

# **Informationen zur Anwendung der §§ 8 und 9 UIG**

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Nordrhein-Westfalen  
Referat VII-2

Bearbeitungsstand: 9.12.2008

## Inhaltsverzeichnis

1. Schutz öffentlicher Belange nach § 8 UIG .....	1
2. Auslegung der Norm.....	2
I. Allgemeines .....	2
II. § 8 Abs. 1 Nr. 1- Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit.....	2
III. § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG- Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 1 Abs. 2 UIG NRW .....	3
IV. § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG- Nachteilige Auswirkungen auf laufende Verfahren.....	4
V. § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG- Nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt .....	4
VI. Ausnahme- Emissionsdaten, § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG.....	4
VII. § 8 Abs. 2 UIG .....	4
3. Schutz sonstiger Belange nach § 9 UIG .....	6
4. Auslegung der Norm.....	7
I. § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG- Schutz personenbezogener Daten .....	7
II. § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG – Schutz geistigen Eigentums.....	8
III. § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	8
5. Bewertung .....	9

Die Pflicht zur Veröffentlichung von Umweltinformationen wird von den in den §§ 8 und 9 UIG Bund beschriebenen Gründen zum Schutz öffentlicher und sonstiger Belange eingeschränkt. Dabei ist zu beachten, dass die spezialgesetzlichen Regelungen des UIG Vorrang vor dem Datenschutzgesetz NRW haben.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auch auf den Informationszugang auf Antrag (siehe Ausführungen zu § 8 Abs. 2 Nr. 1):

Soweit Umweltinformationen unter den Schutzzweck der §§ 8 und 9 UIG fallen, dürfen sie weder offen gelegt noch veröffentlicht werden.

## **1. Schutz öffentlicher Belange nach § 8 UIG**

Hiernach ist ein Antrag auf Umweltinformationen abzulehnen, wenn das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf:

1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen i. S. d. § 1 Abs. 2, UIG NRW
3. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen  
oder
4. den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG

Ausnahme:

1. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt oder
2. Der Informationsanspruch richtet sich auf die Bekanntgabe von Emissionsdaten.

Ferner

ist nach § 8 Abs. 2 UIG ein Antrag abzulehnen, soweit er:

1. offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,
2. sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 UIG bezieht

3. bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 UIG weitergeleitet werden kann
4. sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht  
oder
5. zu unbestimmt ist und nach Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 UIG nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird

Ausnahme

Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

## **2. Auslegung der Norm**

### ***I. Allgemeines***

Die Ablehnungsgründe sind als Ausnahmen eng auszulegen, vgl. Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Richtlinie 2003/4/EG. Gegenüber dem Antragsteller trägt die informationspflichtige Behörde hinsichtlich der Ablehnungsgründe die Darlegungslast. Den Antragsteller trifft hinsichtlich des öffentlichen Interesses zwar nicht de jure, jedoch de facto die Darlegungslast, da für die Behörde ein öffentliches Interesse nicht immer erkennbar ist, vgl. Gassner UIG, § 8 1, Scheidler UPR 2006, 13, 15.

Bei der Überprüfung, ob Ablehnungsgründe vorliegen, ist bei Informationen, die die Behörde von anderer Stelle erhalten hat, diese Stelle mit einzubeziehen, BT-Drs. 15/3406 S. 18.

### ***II. § 8 Abs. 1 Nr. 1- Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit***

Da es sich bei den in § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG aufgelisteten Schutzgütern um bedeutsame handelt, liegen nachteilige Auswirkungen schon dann vor, wenn eine konkrete Gefahr für Schäden an diesen Gütern besteht, vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 26.06.1970, Az. IV C 99.67, NJW 1970, 1890.

1. Internationale Beziehungen

Hiervon sind nur die Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten umfasst, d.h. zwischen EU-Mitgliedsstaaten, zur EU, UN etc., nicht hingegen zu Privatpersonen, Gassner UIG § 8 2.2.

## 2. Verteidigung

Das Schutzgut der Verteidigung umfasst die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundeswehr und der in Deutschland dauerhaft stationierten Gaststreitkräfte. Umfasst sind Tätigkeiten und Maßnahmen, die der individuellen oder kollektiven Verteidigung oder sonstigen Einsätzen der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte dienen. Nachteilig wirkt sich eine Bekanntgabe bereits dann aus, wenn sie eine Gefährdungslage schafft oder erhöht, z.B. die Gefahr einer Sabotage oder eines terroristischen Angriffs. An dieser Stelle ist bei der Prognose, ob nachteilige Auswirkungen entstehen werden, auf die große Bedeutung der durch die Verteidigung geschützten Belange Rücksicht zu nehmen.

## 3. bedeutsame Schutzgüter der Öffentlichen Sicherheit

Bedeutsame Schutzgüter sind z.B. die Individualgüter des Lebens und der Gesundheit, wesentliche Vermögenswerte, wie z.B. Verkehrseinrichtungen, oder bedeutsame staatliche Einrichtungen wie Gefährdungen der Funktionsfähigkeit des Staates oder die Preisgabe von Verfassungsschutzdaten (BT-Drs. 12/7138 S. 28).

### ***III. § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG- Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 1 Abs. 2 UIG NRW***

Vertraulichkeit bedeutet, dass die Teilnehmer der Beratungen über deren Inhalt Stillschweigen zu bewahren haben (Beratungsgeheimnis). Der Begriff der Beratungen ist eng auszulegen. Geschützt sind nur schriftliche oder mündliche Beratungs- und Abwägungsvorgänge vom Beginn des Verwaltungsverfahrens bis zur Entscheidungsfindung.

Geschützt ist nur der Beratungsvorgang an sich, nicht aber die zugrunde liegenden Sachinformationen, vgl. OVG Schleswig, Urt. Vom 15.9.1998, NVwZ 1999, S. 670, 671f. Als den Beratungen zugrunde liegende Sachinformationen gelten deshalb selbst Stellungnahmen von Fachbehörden, da hierdurch erst die Tatsachenbasis geschaffen wird. Nachteilig wäre die Herausgabe der Informationen, wenn die Vertraulichkeit nicht mehr gegeben wäre.

Nicht geschützt sind auch die Ergebnisse vertraulicher Beratungen, z.B. in Form von Protokollen. Allerdings darf damit die Vertraulichkeit nicht unterlaufen werden, so dass nur Ergebnisprotokolle zugänglich zu machen sind.

#### **IV. § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG- Nachteilige Auswirkungen auf laufende Verfahren**

Zweck der Vorschrift ist der mittelbare Schutz der Rechtspflege und der unmittelbare Schutz des Gesetzesvollzuges. Es soll verhindert werden, dass durch die Ausübung von Zugangsrechten laufende Verfahren verzögert werden. Nachteilige Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter sind dann zu erwarten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Preisgabe der betreffenden Informationen ein Verfahren beeinträchtigen könnte. Der Ablehnungsgrund besteht während der Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, also von dessen Anhängigkeit bis zum rechtskräftigen Abschluss.

#### **V. § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG- Nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt**

Nachteilige Auswirkungen auf die Schutzgüter des § 2 Abs. 3 Nr. 1, 6 UIG, d.h. Umwelt und Gesundheit sind zu bejahen, sobald eine belegbare Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt besteht, Gassner UIG § 8, 2.5. Diese können hauptsächlich im Biotop- und Naturschutz auftreten, beispielsweise, wenn Informationen über Nistplätze geschützter Arten herausgegeben würden oder Stellen wilder Müllhalden, die geheim gehalten werden sollen, um sie nicht auszuweiten.

#### **VI. Ausnahme- Emissionsdaten, § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG**

Der Begriff der Emission wird anhand der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 96/61/EG vom 24.9.1996 beurteilt. „Emission“ ist die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden.

#### **VII. § 8 Abs. 2 UIG**

1. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG- Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt

Missbräuchlich gestellt sind Anträge, wenn sie erkennbar nicht dem Zweck dienen, den das UIG an den Zugang zu Umweltinformationen knüpft. Zweck des Umweltinformationsgesetzes ist es, den Zugang zu Umweltinformationen zu erleichtern um so den Meinungs austausch über Umweltbelange zu erleichtern, das Umweltbewusstsein zu schärfen und hierdurch den Umweltschutz zu verbessern, vgl. § 1 UIG, Art. 1 und 1. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003.

Ein Antrag kann daher als missbräuchlich betrachtet werden, wenn er völlig ungeeignet ist, den Umweltschutz zu verbessern. Der Begriff „Verbesserung des Umweltschutzes“ ist weit zu verstehen. Dazu gehört auch die Verbesserung des Zugangs zu umweltbezogenen Informationen, welche bei Behörden vorhanden sind, um so die Vollzugskontrolle teilweise auf die Öffentlichkeit zu übertragen und damit

mittelbar über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt eine Verbesserung des Umweltschutzes zu bewirken.

Ein Missbrauchstatbestand liegt vor bei rein querulatorischen Anfragen, um die Behörde mit Arbeit zu belasten, (vgl. OVG Schleswig, ZUR 1997, 43, 44). Auch in anderen Einzelfällen hat die Rechtsprechung einen Missbrauchstatbestand bejaht, z.B. wenn Informationen nur dazu dienen, einen Nachbarschaftsprozess zu führen, Hess.VGH, Urt. Vom 20.03.2007, Az. 11 A 199/06. Andere Fälle können das ausschließliche Bestreben sein, Informationen zum Konkurrenten zu erhalten.

Beispielsweise hat das OVG Münster in einem Urteil vom 27.9.1993 ZUR 1994, § 4 Rn. 11 entschieden, die Begehr der Einsicht in die Unterlagen über die einem Konkurrenten gemachten Umweltschutzaufgaben, um dadurch in seinem eigenen Genehmigungsverfahren schwächere Umweltschutzaufgaben geltend zu machen, diene gerade nicht dem Umweltschutz.

In der Praxis wird aber nur in seltenen Ausnahmefällen eine Information mit der Begründung des Missbrauches verweigert werden können. Ein missbräuchliches Verhalten setzt nämlich voraus, dass mit der Anfrage ausschließlich und offensichtlich anderes Interessen als die Verbesserung der Umwelt verfolgt werden (vgl. VG Hamburg, Urt. V. 14.1.2004 – 7 VG 1422/2003).

Dies bedeutet, dass ein nicht-umweltbezogener Zweck der Anfrage der ausschließliche Grund sein muss. Ein Missbrauchstatbestand liegt nicht vor, wenn mit dem Eigeninteresse oder daneben auch ein allgemeines Umweltinteresse verfolgt wird. Abgelehnt wurde der Missbrauchstatbestand deswegen in dem Fall, in dem die Informationen dazu dienen, einen zivilrechtlichen Haftungsprozess zum Ausgleich von Umweltschäden gegen die informationspflichtige Stelle zu führen, vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 30.11.2006, Az. 10 TG 2531/06.

Schließlich muss der Missbrauch offensichtlich sein, d.h., die Missbrauchsabsicht muss gleichsam auf der Hand liegen. Ein Verdacht, und mag er noch so stark sein, reicht nicht. Angesichts der Tatsache, dass zur Geltendmachung des Anspruches das Interesse nicht begründet werden muss, ist für den Regelfall nicht vorstellbar, dass jemand das ausschließliche eigene nicht-umweltbezogene Interesse als offensichtlich nachgewiesen werden kann.

## 2. § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG- interne Mitteilungen

Intern sind Mitteilungen, die noch nicht außerhalb der informationspflichtigen Stellen bekannt geworden sind. Dies ist der Fall, wenn sie den Binnenbereich einer unabhängigen informationspflichtigen Stelle verlassen hat. Nicht geschützt ist der Informationsfluss zwischen mehreren Behörden.

### 3. § 8 Abs. 2 Nr. 3 UIG- Unzuständigkeit

Von dem Ablehnungsgrund darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn der Stelle nicht bekannt ist, welche informationspflichtige Stelle über die beantragten Informationen verfügt.

### 4. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG- zu vervollständigendes Material, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke, noch nicht aufbereitete Dateien

„Material, das gerade vervollständigt wird“ sind Schriftstücke oder Dateien, die gegenwärtig noch komplettiert werden.

### 5. Mangelnde Bestimmtheit

Nr. 5 steht mit § 4 Abs. 2 UIG in Zusammenhang. Ein Antrag ist deshalb abzulehnen, wenn die antragstellende Person der Aufforderung, den zu allgemein formulierten Antrag zu präzisieren, nach Ablauf der angemessenen Frist nicht nachgekommen ist.

## **3. Schutz sonstiger Belange nach § 9 UIG**

Der Antrag nach § 9 Abs. 1 UIG ist abzulehnen, soweit:

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden
  2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden
- oder
3. durch das Bekanntgeben Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen

### Ausnahmen

Ein Ausnahmetatbestand liegt vor, wenn mindestens eine der folgenden Ausnahmen zutrifft:

1. Zustimmung des Betroffenen
2. Überwiegen des öffentlichen Interesses
3. Informationsanspruch gerichtet auf die Bekanntgabe von Emissionsdaten

### Ferner

ist der Antrag nach § 9 Abs. 2 UIG abzulehnen, wenn Gegenstand des Informationsanspruchs Umweltinformationen sind, die ein privater Dritter einer informationspflichtigen Stelle gemeldet hat, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu

sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen des Dritten hätte.

Ausnahme

Einwilligung des Dritten

Ausnahme von der Ausnahme

Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe

## 4. Auslegung der Norm

### ***I. § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG- Schutz personenbezogener Daten***

Personenbezogene Daten sind in Übereinstimmung mit § 3 Abs. 1 DSG NRW Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Eine Beeinträchtigung wird gemeinhin abgelehnt bei sog. Funktionsbezeichnungen, wie Name, Beruf, Dienststellung, Rufnummer, Faxnummer, Email-Adresse von Amtsträgern, Gutachtern, Sachverständigen oder Angestellten des Antragstellers. vgl. VG Hamburg, Urt. v. 25.2.2004, KommJur 2004, 428, 432.

Das UIG geht dem Landesdatenschutzgesetz vor, vgl. § 2 Abs. 3 DSG NRW. Das Landesdatenschutzgesetz kann aber wie auch das Bundesdatenschutzgesetz als Auslegungshilfe dieser Vorschrift herangezogen werden VGH München, Beschl. v. 22.11.2000, NVwZ 2001, 342, 343.

Bestimmte, als besonders sensibel bewertete Informationen werden in der Regel als schützenswert angesehen, wie Familien- oder Einkommensverhältnisse. Liegen diese Voraussetzungen vor, ist der Antrag nur insoweit abzulehnen, als derartige Daten sonst offenbart werden müssten. Ggf. muss die Behörde die entsprechenden Teile entnehmen oder schwärzen, vgl. auch BVerwG, Urt. v. 18.10.2005, Az. 7 C 5.04.

Auch Angaben über ein Grundstück sind personenbezogene Daten hinsichtlich des Grundstückseigentümers (da Rückschlüsse auf seine sachlichen Verhältnisse gezogen werden können). Umweltinformationen können in ländlichen Gebieten eher personenbezogen sein, weil dort leichter Rückschlüsse auf die Identität der Eigentümerin oder des Eigentümers gezogen werden können.

## **II. § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG – Schutz geistigen Eigentums**

Geistiges Eigentum sind die Schutzrechte an immateriellen Gütern. Hierzu gehören neben dem ausdrücklich erwähnten Urheberrecht auch die gewerblichen Schutzrechte. Soweit diese Gesetze das geistige Eigentum ausreichend schützen, ist kein Rückgriff auf das UIG erforderlich. Ein Schutz durch das UIG ist deshalb meist nur bis zur Wirksamkeit des Rechts nach den spezielleren Gesetzen erforderlich.

Das Urheberrecht kann verletzt sein, wenn Unterlagen kopiert werden, die ein Dritter geliefert hat. Nach dem Urheberrecht geschützt sind sie nur, wenn sie „eine das Durchschnittliche deutlich überragende individuelle Eigenart haben“.

Nicht urheberrechtlich geschützt sind daher Ausschreibungsunterlagen, Antragsunterlagen, in denen sich Umweltinformationen befinden, behördliche Vermerke, wenig komplexe Anwaltsschriftsätze, Messwertlisten, Funddaten von Tier- und Pflanzenarten.

Urheberrechtsschutz wird dagegen regelmäßig wissenschaftlichen Gutachten, umfangreichen Anwaltsschriftsätzen, aber auch Bauplänen für Fabriken oder Landkarten zukommen, soweit sie durch eine weit überdurchschnittliche individuelle Eigenart eine eigene geistige Leistung enthalten, vgl. Gassner UIG § 9 2.2. m.w.N. Für Unterlagen, die in kommunale Bebauungspläne einfließen, besteht kein Urheberrechtsschutz.

## **III. § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Betriebsgeheimnisse betreffen die technische Seite, Geschäftsgeheimnisse die kaufmännische Seite eines Unternehmens. Dies sind Tatsachen, die

1. im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehen,
2. nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt sind,
3. nach dem ausdrücklich geäußerten oder aus konkreten Umständen erschließbaren Willen des Betriebsinhabers geheim zu halten sind
4. und an deren Bewahrung der Geheimnisträger ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse hat.

Im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb steht es nicht, wenn die Informationen nicht betriebsbezogen, sondern für ein Bundesland allgemein begehrt werden und, auch wenn eine Branche nachteilig davon betroffen sein kann, vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006, UPR 2006, 403ff.

Das schutzwürdige Interesse ist objektiv aus Sicht des Betriebsinhabers zu beurteilen. Es ist gegeben, wenn eine Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebs oder Unternehmens zu beeinträchtigen. Entscheidungskriterien sind die potenzielle Bedeutung der Informationen für

Konkurrenten und der mögliche Schaden. Nicht zum Begriff gehört deshalb beispielsweise die Anlagenkapazität, vgl. OVG Saarlouis, Beschl. V. 3.7.2002, AS RP-SL 30,93.

Verschiedene Spezialregelungen beschränken die Reichweite des Geheimnisschutzes. § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG nimmt sog. „Beurteilungen der vorhersehbaren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt“ von dem Geheimnisschutz aus. Hiervon umfasst sind Tatsachen und eine wertende Zusammenfassung. § 22 Abs. 3 ChemG nimmt bestimmte chemikalienrechtliche Daten aus.

## **5. Bewertung**

Wie die Darstellung der gesetzlichen Schutzbereiche der §§ 8 und 9 UIG zeigt, beinhalten diese verschiedene Ablehnungsmöglichkeiten, die jedoch eng auszulegen sind.

Es erscheint aus diesem Grunde nicht möglich der Frage der etwaigen Ablehnung eines Informationsanspruchs mit einem einfachen „Generalkonzept“ zu entgegenen.

Vielmehr bedarf es immer einer Subsumtion des Einzelfalls unter die tatbestandlichen Merkmale der §§ 8 und 9 UIG sowie ggf. einer Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Umweltinformationen.