


| | |
|-------------------------|--|
| Autor: | Dr. Maximilian Dombert, Dr. Florian Penski |
| Dokumenttyp: | Aufsatz |
| Quelle: |  Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, München |
| Fundstelle: | UPR 2023, 13-19 |
| Zitiervorschlag: | Dombert/Penski, UPR 2023, 13-19 |

Am Beispiel der Revitalisierung von Konversionsflächen: Reichweite und Grenzen des Rechts auf Umweltinformation

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Maximilian Dombert und Rechtsanwalt Dr. Florian Penski*, beide Potsdam

Angesichts des ausgegebenen 30-Hektar-Zieles rücken Konversionsflächen immer stärker ins Blickfeld von Investoren und Projektentwicklern. Es gilt, aufgegebene Nutzflächen zu revitalisieren und zu Wohnbauland zu machen. Dabei spielt gerade bei Industriebrachen die Altlastenbetroffenheit der Fläche für die Investitions- und Planungsentscheidung eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund besteht ein erhebliches Interesse, so früh wie möglich umweltrelevante Informationen über die Konversionsflächen zu erlangen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet am Beispiel von Altlasten Reichweite und Grenzen des Rechts auf Umweltinformation nach den Umweltinformationsgesetzen (UIG). Dabei nimmt er sowohl den antragsbezogenen Informationszugang als auch die aktiven Informationspflichten der Behörden in den Blick.

I. Einleitung und Problemaufriss

Nicht nur § 1a Abs. 2 BauGB gibt es den Gemeinden auf, die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie macht es zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe: Der Flächenverbrauch in Deutschland muss reduziert werden, mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden. Daher war es ursprüngliches Ziel der Bundesregierung, die Inanspruchnahme von unverbauten Außenbereichsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar am Tag zu senken. Dieses Ziel ist verfehlt worden. Stattdessen wurden im Jahr 2018 täglich 56 Hektar neu versiegelt.¹ Die Aufgabe aber bleibt und sie ist angesichts des fortschreitenden Klimawandels drängender denn je. Denn versiegelte Böden haben einen erheblichen Einfluss auf die Erderwärmung.² Gleichzeitig kommt in der täglichen Neuversiegelung von Flächen aber der weiterhin hohe Bedarf an Bau- und Nutzflächen zum Ausdruck. Gerade in Zeiten von Wohnraumknappheit prallen damit zwei gegenläufige Gesellschaftsinteressen aufeinander. Ein Ausweg aus dem Dilemma ist die Inanspruchnahme brachgefallener Gewerbe-, Verkehrs- und Industrieflächen und ihre Umwandlung zu Wohnbauland. Auch wenn der Begriff der Flächenkonversion nach hergebrachtem Verständnis die Umnutzung militärischer Liegenschaften meint, wird darunter heute ganz allgemein die Umnutzung vormalig wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnbaulicher oder militärischer Flächen verstanden.³ Für Investoren und Projektentwickler sind diese Flächen von erheblichem Interesse. Das gilt umso mehr, je schwieriger sich die bauplanungsrechtliche Ausweisung von Außenbereichsflächen als Wohnbauland gestaltet. Nicht nur ist Flächenkonversion gut für die Umwelt, sie wird auch wirtschaftlich immer sinnvoller. Schließlich sind stadtnahe Konversionsflächen in der Regel bereits infrastrukturell erschlossen, zudem entspricht es verstärkt dem urbanen Zeitgeist, in vormaligen Lokschuppen, Speicherstädten oder Fabrikgebäuden zu arbeiten und zu wohnen.⁴

Gleichzeitig bergen Konversionsflächen wirtschaftliche und rechtliche Risiken. Denn durch die vormalige Nutzung weist der Boden regelmäßig erhebliche Altlasten auf. Dass die für die Umnutzung erforderliche Sanierung mit finanziellem Aufwand verbunden ist, bedarf keiner weiteren Begründung. Investoren und Projektentwickler werden dies grundsätzlich auch einkalkuliert haben, wenn sie sich für den Erwerb einer Konversionsfläche interessieren. Nur die Höhe der einzuplanenden Kosten kennen sie nicht. Mit Blick auf die wirtschaftliche Investitionsentscheidung aber ist sie durchaus ein entscheidender Parameter. Ist der Investor erst einmal Eigentümer des Grundstücks, kommt zu der wirtschaftlichen Belastung ein rechtliches Risiko hinzu: Die Bodenschutzbehörde kann dem Grundstückseigentümer nämlich unabhängig von seinem eigenen Verursachungsbeitrag die Sanierung aufgeben. Eine vorrangige Störerauswahl kennt das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) nicht.⁵

Um diese Risiken kalkulieren zu können, sind der potentielle Investor und sein Projektentwickler darauf angewiesen, frühestmöglich Kenntnis von den für eine Konversionsfläche bekannten Umweltbelastungen zu erlangen. Befindet man sich mit dem bisherigen Flächeneigentümer bereits in Kaufvertragsverhandlungen, wird dies spätestens im Rahmen der Due Diligence vor Grunderwerb erfolgen. Regelmäßig dürfte das gegenständliche Grundstück dafür auch zur eigenen Beprobung durch den künftigen Vorhabenträger zur Verfügung gestellt werden. Allerdings setzt dies schon die grundsätzliche Entscheidung des Investors voraus, eine Konversionsfläche in die nähere Betrachtung zu nehmen.

Angesicht der Vielzahl von potentiellen Konversionsflächen in Deutschland dürften Investoren und Projektentwickler aber ein Interesse daran haben, nicht erst in Vertragsverhandlungen mit den bisherigen Grundstückseigentümern eintreten zu müssen, um diejenigen Flächen ausschließen zu können, bei denen Kosten und Nutzen in einem unangemessenen Verhältnis zueinander stehen. Vor diesem Hintergrund rückt die Frage in den Blick, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, schon vor Eintritt in Vertragsverhandlungen an die begehrten Informationen zu gelangen.

II. Reichweite und Grenzen der Umweltinformation nach den UIG

Die Umweltbehörden der Länder halten in großem Umfang Informationen über schädliche Bodenveränderungen vor.⁶ Das BBodSchG unterscheidet insoweit zwischen Altlasten (§ 2 Abs. 5 BBodSchG), altlastenverdächtigen Flächen (§ 2 Abs. 6 BBodSchG) und sonstigen Verdachtsflächen, bei denen ein Verdacht schädlicher Bodenveränderungen besteht (§ 2 Abs. 4 BBodSchG). Die Bodenschutz- und Altlastenbehörden erfassen nach den Landesbodenschutz- bzw. Altlastengesetzen Informationen über solche Grundstücke in den Altlastenkatastern oder in anderen Informationssystemen und Datenbanken.⁷

Diesen Schatz gilt es zu heben. Mangels eigenständiger Regelungen in den Bodenschutzgesetzen der Länder⁸ stützt sich das Informationsbegehren von Investoren oder Projektentwicklern regelmäßig auf die UIG der Länder⁹. Die teilweise vorherrschende Behördenpraxis, Auskünfte aus dem Altlastenkataster nur bei einem berechtigten Interesse oder allein dem Grundstücksberechtigten, respektive einer von ihm bevollmächtigten Person, zu erteilen,¹⁰ ist seit Inkrafttreten der Richtlinie 2003/4/EG (UURL) überholt und soll hier nicht weiter betrachtet werden. Mit der UURL wurde ein Standard für den Zugang zu Umweltinformationen vorgegeben, der aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht unterschritten werden darf.¹¹

Die Umweltinformationsgesetze der Länder begründen einerseits einen antragsbezogenen Informationsanspruch des Einzelnen (§ 3 Abs. 1 S. 1 UIG), andererseits sind aktive Informationspflichten zur Unterrichtung der Öffentlichkeit (Transparenz) durch die zuständigen Behörden vorgesehen (§ 10 UIG).

1. Informationszugang auf Antrag

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

a) Jede Person heißt jede Person

Die Anspruchsberechtigung ist denkbar weit gefasst: Sie steht jeder Person zu. In Betracht kommen damit grundsätzlich natürliche Personen, juristische Personen sowie nicht rechtsfähige Personenvereinigungen. Für (ausländische) natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts ist die Anspruchsberechtigung allgemein anerkannt.¹² Darüber hinaus ist sie allerdings umstritten. Das BVerwG nimmt für das UIG die Anspruchsberechtigung von nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen bei einer hinreichenden organisatorischen Verfestigung an.¹³ Erforderlich ist eine gewisse zeitliche, personelle sowie thematische Kontinuität.¹⁴ Diese Auslegung trägt dem Sinn und Zweck des Gesetzes Rechnung, einen möglichst weitgehenden Informationszugangsanspruch zu schaffen.¹⁵ Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach dem BVerwG anspruchsberechtigt, wenn sie dem Staat wie Privatrechtssubjekte gegenüberstehen und ihm gegenüber Rechte geltend machen können.¹⁶ Angenommen wurde die Anspruchsberechtigung danach insbesondere auch für Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften.¹⁷ Dies führt im Fall der Altlasten allerdings nicht zu einem „Mehr“ an Transparenz für die Gemeinden. Denn ihnen steht nach den Landesbodenschutz- bzw. Altlastengesetzen ohnehin ein Auskunftsrecht gegenüber den Bodenschutz- und Altlastenbehörden zu, soweit die Informationen für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sind.¹⁸

b) Altlasten(verdacht) als Umweltinformation

Der Anspruch nach dem UIG erfasst nur Umweltinformationen. Diese werden in § 2 Abs. 3 UIG durch eine Aufzählung¹⁹ legaldefiniert. Der Begriff ist weit auszulegen.²⁰ Dabei ist die Art der Speicherung der Information unerheblich (§ 2 Abs. 3 UIG). Notwendig ist aber zumindest eine Verkörperung der Information.

Die hier behandelten Informationen über Altlasten lassen sich danach unter verschiedene Tatbestände des § 2 Abs. 3 UIG subsumieren. Es handelt sich zunächst um Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen, hier des Umweltmediums Boden (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG).²¹ Erfasst werden insoweit auch Prognosen über die weitere Entwicklung der Umweltbestandteile,²² womit auch Verdachtsfälle unter Nr. 1 fallen. Informationen über Altlasten- bzw. Altlastenverdachtsflächen lassen sich ferner unter § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG subsumieren, der Informationen über Faktoren (z. B. Stoffe, Abfälle aller Art) erfasst, die sich auf Umweltbestandteile auswirken können. Schließlich kann es sich bei Altlasteninformationen um Umweltinformationen i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b) UIG handeln. Danach sind Umweltinformationen Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken. Dieser Schutz ist dann bezweckt, wenn die Maßnahme oder Tätigkeit der Erhaltung oder der Verbesserung der Umweltbestandteile dient,²³ wobei der Schutz nicht der Hauptzweck der Maßnahme oder Tätigkeit sein muss.²⁴ Die Erfassung der Altlasteninformationen soll die Behörden bei der Bewältigung der mit Altlasten verbundenen Problemstellungen - diese reichen von der Sanierung der Fläche bis hin zur gemeindlichen Bauleitplanung - unterstützen und dienen mithin der Gefahrenerforschung und -abwehr.²⁵

c) Kein berechtigtes Interesse erforderlich

Der Anspruch auf Informationszugang besteht unabhängig von einem rechtlichen oder berechtigten Interesse des Anspruchstellers.²⁶ Die Ansprüche sind demzufolge „motivfrei“.²⁷ Aus welchen Gründen der Anspruchsteller den Informationszugang begehrt, muss er grundsätzlich nicht offenbaren.²⁸ Der

Anspruch auf Informationszugang dient folglich nicht der Durchsetzung der privaten Offenbarungsinteressen des Antragstellers.²⁹ Vielmehr soll der Einzelne stellvertretend für die Allgemeinheit zu der Verwirklichung der Ziele des UIG, namentlich der Förderung des Umweltschutzes,³⁰ beitragen. Der Antragsteller wird insoweit als „Sachwalter der Allgemeinheit“ tätig.³¹

d) Informationspflichtige Stellen - wer ist anspruchspflichtig?

Die Anspruchsverpflichtung ist in § 2 Abs. 1 UIG geregelt. Danach sind Stellen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere die Regierung sowie Gremien, die diese Stellen beraten, informationspflichtig. Angeknüpft wird an den funktionalen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG³². Diesem liegt eine negative Abgrenzung³³ zugrunde: Verwaltungstätigkeit liegt demnach vor, wenn das Handeln der öffentlichen Stelle weder der Legislative noch der Judikative zuzuordnen ist.³⁴ Diese negative Abgrenzung hat im Wortlaut des UIG ihren Niederschlag gefunden: Zu den informationspflichtigen Stellen gehören danach nicht die obersten Bundes- bzw. Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden sowie Gerichte, soweit sie nicht Aufgaben der Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 2 Abs. 1 S. 3 a), b) UIG).

Bei den hier behandelten Konversionsflächen besteht die Besonderheit, dass die Grundstücke nicht nur im Eigentum Privater, sondern oftmals auch von (extra hierfür gegründeten) juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie der BImA oder (Töchtern) der Deutschen Bahn AG stehen. Diese sind nach dem vorstehenden Begriffsverständnis selbst informationspflichtige Stellen,³⁵ wodurch es dem Antragsteller offensteht, die Informationen nicht bei den Bodenschutz- und Altlastenbehörden abzufragen, sondern unmittelbar bei den Grundstückseigentümern selbst. Denn für die Anspruchsverpflichtung kommt es allein darauf an, dass die Umweltinformation bei der Behörde „vorhanden“ ist (§ 2 Abs. 4 S. 1 UIG), sich also im räumlichen Verfügungsbereich der Behörde befindet.³⁶

e) Grenzen des Informationszugangs

Der Anspruch nach den UIG ist, wie aufgezeigt, voraussetzungslos. Voraussetzungslos bedeutet jedoch nicht ausnahmslos.³⁷ Dem Informationszugang können sowohl private als auch öffentliche Belange entgegenstehen. Das Recht auf voraussetzungslosen Informationszugang nach den UIG ist insoweit geprägt von der Abwägung zwischen dem Offenbarungsinteresse des Antragstellers und den Geheimhaltungsinteressen der informationspflichtigen Stelle und etwaigen Drittbetroffenen. Im hier behandelten Fall stehen die privaten Interessen der Grundstückseigentümer im Vordergrund.³⁸ Einerseits werden diese ein allgemeines Interesse daran haben, dass nicht „Jedermann“ Zugriff auf Informationen über ihre Person hat. Zum anderen besteht an der Geheimhaltung einer Altlast oder eines Altlastenverdachts ein erhebliches Vermögensinteresse: Altlasten oder Altlastenverdachte stellen aufgrund der für die Sanierung aufzuwendenden Kosten einen erheblichen wertmindernden Faktor dar. Dem Grundstückseigentümer wird potentiell daran gelegen sein, diese Faktoren erst im Rahmen konkreter Vertragsverhandlungen oder jedenfalls so spät wie möglich zu offenbaren. Dies würde ihm die Möglichkeit geben, mit einem höheren Kaufpreis in die Verhandlungen zu gehen.

Der Schutz privater Interessen ist in § 9 UIG geregelt. Soweit danach durch das Bekanntgeben der Informationen insbesondere³⁹ personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden (Nr. 1) oder durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden (Nr. 3), ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (§ 9 Abs. 1 S. 1 UIG). Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden (§ 9 Abs. 1 S. 2 UIG). Es ist fraglich, ob und inwieweit die vorstehenden Geheimhaltungsinteressen unter diese Gründe gefasst werden können.

aa) Personenbezogene Daten

Nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die sich direkt oder indirekt identifizieren lässt, insbesondere durch Zuordnung der Person zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind.

(1) Persönlicher Schutzbereich

In den Anwendungsbereich fallen danach nur Daten natürlicher Personen.⁴⁰ § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG schützt aufgrund seiner Akzessorietät zum Datenschutzrecht ausdrücklich keine Daten juristischer Personen.⁴¹ Eine Ausnahme gilt, wenn die Unternehmensdaten Anhaltspunkte zu der dahinter stehenden natürlichen Person geben,⁴² wie dies bei einer Ein-Mann-GmbH der Fall sein kann.⁴³ Juristische Personen des Privatrechts sind deshalb aber nicht schutzlos gestellt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG können sie sich gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG auf den Schutz der informationellen Selbstbestimmung berufen.⁴⁴ Der Schutz ihrer Daten folgt nach der Systematik der Informationszugangsgesetze aus den Bestimmungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.⁴⁵ Der Gesetzgeber hat klargestellt, dass allein diese besonders sensiblen Daten der Unternehmen geschützt sein sollen. Allgemeine unternehmensbezogene Informationen hingegen sollen unbeschränkt dem Informationszugangsrecht unterliegen.

(2) Sachlicher Schutzbereich

Nach der vorangestellten Legaldefinition der DSGVO handelt es sich bei Altlasteninformationen regelmäßig um personenbezogene Daten. Zwar beziehen sie sich vorrangig auf ein Grundstück. Eine Information über eine Sache kann aber dann einen Personenbezug aufweisen, wenn sich aufgrund ihres Detaillierungsgrads oder einer in ihr angelegten Individualisierung der Bezug zu einer Person herstellen lässt.⁴⁶ Aufgrund der parzellenscharfen Darstellung⁴⁷ von Altlasten als Grundstücksdaten in Deutschland können Altlasteninformationen danach dem jeweiligen Grundstückseigentümer regelmäßig zugeordnet werden.⁴⁸ Dies wird schon dadurch offensichtlich, dass bei Bekanntgabe der Grundstücksdaten die Möglichkeit besteht, zu diesem zu fahren und sich den an der Grundstückseinfriedung regelmäßig angebrachten Namen anzusehen.⁴⁹

(3) Erhebliche Beeinträchtigung von Interessen?

§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG fordert weiter, dass durch das Bekanntgeben Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden. Nach dem Wortlaut tritt diese Voraussetzung als weiteres, eigenständiges Tatbestandsmerkmal neben das Vorliegen von personenbezogenen Daten.

Der wohl bislang überwiegende Teil der Rechtsprechung und Literatur folgt dieser Lesart.⁵⁰ Erforderlich sei, dass dem Geheimhaltungsinteresse ein „gewisses Gewicht“ zukomme. Es müsse eine prognostische Bewertung vorgenommen werden, in die Art und Umfang der Informationspreisgabe und die Wahrscheinlichkeit und der Grad der nachteiligen Auswirkungen auf die Drittinteressen einzustellen seien.⁵¹ Abgelehnt wird eine erhebliche Beeinträchtigung, wenn es sich bei den personenbezogenen Daten um den Namen, Beruf, die Dienststellung oder die Telefonnummer von Amtsträgern oder Sachverständigen handelt oder die Daten bereits allgemein zugänglich sind.⁵² Dies entspricht den Tatbeständen in § 5 Abs. 3, 4 IFG, die insoweit im UIG entsprechend angewandt werden.⁵³

Diese vorstehend dargelegte Auffassung ist jedoch mit sekundärrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.⁵⁴ Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 UIRL fordert, dass in jedem Einzelfall das Offenbarungsinteresse des Antragstellers mit den Geheimhaltungsinteressen abgewogen wird. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs handelt es sich bei diesem Satz um eine eigenständige Vorgabe,⁵⁵ die der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung der UIRL zu beachten hat. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf darauf hingewiesen, dass die Beschränkung auf eine erhebliche Interessenbeeinträchtigung „europarechtlich nicht geboten [ist] und (...) auch weder in der Vorgänger-RL noch im derzeit geltenden UIG eine Entsprechung“⁵⁶ finde. Die Bundesregierung hat diese Kritik mit dem kryptischen Hinweis abgetan, die Ablehnungsgründe seien tatbestandlich bereits so eng ausgestaltet, dass in der Regel eine Ablehnung des Antrags gerechtfertigt sei.⁵⁷

Die erhebliche Beeinträchtigung der Interessen in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG ist europarechtskonform dahingehend auszulegen, dass sie immer bereits dann anzunehmen ist, wenn personenbezogene Daten eines Dritten offenbart werden sollen.⁵⁸ Die Frage, ob und inwieweit durch eine Bekanntgabe der Altlasteninformationen Vermögensinteressen betroffen sein können, ist für den Schutz personenbezogener Daten daher unerheblich.⁵⁹

bb) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Der Informationszugang nach dem UIG ist des Weiteren zu versagen, wenn durch das Bekanntgeben Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden. Nach dem tradierten wettbewerbsrechtlichen Verständnis - das auch bei der Auslegung des UIG zugrunde zu legen ist⁶⁰ - sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.⁶¹ Wie das BVerwG klargestellt hat, können sich auf diesen Beschränkungsgrund nicht nur private Grundstückseigentümer, sondern auch juristische Personen des öffentlichen Rechts berufen.⁶² Gegen diese Auffassung wurde vor allem vorgebracht, dass sich nur grundrechtsfähige Personen auf den verfassungsrechtlich durch Art. 12 und Art. 14 GG⁶³ garantierten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen könnten. Das BVerwG hat demgegenüber zutreffend festgestellt, dass § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG keine Beschränkung auf grundrechtsfähige natürliche und juristische Personen enthält und es dem Gesetzgeber unbenommen ist, den Schutz einfachrechtlich auch Personen zu gewähren, die nicht grundrechtsfähig sind.⁶⁴

Bei Altlasteninformationen ist fragwürdig, ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vorliegt. Dieses objektiv zu bestimmende⁶⁵ Geheimhaltungsinteresse liegt vor, wenn das Bekanntwerden der Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern, die Chancen des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn dem Geheimnisträger ein wirtschaftlicher Schaden entstehen kann.⁶⁶ In anderen Worten besteht ein solches Interesse, wenn die Offenbarung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen einem Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.⁶⁷ Das berechnete Geheimhaltungsinteresse bemisst sich damit an der Wettbewerbsrelevanz der Information. Erforderlich ist eine wertende Einschätzung der Wettbewerbsposition des Geheimnisträgers und der zu erwartenden Konsequenzen bei Offenbarung der Information.⁶⁸ Die informationspflichtige Stelle muss darlegen, dass berechnete Geheimhaltungsinteressen dem Informationsanspruch entgegenstehen.⁶⁹

Insoweit kann sicherlich nicht bestritten werden, dass die Bekanntgabe der Kontamination eines Grundstücks oder des Verdachts einer solchen erhebliche Auswirkungen auf den Wert eines Grund-

stücks, mithin auf die Vermögensinteressen eines Unternehmens haben kann. Dadurch wird die Altlasteninformation aber nicht zu exklusivem technischen oder kaufmännischen Wissen. Nicht jede Information, die sich auf Vermögenswerte auswirken kann, stellt zugleich ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dar. Jedenfalls muss ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse aber dann ausscheiden, wenn das Unternehmen zivilrechtlich zur Offenbarung dieser Information verpflichtet ist, etwa weil das Grundstück verkauft oder als Kreditsicherheit eingesetzt werden soll.⁷⁰

cc) Altlastendaten als Informationen über Emissionen?

Soweit schutzwürdige private Interessen einer Offenbarung entgegenstehen, ist grundsätzlich eine Abwägung zwischen dem Informations- und dem Geheimhaltungsinteresse vorzunehmen. Nach § 9 Abs. 1 S. 2 UIG kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen jedoch nicht unter Berufung auf die in den § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 3 UIG genannten Gründe abgelehnt werden. Der (europäische) Gesetzgeber hat durch diese Rückausnahme die Abwägung im Einzelfall vorweggenommen und hierdurch zu erkennen gegeben, dass das Informationsinteresse bei Umweltinformationen über Emissionen immer überwiegt. Eine Abwägung im Einzelfall findet dann nicht statt.⁷¹

Der Begriff der Emission richtet sich zunächst nach Art. 2 Nr. 5 der IVU-Richtlinie.⁷² Darunter zu verstehen sind direkte oder indirekte Freisetzungen von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden. Im Übrigen ist der Begriff der Umweltinformationen über Emissionen informationszugangsrechtlich auszulegen.⁷³ Diese Auslegung hat der EuGH in zwei Entscheidungen vorgenommen.⁷⁴ Der Begriff der Emissionen in die Umwelt ist weit zu verstehen: Umfasst sind nicht nur Austräge aus Industrieanlagen.⁷⁵ Art und Quelle der Emission sind grundsätzlich unbeachtlich, sodass etwa die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Biozid-Produkten darunter zu fassen ist.⁷⁶ Ausreichend ist, dass eine Freisetzung - nicht nur hypothetisch - vorhersehbar ist.⁷⁷ Davon ist auszugehen, wenn das Produkt oder der Stoff unter normalen oder realistischen Bedingungen angewandt wird.⁷⁸

Der Informationszugang zu Umweltinformationen „über“ Emissionen erfasst danach zwei Fallgruppen:⁷⁹ Zum einen sind Angaben über die Emission selbst, also etwa Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort erfasst. Zum anderen fallen Angaben über die Auswirkungen der Emission auf den Zustand der Umwelt und Nichtzielorganismen unter den Begriff der Umweltinformationen „über“ Emissionen.⁸⁰ Dabei genügt nicht jeder unmittelbare Zusammenhang zwischen der Freisetzung und der Umwelt, da sich der Begriff der Emissionen andernfalls weitgehend mit dem der Umweltinformationen decken würde, womit der Schutz privater Belange faktisch wirkungslos würde.⁸¹

Dies zugrunde gelegt sind Altlasteninformationen grundsätzlich der zweiten Fallgruppe, den Umweltinformationen über die Auswirkungen einer Emission zuzurechnen. Altlasten setzen voraus, dass schädliche Stoffe in den Boden freigesetzt worden sind (vgl. § 2 Abs. 5 i. V. m. Abs. 2 BBodSchG).⁸² Altlasten sind danach als „Folge“ einer Emission von § 9 Abs. 1 S. 2 UIG erfasst. Im Einzelfall können Altlasten auch unter die erste Fallgruppe fallen, nämlich dann, wenn die schädliche Bodenveränderung sich auf weitere Umweltbestandteile - genannt seien hier das Grundwasser oder die Luft⁸³ - auswirkt. Es sprechen auch gute Gründe dafür, dass der Altlastenverdacht ebenfalls als Auswirkung einer Emission anzusehen ist: Nach dem EuGH ist maßgeblich, ob die in Rede stehende Information es der Öffentlichkeit ermöglicht, nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen durch eine Behörde zutreffend ist.⁸⁴ Auch wenn im Verdachtsfall nicht sicher feststeht, ob eine schädliche Bodenveränderung vorliegt, hat die Öffentlichkeit ein entsprechendes Interesse an dieser Information.

dd) Überwiegendes öffentliches Informationsinteresse

Geht man - insbesondere für Verdachtsfälle - dagegen davon aus, dass es sich nicht um Umweltinformationen über Emissionen handelt, muss der Informationszugang gewährt werden, wenn das Informationsinteresse überwiegt (§ 9 Abs. 1 S. 1 UIG).

Auf Seiten des Antragstellers ist das öffentliche Interesse am Informationszugang einzustellen. Sein Individualinteresse an der Umweltinformation wird nicht mit einbezogen.⁸⁵ Die privaten Interessen des Antragstellers sind der informationspflichtigen Stelle ohnehin unbekannt, da das UIG keine Begründung des Antrags vorsieht. Der abwägungserhebliche Sachverhalt ist demzufolge nach allgemeinen Grundsätzen von Amts wegen durch die informationspflichtige Stelle zu ermitteln (§ 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Dabei steht es ihr grundsätzlich zu, den Antragsteller als Beteiligten zur Ermittlung des Sachverhalts heranzuziehen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1, § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VwVfG).⁸⁶ § 26 Abs. 2 VwVfG bestimmt dahingehend eine Mitwirkungsobliegenheit der Beteiligten.⁸⁷ Da der Antragsteller jedoch kein Interesse nachweisen muss, kann sich eine unterlassene Mitwirkung für ihn nicht negativ im Sinne einer Mitwirkungslast⁸⁸ auswirken. Dessen ungeachtet wird es häufig im Interesse des Antragstellers liegen, seinen Antrag zu begründen, um eine zutreffende Bewertung seines Offenbarungsinteresses sicherzustellen. Der Antragsteller hat damit jedenfalls ein Mitwirkungsinteresse.⁸⁹

Das BVerwG hält zur Interessenabwägung in mittlerweile ständiger Rechtsprechung fest, dass das öffentliche Interesse des Antragstellers nur überwiegt, wenn mit dem Antrag ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse hinausgeht, das bereits jeden Antrag rechtfertigt. Das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten, genügt nicht. Anderenfalls überwäge das öffentliche Interesse stets; die Abwägung im Einzelfall wäre entbehrlich.⁹⁰ Weiter müsse in die Betrachtung eingestellt werden, ob vorrangig private Interessen verfolgt würden, der Umweltschutz „allenfalls als Nebenprodukt“ anfalle.⁹¹

In dieser Pauschalität sind die Ausführungen zurückzuweisen.⁹² Die Verfolgung überwiegend privater Interessen kann sich nicht negativ auf den Informationsanspruch auswirken, da der Informationszugang motiffrei gewährt wird, es auf die Intention des Antragstellers gerade nicht ankommen soll.⁹³ Die Aussagen des BVerwG können daher nur so verstanden werden, dass Individualinteressen das öffentliche Offenbarungsinteresse nicht stärken können.

Allgemein ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen, dass der Antragsteller sich nur auf eine einfachrechtliche Rechtsposition stützen kann, während auf Seiten des von der Informationspreisgabe betroffenen Dritten private Belange entgegenstehen, die grundrechtlich abgesichert sind.⁹⁴ Insoweit ergibt sich ein gewisses verfassungsrechtliches Ungleichgewicht zu Gunsten des Dritten. Das UIG fordert dementsprechend, dass das Interesse am Informationszugang *überwiegen* muss. Bei Zweifeln ist der Informationszugang zu versagen.⁹⁵ Dem Geheimhaltungsinteresse ist in der Abwägung somit ein Vorsprung eingeräumt.⁹⁶

An der Wiedernutzbarmachung brachgefallener Nutzflächen besteht ein solches besonderes öffentliches Interesse, wie es in der Rechtsprechung gefordert wird: Dieses kommt nicht nur in tatsächlicher Hinsicht in dem eingangs geschilderten Dilemma zum Ausdruck, sondern findet seine gesetzliche Bestätigung in § 1a Abs. 2 S. 1 Hs. 2 BauGB. Danach sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen die Möglichkeiten der städtebaulichen Entwicklung von Gemeinden insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen. Dahinter steht der Gedanke, dass neue Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind. Geht es mit dem Informationsverlangen also darum, die grundsätzliche Eignetheit eines Grundstücks für die Flächenkonversion festzustellen, dient der Informationsanspruch eben nicht nur dem privaten Investitionsinteresse, sondern auch dem öffentlichen Interesse an der

Wiedernutzbarmachung von Flächen. Dagegen kann nicht eingewandt werden, dass sich § 1a Abs. 2 S. 1 Hs. 2 BauGB wörtlich nur an die Gemeinden richtet und daher kein öffentliches Interesse für den Anspruchssteller begründen kann. Zum einen macht der Anspruchsteller insoweit ja gerade als Sachwalter der Allgemeinheit den Informationsanspruch geltend; zum anderen entspricht es geradezu täglicher Praxis, dass Gemeinden und Private im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung zusammenarbeiten. § 1a Abs. 2 S. 1 Hs. 2 BauGB wendet sich als Planungsgrundsatz daher mittelbar auch an den Vorhabenträger, der etwa die städtebaulichen Planungen vorbereitet.

2. Aktive Umweltinformation durch die Bodenschutz- und Altlastenbehörden

Der antragsbezogene Informationszugang stellt nicht die einzige Möglichkeit dar, als potentieller Investor oder Vorhabenträger Informationen über Altlasten zu erhalten. Neben dem antragsbezogenen Informationsanspruch des Einzelnen bestehen aktive Informationspflichten der Umweltbehörden. Nach § 10 Abs. 1 S. 1 UIG unterrichten die informationspflichtigen Stellen die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen (§ 10 Abs. 1 S. 2 UIG).

a) Reichweite der Transparenzpflichten

Die informationspflichtigen Stellen müssen mindestens die in § 10 Abs. 2 UIG genannten Umweltinformationen regelmäßig verbreiten. Altlasten fallen dabei unter § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UIG, die Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder auswirken können.⁹⁷ Die Unterrichtungspflicht ist begrenzt auf den sachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereich der informationspflichtigen Stelle.⁹⁸ Über Altlasten müssen daher die nach Landesrecht zuständigen Bodenschutz- und Altlastenbehörden informieren. Diese Information erfolgt bislang eher zurückhaltend. Gerade vor dem Hintergrund, dass an der Nutzung von Konversionsflächen auch ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, sollte diese Verwaltungspraxis überdacht werden. Eine transparente Verwaltung lockt Investoren.

b) Grenzen der Transparenzpflichten - Gleichlauf bei den Ablehnungsgründen?

Öffentliche und private Belange werden auch der aktiven Umweltinformation regelmäßig nicht entgegenstehen. Die Transparenzpflichten werden gem. § 10 Abs. 6 UIG durch §§ 8, 9 UIG entsprechend beschränkt. Als problematisch wird dabei aber angesehen, dass aufgrund einer mutmaßlich höheren Breitenwirkung eine Veröffentlichung nach § 10 UIG die in §§ 8, 9 UIG geschützten Belange stärker beeinträchtigen könnte als eine Informationsgewährung auf Antrag. In der Abwägung müsse dem Geheimhaltungsinteresse daher ein höherer Stellenwert zukommen.⁹⁹

Bei genauerer Betrachtung schlagen diese Bedenken nicht durch. Wie das BVerwG im Zusammenhang mit dem Schutz des geistigen Eigentums betont,¹⁰⁰ kann der antragsbezogene Informationszugang von jedermann geltend gemacht werden, die begehrte Information sei also faktisch der Öffentlichkeit jederzeit ausgesetzt. Beachtet man weiter, dass es sich um ein überwiegendes öffentliches, also abstrakt bestimmbares Informationsinteresse handelt, steht mit der Gewährung des Informationszugangs fest, dass die Information aufgrund des besonderen öffentlichen Interesses ohnehin der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden könnte. Der Antragsteller nach § 3 Abs. 1 S. 1 UIG verkörpert „jede Person“ - entsprechend kann die Information auch gegenüber jeder Person, und damit der Öffentlichkeit, verbreitet werden. Es kann also festgehalten werden, dass die Reichweite der Ausnahme- und Beschränkungsgründe beim antragsbezogenen Informationszugang und der aktiven Information durch die informationspflichtigen Stellen übereinstimmen. Da, wie unter II. aufgezeigt, dem antragsbezogenen Informationszugang regelmäßig keine schützenswerten Belange entgegenstehen, ist der Weg für eine aktive Information über Altlasten damit frei.

III. Fazit

Der Beitrag hat Reichweite und Grenzen antragsbezogener Informationsrechte und aktiver Informationspflichten aufgezeigt. Altlasteninformationen unterfallen dabei sowohl dem Informationsrecht des Einzelnen als auch den Transparenzpflichten der zuständigen Bodenschutz- und Altlastenbehörden. Es konnte aufgezeigt werden, dass öffentliche und private Belange der Bekanntgabe, sei es an den Einzelnen oder gegenüber der Allgemeinheit, regelmäßig nicht entgegenstehen. Nicht nur Investoren und Projektentwickler, sondern gerade auch Kommunen, die ein erhebliches Interesse an der Revitalisierung von Konversionsflächen haben, sollten aus diesem Grunde die Möglichkeiten der UIG stärker nutzen.

Fußnoten

- *) Dr. Maximilian Dombert ist Partner der Potsdamer Sozietät DOMBERT Rechtsanwälte Part mbB und begleitet private und öffentliche Vorhabenträger schwerpunktmäßig im Bau- und Planungsrecht. Dr. Florian Penski berät dort in allen Fragen des Informationszugangs- und Datenschutzrechts.
- 1) Vgl. BT-Drs. 19/25725, S. 3. Zwischenzeitlich ist die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie mehrfach aktualisiert worden und hat die Zielsetzungen angepasst.
- 2) Siehe bspw. *Europäische Umweltagentur*, Boden, Land und Klimawandel, 2019.
- 3) Siehe etwa *Heinemann*, in: Baumann/Gabler/Günther, EEG, 1. Aufl. 2019, § 48 Rn. 52.
- 4) Prominente Beispiele sind etwa die HafenCity in Hamburg, das geplante Ehrenveedel in Köln oder die künftige Nutzung des Flughafens Berlin-Tegel TXL.
- 5) Vgl. *Matthias Dombert*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 4 BBodSchG Rn. 16.
- 6) Vgl. § 2 Abs. 5, 6 BBodSchG.
- 7) Nach § 11 BBodSchG können Länder die Erfassung von Altlasten und altlastenverdächtigen Flächen regeln. § 21 Abs. 2 BBodSchG enthält eine entsprechende Ermächtigung für sonstige Verdachtsflächen. Siehe etwa §§ 9-12 Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz Baden-Württemberg; § 6 Berliner Bodenschutzgesetz; §§ 29, 30 Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz.
- 8) Diese enthalten zumeist nur Auskunftsansprüche für Behörden, vgl. nur § 9 Abs. 3 Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz Baden-Württemberg.
- 9) Das UIG des Bundes gilt seit Umsetzung der RL 2003/4/EG nur gegenüber Bundesbehörden, vgl. *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 8 m.w.N.; zur Vereinfachung wird in der vorliegenden Bearbeitung das UIG des Bundes

zitiert, denn in der Regel sind die Landesgesetze diesem nachgebildet oder verweisen auf dieses, s. *Penski*, ebd.

- 10) Krit. *Dietlein*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 62. Ed. 1.7.2020, § 11 BBodSchG Rn. 5.
- 11) So zutreffend *Kümper*, UPR 2012, 291 f.; *Dirnberger/Hennecke* u. a., PdK Sachsen, PdK Sa K-4b, Stand Dezember 2019, § 2 SächsUIG Erl. 3.2.
- 12) Siehe nur BR-Drs. 237/07, S. 19; BT-Drs. 15/3406, S. 15; BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09 -, juris, Rn. 26; *Götze*, in: *Götze/Engel*, UIG, 2017, § 3 Rn. 7.
- 13) BVerwG, U. v. 25.3.1999 - 7 C 21/98 -, juris, Rn. 20; U. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07 -, juris, Rn. 25; vgl. a. *Götze*, in: *Götze/Engel*, UIG, 2017, § 3 Rn. 9; *Karg*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 3 UIG Rn. 13 ff.; *Gurlit*, NZG 2014, 1161 (1162).
- 14) BVerwG, U. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07 -, juris, Rn. 25.
- 15) BVerwG, U. v. 25.3.1999 - 7 C 21/98 -, juris, Rn. 20.
- 16) BVerwG, U. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07 -, juris, Rn. 27; bestätigt durch U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15 -, juris, Rn. 33 ff.
- 17) Vgl. *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 3 UIG Rn. 7; allg. BVerwG, U. v. 25.3.1999 - 7 C 21/98 -, juris, Rn. 20.
- 18) Siehe etwa § 9 Abs. 3 Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz Baden-Württemberg; § 29 Abs. 5 Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetz.
- 19) Es ist umstritten, ob diese Aufzählung abschließend ist, aus jüngerer Zeit siehe insbesondere VG Oldenburg, U. v. 11.1.2017 - 5 A 268/14 -, juris, Rn. 41 ff.; VGH München, U. v. 24.5.2011 - 22 B 10.1875 -, juris, Rn. 16; die überwiegende Meinung geht aber noch von einem abschließenden Katalog aus, s. *Engel*, in: *Götze/Engel*, UIG, 2017, § 2 Rn. 69; *Schrader*, in: *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 86; OVG Münster, B. v. 27.6.2007 - 8 B 920/07 und 8 B 922/07 -, juris, Rn. 9; VG Arnsberg, U. v. 4.5.2012 - 7 K 2314/11 -, juris, Rn. 18; U. v. 29.11.2007 - 7 K 3982/06 -, juris, Rn. 37; *Schiller*, in: *Thomé-Kozmiensky* u. a., Immissionsschutz Band 2, 33 (37).
- 20) BVerwG, U. v. 21.2.2008 - 4 C 13/07 -, juris, Rn. 11 ff.; OVG Lüneburg, U. v. 27.2.2018 - 2 LC 58/17 -, juris, Rn. 32.
- 21)

Je nachdem, wie sich die Verunreinigung auswirkt, kann es sich auch um Daten über das Grundwasser, mithin des Wassers i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG handeln.

- 22) *Reidt/Schiller*, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 2 UIG Rn. 37 m. w. N.
- 23) *Schomerus*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 136.
- 24) *Reidt/Schiller*, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 2 UIG Rn. 45.
- 25) *Dietlein*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 62. Ed. 1.7.2020, § 11 BBodSchG Rn. 2.
- 26) Siehe *Götze*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 3 Rn. 11; *Schoch*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVWR Band III, 2. Aufl. 2013, § 50 Rn. 162; *König*, DÖV 2000, 45 (50).
- 27) *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 39; VGH Kassel, B. v. 2.3.2010 - 6 A 1684/08 -, juris, Rn. 7; *Gurlit*, Die Verwaltung 44 (2011), 75 (83); *dies.*, in: Botha/Shaks/Steiger, Das Ende des repräsentativen Staates?, 2016, 157 (161).
- 28) Anders liegt dies etwa in § 7 Abs. 1 S. 3 IFG.
- 29) BVerwG, B. v. 19.1.2009 - 20 F 23/07 -, juris, Rn. 13.
- 30) BT-Drs. 15/3406, S. 11; Erwägungsgrund 1 UIRL.
- 31) So zum VIG VGH München, U. v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 -, juris, Rn. 11; allg. BVerwG, B. v. 21.1.2008 - 20 F 2/07 -, juris, Rn. 24; B. v. 8.2.2011 - 20 F 13/10 -, juris, Rn. 22; B. v. 19.1.2009 - 20 F 23/07 -, juris, Rn. 13; s. a. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 1; *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Rechtsgutachten, 2011, S. 13 f.; *Lück/Penski*, ZD 2018, 525.
- 32) Vgl. nur *Gärditz*, NVwZ 2015, 1161 (1162).
- 33) Vgl. BVerwG, U. v. 3.11.2011 - 7 C 3/11 -, juris, Rn. 13.
- 34) *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 54 f. mit umfassenden Nachweisen zu Zweifelsfragen in der Rechtsprechung.
- 35)

Siehe dazu BVerwG, U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15 -, Rn. 41, juris.

- 36) *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 45 m. w. N.
- 37) *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 3; *Kloepfer*, K&R 2006, 19 (20).
- 38) Die in § 8 UIG genannten öffentlichen Interessen dürften einem Informationszugang regelmäßig nicht entgegenstehen.
- 39) Der Schutz des geistigen Eigentums wird vorliegend mangels Relevanz vorliegend ausgeklammert.
- 40) Vgl. Art. 4 Nr. 1 DSGVO „auf eine (...) natürliche Person beziehen“.
- 41) Vgl. Erwägungsgrund 14 S. 2 DSGVO nachdem die DSGVO nicht für „personenbezogene Daten juristischer Personen“ gilt, zu Recht krit. zu dieser Formulierung *Gola*, K&R 2017, 145 (146); *Sydow*, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 13; *Piltz*, K&R 2016, 557.
- 42) Vgl. *Ernst*, in: Paal/Pauly, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 4 DSGVO Rn. 5; *Ziebarth*, in: *Sydow*, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 13; *Eßer*, in: Auernhammer, DSGVO/BDSG, 6. Aufl. 2018, Art. 4 DSGVO Rn. 12.
- 43) Siehe etwa BGH, U. v. 17.12.1985 - VI ZR 244/84, NJW 1986, 2505 ff.; *Ashkar/Zieger*, ZD 2016, 58 (59); *Schantz*, in: *Schantz/Wolff*, Das neue Datenschutzrecht, 2017, Rn. 318; *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 8; *Engel*, in: *Götze/Engel*, UIG, 2017, § 9 Rn. 13; vgl. a. EuGH, U. v. 9.11.2010 - C-92/09 und C-93/09, EuZW 2010, 939 ff. Rn. 53; *Guckelberger*, NuR 2018, 508; *Gola*, DSGVO, 2. Aufl. 2018, Art. 4 Rn. 25; *Louis*, NuR 2013, 77 (85); *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 145.
- 44) OVG Münster, U. v. 12.12.2016 - 13 A 846/15 -, juris, Rn. 39 ff.; VG Düsseldorf, B. v. 7.6.2019 - 29 L 1226/19 -, juris, Rn. 23 f.
- 45) *Fetzer*, in: *Fluck/Fischer/Martini*, 38. Aktualisierung 2019, § 5 IFG Rn. 30; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 25; *Lück/Penski*, DÖV 2020, 506 (511); zust. *Rossi*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Info-MedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 3 VIG Rn. 12.
- 46) *Kühling/Klar*, in: *Kühling/Buchner*, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 4 Nr. 1 DSGVO Rn. 13; *Schild*, in: *Wolff/Brink*, BeckOK DatSchR, 40. Edition Stand: 1.5.2022, Art. 4 DSGVO Rn. 24; vgl. a. *Krügel*, ZD 2017, 455 (458).

- 47) *Kümper*, UPR 2012, 291 ff.
- 48) Vgl. für sog. Geodaten *Krügel*, ZD 2017, 455 ff.; *Forgó/Krügel*, MMR 2010, 17 ff.; *Martini*, NVwZ 2016, 353 f.; so a. *Ernst*, in: Paal/Pauly, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 4 DSGVO Rn. 15; *Schild*, in: Wolff/Brink, BeckOK DatSchR, 40. Edition Stand: 1.5.2022, Art. 4 DSGVO Rn. 22 f.
- 49) Vgl. auch BVerwG, U. v. 20.10.2016 - 7 C 28/15 -, juris, Rn. 14, zur Identifizierung der hinter einer Telefonnummer stehenden Person genügt ein einfacher Anruf.
- 50) VGH Mannheim, B. v. 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, juris, Rn. 11; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 18; OVG Münster, U. v. 1.3.2011 - 8 A 2861/07 -, juris, Rn. 105; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 12.2.2015 - 12 B 13.12 -, juris, Rn. 29; vgl. nunmehr aber auch OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 10.6.2020 - 12 B 1.19 -, juris, Rn. 21; *Schmidt*, Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit im UIG, 2016, S. 183; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 14.
- 51) OVG Münster, U. v. 1.3.2011 - 8 A 2861/07 -, juris, Rn. 105; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 12.2.2015 - 12 B 13.12 -, juris, Rn. 29; vgl. a. *Guckelberger*, NuR 2018, 508 (509).
- 52) VGH Mannheim, B. v. 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, juris, Rn. 11; OVG Münster, U. v. 1.3.2011 - 8 A 2861/07 -, juris, Rn. 110; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 18; *Schmidt*, Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit im UIG, 2016, S. 183 f.; *Tolkmitt*, Das neue Umweltinformationsrecht, 2008, S. 145 in Fn. 494; vgl. a. OVG Lüneburg, B. v. 24.3.2016 - 2 LB 69/15 -, juris, Rn. 10; *Louis*, NuR 2013, 77 (85).
- 53) Vgl. *Guckelberger*, NuR 2018, 508 (509); OVG Münster, U. v. 1.3.2011 - 8 A 2861/07 -, juris, Rn. 111; vgl. a. *Hornung*, AfP 2017, 390 (391).
- 54) So zutr. VG Berlin, U. v. 22.11.2018 - 2 K 384.16 -, juris, Rn. 31; im Ergebnis a. OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 10.6.2020 - 12 B 1.19 -, juris, Rn. 21; *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 137 f.; *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 9 UIG Rn. 12; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 14; wohl a. *Schnabel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 86 DSGVO Rn. 48.
- 55) EuGH, U. v. 28.7.2011 - C-71/10, ZD 2011, 176 f. Rn. 24.
- 56) BT-Drs. 439/1/04, S. 15.
- 57) BT-Drs. 15/3680, S. 8.
- 58)

Ausführlich hierzu *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 137 ff.

- 59) Vgl. anders noch *Kümper*, UPR 2012, 291 ff. auf Grundlage der überholten Auslegung des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG.
- 60) Zu der Frage, ob dieses tradierte Verständnis nunmehr unter Berücksichtigung des § 2 Nr. 1 GeschGehG weiterzuentwickeln ist s. BVerwG, Urteil vom 17.6.2020 - 10 C 22/19 -, juris, Rn. 16 f.
- 61) St. Rspr. BVerfG, B. v. 14.3.2006 - 1 BvR 2087/03, NVwZ 2006, 1041 ff. Rn. 87; U. v. 21.10.2014 - 2 BvE 5/11, NVwZ 2014, 1652 ff. Rn. 182; U. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11, NVwZ 2018, 51 ff. Rn. 359; st. Rspr. BVerwG, U. v. 28.5.2009 - 7 C 18/08, NVwZ 2009, 1114 ff. Rn. 11; B. v. 25.7.2013 - 7 B 45/12 -, juris, Rn. 10; U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775 ff. Rn. 64; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 20.
- 62) BVerwG, U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15 -, juris, Rn. 90.
- 63) Vgl. nur BVerfG, U. v. 7.11.2017 - 2 BvE 2/11, NVwZ 2018, 51 ff. Rn. 270.
- 64) BVerwG, U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15 -, juris, Rn. 90; ausführlich *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 197 ff.
- 65) BGH, U. v. 15.3.1955 - I ZR 111/53, GRUR 1955, 424 (426) - Möbelpaste; *Schnabel*, in: Dix u. a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2014, 265 (269); *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 91; *Nietsch*, GewArch-Beil 2014, 120 (126); zur aufgegebenen reinen Interessentheorie etwa *Jansen*, Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht, 2002, S. 7 ff.
- 66) BGH, U. v. 27.4.2006 - I ZR 126/03, GRUR 2006, 1044 (1046) - Kundendatenprogramm; *Reingier*, in: Fezer/Büscher/Obergfell, UWG, 3. Aufl. 2016, § 17 Rn. 20; *Reinbacher*, in: Leitner/Rosenau, WSS, 2017, § 17 UWG Rn. 21; *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Rechtsgutachten, 2011, S. 28; s. a. § 7 Abs. 1 S. 2 HmbTG.
- 67) BVerwG, U. v. 28.5.2009 - 7 C 18/08, NVwZ 2009, 1114 ff. Rn. 11; *Harte-Bavendamm*, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2019, § 77 Rn. 13; *Ohly*, in: Ohly/Sosnitza, UWG, 7. Aufl. 2016, § 17 Rn. 12.
- 68) *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Rechtsgutachten, 2011, S. 36; *Helbach*, Gestufter Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheim-

nissen, 2012, S. 157; *Fehling*, DVBl. 2017, 79 (85); *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 92 ff.; *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 6 IFG Rn. 29.

- 69) *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 64 f.
- 70) *Ausf. Kümper*, UPR 2012, 291 ff.; *zust. Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 31.
- 71) BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09 -, juris, Rn. 45.
- 72) Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 257 v. 10.10.1996, S. 26); s. BT-Drs. 15/3406, S. 19; BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09 -, juris, Rn. 43; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 37.
- 73) VGH Mannheim, U. v. 21.3.2017 - 10 S 413/15 -, juris, Rn. 51; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 18.1.2018 - 12 B 14.16 -, juris, Rn. 32 ff. vgl. a. BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09 -, juris, Rn. 46.
- 74) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 und C-442/14, EuZW 2017, 112 ff.
- 75) EuGH, EuZW 2017, 112 ff. Rn. 63 f.; vgl. bereits *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 8 UIG Rn. 46; *ausf. Wegener*, ZUR 2017, 146 (149); s. a. *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 8 Rn. 37; vgl. a. OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 29.3.2019 - 12 B 13.18 -, juris, Rn. 65.
- 76) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 und C-442/14, EuZW 2017, 112 ff. Rn. 76; vgl. a. *Wagner*, EuZW 2017, 95 (96).
- 77) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 und C-442/14, EuZW 2017, 112 ff. Rn. 77; EuG, U. v. 7.3.2019 - T-329/17, ECLI:EU:T:2019:142 Rn. 112 f.; näher *Wegener*, ZUR 2017, 146 (150 f.); vgl. a. *Götze*, SächsUIG, PdK Sa K-4b, Stand: Juni 2017, § 5 1. Anm.; *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 126.
- 78) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 und C-442/14, EuZW 2017, 112 ff. Rn. 79.
- 79) Nach *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 8 UIG Rn. 46a.
- 80) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 und C-442/14, EuZW 2017, 112 ff. Rn. 86.

- 81) EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13 Rn. 77 ff.; vgl. *Wegener*, ZUR 2017, 146 (151); *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, 2018, Art. 4 Rn. 56 in Fn. 131; s. bereits BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189 ff. Rn. 47; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 8 UIG Rn. 46; s. a. *Fehling*, DVBl. 2017, 79 (84).
- 82) Vgl. *Erbguth/Schubert*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 62. Ed. 1.7.2020, § 2 BBodSchG Rn. 22.
- 83) Vgl. *Gärditz/Kahl*, Umweltrecht, 12. Aufl. 2021, Bodenschutzrecht, § 9 Rn. 11.
- 84) Vgl. EuGH, U. v. 23.11.2016 - C-673/13, NVwZ 2017, 388 ff. Rn. 80.
- 85) *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 8 UIG Rn. 49; vgl. a. *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 44; *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 8 UIG Rn. 5; VGH München, U. v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 -, juris, Rn. 11; BVerwG, B. v. 21.2.2008 - 20 F 2/07, NVwZ 2008, 554 ff. Rn. 24; *Schmidt*, Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit im UIG, 2016, S. 208; a. A. *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 122; a. A. *Wegener*, NVwZ 2015, 609 (615) unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG zur Geheimhaltung nach dem PflSchG.
- 86) Vgl. allg. *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 42; *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 26 Rn. 12.
- 87) Vgl. *Zaumseil*, vr 2012, 325 (327); *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 26 Rn. 18; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 26 Rn. 52; ausf. *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 2. EL April 2022, § 26 Rn. 27 ff.
- 88) *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 26 Rn. 12; *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 26 Rn. 44; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 26 VwVfG Rn. 36 ff.
- 89) *Scheidler*, UPR 2006, 13 (15); *Gassner*, UIG, PdK K 4b Bu, Stand: Januar 2008, § 8 Anm. 1.; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, Vor §§ 8, 9 Rn. 3; *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 8 UIG Rn. 8; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 8 UIG Rn. 47; *Guckelberger*, NuR 2018, 508 (512); vgl. a. *Albers/Ortler*, GewArch 2009, 225 (229); *Wegener*, NVwZ 2015, 609 (615).
- 90) BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189 ff. Rn. 62; U. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775 ff. Rn. 92; U. v. 26.9.2019 - 7 C 1/18 -, juris, Rn. 46; s. a. *Guckelberger*, NuR 2018, 508 (512); *Ramsauer*, AnwBl. 2013, 410 (419).
- 91)

- BVerwG, U. v. 24.9.2009 - 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189 ff. Rn. 63; zust. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 34; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 UIG Rn. 44.
- 92) Ausführlich *Penski*, Der voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen und private Belange, 2021, S. 234 ff.
- 93) Anders etwa § 6 Abs. 1 BE IFG.
- 94) *Roßnagel*, MMR 2007, 16 (18 f.); *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 97. EL Dezember 2021, § 9 UIG Rn. 34; *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 9 Rn. 44; *Schmidt*, Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit im UIG, 2016, S. 208; *Himmelmann*, UIG NRW, PdK NW K-4b, Stand: Oktober 2018, § 9 Anm. 6; vgl. a. *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 5 IFG Rn. 29; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 80 f., 87.
- 95) *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 206; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 32; *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 5 IFG Rn. 29; *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 2017, § 5 Rn. 32; OVG Saarlouis, B. v. 1.7.2015 - 8 F 95/15, BeckRS 2015, 48125 Rn. 10; VG Greifswald, U. v. 1.9.2016 - 6 A 1241/14 -, juris, Rn. 54; VG Neustadt (Weinstraße), U. v. 4.9.2014 - 4 K 466/14.NW -, juris, Rn. 52; VG Ansbach, U. v. 27.5.2014 - AN 4 K 13.01194 -, juris, Rn. 49; VG Köln, U. v. 30.10.2014 - 13 K 498/14 -, juris, Rn. 55; vgl. a. BVerwG, U. v. 20.10.2016 - 7 C 27/15 -, juris, Rn. 21; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 4.5.2017 - 12 B 5.16, BeckRS 2017, 109673 Rn. 41; *Klein*, Umweltinformationen im Völker- und Europarecht, 2011, S. 363.
- 96) BT-Drs. 15/4493, S. 13; st. Rspr. BVerwG, U. v. 17.3.2016 - 7 C 2/15, NVwZ 2016, 1014 ff. Rn. 25; U. v. 20.10.2016 - 7 C 27/15 -, juris, Rn. 21.
- 97) Vgl. ausf. *Kümper*, UPR 2012, 291 ff. auch zum Vorrang des § 10 UIG vor dahinter zurückbleibenden Bestimmungen in den Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetzen.
- 98) BT-Drs. 15/3406, S. 21.
- 99) *Engel*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 10 Rn. 47; *Kümper/Wittmann*, NuR 2011, 840 (843); vgl. a. *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedR, 36. Edition Stand: 1.5.2022, § 10 UIG Rn. 20.
- 100) BVerwG, U. v. 25.6.2015 - 7 C 1/14 -, juris, Rn. 37; U. v. 26.9.2019 - 7 C 1/18 -, juris, Rn. 40 ff.

