

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG in Niedersachsen

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 15/3090

Beschlussempfehlung des Umweltausschusses - Drs. 15/3338

Berichtersteller: Abg. Christian Dürr (FDP)

Der federführende Umweltausschuss empfiehlt in der Drucksache 15/3338 mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der CDU und der FDP und gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der SPD und der Grünen mehrheitlich, den Gesetzentwurf anzunehmen. Mit dem gleichen Ergebnis haben die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen, Inneres und Sport sowie Haushalt und Finanzen über die Empfehlung abgestimmt.

Mit dem Gesetzentwurf soll die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates in Landesrecht umgesetzt werden. Zu diesem Zweck werden der Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen sowie die Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen verfahrensrechtlich geregelt. Über diesen Regelungskern bestand in den Ausschussberatungen Einigkeit. Nicht einig waren sich die Ausschussmitglieder allerdings vor allem über die Art und Weise der rechtstechnischen Umsetzung. Eingehend erörtert wurde die Frage, ob es im Sinne einer bürgerfreundlichen und transparenten Regelung geboten sei, die Bestimmungen auszuformulieren, anstatt auf die bundesrechtliche Vorschriften zu verweisen. Die Ausschussmehrheit hat letztlich hierin keinen Gewinn für eine bessere Verständlichkeit der Regelungen gesehen und die schlankere Lösung mit den Verweisungen auf das Bundesrecht befürwortet.

Die Durchführung einer Verbandsanhörung hat der Ausschuss für entbehrlich gehalten, zumal die kommunalen Spitzenverbände auf Anfrage erklärt haben, keine weitere Äußerung über die bereits gegenüber der Landesregierung abgegebene hinaus einreichen zu wollen.

Zu den empfohlenen Änderungen ist im Einzelnen Folgendes zu berichten:

Zu Artikel 1 - Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz (NUIG):

Zu § 1:

§ 1 fasst den Regelungsgehalt des Gesetzes allgemein zusammen. Vor diesem Hintergrund hat der Ausschuss die Überschrift „Grundsatz“ für treffender gehalten.

Die Vorschrift ist dem § 1 UIG des Bundes nachgebildet, gleichwohl empfiehlt der Ausschuss zwei Abweichungen. Zum einen könnte die Erwähnung des „rechtlichen Rahmens“ den Eindruck erwecken, als müssten - wie bei Rahmengesetzen des Bundes - zur Ausfüllung des Rahmens noch weitere Vorschriften erlassen werden. Das ist aber nicht gemeint; daher sollte auf diesen Begriff verzichtet werden. Zum anderen ist auch der Hinweis auf den „freien Zugang“ missverständlich, da Einschränkungen des Zugangs - im Einklang mit der EG-Richtlinie - möglich und vorgesehen sind.

Zu § 2:

§ 2 enthält Begriffsbestimmungen.

Bezüglich Absatz 1 spricht sich der Ausschuss für folgende Änderungen aus:

Die bisherige Nummer 3, die die Beliehenen betrifft, soll gestrichen und durch die Klarstellung in Satz 2, die sich an § 2 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes anlehnt, ersetzt werden. Da Beliehene auch Behörden sind, soweit sie im Rahmen der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Befugnisse und Zuständigkeiten tätig werden, wäre es missverständlich, wenn sie gleichrangig neben den „Landesbehörden“ (Nummer 1) aufgezählt würden.

Die für die Gerichte geltende Nummer 4 wird um eine Einschränkung ergänzt, die sachlich dem Absatz 3 Satz 2 der Entwurfsfassung entspricht. Das Gesetz wird leichter verständlich, wenn die dortige Einschränkung, die ja nicht nur Ausnahmefälle betrifft, bereits hier vorgenommen wird.

Zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG ist es erforderlich, in Nummer 5 auch die natürlichen Personen des Privatrechts aufzuführen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, die betroffenen Personen des Privatrechts nur als informationspflichtige Stelle zu bestimmen, soweit sie entsprechende öffentliche Aufgaben wahrnehmen, um diese (im Übrigen privatrechtlich tätigen) Stellen nicht weiter als durch die Richtlinie veranlasst zu belasten.

In Absatz 2 schlägt der Ausschuss vor, die Nummern 1 und 2 zusammenzufassen und eine knappere, dafür aber die unterschiedlichen Fallgruppen umfassende allgemeinere Formulierung zu wählen.

Bei Nummer 3 hält es der Ausschuss für besser, nicht das Merkmal „bestellen können“ zu verwenden, da dieses rechtstechnisch aufgefasst werden könnte. Außenstehende, die Einfluss auf ein Unternehmen haben, können aber regelmäßig nicht unmittelbar die Mehrheit der Organmitglieder „bestellen“ (vgl. z. B. § 101 Abs. 2 Satz 4 AktG). Gemeint sind Fälle, in denen ein Unternehmen oder eine Einrichtung durch Satzung oder durch einen Vertrag Rechte Dritter zur Entsendung von Mitgliedern ins Aufsichtsorgan begründet (vgl. § 111 Abs. 3 NGO). Diese Fälle können durch das insoweit auslegungsfähige Merkmal „bestimmen“ besser erfasst werden.

Wenn in Absatz 1 Nr. 5 auch die natürlichen Personen des Privatrechts aufgenommen werden, muss der Kontrollbegriff um Merkmale erweitert werden, die auf natürliche Personen passen. Dies geschieht in Anlehnung an § 2 Abs. 2 Nr. 1 UIG durch die neue Nummer 4.

Der Ausschuss empfiehlt außerdem, Absatz 3 Satz 2 zu streichen und dessen Inhalt statt dessen in Absatz 1 Nr. 4 einzuarbeiten (siehe oben).

Absatz 4 enthält eine Folgeänderung zur Streichung der Nummer 3 des Absatzes 1. Im Übrigen ist der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, an der - der Richtlinienformulierung nicht präzise entsprechenden - Entwurfsfassung festzuhalten, weil dabei noch eher zusätzliche Fallgruppen erfasst werden können, während für die eigenen Gremien innerhalb der informationspflichtigen Stellen eine Ergänzung nicht erforderlich erscheint. Aus Artikel 2 Nr. 2 Buchst. a der Richtlinie wird nicht ganz klar, welche Gremien in die Auskunftspflicht einbezogen werden sollen. Der Wortlaut der Richtlinie würde eher die Formulierung „beratende Gremien“ nahe legen. Ein Regelungsbedarf besteht aber wohl eher im Sinne der Entwurfsformulierung - im Sinne eines Gremiums, das (andere) berät - da sie unter Umständen zusätzliche Auskunftsmöglichkeiten schafft (so auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG), während kaum Fälle vorstellbar sind, in denen eigene beratende Gremien eines Rechtsträgers Umweltinformationen vorhalten, die über dessen Verwaltung nicht zu erlangen wären.

Die Änderung des Absatzes 5 stellt klar, dass die Bezugnahmen auf das Bundesgesetz (UIG) an dieser Stelle und in den folgenden Verweisungsstellen eine „dynamische Verweisung“ auf die jeweils aktuelle Gesetzesfassung enthalten. Darüber hinaus haben sich die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen dafür ausgesprochen, nicht auf § 2 Abs. 3 und 4 UIG zu verweisen, sondern entsprechende Definitionen in § 2 aufzunehmen. Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP haben sich dem nicht angeschlossen.

Zu § 3:

§ 3 regelt den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen und bestimmt das Verfahren.

Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat beantragt, Anspruch und Verfahren in Anlehnung an das Bundesrecht durch ausformulierte Vorschriften zu regeln und nicht lediglich auf die Regelungen des UIG zu verweisen. Aufgrund der Verweisungen sei die Vorschrift für die Bürgerinnen und Bürger nicht hinreichend verständlich und trage deswegen nicht in ausreichendem Maße dazu bei, eine wirksame Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen. Die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion haben sich diesem Antrag angeschlossen. Die Ausschussmehrheit ist dem hingegen nicht gefolgt, da ihrer Ansicht nach Interessierte sich schnell - zum Beispiel auch durch entsprechende Nachfrage bei den Behörden - über Anspruch und Verfahren kundig machen könnten. Darüber hinaus werde, wie das Beispiel des UIG zeige, auch durch ausformulierte Regelungen kein höherer Grad der Verständlichkeit erreicht. Dies sei durch die Schwierigkeit des zu regelnden Gegenstands bedingt.

Der Ausschuss ist des Weiteren der Ansicht, dass eine Verweisung auf § 7 UIG hier verzichtbar ist, da diese Vorschrift nicht den subjektiven Anspruch auf Informationszugang regelt, sondern eine - freilich damit zusammenhängende - objektivrechtliche Pflicht der Behörden, bestimmte, teilweise nur beispielhaft genannte Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen. Der Ausschuss sieht daher die erweiterte Bezugnahme in § 5 zur Umsetzung des § 7 UIG als zutreffend und ausreichend an, da § 5 die Pflichten der informationspflichtigen Stellen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit betrifft.

Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat zudem die Aufnahme einer Regelung befürwortet, nach welcher Antragsteller, denen der Zugang zu Umweltinformationen verweigert wurde, die Möglichkeit eröffnet werden soll, sich an den Landesbeauftragten für den Datenschutz (LfD) wenden zu können. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat hierzu erläutert, dass es einer solchen Regelung nur bedürfe, wenn damit ein Anspruch auf Tätigwerden des LfD begründet werden soll. Denn die Möglichkeit, sich an den LfD zu wenden, besteht schon nach geltendem Recht, wenngleich § 19 Abs. 1 NDSG dies nur für Rechtsverletzungen bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten regelt. Die erwogene Regelung würde einerseits den Aufgabenbereich des LfD über die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten im öffentlichen Bereich hinaus erweitern auf Fragen, die sich bei der Herausgabe von nicht unbedingt personenbezogenen Daten stellen. Auch die gegen den Zugang zu Umweltinformationen sprechenden Belange müssen nicht mit personenbezogenen Daten zusammenhängen; es wird dabei eher um Urheberrechte, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder mögliche nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen (vgl. §§ 8, 9 UIG) gehen. Außerdem wäre zu klären, welche Funktion der LfD im Verwaltungsverfahren ausüben sollte, wenn er einen Rechtsverstoß feststellt. Die Ausschussmitglieder der anderen Fraktionen haben sich diesem Anliegen zwar nicht grundsätzlich verschlossen, waren sich aber einig, dass eine derartige Regelung von fachgebietsübergreifender Bedeutung und das NUIG nicht das geeignete Gesetz hierfür sei.

Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben zudem die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gemäß Artikel 103 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes gegen öffentliche Gewalt gemäß Artikel 19 Abs. 4 GG für eine verfahrensrechtliche Einschaltung des LfD spreche. Denn ohne die Einschaltung des LfD sei für die betroffene Person die Rechtsverfolgung erschwert, da ihr nicht die Möglichkeit offen stehe, die Begründung einer Auskunftsverweigerung nachzuprüfen. Die Ausschussmehrheit hat sich dem nicht angeschlossen und sah die grundgesetzlichen Vorgaben durch die Möglichkeiten des Vorverfahrens und der Anrufung der Verwaltungsgerichte als eingehalten an. Dem Konflikt zwischen dem Rechtsverfolgungsinteresse der betroffenen Person und dem Interesse, geheimhaltungsbedürftige Akten unter Verschluss zu halten, sei mit der Einführung eines „in-camera“-Verfahrens bei den Oberverwaltungsgerichten gemäß § 99 Verwaltungsgerichtsordnung begegnet worden. Auch der mitberatende Rechtsausschuss hat diese Problematik eingehend erörtert, aber keine abweichende Empfehlung beschlossen.

Zu § 4:

§ 4 regelt die Rechtsschutzmöglichkeiten bei Streitigkeiten über einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen oder damit zusammenhängende Kosten.

In Absatz 1 ist die Bezugnahme auf § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) korrekt. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verweisung auch auf die §§ 69 bis 73 VwGO ist, obwohl sie § 6 Abs. 2 UIG des Bundes entspricht, missverständlich, da sie z.B. die Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO auszuschließen scheint.

Der Ausschuss empfiehlt, Absatz 3 auch auf Streitigkeiten über Kosten zu erstrecken, um die Behandlung des Gesetzes auch hinsichtlich der Verwaltungskosten auf einen Gerichtszweig zu konzentrieren (vgl. § 6 Abs. 1 UIG). Nach Auffassung des Ausschusses ist für die Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichte auch die Gesetzgebungskompetenz des Landes gegeben. Hinsichtlich der Ansprüche gegen private informationspflichtige Stellen auf Zugang zu Umweltinformationen enthält § 6 Abs. 5 UIG eine entsprechende Ermächtigung für die Länder. Bezüglich der Kosten hat die Rechtswegzuweisung lediglich deklaratorische Bedeutung, da durch die Anwendung der öffentlich-rechtlichen Kostenregelungen auch für Private (vgl. § 6 Abs. 6) eine Zuordnung zum öffentlichen Recht erfolgt und der Verwaltungsrechtsweg damit nach § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet ist.

Zu § 5:

§ 5 betrifft die Pflichten der informationspflichtigen Stellen hinsichtlich der Verbreitung von Umweltinformationen.

In Absatz 1 wurde berücksichtigt, dass sich der Verweis im Übrigen auch auf § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG erstrecken muss, da diese Regelung der Umsetzung nicht nur von Artikel 3 Abs. 4 Unterabs. 2 und Abs. 5, sondern auch von Artikel 7 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/4/EG dient (vgl. auch Anmerkung zu § 3).

Zu § 6:

§ 6 regelt die Erhebung von Kosten für die Gewährung des Zugangs zu Umweltinformationen.

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, in Absatz 1 einen Satz 2 anzufügen, der die ergänzende Anwendung des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) bestimmt. Dieser rechtlich nicht notwendige Hinweis (vgl. § 1 Abs. 3 NVwKostG) soll der Klarstellung für die an Umweltinformationen Interessierten dienen.

Vor dem Hintergrund, dass die Richtlinie 2003/4/EG in Artikel 5 Abs. 3 von den Mitgliedstaaten Transparenz der Gebührenregelungen einfordert, ist der Ausschuss der Ansicht, dass in Absatz 2 der Hinweis auf die Unentgeltlichkeit von einfachen Auskünften aufgenommen werden soll. Dem Antrag der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, ausdrücklich zu bestimmen, dass auch schriftliche Auskünfte zu den einfachen Auskünften zählen können, ist die Ausschussmehrheit mit der Überlegung nicht gefolgt, dass der vorgeschlagene Wortlaut schriftliche Auskünfte bereits umfasse.

Zu Absatz 3 Nr. 4 empfiehlt der Ausschuss eine Zusammenfassung, die auch den Bezug der angeführten Vorschriften zum Bundesgesetz deutlicher werden lässt. „Ablehnungen“ müssen bei der vorgeschlagenen Änderung („Entscheidungen über ...“) nicht mehr gesondert aufgeführt werden.

Die Änderung in Absatz 6 stellt informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 5 hinsichtlich der Geltendmachung von Kosten den behördlichen Informationsstellen gleich, indem auch hier die ergänzende Anwendung des NVwKostG ausgesprochen wird, da dies Gesetz für die informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 5 sonst nicht gelten würde. Die „Beleihung“ dieser Stellen mit der Befugnis, Bescheide zu erlassen, wird zur Klarstellung besonders ausgesprochen (Satz 1/1). Diese Befugnis hat zur Folge, dass nach § 8 a Abs. 3 Satz 3 AG VwGO und der unten in Artikel 4 Nr. 2 vorgesehenen Änderung dieses Gesetzes bei Streitigkeiten über die Kosten ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist, auch wenn bezüglich des Anspruchs selbst in § 4

Abs. 4 nur ein formloses Überprüfungsverfahren erforderlich ist. Nach Auffassung des Ausschusses soll in diesen Fällen der Widerspruchsbescheid von der Behörde, unter deren Kontrolle die private Stelle steht, erlassen werden, da die Durchführung des Widerspruchsverfahrens erhöhte verfahrensrechtliche Anforderungen stellt. Dies wird durch den angefügten Satz 3 festgelegt.

Zur Anlage (zu § 6 Abs. 1):

Die Anlage legt die Gebühren- und Auslagentatbestände und den Rahmen für die Höhe der zu erhebenden Kosten fest.

Hinsichtlich der Gebührentatbestände und den damit verbundenen Gebührenrahmen haben die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Befürchtung geäußert, dass diese eine abschreckende Wirkung auf die an Umweltinformationen Interessierten haben könnten. Sie haben sich für eine Regelung in Anlehnung an die entsprechenden Kostentarife im Bundesrecht ausgesprochen. Diese Befürchtung wurde von der Ausschussmehrheit nicht geteilt. Insbesondere werde durch die Anknüpfung an die Bearbeitungsdauer (bis zu einer halben Stunde kostenfrei) eine gute Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der Kosten erreicht.

Mit den Auslagentatbeständen wird nach Auskunft des Umweltministeriums bewusst von den Regelungen des NVwKostG abgewichen, um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus einem früheren Vertragsverletzungsverfahren Rechnung zu tragen, in dem auch die Kostenvorschriften kritisch behandelt worden sind (Entscheidung des EuGH vom 09.09.1999 - C-217/97; abgedruckt in DVBl. 1999, 1494-1498 und NVwZ 1999, 1209-1212). Daher sollen die Erstattungssätze hinter den entsprechenden Pauschbeträgen des NVwKostG zurückbleiben. Der Ausschuss hat sich dieser Erwägung angeschlossen.

Der Ausschuss empfiehlt, hinsichtlich des Pauschbetrags für Fotokopien zwischen Schwarzweiß- und Farbkopien zu unterscheiden und für die wesentlich teureren Farbkopien (Gebührenrahmen laut NVwKostG: 0,90 bis 3 Euro) in den Nummern 1.4 und 1.5 gesonderte Auslagentatbestände aufzunehmen.

Schließlich muss nach Auffassung des Ausschusses klargestellt werden, dass die Auslagen nach der Nummer 4 „in voller Höhe“ zu erstatten sind. Die Nummern 2 und 3 sind demgegenüber entbehrlich, da die Auffangvorschrift der Nummer 4 alle Fälle umfasst.

Zu Artikel 4 - Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung:

Zu § 8 a:

Die Vorschrift bestimmt, in welchen Fällen es eines Vorverfahrens im Sinne des § 68 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf.

Die Änderung in Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 berücksichtigt, dass künftig auch bei Verwaltungsakten, die aufgrund des Rundfunkgebührenstaatsvertrages erlassen wurden, ein Vorverfahren stattfinden soll. Diese Änderung ist nicht zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG geboten, sondern beruht auf einem Änderungsvorschlag zum Haushaltsbegleitgesetz 2007 (Vorlage 3 zur Drs. 15/3140; dort Artikel 7/1) und ist lediglich zweckmäßigerweise hier aufgenommen worden, um zu vermeiden, dass dieselbe Vorschrift in zwei parallel zu beratenden Gesetzentwürfen geändert wird.

Absatz 4 enthält für Abgabenangelegenheiten eine Rückausnahme von den Ausnahmen des Absatzes 3, stellt also die Grundregel über den Ausschluss des Vorverfahrens wieder her. Diese Rückausnahme war einzuschränken, weil der neue Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 Buchst. I (Rundfunkgebühren) eine Abgabenregelung betrifft, die von der Rückausnahme gerade nicht erfasst werden soll. Die Neufassung des Absatzes 4 stellt dies klar. Zudem wird die Struktur der Vorschrift vereinfacht. Zum einen muss sich die Rückausnahme nicht auf den gesamten Absatz 3 beziehen, die Bezugnahme auf Absatz 3 Satz 1 reicht aus. Die Nummer 1 des Absatzes 3 Satz 1 braucht dabei

nicht berücksichtigt zu werden, weil die dort genannten Prüfungsentscheidungen offensichtlich keine Abgabenangelegenheiten sind. Zum anderen wird durch die Neufassung des Absatzes 4 der schwer verständliche bisherige Absatz 4 Satz 2, der eine Rück-Rück-Ausnahme für Nebenentscheidungen zu den Entscheidungen im Sinne des Absatzes 3 vorsieht, entbehrlich.