundesamt geführte Informations- und Dokumentationssystem Umwelt UMPLIS. Dieses System dokumentiert neben den wichtigsten Umweltdaten zentral die Umweltliteratur sowie die Umweltforschungsvorhaben. Die Informationen sind im Rahmen des UMPLIS-Selbstwähldienstes allgemein verfügbar.

Die verfügbaren Informationen über den Umweltzustand sowie die Aktualität, räumliche und sachliche Differenzierung von Meßergebnissen und statistischen Umweltdaten müssen allerdings noch weiter vertieft werden. Zu diesem Zweck bauen Bund, Länder und kommunale Körperschaften ihre Umwelteinformationssysteme weiter aus. Auf Beschluß der 34. Umweltministerkonferenz vom März 1990 wird eine Verwaltungsvereinbarung zum Umweltdatenaustausch zwischen Bund und Ländern vorbereitet. Das Datenmaterial der Bundesrepublik Deutschland wird in Zukunft auch verstärkt den Erfordernissen internationaler Informationssysteme angeglichen werden müssen, um die Vergleichbarkeit der Umweltdaten auf internationaler Ebene zu sichern. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. März 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umwelteinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes.

2. Wie steht die Bundesregierung zu der Aussage, daß ein Höchstmaß an Umwelteinformationen für die Öffentlichkeit die beste Voraussetzung dafür bietet, daß umweltbezogene Vorhaben von der Bevölkerung akzeptiert werden?

Die Umweltpolitik der Bundesregierung wird – wie in ihren „Leitlinien Umweltvorsorge“ von 1986 ausführlich dargelegt und im Umweltbericht 1990 des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bestätigt – vom Vorsorge- und Verursacherprinzip, aber ganz wesentlich auch vom Kooperationsprinzip getragen. Die Bundesregierung versteht das Kooperationsprinzip als politisches Verfahrensprinzip, das in bestimmten Grenzen auf eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet ist. Es verlangt ein faires Zusammenwirken aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bei umweltbezogenen Vorhaben.

Zusammenwirken bedeutet unter anderem auch Unterrichtung der Öffentlichkeit über umweltbezogene Vorhaben. Nur dadurch lassen sich in der Bevölkerung Ängste abbauen. Die Öffentlichkeitsinformation macht das Verwaltungshandeln für den Bürger transparenter, stärkt das Problembewußtsein und fördert so die Akzeptanz umweltbezogener Vorhaben. Vor allem leisten Informationen über den Zustand der Umwelt, über Art und Ausmaß der mit umwelterheblichen Vorhaben

verbundenen Auswirkungen auf Schutzgüter sowie über die Maßnahmen, die zur Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen und -gefährdungen getroffen werden, auch einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion über die Umweltauswirkungen von Vorhaben.

Auch im 4. Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz von 1987 wird betont, daß eine weite Verbreitung von Informationen über die Umwelt und Umweltprobleme, Strategien und Programme sowohl die Entwicklung von erforderlichen Umweltmaßnahmen als auch deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit erheblich fördern kann.

3. Welche Bedeutung hat nach Auffassung der Bundesregierung die Öffentlichkeitsbeteiligung in bezug auf eine Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten und Teilhabe der Bürger?

Voraussetzung einer effektiven Mitwirkung und Teilhabe der Bürger an staatlichen Entscheidungen ist die Durchschaubarkeit des Verwaltungshandelns. Dies erfordert eine Darstellung der zur Entscheidung anstehenden Probleme in einer Weise, daß sie für den Bürger nachvollziehbar und verständlich ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung muß daher als wesentliche Bedingung einer aktiven und erfolgversprechenden Mitwirkung und Teilhabe an staatlichen Entscheidungsprozessen angesehen werden.

4. Welche Bedeutung hat nach Auffassung der Bundesregierung die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren für den Umweltschutz?

Die Bundesregierung hat bereits in ihren „Leitlinien Umweltvorsorge“ von 1986 hervorgehoben, daß die Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft die Wirksamkeit umweltpolitischer Entscheidungen verbessert. Zum einen werden durch die Beteiligung der Öffentlichkeit in Verwaltungsverfahren unnötige Konflikte, Verwaltungsaufwand und Kosten vermieden oder vermindert. Zum anderen verbreitert eine Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn der Zugang zu Umwelteinformationen zugleich mit einem Anhörungsrecht verknüpft ist, die Entscheidungsbasis bei Verwaltungsentscheidungen. Erfahrungen und Beobachtungen von Bürgern fließen in Verwaltungsentscheidungen ein, die andernfalls möglicherweise unberücksichtigt geblieben wären. Vollzugs- und Begründungsdefizite bei Verwaltungsentscheidungen, die für die Umwelt von Bedeutung sind, können damit abgebaut werden.

Das geltende Recht trägt diesen Überlegungen in vollem Umfang Rechnung. Eine Reihe von fachgesetzlichen Vorschriften sieht eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Hingewiesen sei beispielhaft auf die Beteiligungsvorschriften in § 10 BImSchG, §§ 4 ff. AtVfV sowie auf die planfeststellungsrechtlichen Vorschriften in den §§ 72 ff. VwVfG, die für die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen (§ 7 AbfG) gelten. Fer-

ner wird durch die §§ 9 und 15 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Reihe verwaltungsbehördlicher Verfahren neu eingeführt, z. B. bei Linienbestimmungen für Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, bei luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen, in Flurbereinigungsverfahren und bestimmten wasserrechtlichen Verfahren.

Darüber hinaus sieht § 29 BNatSchG auch eine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände vor. Für die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens ergeben sich Beteiligungsrechte aus den §§ 28 und 29 VwVfG. Mit diesen Vorschriften kann bei umweltbezogenen Vorhaben eine Verbesserung des Umweltschutzes erreicht werden.

Die Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt wird ebenfalls von der Erwägung getragen, daß der Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden den Umweltschutz verbessern wird.

5. Welche Bedenken hat die Bundesregierung gegen eine Akteneinsicht unabhängig von Verwaltungsverfahren und für jede Person?

Auf die Beantwortung der Fragen 3 und 4 im Abschnitt A wird verwiesen. Danach ist die Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts in einzelnen Administrativbereichen nicht ausgeschlossen. Die Bundesregierung hat deshalb der Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt zugestimmt. Diese Richtlinie sieht vor, daß die Behörden verpflichtet sind, soweit nicht eine der geregelten Ausnahmen vorliegt, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen (Artikel 3 Abs. 1). Damit wird ein von einem laufenden Verwaltungsverfahren unabhängiges Informationszugangsrecht für jedermann geschaffen.

6. Welche Informationen könnten nach Auffassung der Bundesregierung zugänglich gemacht werden?

Im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie wird es darum gehen, einerseits den Schutz von persönlichen Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Vertraulichkeit der den Behörden freiwillig zur Verfügung gestellten Daten zu gewährleisten sowie den Schutz eines ungehinderten behördlichen Willensbildungsprozesses sicherzustellen und andererseits überhöhten Arbeitsaufwand der Behörden zu vermeiden.

Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt geht von einem weiten Begriff der Umweltinformationen aus. Dazu gehören sämtliche bei den Behörden vorhandenen Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten oder Maßnahmen, die

diesen Zustand beeinträchtigen (können) und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche (Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie).

7. Sollte sich die Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme auch auf entscheidungsvorbereitende Dokumente (z. B. Planungsdaten, Alternativvorschläge, Gutachten) erstrecken?
8. Sollten unter den entscheidungsvorbereitenden Dokumenten insbesondere solche veröffentlicht werden, die operative Daten (Stellungnahme der Behörden, Verbände) enthalten?
9. Wenn ja, sollten dabei Rohdaten oder gewichtete Daten veröffentlicht werden?

Ob „entscheidungsvorbereitende Dokumente“ Gegenstand des Informationszugangsrechts sein können, hängt vom Verständnis dieses Begriffes ab.

Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung (vgl. § 29 Abs. 1 VwVfG) sind nicht Gegenstand des Informationszugangsrechtes. Damit soll eine Einflußnahme auf den Entscheidungsfindungsprozeß der Verwaltungsbehörden ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sieht Artikel 3 Abs. 3 der EG-Richtlinie vor, daß nicht nur der Zugang zu Entscheidungsentwürfen, sondern auch der Zugang zu nicht abgeschlossenen Schriftstücken, zu nicht aufbereiteten Daten oder internen Mitteilungen abgelehnt werden kann. Diese weitergehende Einschränkung des Zugangs zu Umweltinformationen trägt dem Umstand Rechnung, daß nach der Richtlinie jedermann ein Informationszugangsrecht haben soll. Nach der Wertung der Richtlinie besteht kein legitimes Interesse der Allgemeinheit, Entwürfe von Schriftstücken, nicht aufbereitete Daten oder interne Mitteilungen einzusehen. Ein Einsichtsrecht in Unterlagen, die sich im Entwurfsstadium befinden, könnte dem von der Richtlinie intendierten Schutz der Umwelt nicht zugute kommen, denn Schlußfolgerungen für die Umwelt können aus Entwürfen, nicht aufbereiteten Daten oder rein internen Mitteilungen nicht gezogen werden. Sie haben keinen endgültig feststehenden Inhalt.

Demgegenüber können entscheidungsvorbereitende Dokumente, wie sie die Anfrage nach den in Frage 7 in der Klammer genannten Beispielen versteht, also Planungsdaten, Alternativvorschläge oder Gutachten, grundsätzlich Gegenstand des Informationszugangsrechtes sein, wenn sie sich nicht ihrerseits erst im Entwurfsstadium befinden oder nicht rein behördeninterner Natur sind. Hierzu zählen auch die in Frage 8 genannten Stellungnahmen von Behörden oder Verbänden.

10. Welche Rolle spielt nach Auffassung der Bundesregierung nach den bisherigen Erfahrungen die Öffentlichkeit z. B. bei der Kontrolle von Anlagenbetreibern im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltvorschriften?

Die Kontrolle von Anlagenbetreibern im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltvorschriften ist in erster

Linie Aufgabe der zuständigen Behörden der Länder. Zum Teil unterliegen die Überwachungsbehörden der Länder – im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechtes – ihrerseits der Bundesaufsicht durch den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die staatliche Kontrolle wird im Sinne des Kooperationsprinzips ergänzt durch Instrumente der betrieblichen Eigenkontrolle. Hierzu zählen die Betriebsbeauftragten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Abfallgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz sowie der Strahlenschutzbeauftragte nach der Strahlenschutz- und der Röntgenverordnung. Darüber hinaus hat der Störfallbeauftragte nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz die Sicherheit von genehmigungsbedürftigen Anlagen zu überwachen. Entsprechende Aufgaben soll nach einem in der Bundesregierung in Vorbereitung befindlichen Entwurf einer Verordnung über den Sicherheitsbeauftragten und über die Meldung von Störfällen und sonstigen Ereignissen der Sicherheitsbeauftragte für die Sicherheit von Kernenergieanlagen haben.

Der Öffentlichkeit kommt eine Kontrollfunktion im engeren Sinne nicht zu. Verstöße gegen umweltschutzrechtliche Vorschriften werden den Kontrollbehörden – vor allem auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen – jedoch auch durch Hinweise aus der Bevölkerung bekannt. Dies ist ein zusätzlicher Anreiz für den Betreiber zur Einhaltung umweltschutzrechtlicher Vorschriften.

Insoweit trägt die Öffentlichkeit mittelbar zu einer wirksamen Kontrolle des Verwaltungshandelns bei.

11. Ist die Bundesregierung der Meinung, daß durch die Offenlegung von Umweltdaten ein Anreiz für Emittenten geschaffen werden kann, sich umweltschonend zu verhalten?
12. Erwartet die Bundesregierung von einem erweiterten Zugangsrecht der Öffentlichkeit zu Umweltdaten auch eine verbesserte Mitwirkung der Bürger bei der Einhaltung von Umweltvorschriften?

Die Offenlegung von Umweltdaten durch den Anlagenbetreiber kann nach Auffassung der Bundesregierung dazu anregen, sich umweltschonend zu verhalten. Die Werbung mit Umweltschutzmaßnahmen im eigenen Unternehmen ist inzwischen zu einem nicht zu vernachlässigenden Wettbewerbsfaktor geworden.

Die Offenlegung von Umweltdaten hat mittelbar auch Bedeutung für die Kontrolle der Einhaltung umweltschutzrechtlicher Vorschriften. Es obliegt aber – wie zu Frage C. I. 10 ausgeführt – den zuständigen Behörden, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu kontrollieren.

13. Welche Konsequenzen will die Bundesregierung aus der Tatsache ziehen, daß bei Umweltvorsorgemaßnahmen der Öffentlichkeit keine Informations- und Beteiligungsrechte zustehen?

Es ist nicht zutreffend, daß nach geltendem Recht bei Vorsorgemaßnahmen keine Umweltinformations- und Beteiligungsrechte bestehen.

Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bestehen im Bereich der Umweltvorsorge z. B. nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG enthält eine ausdrückliche Regelung zur Vorsorge. Nach dieser Regelung müssen Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen „Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen...“, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung“ treffen. Die Unterlagen darüber, wie diese Betreiberpflicht eingehalten werden soll, sind im jeweiligen Genehmigungsverfahren nach der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens entsprechend der Regelung des § 10 Abs. 3 BImSchG auszulegen; Einwendungen gegen das Vorhaben können noch bis zu zwei Wochen nach Ablauf der einmonatigen Auslegungsfrist erhoben werden. Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bestehen im Vorsorgebereich auch nach § 7 Atomgesetz. Darüber hinaus ist im Bereich der Planung, die Ausdruck des Vorsorgeprinzips ist, prinzipiell eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung als einem medienübergreifenden Instrument der Umweltvorsorge ist eine Einbeziehung der Öffentlichkeit zwingend vorgesehen (vgl. §§ 1, 9 UVPG).

14. a) Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß in den Bundesländern Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen für jeden die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Wasserbücher besteht?
- b) Sollte nach Auffassung der Bundesregierung in den übrigen Bundesländern eine solche voraussetzungslose Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Wasserbücher ebenfalls geschaffen werden und ist die Bundesregierung ggf. bereit, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu ergreifen?

Im Rahmen der Novellierung ihrer Landesgesetze haben inzwischen fast alle Bundesländer die Einsichtnahme in die Wasserbücher für jedermann geschaffen. In den Ländern Baden-Württemberg und Berlin sind die Vollzugsbehörden angewiesen, das geforderte berechnete Interesse als Voraussetzung für die Einsichtnahme in die Wasserbücher großzügig zu handhaben. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung. Eine Gesetzesinitiative, die speziell die Einsichtnahme in die Wasserbücher betrifft, beabsichtigt die Bundesregierung nicht. Entsprechende Regelungen sollten den Ländern überlassen bleiben.

15. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung hinsichtlich der Inanspruchnahme des allgemeinen Einsichtsrechts in die Wasserbücher aus den Bundesländern Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vor?

Der Bundesregierung liegen keine konkreten Daten über die Ausübung des Einsichtsrechts in die Wasserbücher vor.

16. Sind die bisher zum Teil schon öffentlich zugänglichen Umweltakten (z. B. Wasserbücher) für die interessierte Öffentlichkeit aus sich heraus verständlich, und wenn nicht, was wäre nötig, um sie verständlicher zu machen?

Die Frage läßt sich nur differenzierend beantworten, weil letztlich das Wissen und das spezifische Interesse des einzelnen Einsichtnehmenden dafür maßgebend ist, ob ein Wasserbuch oder eine andere öffentlich zugängliche Umweltakte „aus sich heraus verständlich“ ist. Hinsichtlich der Wasserbücher ist festzustellen, daß sie eine Reihe wertvoller Informationen, etwa im Hinblick auf Einleitungen und Abflusssmengen in bestimmten Gemeinden vermitteln. Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß die in Wasserbüchern enthaltenen Daten (etwa Angaben über Einleiter, Abwassermenge, Art der Einleitung, Hinweis auf den wasserrechtlichen Bescheid) nicht aus sich heraus verständlich seien.

17. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung, die Aussagekraft der Wasserbücher so zu erweitern, daß sich aus ihnen auch die tatsächlichen Einleitungswerte der Emittenten ergeben?
18. Wenn ja, genügt dies oder sind zusätzlich auch die operativen Daten (Verwaltungsvorgänge) erforderlich?

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung am 31. Mai 1990 anlässlich der Verabschiedung der Dritten Novelle zum Abwasserabgabengesetz aufgefordert, im Rahmen der nächsten Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes dem berechtigten Informationsinteresse der Öffentlichkeit durch eine Regelung über die Offenlegung der Einleitungsdaten Rechnung zu tragen (Drucksache 11/7231). Die Bundesregierung wird dem nachkommen.

19. Hält es die Bundesregierung für erforderlich, der Allgemeinheit Informationen über die tatsächlich von Atomkraftwerken ausgehenden Einzelemissionen zugänglich zu machen?

Dem Anliegen wird seit langem entsprochen:

Emissions- und Immissionsdaten kerntechnischer Anlagen und Einrichtungen werden, wie dies jetzt ausdrücklich im Strahlenschutzvorsorgegesetz vorgesehen ist, in den Jahresberichten der Bundesregierung über Umweltradioaktivität und Strahlenbelastung an den Deutschen Bundestag und seitens des BMU gegenüber der Öffentlichkeit bekanntgegeben. Außerdem erfolgt eine entsprechende Publikation seitens der Europäischen Gemeinschaft. Weiter werden Berichte über Störfälle und sicherheitstechnisch bedeutsame

Ereignisse im Bereich der kerntechnischen Sicherheit und des Strahlenschutzes veröffentlicht.

20. An welchen Stellen in den einzelnen spezialgesetzlichen Bereichen (Atomgesetz, Abfallgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baugesetzbuch, Bundesberggesetz, Bundesbahngesetz, Bundeswasserstraßengesetz) wäre die Bundesregierung bereit, einen allgemeinen Datenzugang zu eröffnen?

Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein allgemeines, nicht an besondere Voraussetzungen gebundenes Zugangsrecht zu den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen zu schaffen.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die gegenwärtige Informationsmöglichkeit der Öffentlichkeit im Bereich des Chemikalien- und Pflanzenschutzgesetzes, und in welcher Weise wäre sie bereit, hier einen allgemeinen Datenzugang zu eröffnen?
22. Wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung eine bessere Information über stoffbezogene Daten erfolgen?
23. Wie steht die Bundesregierung dazu, Daten über Inhaltsstoffe und Eigenschaften von Produkten allgemein zugänglich zu machen, insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung der Produktqualität?

Das Chemikalienrecht trägt dem Informationsbedürfnis des Bürgers vor allem durch die Kennzeichnungsvorschriften Rechnung, die dazu dienen, sowohl dem Arbeitnehmer am Arbeitsplatz als auch dem Verbraucher das zu seinem vorsorgenden Schutz notwendige Wissen über gefährliche Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse zu vermitteln, mit denen er umgeht. Zusammen mit den Vorschriften der Gefahrstoffverordnung informieren sie ihn über die ermittelten gefährlichen Eigenschaften der Stoffe und Zubereitungen und auch der Erzeugnisse, die gefährliche Stoffe oder Zubereitungen enthalten oder freisetzen können. Sie geben Auskunft über die Gefahren nicht nur bei ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung, sondern auch bei vorhersehbarem Fehlgebrauch. Sie enthalten Empfehlungen über Vorsichtsmaßnahmen beim Verwenden oder über Sofortmaßnahmen bei Unfällen. Sie enthalten detaillierte Angaben über die vom Gesetzgeber bereits eingestufteten gefährlichen Stoffe und Zubereitungen.

Informationen über Stoffe und Zubereitungen, die in den Anwendungsbereich des Chemikaliengesetzes fallen, sind zur Zeit weitgehend aufgrund von Veröffentlichungen zugänglich:

- a) Europäisches Altstoffverzeichnis (EINECS)

Alle chemischen Stoffe, die vor Beginn der Anmeldepflicht für neue Stoffe (18. September 1981) in der Europäischen Gemeinschaft in Verkehr gebracht wurden, sind im EINECS aufgeführt. Das

Verzeichnis wurde am 15. Juni 1990 im Amtsblatt der EG in den neun Amtssprachen veröffentlicht (Nr. C 146 A, Anlage 1).

- b) Europäische Liste der angemeldeten chemischen Stoffe (ELINCS)

Alle chemischen Stoffe, die seit dem 18. September 1981 bis zum 30. Juni 1990 angemeldet wurden, sind in dem am 29. Mai 1991 im Amtsblatt der EG veröffentlichten Verzeichnis aufgeführt (Nr. C 139/1, vgl. Anlage 2), das jährlich aktualisiert wird.

- c) Bekanntmachung von Informationen über nach dem Chemikaliengesetz angemeldete Stoffe

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz als Anmeldestelle nach dem Chemikaliengesetz hat die Stoffdatenblätter aller bis zum 30. Juni 1990 in der Bundesrepublik Deutschland angemeldeten chemischen Stoffe veröffentlicht (Bundesanzeiger vom 22. Juni 1991 (G 1990 A, vgl. Anlage 3). Das Verzeichnis wird ebenfalls aktualisiert und enthält alle Stoffdaten, die nicht einem Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis unterliegen, also insbesondere die Angaben über gefährliche Eigenschaften.

- d) Anhänge der Gefahrstoffverordnung

Aus den Anhängen der Gefahrstoffverordnung vom 26. August 1986 (BGBl. I S. 1470), zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. Juni 1991 (BGBl. I S. 1218), sind die Stoffdaten der meisten gebräuchlichen gefährlichen Stoffe ersichtlich. Anhang VI enthält die ständig aktualisierte Liste der amtlich eingestufteten, gefährlichen Stoffe mit Hinweisen auf die damit verbundenen besonderen Gefahren und Sicherheitsratschlägen für den Umgang.

- e) Stoffberichte des Beratergremiums für umweltrelevante Altstoffe

Im Rahmen der Altstoffkonzeption der Bundesregierung erarbeitet das Beratergremium für umweltrelevante Altstoffe (BUA) Berichte über nicht in der Anlage VI der Gefahrstoffverordnung aufgeführten Altstoffe. Einer auf Grund von Produktionsmengen und vordringlichem Gefahrenverdacht aufgestellten Prioritätsliste folgend wurden bisher 57 Stoffberichte verabschiedet und veröffentlicht (VCH Verlagsgesellschaft mbH, Weinheim).

Mittels dieser der Öffentlichkeit allgemein zugänglichen amtlichen Veröffentlichungen ist eine weitgehende Unterrichtung aller Interessierten im Bereich des Chemikalienrechtes gewährleistet.

Die Behörden sind auch befugt, Informationsansprüche der Öffentlichkeit, z. B. der Presse, Wissenschaft und der Parlamente, durch Öffentlichkeitsarbeit zu erfüllen. Aus den allgemeinen Grundsätzen über die Öffentlichkeitsarbeit der Behörden und die Landespressegesetze ergibt sich die Zulässigkeit der Veröffentlichung nicht geheimhaltungsbedürftiger Daten durch die zuständigen Behörden.

Das Pflanzenschutzrecht enthält in den §§ 19 ff. Pflanzenschutzgesetz enumerative Vorschriften über Melde- und Kennzeichnungspflichten der Hersteller

und Anwender von Pflanzenschutzmitteln. Hiermit sind ausreichende Informationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit geschaffen. Ihre Grenze finden diese Regelungen in den Vorschriften über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, wonach die amtlich bekanntgewordenen Daten, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, von den Behörden nicht unbefugt offenbart werden dürfen.

Zur Erweiterung der bestehenden Informationspflichten des gewerblichen Anwenders, der mit gefährlichen Stoffen bzw. Zubereitungen umgeht, berät die Europäische Gemeinschaft die Einführung eines Sicherheitsdatenblattes, das über die Sicherheits- und Gesundheitsrisiken sowie die zu ergreifenden Schutz- und Vorbeugungsmaßnahmen unterrichtet. Dies wird von der Bundesregierung nachhaltig unterstützt.

Seit dem 1. August 1990 ist die Giftinformationsverordnung in Kraft, die den Schutz des Verbrauchers vor Produkten mit gefährlichen Inhaltsstoffen weiter ausbaut. Mit dieser Verordnung, die den Erkenntnisstand der Informations- und Behandlungszentren für Vergiftungen verbessert und damit der Vorbeugung vor Vergiftungen dient, wird die Industrie verpflichtet, Rezepturen und andere Daten bei besonders gefährlichen Zubereitungen zu übermitteln und werden Ärzte, die eine Vergiftung behandeln oder bei einer Vergiftung beratend hinzugezogen werden, zur Mitteilung verpflichtet. Diese Daten stehen allerdings nicht der Öffentlichkeit, sondern nur dem Bundesgesundheitsamt und den Giftzentren zur Verfügung, um entsprechend dem einschlägigen EG-Recht dem Interesse des Herstellers an dem Schutz der Rezeptur der von ihm vermarkteten Produkte und gleichzeitig dem erforderlichen Schutz vor gefährlichen Stoffen Rechnung tragen zu können.

24. In welchem Ausmaß sollen Verwaltungsvorschriften zugänglich gemacht werden?

Verwaltungsvorschriften kommen gerade im Umweltbereich eine erhebliche Bedeutung beim Gesetzesvollzug zu. Sie werden daher regelmäßig auch in den jeweiligen Veröffentlichungsorganen von Bund und Ländern veröffentlicht, um die Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen zu ermöglichen.

25. Welche wesentlichen Veränderungen (Kosten, Personal, Aktenführung) wären in der Verwaltungsorganisation erforderlich, um die Verwaltungsaufgabe „allgemeine Akteneinsicht“ optimal erfüllen zu können?

Die Frage kann erst beantwortet werden, wenn die Bundesregierung über Art und Umfang der Umsetzung der EG-Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen entschieden hat.

II. Umfang des aktiven Informationsangebots

1. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Allgemeinheit die Möglichkeit haben, sich

nicht nur im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens über Emissionen einer genehmigungsbedürftigen Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) oder im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens über Umwelteinwirkungen einer Abfallentsorgungsanlage nach dem Abfallgesetz (AbfG) zu informieren, sondern durch regelmäßige Veröffentlichungen auch die von den Anlagen tatsächlich ausgehenden Belastungen von Luft, Boden und Wasser erfahren zu können?

Die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt sieht in Artikel 7 vor, daß die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt ergreifen.

Die Bundesregierung hält es für richtig, die Öffentlichkeit auch außerhalb der Durchführung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren im Sinne eines aktiven Informationsangebotes immer dann über die Emissions- und Immissionssituation zu unterrichten, wenn ein entsprechendes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit besteht und berechtigte – insbesondere grundrechtlich geschützte – Belange des Anlagenbetreibers nicht entgegenstehen. Das gilt auch für die nach dem Abfallgesetz zugelassenen Abfallentsorgungsanlagen, die Anlagen im Sinne des § 4 BImSchG sind. Ein überwiegendes Informationsinteresse der Bevölkerung hält sie insbesondere im Zusammenhang mit Verhaltensempfehlungen in Fällen für gegeben, in denen mit dem Auftreten schädlicher Luftverunreinigungen zu rechnen ist, die die menschliche Gesundheit gefährden können. Die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften tragen sowohl dieser Interessenlage als auch darüber hinausgehenden Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit Rechnung.

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. Mai 1990 (BGBl. I S. 870) wurde § 45 BImSchG dahin gehend erweitert, daß in allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung Regelungen über die Unterrichtung der Öffentlichkeit hinsichtlich der Messung und Auswertung von Luftverunreinigungen in Gebieten nach § 44 Abs. 1 BImSchG getroffen werden können; bei diesen Gebieten handelt es sich um von der Landesregierung festgesetzte Untersuchungsgebiete sowie um Gebiete, in denen eine Überschreitung von Immissionswerten oder Immissionsleitwerten festgestellt wird oder zu erwarten ist. Im übrigen haben die zuständigen Landesbehörden gemäß § 46 Abs. 1 BImSchG für die in § 44 Abs. 1 BImSchG genannten Gebiete ein in regelmäßigen Zeitabständen zu aktualisierendes Emissionskataster aufzustellen; dieses Kataster kann insoweit veröffentlicht werden, als die Einzelangaben keine Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse ermöglichen. Ferner ist nunmehr in § 47 Abs. 2 BImSchG geregelt, daß der Luftreinhalteplan „die Darstellung der festgelegten Emissionen und Immissionen aller oder bestimmter luftverunreinigender Stoffe“ enthalten muß.

Des weiteren ist nach § 18 der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare

Stoffe (17. BImSchV) die Öffentlichkeit künftig über das Emissionsverhalten einer Verbrennungsanlage für Abfälle oder ähnliche brennbare Stoffe zu unterrichten. Nach § 11a der vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegten Verordnung zur Änderung der Störfallverordnung (12. BImSchV) sollen Anlagenbetreibern künftig Informationspflichten über Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Störfalles obliegen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit einer gesetzlichen Verankerung einer Offenlegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit für emittierende Unternehmen über Schadstoffe und Abfälle sowie über deren Verbleib im Hinblick auf eine Verbesserung der Informationsgrundlagen der Öffentlichkeit?

Die Bundesregierung hält die zu Frage C. II. 1 dargelegten Informationspflichten und Unterrichtsmöglichkeiten für angemessen, um den Informationsinteressen der Öffentlichkeit Rechnung tragen zu können. Darüber hinaus wird eine Offenlegung häufig auch durch die betroffenen Unternehmen selbst im eigenen Interesse erfolgen (vgl. Antwort zu C. I. 12). Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die Befugnisse des Gesetz- und Verordnungsgebers zur Regelung der Offenbarung betriebsbezogener Informationen durch die Grundrechte der Unternehmer aus Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes begrenzt werden. Der durch diese Grundrechte gewährleistete rechtmäßige Anlagenbetrieb und der durch sie garantierte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dürfen durch gesetzliche Offenbarungspflichten nicht vereitelt bzw. in unzulässiger Weise eingeschränkt werden.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Überlegung, ein für jedermann zugängliches Umweltkataster zu schaffen, aus dem sich die regionalen Belastungen von Boden, Wasser und Luft ersehen ließen?

Überlegungen, ein für jedermann zugängliches Umweltkataster zu schaffen, bewertet die Bundesregierung grundsätzlich positiv. Aus der Sicht des Bodenschutzes wird die Schaffung einer entsprechenden Informationsquelle für erforderlich angesehen, um die Nutzungsmöglichkeiten belasteter Böden und die langfristigen ökologischen Auswirkungen von Belastungen abschätzen zu können. Der Aufbau des von der 28. Umweltministerkonferenz im Mai 1987 empfohlenen Bodeninformationssystems sieht ein derartiges Kataster vor. Dabei ist beabsichtigt, regionale Belastungsunterschiede deutlich zu machen. Die Ermittlung von Belastungsarten und -ursachen erstreckt sich zunächst vorrangig auf Schwermetalle und bestimmte bedenkliche organische Stoffgruppen. Bei der Erfassung der Belastungen von Böden sind die Eigentumsrechte an Böden sowie Fragen der Bewertung von Grundstücken zu berücksichtigen.

Für Belastungen des Wassers wird die Bereitstellung aufbereiteter Daten ebenfalls für sinnvoll erachtet.

Für den Bereich des Immissionsschutzrechts hält die Bundesregierung die Aufstellung von Katastern hinsichtlich der Ermittlung der Emissionsbelastung bei den in § 44 Abs. 1 BImSchG genannten Gebieten für angezeigt. Eine entsprechende Rechtspflicht der zuständigen Landesbehörden enthält – wie in der Beantwortung der Frage C. II. 1 bereits ausgeführt – § 46 Abs. 1 BImSchG. Im übrigen haben die Länder flächendeckend Immissionsmeßstellen für ubiquitär auftretende Luftschadstoffe eingerichtet; über die Meßergebnisse wird die Bevölkerung regelmäßig unterrichtet.

4. Wie will die Bundesregierung in einer breiten Öffentlichkeit durch allgemeine Informationen und gezielte Auskünfte sowie durch Einblick in wissenschaftliche Untersuchungen und technische Planungen Verständnis für Art und Ausmaß einer vorsorgenden Umweltpolitik wecken?

Die Information der Öffentlichkeit zu Fragen des vorsorgenden Umweltschutzes hat in der Arbeit der Bundesregierung einen hohen Stellenwert. Die für Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit verfügbaren Haushaltsmittel sind in den letzten Jahren erheblich angestiegen. Gezielte Auskünfte werden der Öffentlichkeit in großem Umfang erteilt. So hat etwa das Umweltbundesamt Einzelanfragen von Bürgern zum Umweltschutz in einzelnen Jahren in mehr als 100 000 Fällen beantwortet. Vor allem durch den Beitritt der neuen Länder sind die Informationsanforderungen drastisch angestiegen. Wissenschaftliche Untersuchungen zu Umweltschutzfragen werden innerhalb der Bundesregierung insbesondere vom Bundesministerium für Forschung und Technologie und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit finanziell gefördert. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen stehen bei den wissenschaftlichen Fachinformationszentren bzw. beim Umweltbundesamt zur Verfügung. Das Umweltbundesamt bietet zudem durch die Umweltforschungsdatenbank UFORDAT, den Umweltforschungskatalog UFOKAT und die Umweltliteraturdatenbank ULIDAT zentrale Informations- und Dokumentationshilfe an.

III. Tiefe des Informationszugangs

1. Wann sind nach Auffassung der Bundesregierung Betriebs- und Geschäftsdaten schützenswert?

Wann Betriebs- und Geschäftsdaten schützenswert sind, läßt sich nicht in allgemeiner Form, sondern nur für konkrete Fallgruppen beantworten. Die Schutzwürdigkeit solcher Daten ergibt sich in den durch den Gesetzgeber angeordneten Fällen. Danach genießen insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen besonderen Schutz (z. B. § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz, § 27 BImSchG).

2. Wie will die Bundesregierung eine verbesserte Information der Öffentlichkeit im Umweltbereich sicherstellen, wenn dabei Betriebs- und Geschäftsdaten von Unternehmen veröffentlicht werden müßten?

Die gesetzlichen Bestimmungen schaffen einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Informationsinteressen der Öffentlichkeit und den Geheimhaltungsinteressen der Anlagenbetreiber. So ist etwa in § 10 Abs. 2 BImSchG der Interessenausgleich durch die Regelung sichergestellt, daß Unterlagen, die Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, von der öffentlichen Auslegung zwar ausgenommen sind, an ihrer Stelle jedoch eine Inhaltsangabe auszulegen ist, die, ohne das betreffende Geheimnis preiszugeben, so ausführlich sein muß, daß es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können. Auch die Regelung des § 27 Abs. 3 BImSchG ermöglicht einen Ausgleich zwischen den Interessen der Öffentlichkeit und denen der Anlagenbetreiber. Zwar ist nach dem Wortlaut der Vorschrift für den Fall des möglichen Rückschlusses von ermittelten Emissionen auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse die Veröffentlichung von Einzelangaben der Emissionserklärung nicht zulässig. Gleichwohl kann aber nach den allgemeinen Grundsätzen der Güterabwägung die Veröffentlichung geboten sein. So kann das Informationsinteresse des Nachbarn schwerer wiegen als das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, wenn die Information z. B. nach Störfällen dazu dient, Gesundheitsgefahren oder ähnlich schwere Nachteile für den Nachbarn abzuwenden (vgl. hierzu „Beschluß des Länderausschusses für Immissionsschutz über Auskunftsrechte und Auskunftspflichten gegenüber Nachbarn bei Emissionen von Industrieanlagen“ vom 20. Februar 1986, unter D. 1. 3).

Auch die EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt sieht vor, daß ein Antrag auf Zugang zu einer Information abgelehnt werden kann, soweit diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt (Artikel 3 Abs. 2 der Richtlinie).

3. Wie steht die Bundesregierung dazu, Einzelangaben der Emissionserklärung nach § 27 BImSchG auch dann zu veröffentlichen, wenn Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse möglich sind?
4. Sollten nach Auffassung der Bundesregierung auch Daten über Emissionen und Abfälle von Betrieben zugänglich sein, wenn Rückschlüsse auf das Produktionsverfahren möglich sind?

Zu den Betriebsgeheimnissen zählen auch die betrieblichen Produktionsmethoden und Verfahrensabläufe. Emissionsdaten als solche sind als technische Tatsachen keine Betriebsgeheimnisse. Ist es im Einzelfall jedoch möglich, aus den Emissionsdaten Rückschlüsse auf den Produktionsprozeß zu ziehen, sind diese als Betriebsgeheimnis geschützt und können daher in aller Regel nicht veröffentlicht werden. Davon geht auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz aus, das in § 27

Abs. 3 ein Veröffentlichungsverbot für Einzelangaben der Emissionserklärung bestimmt, wenn daraus Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gezogen werden können.

Auch soweit die Veröffentlichungen von Emissionsdaten Rückschlüsse auf Produktionsverfahren ermöglichen, die als Betriebsgeheimnisse anzusehen sind, sollten diese Daten der Öffentlichkeit nach Maßgabe der oben (vgl. C. III. 1, 2) zu § 10 Abs. 2 und § 27 Abs. 3 BImSchG entwickelten Grundsätzen zugänglich gemacht werden können.

5. Wie bewertet die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses die Einführung des in den USA bereits praktizierten „Notice“-Verfahrens, um zum einen Beeinträchtigungen der Wettbewerbssituation des betroffenen Unternehmens zu vermeiden und zum anderen einer unbegründeten Informationsverweigerung zu begegnen?

Die in den USA gesammelten Erfahrungen mit dem „Notice-Verfahren“ werden von der Bundesregierung sorgfältig beobachtet. Dieses Verfahren, nach dem den an Geheimhaltung interessierten Unternehmen der Informationswunsch durch die Behörde notifiziert wird und Gelegenheit zur Stellungnahme hinsichtlich des Schutzwertes der jeweiligen Unterlagen gegeben wird, kann eine taugliche Lösung sein, um berechnete Geheimhaltungsinteressen der Unternehmen und Informationswünsche der Öffentlichkeit zum Ausgleich zu bringen. Dabei ist aber zu beachten, daß das an Geheimhaltung interessierte Unternehmen das Recht hat, Informationen vorab als vertraulich zu kennzeichnen. Es wird daher vor allem von Interesse sein, wie von diesem Recht Gebrauch gemacht wird. Das Recht, bestimmte Informationen vorab als vertraulich zu kennzeichnen, kann sich beschränkend auf die Informationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit auswirken.

6. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung sachgerechte Grenzziehungen zwischen einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht und dem Datenschutz?

Da die Bundesregierung grundsätzlich an der geltenden Systematik der einzelgesetzlichen Regelung von Zugangsrechten des Bürgers festhält, sieht sie sich nicht veranlaßt, einen Katalog möglicher Ausnahmetatbestände für eine hypothetische generelle Bestimmung zum Informationszugang aufzustellen. Gerade wegen der Schwierigkeit, angesichts der Vielfalt möglicher, einem Informationersuchen entgegenstehender Interessen eine derartige Festlegung vorzunehmen, soll die gegenwärtige bereichsspezifische Gestaltung des Informationszugangs beibehalten werden.

7. Wie wäre das Verhältnis zwischen einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht und militärischen Daten zu gewichten, das heißt welche militärischen Daten wären vom Informationszugang auszuschließen?

Von einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht sind alle Daten auszunehmen, bei denen die Landesverteidigung berührt ist.

8. Wie steht die Bundesregierung zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [KOM (88) 448, Bundesratsdrucksache 38/89]“?
9. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, daß nach dem Vorschlag der EG-Kommission ein allgemeiner verfahrensunabhängiger Anspruch auf Akteneinsicht im Umweltbereich geschaffen werden muß?

Die Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist am 7. Juni 1990 beschlossen und am 15. Juni 1990 bekanntgegeben worden. Die Bundesregierung hat der einstimmig beschlossenen Richtlinie zugestimmt. Die Bundesregierung prüft derzeit Art und Umfang der Umsetzung der Richtlinie, die bis zum 31. Dezember 1992 zu erfolgen hat.

D. Rechtsschutz

1. Wie muß nach Meinung der Bundesregierung der Schutz der Öffentlichkeit vor ungerechtfertigter Informationsverweigerung durch die Verwaltung aussehen?

Das geltende Recht bietet nach Auffassung der Bundesregierung ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten:

Wer gegen die Verwaltung einen Rechtsanspruch auf Information hat, kann diesen Anspruch vor den Verwaltungsgerichten geltend machen (§ 40 VwGO). In Fällen, in denen die Auskunft im Rahmen eines anhängigen Verwaltungsverfahrens begehrt wird, kann die Informationsverweigerung allerdings nur gleichzeitig mit der Sachentscheidung angegriffen werden (§ 44 a Satz 1 VwGO). Eine Rückausnahme von diesem Grundsatz ergibt sich aus § 44 a Satz 2, 1. Alternative, VwGO: In Fällen, in denen die Informationsverweigerung nicht lediglich unselbständiger Verfahrensbestandteil ist, sondern selbst unmittelbar Rechtswirkungen zu Lasten des Betroffenen über das Verfahren hinaus entfaltet, wie z. B. bei Ablehnung einer nach Abschluß des Verfahrens beantragten Akteneinsicht, ist auch eine isolierte Anfechtung möglich.

An diesen Grundsätzen ist auch nach der Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durch das Vierte Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2809) festgehalten worden. Die Bundesregierung hatte in § 68 Satz 2 des Entwurfs einer Verwaltungsprozessordnung (Drucksache 10/3437) eine im wesentlichen klarstellende Regelung vorgeschlagen, nach der der Bürger dann nicht auf die gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfe verwiesen werden sollte, wenn bereits die fehlerhafte Handhabung des Verfahrens die Verwirklichung eines Rechts vereitelt oder

wesentlich erschwert. Die Länder hatten bei den Beratungen des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung im Bundesrat dem vorgeschlagenen § 68 Satz 2 des Entwurfs widersprochen: Ein Bedürfnis, über die Fälle des § 44 a VwGO hinaus isolierte Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen zu eröffnen, habe sich in der Praxis nicht ergeben. Die unbestimmte Fassung des Entwurfs, der es für die Anfechtung genügen lasse, daß die Verfahrenshandlung die Verwirklichung eines Rechts vereiteln oder wesentlich erschweren könne, sei mit der Gefahr verbunden, daß Gerichte rechtsmißbräuchlich angerufen würden, um die Sachentscheidung durch die isolierte Anfechtung von Verfahrenshandlungen zu verzögern oder zu erschweren. Die Bundesregierung hat darauf verzichtet, eine dem § 68 Satz 2 E-VwGO entsprechende Regelung in den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Drucksache 11/7030) aufzunehmen, um das Gesetzgebungsverfahren nicht mit Vorschlägen zu belasten, die nicht konsensfähig sind und für die ein allenfalls untergeordnetes Bedürfnis besteht.

Verweigert die Behörde Aktenvorlage oder Auskunftserteilung gegenüber dem Gericht, so ist dies nur unter den engen Voraussetzungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zulässig (wenn dies zum Schutz höherwertiger Gemeinschaftsgüter oder von Rechten Dritter erforderlich ist). Darüber, ob die Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Gericht der Hauptsache auf Antrag eines Beteiligten durch selbständig anfechtbaren Beschluß (§ 99 Abs. 2 VwGO).

Verweigert das Verwaltungsgericht die dem Beteiligten nach § 100 VwGO zustehende Akteneinsicht zu Unrecht, liegt darin immer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die mit Berufung und insbesondere auch Revision (§ 132 Abs. 2 Nr. 3, § 138. Abs. 3 VwGO) gerügt werden kann. Hat der grundsätzlich zuständige Urkundsbeamte der Geschäftsstelle die Akteneinsicht abgelehnt, kann hiergegen das Gericht angerufen werden.

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, diese Rechtsschutzmöglichkeiten auszuweiten.

2. Ist die Bundesregierung der Ansicht, daß durch den von der EG-Kommission vorgelegten Richtlinienentwurf die Anwendung von § 44 a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen wird und Klagen auf Akteneinsicht gerichtlich überprüfbar werden?

Artikel 4 der nunmehr vom Rat beschlossenen Richtlinie sieht vor, daß die Frage, ob eine Information zu Unrecht verweigert worden ist, gerichtlich nachprüfbar ist. § 44 a VwGO schließt dies nicht aus. Im übrigen findet diese Vorschrift nur auf behördliche Verfahrenshandlungen Anwendung. Die Erfüllung eines selbständigen Informationsanspruchs stellt aber keine solche Verfahrenshandlung dar, sondern ist eine materiellrechtlich zu wertende staatliche Leistungshandlung.

3. Soll bei Verweigerung der Akteneinsicht im Rahmen von § 44 a VwGO eine formelle Klagebefugnis geschaffen werden?

Auf die Ausführungen unter D.1. wird verwiesen.

4. Folgt nach Ansicht der Bundesregierung aus Artikel 7 des Richtlinienentwurfs, daß für den Bereich der Klagen auf Zugang zu Umweltinformationen die Anwendung von § 99 VwGO ausgeschlossen werden muß, um den Gerichten eine wirksame Überprüfung zu ermöglichen?

§ 99 VwGO steht einer gerichtlichen Überprüfung des verweigerten Zugangs zu Umweltinformationen nicht entgegen. Wegen der in Artikel 8 der Richtlinie enthaltenen Einschränkungen des Informationszugangsrechts geht die Informationspflicht nach der Richtlinie nicht über § 99 VwGO hinaus. Die in § 99 Abs. 1 VwGO enthaltene Regelung, daß nur die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Informationserteilung verweigern kann, trägt dem Interesse des um Auskunft oder Akteneinsicht Nachsuchenden in besonderer Weise Rechnung.

5. Wie bewertet die Bundesregierung die in den USA für den Fall der Versagung der Akteneinsicht aus Geheimhaltungsgründen bestehende Möglichkeit zur Überprüfung der ablehnenden Entscheidung im „In-camera-Verfahren“?
6. Hielte sie ein solches Verfahren für geeignet, die Überprüfung einer aus Geheimhaltungsgründen ablehnenden Entscheidung besser als bisher durchführen zu können?

Nach Artikel 103 Abs. 1 des Grundgesetzes hat vor Gericht jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser Anspruch würde in unzulässiger Weise beschränkt, wenn eine Prozeßpartei zu entscheidungserheblichen Tatsachen nicht Stellung nehmen könnte. Dies wäre aber dann der Fall, wenn ein Gericht geheimhaltungsbedürftige Unterlagen, die die Beteiligten nicht einsehen können, prüfen und verwerten dürfte. Das seit 1967 in den USA zulässige „In-camera-Verfahren“ wäre demnach nicht mit Artikel 103 Abs. 1 des Grundgesetzes zu vereinbaren. Bereits aus diesem Grund kann die Einführung eines derartigen Verfahrens in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht in Betracht kommen.

7. Wie steht die Bundesregierung zu einer Einführung eines Gremiums zur Sicherung der Informationsrechte der Öffentlichkeit und zum Schutz berechtigter (z. B. Datenschutz-) Interessen Dritter?
8. Falls die Bundesregierung einem solchen Gremium positiv gegenübersteht: Welche Kompetenzen sollte es haben, wie müßte es personell und sachlich ausgestattet sein?

Die Aufgabe des Gesetzgebers, Informationsrechte der Allgemeinheit materienbezogen festzulegen und auszugestalten, umfaßt auch die Entscheidung über die Errichtung eines Gremiums zur Sicherung dieser Informationsrechte und die Festlegung seiner Kompetenzen. Auf die Ausführungen zu Fragenkomplex A, Nummer 4, wird insoweit Bezug genommen.

E. *Besondere Ausgestaltung eines allgemeinen Informationszugangs*

I. Informationsrechte von Mitgliedern des Deutschen Bundestages

Vorbemerkung

Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Das Grundgesetz sieht kein allgemeines Recht des Deutschen Bundestages, seiner Ausschüsse oder gar einzelner Abgeordneter auf Einsichtnahme in die Akten der Bundesregierung vor. Lediglich aus einzelnen Vorschriften läßt sich ein solches Recht für bestimmte Kontrollorgane des Parlaments ableiten. So erstreckt sich das Beweiserhebungsrecht der Untersuchungsausschüsse (auch des Verteidigungsausschusses, der sich als Untersuchungsausschuß konstituiert hat, Artikel 45 a Abs. 2 GG) gemäß Artikel 44 Abs. 1 GG auch auf das Recht der Einsichtnahme in die Akten der Regierung. Artikel 45 c Abs. 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber, dem Petitionsausschuß umfassende Informations- und Sachaufklärungsrechte, u. a. auch das Recht auf Akteneinsicht und -vorlage, einzuräumen. Hiervon ist in § 3 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages Gebrauch gemacht worden. Das gleiche gilt für die Institution des Wehrbeauftragten (Artikel 45b GG i.V.m. § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages). Auch den Wahlprüfungsausschuß wird man wegen § 4 Abs. 5 Satz 1 des auf der Grundlage von Artikel 41 Abs. 3 GG ergangenen Wahlprüfungsgesetzes zu den in diesem Sinne privilegierten Ausschüssen des Deutschen Bundestages rechnen können.

Diese Bestimmungen sind nicht deklaratorischer Ausfluß des allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechts. Sie stellen Sonderregelungen dar, die mit den speziellen verfassungsrechtlichen Kontrollaufgaben der genannten Institutionen korrespondieren.

Ein Recht auf Akteneinsicht oder Aktenvorlage läßt sich auch nicht aus dem Artikel 43 Abs. 1 GG entnehmen. Das aus dieser Vorschrift abgeleitete Frage- und Interpellationsrecht ist nicht wie die Ansprüche auf Akteneinsicht und Aktenvorlage auf Selbstinformation, sondern nur auf Fremdinformation durch die Bundesregierung oder das befragte Regierungsmitglied gerichtet. Es steht daher grundsätzlich im Ermessen der Bundesregierung, ob sie im Einzelfall das Parlament oder seine Ausschüsse Einsicht in Regierungsakten nehmen läßt. Das gleiche gilt für entsprechende Bitten einzelner Abgeordneter.

Der ihr insoweit zustehende Ermessensspielraum ist im Vergleich zu der Entscheidung, wie sie inhaltlich einem Auskunftsverlangen des Parlaments nachkommt, größer und freier, jedoch rechtlich nicht un-

bunden. Die Bundesregierung sieht sich verpflichtet, den Wunsch des Deutschen Bundestages, eines Ausschusses oder eines einzelnen Abgeordneten pflichtgemäß im Lichte des parlamentarischen Auskunftsrechtes zu würdigen; es erscheint nicht ausgeschlossen, in besonders gelagerten Fällen Einsicht in grundsätzlich verwaltungsinterne Akten zu gestatten. Sofern das Interesse des Parlaments an Akteneinsichtnahme bzw. -vorlage Vorrang verdient, sind Gewährung der Akteneinsichtnahme und Aktenvorlage rechtlich zulässig. Es ist eine Frage des Einzelfalles, wie eine solche Abwägung ausfällt.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, das Recht auf Akteneinsicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages bzw. der Mitglieder der Landtage auszubauen?
 - a) Welche generellen Einwände, die gegebenenfalls gegen ein Akteneinsichtsrecht des Bürgers erhoben werden, entfallen beim Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten; in welchem Umfang müßten sie nur noch eingeschränkt aufrechterhalten werden?
 - b) Welche speziellen Einwände (z. B. solche der Sicherung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) entfielen?

Vor dem Hintergrund der dargestellten Ausgangslage erscheint die Einführung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts für Mitglieder des Deutschen Bundestages weder aus verfassungsrechtlichen noch aus verfassungspolitischen Gründen angezeigt:

– Verfassungsrechtliche Bedenken entstehen aus einer möglichen Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht bereits eine grundsätzliche Beschränkung der Kontrollkompetenz des Deutschen Bundestages auf abgeschlossene Vorgänge abgeleitet (vgl. BVerfGE 67, 100/139). Das Parlament soll nach dieser Rechtsprechung die Regierung nicht bereits im Vorfeld exekutiver Entscheidungen begleitend kontrollieren dürfen.

Handelt es sich aber um ein Kontrollinteresse im Bereich abgeschlossener Vorgänge, so ist zu prüfen, ob es den für das Parlament nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betrifft (s. dazu die o. a. Rechtsprechung). Ist dies nicht der Fall, so steht die Kontrolle der Regierung – de constitutione lata – dem Parlament zu, das sie ggf. durch spezielle Ausschüsse wahrnimmt. Ein mit dem Mandat des einzelnen Abgeordneten verbundenes eigenständiges Kontrollrecht gegenüber der Regierung in der Form des Selbstinformationsrechts käme allenfalls in diesem Bereich in Betracht.

– Verfassungspolitische Bedenken gegen eine entsprechende Änderung der Verfassung ergeben sich zunächst aus dem parlamentarischen Bereich selbst: Kontroll- und Informationsrecht der einzelnen Mandatsträger dürften tendenziell die Prüfungsrechte des Parlaments unterlaufen bzw. aushöhlen. Darüber hinaus würden sie auch das in Artikel 65 GG verbürgte Selbstorganisationsrecht der Bundesregierung sowie die Ressortverantwortung der einzelnen Bundesminister erheblich beeinträch-

tigen. Informationen aus Akten einer nichtzuständigen Stelle innerhalb der Bundesregierung können vom zuständigen Kabinettsmitglied schlechthin nicht verantwortet werden. Dem Ressortchef wäre zudem die Möglichkeit genommen, die Unterrichtung des Parlaments aus seinem Bereich und damit ein sensibles Gebiet im Bereich der Gewaltenteilung an sich zu ziehen und selbst zu erledigen (vgl. insoweit auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsrecht, Drucksache 7/5924 S. 59). Auch könnte ein Geheimschutz bezüglich öffentlicher und privater Geheimnisse, die in Vorgängen der Exekutive enthalten sind, gegenüber einem persönlichen Selbstinformationsrecht aller Abgeordneten kaum effektiv sichergestellt werden.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung im Lichte ihrer Antwort zu Frage 1 die Überlegung, nur den Mitgliedern des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages das Recht auf Akteneinsicht zu gewähren?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, den Mitgliedern des Petitionsausschusses ein Recht auf jederzeitigen Zutritt zu den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung zu gewähren, damit ihnen an Ort und Stelle die gewünschten Auskünfte gewährt werden können?

Die grundsätzlichen Überlegungen, die vor dem Hintergrund der Antwort zu Frage 1 allgemein gegen ein Selbstinformationsrecht des einzelnen Abgeordneten sprechen, gelten auch für die Mitglieder des Petitionsausschusses. Hinzu kommt, daß dieser Ausschuß bereits verglichen mit anderen Parlamentsausschüssen gegenüber der Regierung eine Sonderstellung einnimmt, weil ihm durch das Gesetz nach Artikel 45 c Abs. 2 GG besondere Befugnisse in den hier interessierenden Punkten Akteneinsicht, Auskünfte und Zutritt eingeräumt werden. Die Bundesregierung hält diese Regelung für ausreichend und auch in der Staatspraxis für bewährt. Sie korrespondiert mit dem durch Artikel 17 GG an jedermann gewährten Recht, sich an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Der einzelne Abgeordnete ist hingegen kein von Artikel 17 GG zugelassener Petitionsadressat. Er wird daher auch nicht zum Grundrechtsverpflichteten, dem etwa aus diesem Grund schon die dem Petitionsausschuß zustehenden Befugnisse auch persönlich eingeräumt werden müßten. Zwar kann sich jeder Bürger an „seinen“ oder irgendeinen Abgeordneten wenden. Sein Anliegen wird aber damit nicht bereits zu einer Petition i. S. des Artikels 17 GG.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, bei besonders sensiblen Daten ein Recht auf Akteneinsicht und/oder auf Zutritt zu und auf direkte Auskunftserteilung durch Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung einer besonderen Gruppe von Abgeordneten zu übertragen, die der Deutsche Bundestag mit dieser Aufgabe betraut hat?

Die Frage eines Zugangs zu sensiblen Daten kann ohne hinreichende Rechtfertigung des jeweiligen Informationsinteresses kaum sachgerecht beantwortet werden. Die Übertragung an eine Gruppe von Abge-

ordneten erscheint als verfahrensmäßiger Schritt demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Soweit die Verfassung dem Parlament Kontroll- und damit Informationsrechte gegenüber der Regierung einräumt, werden sie auch bisher schon ggf. von speziellen Ausschüssen wahrgenommen. Die Bildung einer hiervon abweichenden anderen Gruppe von informationsberechtigten Abgeordneten erscheint gerade im Bereich sensibler Daten dem Geheimschutzinteresse kaum dienlich und tendenziell dazu geeignet, die Tätigkeit der bereits von der Verfassung vorgesehenen Kontrollgremien zu unterlaufen.

II. Schaffung eines Bürgerbeauftragten des Deutschen Bundestages

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Überlegung, einen Bürgerbeauftragten des Deutschen Bundestages, der unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist, auf Antrag eines Bürgers aber nach eigenem Ermessen, Einsicht in die Akten der Verwaltung nehmen und dem Bürger wie dem Deutschen Bundestag dementsprechend Auskunft geben zu lassen?
2. Inwieweit sind die Vorschläge zur Veränderung der Befugnisse des Eingabeausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages (grundsätzliche Fälle) und des Bürgerbeauftragten des Landtages (Routinefälle), die die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags in ihrem Schlußbericht vom 29. Juli 1988 niedergelegt hat (Landtagsdrucksache 12/180, S. 0252 bis 0263) und die u. a. für beide Organe Rechte auf Aktenvorlage, Auskünfte und Zutritt vorsehen, auf die Bundesexekutive übertragbar?

Die Bundesregierung hält die Einführung eines Bürgerbeauftragten nicht für sachdienlich. Anders als bei Ausländern oder Soldaten, wo ein spezieller Beauftragter des Parlaments aufgrund der besonderen persönlichen Situation, in der sich diese Bevölkerungsteile befinden, angebracht erscheint, würde ein allgemeiner Bürgerbeauftragter des Parlaments bedeuten, daß die Ausübung von Staatsgewalt durch die Exekutive grundsätzlich einer vermittelnden Instanz aus dem Bereich der Legislative bedarf. Dies entspricht weder den tatsächlichen Bedürfnissen noch der verfassungsrechtlichen Stellung von Exekutive und Legislative.

Hinzu kommt, daß der Bereich, der den Bürger am ehesten berührt – die Ausführung von Gesetzen –, grundsätzlich den Ländern zugewiesen ist (s. Artikel 30, 83 ff. GG). Aus diesem Grunde hat bereits die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages die Einführung eines Ombudsmanns als Hilfsorgan des Parlaments abgelehnt (vgl. Drucksache 7/5924 S. 64). Das in der Fragestellung angeführte Beispiel des Bürgerbeauftragten, den die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des schleswig-holsteinischen Landtages in ihrem Schlußbericht einzuführen empfohlen hatte, ist daher nicht mit der Situation auf Bundesebene vergleichbar. Im übrigen ist es dem Petitionsausschuß überlassen, im Wege der internen Geschäftsverteilung für eine angemessene Behandlung von Routinefällen und grundsätzlichen Fällen zu sorgen.