

Münchner Juristische Beiträge · Band 13

Christian Pisani

Kooperation in der Wissensgesellschaft

Eine rechtsvergleichende Analyse der Verwaltungsöffentlichkeit
zwischen freiem Informationszugang und Schutz
von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen am Beispiel
des deutschen UIG und der englischen EIR



Herbert Utz Verlag · Wissenschaft
München

Münchner Juristische Beiträge

Rechtswissenschaftliche Betreuung der Reihe:
Thomas Küffner

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist
bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Zugleich: Dissertation, Augsburg, Univ., 2000

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2001

ISBN 3-89675-874-8

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München

Tel.: 089/277791-00 - Fax: 089/277791-01

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Europarechtliche Grundlagen	11
I. Rechtliche Rahmenbedingungen	11
II. Ziele	18
1. Dezentrale Kontrolle durch die breite Öffentlichkeit	18
2. Verstärkte Kooperation aller gesellschaftlichen Akteure	20
III. Freier Zugang zu Umweltinformationen als Voraussetzung	23
1. Entstehungsgeschichte der Richtlinie	23
2. Grenzen des Zugangs zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	25
a) Systematik der Richtlinie	25
b) Schutzumfang von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Europarecht	27
IV. Ergebnis	30
C. Länderberichte	32
I. Deutschland	34
1. Rechtliche Rahmenbedingungen	34
a) Materielles Umweltrecht und sein Vollzug	35
aa) Materielles Umweltrecht	36
(1) Kooperationsprinzip als Strukturmerkmal	36
(2) Geschichtliche Entwicklung des (neueren) Umweltrechts	37
(a) Ordnungsrechtliche Grundlagen des Umweltrechts	38
(b) Entwicklung der Umweltgesetzgebung nach 1969/ 70	39
(c) Beschleunigungsgesetzgebung als Herausforderung	40
bb) Vollzugspraxis	46
b) Von der beschränkten Aktenöffentlichkeit zur bereichsspezifischen Verwaltungsöffentlichkeit	49
c) Rolle der Gerichte bei der Fortentwicklung des Umweltrechts	51
2. Regelung im einzelnen	55
a) Informationsansprüche vor dem UIG und Geheimnisschutz	56
aa) Informationsansprüche und ihre Voraussetzungen	56
bb) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	58
(1) Verfassungsrechtliche Verortung	58
(2) Geheimnisschutz im einfachen Recht	60
b) Gesetzgebungsgeschichte des UIG	62

c)	Informationsanspruch im UIG und Geheimnisschutz	65
aa)	Informationsanspruch als Jedermannsrecht	66
bb)	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im UIG	68
(1)	Gesetzentwurf der Gruppe Bündnis 90/ Die Grünen	70
(2)	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 8 Abs 1 S 2 UIG	73
(a)	Geheimnisschutz durch Generalklausel	74
(b)	Anwendungshinweise zur Konkretisierung der Generalklausel	76
(c)	Rechtsprechung	78
d)	Reaktionen auf UIG	80
aa)	Industrie	81
bb)	Umweltschutzverbände	85
3.	Ergebnis	87
II.	England	91
1.	Rechtliche Rahmenbedingungen	91
a)	Materielles Umweltrecht und sein Vollzug	92
aa)	Materielles Umweltrecht	92
bb)	Vollzugspraxis	93
cc)	Verwaltungsaufbau	96
b)	Konsequenzen der Vollzugspraxis	99
aa)	<i>Culture of Secrecy</i>	99
bb)	Politikwandel in Richtung Transparenz	101
c)	Rolle der Gerichte bei der Fortentwicklung des Umweltrechts	104
2.	Regelung im einzelnen	106
a)	Informationsansprüche vor den EIR und Geheimnisschutz	107
b)	Gesetzgebungsgeschichte der EIR	110
c)	Informationsanspruch in den EIR und Geheimnisschutz	111
aa)	Geheimnisschutz durch Generalklausel	111
bb)	Rechtsprechung	115
(1)	Allgemeine Tendenzen	116
(2)	R v. The Secretary of State for the Environment, Transport & the Regions and Midland Expressway Limited, <i>ex parte</i> Alliance Against the Birmingham Northern Relief Road and Others	117
d)	Reaktion auf die EIR	124
aa)	Industrie	125
bb)	Umweltschutzverbände	133
cc)	Änderungsvorschläge des House of Lords' Select Committee on the European Communities	134
3.	Ergebnis	136
D.	Konsequenzen für die Bestimmung des Schutzzumfangs für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im UIG	140
I.	Grammatische Auslegung	143
II.	Historische Auslegung	145
III.	Systematische Auslegung	147

IV.	Teleologische Auslegung	150
1.	Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im UIG	152
2.	Befugnis zur Offenbarung von Geheimnissen im UIG	155
V.	Prüfungsschema	164
E.	Kooperation in der Wissensgesellschaft	166
I.	Effektivität	168
1.	Rechtmäßigkeitsgewähr durch dezentrale Kontrolle	168
a)	Minimierung von Vollzugsdefiziten	168
aa)	Kontrolle auf Ebene der EG	169
bb)	Kontrolle auf Ebene der Mitgliedstaaten	171
b)	Eigeninteresse als Voraussetzung dezentraler Kontrolle	172
c)	Verständnishorizont als Problem	175
d)	Ergebnis	178
2.	Wissen als Voraussetzung optimaler Entscheidungen	179
3.	Ergebnis	189
II.	Effizienz	190
1.	Akzeptanz als Rechtsbegriff	190
2.	Akzeptanz durch Transparenz	191
a)	Knappe Ressource gesellschaftlicher Aufmerksamkeit als Problem	192
b)	Kooperation als Voraussetzung	193
3.	Effizienz durch Transparenz	195
a)	Akzeptanzprobleme und ihre Folgen	196
b)	Transparenz als Lösungsansatz	196
4.	Ergebnis	199
III.	Ergebnis	201
F.	Ausblick	203
	Literaturverzeichnis	209
	Anhang	217
Anhang 1:	Deutsche Fassung der Richtlinie	219
Anhang 2:	Englische Fassung der Richtlinie	223
Anhang 3:	Wortlaut des UIG	227
Anhang 4:	Wortlaut der EIR	230
Anhang 5:	Wortlaut der Environmental Information (Amendment) Regulations 1998	234

A. Einleitung

Im Wandel der Industriegesellschaft zur post-industriellen Wissensgesellschaft gewinnen Informationen an entscheidender Bedeutung – Wissen ist hier Voraussetzung für Fortschritt, Daten werden zum Rohstoff¹. Vor diesem Hintergrund wird die Brisanz des freien Zugangs zu Informationen über die Umwelt im Umweltinformationsgesetz (UIG)² erst verständlich. Es geht insofern nicht allein um Effektivierung bestehenden Umweltrechts, sondern darüber hinaus stellt sich allgemein die Frage der Standortsicherung durch Kooperation. Transparenz und kooperatives Verwaltungshandeln können geeignet sein, der Gesellschaft insgesamt mehr Information zugänglich zu machen. Baut aber Fortschritt immer öfter auf Daten³ auf, so heißt mehr Transparenz die Zukunftsfähigkeit sichern. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß Information allein noch kein Garant für eine entsprechende Entwicklung ist. Es bedarf vielmehr des Wissens als im Diskurs geronnene Information. Für das Recht der Wissensgesellschaft bedeutet dies, daß es Möglichkeiten des Dialogs eröffnen muß. Gerade die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit bietet dabei die Chance, unterschiedliche Lebenswelten in Entscheidungsprozesse einzuführen und damit zu deren Optimierung beizutragen⁴. Das Prinzip gemeinsamer Verantwortung (*shared responsibility*) im Umweltrecht⁵ gebietet dies geradezu. Dies setzt jedoch voraus, daß der breiten Öffentlichkeit überhaupt ein freier Zugang zu Informationen eröffnet wurde, um ihre Argumente im

¹ Siehe hierzu insgesamt: R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, S. 219, insb. 232 ff, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, G. F. Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts; G. Winter, Freedom of Environmental Information, S. 81, 93, in ders. (Hrsg.), European Environmental Law: F. Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 158 ff, insb. 168, 179; H.-H. Trute, ebda, S. 216 ff, die beide die Herausforderungen für die Rechtsordnung durch die Kommerzialisierung und teilweise Privatisierung von Information betonen.

² Siehe Anhang 3.

³ Die Begriffe Daten und Informationen sollen im folgenden als gleichwertig verwendet werden in Anlehnung an den Sprachgebrauch des UIG. Dieses trifft in seinem § 3 Abs. 2 ebenfalls keine Unterscheidung, wenn es definiert, Informationen über die Umwelt seien alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegende Daten. Siehe zu einer möglichen Differenzierung hingegen: F. Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 158, 166 f.

⁴ Siehe etwa zum Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren: H. J. Bonk, in P. Stelkens, ders., M. Sachs, VwVfG, § 73, Rn. 9, 12.

⁵ R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, S. 219, 239, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, G. F. Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts.

Verfahren zu fundieren. Ansonsten bleiben Beteiligungsrechte allein Alibi, instrumentalisiert als bloße „Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme“⁶. Es gilt, die Kluft zwischen informationsarmen und informationsreichen gesellschaftlichen Akteuren zu überwinden⁷.

Die Schaffung bereichsspezifischer Verwaltungsöffentlichkeit im UIG stellt eine Möglichkeit dar, Staatskommunikation zu optimieren⁸. Die gewonnene Transparenz legt die Grundlagen für kommunikationsorientierteres Verwaltungshandeln und eröffnet der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit, wirkmächtig in Dialog mit den Behörden zu treten. Kooperation im Umweltrecht kann so gestärkt werden, indem nunmehr im Diskurs allen gesellschaftlichen Akteuren dem Grunde nach dieselben Informationen zur Verfügung stehen. Ist aber das Kartell des Schweigens gebrochen⁹, so kann der einzelne tatsächlich an der Generierung von Wissen teilhaben und so als Bürger auf Entscheidungsprozesse (positiv) einwirken. Das UIG könnte damit als Beitrag zur Überwindung der vielfach beklagten Staatsverdrossenheit verstanden werden. Indem es den einzelnen aus dem Zustand der Unmündigkeit befreit, läßt es ihn seine staatsbürgerliche Stellung wahrnehmen, entscheidet doch der Zugang zu Informationen in der Wissensgesellschaft letztlich über Einflußmöglichkeiten. Transparenz kann so Akzeptanz schaffen. In diesem Licht betrachtet ist der freie Zugang zu Umweltinformationen im UIG als Beitrag zur Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen kommunikativer Demokratie zu verstehen. Will der Gesetzgeber die Herausforderungen der Wissensgesellschaft annehmen, so muß dies aber letztlich insgesamt die Hinwendung zur Verwaltungsöffentlichkeit als Regelfall heißen und der Abschied vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit¹⁰.

⁶ H. Hill, in Die Öffentliche Verwaltung, S. 279, 280, mwN.

⁷ R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, S. 219, 238, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, G. F. Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts; F. Schoch, in VVDStRL 57 (1998), S. 158, 214; H.-H. Trute, ebda, S. 216, 271; H. U. Gallwas, in NJW 1992, S. 2785, 2790. Siehe aber auch: H. Jonas, Das Prinzip der Verantwortung, der als Ausgangspunkt einer Ethik, die die Herausforderungen der technologischen Entwicklung annehmen will, eher die Verantwortung des Politischen denn des einzelnen im Gemeinwesen betont.

⁸ So H. Hill, in JZ 1993, S. 330, 335, für die dem UIG zugrundeliegende Richtlinie.

⁹ L. Krämer, in R. E. Hallo (Hrsg.), Access to Environmental Information in Europe, Vorwort, S. XXIX, spricht von einer *mafia of silence*.

¹⁰ Siehe auch: Gesetzesentwurf der Gruppe Bündnis 90/ Die Grünen zur Gewährleistung des Freien Zugangs zu amtlichen Informationen - Informationsfreiheitsgesetz, BT-Drs.

A. Einleitung

Dabei würde es sich letztlich um eine konsequente Ergänzung der im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung zur Standortsicherung Deutschlands verabschiedeten Gesetze handeln¹¹. Die mit der Deregulierung und Flexibilisierung deutschen Rechts beabsichtigte Stärkung individueller Freiheit setzt in der Wissensgesellschaft Informationszugang voraus. So bekennt sich etwa auch der Vorsitzende des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ in seinem Abschlußbericht ausdrücklich zu Transparenz von Verwaltungshandeln¹². Infolge der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte werden Entscheidungen dabei in Zukunft immer häufiger unter Unsicherheitsvoraussetzungen zu treffen sein, optimaler Gesetzesvollzug hängt so maßgeblich von dem der Verwaltung zur Verfügung stehenden Wissen ab. Im Ergebnis liegt es daher im Eigeninteresse der Behörden, möglichst umfassend gesellschaftliches Wissen zu aktivieren.

Eröffnung von Kooperationschancen für die breite Öffentlichkeit einerseits, Effektivierung behördlicher Informationsgewinnung andererseits, sind damit Ausfluß der mit dem UIG gewonnenen Transparenz. Mit dem Modell der „gläsernen Verwaltung“ lassen sich so Bürger- wie Behördeninteressen einverständlich verwirklichen, die Stellung der Betreiber hingegen bleibt prekär. Im wesentlichen werden es ihre Daten sein, die aufgrund des UIG zu offenbaren sind. Der Schritt von der „gläsernen Verwaltung“ zum „gläsernen Unternehmen“ ist insofern nicht weit¹³. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewinnt vor diesem Hintergrund an Bedeutung. Die Verwaltung ist gem. Art. 20 Abs. 3 GG letztlich der breiten Öffentlichkeit für ihr Tun verantwortlich, das gilt jedoch nicht schon ohne weiteres für den einzelnen privaten Betreiber. Kontrolle wird in seinem Fall von den Behörden wahrgenommen, allein diesen ist er Rechenschaft schuldig. Transparenz im Bezug auf sämtliche seiner internen

12/ 5694, S. 1 ff, sowie den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur Gewährleistung des Freien Zugangs zu amtlichen Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BT-Drs. 13/ 8432. Siehe auch den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention, der gegenüber der bestehenden Rechtslage hinsichtlich der erfaßten Behörden und betroffenen Umweltdaten erweitert wurde; siehe im einzelnen hierzu: F.

¹¹ E. Schmidt-Aßmann, in 1. FS P. Lerche, S. 513, 522f; ders., in DVBl. 1993, S. 924, 933. Siehe auch: T. Würtenberger, in NJW 1991, S. 257, 257f, der auf den Beschleunigungseffekt von akzeptanzfördernden kooperativ strukturierten Verfahren hinweist, die Kommunikationschancen für alle gesellschaftlichen Akteure eröffnen.

¹² R. Scholz, in Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, Vorwort, S. 5.

Abläufe mag zwar auch hier wünschenswert sein, solange bestimmte Daten jedoch nicht freiwillig der breiten Öffentlichkeit offenbart werden, stehen legitime Interessen der Industrie in Mitten, die es zu schützen gilt¹⁴.

Ihre Interessen an einem möglichst weitgehenden Geheimnisschutz werden um so schwerer wiegen, je weniger der freie Zugang zu Informationen tatsächlich geeignet ist, die obengenannten Ziele zu erreichen, soll doch das UIG nicht Industriespionage erleichtern¹⁵, sondern der Effektivierung des Umweltschutzes dienen¹⁶. Verfehlt es diesen Zweck und gefährdet zudem den für den Vollzug des Umweltrechts erforderlichen Informationsfluß zwischen Behörden und Betreibern, so muß letztlich das Bedürfnis nach Geheimnisschutz durchschlagen. Kritiker des freien Informationszugangs verweisen dabei gerade auf Erfahrungen mit der US-amerikanischen Freedom of Information Act¹⁷, die der dem UIG zugrundeliegenden Richtlinie 90/ 313/ EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Richtlinie)¹⁸ als Modell diene. Diese hätten gezeigt, daß Daten im wesentlichen von Konkurrenten abgefragt werden würden¹⁹. Auch für das UIG könnte sich aber ein ähnlicher Befund feststellen lassen. Das Informationsbedürfnis des einzelnen ist im hohen Maße von Eigeninteressen bestimmt²⁰. Für Wirtschaftsunternehmen ist dieses evident. Fraglich bleibt daher, ob dezentrale Kontrolle der Verwaltung im Interesse der Effektivierung des Umweltschutzes im Allgemeininteresse überhaupt praktikabel ist.

¹³ Hiervor warnt ausdrücklich *J. Fluck*, Freier Zugang zu Umweltinformationen aus der Sicht der Industrie, S. 25, 32, in ders., R. Lemp, E. Meyer-Rutz (Hrsg.), Freier Zugang zu Umweltinformationen.

¹⁴ Siehe auch den siebten Erwägungsgrund der Richtlinie.

¹⁵ Siehe auch die Kritik von *J. Fluck*, Freier Zugang zu Umweltinformationen aus Sicht der Industrie, S. 25, 47, in ders., R. Lemp, E. Meyer-Rutz (Hrsg.) Freier Zugang zu Umweltinformationen.

¹⁶ Siehe auch den vierten Erwägungsgrund der Richtlinie.

¹⁷ Siehe insofern: *E. Gurlit*, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht.

¹⁸ ABIEG. Nr. L 158 vom 23.06.1990, S. 56; zum Wortlaut siehe: Anhang.

¹⁹ Siehe etwa: *J. Fluck*, Freier Zugang zu Umweltinformationen aus Sicht der Industrie, S. 25, 47, in ders., R. Lemp, E. Meyer-Rutz (Hrsg.) Freier Zugang zu Umweltinformationen, der darauf hinweist, daß 80 % der Anfragen von diesem Personenkreis stammen würden.

²⁰ Siehe die empirische Untersuchung zu den Environmental Information Regulations von *J. Rowan-Robinson, et al.*, in *Journal of Environmental Law*, S. 19 ff; siehe auch aus Sicht der Neuen politischen Ökonomie, die Eigeninteressen als Motor politischen Handelns betont: *B. Hansjürgens*, Symbolische Umweltpolitik – Eine Erklärung aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, S. 144, 152 ff, insb. 154 ff, in ders., G. Lübbecke-Wolff (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik.