

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Landes-Umweltinformationsgesetzes

A Problem und Ziel

Der Gesetzentwurf dient der ordnungsgemäßen Umsetzung der Vorgaben von Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union. Diese Richtlinie wird im Landesrecht durch das geltende Landes-Umweltinformationsgesetz vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 568) umgesetzt.

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

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

Zudem besteht Umsetzungsbedarf bei der Definition der Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts durch das Land.

B Lösung

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

C Alternativen

Keine.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

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.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Keine.

2 Vollzugaufwand

Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte sind nicht zu erwarten. Bereits das geltende Recht ermöglicht den Zugang zu Umweltinformationen unter bestimmten Voraussetzungen. Die Umweltinformationskostenverordnung regelt, dass für die Übermittlung von Informationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden.

Für die Ministerialverwaltung ist das Regelungsvorhaben allenfalls mit marginalem Aufwand verbunden. 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 Aufwand auf Ebene der Ministerien zu erwarten, der nicht beziffert werden kann. Dem stehen geringfügige Reduzierungen des Aufwandes in den Fällen gegenüber, in denen nunmehr Umweltinformationen herausgegeben werden müssen und die zu begründende Ablehnung der Anträge entfällt.

Auch die Konkretisierungen des Begriffs der Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts haben keine nennenswerten Auswirkungen auf den Vollzugaufwand, weil ihnen nur eine sehr geringe praktische Bedeutung zukommt.

F Sonstige Kosten

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

G Bürokratiekosten

Keine. Durch die Gesetzesänderung werden für Unternehmen keine neuen Informationspflichten begründet oder bestehende Informationspflichten geändert.

**DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 18. Juni 2014

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Sylvia Bretschneider
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Landes-Umweltinformationsgesetzes

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 17. Juni 2014 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz.

Mit freundlichen Grüßen

Erwin SELLERING

ENTWURF

eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Landes-Umweltinformationsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Landes- Umweltinformationsgesetzes¹

§ 2 des Landes-Umweltinformationsgesetzes vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 568) wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 wird der Buchstabe a wie folgt gefasst:

„a) obersten Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden,“.

2. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Eine Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nummer 2 liegt vor, wenn die Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 des Umweltinformationsgesetzes gegeben sind und der überwiegende Anteil an der Mehrheit nach dessen Nummer 3 den in § 1 Absatz 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

¹ Das Gesetz dient der Umsetzung von Artikel 2 Nummer 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14.02.2003, S. 26).

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 14.02.2003, S. 26 - Umweltinformationsrichtlinie der EU), die Ausnahmen vom Begriff der informationspflichtigen Stelle zulassen. Diese Vorgaben werden im Bundesrecht für die informationspflichtigen Stellen des Bundes durch das geltende Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) und im Landesrecht für die informationspflichtigen Stellen des Landes inhaltsgleich durch das geltende Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG) umgesetzt, wobei dieses teilweise auf das Bundesrecht verweist (vgl. § 2 Absatz 2 und § 3 LUIG).

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 - und damit auch das inhaltsgleiche Landesrecht - den Vorgaben des Europarechts widerspricht, soweit sich Ministerien als am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Einrichtungen auch noch nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen können, nicht zur Information verpflichtet zu sein. Weiterhin folgt aus dem Urteil vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11), dass die 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 das Land.

Ziel des Gesetzentwurfs ist eine lückenlose 1:1-Umsetzung von Artikel 2 Nummer 2 der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union 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 Landes-Umweltinformationsgesetz punktuell geändert werden. Artikel 1 bewirkt die Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) und vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) im Landesrecht. Zudem wird die Definition der Kontrolle gemäß der Umweltinformationsrichtlinie der EU im Landesrecht erweitert. Artikel 2 enthält die Schlussvorschrift über das Inkrafttreten.

III. Gesetzgebungskompetenzen des Landes

Die Änderung des Landes-Umweltinformationsgesetzes regelt den Zugang zu Umweltinformationen, die bei Stellen der öffentlichen Verwaltung des Landes, insbesondere bei den obersten Landesbehörden, vorhanden sind. Die Zugangsregelungen unterliegen somit der Gesetzgebung des Landes.

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

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere der Umweltinformationsrichtlinie der EU. Er dient ihrer ordnungsgemäßen Umsetzung in der Auslegung des Gerichtshofes der Europäischen Union.

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

Die Länder müssen, ergänzend zu den Änderungen im Bundesrecht (vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 156/14 vom 11.04.2014), entsprechende Anpassungen vornehmen, um eine vollständige Umsetzung der EU-rechtlichen und der völkerrechtlichen Vorgaben sicherzustellen.

V. Alternativen

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

VI. Kosten und wirtschaftliche Folgen

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. Die Umweltinformationskostenverordnung regelt, dass für die Übermittlung von Informationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden.

Für Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft entstehen keine zusätzlichen Kosten. Informationspflichten werden durch die Gesetzesänderung nicht begründet.

Für die Ministerialverwaltung ist das Regelungsvorhaben allenfalls mit marginalem Aufwand verbunden. 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 Aufwand auf Landesebene zu erwarten, der nicht beziffert werden kann. Dem stehen geringfügige Reduzierungen des Aufwandes der Verwaltung in den Fällen gegenüber, in denen nunmehr Umweltinformationen herausgegeben werden müssen und die zu begründende Ablehnung der Anträge entfällt.

Auch die Konkretisierungen des Begriffs der Kontrolle von juristischen Personen des Privatrechts haben keine nennenswerten Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand, weil ihnen nur eine sehr geringe praktische Bedeutung zukommt.

VII. 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. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Landes-Umweltinformationsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 1 LUIG)

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

Das Urteil des EuGH vom 14. Februar 2012 beruht auf einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts. Aus der Antwort des EuGH folgt, dass die Vorschriften des deutschen Umweltinformationsgesetzes über die Ausnahme von informationspflichtigen Stellen nicht mit Artikel 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU vereinbar sind, soweit sich oberste Bundesbehörden darauf berufen können, nicht zur Information verpflichtet zu sein, weil sie „in gesetzgebender Eigenschaft handeln“ und das Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist (NVwZ 2012, 491, 493 Rdnr. 58). 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 Bundes- und Landesbehörden auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen könnten, keine informationspflichtige Stelle 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 (vgl. NVwZ 2012, 493 Rdnr. 55).

Ein Gesetzgebungsverfahren ist spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt abgeschlossen. Ein Gesetzgebungsverfahren kann aber auch mit dem Scheitern des Gesetzentwurfs abgeschlossen werden, beispielsweise wenn der Gesetzentwurf durch den Landtag endgültig abgelehnt wird, wenn ein anhängiger Gesetzentwurf der parlamentarischen Diskontinuität unterfällt oder wenn das Gesetzgebungsverfahren 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 in Verbindung mit § 3 LUIG ganz oder teilweise zu verweigern. Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens führt 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 Urteil 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 (vgl. BVerwG, NVwZ 2012, 1619, 1621 Rdnr. 21). Zukünftig stellt der Wortlaut des § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a LUIG 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 Landesbehörde 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 (NVwZ 2013, 1069, 1070 Rdnr. 28 ff., 31).

Der mit der Neufassung verbundene Wegfall der Wörter „oder beim Erlass von Rechtsverordnungen“ ist erforderlich, weil das Tätigwerden beim Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund der Entscheidung des EuGH nicht mehr der Ausnahme des § 2 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Buchstabe a LUIG 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 i. V. m. § 3 LUIG ganz oder teilweise zu verweigern.

Zu Nummer 2 (§ 2 Absatz 2 LUIG):

Im Bundesrecht wird der § 2 Absatz 2 UIG um eine neue Nummer 3 ergänzt, die den Begriff der Kontrolle einer informationspflichtigen juristischen Personen des Privatrechts durch die öffentliche Hand konkretisiert, soweit dies nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zulässig ist (vgl. BR-Drs. 156/14, S. 2, 10). 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 Gewährleistung 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, d. h. in den Fällen, in denen der überwiegende Anteil an der betreffenden Mehrheit der öffentlichen Hand dem Land oder den anderen juristischen Personen nach § 1 Absatz 2 LUIG zugeordnet werden kann, muss der Landesgesetzgeber tätig werden, um die derzeitige Direktgeltung der Umweltinformationsrichtlinie der EU abzulösen. Diesem Ziel dient die Neufassung des § 2 Absatz 2 LUIG, der wie bisher hinsichtlich der Voraussetzungen der Kontrolle im Einzelnen auf das Bundesrecht verweist. Im Übrigen erfolgen in § 2 Absatz 2 LUIG lediglich redaktionelle Folgeanpassungen.

Auch bezogen auf das Land für die genannten denkbaren Fälle wird dieser ergänzenden Umsetzung der Vorgaben des Unionsrechts nur sehr geringe praktische Bedeutung zukommen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Der Artikel enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten des Gesetzes.