

Texte

31
06

ISSN
1862-4804

Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

Umwelt
Bundes
Amt 

Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 205 48 329
UBA-FB 000930



Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

von

Jürgen Anton und **Dr. Frank Claus** (iku GmbH, Projektleitung),
Michael Bouteiller (iku GmbH, Teil II);
Prof. Dr. Christian Schrader (Fachhochschule Fulda)

unter Mitwirkung von

Rechtsanwalt **Tobias Kroll** (Teil I);
Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich GmbH)
Claudia Eitzinger (alpS, Innsbruck) (Teil III)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de>
verfügbar.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2
Roland Fendler

Dessau, Dezember 2006

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) unter Mitwirkung von Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) und Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Abschlussdatum Mai 2006	
	9. Veröffentlichungsdatum Juli 2006	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) iku GmbH, Olpe 39, 44135 Dortmund	10. UFOPLAN-Nr.: 205 48 329	
	11. Seitenzahl: 245	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau	12. Literaturangaben: 182	
	13. Tabellen und Diagramme: 6	
	14. Abbildungen: 5	
15. Zusätzliche Angaben Kurzfassungen der Teile 1 und 3 liegen getrennt in Deutsch und Englisch vor		
16. Zusammenfassung Der erste Teil bearbeitet offene Fragen, die sich mit der Novellierung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) ergeben. Unter anderem werden die Auswirkungen von Paragraph 9 Abs.1 Satz 2ff UIG und Paragraph 10 Abs.5f UIG untersucht und geklärt, welche Informationen über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse zu den Umweltinformationen über Emissionen im Sinne von Paragraph 9 UIG gehören. Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weshalb sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleichlautende Vorschriften enthalten. Der zweite Teil untersucht Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von störfallähnlichen Ereignissen. Zu klären war, inwieweit ein Recht auf Zugang zu oder gar eine Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen trotz Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen besteht, wenn dadurch Störfälle abgewendet werden können. Der dritte Teil beschäftigt sich mit der Frage, welchen Einfluss Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation und dem Risikomanagement haben. Untersucht wurde unter anderem, ob es Gender-Differenzen bei Risikowahrnehmung und Risikoneigung und ob es Unterschiede zwischen Laien und Expert/-innen gibt. Die Ergebnisse der Untersuchung sind für Betreiber und Behörden zusätzlich in einem Leitfaden aufgearbeitet.		
17. Schlagwörter Anlagensicherheit, Bundesimmissionsschutzgesetz, Emission, Gefahrenabwehr, Gender Mainstreaming, Immissionsschutzverordnung, Information, Risikokommunikation, Störfall, Störfall-Verordnung, Umweltinformation, Umweltinformationsgesetz		
18. Preis	19.	20.

1. Report number UBA-FB	2.	3.
4. Report title Risk communication in the area of the Major-Accidents Ordinance (12 th ordinance to the Federal Immission Control Act (12. BImSchV), also known as the Hazardous Incident (Reporting) Ordinance)		
5. Author(s): Name(s), First name(s) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) with contributions from Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) and Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Date of completion May 2006	9. Date of publication July 2006
6. Performing Institution (Name, Address) iku GmbH, Olpe 39, D-44135 Dortmund	10. UFOPLAN-No.: 205 48 329	11. Number of pages: 245
7. Sponsoring Institution (Name, Address) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau	12. Number of References: 182	13. Tables and diagrams: 6
	14. Figures: 5	
15. Additional information Brief summaries of Parts 1 and 3 are separately available in German and English.		
16. Summary The first part addresses questions resulting from the amendment of the Environmental Information Act (UIG) in conjunction with the Major Accidents Ordinance (12 th ordinance to the Federal Immission Control Act, 12. BImSchV). Among other aspects, the effects of § 9 (1)(2ff) and § 10 (5f) of the UIG were investigated and it was delineated what information about major accidents and events similar to them are considered as environmental information about emissions in accordance with § 9 of the UIG. At the time of the project assignment, only the federal government of Germany had enacted a UIG, which is why the expert opinion report refers to this law and to federal authorities only. The results are also relevant for authorities of the German Länder, if the later enacted UIGs of the Länder refer to the federal UIG or contain conforming regulations. The second part investigates the potential for improvement in the collection and evaluation of information on events similar to major accidents. It was to be resolved to what extent a right of access or even a legal obligation for publicizing those information exists in spite of company and trade secrets if a major accident could thus be avoided. The third part addresses the question what influence gender aspects have in risk communication and risk management. Among other aspects, it was investigated if gender differences in the risk perception and risk preferences exist and if there are differences between laypersons and experts. In addition, the results of the investigation were developed into a guideline for facility operators and regulatory agencies.		
17. Keywords installation safety, Federal Immission Control Act, emissions, emergency management, gender mainstreaming, environmental information, risk communication, major accident, Major Accident Ordinance, Environmental Information Act		
18. Price	19.	20.

Inhalt

Inhalt	4
Verzeichnis der Abkürzungen	11
Verzeichnis der Abbildungen	12
Verzeichnis der Tabellen	12
Auftrag und Zielsetzung	13
Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz	15
1 Zusammenfassung der Ergebnisse	16
2 Einleitung	18
3 Informationsrecht nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht im Mehrebenensystem	19
3.1 Überblick der Zusammenhänge	19
3.2 Darstellung der relevanten Rechtsakte	21
3.2.1 Störfallrecht	21
3.2.1.1 Nationales Störfallrecht	21
3.2.1.2 Gemeinschaftsrecht	23
3.2.1.3 Internationales Störfallrecht	25
3.2.2 Allgemeines Umweltinformationsrecht	26
3.2.2.1 Nationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	26
3.2.2.2 Gemeinschaftsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.2.3 Internationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.3 Ergebnis	28
3.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes	28
3.3.1 12. BImSchV	30
3.3.2 Umweltinformationsgesetz (UIG)	31
3.3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 1994	32

3.3.2.2 Änderungen Grundgesetz 1994 und darauf ergangene Entscheidungen des BVerfG _____	32
3.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 2004 _____	33
3.3.2.4 Bundeskompetenz für das UIG versus Länderkompetenz für allgemeine Gefahrenabwehr _____	36
3.3.2.5 Ergebnis zum Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG _____	44
3.3.3 Übertragbarkeit auf Informationsanfragen während einer akuten Gefahrensituation	45
3.4 Konkurrenz _____	46
3.4.1 Konkurrenz auf nationaler Ebene _____	46
3.4.1.1 Bundesebene _____	46
3.4.1.2 Landesebene _____	49
3.4.2 Konkurrenz auf europäischer und internationaler Ebene _____	52
3.4.3 Ergebnis _____	53
4 Begrifflichkeiten des UIG _____	54
4.1 Umweltinformationen _____	54
4.2 Informationspflichtige Stellen _____	57
4.3 Emissionen _____	57
4.3.1 Emissionsbegriffe des BImSchG _____	58
4.3.2 Begründung des UIG _____	60
4.3.3 Europäische und internationale Vorgaben _____	60
4.3.3.1 Emissionsbegriff nach der Richtlinie 96/61/EG _____	60
4.3.3.2 Die Richtlinie 90/313/EWG _____	61
4.3.3.3 Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG _____	61
4.3.3.4 Die neue Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG _____	61
4.3.3.5 Die Aarhus-Konvention _____	63
4.3.4 Zwischenergebnis _____	63
4.3.5 Störfallrelevante Informationen gleich Informationen über Emissionen? _____	64
4.3.5.1 Einordnung als Umweltinformationen _____	64
4.3.5.2 Einordnung als Informationen über Emissionen _____	65

5 Zugang zu und Verbreitung von (Umwelt-)Informationen _____	68
5.1 Antragsgebundener Zugang zu Umweltinformationen _____	68
5.2 Aktive Verbreitung von Informationen nach § 10, insbs. Abs. 5 UIG _____	68
5.2.1 Grundfragen des § 10, insb. Abs. 5 UIG _____	70
5.2.1.1 Regelungsumfeld _____	70
5.2.1.2 Zweck _____	72
5.2.1.3 Verbindlichkeitsgrad _____	74
5.2.1.4 Drittschutz _____	74
5.2.1.5 Amtshaftung _____	76
5.2.2 Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG _____	82
5.2.2.1 Unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt _____	82
5.2.2.2 Unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist _____	89
5.2.2.3 Informationspflichtige Stelle _____	90
5.2.3 Rechtsfolge _____	90
5.2.3.1 Haben zu verbreiten _____	90
5.2.3.2 Haben Informationen, über die sie verfügen, zu verbreiten _____	91
5.2.3.3 Haben Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, zu verbreiten _____	91
5.2.3.4 Haben sämtliche Informationen, ..., zu verbreiten _____	93
5.2.3.5 Haben unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten _____	93
5.2.4 Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG _____	95
5.2.4.1 Nach dem Wortlaut eingegrenzte Abstimmungspflicht _____	96
5.2.4.2 Sich abstimmen: Anhörung oder Konsenszwang? _____	97
5.2.5 Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV _____	101

6 Ausnahmen von der Informationsbekanntgabe	104
6.1 Abwägungsimperativ und Entbehrlichkeit der Abwägung	104
6.2 Die Ablehnungsgründe im Einzelnen	105
6.2.1 Private Belange	105
6.2.1.1 Personenbezogene Daten	105
6.2.1.2 Rechte an geistigem Eigentum	106
6.2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	110
6.2.1.4 Freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen	128
6.2.2 Öffentliche Belange	128
6.2.2.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG	128
6.2.2.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG	133
6.2.2.3 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden	135
6.3 Verfahrensrechtliche Behandlung der Ablehnungsgründe	136
6.3.1 Allgemeines	136
6.3.2 Verfahrensrechtliche Vorschriften über die Antragsablehnung bei privaten Belangen	137
6.3.2.1 Betroffene im Sinne des UIG	137
6.3.2.2 Anhörungsverfahren	138
6.3.2.3 Kennzeichnung und Darlegungslast von Geheimnisinhabern	140
6.3.2.4 Anhörungspflicht bei freiwillig übermittelten Informationen	142
6.3.3 Verfahrensrechtliche Beachtung von Ablehnungsgründen nach § 10 Abs. 6 UIG	142
7 Ergebnisse für den Verwaltungsvollzug	145
7.1 Allgemeines	145
7.2 Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen	145
7.3 Verbreitung von Umweltinformationen	151
7.3.1 Unterstützung beim Zugang, § 7	151
7.3.2 Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4	151
7.3.3 Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5	152

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen _____	154
1 Zusammenfassung _____	155
2 Zielsetzung _____	157
3 Weiterleitungsverpflichtung der Landesbehörden _____	159
3.1 Sachbereich _____	159
3.1.1 Wer ist im Einzelfall zuständig? _____	159
3.1.2 Welches Präventionsprofil wird verfolgt? _____	160
3.2 Weiterleitungspflichten nach den Fachgesetzen des Bundes- bzw. der Länder _____	161
3.3 UIG _____	161
3.4 BImSchG _____	162
3.5 EU –Recht _____	162
3.6 §§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) _____	163
3.6.1 UBA (ZEMA) _____	164
3.6.2 KAS _____	165
3.6.2.1 Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten über die Amtshilfe? _____	165
3.6.2.2 Vorbehalt des Gesetzes _____	167
3.6.2.3 Fehlende bundesrechtliche Kompetenz _____	167
3.7 Datenzugang über § 10 Abs.2 Nr.4 UIG _____	169
4 Informationsübermittlung durch die Betreiber _____	170
4.1 BImSchG _____	170
4.1.1 § 5 BImSchG _____	170
4.1.2 § 22 BImSchG _____	172
4.2 Verfassungsunmittelbare Schutzpflichten _____	172
4.2.1 Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG _____	172
4.2.2 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG _____	173
4.2.2.1 Prüfungsmaßstab _____	173

4.2.2.2 Ableitung	174
5 Öffentliche und private Ablehnungsgründe nach UIG	178
5.1 Meldebogen	178
5.2 Qualifizierung der Informationsarten	179
5.2.1 Offenkundige Tatsachen	179
5.2.2 Anonymisierte Informationen	179
5.2.3 Anhörungspflichtige Umweltinformationen	179
5.2.4 Umweltinformationen über Emissionen	180
Teil III Gender Mainstreaming und Risiko	181
1 Einleitung	182
2 Definitionen	184
3 Ausgangsfragen	188
3.1 Um welche Risiken geht es?	188
3.2 Risikokommunikations-Anlässe	189
3.3 Fragen des Gender-Aspektes bei der Risikokommunikation	191
4 Betroffenheit aus der Aufgaben- und Handlungsperspektive	193
5 Verfahren und Methoden der Risikowahrnehmungsforschung	196
5.1 Das psychometrische Paradigma	196
5.2 Der kulturtheoretische Ansatz	198
5.3 Der experimentelle Ansatz	199
5.4 Der qualitative Ansatz	200
6 Risikowahrnehmung und Geschlecht	202
6.1 Qualitative Studien	202
6.2 Psychometrische Studien	203
6.3 Eigene Untersuchungen zu §11 StörfallV	204

6.4 Umfrage-Ergebnisse _____	206
7 Risikoneigung und Geschlechterdifferenz _____	208
8 Unterschiede zwischen Experten und Expertinnen _____	210
9 Theorien zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen _____	212
10 Schlussfolgerungen _____	215
Anhang: Tabellen _____	219
Literaturverzeichnisse _____	232
Literaturverzeichnis zu Teil I _____	232
Literaturverzeichnis zu Teil II _____	237
Literaturverzeichnis zu Teil III _____	239

Verzeichnis der Abkürzungen

BlmSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlmSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BlmSchGÄndG	Bundes-Immissionsschutzgesetz-Änderungsgesetz
BReg	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht Entscheidungssammlung
ChemG	Chemikaliengesetz
d. V.	der Verfasser
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KAS	Kommission für Anlagensicherheit
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
SFK	Störfallkommission
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Urheberrechtgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZEMA	Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen
12. BlmSchV	12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Störfall-Verordnung

Verzeichnis der Abbildungen

- Abb. 1: Risikokommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV
- Abb. 2: Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle
- Abb. 3: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse
- Abb. 4: genehmigungs-, nichtgenehmigungspflichtige Anlagen
- Abb. 5: Hauptpflegepersonen von Pflegebedürftigen in Privathaushalten - Hauptpflegepersonen von Leistungsbezieherinnen und -bezieher der Sozialen und der Privaten Pflegeversicherung in Deutschland 2002 (in %), nach Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2005

Verzeichnis der Tabellen

- Tab. 1: Schaubild Gefüge der Gefahrenabwehr
- Tab. 2: Ergebnis für Anhang VI Teil 2 12. BImSchV
- Tab. 3: Ereignisse zur Auswertung im Arbeitskreis Daten der SFK
- Tab. 4: Geschlechter-Differenzen und Risikokommunikation
- Tab. 5: Ergebnisse zu Geschlechter-Differenzen aus der BM-Befragung
- Tab. 6: Einstellung zu Technik

Auftrag und Zielsetzung

Das Umweltbundesamt hat iku mit dem Vorhaben (Förderkennzeichen 205 48 329) „Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung“ beauftragt. Das Umweltbundesamt verfolgt die Absicht, einen konsistenten Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) durch die Bundesbehörden zu ermöglichen und die Risikokommunikation von Betreibern und Behörden i.V.m. der 12. BImSchV zu verbessern. Aufgrund der Novellierung des UIG zum 14. Februar 2005 treten i.V.m. der 12. BImSchV neue Fragen auf.

Das Forschungsprojekt verfolgt damit folgende Ziele:

- Im Rahmen eines Rechtsgutachtens die offenen Fragen, die sich mit der Novellierung des UIG i.V.m. der 12. BImSchV ergeben, zu klären und damit Rechtssicherheit zu erlangen. Zum Zeitpunkt der Erteilung des Auftrages hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weswegen sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleich lautende Vorschriften enthalten.
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunikation von Erkenntnissen, die zur Verhinderung von Störfällen beitragen können, insbesondere aus der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen zu identifizieren.
- Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation zu identifizieren und in der praktischen Anwendung zu beachten.
- Den beteiligten Bundesbehörden, aber auch den Betreibern ein fortschrittliches Handwerkszeug als Bestandteil ihres Managementsystems zur Verfügung zu stellen.

Das Forschungsvorhaben besteht aus insgesamt 5 Teilpaketen. In den vorliegenden Endbericht waren die Teile 1, 2 und 3 einzuarbeiten. Die Ergebnisse sollen in einem abschließenden Fachgespräch vorgestellt werden.

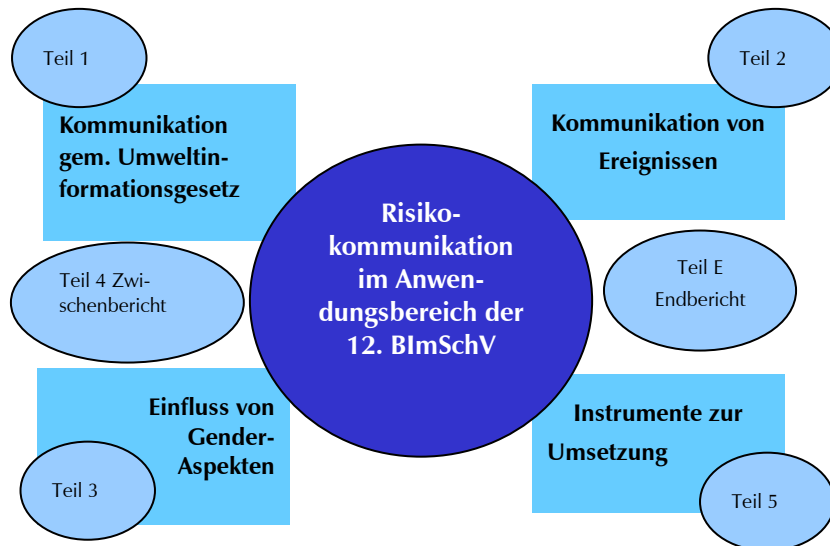


Abb. 1: Risikokommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV

Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz

Prof. Dr. Christian Schrader (Fachhochschule Fulda)
unter Mitwirkung von Rechtsanwalt Tobias Kroll

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Umweltinformations- und Störfallrecht stehen in engem Zusammenhang, da weite Teile der Informationen, die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnen werden, dem Umweltinformationsrecht unterliegen. Bei Anträgen auf Informationszugang hat das UBA die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnenen Informationen herauszugeben, soweit nicht Ablehnungsgründe vorliegen. Im Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG (Pflicht zur Verbreitung von Umweltinformationen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung) ist die Informationserteilung des UBA aus kompetenzrechtlichen Gründen stark eingeschränkt auf Fälle, in denen die allgemeine Gefahrenabwehr der Länder nicht oder nicht mehr eingreifen kann.

Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ist bundesrechtlich durch den Informationsanspruch des § 3 UIG umgesetzt. Die Umweltinformationsrichtlinie stellt einen Mindeststandard auf, den auch die Länder bei einer eventuellen expliziten Umsetzung des Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) beachten müssen.

Der Begriff Umweltinformationen schließt sämtliche im Vollzug des Störfallrechts hervorgebrachten Informationen ein, sobald sich die Informationen auf den weit gefassten Umweltbegriff beziehen. Nicht eingeschlossen sind Informationen über Vorgänge, die sich nicht auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können (z.B. deren Auswirkungen sich nur auf das Innere von Bauwerken beschränken können) oder den Umweltbezug verlassen. Dem UIG liegt ein medienübergreifender Emissionsbegriff zugrunde, der über den Luftpfad und „unkörperliche Stoffe“ hinausreicht. Er erstreckt sich auch auf Teile der in Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV aufgeführten Informationen. Unter die im § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG genannten „Maßnahmen oder Tätigkeiten“ fallen die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen.

Die Verbreitungspflichten des § 10 Abs. 1 bis 4 UIG ergänzen das auf Vollzugskontrolle ausgerichtete UIG, während die Verbreitungspflicht des § 10 Abs. 5 UIG dem Zweck dient, Selbstschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Diese Pflicht ist einklagbar und bei ihrer Verletzung können Amtshaftungsansprüche geltend gemacht werden, auch von der betroffenen Öffentlichkeit.

Die Voraussetzung „unmittelbare Bedrohung“ ist anhand der Kategorien des Gefahrenabwehrrechts zu konkretisieren. Sie greift im Vergleich zum Störfallrecht bei geringeren Risiken ein sowie auch bei anderen Stoffen als den für die Anwendung des Störfallrechts relevanten oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen sowie aus einer nicht vorher-

gesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs und bei rein natürlichen Ursachen.

Als Rechtsfolge enthält § 10 Abs. 5 UIG eine Behördenpflicht, § 11 (1, 2) der 12. BImSchV eine Betreiberpflicht. Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffene Öffentlichkeit, bei § 11 (1, 2) der 12. BImSchV die von einem Störfall betroffenen Personen. Zu verbreiten sind sämtliche zum Schutz geeigneten Informationen, nicht nur Umweltinformationen. Um noch „unverzüglich“ zu informieren darf eine angemessene Prüfungszeit nicht überschritten werden. Eine Verbreitung während des „unmittelbaren“ Zeitraums liegt solange vor, wie die Bedrohungslage anhält.

Die Pflicht, sich mit anderen Stellen abzustimmen, bedeutet in der ersten, heißen Störfallphase, nicht ohne Zustimmung der Gefahrenabwehrbehörden zu informieren. Später ist kein Konsenszwang mehr vorhanden.

Der freie Zugang zu Umweltinformationen und deren Verbreitung sind durch die in §§ 8 und 9 UIG normierten Ablehnungsgründe eingeschränkt. Sowohl für die öffentlichen als auch die privaten Belange, die Ablehnungsgründe darstellen können, sieht das Gesetz Rückausnahmen vor. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind gesetzlich nicht näher definiert, sondern vor allem durch die Rechtsprechung im Wettbewerbsrecht ausgestaltet worden.

Rückausnahmen sind das überwiegende Interesse an der Bekanntgabe der Umweltinformationen und der vorbehaltlose Zugang zu Informationen über Emissionen. Die Herausnahme der Emissionen aus dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis begegnet keinen grundrechtlichen Bedenken.

Die in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG vorgesehene Anhörung ist auch vorzunehmen, wenn sich ein Antrag auf Informationen über Emissionen bezieht. Im Entscheidungsdruck eines konkreten Störfalls reduziert sie sich gegebenenfalls auf eine Mitteilung der Bekanntgabe.

Bei der Interessenabwägung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG sind alle in Betracht kommenden öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln. Die einzelnen Belange sind dann korrekt zu bewerten, zu gewichten und in Ausgleich zu bringen. Je nachdem, welche Rechtsgüter in welcher Intensität betroffen sind, kann die Abwägung zur Folge haben, dass einem Rechtsgut der Vorrang zu geben ist und die entgegenstehenden Belange vollends zurücktreten müssen, so z.B. bei drohenden Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit. In anderen Fällen ist denkbar, dass alle in der Abwägung stehenden Belange möglichst weitgehend zur Geltung kommen, also ein teilweiser Zugang zu Informationen zu gewähren ist und die hinter den Ablehnungsgründen stehenden schutzwürdigen Interessen noch gewahrt bleiben.

2 Einleitung

Durch das 2005 in Kraft getretene neue Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) ergeben sich für Bundesbehörden neue Kommunikationspflichten, deren Umsetzung Fragen des Störfallrechts mit aufwirft. Die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall blieb bislang unbeachtet. Die deutsche Störfall-Verordnung (12. BImSchV) kennt nur die vor dem Störfall liegenden Information des Betreibers über Sicherheitsmaßnahmen. Art. 20 der RL 96/82EG (Seveso-II-Richtlinie), der einen Informationsanspruch gegenüber den Störfallbehörden vorsieht, wurde im deutschen Störfallrecht nicht förmlich umgesetzt.

Die Information der Öffentlichkeit im akuten Störfall wird bislang als Bestandteil des Katastrophenschutzes angesehen. Die Information durch die Katastrophenschutzbehörden beschränkt sich auf erste Gefahrenabwehrmaßnahmen. Ihre Aufgabe ist die Bewältigung der akuten Krise. In der Bevölkerung tauchen jedoch unweigerlich Informationsbedürfnisse auf, etwa welche Stoffe freigesetzt wurden, welche Gesundheits- und Umweltrisiken entstehen, ob sich der Störfall wiederholen könnte, usw. Dies können die für den Eilfall zuständigen Gefahrenabwehrbehörden nicht allein beantworten. Hier sind andere Behörden zuständig, deren Aufgabe der Gesundheits- und Umweltschutz oder speziell die Anlagensicherheit ist.

Auch in rechtlicher Hinsicht geraten die Informationsbefugnisse dieser Behörden ins Blickfeld, weil völker- und europarechtliche Vorgaben eine behördliche Information im Falle unmittelbarer Bedrohung von Gesundheit und Umwelt enthalten.

Störfallrechtlich müssen zur Vermeidung von Störfällen viele Informationen erstellt werden. Bestimmte Betreiber müssen Sicherheitskonzepte, Notfallpläne und andere Dokumente erstellen. Derartige betriebsbezogene Informationen können als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sein. Es stellt sich die Frage, wie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu vereinbaren ist mit den Chancen auf Verhinderung von Schäden durch Information der Öffentlichkeit über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse.

3 Informationsrecht nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht im Mehrebenensystem

3.1 Überblick der Zusammenhänge

Das Umweltinformationsrecht enthält einen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Umweltinformationen und verpflichtet die zuständigen Stellen, bestimmte Informationen aktiv zu verbreiten. Doch es enthält kein Monopol auf Informationsregelungen.

Das Störfallrecht besteht aus vielfältigen Informationspflichten zwischen Anlagenbetreibern, Behörden und der Öffentlichkeit. Zum Beispiel sind Informationen über Sicherheitsmaßnahmen der Öffentlichkeit ständig zugänglich zu machen, § 11 Abs. 1 Satz 3 der 12. BImSchV. Der Art. 20 der EG-Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie)¹ gebietet, dass die zuständigen Behörden im Interesse der Transparenz die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag zur Verfügung stellen müssen, wobei Informationen über bestimmte Aspekte vertraulich behandelt werden dürfen. Diese Konstruktion eines Anspruches jeder Person gegen über Behörden entspricht den Voraussetzungen des Umweltinformationsrechts, nur eingegrenzt auf die nach Störfallrecht zuständigen Behörden und auf die gemäß der EG-Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eingegangenen Informationen.

Solche inhaltlichen Überschneidungen zwischen Umweltinformations- und Störfallrecht sind auf mehreren Rechtsebenen zu beobachten. Die vorliegende Untersuchung behandelt ein ausgeprägtes Beispiel des Mehrebenensystems in europäischen Zusammenhängen.

Bereits das Völkerrecht enthält sowohl Störfall- als auch Umweltinformationsregelungen. Im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) wurde 1992 in Helsinki das Übereinkommen über grenzüberschreitende Effekte von Industrieunfällen (im folgenden: Helsinki-Konvention)² abgeschlossen. Nach deren Art. 9 stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Öffentlichkeit angemessen darüber informiert wird, welche Gebiete möglicherweise von einem Industrieunfall betroffen sein können³. Neben dieser aktiven Informationsverpflichtung ist keine antragsgebundene Information enthalten. Der Zu-

1 Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. EG L 10 v. 14.1.1997 S. 13), geändert durch Richtlinie 2003/105/EG vom 16. Dezember 2003, ABl. EG L 345 v. 31.12.2003 S. 97.

2 Der Text findet sich in BGBl. 1998 II, 1528 sowie unter www.unece.org/env

3 Dazu: Thurnherr, S. 45 ff; Beyerlin, S. 228 f.

gang zu und die Verbreitung von Umweltinformationen stellt die erste Säule der 1998 abgeschlossenen Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im folgenden: Aarhus-Konvention)⁴ dar, die ebenfalls im Rahmen der UNECE abgeschlossen wurde. Damit ist ein kontinuierlicher Ausbau der öffentlichkeitsbezogenen Informationsregelungen im Umweltvölkerrecht festzustellen. Während die frühen Abkommen über nukleare Unfälle auf Informationsregelungen verzichten, sieht die Helsinki-Konvention eine aktive behördliche Information vor. Die Möglichkeit, ergänzende Informationen einzufordern, ist hier noch nicht vorgesehen⁵. Erst die Aarhus-Konvention enthält beide Elemente.

Beide Konventionen wurden sowohl von der Europäischen Gemeinschaft als auch von Deutschland gezeichnet.

In Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft wurde der Zugang zu Umweltinformationen erstmals 1990 vereinbart (Richtlinie 90/313/EWG)⁶ und erweitert neugefasst im Jahre 2003 durch die Richtlinie 2003/4/EG⁷. Die erste Störfallrichtlinie, wie die folgenden als sog. Seveso-Richtlinie bezeichnet, datiert aus dem Jahr 1982 (Richtlinie 82/501/EWG), geändert in den Richtlinien 87/216/EWG, 88/610/EWG, 96/82/EG und 2003/105 EG⁸.

Auf nationaler Ebene wurden verschiedene Regelungen geschaffen, die das autonome nationale Recht fortentwickelten und auch zur Ratifizierung der völkerrechtlichen Konventionen bzw. zur Umsetzung der EG-Richtlinien erlassen wurden. Zum allgemeinen Zugang zu Umweltinformationen ist das Umweltinformationsgesetz des Bundes von 1994 (UIG 1994) zu nennen, das 2004 neu gefasst wurde (UIG)⁹. Da es seither nur noch für Bundesbehörden gilt, müssen die Länder je für sich eigene Umweltinformationsgesetze schaffen, von denen erst wenige vorliegen. Die Störfallrichtlinien wurden insbesondere durch Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und die als 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung) ergangene 12. BImSchV umgesetzt.

4 Der englische Text des Übereinkommens findet sich unter www.unece.org/env/pp und bei Fluck/Theuer, IFR, F 1 sowie in deutscher Übersetzung im Anhang 6 von Schomerus/Schrader/Wegener, UIG.

5 Thurnherr, S. 48.

6 Vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 56.

7 Vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

8 Im folgenden wird die Richtlinie 96/82/EG (mit den Änderungen der Richtlinie 2003/105/EG) als Seveso-II-Richtlinie zitiert.

9 Gesetz vom 22.12.2004, BGBl. I S. 3704. Zuvor wurde das UIG 1994 in Einzelheiten novelliert durch Gesetz vom 23.8.2001, BGBl. I S. 2218.

3.2 Darstellung der relevanten Rechtsakte

3.2.1 Störfallrecht

3.2.1.1 Nationales Störfallrecht

Anlass für ein gesondertes Störfallrecht gaben Umweltkatastrophen wie die von Seveso im Jahre 1976¹⁰. Es wurde angesiedelt in den Zusammenhang mit dem Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Im Jahr 1980 wurde die sog. Störfall-Verordnung als 12. Verordnung zum BImSchG eingeführt und mehrfach geändert. Sie gilt nach Änderungen von 1985, 1988, 1991, 1993, 1998, 2000 und 2005¹¹ nunmehr für Betriebsbereiche, in denen im bestimmungsgemäßen Betrieb gefährliche Stoffe oberhalb bestimmter Mengenschwellen vorhanden sind. Als Störfall definiert § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs, die zu einer ersten Gefahr im Sinne des § 2 Nr. 4 der 12. BImSchV oder zu bestimmten Sachschäden führt. Die 12. BImSchV wendet sich an Betreiber oder an Behörden. Den Betreiber treffen materielle und formelle Sicherheits-, Überwachungs-, Wartungs- und Meldepflichten. Für Betreiber von Betriebsbereichen oberhalb gesteigerter Mengenschwellen gelten als erweiterte Pflichten, einen Sicherheitsbericht, § 9, sowie interne und externe Abwehr- und Gefahrenabwehrpläne, § 10, zu erstellen. Nach § 11 (1, 2) sind für die Öffentlichkeit bestimmte Informationen zu verbreiten. Soweit die Informationen zum Schutz der Öffentlichkeit bestimmt sind, sind sie mit den für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Die für den Vollzug der 12. BImSchV zuständige Behörde hat mit dem Betreiber zusammenzuarbeiten, ein Überwachungssystem einzurichten sowie gegenüber der Europäischen Kommission zu berichten. Diese präventiven Instrumente werden ergänzt um ein System, das aus zu meldenden Ereignissen Erkenntnisse für die Verhinderung weiterer Störungen generieren soll. Meldepflichtige Ereignisse werden nach ihrem Gefährdungspotential in Störfälle und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs unterteilt. Sind meldepflichtige Ereignisse eingetreten, hat der Betreiber der zuständigen Behörde bestimmte Pflichtangaben mitzuteilen, § 19. Die nach Landesrecht zuständige Behörde leitet eine Kopie der Mitteilung über ihre oberste Landesbehörde dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu, das die Europäische Kommis-

10 Zum folgenden siehe: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, Vorbemerkung Rn. 12; Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 180 ff.

11 Zu den ersten fünf Änderungen: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, Vorbemerkung Rn. 15a – 15c. Zur Änderung 2005 siehe: BGBl. I S. 1599 sowie Umwelt (BMU) 2005, 158 f.

sion unterrichtet und die Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen (ZEMA) im Umweltbundesamt informiert.

Die ZEMA¹² geht zurück auf einen Beschluss des Länderausschusses für Immissionsschutz zu § 11 der damaligen 12. BImSchV auf seiner Sitzung vom 30.3. bis 1.4.1992. Danach sind Aufgaben der ZEMA¹³:

1. Erfassung der Meldungen.
2. Weiterleitung der Meldungen an Landesstellen.
3. Unterrichtung des LAI.
4. Erstellung von anonymisierten Berichten und von Vorschlägen zur Fortschreibung des Stands der Sicherheitstechnik. Diese Berichte werden allen interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt. Sie sind grundsätzlich öffentlich.
5. Auswahl und Vorbereitung der Berichte der Bundesregierung an die Kommission.
6. Weiterleitung der Meldungen der Kommission an die Länder.
7. Erfassung und Auswertung von internationalen Ereignissen.
8. Weiterleitung der Informationen nach Nr. 7 an Länderbehörden sowie an die Bundesanstalt für Arbeitsschutz.
9. Jahresbericht über die Auswertungen nach Nrn. 4, 6 und 7.
10. Informationsaustausch mit anderen Stellen, die Störfallerfassung und –auswertung betreiben, z.B. der Länder, des Bundes, der Kommission, internationale Institutionen.
11. Erstellung und Fortschreibung einer aktuellen Liste der Ansprechstellen der Länder.

Die ZEMA stellt sich demnach dar als eine auf Störfallaspekte spezialisierte Stelle der öffentlichen Verwaltung. Sie wurde auf Veranlassung eines Bund-Länder-Arbeitskreises eingerichtet und beim Umweltbundesamt angesiedelt. Sie ist damit eine Stelle der öffentlichen Verwaltung des Bundes. Ihre Aufgaben liegen in der Sammlung und fachlichen Auswertung von Störfallmeldungen sowie des Informationstransfers zu Stellen der Länder, des Bundes sowie der EG und internationalen Organisationen im Bereich des Störfallwesens. Sie fasst die Erkenntnisse aus einzelnen Störfällen in Berichten und diese sowie weitere Informationen in Jahresberichten zusammen. Nur zu den Berichten über einzelne Störfälle wurde im Errichtungsbeschluss 1992 festgehalten, dass diese anonymisiert und über die (an Störfallfragen)

¹² Zu ihr kurz: Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 187.

interessierten Kreise hinaus „grundsätzlich öffentlich“ sind. Sie sind inzwischen auf der Website des Umweltbundesamts abrufbar¹⁴. Der Errichtungsbeschluss von 1992 nennt hauptsächlich Aufgaben behördeninterner Kommunikation. Darüber hinaus werden auf Anfrage (nur) der „interessierten Kreise“ Einzelfallberichte zur Verfügung gestellt sowie aktiv, ohne Anfrage, Jahresberichte zum Abruf im Internet bereitgehalten.

Dieses Störfallrecht wird traditionell als ein Recht von anlagen- und technikorientierten Betreiber- und Behördenpflichten wahrgenommen¹⁵. Betrachtet man den Inhalt der Pflichten, so zeigen sich überwiegend Mitteilungs- und Berichtspflichten¹⁶, also informationsbezogene Regelungen. Inhaltlich sind es überwiegend Informationsregelungen, die bestimmen, zu welchen Aspekten Informationen zu erstellen und an wen sie von wem zu übermitteln bzw. zugänglich zu machen sind. Diese inhaltliche Ausrichtung wurde bislang kaum wahrgenommen¹⁷. Die Betrachtung des Störfallrechts unter dem Aspekt von Informationsvorgängen verdeutlicht aber, in welchem Umfang Informationen störfallrechtlich zu erstellen, von Betreibern und Behörden zu verarbeiten und teils an die Öffentlichkeit zu richten ist.

3.2.1.2 Gemeinschaftsrecht

Die 12. BImSchV entstammt nicht mehr souveränen deutschen Vorstellungen, sondern wird als Beispiel für die Überformung deutschen Rechts durch Europarecht bezeichnet¹⁸. Im Jahre 1982 erließ die damalige EWG die erste Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Richtlinie 82/501/EWG). Sie wurde geändert in den Richtlinien 87/216/EWG, 88/610/EWG, 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und 2003/105/EG. Mit ihr sollen schwere Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden können, verhütet sowie die Unfallfolgen für Mensch und Umwelt begrenzt werden. Als Instrumente sind dafür vorgesehen, intensive Störfallvorkehrungen und -betrachtungen anzustellen und zwischen den Betreibern störfallgefährdeter Betriebsbereiche, den Behörden und der Öffentlichkeit auszutauschen. Zu unterscheiden ist zwischen den präventiven Regelungen und solchen, die nach einem Störfall eingreifen.

Präventiv muss der Betreiber alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um schwere Unfälle zu verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen, Art. 5 Abs. 1 EG-RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Nach der Mitteilung von Grunddaten an die Behörde, Art.

13 Wortlaut bei: Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11 Rn. 4

14 Unter www.umweltbundesamt.de/zema.

15 Spindler, UPR 2001, 81.

16 Spindler, UPR 2001, 81.

17 Vgl. aber Schendel, in: Rengeling, EUDUR, § 39 Rn. 107.

18 Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 10 Rn. 180.

6, muss der Betreiber ein Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle ausarbeiten und umsetzen, Art. 7 EG-RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Der Betreiber eines unter Art. 9 fallenden Betriebs ist verpflichtet, einen umfassenden Sicherheitsbericht an die Behörde zu übermitteln und gemäß Art. 11 interne Notfallpläne für Maßnahmen innerhalb des Betriebs zu erstellen sowie den zuständigen Behörden die für externe Notfallpläne erforderlichen Informationen zu übermitteln. Die Notfallpläne, in § 10 der 12. BImSchV als Alarm- und Gefahrenabwehrpläne bezeichnet, müssen unter anderem erstellt werden, um notwendige Informationen an die Öffentlichkeit sowie betroffene Dienststellen in dem betreffenden Gebiet weiterzugeben. Bei der Erstellung von internen Notfallplänen sind die im Betrieb tätigen Personen zu beteiligen, bei externen Notfallplänen die Öffentlichkeit. Nach Art. 13 Abs. 1 werden Informationen über die Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Unfalls der Öffentlichkeit ständig zugänglich gemacht. Art. 13 Abs. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass der Sicherheitsbericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Der Betreiber kann von der zuständigen Behörde verlangen, bestimmte Teile des Berichts aus Gründen des Industrie- und Geschäftsgeheimnisses und des Schutzes der Privatsphäre, der öffentlichen Sicherheit oder der Landesverteidigung nicht offen zu legen.

Nach einem schweren Unfall sind vom Betreiber bestimmte Informationen an die zuständige Behörde zu übermitteln und seitens der Behörde notwendige Maßnahmen zu ergreifen, Art. 14. Die nationalen Behörden unterrichten die Kommission gemäß Art. 15 der Störfallrichtlinie. Die Mitgliedstaaten und die Kommission tauschen gemäß Art. 19 Informationen über Störfallerfahrungen aus, woraus die Kommission ein Registrier- und Informationssystem errichtet. Der Zugang zu diesem System steht nach Art. 19 Abs. 3 unbeschadet des Art. 20 allen Regierungsstellen der Mitgliedstaaten und unter anderem auch Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Umweltschutzes offen.

Der mehrfach in Bezug genommene Art. 20 ist überschrieben mit „Vertraulichkeit“ und enthält im ersten Unterabsatz des Abs. 1 einen antragsgebundenen Informationsanspruch, nach dem die zuständigen Behörden die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person zur Verfügung stellen müssen. Gemäß Unterabsatz 2 dürfen Informationen, sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen, vertraulich behandelt werden, sofern sie die in sieben Anstrichen genannten Belange berühren. Genannt sind dort unter anderem „Geschäfts- und Industriegeheimnisse einschließlich Fragen des geistigen Eigentums“.

Das gemeinschaftsrechtliche Störfallrecht beeinflusste auch die internationale Rechtsebene.

3.2.1.3 Internationales Störfallrecht

3.2.1.3.1 Helsinki-Konvention

Das Übereinkommen über grenzüberschreitende Effekte von Industrieunfällen (Helsinki-Konvention) bezweckt die Vermeidung von Industrieunfällen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, sekundär sollen bereits eingetretene Unfallschäden minimiert werden¹⁹. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Menschen und der Umwelt vor solchen Unfällen zu treffen. Gefährliche Tätigkeiten sollen identifiziert und den möglicherweise betroffenen Vertragsstaaten bekannt gegeben werden. Ereignet sich ein Unfall mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, stellt der Herkunftsstaat sicher, dass betroffene Staaten ohne Verzögerung über die in einem Anhang enthaltenen Aspekte unterrichtet werden. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die Öffentlichkeit in den möglicherweise von gefährlichen Aktivitäten betroffenen Gebieten angemessen zu unterrichten. Zu übermitteln sind der Name der betroffenen Unternehmung, eine leicht verständliche Erklärung der Ereignisse, Angaben zu den Auswirkungen eines Unfalls sowie zum angemessenem Verhalten der Bevölkerung. Die Information erfolgt auf dem von den Vertragsparteien als zweckmäßig erachteten Weg. Insgesamt weisen die Bestimmungen einen lediglich geringen Bestimmtheitsgrad auf.

3.2.1.3.2 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1950 im Rahmen des Europarates abgeschlossen. Sie sieht keine ausdrücklichen Informationsregelungen in Umweltangelegenheiten vor. Vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der in Streitfällen über die Einhaltung der EMRK entscheidet, werden jedoch einzelne traditionelle Menschenrechte in Einzelfällen ökologisch interpretiert, so das Menschenrecht auf Achtung der Privat- und Familiensphäre sowie der Wohnung in Art. 8 EMRK. Im Fall Lopez Ostra gegen Spanien²⁰ ging es darum, ob die von einer Abfallentsorgungsanlage ausgehenden Geruchsmissionen das Privat- und Familienleben der Beschwerdeführerin unzulässig beeinträchtigen. Dies bejahte der Gerichtshof, weil der Staat die wirtschaftlichen Interessen am Betrieb der Anlage und das Interesse der Beschwerdeführerin nicht im richtigen Gewicht ausgeglichen habe. Ging es in diesem Fall um die Rechtmäßigkeit von Umweltbeeinträchtigungen²¹, so war im Fall

19 Zum folgenden: Thurnherr, S. 45 ff.

20 EGMR, EuGRZ 22(1995), 530.

21 Vgl. auch zuletzt EGMR, Moreno Gomez/Spainien, NJW 2005, 3676, wo ein Verstoß gegen Art. 8 EMRK wegen unterlassenen Schutzes gegen Discolärm angenommen wurde.

Guerra u.a. gegen Italien²² über den Zugang zu behördlichen Störfall- und Umweltinformationen zu entscheiden. Da sich in einer chemischen Fabrik in Manfredonia in Oberitalien bereits mehrere Unfälle ereignet hatten, wurde sie von den Behörden als hoch riskant eingestuft. Anna Maria Guerra und andere Anwohner hatten die Behörden vergeblich um Informationen über Risiken und Notfallverfahren angefragt. Der Gerichtshof stellte zunächst fest, dass Art. 8 EMRK primär vor einem staatlichen Eingriff schütze. Ein solcher Eingriff Italiens liege nicht vor, die Beschwerdeführerin führe vielmehr Klage über versäumtes Handeln des Staates. Art. 8 EMRK gebiete den Vertragsstaaten nicht nur, sich Eingriffen zu enthalten. Zusätzlich zu dieser primär negativen Funktion können auch positive Verpflichtungen zu einer wirkungsvollen Respektierung des Privat- und Familienlebens notwendig sein. Weil die Beschwerdeführerin in einer im Unfall in besonderer Weise der Gefahr schwerwiegender Umweltbeeinträchtigungen ausgesetzten Ortschaft lebte und ihr Informationen vorenthalten wurden, die ihr ermöglicht hätten, die Risiken einzuschätzen, liege ein Verstoß gegen Art. 8 EMRK vor.

Die Tragweite dieses Urteils ist allerdings als gering einzuschätzen. Die im Fall Guerra u.a. gegen Italien vorenthaltenen Informationen müssen nach Art. 13 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) Informationen über Sicherheitsmaßnahmen bei den der Störfallrichtlinie unterliegenden Betriebsbereichen zwingend erteilt werden, vgl. § 11 der 12. BImSchV. Über Informationen während eines akuten Störfalls sagt die Entscheidung nichts aus, jedoch ist auch hier durch Art. 20 der Richtlinie 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eine Anspruchsgrundlage gegeben. Zudem sind die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte selbst im entschiedenen Einzelfall nach einer neueren Entscheidung des BVerfG nur zu „berücksichtigen“²³. Bei einem anderen als dem entschiedenen Fall kann es zu keiner gesteigerten, sondern, wegen der veränderten Umstände des Einzelfalls, eher nur zu einer weiter abgeschwächten Wirkung führen.

3.2.2 Allgemeines Umweltinformationsrecht

3.2.2.1 Nationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen

Ein allgemeines Recht auf Zugang zu Umweltinformationen wurde in Deutschland 1994 eröffnet mit dem UIG 1994, das 2001 novelliert (UIG 2001) und 2004 neu gefasst wurde (UIG). Da das UIG seither nur noch für Bundesbehörden gilt, müssen die Länder je für sich

22 EGMR, EuGRZ26 (1999), 188 = NVwZ 1999, 57. Zu weiterreichenden Überlegungen, aus Art. 10 EMRK einen Anspruch auf das Erheben von Umweltinformationen herzuleiten, siehe Szczekalla, in: Rengeling (Hrsg.): EUDUR, § 12 Rn. 44.

23 BVerfG, NJW 2004, 3407, Fall Görgülü I.

eigene Umweltinformationsgesetze schaffen, von denen erst wenige vorliegen²⁴. Das UIG definiert zunächst mit den Begriffen Umweltinformationen und informationspflichtige Stellen seinen Anwendungsbereich. Sodann statuiert es einerseits ein antragsabhängiges, aber voraussetzungsloses Recht auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen. Andererseits sind ohne Antrag, aktiv von den Behörden bestimmte Informationen zu verbreiten. Dazu gehören nach § 10 Abs. 5 UIG Informationen zum Zwecke von Selbstschutzmaßnahmen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung. Antragsgebundene wie aktive Informationsregelungen werden durch Ausnahmemöglichkeiten begrenzt, zu denen nach § 9 UIG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gehören.

3.2.2.2 Gemeinschaftsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen

Waren im Störfallrecht zuerst deutsche und erst später europäische Regelungen vorhanden, so ist es beim Recht auf Zugang zu Umweltinformationen umgekehrt. Vier Jahre vor dem deutschen UIG erließ die damalige EWG die Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Umweltinformationen. Die Richtlinie 90/313/EWG wurde im Jahr 2003 von der Richtlinie 2003/4/EG ersetzt.

3.2.2.3 Internationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen

Zeitlich zwischen die beiden Umweltinformationsrichtlinien der EG fiel die Vereinbarung des Übereinkommens von Aarhus 1998²⁵. In der ersten seiner drei Säulen regelt es detailliert den Zugang zu Umweltinformationen. Sowohl die EG als auch die Mitgliedstaaten handelten das Übereinkommen mit aus und unterzeichneten es. In die Verhandlungen der Aarhus-Konvention gingen damit die europäischen wie die deutschen Erfahrungen, Formulierungen und Interessen zum Recht auf Zugang zu Umweltinformationen mit ein²⁶. Obwohl die erste Säule stark von der Richtlinie 90/313/EWG geprägt ist, geht sie darüber teils hinaus. Zu nennen sind neben einem erweiterten Begriff der zugangsoffenen Umweltinformationen insbesondere Pflichten zu aktiver Information, z.B. bei unmittelbarer Bedrohung für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention.

Diese Bestimmungen wurden mit der Richtlinie 2003/4/EG in das Gemeinschaftsrecht überführt und im Jahr 2004 in das deutsche UIG.

24 Vgl. Schrader, ZUR 2005, 568, 575.

25 Dazu ausführlich: Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1 sowie Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen.

26 Vgl. Zschiesche, ZUR 2001, 177, 178.

3.2.3 Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich sowohl im Störfallrecht wie im Umweltinformationsrecht sukzessive und auf mehreren, miteinander verschränkten Regelungsebenen vielfältige Informationsvorschriften entwickelten. Diese betreffen sowohl den antragsgebundenen Informationszugang wie die aktive Informationsverbreitung. Die augenfälligste, aber nicht alleinige Überschneidung tritt auf bei der behördlichen Verpflichtung zu aktiver Informationsverbreitung anlässlich eines Störfalls bzw. einer unmittelbaren Bedrohung.

Das zunächst nationale Störfallrecht wurde in mehreren Schritten europarechtlich überformt.

Das von der EWG angestoßene Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt wurde in die Verhandlungen der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention mit eingebracht, dort fortentwickelt und trifft nun nach einer Rückwirkung auf die gemeinschaftsrechtliche Richtlinie mit erweiterten Umsetzungs- und Durchführungsverpflichtungen auf die deutschen Stellen.

3.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Fraglich ist, ob dem Bund für die Vorschriften des UIG zu aktiver Informationsverbreitung eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Steht sie ihm nicht zu, so sind die Bundesvorschriften verfassungswidrig und nichtig. Denn wenn keine vom Grundgesetz dem Bund zugewiesene Kompetenz besteht, sind nach Art. 70 GG ausschließlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig.

Zwar sind die Bundeskompetenzen im Umweltbereich weit gespannt und überwiegen weit die Länderkompetenzen²⁷. Doch als eine der wenigen Landesmaterien von größerem Gewicht, die dem Bundesgesetzgeber prinzipiell entzogen sind, ist das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr zu nennen²⁸. Darunter fallen neben dem allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht auch die Materien des Katastrophenschutzes, des Brandschutzes (Feuerwehr) und des Rettungsdienstes²⁹. Demnach ist zu fragen, ob für die Verpflichtung zu aktiver Informationsverbreitung anlässlich eines Störfalls bzw. einer unmittelbaren Bedrohung

27 Klopfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 90.

28 Jarass/Pieroth: GG, Art. 70 RN. 12; Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 12; Ipsen: Staatsrecht, S. 139; Maurer: Staatsrecht, § 17 Rn. 45; Stein/Frank: Staatsrecht, S. 117; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 27.

29 Götz: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 572 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 96 ff.

eine Bundeskompetenz besteht oder ob sie zum Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr zählt und damit der Länderkompetenz unterfällt³⁰.

Dabei ist unbestritten, dass spezielle Aspekte der Gefahrenabwehr auch vom Bund geregelt werden können. Insbesondere soweit der Bund in seiner sachlichen Gesetzgebungskompetenz des Wirtschafts- und Gewerberechts Regelungen trifft, darf er als Annex dieser Kompetenz in den Sachgesetzen auch Vorschriften gefahrenabwehrenden Charakters erlassen³¹. In diesem Sinne durften auch das BImSchG und die 12. BImSchV für die darin geregelten Sachverhalte Gefahrenabwehraspekte mit regeln. Die Immissionsschutzbehörden handeln insoweit auch als Sonderordnungsbehörden.

Einen ausschließlich in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallenden Sachbereich bildet nur das Polizeirecht im engeren Sinne. Es umfasst Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck ist³². Das folgende Schaubild verdeutlicht die Zusammenhänge.

Tab. 1: Schaubild Gefüge der Gefahrenabwehr³³

	Allgemeine Gefahrenabwehr	Abwehr besonders geregelter Gefahren
Vor Ort, im Eilfall	Polizei aufgrund Landesrecht	Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst aufgrund Landesrecht
Vom Schreibtisch aus	Ordnungsbehörden aufgrund Landesrecht	Sonderordnungsbehörden, z.B. Immissionsschutzbehörden aufgrund Landes- oder Bundesrecht

30 An dieser Problematik ändert sich nichts, wenn im Zuge der sogenannten Föderalismus-Reform die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Umweltbereich verändert wird, vgl. die Entwürfe in BR-Drs. 178/06, 179/06 und 180/06.

31 Ipsen, Staatsrecht, S. 138; Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 29; Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 7.

32 BVerfGE 8, 143, 150.

33 Verändert nach: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 28.

3.3.1 12. BImSchV

Die 12. BImSchV wurde entsprechend ihrer Ermächtigungsgrundlage, dem BImSchG, erlassen aufgrund des Art. 74 Nr. 24 und Nr. 11 GG³⁴. Dem Bund steht daraus die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Luftreinhaltung sowie das Recht der Wirtschaft zu. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz erging auch aufgrund des Kompetenztitels Recht der Wirtschaft, weil es den Immissionsschutz in wirtschaftlichen Unternehmungen behandelt.

Fraglich ist, ob der Bund darin unzulässigerweise eine den Ländern vorbehaltenen Materie regelte. Dazu sind die Vorschriften der 12. BImSchV einzeln zu untersuchen.

§ 11 der 12. BImSchV verpflichtet den Betreiber, präventiv, ohne Vorliegen eines meldepflichtigen Ereignisses, Informationen über Sicherheitsmaßnahmen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sowie eingetretene meldepflichtige Ereignisse nach § 19 der Behörde mitzuteilen. Die Behörde hat daraufhin, § 19 Abs. 3 und 4 12. BImSchV, die Mitteilung des Betreibers an andere Behörden weiterzuleiten, zur Analyse des Ereignisses erforderlichen Informationen einzuholen und aufgrund der Analyse Empfehlungen zu künftigen Verhinderungsmaßnahmen abzugeben. Außerdem hat die Behörde geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Betreiber alle erforderlichen Abhilfemaßnahmen trifft. Die 12. BImSchV enthält in diesen Vorschriften keine Befugnis oder Verpflichtung der Immissionsschutzbehörden, im Falle eines meldepflichtigen Ereignisses durch aktive Information auf die Bevölkerung zuzugehen.

Dem Störfallrecht ist die Abgrenzung zur allgemeinen Gefahrenabwehr wohl bewusst, was aus drei Regelungen hervorgeht.

- Nach § 11 Abs. 1 Satz 4 der 12. BImSchV sind die an die Öffentlichkeit gerichteten Informationen über Sicherheitsmaßnahmen des Betreibers mit den für den Katastrophenschutz und der allgemeinen Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Ziel der Abstimmung ist es, eine wirksame Gefahrenabwehr so sicher zu stellen, dass die betriebliche und die außerbetriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrplanung ineinander greifen³⁵. Die 12. BImSchV will damit den Kompetenzbereich der allgemeinen Gefahrenabwehr sichern und gerade nicht in ihn eingreifen.
- Ein weiterer Bezug zu Landeskompetenzen folgt daraus, dass die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auch Betriebsbereiche erfasst, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung

34 Zweifelnd, ob die 12. BImSchV noch auf die Ermächtigungsgrundlage des BImSchG gestützt werden kann: Spindler, URP 2001, 81, 82.

35 VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830, 831.

finden. Sie sind die in der deutschen Rechtssystematik den nicht-gewerblichen Betriebsbereichen zuzuordnen. Dafür konnte sich der Bund weder auf seine Luftreinhalte- noch auf seine Wirtschaftsrechtskompetenz berufen. Vielmehr liegen die Regelungsbereiche in der Kompetenz der Bundesländer, so dass diese für die Umsetzung des nicht gewerblichen Teilbereichs der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zuständig sind³⁶. Die Umsetzung erfolgte in fast allen Ländergesetzen³⁷ identisch, indem auf verschiedene Bestimmungen des BImSchG und der 12. BImSchV verwiesen wird. Nur wenige Länder haben umfangreiche Bestimmungen geschaffen.

- Schließlich legt Art. 11 Abs. 1 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) den Behörden auf, externe Notfallpläne für Maßnahmen außerhalb des Betriebs zu erstellen. Notfallpläne müssen erstellt werden, um Schadensfälle einzudämmen, Maßnahmen zum Schutz vor den Folgen schwerer Unfälle einzuleiten, notwendige Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben und um Aufräumarbeiten nach einem schweren Unfall einzuleiten, Art. 11 Abs. 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Es geht hier um die Bewältigung der externen Folgen akuter schwerer Unfälle. Diese Vorschriften der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) über externe Notfallpläne wurde ebenfalls nicht in der 12. BImSchV, sondern im Katastrophenschutzrecht der Länder umgesetzt³⁸.

Im Ergebnis enthält die 12. BImSchV keine aktiven Informationsverbreitungspflichten der zuständigen Behörden. Sie grenzt die allgemeine Gefahrenabwehr aus ihren Regelungen bewusst aus, so dass keine kompetenzrechtlichen Bedenken bestehen.

3.3.2 Umweltinformationsgesetz (UIG)

Da das Grundgesetz keine Bundeskompetenz „Umweltschutz“ kennt, stößt die Kompetenzprüfung im Bereich der Umweltgesetzgebung häufig auf diffizile Abgrenzungsprobleme. Berührt der zu regelnde Gegenstand mehrere Kompetenzmaterien, so kommt es vor allem auf den Normzweck an: Ist eine Kompetenzmaterie unmittelbarer oder nur mittelbarer Regelungsgegenstand? Betrifft das Kompetenzthema Haupt- oder Nebenzwecke einer Regelung? Handelt es sich um eine spezielle Regelung oder um einen Reflex allgemeinen Rechts?³⁹ Zu fragen ist, zu welcher Kompetenzmaterie die größere Sachnähe gegeben ist⁴⁰.

36 Klopfer, Michael: Umweltrecht in Bund und Ländern, 2003, § 3 Rn. 186; Spindler, UPR 2001, 81.

37 Nachweise bei Klopfer, Michael: Umweltrecht in Bund und Ländern, 2003, § 3 in Fußnote 375.

38 Vgl. nur Art. 3a BayKSG, § 12a BbgKatSG, § 8a LKatSG Baden-Württemberg sowie §§43 ff. Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz.

39 Klopfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 96.

40 Erichsen/Scherzberg, UBA-Berichte 1/92, S. 45.

3.3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 1994

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes war bereits beim UIG 1994 umstritten⁴¹.

Der Gesetzgeber bezog sich für das UIG 1994 auf verschiedene Bundeskompetenzen für Sachmaterien des Schutzes der Umwelt, unter anderem für Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Abfallwirtschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung sowie Wasserwirtschaft, und auf nicht-umweltbezogene Kompetenzen wie Art. 74 Nr. 11, Recht der Wirtschaft. In einer Zusammenschau sämtlicher einschlägiger Einzelkompetenzen bejahte er eine umfassende Bundeskompetenz. Sie lasse den Ländern keinen Spielraum für eigene Regelungen zum Zugang zu Umweltinformationen. Die größere Sachnähe der Umweltkompetenzen des Bundes sei aufgrund eines Wirkungspfades über die Umwelt gegeben, auch wenn sich eine Belastung in Materien niederschlage, die wie der Denkmalschutz dem Landesrecht unterfalle⁴².

Dem wurde entgegengehalten, dass andererseits in Ländergesetzen, die aufgrund alleiniger Kompetenz der Länder ergingen, auch umweltschützende Regelungen mit getroffen werden dürften. Zu diesen Materien gehört das Denkmalschutzrecht, das Bauordnungsrecht und auch die polizeiliche Gefahrenabwehr, bei der Umweltinformationen mit erfasst seien, die bei der Tätigkeit der Polizei im Eilfall anfallen. In diese Länderkompetenzen dürfe der Bund nicht eingreifen⁴³.

3.3.2.2 Änderungen Grundgesetz 1994 und darauf ergangene Entscheidungen des BVerfG

1994 wurde das Grundgesetz geändert, unter anderem um die Voraussetzungen der Bundeskompetenz präziser festzulegen. Daraufhin legte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in mehreren Entscheidungen einen engeren und für die Bundeskompetenz restriktiveren Maßstab an die Voraussetzungen der Bundeskompetenz aus Art. 72 Abs. 2 und Art. 75 GG an⁴⁴. Aus einer politischen Einschätzung des Bundesgesetzgebers, ob ein Bedürfnis für bundesrechtliche Regelungen vorliegt, ist nun eine präzise und justitiabel nachprüfbare Begründungspflicht des Bundesgesetzgebers erwachsen. Aus dieser Rechtsprechung wird für das Recht der Umweltinformationen gefolgert, dass der Bund ein Bedürfnis für bundeseinheitliche Regelungen nicht mehr begründen könne. Ferner könne er in Regelungsmaterien wie dem Polizeirecht, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen,

41 Siehe zum folgenden Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2 Rn. 47 ff.

42 BT-Drs. 12/7138, S. 9 f. und auch bei der Änderung des UIG 2001, BT-Drs. 14/4599, S. 80

43 Erichsen/Scherzberg, S. 46 f.; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 2 Rn. 56 mit weiteren Nachweisen.

44 BVerfGE 106, 62, 135 ff (Altenpflege), BVerfGE 110, 141, 174 ff (Ladenschluss), BVerfG DVBl. 2004, 1233 (Juniorprofessur).

nicht mehr mit der angreifbaren „größeren Sachnähe“ des Wirkungspfadens über die Umwelt argumentieren⁴⁵.

3.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 2004

Bei der Neufassung des UIG im Jahr 2004 reagierte der Bundesgesetzgeber. Er begründete seine Kompetenz nicht mehr aus dem Zusammenhang mit seinen sachlichen Kompetenzen zum Schutz der Umwelt. Vielmehr reduzierte er den Anwendungsbereich des UIG auf Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes, für deren Einrichtung und Verfahren ihm die alleinige Gesetzeskompetenz zusteht⁴⁶. Dabei sprach er den Bundesbehörden in § 10 Abs. 5 UIG auch die Verpflichtung zu aktiver Information im Falle unmittelbarer Bedrohung zu, ohne seine Gesetzgebungskompetenz für diese Regelung näher auszuführen⁴⁷. Es ist fraglich, ob die Kompetenz, die eigenen Behörden zu regeln, angesichts der Länderkompetenz für Katastrophenschutz und Gefahrenabwehr auch für aktive Informationen im Falle unmittelbarer Bedrohung, § 10 Abs. 5 UIG, herangezogen werden kann.

Das Grundgesetz enthält zur Sachmaterie aktive Informationen im Falle unmittelbarer Bedrohung keine ausdrücklichen Aussagen. Wenn eine ausdrückliche Kompetenz fehlt, kann der Bund dennoch Regelungen treffen, die sich im Wege der Auslegung aus dem Grundgesetz ergeben. Im Grundgesetz sind Gesetzgebungsmöglichkeiten des Bundes jeweils regelungstechnisch als Ausnahme von den Grundsätzen vorgesehen, dass die Länder das Recht zur Gesetzgebung und zur Verfahrensgestaltung besitzen, Art. 30, 70, 83 GG. Das Grundgesetz enthält eine Reihe derartiger Gesetzgebungsmöglichkeiten des Bundes.

45 v. Danwitz, NVwZ 2004, 272, 278.

46 BR-Drs. 439/04.

47 In der Gesetzesbegründung, BR-Drs. 439/04, fehlen dazu Ausführungen.

3.3.2.3.1 Bundeskompetenz aus Art. 86 GG?

Für die Ausführung von Bundesgesetzen durch bundeseigene Verwaltung kann der Bund nach Art. 86 GG die Einrichtung der Behörden und die allgemeinen Verwaltungsvorschriften regeln. In diesem Zusammenhang kann der Bund auch verfahrensrechtliche Vorschriften erlassen. Voraussetzung ist hier, dass nach Art. 87 ff. GG einer der seltenen Fälle der bundeseigenen Verwaltung gegeben ist und nach der Verteilung der sachlichen Gesetzgebungszuständigkeit ein Bundesgesetz vorliegt.

Fälle der bundeseigenen Verwaltung sind zwar beim UIG teilweise gegeben, etwa im Bereich des Bundesamts für Strahlenschutz, das das Atomrecht nach Art. 87c GG im Wege bundeseigener Verwaltung ausführt. Doch im Bereich des Störfallrechts fehlt es an einer Zuweisung in die Materien bundeseigener Verwaltung nach Art. 87 ff. GG. Das Störfallrecht ist ein normaler Fall der Ausführung durch landeseigene Verwaltung, Art. 84 GG. Der Bund hat im Störfallrecht nur einfachgesetzlich bestimmte Aufgaben der Kommunikation zur Europäischen Kommission erhalten, die Aufgaben der ZEMA beim Umweltbundesamt basieren auf einem Beschluss des „Länder-Ausschusses für Immissionsschutz“.

Außerdem kann die Verteilung der sachlichen Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 70 ff. GG nicht von einer verfahrensrechtlich begründeten Bundesregelung nach Art. 86 GG übergangen werden. Nach Art. 86 GG kann der verfahrensrechtliche Vollzug von Sachgesetzen vom Bund geregelt, jedoch kein Sachgesetz erlassen werden. Das UIG enthält sachliche Ansprüche auf Informationsübermittlung bzw. Verpflichtungen zur Informationsverbreitung und nicht nur Verfahrensvorschriften.

Damit scheidet Art. 86 GG als Grundlage des § 10 Abs. 5 UIG aus.

3.3.2.3.2 Bundeskompetenz aus Art. 70 ff. GG?

Die Zuständigkeit des Bundes muss aus den sachlichen Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG folgen.

Art. 70 ff. GG sehen bei grundsätzlicher Länderkompetenz in einer Reihe von Sachmaterien ausdrückliche Bundeskompetenzen vor, allerdings ist „aktive Verbreitung von Umweltinformationen“ nicht aufgeführt. Die Kompetenz für § 10 Abs. 5 UIG muss sich daher aus den vom BVerfG zugelassenen „ungeschriebenen Bundeskompetenzen“⁴⁸ ergeben. Ungeschriebene Bundeskompetenzen werden hergeleitet kraft Sachzusammenhang oder aus dem Annex von ausdrücklich dem Bund zugewiesenen Materien sowie „aus der Natur der Sache“⁴⁹.

48 Kritisch zu diesem Begriff: Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 3, vgl. auch Ipsen S. 137 f.

49 Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 27 ff.

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang kann vorliegen, wenn die zu regelnde Materie in zwingendem Zusammenhang mit der im Gesetz geregelten und dem Bund zustehenden Sachmaterie steht. Ein solch zwingender Zusammenhang der aktiven Informationsverbreitung in Fällen unmittelbarer Bedrohung mit den sonstigen Materien des UIG liegt nicht vor. Der Umstand, dass auch diese Materie europarechtlich zwingend in deutsches Recht umzusetzen ist, ergibt allein noch keinen zwingenden Zusammenhang für eine Bundeskompetenz. Vielmehr müssen die europarechtlichen Umsetzungsverpflichtungen je nach innerstaatlicher Kompetenzverteilung von Bund und/oder Ländern befolgt werden⁵⁰.

Eine Annexkompetenz wird wahrgenommen, wenn der Bund nicht in eine ihm nicht zugewiesene Aufgabe übergreift, sondern eine ihm zugewiesene Aufgabe extensiviert wahrnimmt. Die Aufgabe, Umweltinformationen umfassend zu verbreiten, ist dem Bund vom Grundgesetz nicht zugewiesen. Der Bundesgesetzgeber hat 1994 deswegen die früher von ihm vertretene Auffassung, eine solche Zuweisung ergebe sich aus der Summe von umweltbezogenen Einzelkompetenzen, aufgegeben. Eine Annexkompetenz liegt nicht vor.

Eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache liegt vor, wenn die Materie ihrer Natur nach eine eigene Angelegenheit des Bundes ist und aus sachlogischen Gründen nur vom Bund geregelt werden kann⁵¹. Dies ist nur bei der Regelung von europarechtlich gebotenen Pflichten für Bundesbehörden der Fall, da die Länder für Bundesbehörden keine Pflichten regeln können. Daher lag für das UIG eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache vor, soweit informationspflichtige Stellen des Bundes betroffen sind.

3.3.2.3.3 Bundeskompetenz aus der Aufgabe zur Staatsleitung?

Als weitere Begründung für eine Bundeskompetenz könnte die Rechtsprechung zu behördlichen Empfehlungen, Warnungen und Hinweisen anzusehen sein. Das BVerfG hat im Fall der Warnung vor glykolhaltigen Weinen entschieden, dass dies einen mittelbaren Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit darstelle, der an sich einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Dennoch habe es für die Warnung keiner gesetzlichen Ermächtigung der Bundesstelle bedurft, da sich in der damaligen Krisensituation die zuständige Behörde in ihrer Aufgabe der Staatsleitung berufen gesehen habe, zur Information der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren die gefahrverursachenden Weine bekannt zu geben⁵². Als Voraussetzung wurde aufgestellt, dass die Information in gesamtstaatlicher Verantwortung ergehen müssen, also

50 Vgl. Burgi, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 86 Rn. 36.

51 BVerfGE 11, 89, 99, BVerfGE 26, 246, 257, Maurer, Staatsrecht, § 10 Rn. 30.

52 Vgl. BVerfGE 105, 252, 270 und 105, 279, 306.

bei überregionalem Bezug, und dass sie verhältnismäßig sein muss, was Erfordernisse an die Richtigkeit und Sachlichkeit aufstellt⁵³.

Die Situation einer Gefahrenlage, die staatlicher Information bedarf, ist auf die in § 10 Abs. 5 UIG genannten Fälle unmittelbarer Bedrohung übertragbar, so dass hergeleitet werden könnte, dass die ungeschriebene Kompetenz der Staatsleitung, Warnungen auszusprechen, auch in eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, solches zu regeln, münden könne. Dafür könnte auch sprechen, dass das bundesrechtliche Störfallrecht zwar die landesrechtliche Gefahrenabwehr respektiert und ausgrenzt, aber dessen Maßnahmen beschreibt mit „Anordnungen von Notfall- oder Rettungsdiensten“, denen im Fall eines Störfalls Folge zu leisten sei, so Anhang V Nr. 10 der 12. BImSchV. Wenn mit „Anordnungen“ nur gefahrenabwehrrechtliche Befehle gemeint sind, könnte dies Raum lassen für weniger verbindliche, nur überredende Warnungen, Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechts. Diese Unterscheidung von befehlendem Gefahrenabwehrrecht und nur überredendem, nur freie Entscheidungen beeinflussenden Informationsverbreitungsrecht könnte die Abgrenzung zum landesrechtlichen allgemeinen Gefahrenabwehrrecht erübrigen. Insoweit bestehen Anknüpfungspunkte für eine Bundeskompetenz aus der Aufgabe zu Staatsleitung. Insgesamt sind die Herleitungen für Kompetenzen des Bundes jedoch in Beziehung zu setzen zu anderen kompetenziellen Zuordnungen.

3.3.2.4 Bundeskompetenz für das UIG versus Länderkompetenz für allgemeine Gefahrenabwehr

Fraglich ist, ob diese Begründungspfade mit anderen Verfassungsbestimmungen vereinbar sind.

3.3.2.4.1 Keine Kollision mit Art. 72 Abs. 2 und 75 GG

Für die Kompetenz kraft Natur der Sache für § 10 Abs. 5 UIG sind nicht die gesteigerten Anforderungen der neueren Rechtsprechung des BVerfG anzulegen. Denn das UIG ist nicht bundeseinheitlich in dem Sinne Art. 72 Abs. 2 GG anwendbar, dass es allein und ausschließlich diesen Sachverhalt regelt. Es regelt Zugang zu und Verbreitung von Umweltinformationen nur noch für Bundesbehörden, nicht mehr für alle Stellen der öffentlichen Verwaltung. Damit steht Art. 72 Abs. 2 GG dem § 10 Abs. 5 UIG nicht entgegen.

Auch die neuere Rechtsprechung des BVerfG, die an unmittelbar geltende Regelungen aus der Rahmenkompetenz des Bundes verschärfte Anforderungen stellt, ist auf die vorliegende Konstellation nicht direkt anwendbar. Denn der Bund hat sich nicht auf seine materiellen

⁵³ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 388.

Kompetenzen aus Art. 75 GG für Naturschutz und Wasserhaushalt gestützt, sondern auf seine Behördenkompetenz „aus der Natur der Sache“. Er hat gerade keine unmittelbar für Länderbehörden geltenden Vorschriften geschaffen, sondern das neu gefasste UIG nur auf Stellen des Bundes bezogen.

3.3.2.4.2 Zweck der Verfassungsreform 1994

Auch wenn die Entscheidungen des BVerfG nicht direkt übertragbar sind, ist doch deren Ausgangspunkt einzubeziehen. Im Jahr 1994 waren Art. 72 und 75 Grundgesetz novelliert worden. Ziel dieser Novelle war, die Befugnisse des Bundes zur Gesetzgebung stärker einzugrenzen, um die Länderkompetenzen zu sichern⁵⁴. Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet es, die Bundeskompetenz „aus der Natur der Sache“ und zu Warnungen aus der Funktion der Staatsleitung einschränkend darauf prüfen zu müssen, ob damit Bundesbehörden in den Bereich der ausschließlichen Länderkompetenzen übergreifen können.

3.3.2.4.3 Kritik an der Rechtsprechung zur Kompetenz für die Staatsleitung

Die Rechtsprechung zur Befugnis zu Warnungen aus einer Kompetenz für die Staatsleitung stieß in der juristischen Literatur auf starke Kritik. Eine solche Kompetenz drohe die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Informationsbereich aus den Angeln zu heben. Der Bund dürfe hiernach informationell immer auf solche Bereiche einwirken, für die es ihm an Regelungskompetenz fehle⁵⁵. Kompetenzgrenzen für typisches Verwaltungshandeln, hier der hoheitlichen Warnung zur Gefahrenabwehr, dürften nicht dadurch umgangen werden, dass man solches Verwaltungshandeln als staatsleitende Regierungstätigkeit ausweise⁵⁶. Die Kritik setzt zu Recht Warnungen mit Gefahrenabwehrmaßnahmen gleich, da sich die Gefahrenabwehr bei Gefahrenlagen, die die persönliche Lebensführung betreffen, nicht auf Anordnungen beschränken kann, sondern mit Begründungen, Hinweisen und Hintergründen die Adressaten überzeugen muss, um Erfolg zu haben. Auch wenn die Gefahrenabwehr historisch aus einem autoritären Polizeiverständnis als Befehlserteilung geprägt ist, so kommt sie bei näherer Betrachtung in vielen Gefahrenlagen nicht darum herum, die Grenzen rein autoritärer Anordnungen einzugestehen und sich insbesondere in Gefahrenlagen, die von individuellem Verhalten geprägt sind, auch mit überzeugenden, mit Hintergrundinformation und Begründung versehenen Abwehrmaßnahmen an die Adressaten zu wenden, zum Beispiel bei Fällen von Lebensmittelkontaminationen.

54 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BR-Drs. 800/93, S. 33 ff; Oerter, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 72 Rn. 43 ff, 86 ff; Maurer, Staatsrecht, § 17 Rn. 34.

55 Murswiek, NVwZ 2003, 1, 7.

56 Rozek, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 8; Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rn. 388.

Die Kritik der Literatur wirkt umso stärker, wenn die Rechtsprechung nicht nur für eine Warnung im Einzelfall, sondern als Grundlage für eine Gesetzgebung herangezogen würde. Die Herangehensweise der Rechtsprechung ist damit als Kompetenzgrundlage für § 10 Abs. 5 UIG wegen der Friktionen mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzung für die Gesetzgebung abzulehnen.

3.3.2.4.4 Unbegrenzte Bundeskompetenz aus der Natur der Sache?

Eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache kann nicht aus sich heraus völlig die nach Sachmaterie zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Gesetzgebungskompetenz ignorieren. Andernfalls würden die oben bei der Kompetenz zur Staatsleitung zitierten Verwischungen auftreten. Daher ist eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache in ihrem Anwendungsbereich zu begrenzen, indem sie mit dem Bereich anderer Sachkompetenzen abgeglichen wird. Dazu können die obigen Abgrenzungskriterien von größerer Sachnähe sowie Haupt- und Nebenregelung bzw. spezieller Regelung oder Reflex allgemeinen Rechts herangezogen werden.

Das UIG 1994 regelte fast ausschließlich die antragsgebundene Information. Das 2004 neu gefasste UIG enthält in § 7 aktive Elemente, die den antragsgebundenen Informationszugang zum Beispiel durch Verzeichnisse unterstützen sollen. § 10 Abs. 1 UIG gibt den informationspflichtigen Stellen vor, die Öffentlichkeit aktiv und systematisch zu unterrichten. § 10 Abs. 2 enthält Mindestinhalte und Abs. 3 und 4 nennen formelle Anforderungen an die aktive und systematische Unterrichtung. § 10 Abs. 5 UIG zielt jedoch nicht auf eine systematische Unterrichtung, sondern auf eine anlassgebundene aktive Verbreitung, nämlich im Fall unmittelbarer Bedrohung. § 10 Abs. 5 UIG ist damit eher als systemfremdes Anhängsel der systematischen Unterrichtungspflichten des § 10 UIG anzusehen. Auch steht der Hauptzweck des UIG, die Kontrolle der Umsetzung des Umweltrechts zu erleichtern, im Falle unmittelbarer Bedrohung nicht im Vordergrund. § 10 Abs. 5 Satz 1 dritter Halbsatz UIG nennt als Ziel, dass die Informationen es der Öffentlichkeit ermöglichen sollen, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden zu ergreifen. Diese Abwehr und Begrenzung von Schäden bei akuten Unfällen ist primär Aufgabe der landesrechtlichen Materien des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts und bei Großschäden des Katastrophenschutzrechts.

Dessen Regelungsbereich zu beachten legen auch die Ausnahmen des bundesrechtlichen Störfallrechts nahe. Im Störfallrecht wurde die Länderkompetenz bei der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben beachtet, indem bestimmte Bereiche bundesrechtlich gar

nicht geregelt wurden⁵⁷ und indem bei der präventiven Information über Sicherheitsmaßnahmen eine Abstimmungspflicht mit den für den Katastrophenschutz und die allgemeinen Gefahrenabwehr zuständigen Behörden aufgenommen wurde, § 11 Abs. 1 Satz 4 der 12. BImSchV.

Insgesamt ist ein kompetenzrechtlicher Konflikt festzustellen, wonach § 10 Abs. 5 UIG in die Materie des den Ländern vorbehaltenen Rechts des Katastrophenschutzes und der allgemeinen Gefahrenabwehr reicht.

3.3.2.4.5 Kompetenzkonflikt mit dem landesrechtlichen Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr

Fraglich ist die Rechtsfolge dieses Kompetenzkonflikts. Aufgrund der Länderkompetenz wurde argumentiert, dass dieser Inhalt nur und allein von den Ländern geregelt werden könne⁵⁸. Dies stünde im Einklang mit der Tendenz der Verfassungsreform 1994 zugunsten der Länderkompetenzen, der daraufhin verschärften Rechtsprechung des BVerfG und den bewussten Lücken der bundesrechtlichen 12. BImSchV im Bereich der Landeskompetenzen. Die Bundesregelung in § 10 Abs. 5 UIG wäre mangels Gesetzgebungskompetenz nichtig.

Im Falle des Konflikts mehrerer Verfassungsgüter muss sich jedoch nicht immer entweder das eine oder das andere im vollen Umfang durchsetzen. Ein Gesetz ist nicht für nichtig zu erklären, wenn es im Einklang mit der Verfassung ausgelegt werden kann⁵⁹. Es entspricht dem Charakter der offenen Verfassung und es schont die Möglichkeiten des Gesetzgebers, wenn im Konfliktfall eine Lösung vorgezogen wird, die der vom Gesetzgeber gewollten Norm anstelle der Nichtigkeit einen größtmöglich verbleibenden Anwendungsbereich ermöglicht. In diesem Weg einer verfassungskonformen Auslegung⁶⁰ des § 10 Abs. 5 UIG könnte deren Anwendungsbereich reduziert, aber ihr Bestand und ihre Anwendung im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen dennoch gesichert werden.

Dies stünde im Einklang damit, dass auch beim Rettungsdienst anhand einer detaillierten Kompetenzabgrenzung erreicht wurde, die Anwendung einer Bundesregelung, des Personenbeförderungsgesetzes, mit dem Anwendungsbereich einer landesrechtlichen Untermaterie der allgemeinen Gefahrenabwehr zu vereinbaren⁶¹.

57 Betriebsbereiche, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden sowie externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne.

58 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 149 f., siehe auch v. Danwitz, NVwZ 2004, 272, 278.

59 BVerfGE 2, 266, 282.

60 Vgl. BVerfGE 92, 367, 96, 316 sowie Sachs, in: Sachs, GG, Einführung Rn. 52 ff.

61 Dazu: Denninger, DÖV 1987, 981, 983 ff, 985 f.

Dazu ist zunächst der Kernbereich der beeinträchtigten Sachmaterie der allgemeinen Gefahrenabwehr zu bestimmen.

Das Verhältnis von speziellem Recht zur allgemeinen Gefahrenabwehr ist gekennzeichnet von einer doppelten Subsidiarität, mal in der einen, mal in der anderen Richtung. Die allgemeine Gefahrenabwehr greift nicht ein, wenn Gefahrenabwehr spezialrechtlich geregelt ist. Andererseits tritt sie dann ein, wenn eine Gefahrenabwehr durch Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint⁶². Dies betrifft den Eilfall, in dem die Polizei als erste am Ort des Geschehens ist und unaufschiebbare Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren ergreifen muss. Die spezialgesetzlich in der 12. BImSchV geregelten Befugnisse der Immissionsschutzbehörden kommen daher dann zum Tragen, wenn es um die spätere Aufarbeitung der Gefahrenlage und das Ergreifen längerfristig greifender Maßnahmen geht. Im Eilfall vor Ort für unaufschiebbare Maßnahmen werden die Gefahrenabwehrbehörden der Polizei, der Feuerwehr und des Rettungsdienstes tätig.

Ein weiterer Unterfall des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ist der Katastrophenschutz. Störfälle erreichen nur sehr selten das Ausmaß einer Katastrophe. Dennoch sind sie dazu geeignet und es ist das Zusammenwirken von Störfallrecht und Katastrophenschutz zu klären. Die Katastrophe ist definiert als ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden oder beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörden die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken⁶³. Nach einer anderen, im Ergebnis ähnlichen landesgesetzlichen Definition sind Katastrophen Großschadensereignisse, die zu einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, für die Umwelt oder für sonstige bedeutsame Rechtsgüter führen und die von den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden mit eigenen Kräften und Mitteln nicht angemessen bewältigt werden können⁶⁴. Die Katastrophenschutzbehörde stellt das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe fest⁶⁵. Die Katastrophenschutzbehörde leitet den Ein-

62 Vg. § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz.

63 Definition in § 1 Abs. 2 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz.

64 § 2 Abs. 1 Berliner Katastrophenschutzgesetz vom 11. Februar 1999 (GVBl. S. 78). Wiederum leicht anders: § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.2.2002, GVBl. S. 73.

65 Vgl. § 4 Abs. 1 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, § 7 Berliner Katastrophenschutzgesetz, § 16 Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, § 47 Abs. 1 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz vom 24.6.2004, GVBl. S. 245.

satz und stellt dabei sicher, dass alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind⁶⁶. Kern des Katastrophenschutzrechts ist damit die nach der Feststellung einer Katastrophe koordinierte Leitung der Abwehrmaßnahmen. Dazu gehört, im Katastrophenfall die Bevölkerung vor Gefahren zu warnen und über die Gefahrenlage und das richtige Verhalten zu ihrem Schutz zu unterrichten⁶⁷.

Das bedeutet für informationspflichtige Stellen des Bundes, dass sie keine Informationen verbreiten dürfen, die der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr oder der Feuerwehr oder, im Katastrophenfall, der Katastrophenschutzbehörden zuwiderlaufen. Aktive Informationsverbreitung zum Beispiel zur Warnung der Bevölkerung ist in diesen Fällen Aufgabe der Landesbehörden - und nur der Landesbehörden.

Für diese Abgrenzung von einerseits Eilzuständigkeit und andererseits längerfristiger Bewältigung von Umweltaspekten ist der Wortlaut des § 10 Abs. 5 UIG offen. Als prozeduraler Weg ist § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG nutzbar, wonach sich für den Fall, dass mehrere informationspflichtige Stellen über geeignete Informationen verfügen, sich diese bei deren Verbreitung abstimmen sollen. Eine „Soll“-Bestimmung ist juristisch als eine Regelfallverpflichtung anzusehen, von der in untypischen Fällen abgewichen werden kann. Für die hier gegebene Konfliktsituation mit Landeskompetenzen ist die „Soll“-Bestimmung, sich unter mehreren Behörden abzustimmen, gegenüber den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden als eine Muss-Bestimmung anzuwenden, um deren Zuständigkeit zu respektieren und sie gegebenenfalls lediglich im Wege der Amtshilfe oder der Katastrophenhilfe mit behördeninterner Information zu unterstützen. Dieses Ergebnis entspricht der Regelung im Zivilschutzgesetz, wo das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe lediglich mitwirken darf an den Warnungen der zuständigen Landesbehörden, § 4 Abs. 1 Nr. 3 Zivilschutzgesetz

Bezieht das Land die Informationen ein oder bittet es die Bundesstellen um die Verbreitung dieser Information, so kommt die bei Bundesstellen verfügbare Information trotz der Kompetenzsperre zum Einsatz. Gleiches gilt, wenn das Land bei der Abstimmung verdeutlicht, dass kein Fall der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr vorliegt.

66 § 5 Abs. 1 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz, § 37 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienste und den Katastrophenschutz.

67 Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 5 Katastrophenschutzgesetz für das Land Schleswig-Holstein i.d.F. der Bekanntmachung vom 10.12.2000, GVBl. S. 664.

3.3.2.4.6 Widerspruch zu § 46a BImSchG und zur 22. BImSchV?

Dieses Ergebnis könnte zu hinterfragen sein angesichts aktueller Änderungen im Immissionsschutzrecht, die den Immissionsschutzbehörden und nicht den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden aktive Informationspflichten bei gesundheitsgefährdenden Luftbelastungen auferlegen. Durch Gesetz vom 11.9.2005 wurden das BImSchG sowie die Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) verändert. Nach § 46a BImSchG ist die Öffentlichkeit nach Maßgabe der Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 BImSchG über die Luftqualität zu informieren. Überschreitungen von in den Rechtsverordnungen festgelegten Alarmschwellen sind der Öffentlichkeit von der zuständigen (Immissionsschutz-) Behörde unverzüglich durch Rundfunk, Fernsehen, Presse oder auf andere Weise bekannt zu geben sind. Auch dies könnte in die Länderzuständigkeit für Katastrophenschutz und allgemeine Gefahrenabwehr eingreifen.

Die Informationspflichten des § 46a BImSchG sind von Maßgaben in Rechtsverordnungen, hier der 22. BImSchV, abhängig. Diese Verordnung erging zur Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen von Luftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Dazu werden verschiedene Grenzwerte festgelegt und deren Einhaltung überwacht. Alarmschwellen, das sind nach § 1 Nr. 4 der 22. BImSchV Werte, bei deren Überschreitung bereits bei kurzfristiger Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, legen § 2 Abs. 6 für Schwefeldioxid und § 3 Abs. 7 für Stickstoffdioxid fest. Nach § 12 Abs. 1 der 22. BImSchV stellen die zuständigen Behörden der Öffentlichkeit und den mit dem Gesundheitsschutz befassten gesellschaftlichen Organisationen aktuelle Informationen über die Konzentration der in den §§ 2 bis 7 genannten Schadstoffe in geeigneter Form zur Verfügung. Nach Abs. 5 sind mindestens alle Überschreitungen bestimmter Konzentrationen anzugeben und zu bewerten. Die Bewertung soll Aussagen über mögliche gesundheitliche Auswirkungen der Überschreitungen enthalten. Nach § 12 Abs. 6 der 22. BImSchV ist die Öffentlichkeit über Überschreitungen von Alarmschwellen zu informieren. Dabei müssen mindestens Angaben gemacht werden über⁶⁸

- Datum, Uhrzeit und Ort der Überschreitung sowie die Gründe für diese Überschreitungen, sofern bekannt;
- Vorhersagen: Änderungen der Konzentration (Verbesserung, Stabilisierung oder Verschlechterung) sowie die Gründe für diese Änderungen;
- den betroffenen geographischen Bereich;
- die Dauer der Überschreitung;

- gegen die Überschreitung potenziell empfindliche Personengruppen;
- von den betroffenen empfindlichen Personengruppen vorbeugend zu ergreifende Maßnahmen.

Schließlich bestimmt § 19 der 22. BImSchV Unterrichtungspflichten bei Überschreitung von Schwellenwerten für die Ozonkonzentration in der Luft fest. Insbesondere die Angaben bei Überschreitungen von Alarmschwellen dienen dazu, dass die Bevölkerung über mögliche Schutzmaßnahmen informiert wird. Dies entspricht dem Zweck der Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG.

Dennoch sind beide aktive Unterrichtungspflichten nach Voraussetzung und Zweck unterschiedlich. § 10 Abs. 5 UIG soll Selbstschutzmaßnahmen bei Unfällen erleichtern, also bei unvorhergesehen und plötzlich von einer meist lokalen, kleinräumigen Quelle neu ausgehenden Bedrohungen. § 46a BImSchG und die 22. BImSchV stehen dagegen im Zusammenhang mit der europäischen Harmonisierung⁶⁹ der planmäßigen und großräumigen Überwachung der Luftqualität. So sind für die Alarmschwellen Probenahmestellen einzurichten, die für die Luftqualität in einem Bereich von mindestens 100 Quadratkilometern oder großflächige Gebiete⁷⁰ oder Ballungsräume⁷¹ repräsentativ sind. Hier geht es um den Gesundheitsschutz in großflächigen Räumen, in denen oft hohe Vorbelastungen bestehen werden. Überschreitungen von Alarmschwellen werden von meist sehr vielen Quellen verursacht, die neben industriellen Anlagen auch Haushalte und Verkehr einschließen. Diesen Quellen kann, zum Beispiel in einer inversionsbedingten Smogsituation, nicht kurzfristig mit Eilmaßnahmen begegnet werden. Zur Abwendung der Überschreitungssituation sind spezifische Luftreinhaltepläne und Aktionspläne, einschließlich der Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs, vorgesehen, vgl. § 11 der 22. BImSchV. Diese Pläne enthalten spezialgesetzlich und vorausschauend Maßnahmen der Gefahrenabwehr, wodurch sich das spezielle Ordnungsrecht planmäßig mit der Verhütung und gegebenenfalls Abwehr konkreter Gefahren auseinandersetzt. Wegen dieser planmäßigen Vorgehensweise können die Voraussetzungen einer Katastrophe oder einer Eilbedürftigkeit von allgemeinen Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht vorliegen.

Ferner sind, anders als im UIG, durch § 46a BImSchG ausschließlich Länderbehörden angesprochen und nicht auch Bundesbehörden. Dies löst zwar nicht den Konflikt um die feh-

68 Anlage 7 der 22. BImSchV.

69 Zum europarechtlichen Hintergrund siehe Umwelt (BMU) 2002, 116 und 118.

70 Definition des Gebiets in § 1 Nr. 6 der 22. BImSchV.

71 Definition des Ballungsraums in § 1 Nr. 7 der 22. BImSchV.

lende Bundeskompetenz im Bereich der Gefahrenabwehr. Doch es verschärft ihn auch nicht durch die Ausführung dieser Bundesgesetze durch Bundesbehörden.

Insgesamt treten § 46a BImSchG und die 22. BImSchV mit den landesrechtlichen Kompetenzen zum Katastrophenschutz und zur Gefahrenabwehr nicht in Konflikt.

3.3.2.5 Ergebnis zum Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG

Im Ergebnis ist für die Anwendung des § 10 Abs. 5 UIG für Bundesstellen danach zu differenzieren, ob eine Situation vorliegt, die in der Eilphase für unaufschiebbare Maßnahmen vor Ort liegt oder gar als Katastrophe festgestellt wurde.

In diesen Fällen können die Bundesstellen die zuständigen Länderbehörden gemäß der Abstimmungsregel des § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG lediglich von den bei ihnen verfügbaren Informationen unterrichten, aber es bleibt in alleiniger Zuständigkeit der Landesbehörden, ob und wie entsprechend dem Umsetzungsauftrag des Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG Informationen verbreitet werden. Bundesstellen können dann selbst unterrichten, wenn die Länder um die Information der betroffenen Öffentlichkeit durch die Bundesstelle bitten oder wenn das Land bei der Abstimmung verdeutlicht, dass kein Fall der Eilzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehr oder, dass keine Gefahr vorliegt.

Das oben beschriebene Zurücktreten der Bundesbehörden endet dann, wenn die Bedrohung zeitliche und räumliche Grenzen überschreitet.

In zeitlicher Hinsicht entfaltet die Landeskompetenz keine Sperrwirkung mehr, wenn die Situation nicht mehr als Eilfall der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden, sondern mit den Gefahrenabwehrmitteln des Immissionsschutz-, Störfall- oder sonstigen Umweltrechts zu behandeln ist oder wenn die Katastrophe von den zuständigen Behörden für beendet erklärt wurde.

Als Überschreiten räumlicher Grenzen sind folgende Konstellationen denkbar:

Ein Störfall im Ausland wirkt sich in Deutschland aus und den Emissionen muss hier begegnet werden, ohne dass ein Katastrophenfall vorliegt und ohne dass im Wege der Eilzuständigkeit vor Ort Maßnahmen möglich sind. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Verwirrung in der Bevölkerung nach der Katastrophe im Reaktor Tschernobyl in der Ukraine, als in der Bevölkerung wochenlang unklar war, welche vom Fallout betroffenen Lebensmittel noch gegessen werden konnten.

Gleiches gilt für Fälle weit reichender Auswirkungen über ein engeres Katastrophengebiet hinaus. Beispielsweise wirkten sich die Explosion und der Folgebrand des Tanklagers in Hemel Hempstead bei London im Dezember 2005 zunächst nur in der näheren Umgebung

mit unmittelbaren Schäden aus. Die Rauchwolke des Brandes war jedoch auf Satellitenbildern über ganz Südeuropa zu sehen und führte dort zu erhöhtem Informationsbedarf. Zum ersten Aspekt, den Explosionsfolgen vor Ort, müsste sich eine Bundesbehörde mit den vor Ort tätigen Länderbehörden so abstimmen, dass deren Bewältigung der Gefahrensituation nicht durch gegenläufige Information beeinträchtigt wird. Wenn sich die Gefahrensituation über weite Teile des Bundesgebiets ausbreitet (wie im Beispiel aufgrund des Folgebrandes), kann ihr nicht mehr im Wege der Eilzuständigkeit vor Ort begegnet werden. Zwar liegt auch hier noch die Gefahrenabwehrkompetenz bei den Ländern. Doch wenn kein Katastrophenfall ausgerufen wird oder wenn die Eilzuständigkeit vor Ort sich mangels eines begrenzten Orts über Ländergrenzen erstreckt und als Abwehrmaßnahme Informationen an die Bevölkerung zu erteilen sind und dies die beteiligten Länder nicht leisten können, kommt aus der Natur der Sache eine Information durch Bundesstellen in Betracht.

Besonders im letzteren Fall ist die Abstimmung nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG sorgfältig durchzuführen, es besteht jedoch keine verfassungsrechtliche Pflicht, sich gegenüber den zur allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden der Länder in jedem Fall zurückzuhalten.

Im Gesamtergebnis ist für Bundesbehörden der Sinn des § 10 Abs. 5 UIG, im Fall unmittelbarer Bedrohung Informationen für Selbstschutzmaßnahmen zu verbreiten, in einigen Fällen nicht erreichbar. Dies rührt daher, dass der Bund zwar kraft Natur der Sache für Bundesbehörden die Verbreitung im Fall unmittelbarer Bedrohung regeln konnte, aber die ausschließliche Länderkompetenz zur allgemeinen Gefahrenabwehr beachten muss. Ohne diese verfassungskonforme Reduktion wäre § 10 Abs. 5 UIG als Übergriff in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder insgesamt als nichtig anzusehen.

3.3.3 Übertragbarkeit auf Informationsanfragen während einer akuten Gefahrensituation

Fraglich ist, ob dieses Ergebnis zur aktiven Informationsverbreitung auch für Informationsanträge an Bundesbehörden während der akuten Gefahrensituation gilt. Die Verpflichtung des UIG, auf Antrag Umweltinformationen zu übermitteln, ist voraussetzungslos und nicht auf „ruhige Zeiten“ beschränkt. Sie gilt auch für den Fall soeben eingetretener im Sinne des Störfallrechts meldepflichtiger⁷² Ereignisse oder sonst eine Bedrohung hervorrufender Ereignisse.

Allerdings kann der Zugang zu Informationen begrenzt werden, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf bedeutsame Schutzgüter der öffentli-

72 § 19 der 12. BImSchV.

chen Sicherheit, § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit befasst sich das Recht der Gefahrenabwehr – das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein Synonym des Rechts der allgemeinen Gefahrenabwehr. Soweit es aus diesem öffentlichen Interesse heraus geboten ist, die Öffentlichkeit etwa zum Schutz vor Panik nicht über alle Aspekte eines meldepflichtigen Ereignisses zu informieren, nimmt das UIG darauf Rücksicht und begrenzt den antragsgebundenen Zugang.

Geht ein Antrag nach § 3 UIG bei einer Bundesbehörde ein, hat diese vor ihrer Entscheidung die Landesbehörde über den Informationsantrag zu unterrichten und deren Auffassung zum Vorliegen des Ausnahmegrundes von § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG einzuholen. Damit ist im antragsgebundenen Zugang zu Umweltinformationen der Konflikt zum Primat des Landesrechts im Katastrophenschutz und in der allgemeinen Gefahrenabwehr ausgeräumt.

3.4 Konkurrenz

Während sich die vorigen Fragen auf der Ebene verfassungsrechtlicher Kompetenzen bewegen, ist im folgenden der eventuelle Konflikt zu behandeln, dass mehrere einfache Gesetze Informationsregelungen enthalten.

3.4.1 Konkurrenz auf nationaler Ebene

Wenn Informationsverpflichtungen des Umweltinformations- und des Störfallrechts in Konkurrenz treten, stellt sich die Frage, ob eine Regelung die andere ausschließt, ob sie uneinflusst nebeneinander treten oder ob sie in verflochtener Weise miteinander anzuwenden sind. Wenn der Gesetzgeber das Konkurrenzverhältnis nicht regelt, sind dazu allgemeine Regeln anzuwenden. Vorrang kann danach der spezielleren Norm zukommen (*lex specialis*) oder der später erlassenen Norm (*lex posterior*). Diese Vorrangregeln gelten nur für konkurrierende Normen derselben Regelungsebene. Daher sind jeweils Bundes- und Landesebene zu betrachten, ob eine Normenkonkurrenz besteht und wie sie zu lösen ist.

3.4.1.1 Bundesebene

3.4.1.1.1 Informationsrechte nach UIG

Das UIG enthält in § 3 Abs. 1 einen voraussetzungslosen Anspruch jeder Person auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Unter

den Begriff der Umweltinformation fallen auch störfallbezogene Informationen⁷³. Daneben haben die informationspflichtigen Stellen nach § 10 UIG aktiv und systematisch die Öffentlichkeit zu unterrichten.

3.4.1.1.2 Informationsrechte nach Störfallrecht

Das nationale Störfallrecht sieht eine aktive Informationspflicht über Sicherheitsmaßnahmen vor, § 11 (1, 2) der 12. BImSchV. Allerdings trifft diese Pflicht den Betreiber und nicht die Behörden. Damit besteht bei der aktiven Information keine Konkurrenz von Umweltinformations- und Störfallrecht.

Einen antragsgebundenen Informationsanspruch enthält das nationale Störfallrecht nicht. Weder das BImSchG noch die 12. BImSchV haben den in Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) enthaltenen antragsgebundenen Informationsanspruch explizit umgesetzt.

Damit stellt sich die Frage, ob Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eventuell an unmittelbar wirkendes Europarecht anzuwenden ist. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) nicht bereits ausreichend in deutsches Recht umgesetzt wurde.

EG-Richtlinien müssen nicht immer förmlich und wörtlich in nationales Recht umgesetzt werden. Wenn das nationale Recht bereits Regelungen enthält, die dem EG-Recht tatsächlich und vollständig gerecht werden, braucht das nationale Recht nicht zur Umsetzung der EG-Bestimmung geändert werden⁷⁴.

Das deutsche Recht enthält bereits eine solche Regelung. Der Informationsanspruch des § 3 UIG ist so gefasst, dass er alle Voraussetzungen des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) erfüllt.

Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) verlangt, dass die zuständigen Behörden im Interesse der Transparenz die gemäß dieser Richtlinie eingegangenen Informationen jeder natürlichen oder juristischen Person auf Antrag zur Verfügung stellen müssen, wobei Informationen über bestimmte Aspekte vertraulich behandelt werden dürfen. Als zuständige Behörde im Sinne der EG-Richtlinie sind nicht nur die im BImSchG und der 12. BImSchV genannten zuständigen (Landes-)Behörden anzusehen. Das EG-Recht sieht Verpflichtungen zum Austausch mit der Europäischen Kommission vor, zum Beispiel Art. 15 und Art. 19 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und dieser Austausch wird von deutschen Bundesbehörden

73 So bereits zum UIG vor der den Begriff Umweltinformationen ausweitenden Novelle 2004: Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 3 Rn. 124. Zur Subsumtion unter den Umweltinformationsbegriff der Novelle 2004 siehe unten.

74 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 34.

den wahrgenommen. Daher sind auch diese zuständige Behörden im Sinne des EG-Rechts. Die gemäß der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) eingegangenen Informationen sind Umweltinformationen im Sinne des UIG. Das UIG sieht für jeder natürliche oder juristische Person auf Antrag eine Informationsübermittlung vor. Auch hinsichtlich der in Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ermöglichten Vertraulichkeitsgründe enthält das UIG eine korrekte Umsetzung des störfallrechtlichen Informationsanspruchs.

Zwar sind die Vertraulichkeitsgründe des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) teils anders gefasst als die des UIG. So schützt § 9 UIG „personenbezogene Daten“ und „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“, während Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) als Vertraulichkeitsgrund nennt: „die Vertraulichkeit von Daten und/oder Akten, die das Privatleben betreffen“ sowie „Geschäfts- und Industriegeheimnisse“. Doch die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) folgt den Ausnahmegründen der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG, heute 2003/4/EG, so genau, dass sich die störfallrechtlichen Vertraulichkeitsgründe denen des Umweltinformationsrechts entsprechen⁷⁵. Zudem sind die Vertraulichkeitsgründe des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) nur Angebote an die nationalen Umsetzungsgeber, bestimmte Aspekte nach deren näheren Maßgaben zu schützen. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) lautet: „Informationen dürfen, sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen, vertraulich behandelt werden, sofern sie folgendes berühren:“. Er gibt keinen Umsetzungsbefehl, sondern ermöglicht den Mitgliedstaaten, sofern sie wollen, bestimmte Aspekte nach Maßgabe einzelstaatlicher Rechtsvorschriften als vertraulich zu behandeln. Das UIG nahm diese Aspekte auf und gestaltete sie in den Regelungen der §§ 8 und 9 UIG aus.

Das einzige Hindernis, das UIG als korrekte Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zu sehen, ist der fehlende Bezug im UIG, dass es neben der Richtlinie 2003/4/EG auch Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) umsetzt. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) bestimmt, wie jede EG-Richtlinie, als Zitiererfordernis, dass die Mitgliedstaaten in den Umsetzungsvorschriften auf die Richtlinie Bezug nehmen müssen. Doch dieser formale Mangel führt nicht zur Nichtigkeit des Umsetzungsakts.

Damit ist mit dem UIG auch Art. 20 der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) bundesrechtlich wirksam umgesetzt. Mangels einer störfallrechtlichen Vorschrift tritt keine Konkurrenz mehrerer Ansprüche auf.

75 Schendel, in: Rengeling, EUDUR, § 39 Rn. 107.

3.4.1.1.3 Konkurrenz der Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht

Auf der Bundesebene enthält das Umweltinformationsrecht die Bestimmung, dass neben ihm andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt bleiben, § 3 Abs. 1 UIG. Diese Unberührtheit sagt aus, dass sowohl das UIG als auch die andere Bestimmung anwendbar sind. Das UIG tritt weder hinter die andere Bestimmung zurück noch beansprucht es Vorrang vor der anderen Regelung. Beide Rechtsmaterien stehen in Anspruchskonkurrenz⁷⁶ unbeeinflusst nebeneinander. Der Antragsteller kann seinen Antrag auf die eine wie die andere Anspruchsgrundlage stützen, die ersuchte Behörde muss von Amts wegen die dem Antragsteller günstigste Rechtsgrundlage berücksichtigen.

Das Störfallrecht enthält keine gesetzliche Konkurrenzregel. Wenn es einen antragsgebundenen Informationsanspruch in Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) einführen würde, wäre dieser Informationsanspruch nach Störfallrecht grundsätzlich als spezieller gegenüber dem nach allgemeinem Umweltinformationsrecht anzunehmen. Auch ist das Störfallrecht erst später als das UIG geändert worden, so dass das später erlassene Störfallrecht gegenüber dem UIG nach allgemeinen Regeln Vorrang beanspruchen könnte. Doch diese allgemeinen Vorrangregeln gelten nicht, wenn der Gesetzgeber eine Rangregel schuf, wie dies in der Unberührtheitsklausel des UIG geschah. Das Zwischenergebnis zum Bundesrecht besagt, dass Ansprüche nach Umweltinformations- und nach Störfallrecht unberührt nebeneinander stehen.

3.4.1.2 Landesebene

3.4.1.2.1 Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht

Weil das neu gefasste UIG des Bundes nur noch auf Bundesstellen anwendbar ist, muss jedes Land für seine Stellen ebenfalls die Richtlinie 2003/4/EG gesetzlich umsetzen. Es wird erwartet, dass die Bundesregelung zumindest als Grundmuster für die zu verabschiedenden Landerregelungen dient⁷⁷, wenn die Länder nicht sogar direkt auf das UIG verweisen. Auf Länderebene sind erste Ländergesetze zum freien Zugang zu Umweltinformationen erlassen worden. Die Regelungen in Bremen, Hamburg und Berlin verweisen dynamisch auf die jeweils geltende Fassung des UIG des Bundes⁷⁸. Auf das jetzige UIG des Bundes (statisch) verweisen die Entwürfe für Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersach-

⁷⁶ Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, § 4 Rn. 92.

⁷⁷ Näckel/Wasielewski, DVBl. 2005, 1351, 1353 mit Ausführungen zum Entwurf für Schleswig-Holstein.

⁷⁸ § 18a Abs. 1 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes, Gesetz vom 19.12.2005, GVBl. S. 791; im übrigen Auskunft der zuständigen Senatsstellen.

sen und Sachsen-Anhalt⁷⁹. § 10 Abs. 5 Landesumweltinformationsgesetz Rheinland-Pfalz⁸⁰ und § 12 Abs. 4 des sächsischen Entwurfs⁸¹ übernehmen wörtlich die Bundesregelung der § 10 Abs. 5 UIG. Der bayerische und hessische Entwurf bauen auf dem UIG des Bundes auf, weichen aber an mehreren Stellen von dessen Wortlaut ab⁸².

Die Ländergesetze schließen ebenfalls die Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) ein.

In den Ländern, die die Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG noch nicht gesetzlich umsetzen, ist die Richtlinie unmittelbar anzuwenden⁸³.

3.4.1.2.2 Informationsrechte nach Störfallrecht

Das Landesrecht enthält nur zwei störfallrechtliche Regelungsblöcke, dies sind Betriebsbereiche, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und die nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden sowie die Erstellung externer Alarm- und Gefahrenabwehrpläne. Bei der Erstellung dieser Pläne werden Entwürfe ausgelegt und die Öffentlichkeit beteiligt. Ansonsten bestehen keine landesrechtlichen Informationsrechte.

Soweit noch keine Länder-UIG existieren, ist an eine unmittelbare Anwendung des Informationsanspruchs aus Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) zu denken entsprechend der unmittelbaren Anwendung des Informationsanspruchs der in manchen Ländern noch nicht umgesetzten Umweltinformations-Richtlinie.

Fraglich ist, ob es den Ländern möglich ist, bei einer expliziten Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) vom Umweltinformationsrecht abweichende Regelungen für den Anwendungsbereich des Störfallrechts zu schaffen. Wie bereits dargestellt entsprechen sich sowohl der Informationsanspruch als auch die ermöglichten Ausnahmegründe des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Umweltinformationsrechts und des Störfallrechts. Daher sind gleichlautende landesrechtliche Regelungen zulässig. Landesrechtliche Abweichungen sind jedoch denkbar, soweit das EG-Recht Umsetzungsspielräume eröffnet. Umsetzungsspielräume sind bei der Umsetzung des Informationsanspruchs nicht gegeben, da Art. 20 Abs. 1 Satz 1 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) das Umsetzungsziel detailliert vorgibt. Anders liegt es bei den ermöglichten Ausnahmegründen. Zum Schutz bestimmter Schutzgründe „dürfen“ - nicht: müssen - nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 RL 96/82/EG (Seveso-II-

79 MP LT-Drs. 4/2042, im übrigen Auskunft der zuständigen Ministerien.

80 Zitiert nach dem Gesetzentwurf in RP LT-Drs. 14/4307.

81 Sachsen LT-Drs. 4/3410.

82 Auskunft der zuständigen Ministerien.

83 Vgl. Näckel/Wasielewski, DVBl. 2005, 1351, 1354; VG Stuttgart, Beschluss vom 12.12.2005, Az.: 16 K 379/05, noch nicht veröffentlicht.

Richtlinie) Informationen vertraulich behandelt werden, „sofern die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen“.

Zur Umsetzung der Ausnahmen des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auf Länderebene genügt es damit, nur einzelne und nicht alle Ausnahmen vorzusehen. Die Länder dürfen es gemeinschaftsrechtlich, sie müssen es nicht vorsehen.

Wenn Ausnahmegründe umgesetzt werden, kann zweitens die Intensität des Schutzes von den Ländern unterschiedlich ausgestaltet werden. Den „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“ wird Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Zu beiden Umsetzungsspielräumen existieren Grenzen. Eine gemeinschaftsrechtliche Grenze ist, dass mit der RL 2003/4/EG ein Mindeststandard des Zugangs zu Umweltinformationen eingeführt wurde. Den Mitgliedstaaten ist es verwehrt, über die dort genannten Ausnahmegründe hinausreichende Ausnahmen vorzusehen, (vgl. Erwägungsgrund 16 und Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der RL 2003/4/EG). Wenn die Länder für eine Umsetzung von Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) großzügigere Ausnahmen als Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG vornehmen würden, könnte der Zweck der Verbreitung für den Selbstschutz geeigneter Informationen nicht mehr voll erreicht werden. Nicht nur die Umsetzungspflicht dieser Vorschrift wäre verletzt, auch würde ein wichtiges Mittel der Reaktion auf eine Bedrohungslage wegen großzügigerer Ausnahmegründe nicht zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis können die Länder, wenn sie Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) explizit umsetzen wollten, keine weiteren Ausnahmemöglichkeiten als in den allgemeinen Umweltinformationsvorschriften aufnehmen.

3.4.1.2.3 Konkurrenz der Informationsrechte nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht

Eine Konkurrenz der Regelungsmaterien besteht insoweit, als externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne auszulegen sind und dabei nach landesrechtlichen Vorgaben bestimmte Angaben vertraulich behandelt werden. Der Anspruch nach dem Umweltinformationsrecht besteht indes auch während laufender Verwaltungsverfahren, der Ausnahmegrund „Vorverfahren“ schließt den Informationszugang während laufender Verwaltungsverfahren nicht aus⁸⁴. Zudem kann der Umweltinformationsanspruch auch vor oder nach der störfallrechtlichen Auslegung geltend gemacht werden.

84 EuGH, EuR 1998, 669; Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn. 12.

3.4.2 Konkurrenz auf europäischer und internationaler Ebene

Letztlich konkurrieren damit zwei europarechtlich vorgesehene Informationspflichten, diejenige aus RL 2003/4/EG und diejenige aus RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie). Für deren Verhältnis zueinander ist nicht das nationale Recht, sondern das Europarecht maßgebend, weil das Recht der Europäischen Union dem nationalen Recht vorrangig ist⁸⁵.

Auch bei der Auslegung des Europarechts bildet der Wortlaut den Ausgangspunkt. Daneben spielen systematische Auslegung sowie die teleologische Interpretation eine wichtige Rolle. Die Rechtsprechung des EuGH ist sodann in besonderem Maß von einer integrationsfreundlichen Auslegung und der Orientierung am *effet utile* geprägt⁸⁶.

Auf europäischer Ebene sind damit ebenfalls eventuelle ausdrückliche Konkurrenzvorschriften maßgebend. Fehlen sie, so stehen zwei konkurrierende EG-Richtlinien in der Regel zueinander im Verhältnis der Spezialität⁸⁷, des Vorrangs der jüngeren Norm⁸⁸ oder letztlich der möglichst gleichmäßigen Verwirklichung⁸⁹. Die erste Regel bedeutet, dass die speziellere Norm Anwendung findet, während die allgemeinere zurücktritt. Dies könnte dafür sprechen, die Information nach der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) als vorrangig und ausschließlich gegenüber der Information nach der RL 2003/4/EG anzusehen. Im vorliegenden Fall weisen die Richtlinien jedoch unterschiedliche Zielrichtungen auf: Die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) soll alle Gefahren erfassen, die von bestimmten Stoffen oder Tätigkeiten ausgehen⁹⁰. Durch die RL 2003/4/EG sollen Private in die Lage versetzt werden, Anstöße zur Beanstandung der unzureichenden Beachtung und Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Umweltrechts zu geben⁹¹. Der Leitgedanke des EuGH, über die *Maxime des effet utile* der Durchsetzung des Europarechts zu größtmöglicher Wirksamkeit zu verhelfen, muss in diesem Fall dafür sprechen, beiden Zielrichtungen größtmögliche Wirksamkeit zukommen zu lassen. Dies wäre nicht der Fall, wenn der Informationsanspruch der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) denjenigen nach der RL 2003/4/EG verdrängt. Die Geltung der RL 2003/4/EG als Mindeststandard des Zugangs zu Umweltinformationen wäre unterlaufen, wenn spezielle Materien in die Informationsrechte weitergehend eingreifen dürften.

Diese Gedanken werden gestützt durch eine ausdrückliche Konkurrenzregel in einer der beiden Richtlinien. Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG beginnt mit den Worten: „Unbeschadet

85 EuGH, Slg. 1964, 1251, 1269; Streinz, Europarecht, Rn. 168 ff

86 Herdegen, Europarecht, S. 178.; Koenig/Haratsch, Europarecht, S. 120 f.

87 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 51.

88 Vgl. Callies/Korte, DÖV 2006, 10, 13 für eine Kollision zweiter EG-Gentechnikrichtlinien.

89 Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 6 Rn. 51.

90 Bieber/Epiney/Haag, § 32 Rn. 38 f.

91 Bieber/Epiney/Haag, § 32 Rn. 32.

aller aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden spezifischen Verpflichtungen“ treffen die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen zur Information im Fall unmittelbarer Bedrohung. Die RL 2003/4/EG geht damit zwar davon aus, dass es spezifische Verpflichtungen geben kann, die von der RL 2003/4/EG nicht verdrängt werden. Doch andererseits sollen die spezifischen Verpflichtungen auch die RL 2003/4/EG nicht verdrängen, sondern beide sollen „unbeschadet“ nebeneinander stehen.

Als Zwischenergebnis zur europarechtlichen Ebene ist festzuhalten, dass die Informationsregelungen der RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) und des Umweltinformationsrechts nebeneinander stehen und sich nicht verdrängen. Informationsregelungen der speziellen EG-Vorschriften können den Mindeststandard des Umweltinformationsrechts nicht in Frage stellen.

Auf der völkerrechtlichen Ebene sind in den beiden Konventionen keine einschränkenden Konkurrenzregeln enthalten.

3.4.3 Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass zumeist keine Konkurrenz von Informationsansprüchen des Umweltinformationsrechts und des Störfallrechts auftritt, weil das UIG den Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) mit umsetzt. Wenn das Störfallrecht eine Öffentlichkeitsinformation nur während des Verfahrens der Aufstellung eines Alarm- und Gefahrenabwehrplans vorsieht, geht dem der UIG-Anspruch auch während des laufenden Verfahrens vor.

Sofern die Länder in ihren landesrechtlichen Störfallregelungen eine eigenständige Umsetzung des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) vornehmen wollen, so können sie die Mindeststandards der RL 2003/4/EG nicht unterlaufen. Wo diese bei den Ausnahmegründen ein bestimmtes Anforderungsniveau vorgibt, etwa zur Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe oder zu Emissionen, kann das Landes-Störfallrecht keine weiterreichenden Ausnahmegründe vorsehen.

4 Begrifflichkeiten des UIG

Um angesichts der aufgezeigten Verschränkung der Regelungsmaterien einen konsistenten Vollzug des UIG i.V.m. dem Störfallrecht zu erreichen, ist es zunächst erforderlich, die Begrifflichkeiten des UIG, insbesondere die Begriffe Umweltinformationen und informationspflichtige Stelle vor allem mit Bezug zur 12. BImSchV näher darzulegen. Mit der Bestimmung des Begriffs Umweltinformationen wird gleichzeitig der Anwendungsbereich des UIG ausgestaltet. Die Definition der informationspflichtigen Stellen klärt, welche öffentlichen und privaten Organisationen von den Informationssuchenden in Anspruch genommen werden können. Ausführlich wird der Begriff Informationen über Emissionen erläutert, da dieser nicht nur für den Anwendungsbereich von Bedeutung ist, sondern auch bei den Ablehnungsgründen eine besondere Rolle spielt.

4.1 Umweltinformationen

Der Begriff Umweltinformationen ist in § 2 Abs. 3 UIG definiert. Die Definition folgt mit wenigen Ausnahmen wörtlich der Definition von Umweltinformationen in der RL 2003/4/EG. Im Vergleich zur Definition der „Informationen über die Umwelt“ in Art. 2 Buchst. a) der Vorläufer-RL 90/313 EWG weitete die RL 2003/4/EG die Definition im Wortlaut und im Inhalt wesentlich aus. Begründet wurde die Ausweitung damit, dass trotz der bereits weiten Definition in RL 90/313/EWG aufgrund der gewonnenen Erfahrungen eine umfassendere und ausdrücklichere Begriffsbestimmung zweckmäßig sei, um bestimmte Kategorien umweltbezogener Informationen zu erfassen, die infolge einer engen Auslegung vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen wurden. Dazu zählt insbesondere der Schutz der menschlichen Gesundheit⁹².

Die heutige Definition des § 2 Abs. 3 UIG enthält in Übernahme der RL 2003/4/EG sechs Kategorien. Danach sind Umweltinformationen alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen. Wenn sich ein Ereignis auf die Zusammensetzung von Luft, Wasser oder Boden ausgewirkt hat, sind derartige Immissionen von dieser Alternative er-

⁹² Begründung des Richtlinienentwurfs, KOM (2000)402, zu § 2. Bereits die alte Definition wurde in Deutschland so ausgelegt, dass Auswirkungen auf den Menschen in den Begriff Informationen über die Umwelt fallen, ebenso wie Störfälle und Unfälle, vgl. Schomerus, in: Schomerus/Scharder/Wegener, UIG, § 3 Rn. 118, 133.

fasst. Nicht erfasst sind Luft, Wasser und Boden in abgeschlossenen Baulichkeiten oder Systemen, da sie dann keinen Bezug zur Umwelt haben und den Umweltbestandteilen nicht zugeordnet werden können⁹³.

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Beide Alternativen enthalten den Begriff „Stoffe“. Er ist nicht im Sinne des § 3 Abs. 1 ChemG als chemisches Element oder chemische Verbindung aufgeführt, sondern als „stofflich“, also „körperlich, gegenständlich“ zu verstehen in Abgrenzung zu den weiter genannten Erscheinungen „Energie, Lärm und Strahlung“. Die erste Alternative, „Faktoren“, sind damit die noch nicht in die Umwelt freigesetzten, aber sich auf Umweltbestandteile wahrscheinlich auswirkenden Stoffe usw. Die zweite Alternative enthält stoffliche Freisetzungen in die Umwelt.

Führt ein Unfallereignis zu stofflichen Freisetzungen in die Umwelt, erfüllt dies die zweite Alternative dieser Kategorie.⁹⁴ Die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen sind von der zweiten Alternative nicht erfasst, da noch keine Freisetzung stattfand. Von der ersten Alternative sind sie erfasst, wenn sie darlegen, wie sich die Faktoren „wahrscheinlich auswirken“. Hier könnte argumentiert werden, dass es Sinn der präventiven Störfallunterlagen ist, den Eintritt von Störfällen zu verhindern und deswegen eine Auswirkung nicht wahrscheinlich ist. Dem kann nicht gefolgt werden. Denn es ist, wie oben dargelegt, Sinn der erweiterten Begriffsdefinition der RL 2003/4/EG gewesen, eventuelle Eingrenzungen der früheren Definition aufzuheben. Die Definition des Art. 2 Buchst. a) der Vorläufer-RL 90/313 EWG enthielt bereits „Tätigkeiten, die (die Umwelt) beeinträchtigen können“. Diese Möglichkeit der Beeinträchtigung ist den dem Störfallrecht unterliegenden Betriebsbereichen und Anlagen eigen; nur aufgrund ihres hohen Beeinträchtigungspotentials wurden sie in das Störfallrecht aufgenommen. Produktion und Lagerung gefährlicher Stoffe unterfielen den Regelungen des UIG 1994⁹⁵. Es ist nicht ersichtlich, warum diese frühere Definition in der heutigen Definition durch „wahrscheinlich auswirken“ eingegrenzt sein soll. Ferner ist auch die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) auf der Grundlage des EG-Kompetenztitels „Umweltpolitik“,

93 Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rn. 184. A.A. zur Innenraumluft Schomerus, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 3 Rn. 109.

94 Durch die Änderung des UIG 2004 sind diese Informationen darüber hinaus unzweifelhaft von §3 Abs. 2 Nr. 3 UIG erfasst.

Art. 175, früher Art. 130s EGV, ergangen. Damit gehören die dort geregelten Sachverhalte zur „Umweltpolitik“ und sind in den Begriff „Umweltinformation“ der Richtlinie 2003/4/EG einzuordnen und nicht auszugrenzen. Dies kann nur fraglich sein, wenn der Umweltbezug verlassen wird. So sind z.B. in die Meldungen nach § 19 Abs. 2 der 12. BImSchV nach dessen Anhang IV, Teil 2, Nr. 5.2.5 auch „Störungen der öffentlichen Versorgung“ aufzunehmen. Die öffentliche Versorgung mit Wasser oder Energieträgern ist in den Normkontext des Umweltrechts im weiteren Sinne einbezogen⁹⁶. Nur wenn etwa die Versorgung mit öffentlichem Personennahverkehr, der nicht zum Umweltbereich einbezogen wird, gestört ist, verlässt dies den Bereich der Umweltinformationen.

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile oder auf Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken.

Darunter fallen die nach dem Störfallrecht präventiv notwendigen Unterlagen, Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie Informationen über Sicherheitsmaßnahmen, da sie den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken.

4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts. Hierunter fallen die nach §§ 14 und 19 der 12. BImSchV abzugebenden Berichte sowie die von der ZEMA zusammengestellten Berichte und Jahresberichte. Soweit die ZEMA Vorschläge zur Fortschreibung des Stands der Sicherheitstechnik erarbeitet, sind diese bereits von der dritten Kategorie erfasst.

5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen.

6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, sowie sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten betroffen sind oder sein können.

Davon umfasst sind die Unterlagen zur Schädigung von Personen oder Haus- und Grundeigentum sowie Sachschäden, die nach Anhang VI Teil 1 Nr. 1 Ziffer 2 und 4 der 12. BImSchV zu melden sind.

Insgesamt schließt der Begriff Umweltinformationen in weitem Sinne Störfallinformationen ein. Dies ist unabhängig davon, ob die Umweltinformation resultiert aus Informationen über den bestimmungsgemäßen Betrieb, über meldepflichtige oder nicht meldepflichtige Ereignisse, über Störungen oder Störfälle oder störfallähnliche Ereignisse bei nicht der 12. BImSchV unterliegenden Anlagen. Ausgenommen sind nur Informationen, die keinen Um-

⁹⁵ Röger, UIG, § 3 Rn. 34.

weltbezug aufweisen. Das ist einerseits der Fall bei Ereignissen, die sich weder auf Umweltbestandteile i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG auswirken noch sich unmittelbar oder wahrscheinlich i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 oder 3 UIG auf die Umweltbestandteile auswirken können. Andererseits fehlt auch dann ein Umweltbezug, wenn sich die Informationen nicht auf Umweltaspekte beziehen.

4.2 Informationspflichtige Stellen

Informationspflichtige Stellen sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes, die über Umweltinformationen verfügen, §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1, 1 Abs. 2 UIG. Dazu zählt im Anwendungsbereich des UIG auch das Umweltbundesamt.

Über störfallrelevante Informationen verfügen jedoch auch die für den Vollzug der 12. BImSchV zuständigen Stellen der Länder. Für sie gilt zwar nicht das UIG des Bundes, § 1 Abs. 2. Jedoch gelten in den Ländern entsprechende Landes-UIG oder die im Hintergrund stehende Richtlinie 2003/4/EG unmittelbar. Somit sind die Vorschriften des UIG bzw. der Richtlinie auch für die zuständigen Behörden der Länder bedeutsam.

4.3 Emissionen

Informationen über Emissionen spielen im neuen UIG eine doppelte Rolle. Zum einen sind Emissionen ein Bestandteil des Begriffs Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG. Zum anderen haben Umweltinformationen über Emissionen eine besondere Bedeutung im Rahmen der Antragsablehnung. Denn nach §§ 8 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG dürfen Umweltinformationen über Emissionen im Zusammenhang mit den Schutzgütern der dort aufgezählten Ablehnungsgründe nicht zurückgehalten werden.

§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG bestimmt, dass Informationen über Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken, Umweltinformationen sind. Ob mit Ableitungen und sonstigen Freisetzungen von Stoffen der Begriff Emissionen näher bestimmt werden kann, ist fraglich. Denn nach der Herkunft des Wortes Emission von *emittere* - lat. heraus-, fortschicken, von sich geben, ablaufen lassen, ausweisen, ausstoßen, freigeben⁹⁷ - handelt es sich bei den Begriffen Ableitungen und Freisetzungen um Synonyme, obwohl

96 Vgl. Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, S. 404 ff., 500 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, § 3 Rn. 74, 78.

97 Der kleine Stowasser.

Freisetzungen, wie aus der Verwendung des Wortes sonstige schließen lässt, als Oberbegriff verwendet wird.

Durch die Begriffsbestimmung der Umweltinformation in § 2 Abs. 3 UIG wird ein sehr weitreichender Umweltbegriff definiert, der u. a. alle Umweltmedien und deren Wechselwirkungen zu- und miteinander erfasst⁹⁸. §§ 8 und 9 UIG normieren dagegen bestimmte Ablehnungsgründe, die nicht angewendet werden können, wenn sich ein Antrag auf Umweltinformationen über Emissionen bezieht. Da sich Umweltinformationen kraft der Definition des § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG auf alle Umweltmedien und Wechselwirkungen beziehen, müssen sich auch die Informationen über Emissionen auf alle Umweltmedien und Wechselwirkungen beziehen.

Nach dem Wortlaut und der inneren Gesetzssystematik des UIG liegt also ein medienübergreifender Emissionsbegriff und eine synonyme Verwendung der Begriffe Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen vor, wobei Freisetzungen als Oberbegriff verwendet wird.

Da bislang nur das Immissionsschutzrecht den Begriff Emissionen näher definiert hat, stellt sich gleichwohl die Frage, ob das UIG tatsächlich einen eigenständigen Emissionsbegriff beinhaltet oder ob hier nicht auf das BImSchG zurückzugreifen ist, das für seinen Anwendungsbereich eine Legaldefinition des Emissionsbegriffs in § 3 Abs. 3 enthält und in § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 einen erweiterten Emissionsbegriff verwendet.

4.3.1 Emissionsbegriffe des BImSchG

Nach § 3 Abs. 3 BImSchG sind Emissionen die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen. Dieser Emissionsbegriff des BImSchG enthält einen im Wesentlichen auf das Medium Luft bezogenen Schutz vor Umweltverschmutzung⁹⁹. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass der Emissionen und Immissionen erläuternde Begriff Luftverunreinigungen selbst in § 3 Abs. 4 BImSchG definiert wird als Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe und Geruchsstoffe. Auch Licht und Geräusche werden üblicherweise über den Luftweg emittiert. Denkbar ist hier genauso wie für Erschütterungen, Wärme und Strahlen auch eine Übertragung über andere Medien. Mit Blick auf den klärungsbedürftigen Begriff „ähnliche Erscheinungen“

98 v. Danwitz, Aarhus-Konvention in NVwZ 2004, S. 272, 275; Butt in NVwZ 2003, S. 1071, 1072; derselbe, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, S. 55 f; Schrader in ZUR 2004, S. 130, 132; Werres in DVBl 2005, 611, 613; Näckel/Wasielewski in DVBl. 2005, S. 1351, 1355.

99 Jarass, BImSchG, § 3 Rn 7 ff; BayVGh, NuR 2003, 173.

wird aber deutlich, dass es gleichwohl um einen Schutz vor nicht „grobkörperlichen“ Auswirkungen geht. Zu den ähnlichen Erscheinungen sind nur solche Ausstöße zu rechnen, die als physikalisches oder chemisches Phänomen und in ihrer Wirkungsweise, den in § 3 Abs. 3 BImSchG übrigen ausdrücklich genannten Erscheinungen ähneln¹⁰⁰.

Anders verhält es sich mit dem Emissionsbegriff, der sich aus § 1 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 BImSchG ableiten lässt. Denn nach § 1 Abs. 2 dient das BImSchG, soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emission in Luft, Wasser und Boden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Darin spiegelt sich die Umsetzung der RL 96/61/EG (IVU-Richtlinie)¹⁰¹ und des dort verwendeten Emissionsbegriffes¹⁰². Gleiches gilt mit Blick auf § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen. Zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt dürfen keine schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren von Anlagen ausgehen. Dabei ist die Ursache der schädlichen Umwelteinwirkung und ihr vorhergehend der Emission unerheblich. Sie kann durch den Normalbetrieb, durch Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs oder durch Störfälle bedingt werden¹⁰³. Auch eine Beschränkung der Art der Aus- bzw. Einwirkung auf bestimmte Umweltmedien findet sich nicht. Vielmehr geht es um einen möglichst umfassenden Schutz für die Umwelt, der nur durch einen ebenso umfassenden Emissionsbegriff erreicht werden kann, wie ihn die RL 96/61/EG enthält. Dementsprechend werden alle physischen und chemischen Auswirkungen, Druckwellen von Explosionen, Explosionen und Brandgefahren sowie der sonstige Austritt von Stoffen, wie z.B. Flüssigkeitsaustritte, Verschlämmungen, Trümmerflug, Einsturz von Gebäuden oder Herbeiführung von Schädlingsplagen etc. von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG erfasst¹⁰⁴. Da sich diese Regelungen nur auf genehmigungsbedürftige Anlagen i. S. d. § 4 BImSchG beziehen, kann man insofern von einem eingeschränkt erweiterten Emissionsbegriff des BImSchG sprechen.

100 Feldhaus, BImSchR, BImSchG, B 1 § 3 II Nr. 5, S. 7

101 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. September 1996 (ABl. EG vom 10.10.1996 Nr. L 257 S. 26) zuletzt geändert am 29. September 2003 durch Anhang III Nr. 61 der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. EG vom 31.10.2003 Nr. L 284 S. 1)

102 Jarass, BImSchG, § 1 Rn 8.

103 Jarass, BImSchG, § 5 Rn 12 m.w.N.

104 Jarass, BImSchG, § 5 Rn 11 f, 24 ff.

Nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 1 und dem Sinn und Zweck des UIG kommt nur der medienübergreifende Emissionsbegriff der §§ 1 Abs. 2, und 5 Abs. 1 BImSchG in Betracht, da es dem UIG um einen möglichst weit gehenden Zugang zu Umweltinformationen und eine enge Auslegung der Ablehnungsgründe geht.

4.3.2 Begründung des UIG

Der Gesetzgeber hat sich nicht dazu geäußert, ob er im UIG einen der beiden Emissionsbegriffe des BImSchG verwenden wollte. Die Begründung des Entwurfs des UIG v. 28.05.2004 weist auf eine andere Vorschrift¹⁰⁵. Danach kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen im Sinne des Art. 2 Nr. 5 der RL 96/61/EG nicht unter Berufung des in § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG öffentlichen Belanges „Vertraulichkeit der Beratung informationspflichtiger Stellen“ abgelehnt werden. Die Verwendung dieses Emissionsbegriffs bezieht sich in der UIG-Begründung nur auf § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG. Da aber weder im UIG noch in der Begründung zwischen unterschiedlichen Emissionsbegriffen unterschieden wird, ist von einer einheitlichen Begriffsbestimmung im UIG auszugehen und auf den Emissionsbegriff nach der RL 96/61/EG abzustellen.

4.3.3 Europäische und internationale Vorgaben

4.3.3.1 Emissionsbegriff nach der Richtlinie 96/61/EG

Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG definiert den Ausdruck Emission als 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. Mit dieser Legaldefinition entfaltet die RL 96/61/EG für ihren Regelungsbereich einen umfassenden Schutzmechanismus vor Umweltverschmutzung. Die Kontrolle von Emissionen in Luft, Wasser und Boden bezieht dabei Wechselwirkungen mit ein und richtet sich insgesamt auf den Schutz der Umwelt¹⁰⁶.

Die Anwendung des Emissionsbegriffs der RL 96/61/EG im Rahmen des UIG wird auch durch die europarechtlichen und internationalen Vorgaben sowie deren Entwicklung und dem verfolgten Zweck gestützt.

¹⁰⁵ BR-Drs 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 20.

¹⁰⁶ Art. 1 S. 2 IVU-RL; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 157.

4.3.3.2 Die Richtlinie 90/313/EWG

Das deutsche Umweltinformationsrecht bzw. das alte UIG¹⁰⁷ findet seinen Ursprung in der Richtlinie 90/313/EWG (Umweltinformationsrichtlinie – 1990)¹⁰⁸. Die Richtlinie 90/313/EWG ging von der Auffassung aus, dass Umweltfragen am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der entsprechenden Ebene behandelt werden können¹⁰⁹. Da das Bewusstsein der Bevölkerung für Umweltfragen und die Beteiligung an deren Erörterung in ihrer Qualität aber maßgeblich vom Zugang zu Umweltinformationen abhängen¹¹⁰, bezweckt die Richtlinie 90/313/EWG die Gewährleistung eines freien Zugangs zu Umweltinformationen sowie die Festsetzung seiner Voraussetzungen, leistet damit einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Umweltfragen und darüber mittelbar zur Verbesserung des Umweltschutzes¹¹¹.

4.3.3.3 Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG

Der Bericht der Kommission vom 29.6.2000 über die Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Umweltinformationen¹¹², der gemäß Art. 8 der Richtlinie 90/313/EG vorgelegt wurde, zeigte, dass es sowohl bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG in den einzelnen Mitgliedsstaaten - auch in Deutschland - zu einer Reihe von Problemen gekommen war. Das wollte die Kommission durch eine detailliertere Fassung des Begriffs Umweltinformationen und der Reichweite der Ausnahmegründe abstellen.

4.3.3.4 Die neue Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG

Diesem Wunsch sind das Europäische Parlament und der Rat durch Erlass der RL 2003/4/EG nachgekommen. Die RL 2003/4/EG, die die alte Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG aufhebt, versucht die im Bericht aufgedeckten unterschiedlichen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu beseitigen. So werden Begriffe und Definitionen klarer und genauer beschrieben. Der mit der RL 2003/4/EG verfolgte Zweck „Stärkung des Umweltschutzes“ soll durch Begriffserweiterungen und vermittels normierter Wertungen deutlicher zum Ausdruck kommen.

107 UIG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2001, BGBl I S. 2218.

108 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 23.6.1990, ABl. L 158 S. 56.

109 Bericht der Kommission, KOM (2000) 400, S. 2.

110 Bericht der Kommission, aaO.

111 Bericht der Kommission, aaO.

112 Bericht der Kommission, KOM (2000) 400.

Insgesamt wird die RL 2003/4/EG getragen von dem Gedanken, dass der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen dazu beitragen, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und so letztendlich den Umweltschutz zu verbessern¹¹³.

In der neuen RL 2003/4/EG wurde außer dem Wort „Emission“ keine konkrete Umschreibung oder Definition des Begriffs aufgenommen. Jedoch lassen sich aus der Aufzählung von Ableitungen und sonstigem Freisetzen von Stoffen in die Umwelt nach dem Begriff Emissionen im Rahmen der Begriffsbestimmungen nach Art. 2 Abs. 1 lit. b RL 2003/4/EG Rückschlüsse auf die Weite des Emissionsbegriffs der RL 2003/4/EG ziehen. Denn mit der Erwähnung von Ableitungen und sonstigem Freisetzen von Stoffen wollte die Kommission im Richtlinienentwurf sichergehen, dass nicht nur Emissionen in die Luft, sondern auch in Wasser und Boden erfasst werden¹¹⁴. Da sich zur Frage der Reichweite des Emissionsbegriffs keine weiteren Anmerkungen in den Materialien zur RL 2003/4/EG befinden, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Kommission den Emissionsbegriff der RL 96/61/EG in die RL 2003/4/EG aufgenommen hat. Diese Auffassung muss umso mehr gelten, als das EG-Umweltrecht anders als das deutsche einen integrierten, medienübergreifenden Ansatz verfolgt¹¹⁵. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die RL 2003/4/EG entgegen diesem medienübergreifenden Ansatz auf Emissionen nur über den Luftpfad abstellen sollte.

Dafür spricht ebenso das Verhältnis der Begriffsbestimmung zu den Ausnahmeregelungen. Denn wenn sich die Ausnahmen von den Ablehnungsgründen auf Informationen über Emissionen beziehen, Umweltinformationen sich aber auf Informationen zu allen Umweltmedien und deren Wechselwirkungen beziehen, müssen sich auch die Informationen über Emissionen auf alle Umweltmedien und deren Wechselwirkungen beziehen.

Die Dokumente über das Mitentscheidungsverfahren enthalten im Übrigen keine Hinweise auf das Verständnis des Emissionsbegriffs als medienübergreifend oder nicht. Aus ihnen ergibt sich nur eine Diskussion darüber, bezüglich welcher Ablehnungsgründe Informationen über Emissionen nicht nur zu berücksichtigen sind, sondern zwingend bekannt zu geben sind; im Ergebnis gab es einen Kompromiss, der die Vorgaben der Aarhus-Konvention im Punkt Berücksichtigung von emissionsbezogenen Informationen verschärfte.

113 1. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4/EG.

114 Butt, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 134.

115 Biber/Epiney/Haag, § 32 Rn 26 ff; Epiney Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 253 m.w.N.

Letztlich sprechen die geschichtliche Entwicklung der RL 2003/4/EG, ihr Zweck und die Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4/EG für den medienübergreifenden Emissionsbegriff.

4.3.3.5 Die Aarhus-Konvention

Da die RL 2003/4/EG gleichzeitig der vorzeitigen Umsetzung der Aarhus-Konvention, die von der EU unterzeichnet und nach Erlass der RL 2003/4/EG auch ratifiziert wurde, dient, ist auch auf deren Bestimmungen Bezug zu nehmen.

In der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 3 der Aarhus-Konvention sind Emissionen nicht aufgeführt. Nur in Art. 4 Abs. 4 Satz 1 lit. d und Satz 2 finden sich emissionsrelevante Bestimmungen. Hier geht es vor allem um die zwingende Bekanntgabe von Informationen über Emissionen bzw. die besondere Berücksichtigung von Emissionen bei der Interessenabwägung. Eine nähere Bestimmung des Begriffs Emissionen enthält auch die Aarhus-Konvention nicht.

Der Leitfaden für die Umsetzung der Aarhus-Konvention, der Aarhus Convention Implementation Guide, beschäftigt sich im Zusammenhang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse näher mit dem Emissionsbegriff und erläutert diesen mit der Definition des Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG¹¹⁶. Dieser Interpretation ist die EG bei ihrer Umsetzung gefolgt, so dass zumindest nach Verständnis der EG der Aarhus-Konvention der weit gefasste Emissionsbegriff der RL 96/61/EG zugrunde gelegt.

4.3.4 Zwischenergebnis

Der Emissionsbegriff, der dem UIG zugrunde liegt, ist im Sinne des Art. 2 Nr. 5 RL 96/61/EG und der §§ 1 Abs. 2 und 5 Abs. 1 BImSchG medienübergreifend zu verstehen. Ein Rückgriff auf § 3 Abs. 3 BImSchG liefe Sinn und Zweck des UIG sowie den europäischen Vorgaben zuwider und ist rechtlich nicht zu halten.

Zu den Emissionen zählen auch Unfälle an Anlagen zum Umgang mit Wasser gefährdenden Stoffen, die zu Stofffreisetzungen außerhalb der Anlage führen.

116 Aarhus Convention Implementation Guide, S. 60: Defining “emissions”: The term “emissions” has been defined in Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control (IPPC Directive) as a “direct or indirect release of substances, vibrations, heat or noise from individual or diffuse sources in the installation into the air, water or land”.

4.3.5 Störfallrelevante Informationen gleich Informationen über Emissionen?

Hinsichtlich der Informationen, die bei einem Störfall oder einem störfallähnlichen Ereignis an die zuständige Behörde mitzuteilen sind, sind vor allem die Angaben nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV relevant. Dabei können auch Informationen über physikalische, chemische, toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften der freigesetzten Stoffe mitgeteilt bzw. nach § 5 Abs. 2 12. BImSchV verlangt werden. Diesbezüglich können die Behörden auch auf bereits vorliegende Informationen aus anderen Quellen wie z.B. dem gemeinsamen Stoffdatenpool des Bundes und der Länder beim Umweltbundesamt oder bei der Datenbank IUCLID der EU zurückgreifen. Von Bedeutung sind bei einem Störfall aber nicht nur die Emissionsdaten, sondern auch Informationen darüber, ob es zu Immissionen in Luft, Boden und/oder Gewässern gekommen ist. Zu den störfallrelevanten Informationen zählen zudem die Untersuchungen über Ursachen von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen. Schließlich stellt sich die Frage, ob auch störfallpräventive Maßnahmen, wie die Entwicklung möglicher Szenarien und Abwehr- bzw. Verhinderungspläne zu den Informationen über Emissionen gehören.

4.3.5.1 Einordnung als Umweltinformationen

Bei allen genannten Informationen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG.

Erstellte Szenarien über potenzielle Störfälle i.S.d. Anhang IV Nr. IV der 12. BImSchV sind als Maßnahmen, die den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG bezwecken, unter § 2 Abs. 3 Nr. 3 b zu subsumieren. Sie können aber auch unter Maßnahmen, die sich auf Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 oder Faktoren im Sinne der Nr. 2 auswirken oder auswirken können, gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 a fallen. Untersuchungen von Ursachen von Störfällen oder störfallähnlichen Ereignissen i.S.d. Anhang VI Teil 2 Nr. 4 der 12. BImSchV sind ebenfalls in die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG als Tätigkeiten oder auch Maßnahmen einzuordnen, da der Zweck der Aufklärung unter anderem auch die Prävention vor zukünftigen Unfallereignissen bewirken soll. Daten über Immissionen und entstandene Schäden i.S.d. Anhang VI Teil 2 Nr. 5 der 12. BImSchV fallen dagegen unter § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG. Denn sie beziehen sich unmittelbar auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile. Die toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften von ausgetretenen Stoffen sind als Faktoren im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG zu subsumieren, da sie Eigenschaften eines Stoffes beschreiben, wie er sich auf die Umwelt auswirkt oder auswirken kann.

Auch die übrigen Daten, die in einer Mitteilung nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV aufgeführt sind, sind als Umweltinformationen zu qualifizieren. So sind alle allgemeinen Angaben nach Nr. 1 der Mitteilung als Beschreibungen von Faktoren i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG und/oder Tätigkeiten i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG einzustufen. Gleiches gilt für die Art des Ereignisses und die beteiligten Stoffe nach Nr. 2 der Mitteilung sowie für die Beschreibungen der Umstände des Ereignisses, wobei Nr. 3.4, die Umgebungs- und atmosphärischen Bedingungen, zum Teil auch unter den Zustand der Umwelt nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG fallen. Die Notfallmaßnahmen nach Nr. 6 der Mitteilung, die Folgerungen für die Verbesserung der Anlagensicherheit nach Nr. 7 und der Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen lassen sich wiederum genauso wie die Szenarien über Störfälle § 2 Abs. 3 Nr. 3 a und b UIG zuordnen.

4.3.5.2 Einordnung als Informationen über Emissionen

Hinsichtlich dieser Umweltinformationen kann aber in den meisten Fällen nicht von Informationen über Emissionen gesprochen werden. Alle Informationen hängen zwar mit einem Störfall oder störfallähnlichen Ereignis zusammen, bei dem es zu massiven Emissionen kommt, bzw. diese Informationen dienen der Prävention vor solchen unplanmäßigen Emissionen.

Für eine Ausweitung des Emissionsbegriffs auf all diese Fälle sind allerdings weder im Wortlaut des UIG noch bei entsprechender Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Emissionsbegriffe Anhaltspunkte gegeben. Sobald Emissionen an einem Ort und zu einem Zeitpunkt auf die Umgebung einwirken oder einwirken können, sind sie Immissionen, vgl. § 3 Abs. 2 BImSchG¹¹⁷. Nur hinsichtlich der Daten über Zeitpunkt, Name und Anschrift des Betreibers, Ort sowie Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe und letztlich auch den Eigenschaften der beteiligten Stoffe kann von Informationen über Emissionen gesprochen werden. Unproblematisch kann das bei der Art des Ereignisses und der beteiligten Stoffe angenommen werden, da alle physischen und chemischen Auswirkungen, also Emissionen im Sinne des § 3 Abs. 3 BImSchG, Druckwellen von Explosionen, Explosionen und Brandgefahren sowie der sonstige Austritt von Stoffen, wie z.B. Flüssigkeitsaustritte, Verschlämmungen, Trümmerflug, Einsturz von Gebäuden oder Herbeiführung von Schädlingsplagen von § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG¹¹⁸ und damit auch vom maßgeblichen Emissionsbegriff der RL 96/61/EG erfasst werden. Um diese Informationen beurteilen zu können sind die Kenntnisse über physikalische, chemische, toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften

¹¹⁷ Feldhaus, BImSchR, BImSchG, B 1 § 3 II Nr. 4 S. 6 m.w.N.

¹¹⁸ Jarass, BImSchG, § 5 Rn 11 f, 24 ff.

der ausgetretenen Stoffe erforderlich. Ebenso ist die Kenntnis von Ort und Zeit für die Verwertung der Informationen notwendig, so dass es sich bei diesen und den vorgenannten Informationen, sofern vorhanden, kraft Sachzusammenhangs um Informationen über Emissionen handelt.

Die Daten Name und Anschrift des Betreibers sind für die Beurteilung bzw. Verwertung dieser Informationen nicht zwingend erforderlich. Allerdings ergibt sich aus der Gesetzessystematik, dass auch diese Informationen über Emissionen sind. Denn der Schutz personenbezogener Daten stellt einen Ablehnungsgrund für einen Informationszugangsantrag nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG dar. Die Nichtanwendbarkeit dieses Ablehnungsgrundes nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG für den Fall, dass diese Daten Informationen über Emissionen beinhalten, macht aber nur dann Sinn, wenn diese Daten als Informationen über Emissionen zu verstehen sind.

Fraglich ist, ob die Ursachenbeschreibung als Umweltinformation über Emissionen anzusehen ist. Zwar betrifft die Handlungskette, aus welchem Grund es zu einer Freisetzung kam, häufig innerbetriebliche Vorgänge. Doch dies hindert den Emissionsbegriff nicht: Auch nur innerbetrieblich verbleibende Emissionen sind wegen des umfassenden Umweltbegriffs Emissionen in die Umwelt. Nach dem Wortlaut können Informationen „über“ Emissionen nicht nur die Benennung der Emission, sondern auch die damit in Zusammenhang stehenden Informationen enthalten. Der Entstehungszusammenhang der RL 2003/4/EG zeigt, dass es Sinn der im Vergleich zur RL 90/313/EWG detaillierteren Ablehnungsgründe war, in der Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie die zuvor aufgetretene Praxis extensiver Ausnahmenheranziehung abzustellen. Ferner ist der Zweck der Umweltinformationsrichtlinie, den Umweltschutz zu verbessern und dafür mit der Herausnahme von Emissionen aus bestimmten Ablehnungsgründen eine klare Transparenz zu verschaffen, nur erreichbar, wenn die Information über die Ursachenbeschreibung in den Begriff „Umweltinformationen über Emissionen“ einbezogen wird, um bei besonderen Emissionsereignissen der Öffentlichkeit eine Kontrolle der Einhaltung des Umweltrechts in diesem sie besonders betreffenden Fall zu ermöglichen.

Tab. 2: Nachfolgend wird das Ergebnis für Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV tabellarisch dargestellt:

Nr.	Beschreibung	Emissionsinformation
1	Allgemeine Angaben	
1.1	Einstufung des Ereignisses nach Anhang VI Teil 1	Nein
1.2	Name und Anschrift des Betreibers	Ja
1.3	Datum und Zeitpunkt (Beginn/Ende) des Ereignisses	Ja
1.4	Ort des Ereignisses	Ja
1.5	Betriebsbereich	Ja, betrifft auch den Ort
1.6	Gestörter Teil des Betriebsbereichs	Ja, betrifft auch den Ort
1.7	Status der schriftlichen Mitteilung nach § 19 Abs. 2	Ja
2	Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe	Ja
3	Beschreibung der Umstände des Ereignisses	
3.1	Betriebsbedingungen des gestörten Anlagenteils	Nein
3.2	Auslösendes Ereignis und Ablauf des Störfalls	Ja, betrifft Ort und Zeit des Ereignisses sowie den Ausstoß selbst
3.3	Funktion des Sicherheitssystems, Einleitung von Sicherheitsmaßnahmen	Nein
3.4	Umgebungs- und atmosphärische Bedingungen	Nein
3.5	Hinweis auf ähnliche vorangegangene Ereignisse im Betriebsbereich	Nein
4.	Ursachenbeschreibung	Ja
5.	Art und Umfang des Schadens	Nein
6.	Notfallmaßnahmen	Nein
7.	Folgerungen für die Verbesserung der Anlagensicherheit	Nein
8.	Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen	Nein

5 Zugang zu und Verbreitung von (Umwelt-)Informationen

Nachdem zuvor die allgemeinen Begrifflichkeiten geklärt wurden, wird nun dargelegt, auf welchen Wegen das UIG den „Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“, so der Titel der Richtlinie 2003/4/EG, eröffnet. Während die Richtlinie 90/313/EWG fast nur den Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen enthielt, nahm die Richtlinie 2003/4/EG neben vielen Präzisierungen vor allem die aktive, ohne Antrag erfolgende Verbreitung von (Umwelt-)Informationen auf.

Das UIG enthält im zweiten Abschnitt den antragsgebundenen Zugang zu Umweltinformationen sowie im vierten Abschnitt die aktive, ohne Antrag erfolgende Verbreitung von (Umwelt-)Informationen. Mit § 7, der Unterstützung des antragsgebundenen Zugangs, nimmt der zweite Abschnitt bereits Elemente der aktiven Informationsverbreitung auf. Die beiden Abschnitte sind ferner über die gemeinsamen Ausnahmegründe des dritten Abschnitts verzahnt.

5.1 Antragsgebundener Zugang zu Umweltinformationen

Nach § 3 Abs. 1 UIG besitzt jede Person einen Anspruch, auf Antrag von einer informationspflichtigen Stelle die Umweltinformationen zu erhalten, über die die Stelle verfügt. Für die praktische Durchsetzung dieses Anspruchs stellt das UIG besondere Verfahrensbestimmungen auf. Der Anspruch kann begrenzt werden in Anwendung der Ausnahmegründe der §§ 8 und 9 UIG.

5.2 Aktive Verbreitung von Informationen nach § 10, insbs. Abs. 5 UIG

§ 10, insbesondere Abs. 5, UIG enthält demgegenüber eine behördliche Pflicht, bestimmte Informationen unaufgefordert und ohne Antrag zu verbreiten. Zu der Passage im Entwurf der RL 2003/4/EG, die zu § 10 Abs. 5 UIG führte, brachte der Bundesrat schwerste Bedenken vor:

Die dort „vorgesehene Informationspflicht zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden hat keinen Bezug zu Informationen über die Umwelt mehr. Abgesehen von kompetenzrechtlichen (eine derart weit reichende Informationspflicht für sämtliche Gefahrenlagen dürfte eher in den Bereich des Katastrophenschutzes fallen; eine Regelungskompetenz kann daher in Art. 175 EGV

nicht erkannt werden) und zu erwartenden haftungsrechtlichen Problemen erscheint die geforderte Information viel zu weitgehend: Die Informationspflicht greift bereits bei einer „unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder Umwelt“ ein, umfasst jede „eventuell betroffene“ Bevölkerung und fordert sämtliche Informationen zu verbreiten, die schadensabwendende Maßnahmen „ermöglichen könnten“. Die somit geforderte Informationsflut würde nicht nur die Behörden extrem belasten, sondern auch die informierten Bürger überfordern. Es wäre praktikabler, eine gezielte Information über die bewährten Instrumente etwa des Katastrophenschutzes zu bieten. Eine ergänzende Information über das Instrumentarium der Umweltinformation ist weder geboten noch zweckmäßig.“¹¹⁹

Diese Bedenken entspringen der deutschen Verwaltungskultur, die immer noch vom Bild des Amtsgeheimnisses geprägt ist. Die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten kennen dagegen teils seit Jahrhunderten ein Transparenzprinzip der Informationsfreiheit (freedom of information), wodurch es ihnen wesentlich leichter fällt, die Ansätze der Richtlinie 2003/4/EG in ihr Recht umzusetzen. In Deutschland wurde das Grundprinzip des Amtsgeheimnisses auf Bundesebene erst zum 1.1.2006 mit dem Informationsfreiheitsgesetz¹²⁰ verändert.

Zur Umsetzung der RL 2003/4/EG in § 10 Abs. 5 UIG äußerte der Bundesrat diese Bedenken nicht¹²¹, vermutlich weil nun eine gemeinschaftsrechtliche Umsetzungspflicht vorlag. Dennoch geben die Bedenken Anlass, die Regelung des § 10 Abs. 5 UIG grundlegend zu untersuchen.

119 BR-Drs. 437/00 (Beschluss), S. 8.

120 Vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722. Dieses Gesetz enthält jedoch kaum Verpflichtungen zu aktiver Verbreitung von Informationen, einzig in seinem § 11, der dem § 7 UIG nachempfunden ist. Dazu: Schrader, ZUR 2005, 568, 572.

121 Vgl. BR-Drs. 439/04 (Beschluss), S. 12.

5.2.1 Grundfragen des § 10, insb. Abs. 5 UIG

5.2.1.1 Regelungsumfeld

Das Umweltinformationsrecht entwickelte sich in Deutschland aufgrund der Richtlinie 90/313/EWG vor allem antragsgebunden. Hier ging und geht es um die Einräumung oder Begrenzung von Rechten Privater. Die aktive Verbreitung betrifft demgegenüber behördliche Pflichten. Als aktive Information sah § 10 UIG 1994 nur den Umweltbericht der Bundesregierung vor.

Die Aarhus-Konvention und die Richtlinie 2003/4/EG erweiterten dies um mehrere Stufen.

5.2.1.1.1 Erleichterung des antragsgebundenen Informationszugangs, § 7 UIG

Zum einen müssen die Staaten infrastrukturelle Grundlagen¹²² bzw. Meta-Informationen¹²³ schaffen, die den antragsgebundenen Zugang erleichtern. Zu nennen sind die Aufgaben, aufgabenrelevante Informationen zu besitzen und zu aktualisieren, sie durch gebührenfreie Verzeichnisse auffindbar zu machen oder sie zunehmend in elektronischer Weise vorrätig zu halten. Dies wurde in Deutschland im Abschnitt 2 des UIG, Informationszugang auf Antrag, umgesetzt. § 7 UIG formuliert keine Pflichten, sondern benennt zweckorientierte, fast nur programmatische Aufgaben: „Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um“, „Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass ...“, „treffen praktische Vorkehrungen ...“, „Soweit möglich, gewährleisten ...“.

5.2.1.1.2 Aktive Unterrichtung, § 10 Abs. 1 UIG

Über die Unterstützung eventueller Zugangsansprüche hinaus geht die Verpflichtung des § 10 UIG, weitere Informationen aktiv zu veröffentlichen. Dies betrifft zunächst die allgemeine Verpflichtung, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, § 10 Abs. 1 UIG. Dies betrifft Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Als Medium dieser Informationspolitik¹²⁴ sollen zunehmend Informationen über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung stehen, § 10 Abs. 3 und 4 UIG. Die Aarhus-Konvention konkretisiert dies in Art. 5 Abs. 8 und 9 auf Produktinformationen und Datenbanken über Umweltverschmutzungen.

122 Scheyli, S. 228. Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1, Art. 4-5 spricht zur Kennzeichnung von Art. 5 Aarhus-Konvention von „Schaffung der für den geforderten Zugang notwendigen Voraussetzungen“.

123 Thurnherr, S. 147; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90.

124 Scheyli, S. 246.

5.2.1.1.3 Mindestinhalt aktiver Unterrichtung, § 10 Abs. 2 UIG

Für sechs Kategorien von Umweltinformationen wird die aktive Informationstätigkeit durch § 10 Abs. 2 UIG vorgeschrieben: 1. der Wortlaut von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug; 2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Umweltbezug; 3. vorliegende Berichte über den Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften sowie der Konzepte, Pläne und Programme; 4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von umweltrelevanten Tätigkeiten; 5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie 6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach §§ 11 und 12 UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG.

Jedoch dürfte bei den meisten Kategorien des § 10 Abs. 2 UIG kein einklagbarer, individueller Anspruch darauf bestehen, dass diese Umweltinformationen tatsächlich verbreitet werden. Eine Norm ist nur drittschützend und damit einklagbar im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, wenn sie nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur im Allgemeininteresse besteht, sondern zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist (Schutznormtheorie)¹²⁵. Ob dies der Fall ist, muss durch Auslegung ermittelt werden. Wesentliche Bedeutung besitzt, ob das geschützte Interesse, die Art der Verletzung und der Kreis der geschützten Personen hinreichend bestimmbar und abgrenzbar ist¹²⁶. Nach den genannten Vorschriften des UIG ist „die Öffentlichkeit“ zu unterrichten; § 10 spricht keine individuellen Berechtigten an. Aus dem Reflex auf eine Verpflichtung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit kann keine drittschützende Wirkung entstehen. Allenfalls ist dies denkbar, wenn die zu veröffentlichende Umweltinformation auch individualisierbare Rechte betrifft und diese an anderer Stelle mit Drittschutz versehen wurden. Derart mittelbar können die in § 10 Abs. 2 Nr. 4 und 5 UIG enthaltenen Überwachungsdaten oder Zulassungsentscheidungen Drittrechte betreffen und etwa nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und § 17 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG¹²⁷ drittschützenden Charakter besitzen.

5.1.1.1.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend sind dies Regelungen, die den informationspflichtigen Stellen auferlegen, über das passive Abwarten von Zugangsanträgen hinauszugehen. Die Regelungen bewegen sich im Rahmen des UIG, weil sie nur vorhandene oder bereitgehaltene Umweltinformationen oder die Erleichterung von deren Zugang betreffen und keine Informationsbeschaffungspflicht vorsehen. Die Vorschriften sind überwiegend wenig verbindlich. Sie stellen final

125 BVerwGE 92, 313, 317; Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 5 Rn. 5.

126 BVerwGE 27, 33; 41, 63; 52, 129.

127 Zum Drittschutz nach diesen Normen: BVerwGE 65, 313, 320; Kloepfer, Umweltrecht, § 8 Rn. 21.

orientiert Richtungsvorgaben für das Handeln der informationspflichtigen Stellen auf, in der Regel ohne dass dies zu Handlungspflichten erstarkt. Durch Formulierungen wie „wirken sie darauf hin“, § 7 Abs. 1 Satz 2 UIG, entsteht eher der Charakter von Programmaussagen denn von Rechtsvorschriften. Nur die sechs Mindestkategorien der zu verbreitenden Umweltinformationen in § 10 Abs. 2 UIG enthalten echte Rechtsverbindlichkeiten. Die sechs Kategorien sind in der Aarhus-Konvention nicht als verbindlicher Unterrichtungsumfang vorgegeben, erst die EG-Richtlinie hob sie in diesen Rang¹²⁸.

Insgesamt ist ein ansteigender Pflichtengrad für die informationspflichtigen Stellen festzustellen von § 7 über § 10 Abs. 1, 3 und 4 bis zu § 10 Abs. 2 UIG.

Gegenüber all dem weisen die Informationen im Fall unmittelbarer Bedrohung, § 10 Abs. 5 UIG, Besonderheiten auf.

5.2.1.2 Zweck

Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten, so der Wortlaut des § 10 Abs. 5 Satz 1 UIG.

Zweck der Vorschrift ist, dass im Bedrohungsfall die eventuell betroffene Öffentlichkeit über die Informationen verfügt, die für Schadensabwendung oder -begrenzung hilfreich sind. Der Staat hat die verfassungsrechtliche Schutzpflicht, sich schützend und fördernd für die Verwirklichung der Grundrechte und der Staatszielbestimmungen einzusetzen, hier Art. 2, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie Art. 20 a GG, Staatszielbestimmung Umweltschutz. In größeren Bedrohungsfällen kann der Staat nicht immer selbst, durch eigene Maßnahmen dafür sorgen, dass Schäden für die Bevölkerung abgewendet werden. So können etwa Notunterkünfte in öffentlichen Gebäuden nur für eine begrenzte Anzahl von Personen bereitstehen. Übersteigt die Anzahl der Personen diese Kapazitätsgrenze, so müssen die Betroffenen faktisch selbst für die Schadensabwendung oder -begrenzung sorgen. Manche Schadensbegrenzungsmaßnahmen sind ihrer Natur nach vom individuellen Verhalten der Personen abhängig, etwa welches von Umweltauswirkungen kontaminierte Lebensmittel verzehrt wird und wie es vorher behandelt wird. Der Staat kann und muss die betroffene Öffentlichkeit in solchen Fällen bei Eigenmaßnahmen unterstützen.

128 Art. 5 Abs. 3 Satz 2 Aarhus-Konvention enthält nur die Empfehlung „sollte“ (englisch: „should“), vgl. Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 92. Doch Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2003/4/EG gibt den EU-Mitgliedstaaten zwingend vor: zu verbreitende „Informationen ... umfassen zumindest folgendes:“

Diese Begrenztheit staatlicher Abwendungsmöglichkeiten und die Hilfe zu Eigenmaßnahmen sind keine Neuerung des UIG. Größere Naturkatastrophen haben häufig die staatlichen Schutzmöglichkeiten überstiegen. Die staatlichen Stellen mussten und konnten sich darauf beschränken, Informationen für Eigenmaßnahmen zu geben. Beispielsweise konnte der Staat bei den Überschwemmungen in New Orleans im Sommer 2005 der Öffentlichkeit nur empfehlen, die Stadt zu verlassen; ein staatlicher Schutz vor dem Wirbelsturm war hingegen nicht möglich.

Diese Erkenntnis begrenzter staatlicher Kapazitäten in größeren Bedrohungsfällen reiht sich als Beispiel ein in übergeordnete Überlegungen zu den Möglichkeiten und der Rolle des Staates. Der Staat besitzt die Verpflichtung, sich durch eigene Maßnahmen schützend vor mögliche Schädigungen der Rechte seiner Bürger zu stellen. Sind die eigenen Mittel begrenzt oder unzureichend, kann sich der Staat nicht zurückziehen, sondern er kann und muss für Strukturen sorgen, die es zusätzlich durch den Einsatz gesellschaftlicher und privater Kräfte gewährleisten, die staatliche Schutzaufgabe zu erfüllen. Der Staat garantiert dann nicht mehr die Aufgabenerfüllung durch staatliche Eigenvorhaben, sondern er organisiert deren Erfüllung im Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Kräften und privater Eigenverantwortung. In diesem Konzept des Gewährleistungsstaates sind staatliche Informationserteilungen ein unverzichtbares Element. Als „aktivierender Staat“ versorgt er die Bevölkerung mit den notwendigen Informationen, damit diese optimal in der Lage ist, ihre Interessen wahrzunehmen¹²⁹. Die Gewährleistungsfunktion des Staates zielt damit auch auf die Optimierung privater Einzelinteressen. Insbesondere hier kommt die Autonomiesicherungsfunktion des Umweltinformationsrechts zum Tragen, nach der eine besser informierte Bevölkerung Maßnahmen zu ihrem Schutz ergreifen und damit ihre Autonomie gegenüber fremdgesetzten Lebensrisiken erhöhen können soll¹³⁰.

Häufig besitzt nur oder vor allem der Staat die notwendigen Informationen, die Private für den Schutz ihrer Rechte benötigen. Den Einzelnen war es etwa nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl unmöglich, selbst die Höhe der radioaktiven Belastung ihrer Gartenfrüchte einzuschätzen oder zu bewerten. Die Frage „Was kann ich noch essen?“ wurde stark kontrovers diskutiert, eine koordinierte staatliche Information fehlte. Das Defizit staatlicher Informationsverbreitung wurde beim Reaktorunfall von Tschernobyl in vielen Staaten bewusst. Diesem Unfall wird ausschlaggebende Bedeutung beigemessen, warum Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention, auf den § 10 Abs. 5 UIG zurückgeht, in die Konvention auf-

129 Vgl. die Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, BT-Drs. 15/4493, S. 6

130 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 16 f.

genommen wurde. In Osteuropa sei der aktiven Information wegen des Reaktorunfalls von Tschernobyl große Bedeutung beigemessen worden¹³¹.

5.2.1.3 Verbindlichkeitsgrad

Aus dieser Zweckrichtung und der beigemessenen großen Bedeutung folgte, dass die Information im Fall unmittelbarer Bedrohung im Gegensatz zu den oben genannten aktiven Elementen verbindlicher geregelt wurde. Die informationspflichtigen Stellen „haben“ Informationen zu verbreiten. Dies ist keine bloße Zielaussage („wirken darauf hin, dass“), sondern eine unbedingte Verpflichtung.

5.2.1.4 Drittschutz

Fraglich ist, ob diese behördliche Verpflichtung allein im öffentlichen Interesse oder drittschützend ausgestaltet ist.

Der eventuell betroffenen Öffentlichkeit soll es ermöglicht werden können, eigene Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden zu ergreifen. Der Begriff „Schäden“ wird in der Rechtssprache so verstanden, dass damit eine Einbuße an rechtlich geschützten Gütern gemeint ist. Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist es demnach, Einbußen an privaten Rechtsgütern abzuwehren oder zu vermindern. Wortlaut und Zweck der Norm verweisen auf private Interessen und private Handlungen. Daher besteht die Norm nicht allein im öffentlichen Interesse, sondern zumindest auch zum Schutz von Individualinteressen.

Ferner muss der Kreis der geschützten Personen hinreichend abgrenzbar und bestimmbar sein. Für drittschützende Normen ist es erforderlich, dass aus ihnen eine Begrenzung dieser Allgemeinheit die Rede ist, etwa durch den Begriff „Nachbarschaft“ in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG. Dem könnte entgegenstehen, dass von der (eventuell betroffenen) „Öffentlichkeit“ die Rede ist, was über die „Nachbarschaft“ in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG deutlich hinausgeht. Wenn § 10 Abs. 5 UIG nur „Öffentlichkeit“ erwähnen würde, wäre eine Abgrenzbarkeit des Personenkreises nicht möglich.

§ 10 Abs. 5 UIG zielt auf einen Ausschnitt der Gesamt-Öffentlichkeit. Nur zugunsten der „eventuell betroffenen“ Öffentlichkeit muss die Selbstschutzmöglichkeit erleichtert werden. Von Fällen unmittelbarer Bedrohung wird nicht die Gesamtbevölkerung Deutschlands betroffen, in aller Regel geht die Bedrohung von einer Punktquelle¹³² aus und überdeckt einen

131 Thurnherr, S. 148; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89; UNECE, Implementation Guide S. 70.

132 Etwa der Ort einer Explosion, eines Erdbebens oder einer Lawine. Zum Beispiel bei Hochwässern geht die Ursache aber nicht von einer Punktquelle aus.

mehr oder weniger großen Landstrich. Die eventuell betroffene Öffentlichkeit ist damit abgrenzbar anhand der Quelle der Bedrohung, ihres Ausmaßes, der Windrichtung oder der Wirkungsbedingungen der Bedrohung. Insbesondere der Explosionsradius oder die Windrichtung ermöglichen es, wie in den Fällen des Drittschutzes der „Nachbarschaft“ eine räumliche Abgrenzbarkeit zu treffen. Dass dann etwa in Ballungsräumen eine große Anzahl von Menschen betroffen ist, steht der Abgrenzung des geschützten Personenkreises von der Allgemeinheit nicht entgegen.

Diese Auslegung des Wortlauts wird aus der Entstehungsgeschichte gestützt. § 10 Abs. 5 UIG geht fast wörtlich auf Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG, dieser wiederum auf Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention zurück. Art. 2 Nr. 4 der Aarhus-Konvention definiert als „Öffentlichkeit“ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Art. 2 Nr. 5 der Aarhus-Konvention definiert als „betroffene Öffentlichkeit“ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit. „Betroffene Öffentlichkeit“ meint nicht die Allgemeinheit, sondern nur die von einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene Öffentlichkeit¹³³. Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention nennt zwar davon leicht abweichend die „Gefahr für die möglicherweise betroffenen Mitglieder der Öffentlichkeit“. Doch dies verstärkt die Begrenzung des von der Norm geschützten Personenkreises. Der Bezug auf die „Mitglieder“ der Öffentlichkeit und die Nennung der „Gefahr“ verdeutlichen darüber hinaus, dass ein Ausschnitt der Allgemeinheit gemeint ist.

Insgesamt ist sowohl das Interesse, dem § 10 Abs. 5 UIG dient, individualschützend als auch der geschützte Personenkreis hinreichend abgrenzbar, so dass § 10 Abs. 5 UIG als drittschützende Norm angesehen werden muss.

Diese Einstufung als drittschützende Norm ist in aller Regel jedoch ohne reale Rechtsschutzmöglichkeiten. Denn die unmittelbare Bedrohung wird im Regelfall von einer Explosion, einem Unfall oder einem anderen kurzfristigen Ereignis hervorgerufen und die Auswirkungen werden, wie etwa eine kontaminierte Rauchfahne, meist so schnell verweht sein, dass selbst das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren für die Realisierung einer Klage auf Informationsverbreitung zu spät käme.

Dies leitet jedoch zu einer weiteren Folge über.

133 Siehe Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 56 f.

5.2.1.5 Amtshaftung

Es können Amtshaftungsansprüche wegen staatlicher Informationstätigkeit bestehen. Diese Ansprüche können in zweifacher Richtung entstanden sein: Bei unterlassener Information zugunsten der Personen, die nicht ausreichend Eigenschutzmaßnahmen treffen konnten. Ferner kann wegen erfolgter, aber fehlerhafter, weil zum Beispiel unrichtiger Information ein ersatzpflichtiger Schaden entstanden sein.

5.2.1.5.1 Amtshaftung bei unterlassener Information

Wenn eine Information nach § 10 Abs. 5 UIG erforderlich gewesen wäre, aber unterbleibt und daraus bei der betroffenen Öffentlichkeit kausal ein Schaden entsteht, so könnte dies zu Amtshaftungsansprüchen führen. Beispielsweise könnten Betroffene geltend machen, dass sie sich bei rechtzeitiger Information vor dem Einatmen kontaminierter Luft geschützt hätten, wenn sie infolge unterlassener Information die Luft eingeatmet haben und daraus eine Gesundheitsbeeinträchtigung entstand. Sachbezogene Schadensfälle sind denkbar, wenn die Umweltauswirkungen zum Beispiel Nahrungsmittel oder ein sonstiges Wirtschaftsgut so verunreinigten, dass die Sache unvermarktbar wird und die Verunreinigung bei rechtzeitiger Information hätte vermieden werden können, zum Beispiel durch Abdeckung.

Aus unterlassenen Informationen über Umweltbeeinträchtigungen können Amtshaftungsansprüche der Geschädigten entstehen. Dies wurde mehrfach anhand von Wohnbebauung auf Altlasten entschieden¹³⁴, wenn ein Bebauungsplan für ein Wohngebiet nicht auf vorhandene Altlasten einging. Ein Standardproblem sind ferner Hochwasserschäden, von denen die Geschädigten behaupten, dass sie bei rechtzeitiger Information nicht eingetreten wären¹³⁵.

Die Voraussetzung eines Amtshaftungsanspruches sind nach § 839 BGB, Art. 34 GG, dass ein Amtsträger eine drittbezogene Amtspflicht rechtswidrig und schuldhaft verletzt und daraus kausal ein ersatzpflichtiger Schaden entstand.

5.2.1.5.1.1 Amtsträger

Amtsträger sind auch die Bediensteten der nach dem UIG informationspflichtigen Stellen.

¹³⁴ BGHZ 106, 323; 108, 224; 109, 380; 113, 367; 123, 191.

¹³⁵ BGH, DVBl. 2005, 504 m.w.N.

5.2.1.5.1.2 Amtspflicht

Bei Altlasten wurde als Amtspflicht die Vorschrift des § 1 Abs. 5 BauGB herangezogen, wonach den Anforderungen an gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse Rechnung zu tragen ist. Diese Verpflichtung diene nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit, sondern auch einen abgegrenzten Kreis schützenswerter Dritter, weil dies der besonderen Bedeutung der Rechtsgüter Leben und Gesundheit entspricht.

Nach Landeskatastrophenschutzrecht besteht bei Hochwasser eine Amtspflicht der zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr.

Als weitere Amtshaftungskategorie neben den Altlastenfällen sind Auskünfte und Belehrungen zu nennen. Der Bundesgerichtshof (BGH) stellt strenge Anforderungen an Auskünfte und Belehrungen. Erteilte Auskünfte müssen richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig und vollständig sein, weil das Vertrauen in die Richtigkeit behördlicher Auskünfte regelmäßig schutzwürdig ist und sie vielfach zur Grundlage von Schäden verursachenden Vermögensdispositionen führen¹³⁶. Ein Auskunftsempfänger kann den Ersatz des Schadens verlangen, der ihm durch Entscheidungen entstanden ist, die er im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft getroffen hat¹³⁷.

5.2.1.5.1.3 Drittbezogene Amtspflicht

Die Amtspflicht muss drittbezogen sein, also nicht nur im Interesse der Allgemeinheit bestehen, sondern zumindest auch dem Schutz des Geschädigten dienen¹³⁸. Bei der Abgrenzung des Kreises der geschützten Dritten orientiert sich der Bundesgerichtshof an der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Klagebefugnis Dritter¹³⁹.

Die Amtspflicht der zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr bei Hochwasser hat dritt-schützende Wirkung. Denn die Arbeit der Katastrophenschutzbehörden dient auch dem Interesse der von den Auswirkungen einer Katastrophe möglicherweise Betroffenen¹⁴⁰. Als Versäumnis kann vorgeworfen werden, kein Warnschild aufgestellt¹⁴¹ bzw. nicht durch Lautsprecherdurchsagen¹⁴² oder einen Sirenenalarm¹⁴³ gewarnt zu haben. Eine Amtspflicht zur

136 Bonk, in: Sachs, GG, Art. 34 Rn. 68; Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 41; OLG Stuttgart, NJW-RR 2002, 1597, 1598.

137 Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 41.

138 BGHZ 56, 40, 45; 109, 163.

139 Ossenbühl, Staatshaftung für Altlasten, DÖV 1992, 761, 765.

140 BGH, VersR 1994, 935, 937; BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

141 Vgl. OLG Koblenz, VersR 2004, 242. Die Anbringung von Warnschildern ist im Straßenverkehr nur an gefährlichen Stellen objektiv erforderlich, nicht zur allgemeinen Verkehrsregelung, vgl. Palandt/Sprau, § 839 BGB Rn. 144.

142 BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

143 BGH, VersR 1994, 935.

Warnung tritt bei Hochwasser spätestens dann ein, wenn zwar noch Chancen für eine Rettung eines Deiches bestehen, die Wahrscheinlichkeit eines Deichbruchs aber aus der Sicht des Einsatzleiters vor Ort schon deutlich überwiegt¹⁴⁴.

5.2.1.5.1.4 Rechtswidrigkeit und Verschulden

Die vom Amtshaftungsanspruch geforderte Rechtswidrigkeit und das Verschulden sind bei Abweichungen vom Sorgfaltsmaßstab pflichtgetreuer Durchschnittsbeamter gegeben¹⁴⁵.

5.2.1.5.1.5 Ersatzpflichtiger Schaden

Als Schaden kann nur das verlangt werden, was in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Amtspflicht fällt. In den Altlastenfällen führte dies dazu, dass nur die mit der Amtspflicht zur Wahrung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen im Zusammenhang stehenden Schäden ersetzt werden. Die Amtshaftung wurde nicht für reine Vermögensinteressen, etwa den gesunkenen Grundstückswert, gewährt, weil es an der unmittelbaren Beziehung zwischen Gesundheitsgefährdung und Schaden fehlt¹⁴⁶. Dies wurde auf die Formel gebracht: Ohne Gesundheitsgefahr kein Schadensersatz¹⁴⁷.

Bestand in den Hochwasserfällen die Amtspflichtverletzung im Unterlassen, so wurde ein Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden nur bejaht, wenn der Schadenseintritt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden worden wäre; eine bloße Möglichkeit, ebenso eine gewisse Wahrscheinlichkeit genügt nicht; der Geschädigte hat zu beweisen, in welcher für ihn günstigen Weise das Geschehen bei Vornahme der gebotenen Amtshandlung verlaufen wäre¹⁴⁸.

5.2.1.5.1.6 Anwendung auf § 10 Abs. 5 UIG

Diese Voraussetzungen sind nicht ohne weiteres auf unterlassene Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG anzuwenden. Die Zivilgerichte haben für verschiedene Fallgruppen kasuistisch je besondere Merkmale herausgebildet. Fälle der unterbliebenen Unterrichtung gesetzlich gebotener Umweltinformation wurden noch nicht entschieden.

Mit der gebotenen Vorsicht lässt sich für Unterlassungen der Pflicht nach § 10 Abs. 5 UIG sagen, dass in ihnen zunächst eine Verletzung der allgemeinen Amtspflicht liegt, das gelten-

144 BGH, DVBl. 2005, 504, 505.

145 Palandt-Sprau, § 839 BGB, Rn. 52.

146 BGHZ 123, 363, 365; BGH NVwZ 1998, 318, 319.

147 Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 9 Rn. 276.

148 BGH, VersR 1994, 935, 937.

de Recht zu vollziehen. Der Amtsträger hat die Pflicht zur gesetzmäßigen Verwaltung, also zur Beachtung des objektiven Rechts¹⁴⁹.

Diese Amtspflicht dient auch dem Schutz der betroffenen Öffentlichkeit, soweit für diese eine verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis gegeben ist. § 10 Abs. 5 UIG dient dem Schutz der Gesundheit der betroffenen Öffentlichkeit. Gesundheitsschäden fielen damit in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Amtspflicht, Vermögensschäden dagegen nicht. Wenn sich kausal belegen lässt, dass ein Gesundheitsschaden auf das Unterlassen der Informationsunterrichtung zurückzuführen ist, fällt er in den Schutzbereich des Amtshaftungsanspruchs.

Die Rechtsprechung zu Vermögensschäden wegen fehlerhafter Auskünfte erscheint dagegen nicht übertragbar, da keine Auskunft an einzelne Personen erteilt, sondern eine Information an die Öffentlichkeit gegeben wird¹⁵⁰. Außerdem stellt § 10 Abs. 5 UIG nur auf die „menschliche Gesundheit“ ab und nicht auf Sachschäden.

Insgesamt spricht demnach die bisherige Rechtsprechung dafür, dass Gesundheitsschäden infolge unterlassener Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG zu Amtshaftungsansprüchen führen können. Angesichts des großen Kreises von möglicherweise Gesundheitsgeschädigten in großen Schadensfällen könnten unterbliebene Informationen zu massenhaften und kostspieligen Amtshaftungsansprüchen führen.

5.2.1.5.2 Amtshaftung bei fehlerhafter Information

Ein anderer Kreis von Klägern kommt in Betracht, wenn Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG fehlerhaft erteilt werden und dadurch Schäden entstehen.

Als Fehler kommt insbesondere in Betracht, dass

- die Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG nicht vorlagen, zum Beispiel keine unmittelbare Bedrohung gegeben war oder die unmittelbare Bedrohung nicht von dem in der Unterrichtung genannten Unternehmen herrührte oder
- mehr als die von § 10 Abs. 5 UIG ermöglichten Informationen erteilt wurden, zum Beispiel auch solche, die nicht zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden bei der betroffenen Öffentlichkeit dienen können, oder

149 Palandt-Sprau, § 839 BGB, Rn. 32.

150 So OLG Stuttgart, NJW-RR 2002, 1597, 1598 für den Fall einer Pressemitteilung, die nicht darauf abzielte, einem bestimmbar Personenkreis eine Verhaltensorientierung zu geben.

- der Umfang der Unterrichtsgrenzen verkannt wurde, zum Beispiel wenn entgegen §§ 10 Abs. 6, 9 Abs. 1 UIG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart werden.

Als Schaden könnten in derartigen Fällen Umsatzrückgänge wegen des verschlechterten Ansehens in der Öffentlichkeit (Imageschaden) geltend gemacht werden oder ein gesunkener Unternehmenswert infolge veröffentlichter und damit nicht mehr exklusiver Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

5.2.1.5.2.1 Fehlerhafte Produktwarnung

Diskutiert werden in dieser Richtung insbesondere Amtshaftungsansprüche wegen der Warnung vor fehlerhaften Produkten¹⁵¹. Ein Beispiel ist der so genannte Birkel-Fall. Das Regierungspräsidium Stuttgart hatte 1985 im Zuge des sog. Flüssigei-Skandals in einer Pressemitteilung behauptet, die von Birkel hergestellten Teigwaren seien mikrobiell verdorben. Tatsächlich stand jedoch damals nicht fest, ob die Birkel-Produkte infolge verunreinigter Flüssig-Eier als verdorben angesehen werden mussten. Den Verbrauchern war der Unterschied zwischen „mikrobiell verdorben“ und der Verwendung von Bruteiern nicht bekannt. Gleiches galt für die Tatsache, dass diese Bezeichnungen nicht auf eine Gesundheitsgefahr schließen ließen. Eine Warnung vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln wäre, so das Gericht, „selbstverständlich“ möglich gewesen, aber nicht bei Produkten, die nicht gesundheitsgefährdend waren. Das Land hatte den Schaden zu ersetzen, der dem Unternehmen aufgrund der Pressemitteilung als Umsatzrückgang entstanden war¹⁵².

5.2.1.5.2.2 Übertragung auf § 10 Abs. 5 UIG

Fraglich ist, ob diese inzwischen über 15 Jahre alte Rechtsprechung auf das rechtswidrige Verbreiten von Informationen nach § 10 Abs. 5 UIG übertragbar ist.

Dem könnte entgegenstehen, dass das BVerfG zwischenzeitlich die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für staatliche Warnungen, Hinweise und Empfehlungen erweiterte. Es entschied, wie oben dargelegt, für die Warnung vor glykolphaltigen Weinen habe es keiner gesetzlichen Ermächtigung der Bundesregierung bedurft. Es habe in der damaligen Krisensituation in der Aufgabe der Staatsleitung gelegen, zur Information der Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren die gefahrverursachenden Weine bekannt zu geben. Die Bundesregierung sei neben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Einwirkung auf den Gesetzesvollzug auch zur rein tatsächlichen Konflikt- und Krisenbewältigung berufen. Aus dieser Aufgabe er-

151 Dazu jüngst zusammenfassend: Tremml/Luber, NJW 2005, 1745.

152 Vgl. OLG Stuttgart, NJW 1990, 2691 sowie zur Vorinstanz: LG Stuttgart, NJW 1989, 2257.

gebe sich die Befugnis, durch Information tätig zu werden¹⁵³. Voraussetzung ist allerdings, dass die Information von der Bundesregierung gerade in ihrer Eigenschaft als staatsleitende Organe abgegeben werden¹⁵⁴. Die Rechtsprechung privilegiert ausschließlich die Staatsleitung, also die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien¹⁵⁵. Das Umweltbundesamt als nachgeordnete Oberbehörde nimmt an dieser Privilegierung der Staatsleitung nicht teil. Zudem geht es bei § 10 Abs. 5 UIG, anders als in den vom BVerfG entschiedenen Fällen, um die Anwendung gesetzlicher Informationsverpflichtungen durch die Verwaltung, nicht um Informationsbefugnisse der Staatsleitung ohne gesetzliche Grundlage. Daher kann die erwähnte Rechtsprechung die Rechtsstellung von gesetzesgebundenen Behörden nicht erweitern.

Dies leitet über zur Frage der Übertragbarkeit der Rechtsprechung im Fall Birkel. Auch im Fall Birkel war über Informationen zu entscheiden, die ohne eine spezielle gesetzliche Ermächtigung oder Verpflichtung ergingen. Das Gericht hatte die Verletzung allgemeiner Amtspflichten zu prüfen. Wenn wie beim § 10 Abs. 5 UIG eine gesetzlich normierte Unterrichtungspflicht vorliegt, so sind zunächst deren Voraussetzungen für die Beurteilung rechtswidrig ergangener Information heranzuziehen. Damit ist zweifelhaft, ob die allgemeinen Kriterien der früheren Amtshaftungsrechtsprechung auf derartige Fälle übertragbar sind.

Die allgemeinen Kriterien sind nur für diejenigen Aspekte heranzuziehen, die von der gesetzlichen Ermächtigung nicht gesondert geregelt sind oder, wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem übergeordneten Verfassungsrecht entspringen. Stets müssen auch hierbei jedoch die gesetzgeberischen Aussagen der Ermächtigungsnorm in Betracht gezogen werden.

Infolgedessen kann vorab festgestellt werden, dass für eine rechtmäßige Unterrichtung nach § 10 Abs. 5 UIG keine Amtshaftungsfolgen ersichtlich sind. Denn der Gesetzgeber hat den informationspflichtigen Stellen die Verpflichtung zu derartigen Informationen auferlegt. Eine Amtshaftung des Gesetzgebers für „legislatives Unrecht“ kann nicht ernsthaft behauptet werden. Die gemeinschaftsrechtlich geforderte Umsetzung des Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und des Art. 5 Aarhus-Konvention kann nicht als Amtspflichtverletzung des Gesetzgebers gesehen werden.

Damit kann sich eine Amtshaftung allenfalls aus einem Verstoß gegen allgemeine Amtshaftungsgrundsätze ergeben. Etwa im Falle einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann es nicht ausgeschlossen werden, dass ein Gericht daraus eine Amtshaftung bejaht. Ei-

153 Vgl. BVerfGE 105, 252, 270 und 105, 279, 306.

154 Tremml/Luber, NJW 2005, 1745.

155 Darüber gehen Tremml/Luber, NJW 2005, 1745 ff. hinweg.

ne bruchlose Übertragung der Rechtsprechung zu fehlerhaften Produktwarnungen ist jedoch nicht möglich. Im Birkel-Fall existierte keine Rechtsgrundlage der behördlichen Information, hier indes gibt es das UIG, das verwaltungsrechtlich die Rechte ausbalanciert. Fälle unmittelbarer Bedrohung resultieren in aller Regel aus einem nicht genehmigungskonformen Betrieb. Ob bei nicht genehmigungskonformem Betrieb ein Vertrauenstatbestand besteht, dass Behörden nicht auf die Folgen dieses Verstoßes hinweisen, ist sehr fraglich. Bei Fällen unmittelbarer Bedrohung, die von einem Unternehmen ausgehen, schafft das Unternehmen eine Bedrohungslage. Es ist Verursacher der Bedrohungslage, nicht bloß Betroffener der Informationsverbreitung. Nur wenn im Zusammenhang mit der Verursachung einer unmittelbaren Bedrohung ein Unternehmen genannt wird, das diese nicht verursacht hat, so ist eine Parallele zu Birkel gegeben.

5.2.2 Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG

Die Inhalte des § 10 Abs. 5 UIG sind weitgehend wortidentisch mit Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention. Zur Verdeutlichung werden sie im folgenden nach Voraussetzungen und Rechtsfolge unterteilt.

5.2.2.1 Unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt

Erste Voraussetzung ist eine unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Dieser Terminus ist in die einzelnen Begriffe zu untergliedern.

5.2.2.1.1 Bedrohung

Der Begriff Bedrohung wurde aus Art. 7 Abs. 4 der RL 2003/4/EG wörtlich übernommen. Er ist im deutschen Straf- und Zivilrecht üblich, aber nicht im Verwaltungsrecht.

Als Bedrohung bezeichnet § 241 Strafgesetzbuch eine Straftat, in der jemand „einen Menschen mit der Begehung eines gegen ihn oder eine ihm nahe stehende Person gerichteten Verbrechens bedroht“, ähnlich § 23 Wehrstrafgesetz, Bedrohung eines Vorgesetzten. Dieser Gesetzesbegriff der Bedrohung ist im Zusammenhang mit dem UIG offensichtlich untauglich.

Nicht der Begriff Bedrohung, sondern der Begriff Drohung wird im deutschen Recht häufiger verwendet. So ist die Drohung ein wichtiges Tatbestandsmerkmal in einigen Straftatbeständen¹⁵⁶ sowie im Zivilrecht¹⁵⁷. Dort ist eine Drohung die Ankündigung eines künftigen

156 Beispielsweise bei der Nötigung und beim Raub, §§ 240, 249 StGB

157 Beispielsweise bei der Anfechtung, §§ 123, 318, 1954, 2078 BGB oder als Grund für Erbnunwürdigkeit, § 2339 BGB.

Übels, auf dessen Eintritt der Drohende einwirken zu können behauptet und das verwirklicht werden soll, wenn der Bedrohte nicht die vom Drohenden gewünschte Handlung oder Erklärung vornimmt¹⁵⁸. Es handelt sich mithin bei der Drohung um ein Mittel zur Willensbeugung, nicht um unmittelbaren körperlichen Zwang. Die Bedrohung nach § 10 Abs. 5 UIG ist dagegen eine physische Bedrohung der Gesundheit. Nur auf den Willen der Personen einwirkende Bedrohungslagen reichen für § 10 Abs. 5 UIG nicht aus.

Im Verwaltungsrecht entspricht der „Bedrohung“ am ehesten der Begriff der Gefahr. Dies trifft den Sinn des § 10 Abs. 5 UIG, auf akute Umweltbedrohungslagen zu reagieren; der von der UNECE herausgegebene Implementation Guide nennt den Reaktorunfall von Tschernobyl als einen Anlass der Regelung¹⁵⁹. In der juristischen Literatur wird der Begriff der Bedrohung mit dem Gefahrenbegriff gleichgesetzt¹⁶⁰. Grundsätzlich ist dem zur besseren verwaltungsrechtlichen Handhabbarkeit zu folgen, weil an die Prägung im Gefahrenabwehrrecht angeknüpft werden kann.

Im Gefahrenabwehrrecht sind allgemeine Fragen geklärt, die sich bei der Handhabung des § 10 Abs. 5 UIG stellen. Wenn zum Beispiel ein Störfall mit der Folge einer unmittelbaren Bedrohung eintrat, sind in der nachfolgenden Zeitspanne oft für die Situationseinschätzung notwendige Informationen nur eingeschränkt verfügbar oder nicht hinreichend belastbar. Im Gefahrenabwehrrecht ist den Behörden ein Einschätzungsspielraum eingeräumt, der solche Ungewissheitslagen einschließt. Denn die Behörden können in noch nicht völlig geklärten, aber potentiell gefährlichen Lagen nicht untätig bleiben. Sind Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage vorhanden, die ein schnelles Einschreiten erforderlich macht, so kann die Behörde auch aufgrund ungewisser Prognoselage tätig werden. Ist im Zeitpunkt des behördlichen Handelns der Schaden objektiv wahrscheinlich, dann ist die Bejahung der Gefahr rechtmäßig, auch wenn der weitere Verlauf die Prognose als unrichtig erweisen sollte¹⁶¹.

Als (konkrete) Gefahr wird eine Sachlage verstanden, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird¹⁶². Die Gefahrenlage ist eine Lage, in der die Faktoren der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadens konstitutiv sind und bestimmte Mindestqualifikationen erfüllen müssen. Allerdings kann dieser allgemeine Gefahrenbegriff nicht übernom-

158 BGH, NJW 1988, 2599, 2560 f.; BGHSt 16, 386

159 UNECE, Implementation Guide, S. 70.

160 Epiney, in: Fluck/Theuer, IFR, F II.1, Art. 4-5 Aarhus-Konvention, Rn. 30: „akute Gefahr“; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89.

161 OVG Münster, NJW 1980, 956.

162 Vgl. Definition in § 2 Nr. 1. Buchst. a) Nds. Gefahrenabwehrgesetz, § 14 Abs. 2 Bundesgrenzschutzgesetz. Manche Landesgesetze erwähnen neben dem „Schaden für die öffentliche Sicherheit“ auch den „Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“.

men werden, weil er im Zusammenhang mit § 10 Abs. 5 UIG gesehen werden muss, der mit den Zusätzen „unmittelbare“ Bedrohung „der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt“ Einengungen vornimmt.

5.2.2.1.2 Unmittelbare Bedrohung

Die „Unmittelbarkeit“ der Bedrohung betrifft einen geläufigen Begriff des Gefahrenabwehrrechts. Dieses kennt verschiedene Unterfälle des Gefahrenbegriffs, beispielsweise die allgemein bestehende, abstrakte, konkrete, latente, gegenwärtige, erhebliche, gemeine, ernste oder dringende Gefahr sowie die Gefahr für Leib oder Leben und die Gefahr im Verzug¹⁶³. Als gegenwärtige Gefahr ist eine Gefahr definiert, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der die Einwirkung unmittelbar oder in aller nächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht¹⁶⁴. Der Begriff der unmittelbar bevorstehenden und der gegenwärtigen Gefahr entsprechen sich¹⁶⁵.

Der Zusatz „unmittelbare“ Bedrohung bezieht sich damit im Gefahrenbegriff auf den Faktor Eintrittswahrscheinlichkeit und dort auf die zeitlichen Aspekte der Prognose, nicht auf Kausalitäts- oder andere Aspekte. Die Einwirkung muss bereits eingetreten sein oder in aller nächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit eintreten. Anforderungen an die Schadensqualität trifft der Begriff „unmittelbar“ nicht, er engt lediglich die Gefahrenlage auf eingetretene oder zeitlich allernächst bevorstehende Schäden und in der Wahrscheinlichkeit an Sicherheit grenzende Prognosen ein. Eine Prognose, ob ein Schaden eintreten wird, wird entweder nicht mehr benötigt (die Einwirkung ist eingetreten) oder auf zeitlich und inhaltlich sehr nahe liegende Umstände verengt.

Mit dem Begriff unmittelbar ist also die zeitlich herangerückte oder bereits realisierte Gefahr ausgedrückt, jedoch nicht deren Vorhersehbarkeit in der Zeit davor. Mit anderen Worten: Die Gefahr braucht nicht plötzlich und unerwartet aufgetreten zu sein, sondern ihre Wahrscheinlichkeit kann bereits früher als möglich erkannt und nur stetig gewachsen sein. Nicht nur der Unfall führt zu unmittelbarer Gefahr, sondern auch die vorhersehbare Entwicklung eines Schadenfalles führt zu unmittelbarer Gefahr. Eine unmittelbare Bedrohung kann auch aus vorhersehbarem Hochwasser nach tagelangen heftigen Regenfällen folgen.

5.2.2.1.3 der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt

163 Siehe Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 88 ff. sowie Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 70 ff., 78.

164 Vgl. Definition in § 2 Nr. 1. Buchst. b) Nds. Gefahrenabwehrgesetz; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 94.

165 BVerwGE 45, 51, 57; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 78.

Der Zusatz der Bedrohung „der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt“ verengt den Gefahrenbegriff beim anderen Faktor, dem Schadenseintritt.

Für den allgemeinen Gefahrenbegriff ist ausreichend, dass ein Schaden „für die öffentliche Sicherheit“ eintreten wird. Als öffentliche Sicherheit wird die Unverletztheit der objektiven Rechtsordnung sowie der Bestand des Staates verstanden¹⁶⁶, also Einbußen an sämtlichen rechtlich geschützten Gütern. § 10 Abs. 5 UIG verengt diese Weite möglicher Schäden auf solche an der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Schäden an anderen rechtlich geschützten Gütern sind nicht aufgenommen. Bedrohungen allein von Sachgütern vermögen die Rechtsfolgen des § 10 Abs. 5 UIG nicht auszulösen.

5.2.2.1.3.1 der menschlichen Gesundheit

Der Begriff „Gesundheit“ kann sprachlich verstanden werden als Abwesenheit von Krankheit oder, wesentlich weitergehend, als ein Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens. Von der ersten Alternative sind „Unpässlichkeiten“ wie Nervosität, Erschöpfung oder Schlafstörungen nicht erfasst. Die zweite Alternative, die der Gesundheitsdefinition der Weltgesundheitsorganisation entstammt, würde sie einbeziehen¹⁶⁷.

Da der Wortlaut beide Möglichkeiten zulässt, ist zu fragen, in welcher Bedeutung der Begriff Gesundheit im UIG und im sonstigen Recht verwandt wird.

§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG fügte 2004 in den Begriff Umweltinformationen die Formulierung „Zustand der menschlichen Gesundheit“ ein. Die Gesetzesbegründung enthält keine Aussage, ob ein auf Krankheiten begrenzter oder ein weiter Gesundheitsbegriff verwendet wird¹⁶⁸. Außerhalb des UIG wird der Begriff Gesundheit sehr oft und in wechselnden Bezügen und Zusammensetzungen verwendet¹⁶⁹. Diesen Verwendungen im deutschen Recht ist gemein-

166 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 53; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 100 f.; Röger, UIG, § 7 Rn. 16; Turiaux, UIG, § 7 Rn. 7.

167 Zum Gesundheitsbegriff der WHO siehe Sander, Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz, 2004, S. 30.

168 Siehe BR-Drs. 439/04.

169 Vgl. als Auswahl: Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Krankheiten bei Menschen und Tieren; § 2 Abs. 1 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes gesundheitliche Belange des Umweltschutzes; § 34 Abs. 4 BNatSchG Gesundheit des Menschen; § 7 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz Gesundheit von Mensch oder Tier; § 25 d Abs. 3 Nr. 1 WHG Gesundheit oder Sicherheit des Menschen; § 4 Abs. 1 Grundwasserverordnung menschliche Gesundheit; § 37 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz Schädigung der menschlichen Gesundheit; § 25 Abs. 2 BImSchG Gesundheit von Menschen; § 45 Abs. 2 BImSchG Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz; § 2 Nr. 4 12. BImSchV schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen, Gesundheit einer großen Anzahl von Menschen; §§ 1 ff. 22. BImSchV Gefahr für die/ Schutz der menschlichen Gesundheit; § 12 Abs. 1 22. BImSchV mit dem Gesundheitsschutz befasste relevante Stellen, § 1 Abs. 1 Benzinbleigesetz Schutz der Gesundheit; § 1 Nr. 2 Atomgesetz Leben, Gesundheit und Sachgüter; § 5 ChemG Gefahr für Leben oder Gesundheit des Menschen oder die Umwelt; § 12b Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c) ChemG Gesundheit von Mensch oder Tier; §§ 1, 6 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz Gesundheit von Mensch und Tier; § 1 Nr. 1 GenTG Leben und Gesundheit von Menschen, Tiere,

sam, dass in aller Regel nicht der weite, sondern der auf Abwesenheit von Krankheit eingegrenzte Gesundheitsbegriff gemeint ist. Zu beachten ist jedoch, dass die Erwähnung von „Gesundheit“ im UIG jeweils der wörtlichen Umsetzung der RL 2003/4/EG dient, vgl. dort Art. 2 Nr. 1 Buchst. 4, Art. 7 Abs. 4. Wegen der inhaltlich strikten Umsetzungsverpflichtung kommt es auf den Gesundheitsbegriff des EG-Rechts an. Die Begründung nennt als Ziel des Art. 2 RL 2003/4/EG, eine umfassendere Begriffsbestimmung vorzunehmen¹⁷⁰, was auf den weiten WHO-Begriff hindeuten könnte. Doch gleichzeitig verweist die Begründung darauf, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit nach Artikel 174 EG-Vertrag zu den Zielen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gehört¹⁷¹. Im EG-Vertrag wird als Gesundheit nicht der weite WHO-Begriff verwendet, wie sich aus Art. 152 Abs. 1 Unterabs. 2 EG-Vertrag ergibt. Damit ist der Umsetzungsbefehl der EG-Richtlinie auf den engeren Gesundheitsbegriff gerichtet. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der deutsche Gesetzgeber darüber hinausgehend den weiten WHO-Begriff einführen wollte. Im Ergebnis liegt eine Bedrohung der menschlichen Gesundheit erst dann vor, wenn die Beeinträchtigung über Unpässlichkeiten und Belästigungen hinaus in den Krankheitsbereich hineingelangt.

Fraglich ist, ob mit Bedrohung der menschlichen Gesundheit die Gesundheit sämtlicher Menschen gemeint ist oder nur die außerhalb von Anlagen. Das deutsche Recht differenziert an diversen Stellen zwischen der Gesundheit von Menschen und der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz¹⁷². Der Wortlaut des UIG erfasst alle Menschen, also auch Menschen am Arbeitsplatz. Eine Einschränkung ergibt sich jedoch aus dem beschränkten Anwendungsbereich des gesamten UIG. Das UIG gilt nicht für alle Informationen, sondern nur für Umweltinformationen. Die Informationen müssen daher im weiten Sinne des § 2 Abs. 3 UIG im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, zum Beispiel über den Umweltpfad vermittelt sein. In den Begriff Umwelt fällt jedoch nicht die gebaute Umwelt. Solange eine Auswirkung völlig innerhalb der gebauten Umwelt verbleibt, liegt keine Materie des Umweltschutzes, sondern zum Beispiel des Arbeitsschutzes vor. Auf der Grundlage der EG-Umweltpolitik können keine Rechtsakte ergehen, die sich auf den Arbeitsschutz und Vorgänge innerhalb der gebauten Umwelt beschränken.

Pflanzen sowie die sonstige Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge; § 7 Abs. 1 GenTG Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt; § 17a Abs. 2 Nr. 6 GenTG schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt; § 10 Abs. 4 Nr. 1 KrW-/AbfG Gesundheit des Menschen; § 13 Umwelthaftungsgesetz Verletzung des Körpers oder der Gesundheit; § 15 Umwelthaftungsgesetz Tötung, Körper- und Gesundheitsverletzung; § 823 BGB Gesundheit; § 223 StGB an der Gesundheit schädigt; § 324a StGB und § 117 OWiG Gesundheit eines anderen.

170 KOM (2000) 402, S. 11.

171 KOM (2000) 402, S. 11.

172 Vgl. § 25 Abs. 2 BImSchG und § 45 Abs. 2 BImSchG.

Daher sind Bedrohungen der menschlichen Gesundheit nicht erfasst, wenn nur Menschen innerhalb von Bauwerken betroffen sind. Wenn ein Ereignis demnach von einem Bauwerk begrenzt wird, fallen seine Folgen nicht in den Anwendungsbereich des § 10 Abs. 5 UIG. Wenn ein Ereignis über ein Bauwerk hinausreicht und sich über die Umwelt innerhalb eines Werksgeländes ausbreitet, können auch Bedrohungen der Menschen am Arbeitsplatz die Rechtsfolge des § 10 Abs. 5 UIG auslösen.

Der Begriff „Gesundheit“ kann auch auf Tiere angewandt werden¹⁷³. Mit dem Begriff „menschliche Gesundheit“ in § 10 Abs. 5 UIG scheidet jedoch Gesundheitsbeeinträchtigungen von Tieren aus, es sei denn, es liegt gleichzeitig eine Bedrohung der Umwelt vor und diese Tiere gehören zum geschützten Gut „Umwelt“.

5.2.2.1.3.2 oder der Umwelt

Wie beim Gesundheitsbegriff sind auch beim Umweltbegriff sprachlich eingegrenzte und weite Begriffsverwendungen möglich¹⁷⁴. So könnte als Umwelt die Gesamtheit der äußeren Lebensbedingungen, die sich auf eine Lebeweinheit auswirken, verstanden werden. Dies schließt soziale, politische und vom Menschen gebaute Lebensbedingungen sowie Maschinen, Straßen usw. ein. Ein restriktiver Umweltbegriff bezieht sich demgegenüber nur auf die natürliche Umwelt des Menschen. So bezeichnet § 3a Abs. 2 ChemG solche Stoffe als umweltgefährlich, die geeignet sind, die Beschaffenheit des Naturhaushalts, von Wasser, Boden oder Luft, Klima, Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen zu gefährden. In neueren Umweltgesetzen wird in der Regel ein Umweltbegriff von mittlerer Reichweite verwendet. Er bezieht neben den in § 3a Abs. 2 ChemG aufgezählten natürlichen Elementen auch Menschen ein sowie Kultur- und Sachgüter und das dazwischen bestehende Wirkungsgefüge, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG, § 3 Abs. 2 BImSchG. Für jede Rechtsvorschrift ist spezifisch zu klären, welcher Umweltbegriff verwendet wird.

Das UIG 1994 folgte einem funktionalen Umweltbegriff, der über die natürliche Umwelt hinausreichte, aber nicht sämtliche Lebensbedingungen des Menschen erfasste¹⁷⁵. § 3 Abs. 2 UIG nennt in der Definition „Umweltinformation“ in Nr. 1 „Umweltbestandteile“ im Sinne des engen Umweltbegriffes. In den Nummern 2 bis 6 geht das UIG darüber jedoch wesentlich hinaus. Die Nummern 2 und 3 zählen Faktoren, Maßnahmen und Tätigkeiten auf, die die Umweltbestandteile verändern können. Nummer 6 schließlich nennt den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie

173 Siehe etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Krankheiten bei Menschen und Tieren; § 7 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz Gesundheit von Mensch oder Tier; §§ 1, 6 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz Gesundheit von Mensch und Tier.

174 Zum folgenden: Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, § 1 Rn. 5 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, § 1 Rn. 14 ff.

Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile oder von Faktoren, Maßnahmen und Tätigkeiten betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette. Dieser auf die Aarhus-Konvention zurückgehende Ausweitung des Umweltinformationsbegriffs¹⁷⁶ ist dem Umweltbegriff der RL 2003/4/EG und dem UIG zu Grunde zu legen.

Als Bedrohungen der „Umwelt“ sind damit auch Bedrohungen der Lebensbedingungen der Menschen und von Kulturstätten und Bauwerken sowie Kontaminationen der Lebensmittelkette anzusehen, soweit sie über die genannten umweltbezogenen Aspekte erfolgen.

Diese Feststellung führt zu Anwendungsfällen, die über den engeren Störfallbereich hinausragen können, wie die folgenden Beispiele zeigen.

- Graffiti an Kulturstätten und Bauwerken gehören, da nicht vom Zustand der Umweltbestandteile verursacht, nicht dazu. Doch durch Luftverunreinigungen unmittelbar drohende Schäden an Kulturstätten und Bauwerken können die Rechtsfolge des § 10 Abs. 5 UIG auslösen, auch wenn durch die Art der Schadstoffe eventuell die menschliche Gesundheit nicht bedroht ist.
- Es wäre ein Fall des § 10 Abs. 5 UIG, wenn ein mit ätzendem Gas beladener Tanklastwagen umkippt, das Gas entweicht und, da schwerer als Luft, in die Keller der Umgegend kriecht, wo es Gebäudeschäden verursacht.
- Vom Pflanzenschutzrecht nicht gedeckte, übermäßige Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft sind Faktoren, die sich auf Umweltbestandteile auswirken. Sie können dann Informationsverbreitungen nach § 10 Abs. 5 UIG erfordern, wenn etwa bei Belastungen von Trinkwasservorkommen Schutzmaßnahmen der betroffenen Bevölkerung sinnvoll sein können. Wenn Pflanzenschutzmittel entgegen den Anwendungsvorschriften der §§ 6 ff. PflSchG beispielsweise zu spät aufgebracht wurden und sich als Kontamination auf den geernteten Lebensmitteln befinden, ist auch dies ein Fall des § 10 Abs. 5 UIG.

Aus dem Vorangegangenen sind zwei Ergebnisse festzuhalten:

Es kommt nicht darauf an, welche Informationen nach Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV vorliegen, damit von dem Fall einer unmittelbaren Bedrohung ausgegangen werden kann. Die unmittelbare Bedrohung für die menschliche Gesundheit bzw. die Umwelt ist unabhängig von den „Mengenschwellen“ des Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV.

175 Turiaux, UIG §§ 2,3 Rn. 32 ff., 35.

176 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 55 f.

Wenn bei der Meldung nach § 19 Abs.1 12. BImSchV das Stufensystem nach dem nachstehenden Anhang 2 der ehemaligen 3.VwV zur 12. BImSchV verwandt wird, kann die informationspflichtige Stelle ab Stufe D3 und D4 von einer unmittelbaren Bedrohung ausgehen. Bei D2 kommt es darauf an, ob im Einzelfall eine hinreichende Wahrscheinlichkeit („unmittelbare Bedrohung“) für einen Schaden an menschlicher Gesundheit oder Umwelt vorliegt.

Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle		
Kategorie	Charakterisierung und Abgrenzung der Ereignisse und deren Auswirkungen	Maßnahmen
D 1	Keine Auswirkungen außerhalb der Werksgrenzen. Dazu gehören auch Ereignisse, bei denen eine Gefahr außerhalb objektiv nicht besteht, die aber von der Nachbarschaft wahrzunehmen sind und für gefährlich gehalten werden können. (z. B. starke Geräusche; Abfackeln von Gasen; schwache, begrenzte Geruchseinwirkung)	Gegenseitige Information von Anlagenbetreiber, Polizei und Feuerwehr. Keine Maßnahmen der Behörden zur Gefahrenabwehr erforderlich.
D 2	Auswirkungen außerhalb der Werksgrenzen nicht auszuschließen . Dazu gehören auch Ereignisse, bei denen eine großflächige oder anhaltende Geruchseinwirkung festzustellen ist, eine Gefährdung der Gesundheit aber nicht besteht.	Feststellende Maßnahmen durch Polizei und Feuerwehr. Gegebenenfalls abgestimmte Information an die betroffene Bevölkerung durch die Behörden. Begrenzte Maßnahmen der Behörden. Behördeninformation nach Plan.
D 3	Gefährdung außerhalb der Werksgrenzen wahrscheinlich oder bereits gegeben .	Maßnahmen wie D2. Warnung der betroffenen Bevölkerung durch die Behörden. Einsatz von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst.
D 4	Schwerer D3 - Fall oder Katastrophenfall .	Maßnahmen wie D3. Gegebenenfalls Maßnahmen nach Katastrophenschutzplan.

Abb. 2: Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle

Zweitens wächst § 10 Abs. 5 UIG über das engere Störfallverständnis hinaus in Bereiche von Bedrohungen hinein, die aus dem allgemeinen Umweltschutz und aus dem Verbraucherschutz stammen.

5.2.2.2 Unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist

Diese von Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Aarhus-Konvention geforderte Formulierung enthält eine weitere Ausweitung der Informationsverbreitungspflicht.

Wenn die Bodenkontamination einer bebauten Altlast in die Wohnhäuser gesundheitsbedrohend ausgasen, ist dies die Folge einer menschlichen Tätigkeit, nämlich der Bodenkontamination. Die Ursache der Bedrohung braucht indes nicht auf menschlichen Tätigkeiten zu beruhen. Wenn natürlich aus dem Boden austretendes Radon eine so hohe Radioaktivität bewirkt, dass die Schwelle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit überschritten ist, sind Informationen über Schutzmaßnahmen zu verbreiten. Andere Beispiele sind Erdbeben, Lawinen oder Hochwässer.

5.2.2.3 Informationspflichtige Stelle

Zur Informationsverbreitung verpflichtet sind die in § 1 Abs. 2 UIG genannten und in § 2 Abs. 1 UIG definierten informationspflichtigen Stellen des Bundes. Mit der RL 2003/4/EG entfiel die Begrenzung auf Stellen, die Umweltschutzaufgaben wahrzunehmen haben.

5.2.3 Rechtsfolge

Die informationspflichtigen Stellen haben sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten.

5.2.3.1 Haben zu verbreiten

„Haben zu verbreiten“ enthält einen Gesetzesbefehl, den die Stellen ausführen müssen. Die Informationsunterrichtung steht nicht im Ermessen der Stellen. Zwar enthält § 10 Abs. 5 UIG etliche unbestimmte Rechtsbegriffe wie zum Beispiel „unmittelbare Bedrohung“. Doch diese sind als Voraussetzungen voll gerichtlich überprüfbar. Auf der Rechtsfolgenseite wird durch „haben ... zu verbreiten“ ausgedrückt, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen kein Ermessen der informationspflichtigen Stellen besteht.

Sie sind nur dann von einer eigenen Verbreitungspflicht befreit, wenn diese Pflicht nach § 10 Abs. 7 UIG auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen worden ist. Solche Übertragungen sind derzeit nicht ersichtlich. Auf Landesebene erscheinen Übertragungen auf die allgemeinen Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzbehörden möglich, um eine Informationsverbreitung aus einer Hand zu gewährleisten.

Zur Art und Form des Verbreitens schreibt § 10 Abs. 3 UIG vor, dass die Informationsverbreitung in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen soll. Es sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Die Verknüpfung auf Internet-Seiten, auf denen die notwendigen In-

formationen vorhanden sind, genügt nicht, weil § 10 Abs. 4 UIG nur auf Verbreitungen nach § 10 Abs. 1 und 2, aber nicht nach Abs. 5 verweist. Dies ist folgerichtig, da gegenwärtig elektronische Kommunikationsmittel noch nicht so verbreitet sind, dass sie für die gesamte Bevölkerung als Kommunikationskanal vorhanden sind. Die elektronischen Kommunikationsmittel sind daher für § 10 Abs. 5 UIG als ein notwendiger, aber nicht als allein zulässiger Kommunikationskanal anzusehen.

5.2.3.2 Haben Informationen, über die sie verfügen, zu verbreiten

Eine Stelle verfügt über Informationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, § 2 Abs. 4 UIG. Ein Bereithalten liegt nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Informationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat. Der UIG-Entwurf begründet das Bereithalten damit, dass die Fälle der Selbstüberwachung von Betreibern, in denen die Behörde nicht sofort die Überwachungsdaten erhält, zugenommen haben¹⁷⁷. Nicht erfasst sind Informationen, die erst aufgrund einer behördlichen Aufsichtsmaßnahme erstellt oder herausgegeben werden müssten.

5.2.3.3 Haben Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, zu verbreiten

Nicht jede Information ist an jeden zu verbreiten. Nur die zu Selbstschutzmaßnahmen geeignete Information ist an die eventuell betroffene Öffentlichkeit zu verbreiten. Dies enthält zwei Einschränkungen.

Der Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist, die Öffentlichkeit nicht unwissend oder im Ungewissen zu halten, wenn ein Fall unmittelbarer Bedrohung vorliegt und die Behörden über zum Selbstschutz geeignete Informationen verfügen. Die Vorschrift soll Vorfälle wie in der Ukraine ausschließen, als die betroffene Bevölkerung erst mehrere Tage nach dem Tschernobyl-Unfall informiert wurde und zwischenzeitig hoch belastete Lebensmittel verzehrte.

Nur der eventuell betroffenen Öffentlichkeit sind die Informationen zu verbreiten. Werden Bedrohungen über Wind und Wetter in einer Wirkungsfahne vermittelt, ist nur die Bevölkerung entlang der Wirkungsfahne zu informieren. Weil die Information die „eventuell“ betroffene Öffentlichkeit erreichen muss, ist der Informationskreis im Zweifel so weit zu zie-

¹⁷⁷ BR-Drs. 439/04.

hen, dass die möglicherweise Betroffenen eingeschlossen sind. Wie weit dies zu geschehen hat, folgt aus der Je-Desto-Formel des Gefahrenabwehrrechts: Je größer der mögliche Schaden, desto weiter kann und muss die schadensabwehrende Maßnahme greifen.

Notwendig sind für den Selbstschutz auch Informationen, mit denen sich die Menschen als eventuell betroffen identifizieren können. Wenn wie bei Tschernobyl keine sinnlich wahrnehmbare Bedrohungssituation identifizierbar ist, muss der Bevölkerung die Bedrohungslage als solche vermittelt werden. Dies schließt die genaue Nennung der Bedrohungsursache ein, damit die Bevölkerung sich schnell die Bedrohungslage vergegenwärtigen kann. Daher sind die Art des Betriebes und der Name des Betreibers mit zu nennen, weil dies eine schnelle Assoziation und Identifizierung der Bedrohungslage ermöglicht.

Das UIG grenzt aus der „Öffentlichkeit“ nicht die Arbeitnehmer aus. Der Begriff „Öffentlichkeit“ geht auf die Aarhus-Konvention zurück. Deren Art. 2 Nr. 4 nennt nur „natürliche oder juristische Personen“. Jede Person ohne Eingrenzung soll davon erfasst sein¹⁷⁸. Ihr Ziel beschreibt Art. 1 Aarhus-Konvention so, „zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person ... auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit ... zuträglichen Umwelt beizutragen“. Die einzige Eingrenzung ist demnach, dass das Risiko für die Gesundheit mit der Umwelt zusammenhängen muss. Soweit Beschäftigte durch die Störung eines Betriebsbereichs innerhalb einer Bauwerks betroffen sind, ist der Zusammenhang mit der Umwelt nicht gegeben. Sobald sie außerhalb des Bauwerks wie alle anderen Personen der über die Umwelt vermittelten Bedrohung ausgesetzt sind, fallen sie in den Schutzbereich des § 10 Abs. 5 UIG, da die entsprechenden Informationen über die Störung unter die Begriffsbestimmungen des § 2 Abs. 3 UIG gefasst werden können.

Nur die zu Selbstschutzmaßnahmen geeignete Information ist zu verbreiten. Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden sind der Bevölkerung zum Beispiel durch das Aufsuchen von geschützten Räumen, das Anlegen von Schutzausrüstungen oder das Vermeiden belasteter Lebensmittel möglich. Welche Information darunter fällt, hängt von der individuellen Bedrohungslage ab. Nicht für den Selbstschutz notwendig sind beispielsweise Informationen über den betriebsinternen Unfallhergang bis zum Entstehen des Bedrohungsfalls. Zur Unterscheidung, welche Information zum Selbstschutz zu verbreiten ist, ist wiederum auf die Je-Desto-Formel zurückzugreifen.

§ 10 Abs. 5 UIG verschärft diese Formel indes, weil auch solche Informationen zu verbreiten sind, die Selbstschutzmaßnahmen ermöglichen „könnten“. Über das sichere Wissen hinaus, dass diese Information für den Selbstschutz bedeutsam ist, sind auch solche Infor-

mationen zu verbreiten, bei denen nur die Möglichkeit besteht, dass sie für den Selbstschutz bedeutsam sind. Das UIG kehrt sich nochmals deutlich ab von einem paternalistischen Staatsverständnis, in dem die Behörde für den Bürger entscheidet, was für ihn bedeutsam ist. Der Öffentlichkeit soll es ermöglicht werden, selbst auszuwählen und zu entscheiden, was sie für ihren Selbstschutz benötigt.

5.2.3.4 Haben sämtliche Informationen, ..., zu verbreiten

Der Begriff „sämtliche Informationen“ wird im UIG sonst nicht verwendet. Das sonstige UIG regelt nur den Zugang zu und die Verbreitung von Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG. Diese Unterscheidung wird bereits in Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG¹⁷⁹ und Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention¹⁸⁰ getroffen, auf denen das UIG beruht. Der Grund der Unterscheidung liegt in einer Verengung des Schutzzwecks.

Das allgemeine Umweltinformationsrecht zielt hauptsächlich auf eine Verbesserung von Kontrolle und Vollzug des Umweltrechts durch die zuständigen Behörden¹⁸¹. Lediglich als weiterer Zweck tritt hinzu, dass sich die Öffentlichkeit aufgrund der Informationen selbst umweltgerechter verhalten können soll¹⁸². Bei Informationsverbreitung im Falle unmittelbarer Bedrohung geht es höchstens rückschauend und sekundär darum, ob eine Behörde das Umweltrecht richtig vollzog. Hier geht es vorrangig darum, Selbstschutzmaßnahmen der Bevölkerung zu ermöglichen und zu unterstützen. Dieser Zweck ist nicht allein mit Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG zu erreichen. Hinzu treten müssen die zum Selbstschutz nötigen Informationen, die trotz des weiten § 2 Abs. 3 UIG nicht notwendig Umweltinformationen sind. Es können verfügbare Informationen sein, wo welche Rettungs- und Gefahrenabwehrmöglichkeiten bestehen, etwa die Lage von Krankenhäusern oder Rettungsbooten. Inhalt und Ausmaß der zu verbreitenden „sämtlichen“ Informationen sind damit durch den Selbstschutzzweck vorgegeben.

5.2.3.5 Haben unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten

Die Informationsverbreitung muss in einem zeitlich engen Verhältnis zur Bedrohungslage erfolgen. Nach § 5 Abs. 1 Nr. c) Aarhus-Konvention müssen die Informationen unverzüglich

178 UNECE, Implementation Guide, S. 39: „the definition is not subject to any conditions“; „Each .. person enjoys all the .. rights covered by this Convention“.

179 „sämtliche ... Informationen“.

180 „alle einer Behörde vorliegende Informationen“.

181 Wegener, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 1 Rn. 16.

182 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 12 ff.

und ohne Aufschub übermittelt werden. Daraus wurde in Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG „unmittelbar und unverzüglich“.

5.2.3.5.1 Unverzüglich

Die Legaldefinition von „unverzüglich“ ist im deutschen Rechtskreis berühmt. Eine Anfechtung muss nach § 121 Abs. 1 BGB „ohne schuldhaftes Zögern (unverzüglich)“ erfolgen. Unverzüglich ist nicht gleichbedeutend mit „sofort“. Verzug schließt zivilrechtlich immer Verschulden ein. Eine zeitliche Verzögerung erfolgt ohne Verschulden, wenn die Zwischenzeit notwendig war, um sich über die tatsächlichen Verhältnisse und die rechtliche Bewertung zunächst Klarheit zu verschaffen, zum Beispiel durch eine rechtliche Beratung, und um den Übermittlungsvorgang vorzubereiten, zum Beispiel durch Verfassen eines Schriftstücks¹⁸³.

Dies trifft den Sinn der Verbreitungspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG. Die informationspflichtige Stelle muss, wenn sie eine unmittelbare Bedrohung erkannte, prüfen, über welche Informationen sie verfügt und welche davon zum Selbstschutz geeignet sind. Ferner muss sie sich nach Art. 10 Abs. 5 Satz 2 UIG mit anderen informationspflichtigen Stellen abstimmen, wenn diese ebenfalls über die zu verbreitende Information verfügen. Auch ist nach § 10 Abs. 6 UIG zu prüfen, ob Ausnahmegründe entgegenstehen.

Diese gesetzlich notwendigen Prüfungen benötigen Zeit. Zeit, die den Erfolg möglicher Selbstschutzmaßnahmen schmälern kann. In diesem Zielkonflikt soll Zeit für die laut Gesetz erforderlichen Prüfungen bleiben, aber der Behörde bewusst sein, dass sie den Zweck von § 10 Abs. 5 UIG möglichst ungeschmälert erreichen muss.

Angesichts der hohen Wertigkeit der betroffenen Rechtsgüter menschliche Gesundheit und Umwelt, Art. 2 Abs. 2 und Art. 20a GG, muss die informationspflichtige Stelle andere, nicht so dringende Aufgaben zurückstellen und sich voll den Prüfungen des § 10 Abs. 5 UIG widmen. Der Schutz anderer Gewerbebetriebe muss hinter dem Schutz der Bevölkerung zurückbleiben.

Fraglich ist, ob es für eine unverzügliche Übermittlung begriffsnotwendig ist, dass sie vorbereitet sein muss in Notfall- oder Katastrophenplänen. Die Literatur verlangt, dass, um unverzüglich zu handeln, Notfall- und Katastrophenpläne vorhanden sein müssen, die ein Verfahren zur Information aller geeigneten Stellen enthalten¹⁸⁴. Solche Pläne sind ohne Zweifel zur optimalen Vorbereitung auf unmittelbare Bedrohungslagen sinnvoll. Doch auch ohne vorbereitende Pläne sind nach Wortlaut und Zweck von § 10 Abs. 5 UIG Informationen sinn-

183 Palandt/Heinrichs, BGB, § 121 Rn. 3.

184 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90. Der UNECE, Implementation Guide, S. 70 nennt emergency preparedness plans.

voll zu verbreiten. Daher greift § 10 Abs. 5 UIG nicht nur oder erst bei störfallrechtlich erforderlichen Plänen.

5.2.3.5.2 Unmittelbar

Das Merkmal „unmittelbar“ geht auf die Aarhus-Konvention zurück, wo es als „ohne Aufschub“ bezeichnet ist. Ein Aufschub, der nach der durch „unverzüglich“ ermöglichten Prüfungs- und Vorbereitungszeit eintritt, würde die Information bereits schuldhaft verzögern und damit über die Grenzen von „unverzüglich“ hinausgehen. Die Begriffe „unmittelbar“ und „unverzüglich“ enthalten den selben Inhalt. Das UIG nahm sie lediglich zur wörtlichen Übernahme des Gemeinschaftsrechts auf.

Ist damit der Zeitraum bis zur Informationsverbreitung geklärt, so ist zu erörtern, wie lange dieser Zeitraum andauert. Das Wort „unmittelbar“ spricht für eine enge zeitliche Anbindung an das Entstehen der Bedrohungslage. Der Zweck des § 10 Abs. 5 UIG ist, der Öffentlichkeit Selbstschutzmaßnahmen zu erleichtern. Die Erreichung des Zwecks ist sofort nach dem Entstehen der Bedrohungslage besonders dringlich. Doch wenn die Bedrohungslage nach ihrem Auftreten längere Zeit anhält und auch in diesem Zeitraum Selbstschutzmaßnahmen angezeigt sind, ermöglicht es der Zweck, solange Informationen zu verbreiten, wie die Bedrohungslage andauert.

Fraglich ist, ob in der ermöglichten Prüfungszeit auch das Unternehmen anzuhören ist, das die Bedrohung verursachte. Nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht besteht keine Pflicht zur vorherigen Anhörung. Die Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG findet bei behördlicher Informationstätigkeit keine Anwendung, weil es sich um ein schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln handelt und nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG¹⁸⁵. Zudem würde die Ausnahme des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG eingreifen, dass bei Gefahr im Verzug eine Anhörung unterbleiben kann. Zur spezialgesetzlichen Anhörungspflicht nach §§ 10 Abs. 6, 9 Abs. 1 Satz 3 UIG, wenn der Schutz von personenbezogenen Daten, geistigem Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berührt ist, siehe die dortigen Ausführungen¹⁸⁶.

5.2.4 Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG

§ 10 Abs. 5 Satz 2 UIG bestimmt eine Abstimmungspflicht: Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen. Eine derartige Abstimmungspflicht ist in Art. 7 der EU-Richtlinie 2003/4EG nicht ent-

185 Vgl. Tremml/Luber, NJW 2005, 1745, 1749.

186 Kapitel 5.3.2.2.

halten. Ob alle Gesetze der Länder zur Umsetzung der Richtlinie eine derartige Abstimmungspflicht enthalten, ist derzeit noch offen. Abgestimmte Informationen sind jedoch sinnvoll, weil „sich bei allen Krisen im Bereich des Verbraucherschutzes ein polyphones Konzert aus Informationen der EG-Kommission, der Bundesregierung, der Landesregierungen, nachgeordneter Behörden und zunehmend auch von Vertretern von NGOs“ einstellen.¹⁸⁷ Gleiches gilt für den Umweltschutz. Im Fall plötzlich aufgetretener Krisen können „polyphone“ Informationen noch mehr verwirren, die Krisenbewältigung verhindern oder gar zu Panikreaktionen führen. Daher ist eine Abstimmungspflicht sinnvoll.

5.2.4.1 Nach dem Wortlaut eingegrenzte Abstimmungspflicht

Nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 5 UIG ist die Abstimmungspflicht zweifach eingeschränkt.

5.2.4.1.1 Abstimmung nur mit anderen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG?

Zum einen trifft sie nur Abstimmungen mit anderen informationspflichtigen Stellen. Dies sind nach § 2 Abs. 1 UIG nur Bundesstellen. Da aber die europarechtliche Umsetzungspflicht alle nach Art. 2 Nr. 2, 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG zur Information verpflichteten „Behörden“ erfasst, was in Deutschland aus föderalen Gründen in Gesetze des Bundes und der Länder getrennt ist, muss die Abstimmungspflicht auch mit den informationspflichtigen Stellen der Länder erfolgen.

5.2.4.1.2 Abstimmung nur über die zu verbreitenden Informationen?

Zweitens müssen sich mehrere informationspflichtige Stellen, die über verbreitungspflichtige Informationen verfügen, nur über die Verbreitung dieser Informationen abstimmen. Der Wortlaut verlangt damit nicht, andere Stellen einzubeziehen, die über andersartige Informationen zur Bedrohungslage verfügen, oder informationspflichtige Stellen hinsichtlich solcher Informationen zu konsultieren, die nicht nach § 10 Abs. 5 UIG zu verbreiten sind. Auch wenn es der Wortlaut nicht verlangt, so schließt er derartige Konsultationen nicht aus. Die allgemeine Verpflichtung zur umfassenden Sachverhaltsermittlung kann es gebieten, weitere Stellen hinzuzuziehen.

¹⁸⁷ Huber, Peter: Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand, JZ 2003, 290, 296.

5.2.4.2 Sich abstimmen: Anhörung oder Konsenszwang?

Die Formulierung „sollen sie sich ... abstimmen“ kann vom Wortlaut enthalten, dass sich die Stellen nur anhören müssen, um dann selbst entscheiden zu können oder dass sie sich auf eine gemeinsame Informationsverbreitung einigen müssen.

Die Abstimmungspflicht beruht auf autonomem deutschem Recht. Sie ist von der Aarhus-Konvention oder von der RL 2003/4/EG nicht gefordert. Zu deren Verbreitungspflichten wurde in Deutschland kritisiert, dass eine unkoordinierte Herausgabe Fehlinterpretationen verursachen und damit die Situation durch das Entstehen von Panikreaktionen verschlimmern könne¹⁸⁸. Die Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG ist eine Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf diese Bedenken. So verstanden geht der Auftrag, sich abzustimmen, über eine Anhörung der anderen Stelle hinaus, nach der jede Stelle selbst entscheidet, welche Information sie wie verbreitet. Es müsste ein Konsens der beteiligten informationspflichtigen Stellen erzielt werden, welche von ihnen welche Information auf welchem Wege verbreitet.

In anderen Zusammenhängen wird die Formulierung, dass etwas abzustimmen sei, anders verwendet. Im Bauplanungsrecht sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen, § 2 Abs. 2 Baugesetzbuch. Das enthält einen verfahrensrechtlichen Bestandteil, die andere Gemeinde zu beteiligen. Materiell-rechtlich sind die städtebaulichen Belange der Nachbargemeinde in die Abwägung der eigenen Bauleitplanung einzustellen¹⁸⁹. Die planende Gemeinde behält jedoch einen Abwägungsspielraum, innerhalb dessen sie die Belange der Nachbargemeinde gewichten und eventuell hintanstellen kann. Ein Konsenszwang ist im BauGB nicht gegeben.

188 BR-Drs. 437/00, Ziff. 11; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 90.

189 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg: BauGB, § 2 Rn. 108, 109.

5.2.4.2.1 Abstimmung mit informationspflichtigen Stellen des Bundes

Anders als im Bauplanungsrecht sind die informationspflichtigen Stellen nach § 1 Abs. 2 UIG in der Regel keine teilautonomen Körperschaften, die sich in der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgabe abzustimmen haben. Sie sind in der Regel nachgeordnete Behörden verschiedener Ressorts oder sie sind sogar informationspflichtige Stellen des Privatrechts nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Nachgeordnete Stellen müssen zur Abstimmung den Dienstweg einhalten, also über unter Umständen mehrere Stufen ihre oberste Behörde informieren, die dann über die andere oberste Behörde die dort nachgeordnete Behörde einbezieht. Ein Verfahren, das in Fällen unmittelbarer Bedrohung nicht zeitgerecht durchzuführen ist. Ebenfalls ist gegenüber Stellen des Privatrechts nicht zeitnah ersichtlich, wie auf dem Weg zum Konsens ein Konflikt zu lösen ist. Es müsste die Kontrollbehörde der Person des Privatrechts, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, eingeschaltet werden, wobei deren Kontrollrechte nicht immer von vornherein diesen Konfliktfall einbeziehen. Bis zur Konsenserzielung können unzumutbar lange Zeiten entstehen. Daher ist zwischen informationspflichtigen Stellen nach dem UIG des Bundes nach dem Sinn des § 10 Abs. 5 UIG kein Konsenszwang gegeben. „Sollen sich ... abstimmen“ enthält damit die Pflicht, eine andere Stelle zu beteiligen, deren Ansicht einzuholen und bei der eigenen Entscheidung zu berücksichtigen. Doch eine Stelle kann, wenn es die Dringlichkeit gebietet, eine Information verbreiten, auch wenn eine andere Stelle meint, eine Information wegen Panikgefahr zurückhalten zu müssen.

Dieses Ergebnis wird vom Wort „sollen“ gestützt. Ein Sollen enthält eine strikte Bindung für den Regelfall, von der nur im atypischen Fall abgewichen werden kann¹⁹⁰. Der Regelfall des § 10 Abs. 5 UIG ist wegen der unmittelbaren Bedrohung von einer hohen Dringlichkeit geprägt, in der Entscheidungen in Stunden, teils in Minuten getroffen werden müssen. Für den oben geschilderten Dienstweg, um einen Konsens zu erzielen, ist kein Platz. Das „sollen“ steht daher einem Konsenserfordernis entgegen. Es ist vielmehr so zu verstehen, dass in besonders eilbedürftigen Fällen sogar auf die Pflicht zur Abstimmung verzichtet werden kann.

190 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 40 Rn. 44.

5.2.4.2.2 Abstimmung mit Stellen der Länder

Obwohl Stellen der Länder gemäß § 1 Abs. 2 UIG vom UIG nicht erfasst sind, gilt für sie dennoch gleichermaßen eine Pflicht zur Informationsverbreitung nach dem Umweltinformationsrecht. Denn die Informationsverbreitung ist von Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG für alle deutsche Stellen gefordert. Entweder haben die Länder bereits eigene Länder-Gesetze erlassen oder für sie gilt die Richtlinie direkt.

Fraglich ist, ob gegenüber den Stellen der Länder auch die oben dargestellte rein verfahrensrechtliche Abstimmungspflicht besteht.

Soweit die Länderstellen ebenfalls nur Informationspflichten nach Umweltinformationsrecht treffen, spricht der Gedanke der effektiven Informationsverbreitung ebenfalls für eine rein verfahrensrechtliche Abstimmungspflicht.

Jedoch werden Länderstellen auch in Wahrnehmung der Kompetenz und Aufgabe zur allgemeinen Gefahrenabwehr tätig. Eingangs wurde bereits dargestellt, dass in diesen Bereichen eine Bundeskompetenz nicht besteht und § 10 Abs. 5 UIG daher einengend so auszulegen ist, dass er nicht in diese Länderkompetenzen eingreifen kann.

Die Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 UIG ist daher so zu verstehen, dass die informationspflichtigen Stellen des Bundes in diesem Fall Informationen nur nach Zustimmung der Länderbehörden verbreiten dürfen. Den Länderbehörden der Gefahrenabwehr kommt die Möglichkeit zu, den Bundesstellen die Verbreitung von Information zu versperren, soweit dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist.

Allerdings ist diese Sperrwirkung nicht grenzenlos. Die Informationsverbreitung im Fall unmittelbarer Bedrohung ist gemeinschaftsrechtlich vorgegeben. Sie kann nicht von Gefahrenabwehrbehörden ausgeschaltet werden. Dem Gemeinschaftsrecht widerspräche es, wenn wegen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung die Informationsverbreitung durch Bundesstellen gar nicht zum Zuge käme.

Um dem Gemeinschaftsrecht zu entsprechen, ist daher die Kompetenz der Gefahrenabwehrbehörden ihrerseits begrenzt.

Um dem EG-Umsetzungsauftrag weitestmöglich zu entsprechen, müssen die Gefahrenabwehrbehörden die nach Umweltinformationsrecht informationspflichtigen Stellen einbeziehen, deren Informationen einholen und in ihre Entscheidungen, welche Informationen verbreitet werden, einbeziehen. Es entsteht eine wechselseitige Berücksichtigungspflicht.

Das Maß der Berücksichtigung der Informationen der UIG-Stellen durch die Gefahrenabwehrbehörden ist vom Zweck der Vorschriften bestimmt. Das Bild einer selbstentscheidungsfähigen Öffentlichkeit ist vom Gesetzgeber des UIG und dem EG-Recht gewollt. Das

Gefahrenabwehrrecht geht demgegenüber bislang von einem ordnungsrechtlichen Befehl- und Gehorsam-Ansatz aus: Den von einer Gefahr Betroffenen wird als ordnungsrechtlicher Befehl mitgeteilt, wie sie sich zur Gefahrenabwehr zu verhalten haben. Es reicht der Befehl: „Gehen Sie in die Häuser und schließen Sie Fenster und Türen!“. Das Gefahrenabwehrrecht kann es erfordern, diesen Befehl mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Dieser gefahrenabwehrrechtliche Ansatz kann zwingend erforderlich sein, wenn anders der Gefahr nicht begegnet werden kann, beispielsweise wenn nach Entdeckung einer Blindgänger-Bombe bis zur Entschärfung der Bombe ein möglicher Explosionsradius geräumt werden muss. Wie oben dargestellt, kommt diesem landesrechtlich geregelten Gefahrenabwehrrecht kompetenzrechtlich Vorrang zu, soweit diese Zwecke es erfordern. Der Selbstentscheidungsansatz des UIG tritt insoweit zurück. Der Ansatz des UIG wird jedoch auch gefahrenabwehrrechtlich umso bedeutsamer, als es für die Einschätzung der Bedrohung und für die möglichen Abwehrmaßnahmen auf die individuellen Entscheidungen der Bevölkerung ankommt. Hängen Abwehrmaßnahmen vom individuellen Verhalten der Betroffenen ab, etwa welche Lebensmittel verzehrt werden, so tritt der Befehlsansatz zurück und muss einer staatlichen Informationsstrategie zur eigenen Beurteilung des Risikos mehr Raum lassen. Dann kommt es nicht mehr allein auf die staatliche Einschätzung an, sondern die Bevölkerung erhält Möglichkeiten zur eigenen Entscheidung.

In solchen Fällen sind staatliche Handlungsempfehlungen weiterhin bedeutsam und zu verbreiten. Doch für eigene Entscheidungen der Bevölkerung sind auch Informationen zu den Grundlagen selbstbestimmt-individueller Entscheidungen zu verbreiten, also zu freigesetzten Stoffen, zu deren Toxizität, zum Ausbreitungsverhalten in der Umwelt, zu den vom Staat oder von anderen Seiten, etwa des Betreibers, bereits eingeleiteten Abwehrmaßnahmen, usw. Im Ergebnis folgt daraus, dass es in den Fällen des Vorrangs des Gefahrenabwehrrechts, also wenn es auf die Bewältigung konkreter Gefahrenlagen vor Ort ankommt, auf die Einschätzung der Gefahrenabwehrbehörde abkommt, wie der Gefahr begegnet werden muss. Sie kann sich über Äußerungen der UIG-Stellen hinwegsetzen. Entfernt sich die Lage von der Möglichkeit und Notwendigkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen vor Ort, kommt der Vorrang allgemeiner Gefahrenabwehr nicht mehr zum Tragen und die Informationen anderer Stellen sind zusätzlich zu verbreiten bzw. die anderen Stellen können gegebenenfalls zusätzlich informieren, um selbstbestimmt-individuelle Entscheidungen zu ermöglichen.

Bevor abschließend auf die Ausnahmegründe eingegangen wird, sollen die Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV zusammengefasst werden.

5.2.5 Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV

§ 10 Abs. 5 UIG enthält entstehungsgeschichtlich und im Gefahrenansatz enge Bezüge zum Störfallrecht.

Entstehungsgeschichtlich war den Schöpfern der Aarhus-Konvention der Nuklearunfall von Tschernobyl vor Augen¹⁹¹. Auch das unter dem Oberbegriff environmental accidents genannte Beispiel des Chemieunglücks von Bhopal¹⁹² zeigt den allgemeinen Zusammenhang mit Schadensgroßereignissen aus industriellen Unfällen.

Beide Rechtsmaterien greifen nicht bei jedweden, sondern nur bei qualifizierten umweltbezogenen Problemlagen. Allerdings sind die Voraussetzungen von § 10 Abs. 5 UIG und des Störfallrechts unterschiedlich.

§ 10 Abs. 5 UIG nennt unmittelbare Bedrohungen der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Das Störfallrecht ist auf bestimmte Betriebsbereiche und Anlagen sowie auf qualifizierte Ereignisfolgen gerichtet, bei denen gefährliche Stoffe beteiligt sind. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV definiert als Störfall ein Ereignis, das sich aus einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs eines unter diese Verordnung fallenden Betriebsbereichs ergibt, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs zu einer ernsten Gefahr oder zu qualifizierten Sachschäden führt und bei dem ein oder mehrere gefährliche Stoffe im Sinne des § 2 Nr. 1 der 12. BImSchV beteiligt sind.

§ 10 Abs. 5 UIG setzt allein an der zeitlichen Komponente des Gefahren- bzw. Bedrohungsbegriffs an und verlangt eine unmittelbare Bedrohung. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV enthält Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit („unmittelbar oder später“) sowie auch an das Ausmaß der eventuellen Schäden („ernste Gefahr“). Die ernste Gefahr ist in § 2 Nr. 4 der 12. BImSchV definiert als eine Gefahr, bei der entweder a) das Leben von Menschen bedroht wird oder schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen zu befürchten sind oder b) die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen beeinträchtigt werden kann oder c) die Umwelt geschädigt werden kann, sofern durch eine Veränderung ihres Bestandes oder ihrer Nutzbarkeit das Gemeinwohl beeinträchtigt würde.

Die Unterschiede von § 10 Abs. 5 UIG und dem Störfallrecht bestehen in folgendem:

191 Dieser Unfall wird allgemein als Auslöser für Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) der Aarhus-Konvention genannt, siehe: UNECE, Implementation Guide, S. 70; Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 89. Er wäre im deutschen Recht als Nuklearunfall dem Atomrecht und nicht dem im immissionsschutzrecht angesiedelten Störfallrecht zuzuordnen wäre, vgl. zum Ausschluss des Atomrechts aus dem Immissionsschutzrecht § 2 Abs. 2 BImSchG.

192 UNECE, Implementation Guide, S. 70.

- Die störfallrechtliche Definition der „ernsten Gefahr“ enthält Qualifizierungen, die für § 10 Abs. 5 UIG nicht erforderlich sind: „schwerwiegende“ Gesundheitsbeeinträchtigungen, Gesundheit „einer großen Zahl von Menschen“, nur das „Gemeinwohl“ beeinträchtigende Umweltschädigungen. Nicht jedes Ereignis, bei dem schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen des Bedienungspersonals zu befürchten sind, soll als Störfall anzusehen sein, die 12. BImSchV solle auf die Abwehr von Gefahren schwerer Betriebsstörungen (Störfälle) beschränkt bleiben¹⁹³. Auch unterhalb der Mengenkriterien des Anhang VI Teil 1 der 12. BImSchV, der die Mitteilungspflichten des § 19 Abs. 1 der 12. BImSchV auslöst, kann eine unmittelbare Bedrohung im Sinne des § 10 Abs. 5 UIG vorliegen.
- Die Bedrohungen des § 10 Abs. 5 UIG können theoretisch auch aus einer nicht vorhergesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs resultieren. Der Störfall erfordert eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs.
- § 10 Abs. 5 UIG bezieht rein natürliche Ursachen ein. Der Störfall muss aus einem von Menschen gestalteten Betriebsbereich stammen.
- Im Störfallrecht ist die Beteiligung von bestimmten gefährlichen Stoffen erforderlich, während § 10 Abs. 5 UIG auch bei anderen Stoffen oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen eingreifen kann.
- Die erste 12. BImSchV bezog im Jahr 1980 nur Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen ein, die nicht zum Bedienungspersonal des gestörten Anlagenteils gehören¹⁹⁴. Die 12. BImSchV 1991 dehnt ihre Schutzbetrachtung auf alle Beschäftigten aus, einschließlich der Beschäftigten innerhalb des gestörten Anlagenteils¹⁹⁵. Anders als § 10 Abs. 5 UIG greift das Störfallrecht auch bei Störfällen innerhalb eines Gebäudes, unabhängig davon, ob die Ursache über die Umwelt vermittelt wird.
- § 10 Abs. 5 UIG enthält eine Behördenpflicht¹⁹⁶, § 11 der 12. BImSchV enthält eine Betreiberpflicht.
- Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffenen Öffentlichkeit, was sich zum Beispiel bei Rauchfahnen weit erstrecken kann. Bei § 11 (1, 2) der 12. BImSchV sind die Personen und Einrichtungen zu informieren, die von einem Störfall betroffen werden könnten. Dazu gehören die Personen, bei denen eine Informationsbedürfnis über die Sicherheitsmaßnahmen bestehen kann. Die Literatur nennt dazu die Bevölkerung der Standortgemeinde und ggf.

193 BR-Drs. 213/91 (Beschluss), S. 6 f.

194 § 2 Abs. 2 Nr. 1 VO, BR-Drs.108/80 (Beschluss), S. 3

195 Begründung, BR-Drs. 213/91, S. 59.

196 Ausgenommen der Fall, dass es sich bei der informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 1 UIG um eine Person des Privatrechts handelt. Auch in diesem Fall werden jedoch öffentliche Aufgaben wahrgenommen.

auch der angrenzenden Gemeinden¹⁹⁷. Auch wenn die Personen anhand des in den Notfallplänen vorhergesagten Einwirkungsbereichs möglicher Störfälle in einem weiten Umkreis bestimmt werden¹⁹⁸, kann die tatsächliche Bedrohungslage über den zuvor theoretisch analysierten Einwirkungsbereich hinausgehen.

- Störfallrechtlich ist der Sicherheitsbericht nur zur Einsicht bereitzuhalten, § 11 Abs. 3 Satz 1; der Betreiber muss den Sicherheitsbericht nicht aktiv veröffentlichen.¹⁹⁹

197 Hansmann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11a Rn. 3.

198 Uth, 12. BImSchV, S. 77.

199 BR-Drs. 511/99 (Beschluss), S. 20.

6 Ausnahmen von der Informationsbekanntgabe

Weder der Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag noch deren aktive Verbreitung sehen eine unbegrenzte Informationsübermittlung vor. Beide Wege sind durch Ausnahmen begrenzt, indem die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 im ersten Zugangsweg direkt und beim zweiten entsprechend anzuwenden sind, § 10 Abs. 6 UIG. Das Gesetz enthält Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange, § 8 UIG, und zum Schutz sonstiger Belange, § 9 UIG. Bei der zu untersuchenden Fragestellung sind beide Bereiche einschlägig.

6.1 Abwägungsimperativ und Entbehrlichkeit der Abwägung

Bei allen Ablehnungsgründen schreibt das UIG vor, dass Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen sind, wenn die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die Ablehnungsgründe hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt, §§ 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 UIG.

Durch die Formulierung „ist abzulehnen, es sei denn“ werden die informationspflichtigen Stellen gezwungen zu prüfen, ob ein Ablehnungsgrund vorliegt, ob es ein entgegenstehendes öffentliches Interesse der Bekanntgabe gibt und ob dieses Interesse an der Bekanntgabe schwerer wiegt als das Interesse der Geheimhaltung. Bei dieser Prüfung geht es also um die Ermittlung der betroffenen Rechtsgüter, der darin liegenden Interessen und anschließend um die Abwägung. Bei der Abwägungsentscheidung handelt es sich um eine vom jeweiligen Ausnahmegrund und vom Einzelfall abhängige Bewertung der in Frage stehenden Güter. Eine genauere Darstellung der relevanten Interessen findet sich daher, falls notwendig, bei den einzelnen Ablehnungsgründen.

Einer Abwägungsentscheidung bedarf es bei den Ablehnungsgründen bezüglich privater Belange dann nicht, wenn die Betroffenen, die mit einer nachteiligen Wirkung für Ihre Rechtsgüter belastet sein können, der Bekanntgabe zugestimmt haben. Denn mit der Zustimmung zur Bekanntgabe hat der Betroffene auf sein Schutzinteresse verzichtet.

Eine Abwägung ist ferner – nur - in Bezug auf die Ablehnungsgründe

- Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG,
- Zustand der Umwelt und Ihrer Bestandteile, § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG,
- personenbezogene Daten, § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG,
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG, sowie
- freiwillig übermittelte Informationen, § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG,

entbehrlich, wenn der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen auf Informationen über Emissionen gerichtet ist. Umstritten ist diese Regelung vor allem in Bezug auf den Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Unter den Ausführungen zu diesem Ablehnungsgrund wird auf den Streitstand näher eingegangen.

6.2 Die Ablehnungsgründe im Einzelnen

Eine nähere Bestimmung der einzelnen Ablehnungsgründe – sowohl hinsichtlich privater als auch öffentlicher Belange – enthält das UIG nicht. Insofern ist anhand der unterschiedlichen Auslegungsmethoden zu ermitteln, welche Reichweite die Ablehnungsgründe haben. Dabei kann in vielen Teilen auf die Erkenntnisse zur alten Fassung des UIG zurückgegriffen werden. Zum Teil kann auch auf eine eingehende Erläuterung verzichtet werden, da die Ablehnungsgründe bei Informationen über Störfälle von der Natur der Sache her nicht relevant werden können.

6.2.1 Private Belange

Im Vordergrund steht, dass das Störfallrecht sich an Anlagenbetreiber richtet und ihnen vielfältige Informationsverpflichtungen gegenüber der Behörde auferlegt. Die Behörden erhalten in großem Umfang betriebsbezogene Informationen. Diese können personenbezogene Daten, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, Rechte am geistigen Eigentum, Nr. 2, oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, Nr. 3. Schließlich findet auch der Umstand Berücksichtigung, dass private Dritte einer Behörde ohne rechtliche Verpflichtung Informationen übermitteln, § 9 Abs. 2 UIG.

6.2.1.1 Personenbezogene Daten

§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG schützt die Vertraulichkeit personenbezogener Daten. Dieser Ablehnungsgrund dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, das

als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts grundrechtlich geschützt wird²⁰⁰. Geschützt sind dadurch nur natürliche Personen²⁰¹. Juristische Personen erfahren ausreichenden Schutz über den Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse²⁰². Ausgefüllt wird der grundgesetzliche Schutz durch das allgemeine und besondere Datenschutzrecht²⁰³. Bei dessen Heranziehung ist relativierend zu beachten, dass § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG nur vor „erheblichen“ Beeinträchtigungen der Interessen der Betroffenen schützt.

Der Ablehnungsgrund wird zudem wie alle anderen Ausnahmegründe eingeschränkt über die Interessenabwägung. Ein höherrangiges Interesse der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe von Umweltinformationen, die auch personenbezogene Daten betreffen, liegt regelmäßig vor bei Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Bürotelekomunikationsnummer von Amtsträgern, Gutachtern und Sachverständigen²⁰⁴, bei Angestellten von Antragstellern in Verwaltungsverfahren und bei anlagenbezogenen Daten natürlicher Personen, wenn die Anlage nach Art und Größe üblicherweise von juristischen Personen betrieben wird²⁰⁵.

Unabhängig davon ist ein Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen zu gewähren, auch wenn personenbezogene Daten betroffen sind, § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG. Damit trifft das UIG die Wertung, dass Emissionsdaten nicht nur anlagenbezogen zu verstehen sind, sondern auch personenbezogen. Dies wird dem Gedanken gerecht, dass die Rechte und Pflichten, die sich auf den Betrieb einer Anlage beziehen, gleichzeitig den Betreiber treffen²⁰⁶. Ein anderes Verständnis, also der rein anlagenbezogene Emissionsbegriff, hätte zur Folge, dass der Gesetzgeber eine sinnlose Regelung getroffen hätte²⁰⁷. Damit sind die unmittelbar mit einer Emission zusammenhängenden Daten natürlicher Personen, insbesondere des Anlagenbetreibers, zu offenbaren.

6.2.1.2 Rechte an geistigem Eigentum

6.2.1.2.1 Schutzgegenstand

200 BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung d. UIG, S. 39; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 4, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 54.

201 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 6, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 73.

202 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, aaO, Fluck/Theuer, IfR/UIG, aaO.

203 BR-Drs. 439/04, aaO; Schomerus/Schrader/Wegener, aaO, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 69.

204 In Übernahme des Negativkatalogs in § 5 Abs. 3 und 4 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.

205 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 11 und weitere; zum Teil andere Ansicht Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 102.

206 Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 79/84.

207 Es ist bei dieser Regelung des UIG daher nicht erforderlich, im Emissionsregister unter www.eper.de die Angabe des Betreibers zu verschweigen, wenn dieser eine natürliche Person ist.

Der Begriff des geistigen Eigentums wird als Oberbegriff für immaterielle Güter verwendet. Darunter fallen Patent-, Marken-, Geschmacksmuster- und Gebrauchsmusterrechte sowie das Urheberrecht²⁰⁸. Da die genannten Schutzrechte bis auf das Urheberrecht ohnehin einer Publizitätspflicht unterliegen, kommen diese als Ablehnungsgründe für den begehrten Informationszugang nicht in Betracht²⁰⁹.

Nach dem Urheberrecht geschützt sind nur persönliche geistige Schöpfungen im Bereich der Literatur, Wissenschaft und Kunst, §§ 1, 2 UrhG, die ein gewisses Maß an Individualität, an eigenständiger Leistung aufweisen und sich von der puren Reproduktion abgrenzen, selbst wenn diese sehr umfangreich und schwierig ist²¹⁰. Der Bereich der geistigen Schöpfung geht dabei weit über Literatur, Wissenschaft und Kunst hinaus, wie sich z.B. bei Computerprogrammen, Landkarten, technischen Zeichnungen oder Adressbüchern zeigt, die urheberrechtliche geschützt sein können²¹¹. Die maßgebliche Beurteilung einer persönlich geistigen Schöpfung, die ein gewisses Maß an Individualität und eigenständiger Leistung aufweist, findet unter objektiven Blickwinkel statt, ohne dass es auf die Meinung des Urhebers, Kunden oder Sachverständigen ankommt²¹². Hinzuweisen ist dem Zusammenhang noch darauf, dass der Werkbegriff des UrhG als unbestimmter Rechtsbegriff der vollen gerichtlichen Überprüfung unterfällt, letztlich also auch in einem Revisionsverfahren darüber entschieden werden kann²¹³.

Neben dem Schutz von Urheberrechten ist auch an den Schutz des sog. Know-how zu denken. Unter Know-how eines Unternehmens ist das nicht allgemein zugängliche, nicht durch ein Schutzrecht geschützte technische oder betriebswirtschaftliche Wissen eines anderen zu verstehen²¹⁴. Dieses Wissen ist aber nur im Rahmen der Regelungen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses geschützt, denn anderenfalls drohte ein uneingrenzbare Ausdehnung des Ablehnungsgrundes „geistiges Eigentum“²¹⁵.

6.2.1.2.2 Schutzgegenstände unter Berücksichtigung der 12. BImSchV

Aus dem Umstand, dass das Recht auf geistiges Eigentum den Schutz persönlicher geistiger Schöpfungen umfasst, folgt, dass der grundsätzlich zu gewährende Zugang zu Informationen

208 Butt, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, S. 80; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 13; Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 113; Kröger, Informationsfreiheit und Urheberrecht, 2002.

209 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG § 8 Rn 13; Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 122/126.

210 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 152 ff, Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 3 ff.

211 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, aaO; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, aaO.

212 Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn. 5 f.

213 Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 3.

214 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 13, Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 114, 119.

215 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 13, Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 114, 119.

über Emissionen nicht vom Urheberrechtsschutz i.S.d. Ablehnungsgrundes des § 9 Abs. 1 Nr. 2 UIG umfasst ist. Emissionen sind in industriellen Betriebsbereichen Nebenfolge eines maschinell, technisch durchgeführten Prozesses, so dass es ihnen schon an der schöpferischen Leistung durch Menschenhand fehlt²¹⁶. Die Informationen über Emissionen, also vor allem die Messwerte, fallen als bloße Abbildungen nicht unter den Urheberschutz; insofern war auch für diesen Ablehnungsgrund eine Rückausnahme i.S.d. § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG nicht erforderlich.

Etwas anderes kann hinsichtlich der Beschreibung der Emissionen gelten, wenn es sich um eine besondere Darstellung der Emissionen und der damit zusammenhängenden Daten handelt. Wenn sich eine individuelle Eigenart in der sprachlichen Ausdrucksform und/oder in der äußeren Form der Darstellung oder in dem dem Werk zugrunde liegenden inneren Ordnungssystem ergibt, kann bei technischen oder wissenschaftlichen Werken ein Urheberrechtsschutz zum tragen kommen²¹⁷. Solange es aber um eine administrativ vorgeschriebene Form der Datenerfassung und –beschreibung geht oder um eine Darstellung, die sich zwingend aus der Natur der Sache ergibt, ist ein Urheberrechtsschutz ausgeschlossen²¹⁸.

Gleiches gilt auch für die Informationen nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV. Diese bestehen aus persönlichen, technischen und wissenschaftlichen Daten sowie Beschreibungen, die nicht ein Werk im Sinne einer persönlichen, geistigen Schöpfung darstellen, sondern lediglich Tatsachen widerspiegeln. Diese Inhalte, auch die technischen oder wissenschaftlichen, sind urheberrechtlich nicht geschützt, sondern vielmehr frei²¹⁹. Angesichts der ausdifferenzierten Handlungsvorgaben und des Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV sind ein individuell-eigenartiges inneren Ordnungsystems bzw. eine individuell-eigenartige äußere Form oder sprachliche Ausdrucksform der entsprechenden Mitteilung eines Störfalls kaum denkbar²²⁰. Soweit es bei der Mitteilung nur zu einem administrativen Ablauf kommt, kann kein Urheberrechtsschutz angenommen werden²²¹.

Allenfalls hinsichtlich Ursachenbeschreibungen kann bei einer gewissen Ausführlichkeit, bei der eine gewisse Form der Darstellung erforderlich wird bzw. denkbar ist, hinsichtlich dieser Darstellung bzw. Form an urheberrechtlichen Schutz in Betracht kommen. Dies gilt auch für Untersuchungen von Ursachen von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen, die über

216 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 155 f.

217 Wandtke/Bullinger, UrhG, § 2 Rn. 127; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 22 f, 30, 80.

218 Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

219 Wandtke/Bullinger, UrhG, § 2 Rn. 127; Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhR, § 2 Rn 23, 30, 80.

220 Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

221 Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 6 Rn. 1, 3.

das geforderte Maß von Anhang VI Teil 2 Nr. 5 12. BImSchV hinausgehen. Auch diese können urheberrechtlichen Schutz unter den bereits dargestellten Voraussetzungen genießen. Dieser Schutz bezieht sich aber lediglich auf die Ausdrucksform und die innere und äußere Form der Darstellung nicht auf den Inhalt und die gewonnenen Erkenntnisse.

Hinsichtlich eines Störfalls selbst erscheint ein Urberschutz allerdings sehr unwahrscheinlich. Auch bei störfallähnlichen Ereignissen, also Ereignissen, die nach § 19 i.V.m. Anhang VI Teil 1 12. BImSchV der zuständigen Behörde mitzuteilen sind, die aber nicht die begrifflichen Voraussetzungen des § 2 Nr. 2 12. BImSchV erfüllen, handelt es sich um Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs bzw. nicht kontrollierte Vorgänge bzw. Unfälle.

Die Tatsache, dass die 12. BImSchV in § 2 Nr. 2 und in § 19 i.V.m. Anhang VI Teil 1 von einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs bzw. die RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) in Art. 3 Nr. 5 von unkontrollierten Vorgängen spricht, macht deutlich, dass es sich bei diesen Ereignissen nicht um Werke im Sinne des § 2 Abs. 2 UrhG handeln kann. Denn der Urheberrechtsschutz verlangt gerade eine persönliche geistige Schöpfung. Diese kann bei einem unkontrollierten, nicht bestimmungsgemäßen Betrieb im Sinne von Unfällen oder Beinahe-Unfällen, also bei Zufallsereignissen²²², für den Anlagenbetreiber bzw. den Unternehmer nicht angenommen werden.

6.2.1.2.3 Inhalt des Urberschutzrechte

Inhalt des Urheberrechtes sind der Schutz ideeller Interessen des Urhebers, §§ 11 ff UrhG, und der Schutz der Verwertungsrechte, §§ 15 ff UrhG. § 11 Abs. 1 UrhG schützt den Urheber in seinen geistigen und persönlichen Beziehungen zum Werk, die gleich einem Band den Urheber mit dem durch das Werk geschaffenen Teil seiner Persönlichkeit verbindet, sog. Urheberpersönlichkeitsrecht²²³. Geschützt werden damit einerseits das Ansehen und die Ehre des Urhebers als Schöpfer des Werkes und andererseits das Werk als geistiges Kind des Urhebers vor Verletzungen²²⁴. Die Verwertungsrechte nach §§ 15 ff UrhG dienen dazu, dass der Urheber möglichst über jede Art der Nutzung seines Werkes und deren Umfang die Kontrolle behalten und diese von der Zahlung einer Vergütung abhängig machen kann.

6.2.1.2.4 Bedeutung von Urheberrechten bei der Abwägung nach UIG

Sollten bei den aufgeführten Mitteilungen im Zusammenhang mit Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen urheberrechtlich schutzwürdige Werke enthalten sein, so hat die informa-

222 Wandtke/Bullinger, UrhR, § 2 Rn 15, Nordemann/Vinck in Fromm/Nordemann, UrhG, § 2 Rn 10.

223 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 315.

224 Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, Rn 315.

tionspflichtige Stelle im Rahmen der Güterabwägung des UIG zu prüfen, ob das Interesse am Schutz dieser Werke größer ist als das Interesse an der Bekanntgabe.

Bei Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen als Ereignisse größeren Ausmaßes, die zu einer ernststen Gefahr oder zu Sachschäden führen, liegt regelmäßig ein besonderes, gesteigertes öffentliches Interesse an der Aufklärung über die bestehenden Gefahren und Sachschäden vor. Dieses begründet sich schon abstrakt-generell mit der Möglichkeit, konkrete Gefahren abwehren zu können und mit den Erkenntnissen zur Vorsorge vor zukünftigen Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen.

Hinfällig sind diese Überlegungen zur Abwägung dann, wenn der Inhaber des Urheberrechtes und Nutzungsberechtigten, die über mehr als ein einfaches Nutzungsrecht i.S.d. § 31 Abs. 2 UrhG verfügen, der Bekanntgabe zugestimmt haben.

6.2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist gesetzlich nicht definiert.

Einigkeit besteht aber darüber, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verfassungsrechtlich geschützt sind²²⁵. Ihre grundrechtliche Verankerung finden die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG²²⁶, für natürliche Personen direkt, für juristische Personen vermittelt über Art. 19 Abs. 3 GG. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG schützt neben der freien Wahl des Berufs, dessen Ausübung und der freien Wahl des Arbeitsplatzes auch die unternehmerische Betätigung und damit das Verhalten des Unternehmers im wirtschaftlichen Wettbewerb²²⁷. Da Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die Stellung des Unternehmers im Wettbewerb regelmäßig eine erhebliche Bedeutung zukommt, kann deren Weitergabe durch staatliche Stellen einen direkten Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG darstellen²²⁸. Da die Berufsfreiheit unter einfachem Gesetzesvorbehalt steht, kann dennoch von einem nur eingeschränkten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgegangen werden. Im Rahmen der vom Bundesver-

225 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 27.

226 So BT-Drs. 12/7138, aaO; Breuer in HdStR Band VI Rn 26; v. Mangoldt/Klein/Stark, Bonner Grundgesetz, Art. 12 Rn 284; Fluck/Theuer, IfR/UIG § 8 Rn 182/184, 185; Erichsen in NVwZ 1992, 409, 416, Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 39 („der sich ausführlich mit den in Betracht kommenden Artikeln auseinander setzt.); Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 20 (nimmt nur Art. 14 GG in Bezug.).

227 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 31; BVerfGE 46, 120, 137 f.

228 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 31; v. Mangoldt/Klein/Stark, Bonner Grundgesetz, Art. 12 Rn 284 („die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Art. 12 GG dann betroffen sehen, wenn es um die unternehmerische Pflicht geht, Auskünfte zu erteilen, Messungen vorzunehmen oder Aufzeichnungen zu führen.).

fassungsgericht entwickelten „Drei-Stufen-Theorie“²²⁹ wird es sich bei Rechtsnormen, die die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erlauben, regelmäßig um Eingriffe auf der Stufe der reinen Ausübungsregelung handeln²³⁰. Ein solcher Eingriff ist bereits zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls den Eingriff zweckmäßig erscheinen lassen. Der Gesetzgeber ist damit in seiner Regelungsbefugnis weitgehend frei.

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lässt sich daneben in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb einordnen, der seinerseits Eigentumsschutz aus Art. 14 GG genießt²³¹, und zwar mit allem, was den wirtschaftlichen Wert des Betriebes ausmacht²³². Im Spannungsverhältnis mit Art. 12 GG, der auf den Schutz, einen unternehmerischen Gewinn zu erzielen, gerichtet ist, steht bei Art. 14 GG die Ausnutzung eines Vermögenswertes, mithin dessen Bestand, im Vordergrund²³³. Der Gesetzgeber kann die geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Inhaltsbestimmung des Eigentums näher ausgestalten, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, und dabei den sozialen Bezug (in alter Terminologie: die Sozialpflichtigkeit) der Geheimnisse mit einbeziehen, Art. 14 Abs. 2 GG. Bei der Ausfüllung dieser Inhalte ist der Gesetzgeber allerdings nicht völlig frei. Hinsichtlich der Bestimmung des Inhalts des Eigentums ist die Einrichtungsgarantie mit traditionsbezogenem und funktionsbezogenem Garantiegehalt zu beachten bzw. zu gewährleisten²³⁴. Der Gesetzgeber darf nicht ohne Grund und nicht übermäßig in die grundrechtlich geschützten Eigentumsinteressen eingreifen²³⁵. Im übrigen kann der Gesetzgeber indes den Inhalt des Eigentums aus- und umgestalten, wobei der hohe verfassungsrechtliche Wert des Umweltschutzes einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet²³⁶.

229 BVerfGE 7, 377 ff.

230 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 34.

231 Jarass, GG, Art. 14 Rn 26, Sachs, Grundgesetz, Art. 14 Rn 26.

232 BVerfGE 1, 264, 267 ff; BVerfGE 45, 142, 173; Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 35; Unter dem Blickwinkel, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eigenständige vermögenswerte Güter darstellen können, kommt auch ein direkter Schutz aus Art. 14 GG in Betracht.

233 Jansen, Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 39; so auch schon Erichsen in NVwZ 1992, 409, 416.

234 Sachs, Grundgesetz Art. 14 Rn 60 ff.

235 Sachs Grundgesetz, Art. 14 Rn 70 ff.

236 BVerfGE 58, 300, 339 ff. (Nassauskiesung).

6.2.1.3.1 Ausgestaltung im einfachen Recht

Der Gesetzgeber hat den Begriff im UIG nicht definiert. Der Begriff ist anhand des Wettbewerbsrechts von der dortigen Rechtsprechung entwickelt und geprägt worden²³⁷. Die Definition dieser Rechtsprechung ist nach allgemeiner Ansicht auch im UIG heranzuziehen²³⁸.

In Anlehnung an § 17 UWG liegt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dann vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig, d.h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, und nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen²³⁹. Darüber hinaus ist erforderlich, dass ein berechtigtes Interesse des Geschäftsinhabers an der Geheimhaltung anzuerkennen ist²⁴⁰.

Die erste Voraussetzung für die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stellt nur darauf ab, ob eine Tatsache im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb steht. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Tatsache an sich neu ist oder ob es sich schon z.B. um ein bereits bekanntes Verfahren handelt, sofern nur geheim ist, dass sich ein Unternehmen dieses Verfahrens bedient²⁴¹.

Offenkundig ist eine Tatsache dann, wenn sie jedermann bekannt ist oder aber jedermann ohne weiteres zugänglich ist²⁴². Von einer allgemeinen Bekanntheit kann nur ausgegangen werden, wenn das Wissen um eine Tatsache nicht nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt ist. Ist die Tatsache außerhalb eines Personenkreises, der gesetzlich oder vertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet ist, bekannt oder wird er anderen Personen auf welchem Weg auch immer zugänglich gemacht, so tritt Offenkundigkeit ein²⁴³. Von einer allgemeinen Zugänglichkeit ist auszugehen, wenn jeder Interessierte sich mit lauterem Mitteln Kenntnis vom Geheimnis verschaffen kann²⁴⁴. In Bezug auf Untersuchungen von in Verkehr gebrachten Produkten wird Offenkundigkeit angenommen, wenn ein Fachmann ohne größeren Zeit-, Arbeits- oder Kostenaufwand in der Lage ist, sich das Geheimnis zu erschließen²⁴⁵.

237 Bereits im Wettbewerbsrecht werden die Folgen der fehlenden gesetzlichen Bestimmung problematisch empfunden: Hefermehl/Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, UWG § 17 Rn. 2: „Das Gesetz gibt keine Begriffsbestimmung; sie ist schwierig.“

238 So auch die Begründung BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung d. UIG, S. 40; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 24, Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 202 ff.

239 BT-Drs. 12/7138, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG, S. 14; Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 4; BGH GR 55, 424.

240 BT-Drs. 12/7138, aaO; Hefermehl/Köhler/Bornkamm, aaO; BGH GR 55, 424.

241 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 5 m.w.N.

242 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 6 m.w.N.

243 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 7 m.w.N.

244 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 8 m.w.N.

245 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 8 m.w.N.

Hinzutreten muss der erkennbare Wille des Unternehmensinhabers, bestimmte Informationen geheim zu halten. Hinsichtlich aller innerbetrieblichen Informationen, deren Existenz bislang nicht nach außen gedrungen ist und die einen Einfluss auf die Position des Unternehmens im Wettbewerb haben können, wird man einen entsprechenden Willen allerdings unterstellen können²⁴⁶.

Für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung neben den Geheimhaltungswillen des Unternehmens treten. Dieses ist allgemein anzunehmen, wenn das Geheimgehaltene für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens Bedeutung hat, insbesondere wenn die Kenntnis von Informationen für Konkurrenten relevant ist und dem Unternehmen ein Schaden entstehen würde²⁴⁷. Damit liegt die Schwelle für die Annahme eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse relativ niedrig. Es geht lediglich um einen Willkürausschluss: der Unternehmer soll nicht berechtigt sein, aus willkürlichen Überlegungen heraus die Geheimhaltung einer Tatsache zu verlangen, wenn dies nicht durch ein objektives Interesse gerechtfertigt ist²⁴⁸.

Hinsichtlich der gewerblichen Schutzrechte nach Marken-, Geschmacksmuster- oder auch Patentgesetz wird man jedenfalls kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis annehmen können, da die Inhalte der Schutzrechte in speziellen Registern öffentlich einsehbar sind. Bei diesen Rechten steht gerade nicht der Schutz vor Kenntnis Dritter im Vordergrund, sondern die Ausgrenzung Dritter von der Verwendung des Schutzrechtes durch den Schutzrechtsinhaber.

6.2.1.3.2 Besonderheiten im Umweltrecht

Diskutiert wird, ob dieser wettbewerbsrechtlich geprägte Begriff Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im andersartigen Zusammenhang des Umweltrechts unverändert zu übernehmen ist. Da das Öffentliche Recht und insbesondere das Umweltrecht anders als das Wettbewerbsrecht nicht allein von der Abgrenzung privater Belange geprägt ist, sondern zum Beispiel auch das öffentliche Interesse am Umweltschutz einbezieht, könnte der Begriff im Umweltrecht in einem anderen, die öffentlichen Belange einbeziehenden Sinne zu verstehen sein. Dem wird zu Recht entgegen gehalten, dass bei unterschiedlichen Schutzbegriffen im Ergebnis der wettbewerbsrechtliche Schutz unterlaufen werde, weswegen von einem einheitlichen Begriff auszugehen ist²⁴⁹. Dennoch ist der Gegenansicht zuzugeben, dass sich im Öffentlichen Recht, insbesondere im Umweltrecht andere Ausarbeitungen mit gegenläu-

246 v. Bossel in Hasselblatt, MAH Gewerblicher Rechtsschutz, § 22 Rn 28; Fluck in NVwZ 1994, S. 1048, 1053.

247 Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn 9.

248 v. Bossel in Hasselblatt, MAH Gewerblicher Rechtsschutz, § 22 Rn 29.

figen Belangen ergeben können, auch wenn sich diese nicht bereits im Begriff ausdrückt haben, sondern in der Ausgestaltung und den Rückausnahmen²⁵⁰.

6.2.1.3.3 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach Störfallrecht

Die 12. BImSchV enthält im Rahmen der Regelungen über die erweiterten Pflichten, §§ 9 ff, Regelungen über den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 11 Abs. 3 Satz 2 und 3. Dabei darf das Verzeichnis gefährlicher Stoffe nach § 9 Abs. 2 der 12. BImSchV nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse behandelt werden. Damit liegt im Rahmen des Störfallrechts eine Negativabgrenzung des Begriffs Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor. Weitere Negativbestimmungen sind nicht enthalten.

Im Übrigen kommt es auf die Ausgestaltung des Informationszugangs nach Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) an. Dieser wurde weder in das allgemeine Immissionsschutzrecht noch in das Störfallrecht aufgenommen. Vielmehr wird die Umsetzungsverpflichtung des Informationszugangs des Art. 20 RL 96/82/EG (Seveso-II-Richtlinie) mit der Umsetzung der RL 2003/4/EG in das UIG erfüllt. Insofern kommt es bei Informationen über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten können, mit Ausnahme des Verzeichnisses gefährlicher Stoffe auf die Maßstäbe des UIG an.

6.2.1.3.4 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach UIG

Nach § 9 Satz 1 Abs. 1 Nr. 3 UIG ist der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen, wenn Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse bekannt gemacht würden, es sei denn der Betroffene hat zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG sieht vor, dass eine Ablehnung nicht erfolgen darf, wenn sich der Antrag auf Informationen über Emissionen bezieht.

Bei einer Zustimmung zur Bekanntgabe bestehen keine Zweifel am Zugang zu den begehrten Informationen, da dann das begriffliche Erfordernis „nach dem Willen des Berechtigten geheim zu halten“ nicht mehr erfüllt ist.

Auch bei Informationen über Emissionen kann der Zugang nicht verweigert werden. Das bedeutet nicht, dass Informationen über Emissionen nicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten können, sondern dass diese Informationen nicht dem Schutz dieser Geheimnisse unterliegen. Darin liegt eine Beschränkung der Schutzweite. Mit dieser Bestimmung geht der Gesetzgeber über Ansichten von Teilen der Literatur hinweg, die Emissions-

249 Schendel in EUDUR § 39 Rn 71.

250 Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rn 23.

daten in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einbeziehen und entsprechenden Schutz verlangen.

Dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist der Schutz des Steuer- und des Statistikgeheimnisses gleichgestellt. Dies besagt, dass dem Zugangsanspruch des UIG auch die Originaldaten bei den statistischen Landes- und Bundesämtern unterliegen, zum Beispiel für statistische Zwecke erhobene Informationen über Unfälle beim Umgang mit Wassergefährdenden Stoffen. Diesem Zugangsanspruch kann allerdings das Statistikgeheimnis entgegen gestellt werden.

6.2.1.3.4.1 Literaturansicht zur Einbeziehung von Emissionen in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Sofern sich aus Nebenfolgen des Produktionsvorgangs, insbesondere aus Emissionen, ein Rückschluss auf das angewandte Verfahren ziehen ließe, liegt es im Interesse des Unternehmens, dass auch die Emissionen unter den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fallen, damit der werthaltige Wettbewerbsvorteil bestehen bleibt²⁵¹. *Fluck* führt zur Geheimnisbejahung von Informationen über Emissionen einige Beispiele aus dem Bereich Betrieb von Chemieanlagen an²⁵². Nach *Fluck* ließe das Auftreten bestimmter flüchtiger Stoffe Rückschlüsse auf die Verfahrensweise, den Reaktionstyp bzw. die Natur der Einsatzstoffe zu. Die Proportionalität Emission-Produkt ließe Rückschlüsse auf das Produktionsverfahren und die Produktionsmenge zu. Daneben könnten aus Emissionsmenge und -dauer oder aus Langzeitbeobachtungen der Emissionen auf die Verfügbarkeit der Anlage, Stillstandzeiten, Störanfälligkeit, Auslastung oder Produktionsverlagerung geschlossen werden. Diese Daten wiederum könnten sich in unterschiedlicher Weise auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens auswirken, z. B. bei Verkaufsverhandlungen oder der Beurteilung des Durchhaltevermögens eines Unternehmens am Markt. Damit könnten Betriebsgeheimnisse, die zum technischen Bereich zählen, als auch Geschäftsgeheimnisse, die zum kaufmännischen Bereich eines Unternehmens gehören, betroffen sein.

Zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollen auch Daten über Emissionen, die außerhalb eines Betriebsbereichs erhoben werden können, gehören, wenn man aus diesen Daten nur mit besonderen Fachkenntnis, Zeitaufwand und Mühen die Geheimnisse entschlüsseln kann²⁵³. Solange das der Fall ist, stünden diese Informationen unter dem besonderen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und dürften nicht unbefugt offenbart

251 Butt, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, S. 79; Hansmann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 27 Rn 27.

252 Fluck in NVwZ 1994, S. 1048, 1053.

253 Fluck/Theuer, IfG/UIG, Teil A § 8 Rn. 252.

werden. Letztlich seien die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Rahmen einer Güterabwägung unter Berücksichtigung ihres verfassungsrechtlichen Schutzes zu beachten.

Mit der gesetzlichen Regelung, dass Informationen über Emissionen nicht unter Berufung auf den Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zurückgehalten werden können, wird diese Meinung obsolet.

6.2.1.3.4.2 Verfassungsrechtliche Grundlage

Beachtlich und zu überprüfen kann nur noch der Vorstoß sein, dass der ungehinderte Zugang zu Informationen über Emissionen gegen den grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verstoße²⁵⁴. Wenn diesem Ansatz überhaupt gefolgt werden kann, so lässt sich der ungehinderte Zugang zu Informationen jedoch verfassungsrechtlich klar begründen.

Der Inhalt dessen, was als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG geschützt ist, folgt nicht aus dem GG, sondern aus den Inhaltsbestimmungen der einfachen Gesetze²⁵⁵. Mit der Bestimmung über Emissionen im UIG hat der Gesetzgeber eine solche – klarstellende – Regelung getroffen. Daher ist nicht von einem früheren, vorgefundenen Eigentumsbegriff auszugehen, sondern von der durch §§ 8 und 9 UIG ausgestalteten jetzigen Rechtslage. Strittig kann nur sein, ob diese Gestaltung sich nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt.

Verfassungsrechtlich muss der Gesetzgeber einen Ausgleich der betroffenen Rechtsgüter finden. Der freie Zugang zu Umweltinformationen und die damit einhergehende Einschränkung von Grundrechten können verfassungsrechtlich auf Art. 20 a GG gestützt werden²⁵⁶. Art. 20 a GG enthält die Staatszielbestimmung Umweltschutz. Schutzobjekt der Staatszielbestimmung sind die biologisch-physischen Lebensgrundlagen des Menschen²⁵⁷. Dazu gehören nicht nur Wasser, Boden, Luft und nutzbare natürliche Ressourcen, sondern auch die Tier- und Pflanzenwelt sowie der Naturhaushalt²⁵⁸. Zum Schutz der Umwelt gehört dabei nicht nur die Abwehr von Schäden, sondern auch die Pflege und der Schutz natürlichen Lebensgrundlagen²⁵⁹.

Bei der Ausgestaltung des Umweltschutzes durch das einfache Recht hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum²⁶⁰. Die deklaratorische Einschränkung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ stellt klar, dass Art 20a GG mit anderen Verfassungsprinzi-

254 Jeder, in Jahrbuch UTR 2002, 145, 160.

255 BVerfGE 58, 300 (Nassauskiesung).

256 Nicht ausdrücklich aber konkludent Sczekella in EUDUR, § 12 Rn 33.

257 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 18; Murswiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 23, 29.

258 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 19; Murswiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 30.

259 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 7; Mursiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 33.

pien und –rechtsgütern auf einer Ebene steht²⁶¹. Da diese Staatszielbestimmung aber als verfassungsimmanente Schranke selbst Eingriffe in solche Grundrechte legitimieren kann, die keinem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt unterliegen²⁶², gilt sie erst recht als Schranke für Grundrechte, die einem Gesetzesvorbehalt unterliegen, wie z.B. Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG²⁶³. Im vorliegenden Zusammenhang, bei Informationen über Emissionen im Zusammenhang mit Störfällen, ist mit dem Störfallereignis zudem ein so intensiver Eingriff in andere grundgesetzlich geschützte Güter wie den Schutz von Leben und Gesundheit erfolgt, dass der Gesetzgeber innerhalb des weiten Gestaltungsspielraums zur Bestimmung des Eigentumsbegriffs blieb. Das Grundgesetz ermöglichte daher die Herausnahme der Emissionen aus dem Geheimnisbegriff.

Doch angesichts der fortgeschrittenen Integration Deutschlands in die Europäische Union ist eine solche rein auf das Grundgesetz bezogene Betrachtung nicht mehr bestimmend. Denn im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber von dem ihm zur Verfügung stehenden Spielraum nicht eigenständig Gebrauch gemacht hat, sondern EU-rechtliche Vorgaben umgesetzt. Die durch Art. 23 GG erfolgte Einordnung Deutschlands in die Europäische Union hat konsequent dazu weitergeführt, dass sich bei gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben die Frage nach der Vereinbarkeit mit den Grundrechten des GG nicht mehr stellt; das Gemeinschaftsrecht enthält das Potential zur Verdrängung und Änderung des deutschen Verfassungsrechts²⁶⁴. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG stellt dies unter die Voraussetzung eines auf EU-Ebene im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes. Diese Voraussetzung besteht unzweifelhaft²⁶⁵. Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unterliegen grundsätzlich nicht der Überprüfung am Maßstab nationaler Grundrechtsbestimmungen, solange nicht ersichtlich ist, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist²⁶⁶. Das schließt es aus, einer nationalen Rechtsvorschrift, dem UIG, die lediglich eine rechtsgültige gemeinschaftsrechtliche Bestimmung umsetzt, die UIRL, unter Berufung auf nationale Grundrechte die Gültigkeit abzuspochen. Nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen überprüft das BVerfG einen Akt des Gemeinschaftsrechts auf die Vereinbarkeit mit den Grundrechten des Grundgesetzes²⁶⁷. Mit einer Überprüfung des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der Grund-

260 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 9.

261 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 22; Murswiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 58.

262 Murswiek in Sachs, GG, Art. 20a Rn 72 mit Rechtsprechungshinweisen.

263 Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20a Rn 8, 23 mit Rechtsprechungshinweisen.

264 Hufeld, JuS 2005, 865, 866 ff.

265 Streinz, in: Sachs, GG, Art. 23 Rn. 41 m.w.N.

266 BVerfGE, 73, 33; 89, 155; 102, 147.

267 Zuletzt zum Europäischen Haftbefehl, vgl. BVerfG NJW 2005, 2289. Dazu kritisch: Hufeld, JuS 2005, 865.

rechte des GG ist angesichts der hohen Hürde kaum zu rechnen²⁶⁸. Vielmehr gilt: „Was politisch von der Union zu verantworten ist, bleibt auch rechtlich nur auf deren Maßstäbe verpflichtet, was politisch von den Mitgliedstaaten zu verantworten ist, bemisst sich nach deren Grundrechten“²⁶⁹.

6.2.1.3.4.3 Grundrechtskollision nach Gemeinschaftsrecht?

Insofern ist die Frage zu stellen, ob die UIRL und ihre Umsetzung in nationales Recht gegen gemeinschaftsrechtlich gesicherte Grundrechte verstößt.

Ein eigener, rechtsverbindlicher Grundrechtskatalog existiert in der Gemeinschaft nicht²⁷⁰. Der Schutz von Grundrechten in der Gemeinschaft ist jedoch durch die Rechtsprechung des EuGH seit langem anerkannt und stetig weiter entwickelt worden²⁷¹. Der EuGH leitet die gemeinschaftlichen Grundrechte im Wesentlichen aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie aus den völkerrechtlichen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte, insbesondere der EMRK, her²⁷².

Damit hat der EuGH einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Für die Feststellung gemeinsamer Verfassungsüberlieferungen kommt es nicht darauf an, was die Mehrheit der Mitgliedstaaten übereinstimmend anordnet, noch wie der maximale oder gar minimale Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten beschaffen ist²⁷³. Vielmehr soll gelten, „was sich bei einer kritischen Analyse der Lösungen, die sich nach der rechtsvergleichenden Umschau ergeben, als die beste Lösung darstellt“²⁷⁴.

6.2.1.3.4.3.1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnis als gemeinschaftliches Grundrecht?

Ebenso wie auf nationaler Ebene eine verfassungsgerichtliche Einordnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen fehlt, ist auch auf europäischer Ebene keine Rechtsprechung festzustellen, die eine eindeutige Zuordnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu den gemeinschaftlichen Grundrechten vornimmt²⁷⁵. Die rechtlich unverbindliche Grundrechtecharta erwähnt das „Berufs- und Geschäftsgeheimnis“ lediglich als zu beachtenden Belang beim Bürgerrecht auf Aktenzugang²⁷⁶.

268 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 15; Masing, NJW 2006, 264, 267

269 Masing, aaO

270 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 134

271 Beer/Wesseling, DVBl 2006 133, 134; Ehlers, EuGR, § 14 Rn 5

272 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 11; Diese Vorgehensweise sieht auch Art. 6 Abs. 2 EUV vor. Auf Vorwirkungen der Charta der Grundrechte der Union hat sich der EuGH noch nicht berufen.

273 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 9

274 Ehlers, EuGR, § 14 Rn 9, Streinz, Rn 362 ff

275 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 480; Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 135

276 Dazu: Jarass, EU-Grundrechte, § 36 Rn. 22.

Es kommt aber vor allem das Eigentumsrecht für die Zuordnung in Betracht, auch wenn der EuGH bisher keine greifbare Definition entwickelt hat, sondern es vielmehr kasuistisch beleuchtet²⁷⁷. Der Schutzbereich des Eigentumsrechts ist weit zu verstehen. Er umfasst nicht nur bewegliche und unbewegliche Sachen, sondern auch alle wohlverworbenen vermögenswerte Recht²⁷⁸. Ein vermögenswerter Vorteil fällt nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere dann in den Anwendungsbereich der Eigentumsgarantie, wenn er Ergebnis der Investition von Kapital oder Arbeit ist und dem Inhaber – dem Sacheigentum entsprechend – rechtlich zugeordnet werden kann²⁷⁹.

Diesen Voraussetzung müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gerecht werden. Sie sind das vermögenswerte Ergebnis unternehmerischer Betätigung und gleichzeitig aufgrund ihres Geheimnischarakters einem bestimmten Inhaber ähnlich wie Sacheigentum zuzuordnen²⁸⁰. Insofern wird man auch auf europäischer Ebene von einem Grundrechtsschutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgehen können.

6.2.1.3.4.3.2 RL 2003/4/EG als Eingriff

Die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie kann jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern wird vielmehr im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion und dem Prinzip der Sozialpflichtigkeit gesehen²⁸¹. Das Eigentum wird unter dem Vorbehalt von Einschränkungen geschützt, die im öffentlichen Interesse liegen.

Die Regelungen der RL 2003/4/EG, die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen näher bestimmen, sind zweifellos Einschränkungen der Eigentumsfreiheit. Denn dadurch, dass Informationen über Emissionen generell bekannt gegeben werden können, wird der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, insoweit sie in Informationen über Emissionen enthalten sind, gänzlich aufgegeben. Darüber hinaus kann es auch bei allen anderen Umweltinformationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, im Wege der Abwägungsentscheidung zur Bekanntgabe von Geheimnissen und damit zu Eingriffen in das Eigentumsrecht kommen.

Aus Sicht des EuGH genügt es zur Rechtfertigung dieser Beschränkungen, dass diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen. Hiervon ist im Fall der UIRL auszugehen. Die auf Art. 174, 175 EGV gegründeten Informationsrechte und -pflichten der RL 2003/4/EG dienen der Effektuierung der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Um-

277 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

278 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO; Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 15

279 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

280 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

weltpolitik der EU, insbesondere den in den Erwägungsgründen der RL 2003/4/EG genannten Zielen Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungs austausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung²⁸².

6.2.1.3.4.3.3 Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs bzw. Ausgleich der Rechtsinteressen

Gleichwohl darf nach ständiger EuGH-Rechtsprechung nicht unverhältnismäßig in die Rechte des Betroffenen eingegriffen werden und dürfen diese Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden²⁸³.

*Müller-Terpitz*²⁸⁴ und *Beer/Wesseling*²⁸⁵ sehen in den Regelungen der UIRL über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit und die Wesensgehaltsgarantie. *Müller-Terpitz* geht sogar soweit, von einer Eigentumsentziehung mit enteignungsgleichen Wirkung zu sprechen²⁸⁶. Das Wesen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehe darin, dass der Geheimnisinhaber selbst und alleine bestimmen kann, wer Zugang zu bestimmten Informationen hat²⁸⁷. Daneben begründe nicht das Wissen als solches, sondern die Geheimhaltung dieses Wissens den eigentlichen vermögenswerten Vorteil²⁸⁸. Werde das Geheimnis nun offenbar, gehe der in ihm verkörperte Vermögenswert unter und werde der Geheimnisträger entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und Investitionen gebracht²⁸⁹. Damit werde der Wesensgehalt des Eigentums verletzt²⁹⁰. Durch das „Alles-oder-Nichts-Prinzip“, das mit der Offenbarung bzw. Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einhergeht, werde gleichzeitig der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt, da kein angemessener Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen geschaffen werden könne und der Umweltinformationsanspruch, auch wenn er altruistische Hintergründe habe, insbesondere dem privaten Informationsinteresse, der „privaten Neugierde“ diene²⁹¹.

Insofern *Müller-Terpitz* von einer Eigentumsentziehung mit enteignungsgleicher Wirkung spricht, ist zunächst festzuhalten, dass eine EuGH-Rechtsprechung zur Eigentumsentziehung

281 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 20; so auch zur unternehmerischen Freiheit: Jarass, EU-Grundrechte, § 21 Rn. 16.

282 Erwägungsgründe 1 und 2 RL 2003/4/EG

283 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 29

284 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466 ff

285 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133 ff

286 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 481

287 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 139

288 Müller-Terpitz, AÖR 2005, 466, 482

289 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 139

290 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

291 Müller-Terpitz, aaO; Beer/Wesseling, aaO

bislang nicht existiert²⁹². Welche Intensität ein Eingriff erreichen müsste, um gemeinschaftsrechtlich als Enteignung zu gelten, ist noch nicht geklärt²⁹³. Ebenso ist unklar, ob neben dem Entzug von Eigentum auf Grundlage einer hoheitlichen Maßnahme auch sonstige für einzelne Eigentümer unzumutbare Eigentumsbeschränkungen in unmittelbarer Folge einer Gemeinschaftsmaßnahme als sog. de facto Enteignung anzuerkennen wären²⁹⁴. Jedoch lässt sich aus der Rechtsprechung des EuGH folgern, dass zumindest solange keine Enteignung vorliegt, wie es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen²⁹⁵. In diesem Zusammenhang scheint für den EuGH entscheidend zu sein, welchem Zweck eine Maßnahme dient; es geht um die Finalität einer Maßnahme und nicht um deren Wirkung²⁹⁶. Die Maßnahme muss also darauf gerichtet sein, das Recht des Eigentümers in der Form des Eigentumsgegenstandes selbst, der Verfügungsbefugnis oder sämtlicher Nutzungsmöglichkeiten dauerhaft zu entziehen²⁹⁷. An dieser Stelle wird man, je nach dem aus welchem Blickwinkel man die RL 2003/4/EG betrachtet, zu dem Schluss kommen können, dass die RL 2003/4/EG unter anderem auf den Entzug einer rechtlich geschützten Position gerichtet ist, um der Öffentlichkeit bei entsprechender Interessenlage Informationen zugänglich zu machen, oder dass sie allein den freien Zugang zu Umweltinformationen bezweckt und es hierbei lediglich zu einer eingreifenden Wirkung in Rechte Dritter kommt. Die bereits erwähnten Ziele der RL 2003/4/EG - Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungs austausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung – sprechen dabei sehr stark, wenn nicht sogar eindeutig lediglich für die eingreifende Wirkung und nicht für einen eingreifenden Zweck.

Unterstellt, es ließe sich von einem bezweckten Eigentumseingriff ausgehen, bedeutet das jedoch nicht, dass ein Eigentumsentzug im obigen Sinne hinsichtlich der Nutzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zwingend gegeben wäre. Zwar wird der Geheimnischarakter entfallen und damit zusammenhängend eine vermögenswerte Position. Es darf aber nicht verkannt werden, dass die vermögenswerte Position „schutzwürdiges Geheimnis“ nicht aus sich selbst heraus besteht. Dem Geheimnis zugrunde liegen Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen. Diese Tatsachen werden dem Geheimnisinhaber aber nicht entzogen. Vielmehr kann das Wissen um die geheim gehaltenen Tatsachen im Rahmen der wirtschaftlichen Tätigkeit weiter genutzt werden. Der

292 Calliess in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 21

293 Calliess aaO

294 Calliess aaO

295 Calliess aaO

296 Calliess aaO

297 Calliess aaO

Geheimnisinhaber wird also nicht gänzlich um die Früchte seiner Arbeit und Investitionen gebracht, sondern es wird ihm nur eine Verwendungsmöglichkeit genommen; es wird ihm eine Beschränkung hinsichtlich der Nutzung seines Wissens dahingehend auferlegt, dass dieses Wissen nicht geheim gehalten werden darf.

Bei der Rechtfertigung von Nutzungsbeschränkungen prüft der EuGH im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zum einen, ob die Beschränkungen dem Gemeinwohl dienenden Zwecken entsprechen, und zum anderen, ob der Wesensgehalt des Eigentums angetastet ist²⁹⁸. In diesem Zusammenhang spielt die soziale Funktion des Eigentums eine besondere Rolle²⁹⁹. Das Eigentum genießt dort besonderen Schutz, wo es zur Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen dient³⁰⁰. Umgekehrt steigt die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in dem Maße, in dem das Eigentum einen sozialen Bezug aufweist³⁰¹.

Der soziale Bezug beim Ausstoß von Emissionen ist evident. Denn das wirtschaftlich tätige Unternehmen nutzt zur eigenen Gewinnerzielung, zur Sicherung seines vermögenswerten Vorteils die natürlichen Ressourcen, indem es Emissionen verursacht, die zu Lasten und je nach Sachlage auch auf Kosten der Allgemeinheit gehen. Insofern kann bei Informationen über Emissionen gerade nicht von besonders schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gesprochen werden. Zieht man hinzu, dass mit den Rechten und Pflichten aus der RL 2003/4/EG die Schärfung des Umweltbewusstseins, freier Meinungs austausch, wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, Verbesserung des Umweltschutzes sowie Offenheit und Transparenz der Verwaltung bezweckt werden, lässt sich in Anwendung der Prüfungskriterien des EuGH nicht von einer unverhältnismäßigen Regelung sprechen. Dieses Ergebnis wird gestützt durch die Feststellung, dass der EuGH die Rechtswidrigkeit einer gemeinschaftlichen Maßnahme beim Vorliegen der als hinreichend erachteten Gemeinwohlbelange nur in Ausnahmefällen anerkennt und insbesondere in Bezug auf das Eigentumsrecht bislang noch keine Gemeinschaftsmaßnahme wegen eines unverhältnismäßigen Eingriffs für rechtswidrig erklärt hat³⁰².

In Bezug auf Störfälle und störfallähnliche Ereignisse kommt hinzu, dass ein Unternehmen sich nicht mehr im Rahmen der Wirtschaftsordnung bewegt, wenn es zu Emissionen aufgrund eines nicht bestimmungsgemäßen Betriebes kommt, der nicht durch öffentlich-rechtliche Vorschriften gedeckt, also rechtswidrig ist. Dem Unternehmen dennoch einen

298 Callies in Ehlers, EuGR, § 17 Rn 29

299 Callies aaO

300 Callies aaO

301 Callies aaO

302 Beer/Wesseling, DVBl 2006, 133, 138

absoluten Geheimnisschutz zukommen zu lassen, kann unter diesem Gesichtspunkt nicht rechtfertigt werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen, die nicht Emissionen betreffen, ist von einer etwas anders gelagerten Situation auszugehen. Hier ändert sich nichts an dem Zweck der RL 2003/4/EG und den verfolgten Gemeinwohlbelangen. Allerdings kann nicht generell von einem starken sozialen Bezug eigentumsrechtlich relevanter Informationen ausgegangen werden. Ebenso wenig kann aber generell festgestellt werden, dass kaum oder kein sozialer Bezug dieser Informationen besteht. Eine vorweggenommene abstrakte Entscheidung zugunsten oder zulasten der Informationsfreiheit wäre daher verfehlt. Vielmehr hat der Gemeinschaftsgesetzgeber durch Implementierung einer durchzuführenden Abwägung eine Regelung geschaffen, die es ermöglicht, die betroffenen Interessen im konkreten Einzelfall zu ermitteln und zu gewichten. Dieses Instrument dient gerade dazu, die verfolgten und die beeinträchtigten Interessen angemessen zu berücksichtigen, und kann als gelungene Ausformung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Gemeinschaftsgesetzgeber gewertet werden. In diesem Zusammenhang kann auch der Einwand, eine Geheimnisoffenbarung könne sich Existenz bedrohend auswirken, in ausreichendem und angemessenem Umfang berücksichtigt werden.

Im Übrigen ist auf den Ablauf des Verfahrens im UIG hinzuweisen. Die Formulierung „Der Antrag ... ist abzulehnen, es sei denn ...“ in § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG erfordert zwar eine Abwägung, zeigt aber gleichzeitig, dass beim Vorliegen eines Ablehnungsgrundes die Ablehnung der Regelfall ist. Durch das Abwägungsverfahren wird insbesondere sichergestellt, dass in jedem Fall geprüft wird, ob eine Regelabweichung vorliegt. Solche von der Regel abweichende Fälle sind z.B. gegeben, wenn neben das einfache Informationsinteresse weitere, vor allem auch grundrechtlich geschützte Interessen treten. Umgekehrt ist denkbar, dass zwar keine anderen Interessen neben, dass Informationsinteresse treten, dass aber der Antragsteller eine Person ist, die sich für die Verbesserung des Umweltschutzes und die sonstigen Ziele der RL 2003/4/EG in besonderem Maße einsetzen wird, z.B. ein Umweltschutzverband in einem Planfeststellungsverfahren; dann könnte das „einfache“ Informationsinteresse von der vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelsituation abweichen. Letztlich ist auch denkbar, dass zwar die Schwelle für die Annahme eines Ablehnungsgrundes überwunden wurde, eine Bekanntgabe der geschützten Informationen auf Seiten des von der Bekanntgabe Betroffenen aber nicht ins Gewicht fällt: Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen liegt zwar ein berechtigtes Interesse am Geheimnisschutz vor, der vermögenswerte Vorteil, der maßgebliches Schutzgut ist, wird durch die Bekanntgabe jedoch kaum oder gar nicht geschmälert.

Damit zeigt sich, dass *Müller-Terpitz* und *Beer/Wesseling* den Sinn und Zweck der RL 2003/4/EG und den Regelungszusammenhang verkennen, wenn sie von rein privaten Informationsinteressen sprechen, die dem Geheimnisschutz gegenüber stünden und vorgehen würden. Denn es geht bei der Anwendung der RL 2003/4/EG nicht um die privaten Informationsinteressen, sondern unabhängig von der Art und dem Grund des Interesses um den freien Zugang zu Umweltinformationen zur Schärfung des Umweltbewusstseins, zum freien Meinungs austausch, zur wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Verbesserung des Umweltschutzes sowie zur Offenheit und Transparenz der Verwaltung.

6.2.1.3.4.3.4 Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte kann nicht – wie *Müller-Terpitz* und *Beer/Wesseling* verlangen - von einem kategorischen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausgegangen werden. Für die Einschränkung bezüglich Informationen über Emissionen gibt es eine am Rechtsgüterschutz nachvollziehbare und verhältnismäßige Begründung. Im Übrigen kann eine Entscheidung, welche Interessen und Rechtsgüter vorgehen, nicht abstrakt getroffen werden, sondern muss sich an den Umständen des Einzelfalls orientieren. Für diese Fälle ist das Abwägungsverfahren ein geeignetes, erforderliches und der Verhältnismäßigkeit genügendes Mittel. Denn auch die Ausgestaltung des Verfahrens hat Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit oder Vereinbarkeit mit Grundrechten bzw. muss zu deren Erfüllung beitragen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass selbst hinsichtlich des Zugangs zu den „abwägungsfreien“ Informationen über Emissionen ein Verfahrensrecht existiert, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt und ausreichenden Rechtsschutz bietet, siehe unten.

6.2.1.3.4.4 Vergleich mit Negativkatalogen im ChemG, GenTG und PflSchG

Auch ein Vergleich mit anderen umweltschützenden Normen zeigt, dass keine verfassungsrechtlichen oder EU-grundrechtlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Regelungen der UIRL und des UIG bestehen. Im Bereich des Chemikalien-, Gentechnik- und Pflanzenschutzrechts existieren sog. Negativkataloge, die eine spezifische Grenze von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geschaffen haben. Diese Regelungen basieren alle auf gemeinschaftlichen Richtlinien über den Umweltschutz. Zu nennen sind hier insbesondere § 22 Abs. 3 ChemG, § 17a Abs. 2 GenTG und § 17c Abs. 2 PflSchG, die lange Listen von Informationen enthalten, die nicht unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen.

Diese weiten Kataloge sind nicht als generelle gemeinschaftsrechtliche Unterschreitung des grundgesetzlichen Schutzes der Grundrechte angesehen worden. Sie gehen teils auf ähnliche Zwecke wie die RL 2003/4/EG zurück, aber in ihrer Reichweite noch darüber hinaus. In allen genannten Vorschriften geht es um Informationen, die Auskunft geben über die Ge-

fährlichkeit von in den Verkehr gebrachten Produkten, über den Hersteller, Betreiber, Anmelder etc., über vorsorgliche Sicherheits- und Notfallmaßnahmen sowie über Auswirkungenanalysen. Es handelt sich dabei um eine Aufzählung von Informationen wie sie ähnlich bei dem Betrieb gefährlicher Anlagen, insbesondere bei Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen über die Mitteilung nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV an die zuständigen Behörden mitzuteilen sind. Da nicht einmal alle Vorschriften des Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV zu den Informationen über Emissionen zu zählen sind, bleiben die Einschränkungen des UIG hinter denen des ChemG, GenTG und PflSchG deutlich zurück. Da aber selbst bei diesen Vorschriften die Rechtmäßigkeit der Regelungen bisher nicht ernsthaft in Streit steht³⁰³, kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei einem weniger an Grundrechtseinschränkungen unter ähnlicher, wenn nicht gleicher Interessenlage ein mehr an Rechtswidrigkeit zu befürchten ist.

6.2.1.3.5 Zwischenergebnis

Damit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen, insbesondere soweit diese Informationen über Störfälle oder störfallähnliche Ereignisse betreffen, auch nach grundrechtlicher Betrachtungsweise nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann.

6.2.1.3.6 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Zusammenhang mit dem Störfallrecht in der Güterabwägung

Liegt keine Zustimmung des Geheimnisinhabers vor und sind auch keine Informationen über Emissionen betroffen, muss die informationspflichtige Stelle eine Abwägung vornehmen. Dabei hat sie die konkreten Umstände im Einzelfall zu ermitteln, insbesondere die unterschiedlichen Interessen des von der Bekanntgabe Betroffenen und Begünstigten.

Da die Abwägung gerade von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängt, lässt sich keine allgemeine, abschließende Aussage treffen, wann Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bekannt zu geben sind und wann nicht. Gleichwohl können Kriterien beschrieben werden, die bei der Abwägung eine (besondere) Rolle spielen, und anhand derer sich typische Situationen beurteilen lassen.

Soweit schon nach der 12. BImSchV Berichts- und Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit bestehen, §§ 9 bis 11 sowie Anhang II und V, sind diese mit der generellen Gefährlichkeit des Betriebsbereichs begründet³⁰⁴. Diese gesetzlich getroffene Entscheidung kann ohne weiteres für die Abwägungsentscheidung im Rahmen des UIG übernommen

303 Siehe hierzu OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 20. Juni 2005, AZ: 8 B 940/05.

304 Vergleiche Beschluss des VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830

werden. Mit anderen Worten, was schon nach der 12. BImSchV zu veröffentlichen bzw. öffentlich zugänglich zu machen ist, kann nicht nach UIG geheim gehalten werden.

Für die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen lässt sich diese Wertung allerdings nur bedingt nutzen. Denn nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV kann der Betreiber verlangen, dass Teile des Sicherheitsberichts, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, von der Bekanntgabe ausgenommen werden. Allein der Umstand, einen besonders gefährlichen Betriebsbereich zu betreiben, führt damit noch nicht zu einer Aufgabe von grundrechtlich geschützten Positionen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Sicherheitsberichte vor Inbetriebnahme eines Betriebsbereich und später regelmäßig aktualisiert werden, § 9 Abs. 4 der 12. BImSchV, und dass sie damit inhaltlich auf einen Gefahrenzustand in der Zukunft gerichtet sind, der noch nicht eingetreten ist und vielleicht nie eintritt. Solange sich der Betreiber also im Rahmen der Rechtsordnung bewegt, soll ihm auch der grundsätzlich zustehende Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehen bleiben.

Wenn sich eine abstrakte Gefahrenlage zu einem konkreten Schaden realisiert, befindet sich der Geheimnisinhaber nicht mehr innerhalb des genehmigungsrechtlich erlaubten Rahmens. Hier kann er nicht mehr auf den Schutz der Geheimnisse vertrauen.

Für die praktische Handhabung ist das ein sehr klares Kriterium. Allerdings könnte es nicht allen denkbaren Fällen gerecht werden. Denn es ist durchaus denkbar, dass ein Ereignis in einem Betriebsbereich, das sich in der Umwelt bemerkbar macht, weder vom Betreiber zu verantworten ist noch in einem konkreten Zusammenhang mit Informationen über geheime Tatsachen steht. Soll der Betreiber dann trotzdem seines Geheimnisschutzes verlustig gehen müssen? Und wie sieht es aus, wenn Geheimnisse betroffen werden, die einen enormen Vermögensvorteil enthalten und bei deren Bekanntwerden eine Existenzvernichtung des Betreibers zu befürchten ist?

Hinsichtlich eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses kann es jedoch keinen Unterschied machen, durch wen oder was er oder es verursacht worden ist. Denn der Betreiber hat schon im Sicherheitsbericht eine eingehende Beschreibung der Szenarien möglicher Störfälle abzugeben, Anhang II, IV. Nr. 1 der 12. BImSchV. Eine Differenzierung nach Verursachungsbeiträgen ist dort nicht vorgesehen, vielmehr ist eine umfassende Darstellung zu geben. Daraus ist zu folgern, dass der Betreiber eines gefährlichen Betriebsbereichs zumindest mitverantwortlich für alle aus diesem Betriebsbereich resultierenden Ereignisse ist³⁰⁵.

305 Das entspricht auch der Wertung in Beschluss VG Stuttgart, NVwZ 2001, 830

Eine Abstufung ist aber vorzunehmen hinsichtlich der Relevanz von Informationen, die einen Störfall betreffen. Entfalten Informationen, die auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, für die vom UIG bzw. von der RL 2003/4/EG verfolgten Ziele nur eine geringe Bedeutung³⁰⁶, enthalten sie aber für den Betreiber erhebliche Vermögenswerte, so könnte vertreten werden, dass die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Abwägung schwerer zu gewichten sind, mithin keine Offenbarung erfolgen darf. Je relevanter die Informationen aber für die Beurteilung der Auswirkungen auf die Umwelt sind, umso stärker wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und umso eher schlägt die Abwägung zugunsten der Bekanntgabe um. Bei der Relevanz einer Information spielt es keine Rolle, aus welcher Quelle diese Information gewonnen wurde, z.B. aus einer Mitteilung nach § 19 Abs. 1 12. BImSchV oder aus Datenbankpool IUCLID.

Angesichts der ohnehin gegebenen Gefährlichkeit für Menschen und die Umwelt, die Betriebsbereichen, die unter die 12. BImSchV fallen, innewohnt, wird bei einem Störfall oder störfallähnlichen Ereignis durch die eintretende Umweltverschmutzung das dem UIG zugrunde liegende öffentliche Interesse an der Verbesserung des Umweltschutzes unmittelbar gesteigert. Daneben steigt das Interesse an der Offenheit und Transparenz der Verwaltung, denn bei Unfällen stellt sich regelmäßig die Frage nach der Verantwortung für diese Nichteinhaltung umweltrechtlicher Vorschriften. Die Information der Öffentlichkeit oder interessierter Personen kann bei Unfällen zumindest zur weiteren Aufklärung der Folgen der Unfall beitragen, z.B. wenn die bekannt zugebenden Informationen bei der Schadenssuche hilfreich oder dafür vielleicht sogar erforderlich sind. Angesichts dessen kann von einem überwiegenden Geheimhaltungsinteresse nur in besonders gelagerten Einzelfällen reden können; etwa dann, wenn die Bekanntgabe tatsächlich zu einer Existenzbedrohung führen würde.

Treten neben die eben genannten öffentlichen Interessen der RL 2003/4/EG die Grundrechte Dritter auf Leib und Leben hinzu, die durch einen Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis betroffen werden, so gewinnt das öffentliche Interesse derart an Gewicht, dass ein Zurücktreten dieses Interesses hinter den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht mehr möglich ist. Verursacht ein Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis eine Gefahr für Leib und Leben, so können auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart werden.

Dieses Ergebnis reiht sich ein in die Wertungen anderer Gesetze (ChemG, GenTG und PflSchG) bei vergleichbaren Gefährdungslagen, auch wenn die Ausgestaltung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dort anders, zum Teil klarer gewählt wurde.

306 Würden diese Informationen nicht umweltrelevant sein, lägen schon keine Umweltinformationen vor und wäre das UIG nicht anwendbar.

6.2.1.4 Freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen

§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG schützt vor nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können. Auch dieser Ablehnungsgrund ist jedoch mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe abzuwägen, wobei die Abwägung entfällt, wenn eine Zustimmung erfolgt ist oder Umweltinformationen über Emissionen betroffen sind.

Die Ergebnisse zu § 9 Abs. 1 UIG können daher grundsätzlich auf § 9 Abs. 2 UIG übertragen werden. Allein bei der Interessenabwägung kann es aufgrund der fehlenden rechtlichen Verpflichtung zur Informationsübermittlung an eine informationspflichtige Stelle zu einer anderen Gewichtung der in die Abwägung einzustellenden Belange und überhaupt auch zur Berücksichtigung anderer Belange als den in § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG aufgezählten kommen. Denn weder das UIG noch die RL 2003/4/EG stellen bei den freiwillig übermittelten Informationen auf einen Katalog ab, der § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG entspricht. RL 2003/4/EG spricht in Art. 4 Abs. 2 g insoweit nur von den Interessen oder dem Schutz der Person als zu berücksichtigende Belange im Rahmen einer Ablehnungsentscheidung.

6.2.2 Öffentliche Belange

Die Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange sind aufgeführt in § 8 UIG, wobei sich Abs. 1 auf materiell-rechtlich bedeutsame Schutzgüter konzentriert, wohingegen sich Abs. 2 mit eher formalen Problemen beschäftigt.

6.2.2.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG

6.2.2.1.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 5 UIG

Weniger bedeutsam für die vorliegende Fragestellung, insbesondere im Hinblick auf etwaige Amtshaftungsansprüche sind die Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 UIG:

- es handelt sich um einen offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrag, Nr. 1,
- der Antrag wurde bei einer grundsätzlich informationspflichtigen Stelle eingereicht, diese verfügt aber nicht über die begehrten Informationen und kann den Antrag auch nicht weiterleiten, Nr. 3,
- der Antrag ist zu unbestimmt und wurde nach Fristsetzung auch nicht hinreichend präzisiert worden.

Hauptziel der Ablehnungsgründe des § 8 Abs. 2 UIG ist es aber, den informationspflichtigen Stellen ein effizientes und überschaubares Handeln zu gewährleisten³⁰⁷. Zwar kann sich für ein Unternehmen ein positiver Nebeneffekt daraus ergeben, dass durch Ablehnung eines Antrages aus den Gründen des Abs. 2 auch das wirtschaftliche Interesse eines Unternehmens geschützt wird. Solange aber § 8 Abs. 2 UIG kein Ablehnungsgrund zum Schutz privater Belange hinzutritt, kommt ein Amtshaftungsanspruch mangels Verletzung privater Rechte nicht in Betracht.

6.2.2.1.2 Interne Mitteilung

Zweck des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist der Schutz solcher Mitteilungen, die die innere Organisation und Funktionsfähigkeit der Behörden betreffen³⁰⁸. Es soll, wie bereits angedeutet, die Effektivität des Handelns der Behörden gesichert werden und ein notwendiger Raum für konzentriertes Arbeiten erhalten bleiben³⁰⁹. In der RL 90/313/EWG sowie im UIG 1994 und 2001 bildete die interne Mitteilung eine Trias zusammen mit dem Zugang zu nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder noch nicht aufbereiteten Daten. Diese drei Ausschlussgründe, die in § 7 Abs. 2 UIG zusammengefasst waren, dienten insgesamt dem Schutz der inneren Organisation und Funktionsfähigkeit der Verwaltung und sollten sich gegenseitig ergänzen und abrunden³¹⁰. Dass die internen Mitteilungen nun von den anderen Ausschlussgründen getrennt wurden, kann nicht dazu führen, diesen Ausschlussgrund weiter zu werten.

Vielmehr wurde mit der Neufassung der Richtlinie eine Klarstellung und Ausweitung des Umweltinformationsrechts bezweckt³¹¹. In diesem Zusammenhang wurden auch die Ablehnungsgründe zum Teil noch weiter eingeschränkt. Dieses Bestreben lässt sich auf nationaler Ebene auch hinsichtlich des Merkmals interne Mitteilung feststellen.

Im UIG 1994 und 2001 wurde nämlich nicht von der internen, sondern von der verwaltungsinternen Mitteilung gesprochen. Hinsichtlich der verwaltungsinternen Mitteilung herrschte in der Literatur Streit über die Reichweite dieses Ablehnungsgrundes. So wurde auf der einen Seite vertreten, dass das Merkmal verwaltungsintern mit Blick auf ein effektives Zugangsrecht nur mit einem engen Behördenbegriff verbunden werden kann. Danach

307 BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 37 f.

308 BR-Drs. 439/04, Entwurf Gesetz zur Neugestaltung des UIG, S. 38; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 29; Fluck/Theuer, § 7 Rn 164; OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 674.

309 Begründung des Richtlinien-Vorschlages der Kommission, KOM (2000) 402 endgültig, S. 14.

310 OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 674; Fluck/Winterle, VerwArch 2003, 437, 450.

311 Richtlinien-vorschlag der Kommission vom 29.06.2000; KOM (2000) 402 endgült., S. 1; Butt, NVwZ 2003, 1071, 1073.

soll eine interne Mitteilungen nur innerhalb einer nach außen hin auftretenden Einheitsbehörde auftreten können³¹².

Dagegen wurde ins Feld geführt, dass auch zwischen Behörden verwaltungsinterne Mitteilungen möglich seien, z.B. Weisungen an nachgeordnete Behörden, Kontrollmaßnahmen, Berichte an vorgesetzte Behörden. Hauptargument war dabei der Wortlaut, der gerade nicht von behördenintern, sondern nur von verwaltungsintern sprach³¹³. Diese Meinung verkannte aber, dass schon die RL 90/313/EWG nur interne Mitteilungen im Visier hatte, der Wortlaut des UIG 1994 bzw. 2001 bei einer europarechtskonformen Auslegung der Vorschrift nicht hätte herangezogen werden können.

Schließlich wurde vertreten, dass es um den Schutz von Behördeninterna gehe, und diese sowohl bei einer Mitteilung innerhalb einer Behörde als auch zwischen verschiedenen Behörden als intern zu beurteilen seien³¹⁴. Was wiederum unter Behördeninterna zu verstehen sei, wurde nicht näher erläutert.

Da bei der Umsetzung der RL 2003/4/EG in das UIG nun eine 1:1 Umsetzung erfolgte und nunmehr auch § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG nur noch von internen Mitteilungen spricht, entfällt zumindest das Wortlautargument³¹⁵.

Letztlich kann dieser Meinungsstreit aber dahinstehen. Denn weder bei der Meldung eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses durch den Betreiber noch bei der nachfolgenden Ursachenforschung durch den Betreiber oder andere Behörden liegen interne Mitteilungen nach einer der ehemals vertretenen Meinungen vor.

Es ist nicht ersichtlich, wie Umweltinformationen über Emissionen, insbesondere in Bezug auf die Meldung eines Störfalls oder störfallähnlichen Ereignisses, bzw. generell alle Informationen über einen Störfall oder störfallähnliches Ereignis als interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen geschützt sein können. Denn hier besteht gerade ein Verhältnis zwischen einer staatlichen Stelle und einer juristischen Person des Privatrechts. Insofern kann festgehalten werden, dass ein Dokument, das von einem Anlagenbetreiber zur Verwendung bei einer Behörde in Verkehr gebracht wurde, zumindest nicht unter den Ablehnungsgrund interne Mitteilung subsumiert werden kann.

312 Schomerus/Schrader/Wegener, aaO,

313 Fluck/Theuer, IfG/UIG, Teil A § 8 Rn 165 f

314 Schendel in EUDUR, § 39 Rn 50

315 Fluck/Wintterle, VerwArch 2003, 437, 450 scheinen sich dementsprechend auch der Meinung von Schomerus/Schrader/Wegener anzunähern, da sie in dieser Veröffentlichung nicht auf den Meinungsstreit eingehen und somit auch keine Gegenposition (mehr) beziehen.

Gleiches gilt für auch für Informationen nach Anhang VI Teil 2 der 12. BImSchV, für Informationen über toxikologische und ökotoxikologische Eigenschaften freigesetzter Stoffe, für Informationen über die herbeigeführten Immissionen (Anhang VI Teil 2 Nr. 5 der 12. BImSchV), für Informationen über Untersuchungen über die Ursachen, für Informationen über erstellte Szenarien über potentielle Störfälle nach Anhang II Nr. IV der 12. BImSchV³¹⁶ und für die Pflichten nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 der 12. BImSchV³¹⁷.

Die genannten Informationen können aus zwei unterschiedlichen Gründen nicht als interne Mitteilungen i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG verstanden werden. Wenn die Informationen von einem Anlagenbetreiber an eine informationspflichtige Stelle übermittelt werden, entfällt das Merkmal intern. Aber auch für den Fall, dass eine Behörde sich diese Informationen selbst erarbeitet, z.B. Immissionsmessungen des ABC-Zuges der Feuerwehr oder Analysen von Pflanzen im Auftrag von einem oder durch ein Gesundheitsamt, und an eine andere Behörde weiterleitet, kann nicht von internen Mitteilungen gesprochen werden. Denn unabhängig von dem Merkmal intern fehlt es hier an der Schutzwürdigkeit einer Mitteilung, sei sie auch intern. Denn der Inhalt der Mitteilung, z. B. toxikologischen oder ökotoxikologischen Eigenschaften, bezieht sich nicht und hat keinen Einfluss auf die innere Organisation oder Funktionsfähigkeit einer Behörde. An dem bloßen Funktionieren der Verwaltung oder an ihrer Organisation wird sich durch diese Kenntnisse oder auch durch die Nichtkenntnis nichts ändern. Das gleiche gilt für die anderen erwähnten Informationen. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass die einzelnen Untersuchungsergebnisse und –Daten, die mitgeteilt wurden einer weiteren Be- oder Verarbeitung bedürfen, nicht unter den Ablehnungsgrund interne Mitteilung zu fassen ist, sondern deren Schutz vom Ablehnungsgrund der noch nicht abgeschlossenen Schriftstücke usw. nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG abhängt.

Bei den freiwillig übermittelten Informationen nach § 9 Abs. 2 UIG, die inhaltlich auch Gegenstand einer internen Mitteilung sein könnten, handelt es sich um Informationen, die von

316 Anhang II Nr. IV 12. BImSchV: „Ermittlung und Analyse der Risiken von Störfällen und Mittel zur Verhinderung solcher Störfälle.

1. Eingehende Beschreibung der Szenarien möglicher Störfälle nebst ihrer Wahrscheinlichkeit oder den Bedingungen für ihr Eintreten, einschließlich einer Zusammenfassung der Vorfälle, die für das Eintreten jedes dieser Szenarien ausschlaggebend sein könnten, unabhängig davon, ob die Ursachen hierfür innerhalb oder außerhalb der Anlage liegen.

2. Abschätzung des Ausmaßes und der Schwere der Folgen der ermittelten Störfälle, einschließlich Karten, Bilder oder gegebenenfalls entsprechender Beschreibungen, aus denen die Bereiche ersichtlich sind, die von derartigen Störfällen in dem Betriebsbereich betroffen sein können, vorbehaltlich des § 11 Abs.

3. Beschreibung der technischen Parameter sowie Ausrüstungen zur Sicherung der Anlagen.“

317 § 10 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV: „Vor der erstmaligen Inbetriebnahme eines Betriebsbereichs nach § 1 Abs. 1 Satz 2 hat der Betreiber den zuständigen Behörden die für die Erstellung externer Alarm- und Gefahrenabwehrpläne erforderlichen Informationen zu übermitteln.“

einem privaten Dritten an eine informationspflichtige Stelle übermittelten wurden. Damit ergibt sich umgekehrt, dass es sich bei diesen Informationen nicht um Verwaltungsinterna handeln kann.

6.2.2.1.3 Noch nicht abgeschlossene Informationen

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG kann ein Antrag, der sich auf den Zugang zu Materialien, die gerade vervollständigt werden, zu noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder zu noch nicht aufbereiteten Daten richtet, abgelehnt werden.

Schutzzweck dieser Ablehnungsgründe ist wie bei allen Tatbeständen des § 8 Abs. 2 UIG der Schutz effektiven Verwaltungshandelns. Dabei schützt § 8 Abs. 2 Nr. 4 insbesondere bestimmte Abschnitte behördlicher Arbeitsprozesse und soll den notwendigen Raum für konzentriertes Arbeiten sichern. Daneben bezweckt die Vorschrift, Fehlinformationen zu vermeiden, weil durch die Vervollständigung, den Abschluss und die Aufbereitung zum Beispiel unrichtige Messdaten entdeckt werden können. Der Begriff Prozess spiegelt ein zeitliches Moment wider, das sich auch aus dem Wortlaut der einzelnen Tatbestände ergibt, Materialien, die gerade vervollständigt werden, *noch nicht* abgeschlossene Schriftstücke, *noch nicht* aufbereitete Daten. Dementsprechend sieht § 5 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz UIG auch vor, dass im Falle einer Antragsablehnung aufgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG dem Antragsteller, die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen ist. Darin zeigt sich in besonderem Maße die Serviceschuldigkeit der informationspflichtigen Stellen.

Unter den Begriff „noch nicht abgeschlossene Schriftstücke“ fallen unabhängig von der Form der Speicherung alle schriftlichen Mitteilungen und Aufzeichnungen, solange sie bereits in einem Entwurf bestehen, aber noch nicht fertiggestellt sind, z.B. Entwürfe für Verwaltungsakte, Pressemitteilungen oder sonstige Erklärungen³¹⁸. Fraglich ist insoweit, wann von einem Abschluss oder einer Fertigstellung eines Schriftstücks gesprochen werden kann. Würde man nur auf den Willen des Verfassers abstellen, könnte eine willkürliche und für den Antragsteller nicht nachvollziehbare Praxis die Folge sein. Es ist daher auch auf objektive Kriterien abzustellen. Hier lässt sich z.B. an die Verkehrsanschauung, an die Praxis der ordnungsgemäßen Aktenführung, an eine durchlaufene Mitzeichnung oder einen durchlaufenen Geschäftsgang oder auch an rechtliche Folgen anknüpfen. Z.B. sind im Behördenauftrag erstellte Gutachten noch nicht mit der Gutachtensabgabe, sondern erst mit der behörd-

³¹⁸ Zum folgenden Absatz Fluck/Theuer, IFR/UIG Teil A § 7 Rn 146 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 27; Schendel in EUDUR § 39 Rn 50

lichen Annahme abgeschlossen, da sie rechtlich erst mit der werkvertraglichen Annahme durch den Besteller ihren endgültigen Inhalt finden.

Unter noch nicht aufbereiteten Daten sind Daten zu verstehen, bei denen die technische Herstellung und/oder Bearbeitung noch nicht abgeschlossen ist³¹⁹. An einer Aufbereitung fehlt es, wenn diese für die verwaltungsmäßige Verarbeitung erforderlich ist und noch nicht stattfand, wenn also z.B. die Speicherungsform verändert werden muss oder die (Roh-)Daten in andere Informationszusammenhänge oder Messreihen eingeordnet werden müssen. Auf eine Bewertung oder Kommentierung der (Emissions- oder Immissions-)Daten kommt es ebenso wenig an wie auf die Verwertbarkeit für den Antragsteller. Hinsichtlich des Zeitpunktes des Abschlusses der Datenaufbereitung sind sowohl auf subjektive und objektive Gesichtspunkte abzustellen.

Die sprachliche Wendung des Materials, das gerade vervollständigt wird, ist eine Neuerung in der RL 2003/4/EG gegenüber der RL 90/313/EWG, die wörtlich in das UIG übernommen wurde. Die Aufnahme dieser Formulierung erweitert den Ablehnungsgrund über Schriftstücke hinaus z.B. auf Lichtbilder. Andererseits ist die Formulierung zurückzuführen auf Art. 4 Abs. 3 c der Aarhus-Konvention. Im Gegensatz zur RL 2003/4/EG wird dort nur von Materialien, die gerade in der Bearbeitung sind, gesprochen - und nicht von Dokumenten oder Daten, die noch nicht abgeschlossen sind. Daraus lässt sich schließen, dass nur die noch nicht abgeschlossenen Dokumente und Daten, die gerade in Bearbeitung sind, einen Ablehnungsgrund darstellen können³²⁰. Andere Dokumente oder Daten, die zwar noch nicht abgeschlossen sind, die sich aber ebenso wenig in einem Bearbeitungsprozess befinden, müssen dann dennoch bekannt gegeben werden. Das Festhalten an der Formulierung noch nicht abgeschlossene Schriftstücke bzw. noch nicht aufbereitete Daten durch die RL 2003/4/EG sowie im UIG muss daher in einer dem internationalen Abkommen konformen Auslegung reduziert werden.

6.2.2.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG

6.2.2.2.1 Internationale Beziehungen, öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG fasst drei unterschiedliche, besonders wichtige Interessen zusammen, die zu einer Antragsablehnung führen können, wenn sie nachteilig beeinträchtigt werden, namentlich internationale Beziehungen, öffentliche Interessen und Landesverteidigung. Diese Schutzgüter werden vom UIG als so hochwertig angesehen, dass auch für den Fall,

³¹⁹ Zum diesem Absatz Fluck/Theuer, IFR/UIG Teil A § 7 Rn 156 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rn 28; Schendel in EUDUR § 39 Rn 50

³²⁰ The Aarhus Convention - An Implementation Guide, S. 57 f

dass der Antrag Informationen über Emissionen betrifft, trotzdem eine Ablehnung aufgrund nachteiliger Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, die öffentliche Sicherheit oder die Landesverteidigung erfolgen kann. Unberührt davon bleibt gleichwohl eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Interesse an der Geheimhaltung von Umweltinformationen, bei der auch Emissionsdaten Berücksichtigung finden.

Von diesen Ablehnungsgründen sind insbesondere die nachteiligen Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit von Relevanz. Dieser Ablehnungsgrund ist ambivalent. Nachteilige Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit können entstehen, wenn potentiellen Schädigern Störfallüberlegungen bekannt werden, die sie für gezielte Schädigungen nutzen könnten. Insofern ist es nachvollziehbar, dass Informationen über Emissionen nicht per se zu einer Rückausnahme, also zu einem Ausschluss dieses Ablehnungsgrundes führen können, sondern vielmehr eine einzelfallabhängige Abwägung durchzuführen ist. Denkbar wäre es schließlich aus der Beschaffenheit von Teilen der Industrieanlage und der Kenntnis der dort austretenden Emissionen auf einen „Schwachpunkt“ zu stoßen, der zum Zweck des An- bzw. Eingriffs genutzt werden kann.

Andererseits ist es im Interesse der Allgemeinheit und ein Instrument des Störfallrechts, die Öffentlichkeit über mögliche Störfallrisiken und Schutzmaßnahmen zu unterrichten. Durch eine auf der Ereigniskommunikation basierende Störfallprävention können bedeutende Schäden an Leben, Gesundheit und Eigentum Dritter verhindert werden. Ohne eine angemessene Unterrichtung wüsste sich die Bevölkerung im Störfall nicht richtig zu verhalten. In die Auslegung dieses Ablehnungsgrundes ist diese auf Informationsbekanntgabe zielende Richtung einzubeziehen.

Zu diesem Themenkomplex kann, soweit das UIG den Vorgängerregelungen entspricht, auf die Ergebnisse des UBA-Gutachtens betreffend die Sicherung von Industrieanlagen verwiesen werden³²¹. Hinsichtlich § 10 Abs. 5 UIG als Konkretisierung eine Verpflichtung, für den Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt bestimmte Informationen aktiv zu verbreiten, wird auf obige Ausführungen verwiesen³²².

321 Sicherung von Industrieanlagen gegen Eingriffe Unbefugter (Vorsorge/Nachsorge/Schutz) Untersuchung der Möglichkeiten zum Ausschluss so genannter „Innentäter“ und Geheimnisschutz von Unterlagen - Teil B „Einschränkung der Zugänglichkeit von Unterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit“.

322 Siehe oben Nr. 4.2.

6.2.2.3 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden

§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG sieht vor, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.

Mit Beratungen sind nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d.h. die schriftlichen oder mündlichen behördlichen Meinungsäußerungen und die Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen, gemeint³²³. Der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen dient der Sicherstellung einer effektiven, funktionsfähigen und neutralen Entscheidungsfindung³²⁴.

Nicht mehr zu den Beratungen zählen die bereits vorhandenen oder aus ihnen hervorgehenden Gutachten, Stellungnahmen bzw. Sach- und Rechtsinformationen, also die Beratungsgrundlagen und -ergebnisse sowie die isolierbaren Zwischenergebnisse³²⁵; insofern können bestehende Emissionsdaten nicht unter diesen Ablehnungsgrund fallen. Würde man neben den behördlichen Beratungs- und Abwägungsvorgängen auch alle daraus hervorgehenden Ergebnisse und sämtliche diesen zugrunde liegenden Sachinformationen und Tatsachen dem Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen unterstellen, so liefere das Ziel des UIG nach einem möglichst weiten Umweltinformationszugang leer. Denn nahezu alle Akten und Informationen werden im Rahmen unterschiedlicher Verfahrensstadien zu Beratungen herangezogen und würden dann diesem Ausschlussgrund unterfallen. Auch die Verwaltungstransparenz und -kontrolle würden ausgehöhlt werden.

Auch dieser Ablehnungsgrund kann im Wege einer Interessensabwägung überwunden werden und ist nicht einschlägig, wenn sich ein Zugangsbegehren auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht (z.B. im Hinblick auf eine zukünftige Entstehung von Emissionen).

6.2.2.2.3 Gerichtsverfahren und auf Sanktionen ausgerichtete Verfahren

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG ermöglicht die Antragsablehnung für die Fälle, in denen das Bekanntwerden von Umweltinformationen negative Auswirkungen hat auf laufende Gerichtsverfahren, die Möglichkeiten einer Person, ein faires Verfahren zu erhalten, oder die Möglichkeiten einer Behörde, Untersuchungen strafrechtlicher oder disziplinarischer Art durchzuführen. Diesem Ablehnungsgrund kommt im Rahmen der Fragestellungen zu diesem Gutachten keine Bedeutung zu.

323 OVG Schleswig, NVwZ 1999, 670, 673 f.

324 OVG Schleswig, aaO.

325 OVG Schleswig, aaO.

6.2.2.2.4 Schutz der Umwelt

Art. 4 Abs. 2 h UIRL (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG) bestimmt den Schutz vor negativen Auswirkungen auf die Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen, wie z. B. die Aufenthaltsorte seltener Tierarten. Inwieweit störfallrelevante Informationen zu einer Gefährdung für den Umweltschutz werden können, ist nicht ersichtlich. Insoweit bestehen an dieser Stelle an der ungehinderten Bekanntgabe von Informationen über Emissionen keine Bedenken. Zum Schutz vor Sabotageeinwirkungen ist der erste Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 UIG einschlägig.

6.3 Verfahrensrechtliche Behandlung der Ablehnungsgründe

6.3.1 Allgemeines

Der Zugang zu Umweltinformationen kann sich auf zwei unterschiedliche Arten und Weisen ergeben, aufgrund eines Antrages nach § 4 UIG oder aufgrund der aktiven Information nach § 10 UIG.

Die aktive Information nach § 10 UIG, insbesondere nach § 10 Abs. 5, wurde schon unter Punkt 4 eingehend beschrieben.

Das Antragsverfahren nach § 4 UIG ist ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG³²⁶, das durch besondere Bestimmungen des UIG, insbesondere §§ 3 - 5 und 9 UIG modifiziert wird:

- § 4 Abs. 2 befasst sich mit der Bestimmtheit von Anträgen,
- § 4 Abs. 3 regelt den Umgang mit Anträgen an „unzuständige“ informationspflichtige Stellen,
- §§ 3 Abs. 3 und 4 Abs. 5 betreffen Bescheidungs- und Leistungsfristen,
- §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 4 regeln die Art des Informationszugangs und ein Abweichen von der beantragten Art,
- § 5 enthält dezidierte Vorschriften für den Fall der Ablehnung eines Antrages auf Umweltinformationen,
- § 9 enthält zudem Verfahrensvorschriften für Fälle der Drittbetroffenheit von Zugangsanträgen

In Bezug auf die Anwendung des UIG im Bereich des Störfallrechts, wie auch allgemein, stellen die Verfahrensvorschriften über die Drittbeteiligung i.S.d. § 9 UIG einen besonders wichtigen Teil der Antragsprüfung dar, da hier bei einer fehlerhaften Prüfung bzw. Entscheidung Amtshaftungsansprüche drohen. Aufgrund der Bestimmung des § 10 Abs. 6 UIG, dass auch für die Fälle der aktiven Information die §§ 8 und 9 UIG entsprechend anzuwenden sind, gewinnen die Vorschriften über die Drittbeteiligung auch hier besondere Bedeutung.

6.3.2 Verfahrensrechtliche Vorschriften über die Antragsablehnung bei privaten Belangen

§ 9 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 UIG bestimmen, dass vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen die Betroffenen anzuhören sind, dass Kennzeichnungsmöglichkeiten bestehen und die Behörde die Darlegung der Eigenschaft des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verlangen kann.

6.3.2.1 Betroffene im Sinne des UIG

Unter den Betroffenen sind im Sinne des § 28 VwVfG zumindest diejenigen zu verstehen, die Beteiligte im Sinne des § 13 Abs. 1 und 2 VwVfG sind³²⁷ und in deren Rechte eingegriffen wird bzw. deren Rechte berührt werden. Speziell im UIG sind das diejenigen, deren Interessen durch die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 UIG geschützt werden.

Die Anhörung von Beteiligten ergibt sich aus den allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften nach § 28 VwVfG und ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zum Schutz der Grundrechte sowie als Folge des Rechtsstaatsprinzips und der Verpflichtung des Staates zur Achtung und Wahrung der Menschenwürde geboten³²⁸. Die Aufnahme einer entsprechenden, ausdrücklichen Anhörungspflicht in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG dient nach dem Willen des Gesetzgeber nur dazu, den informationspflichtigen Stellen klare Vollzugsimperative vorzugeben³²⁹. Soweit das UIG keine Sonderregelungen trifft, bleibt es damit bei der Anwendung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts.

Der Kreis der Anzuhörenden wird durch die Aufnahme des Begriffs Betroffene erweitert. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG hat die informationspflichtige Stelle in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG auszugehen, soweit übermittelte In-

³²⁶ Fluck/Theuer IFR/UIG Teil A § 5 Rn 8 ff; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 5 Rn 2

³²⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 22.

³²⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 3a; Bonk/Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 28 Rn 3; a.A. Clausen in Knack, VwVfG, § 28 Rn 3, nach dem die Anhörungspflicht sich „nur“ aus dem Rechtsstaatsgrundsatz der Verfassung und das sich daraus ergebende Recht auf faires Verfahren ableitet.

³²⁹ BT-Drs.15/3680, Seite 5.

formationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Es kommt damit nicht darauf an, ob tatsächlich ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt. Ausreichend ist die bloße Kennzeichnung durch den mutmaßlichen Geheimnisinhaber, so dass dieser daraus eine verfahrensrechtliche Rechtsposition ableiten kann.

6.3.2.2 Anhörungsverfahren

Anhörung i.S.d. § 28 VwVfG bedeutet, dass eine informationspflichtige Stelle den Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gang des Verfahrens, zum Gegenstand, den entscheidungserheblichen Tatsachen und zum möglichen Ergebnis gibt³³⁰. Die Gelegenheit zur Äußerung kann auch unter einer angemessenen Fristsetzung erfolgen³³¹.

Eine Fristsetzung ist mit Blick auf die rechtlich verbindliche Fristenregelung der Bescheidung von Informationsanträgen, regelmäßig innerhalb von einem Monat, ausnahmsweise innerhalb von zwei Monaten, § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bzw. 2 UIG, dringend geboten. Daher empfiehlt es sich unmittelbar nach dem Eingang eines Antrages zu prüfen, ob dieser hinreichend bestimmt ist und sich auf Umweltinformationen bezieht, die bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ist das der Fall, sollte in direktem Anschluss ermittelt werden, ob eine Betroffenheit besteht. Kann das nicht ausgeschlossen werden, ist dem möglichen Betroffenen der Eingang und Gegenstand des Antrages mitzuteilen. Ferner ist er aufzufordern, innerhalb einer Frist von weniger als einem Monat eine Stellungnahme abzugeben, damit auch die informationspflichtige Stelle innerhalb der Bescheidungsfrist eine Entscheidung fällen kann. Für komplexe Verhältnisse in Bezug auf Umweltinformationen ließe sich die Frist zur Stellungnahme des Betroffenen und die Entscheidungsfrist der Behörde nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG verlängern. Eine bestimmte Form der Stellungnahme ist nicht erforderlich³³².

Für den Fall, dass sich ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen auf einen Störfall oder störfallähnliches Ereignis bezieht und eine Gefährdung des Antragstellers nicht ausgeschlossen werden kann, liegt eine Situation im Sinne des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG vor. Danach kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint. Dass die Anwendung dieser Vorschrift im Rahmen des UIG ausgeschlossen sein soll³³³, kann wegen der Einstufung des Antragsverfahrens als Verwaltungsverfahren nicht angenommen werden. Nur aus dem Umstand, dass der Kreis der anzuhörenden Beteiligten um den der Betroffenen erweitert wird, die es durch

330 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 12.

331 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 12 mit weiteren Nachweisen.

332 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn 39.

Kennzeichnung ihrer Unterlagen selbst in der Hand haben, eine Anhörung herbeizuführen, kann nicht gefolgert werden, dass deswegen eine grundsätzlich andere Behandlung des Verfahrens erfolgen muss. Insofern kann die informationspflichtige Stelle bei Gefahr in Verzug, i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von einer Anhörung absehen und eine eigenständige Entscheidung treffen.

In den Fällen, in denen aufgrund des Zeitpunktes oder der Person des Antragstellers eine Gefährdung des Antragstellers und Dritter durch den Störfall bzw. das störfallähnliche Ereignis ausgeschlossen werden kann, liegen die Voraussetzungen der Gefahr im Verzug und damit der Ausnahmeregelung des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nicht (mehr) vor. Ein besonderer Grund für das Absehen von der Anhörung kann dann nicht angenommen werden.

Fraglich ist aber, ob eine Anhörung nicht ganz entbehrlich sein kann, wenn sich ein Antrag nur auf Informationen über Emissionen bezieht. Denn diese Informationen dürfen nicht zurückgehalten werden. Insofern überrascht die Stellung der Anhörungspflicht im Aufbau des § 9 UIG. Da diese Pflicht erst nach der obligatorischen Bekanntgabeverpflichtung für Informationen über Emissionen aufgeführt ist, muss aus systematischen Erwägungen davon ausgegangen werden, dass sich die Anhörungspflicht auch auf diese Informationen erstreckt. Dieser Anhörung bliebe kein anderer Nutzen als der, dass der Betroffene erfährt, dass die beantragten Informationen bekannt gegeben werden. Andererseits könnte damit aber auch ein grundrechtlicher Notanker ausgeworfen worden sein. Für den Fall, dass die Rücknahme Informationen über Emissionen zu einem verfassungsrechtlich nicht mehr zumutbaren Härtefall führen würde, kann dieser nur im Rahmen einer Abwägung und bei vorheriger Anhörung des Betroffenen hinreichend berücksichtigt werden. Um beurteilen zu können, ob es sich um einen Härtefall handelt, kommt die informationspflichtige Stelle insgesamt nicht umhin, generell eine Anhörung im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG durchzuführen³³⁴. Insofern erscheint die Stellung des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG generell gerechtfertigt.

Dass es für den Bereich des Störfallrechts bei der Bekanntgabe von Informationen über

333 So Fluck/Theuer, IfR/UIG, Teil A § 8 Rn 456.

334 Kloepfer, Informationsrecht, § 10 Rn 44

Emissionen jedoch zu einer Situation kommt, bei denen private Belange Dritter schwerer wiegen können als das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, erscheint kaum wahrscheinlich. Informationen über Emissionen betreffen die Grundlageninformationen für die Beurteilung der eintretenden Umweltverschmutzung. Daher liegt hier ohnehin schon ein gesteigertes öffentliches Interesse am Zugang zu Umweltinformationen vor. Sofern sich mit einem Störfall oder einem störfallähnlichen Ereignis eine Gefahr realisiert, die wegen der Gefährlichkeit des Betriebsbereiches zu befürchten war, befindet sich der Betreiber zudem außerhalb der Rechtsordnung, so dass seine Interessen nicht in dem Maße Berücksichtigung finden können, wie es der Fall bei einem ordnungsgemäßen Betrieb wäre. Treten schließlich weitere Grundrechtsbeeinträchtigungen Dritter hinzu, kann selbst bei einem wirtschaftlichen Härtefall durch Bekanntgabe von Informationen nicht mehr von überwiegenden privaten Belangen ausgegangen werden, vor allem wenn es sich um eine andauernde Gefahrensituation handelt und wenn sich durch die Weitergabe von Informationen eine Verbesserung der Schutzsituation für die Betroffenen einstellt. Insofern wird die Anhörungspflicht in der Praxis in Bezug auf die Informationen über Emissionen im Bereich des Störfallrechts regelmäßig nur zur einfachen Mitteilungspflicht ohne weitere Entscheidungserheblichkeit.

6.3.2.3 Kennzeichnung und Darlegungslast von Geheimnisinhabern

Hat ein Geheimnisinhaber Unterlagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, bedeutet das nicht, dass es sich um schutzwürdige Informationen handelt. Umgekehrt kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass Unterlagen, die nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind, keine Geheimnisse enthalten.

Letztlich ist die informationspflichtige Stelle diejenige, die über den Antrag entscheidet, und ihr obliegt die Abwägung und die Bewertung auch der entgegenstehenden Geheimnisinteressen. Damit wird sie vor ein Problem gestellt, dessen Lösung unter Umständen erheblichen Arbeitsaufwand verursacht und auch zu Haftungsfällen führen kann. Zur Erleichterung ihrer Arbeit kann sie verlangen, dass mögliche Betroffene im Einzelnen darlegen, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG. Damit wird der Behörde ein Informationsdefizit genommen und der vermeintliche Geheimnisinhaber in die Pflicht genommen. Dieses Verlangen entbindet die informationspflichtige Stelle jedoch nicht von der eigenständigen Prüfung und Bewertung der Unterlagen.

Aus einer mangelnden oder gänzlich fehlenden Mitwirkung eines Geheimnisinhabers kann sich aber eine Folge für etwaige Haftungsfälle ergeben. Denn wenn eine informationspflichtige Stelle in berechtigter Weise eine Darlegung verlangen konnte und ihr die eigenständige Erarbeitung der maßgeblichen Kriterien für die Einordnung einer Tatsache als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht zumutbar war oder sie in rechtlich nicht zu beanstandender Wei-

se zu dem Ergebnis kam, dass kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorlag oder aber nur ein solches, das nicht den öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe überwiegt, sinkt der Haftungsmaßstab für die Zurechnung einer eingetretenen Rechtsverletzung und wird je nach Lage des Einzelfalls auch ganz erlöschen. Das kann jedoch nicht gelten, wenn das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die informationspflichtige Stelle hinreichend ersichtlich oder sogar evident war.

Für den Fall, dass eine informationspflichtige Stelle, der Meinung ist, dass in Umweltinformationen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, die der Betreiber jedoch nicht als solche gekennzeichnet hat, sollte sie den Betreiber gleichwohl anhören. Hierzu kann sie ihm auch eine angemessene Frist setzen. Äußerst sich der Betreiber nicht innerhalb dieser Frist zu der Frage, ob es sich bei den Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, kann die Behörde davon ausgehen, dass keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen. Denn die Äußerung des Geheimhaltungswillens des Betreibers ist für die Geheimhaltungspflicht konstitutiv³³⁵.

Äußert sich der Betreiber dahingehend, dass er Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in den Informationen sieht, und/oder begründet er das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen näher i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 5 UIG, ist wiederum die behördliche Entscheidung gefordert. Geht die Behörde entgegen der Meinung des Betreibers entweder davon aus, dass es sich nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, oder davon, dass diese Geheimnisse jedenfalls nicht dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe überwiegen, begibt sich die Behörde wieder in die Gefahr von Amtshaftungsansprüchen. Um diese Gefahr zu minimieren, könnte die Behörde im Rahmen der Bearbeitung von Umweltinformationsanträgen einen gestuften Zugang zu Umweltinformationen gewähren. Hinsichtlich des Teils des Antrages, der keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, ergeht eine Entscheidung über den Antrag und mit der Entscheidung wird Zugang zu den Umweltinformationen verschafft. Hinsichtlich der beantragten Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, könnte die informationspflichtige Stelle über den Antrag entscheiden, den Zugang diesen Informationen aber erst gewähren, wenn die Widerspruchsfrist gegen diesen Verwaltungsakt abgelaufen ist. Denn dann kann sich der von der Bekanntgabe möglicherweise Betroffene nicht mehr gegen die Bekanntgabe wehren. Infolge dessen besteht auch keine Gefahr vor Haftungsansprüchen gegen die informationspflichtige Stelle. Problematisch an dieser Lösung ist aber, dass § 4 Abs. 3 Satz 2 Fristen für die Bescheidung und die Zugangsverschaffung zu Umweltinformationen enthält. Mit der oben aufgezeigten Lösungsvariante würden die informationspflichtigen Stellen in jedem Fall gegen diese Vor-

335 Feldhaus, BImSchR, BImSchG, B 1.2 § 27 Nr. 17 S. 24

schrift verstoßen, selbst wenn sie den Antrag noch am selben Tag zugunsten der Antrag stellenden Person bescheiden würde.

Wenn sich die informationspflichtige Stelle im Rahmen des geltenden Rechts ordnungsgemäß verhalten will, bleibt ihr also nichts anderes übrig, als selbst eine gerichtlich voll überprüfbare Abwägung durchzuführen, mit der Gefahr, dass der Geheimnisinhaber im Rahmen des Rechtsschutzes obsiegt und Amtshaftungsansprüche stellen kann.

6.3.2.4 Anhörungspflicht bei freiwillig übermittelten Informationen

§ 9 Abs. 2 UIG enthält, anders als § 9 Abs. 1 UIG, keine Vorschrift über die Anhörung. Dass auch für diesen Ablehnungsgrund eine Anhörung stattfinden muss, ergibt sich schon aus den rechtsstaatlichen Grundprinzipien, die § 28 VwVfG zugrunde liegen. Darüber hinaus muss auch § 9 Abs. 2 UIG die „Vergünstigung“ der Regelvermutung des § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG zugute kommen. Denn wie bereits dargestellt, kann bei freiwillig übermittelten Informationen, das Schutzinteresse insgesamt höher liegen und es muss damit wenigstens das gleiche Schutzniveau gehalten werden.

6.3.3 Verfahrensrechtliche Beachtung von Ablehnungsgründen nach § 10 Abs. 6 UIG

Gem. § 10 Abs. 6 UIG sind die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG auf die aktive Verbreitung von Umweltinformationen nach § 10 UIG entsprechend anwendbar. Damit ergibt sich deren Anwendbarkeit grundsätzlich auch in den Fällen einer unmittelbaren Bedrohung nach § 10 Abs. 5 UIG.

Hierbei stellt sich die Frage nach dem praktischen Vollzug, wenn unmittelbar und unverzüglich über die Bedrohungslage informiert werden soll und gleichzeitig die privaten Belange berücksichtigt werden sollen. Denn da für die Durchführung einer Abwägung bei einer unmittelbaren Bedrohung in der Praxis regelmäßig nur Minuten bis wenige Stunden zur Verfügung stehen, wird eine zeitraubende Anhörung kaum stattfinden können. Umgekehrt würden die informationspflichtigen Stellen gegen ihre Pflicht aus § 10 Abs. 6 UIG verstoßen, wenn sie keine Anhörung durchführten.

Wie schon im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen unter 6.3.2.2 gezeigt, kann eine informationspflichtige Stelle für den Fall, dass ein Störfall oder störfallähnliches Ereignis vorliegt und eine Gefährdung des Antragstellers nicht ausgeschlossen werden kann, nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von einer Anhörung absehen und gleichwohl eine Entscheidung treffen. Da die Voraussetzung dieses Falls der Situation ähnelt, die § 10 Abs. 5 UIG beschreibt, ist nicht ersichtlich, warum an die aktive

Informationspflicht höhere Anforderungen bezüglich der Anhörungspflicht gestellt werden sollten. Dagegen spricht vor allem, dass eine zwingende vorhergehende Anhörung den Informationspflichten nach § 10 Abs. 5 UIG zuwiderliefe, die auch die Abwehr von Gefahren für Grundrechte wie Leib, Leben und Gesundheit bezwecken. Gleichwohl kann die informationspflichtige Stelle, wenn es die Umstände des Einzelfalls zulassen, ein Anhörungsverfahren in Gang setzen, um weitere Grundlagen für ihre Entscheidung zu ermitteln. Die Anhörung kann sich wegen der Eilbedürftigkeit auch auf ein Telefonat reduzieren, über das eine Aktennotiz angefertigt werden sollte. Äußerst sich der Betroffene rechtzeitig, sind seine Angaben bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Der Abschluss der Anhörung darf aber nicht zu Voraussetzung der Abwägungsentscheidung werden.

Informationspflichtige Stellen können also im Rahmen einer Abwägung ohne Anhörung feststellen, dass das öffentliche Interesse an der Verbreitung der relevanten Informationen überwiegt. Als Ablehnungsgrund von besonderer Bedeutung wird regelmäßig der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Raum stehen. Insofern kann einerseits auf die Ausführungen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Güterabwägung verwiesen werden (Kap. 6.2.1.3.6).

Im übrigen können allgemeine polizeirechtliche Grundlagen zur Gefahrenabwehr herangezogen werden. Die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme zur Gefahrenabwehr, die Information der Öffentlichkeit, wird nicht durch den objektiven Tatbestand einer Gefahr bedingt, sondern durch die ordnungsgemäße Gefahrenprognose. Grundlage einer rechtmäßigen Gefahrenprognose müssen ausreichende Anhaltspunkte, Erfahrungen aus ähnlichen Ereignissen, wissenschaftliche und technische Erkenntnisse sein. Bei der Frage, welche Informationen bekanntzugeben sind, ist eine Relation (Je-Desto-Formel) zu bilden zwischen den Rechtsgütern des Drittbetroffenen i.S.d. § 9 UIG und den Rechtsgütern sowie der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts bei den vom Schadensereignis möglicherweise betroffenen Personen- und Umweltkreis. Je höherrangig das gefährdete Rechtsgut ist, je höher der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen, um eine Information der Bevölkerung zu rechtfertigen. Umgekehrt lässt sich sagen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und damit an die Information um so höhere Anforderungen zu stellen sind, je weniger folgenschwer der möglicherweise eintretende Schaden ist.

Die Rechtsgüter Leib, Leben und Gesundheit stehen dabei auf höchster Stufe. Besteht eine hinreichend wahrscheinliche Lebensgefahren oder erhebliche Gesundheitsgefahr oder ist eine solche Gefahr zu befürchten, bleibt für eine Zurückhaltung von Informationen, die zur Abwehr dieser Gefahr erforderlich und notwendig sind, aus Gründen z.B. von Betriebs- und

Geschäftsgeheimnissen kein Platz. Auf niedrigerer Stufe stehen dagegen möglicherweise gefährdete Eigentumsrechte und das Recht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Eine besondere Dokumentationspflicht dieser Abwägungsentscheidung ist nicht vorgesehen. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer solchen Abwägungsentscheidung bzw. Gefahrenprognose bestimmt sich danach, ob bei verständiger und sachgerechter Würdigung der Situation aus der Sicht ex ante ausreichende Anhaltspunkte für eine Gefährdung der in der Abwägung aufgeführten Rechtsgüter bestanden hat, und speziell für die Information der Öffentlichkeit eine Offenbarung von Geheimnissen oder anderweitige Verletzung von nach § 9 UIG geschützten Rechten erforderlich war. Um im Nachhinein eine Abwägungsentscheidung ohne Anhörung im Rahmen des § 10 Abs. 5 UIG nachvollziehbar zu machen, insbesondere Beweis über die verständige und sachgerechte Würdigung und vor allem über die ausreichenden Anhaltspunkte für eine Gefährdung und die Notwendigkeit der Informationsbekanntgabe führen zu können, bietet sich eine Dokumentation allerdings an. Da keine Dokumentationspflicht besteht, gibt es auch keine spezielle Form für die Dokumentation. Gleichwohl ergibt sich aus der Sache selbst ein Prüfungsschema, das auch die Aufzeichnung der Abwägungsentscheidung vereinfacht.

1. Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung
2. Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter
3. Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes
4. Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG
5. Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.
6. Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, Ablehnungsgrund behafteten Informationen für die Schadensabwehr
7. Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation.

7 Ergebnisse für den Verwaltungsvollzug

7.1 Allgemeines

Weite Teile der Informationen, die im Zusammenhang mit dem Störfallrecht gewonnen werden, unterfallen dem Umweltinformationsrecht. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) sieht einerseits einen voraussetzungslosen, antragsabhängigen Anspruch von jeder Person auf Umweltinformationen vor. Andererseits bestehen Behördenpflichten, Informationen unaufgefordert, aktiv zu verbreiten. § 10 UIG enthält in Abs. 1 bis 4 allgemeine Verbreitungspflichten, während die Verbreitungspflicht nach § 10 Abs. 5 im Falle „unmittelbarer Bedrohung“ engere Berührungen mit dem Störfallrecht aufweist.

Eine Konkurrenz der Regelungsmaterien besteht insbesondere insoweit, als externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne auszulegen und Informationen über Sicherheitsmaßnahmen zugänglich zu machen sind. Der Anspruch nach dem Umweltinformationsrecht besteht auch während dieser störfallrechtlichen Informationserteilungen; der Ausnahmegrund „Vorverfahren“ schließt den Informationszugang während laufender Verwaltungsverfahren nicht aus.

Dargestellt ist die Rechtslage nach dem UIG des Bundes, das nur für informationspflichtige Stellen des Bundes gilt. In den Ländern gelten eigenständige Gesetze zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG bzw. sie sind noch zu schaffen. Soweit diese Landesgesetze auf das UIG des Bundes verweisen oder wortgleiche Regelungen enthalten, sind die Darstellungen auf die Länderebene übertragbar.

Informationspflichtig sind alle Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 und 2 UIG, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, die über Umweltinformationen verfügen, § 2 Abs. 4 UIG. Es ist nicht erforderlich, dass die Stelle Aufgaben des Umweltschutzes wahrnimmt.

7.2 Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen

Mit einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG beginnt ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, für das die besonderen Bestimmungen des UIG und subsidiär die Vorschriften des VwVfG gelten.

Gegenstand der behördlichen Prüfung werden folgende Fragen sein:

1. Ist die Antragsempfängerin eine informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 Abs. 1 UIG?
Dieses Merkmal ist bei Bundesbehörden gegeben.

2. Handelt es sich bei den beanspruchten Informationen um Umweltinformationen?
Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten die in § 2 Abs. 3 UIG beschrieben werden, insbesondere über den Zustand von *Umweltbestandteilen* wie Luft, Wasser, Boden, natürliche Lebensräume etc sowie den Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen, über *Faktoren* wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzung von Stoffen, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, und über *Maßnahmen oder Tätigkeiten*, die sich auf die Umweltbestandteile oder Faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken.

Der Begriff Umweltinformationen schließt sämtliche im Vollzug des Störfallrechts hervorgebrachten Informationen ein, sobald sich die Informationen auf den weitgefassten Umweltbegriff beziehen. Nicht eingeschlossen sind Informationen über Vorgänge, die sich nicht auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken können (z.B. deren Auswirkungen nur auf das Innere von Bauwerken beschränkt bleiben) oder die den Umweltbezug verlassen.

Von besonderer Bedeutung bei der Einordnung der Störfallinformationen sind die Informationen, die Emissionen betreffen. Denn Informationen über Emissionen sind von Gesetzes wegen freier zugänglich. Dem UIG liegt ein medienübergreifender Emissionsbegriff zugrunde, der über den Luftpfad und über unkörperliche Stoffe hinausreicht. Er erstreckt sich auf die in Anhang VI Teil 2 Nr. 1, 2 und 3.2 der 12. BImSchV genannten Informationen sowie die chemischen, physischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften der beteiligten Stoffe.

3. Sind die Informationen bei der informationspflichtigen Stelle tatsächlich vorhanden bzw. werden sie für sie bereitgehalten, § 2 Abs. 4 UIG?

Die Frage nach dem Vorhandensein ist eine Tatsachenfrage. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese einen Übermittlungsanspruch hat, § 2 Abs. 4 Satz 2 UIG, etwa wenn ein Archiv extern verwaltet wird oder Daten im Auftrag einer Behörde bearbeitet werden.

Ist nach diesem Prüfungspunkt festzustellen, dass die informationspflichtige Stelle nicht über die begehrten Informationen verfügt, hat sie den Antrag, unter Mitteilung an den Antragstel-

ler, an die Stelle weiterzuleiten, die über die Informationen verfügt, oder den Antragsteller an diese Stelle zu verweisen, wenn ihr diese Stelle denn bekannt ist, § 4 Abs. 3 UIG.

4. Ist der Antrag hinreichend bestimmt, wie schnell muss geantwortet werden?

Sollte der Antrag nicht hinreichend bestimmt sein, ist dem Antragsteller nach § 4 Abs. 2 UIG ein entsprechender Hinweis zu erteilen und Gelegenheit zur Präzisierung seines Antrages zu geben. Macht der Antragsteller davon keinen Gebrauch oder bleibt der Antrag trotz Präzisierung zu unbestimmt, kann er nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG abgelehnt werden.

Nach § 3 Abs. 3 UIG sind die Umweltinformationen spätestens mit Ablauf eines Monats nach Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle zugänglich zu machen. Ausnahmsweise kann diese Frist um einen Monat verlängert werden, wenn die Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die einmonatige Frist nicht eingehalten werden kann. Dem Antragsteller ist die Fristverlängerung spätestens mit Ablauf der Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe von Gründen mitzuteilen, § 4 Abs. 5 UIG.

5. Liegen Ablehnungsgründe vor?

Durch die Bekanntgabe von Informationen, die bei Behörden vorhanden sind, können andere Rechtsgüter, öffentliche und private, beeinträchtigt werden. Dementsprechend enthalten §§ 8 und 9 UIG einen Katalog von Ablehnungsgründen. Dieser Katalog ist abschließend, weitere Ablehnungsgründe können nicht geltend gemacht werden.

Von besonderer Bedeutung ist der Ablehnungsgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis liegt dann vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig, d.h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, und nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen. Daneben muss ein objektiv berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung bestehen. Der Unternehmer soll nicht berechtigt sein, aus willkürlichen Überlegungen heraus die Geheimhaltung einer Tatsache zu verlangen. Ein objektives Interesse ist dann gegeben, wenn die geheimgehaltenen Tatsachen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens haben. Kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist das Verzeichnis gefährlicher Stoffe nach § 9 Abs. 2 der 12. BImSchV. Was schon nach der 12. BImSchV zu veröffentlichen bzw. öffentlich zugänglich zu machen ist, kann nicht nach UIG geheim gehalten werden.

Kommt man zu dem Schluss, dass nachteilige Auswirkungen auf die im Katalog aufgeführten Rechtsgüter zu befürchten sind, ist eine Abwägungsentscheidung zwischen den betroffenen Rechtsgütern und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe durchzuführen; das folgt aus der Formulierung „... ist abzulehnen, es sei denn ... das öffentliche Interesse über-

wiegt“. Die Abwägung ist nur entbehrlich, wenn nach §§ 8 oder 9 UIG ein Zugang zu Informationen über Emissionen vorgesehen ist oder wenn im Falle des § 9 UIG die Zustimmung des Betroffenen erteilt wurde.

In der Abwägung wirkt zugunsten der öffentlichen Interessen an der Bekanntgabe, dass sich mit einem Störfall(ähnlichen Ereignis) in der Regel ein hoher Umweltschaden realisiert, der aus einer Überschreitung der Genehmigungslage resultiert, wodurch an der Kontrolle der Einhaltung der verletzten Umweltvorschriften in mehrfacher Hinsicht ein öffentliches Interesse besteht. Ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung wird dann nur bei existenzbedrohender Auswirkung für das Unternehmen angenommen werden können. Treten neben die eben genannten öffentlichen Interessen der RL 2003/4/EG die Grundrechte Dritter auf Leib und Leben hinzu, die durch einen Störfall oder ein störfallähnliches Ereignis betroffen werden, so gewinnt das öffentliche Interesse derart an Gewicht, dass ein Zurücktreten hinter den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht mehr möglich ist.

6. Sind Dritte wegen möglicher Interessenbeeinträchtigungen anzuhören, wie muss die Anhörung erfolgen und wie wird die Betroffenheit bestimmt?

Wenn Informationen Rechtsgüter Privater betreffen, die gem. § 9 UIG geschützt sind, so schreibt § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG eine Anhörung der Betroffenen zwingend vor und zwar unabhängig davon, ob eine Abwägung erforderlich oder aufgrund von Informationen über Emissionen entbehrlich ist; im letzteren Fall wird die Anhörung in der Praxis oft nur noch den Wert einer Mitteilung haben, das ändert aber nichts an der Anhörungspflicht.

Die Betroffenheit von Dritten ergibt sich aus der Schutzrichtung des jeweiligen Ablehnungsgrundes. Grundsätzlich kann hier auf den Beteiligtenbegriff des VwVfG zurückgegriffen werden. Zu den Betroffenen im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG zählen auch diejenigen, die Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet haben unabhängig davon, ob ein solches tatsächlich vorliegt. Im Rahmen ihrer Prüfungsaufgabe kann die informationspflichtige Stelle verlangen, dass mögliche Betroffene im einzelnen darlegen, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, vgl. § 9 Abs. 1 Satz 5 UIG. Die Entscheidung über das Vorliegen eines Geheimnisses bleibt der Behörde vorbehalten und ist voll gerichtlich überprüfbar.

Für die Durchführung der Anhörung kann mangels besonderer Regelungen im UIG auf § 28 VwVfG verwiesen werden. Zu beachten ist aber, dass wegen der knappen Bescheidungsfrist nach § 3 Abs. 3 UIG eine kurze Frist für die Anhörung zu setzen ist.

Ist die informationspflichtige Stelle der Ansicht, dass es sich bei bestimmten Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt und äußert sich der mögliche Betroffene dazu nicht fristgerecht, entfällt der Geheimnisschutz, da der Geheimhaltungswille konstitutives Element des Geheimnisschutzes und für die informationspflichtige Stelle nicht mehr

erkennbar ist.

Hat der mögliche Betroffene Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet, trägt er aber auf Verlangen keine weitere Begründung vor, muss die Behörde auf Grund ihrer eigenen Kenntnisse und Erfahrungen die Sachlage beurteilen. Ein Verfahrensfehler kann der informationspflichtigen Stelle jedoch nicht mehr unterstellt werden. Auch ein Amtshaftungsanspruch wird jedenfalls dann entfallen müssen, wenn die informationspflichtige alles ihr zumutbare unternommen hat, um den Sachverhalt aufzuklären, und nach diesem Sachstand eine Entscheidung zu Lasten des Betroffenen gerechtfertigt war.

7. Wie sieht die Abwägung aus, welche Kriterien sind in sie einzustellen, wie ist zu gewichten?

Liegen Ablehnungsgründe i.S.d. §§ 8 und 9 UIG vor und ist eine Abwägung nicht entbehrlich, so sind im konkreten Einzelfall im Rahmen einer Güterabwägung das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Informationen gegen das Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen abzuwägen.

Als öffentliches Interesse steht hinter einem Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen generell die Schärfung des Umweltbewusstseins, der freie Meinungs austausch, die wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, die Verbesserung des Umweltschutzes, die Offenheit und Transparenz der Verwaltung sowie deren Kontrolle. Dieses Interesse ist beim Zugang zu Informationen, die Störfälle und störfallähnliche Ereignisse betreffen, gesteigert wegen der meist gesteigerten Umweltfolgen. Je schwerer die Folgen zu Lasten der Umwelt gehen, umso stärker ist das Interesse an der Verbesserung des Umweltschutzes zu werten.

Neben diesem dem Umweltinformationsrecht generell innewohnenden öffentlichen Interesse kann das Interesse am Schutz weiterer grundrechtlich gesicherter Rechtsgüter hinzutreten, wie z.B. der Schutz von Leben und Gesundheit oder des Eigentums, wenn ein Störfall oder störfallähnliches Ereignis Wirkungen gegenüber dem Antragsteller entfaltet.

Dagegen können die einzelnen in §§ 8 und 9 UIG aufgezählten Interessen stehen. Eine besondere Rolle spielt bei den öffentlichen Belangen der Schutz der öffentlichen Sicherheit, wenn z.B. durch das Bekanntwerden störfallrelevanter Informationen ein Einfallstor für terroristische Aktivitäten geboten werden würde, und bei den privaten Belange der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Die Abwägung muss diese Interessen einzeln ermitteln, bewerten, in Relation zueinander stellen und schließlich feststellen, welches Interesse im konkreten Einzelfall schwerer wiegt.

8. Werden Informationen über Emissionen abgefragt, die zwingend zugänglich zu machen sind?

Sofern Zugang zu Informationen über Emissionen beantragt wird, kommen § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stellen,

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UIG, nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt,
§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, Schutz personenbezogener Daten,
§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einschließlich
des Steuer- und Statistikgeheimnisses, oder
§ 9 Abs. 2 UIG, Schutz freiwillig übermittelter Informationen,
als Ablehnungsgründe nicht in Betracht.

9. Wie hat eine Antragsablehnung zu erfolgen, kann wenigstens ein teilweiser Zugang erfolgen?

Wird ein Antrag aufgrund der §§ 8 und 9 UIG abgelehnt, gilt § 5 UIG. Der Antragsteller ist innerhalb der Fristen nach § 3 Abs. 3 UIG über die Ablehnung unter Angabe von Gründen und über die Rechtsschutzmöglichkeiten zu informieren.

Wird ein Antrag abgelehnt aufgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (Material, das gerade vervollständigt wird), ist dem Antragsteller mitzuteilen, welche Stelle mit dieser Arbeit beschäftigt ist und wann mit dem Zeitpunkt der Fertigstellung zu rechnen ist.

Ob eine bestimmte Form erforderlich ist, richtet sich nach § 5 Abs. 2 UIG. Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder der Antragsteller das verlangt, ist ihm schriftlich, gegebenenfalls elektronisch, zu antworten.

Informationen, die nicht von einem Ablehnungsgrund nach §§ 8 und/oder 9 UIG betroffen sind, sind zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die geschützten Informationen auszusondern, § 5 Abs. 3 UIG.

10. In welcher Art begehrt der Antragsteller die Informationen, kann diesem Wunsch im Rahmen angemessener Bearbeitung entsprochen werden?

Der Antragsteller hat neben dem Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen auch das Recht, eine bestimmte Art des Zugangs zu beanspruchen. Von diesem Wunsch darf nur aus gewichtigen Gründen abgewichen werden, insbesondere wenn ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand betrieben werden müsste, § 3 Abs. 2 UIG. Der Antragsteller kann, wenn vorhanden, auch auf andere, leicht zugängliche Arten des Informationszugangs verwiesen werden. Auch diese Entscheidung gilt als Antragsablehnung, § 5 Abs. 1 Satz 2 UIG, und ist dem Antragsteller innerhalb der Monatsfrist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG unter Angabe von Gründen mitzuteilen, § 4 Abs. 4 UIG.

11. Welche Kosten fallen für den Informationszugang an?

Die Kosten für den Zugang zu Umweltinformationen bestimmen sich nach § 12 UIG und der Umweltinformationskostenverordnung.

7.3 Verbreitung von Umweltinformationen

Neben das antragsgebundene Recht auf Zugang zu Umweltinformationen tritt in §§ 7 und 10 eine Rechtspflicht der informationspflichtigen Stellen, Umweltinformationen aktiv zu verbreiten. Die aktiven Informationspflichten steigen an von § 7 über § 10 Abs. 1, 3 und 4 bis zu § 10 Abs. 2 und letztlich zu § 10 Abs. 5 UIG.

7.3.1 Unterstützung beim Zugang, § 7

§ 7 UIG dient der Schaffung infrastruktureller Grundlagen bzw. von Meta-Informationen, die den antragsgebundenen Zugang erleichtern. Zu nennen sind die Aufgaben, aufgabenrelevante Informationen zu besitzen und zu aktualisieren, sie durch gebührenfreie Verzeichnisse auffindbar zu machen oder sie zunehmend in elektronischer Weise vorrätig zu halten. § 7 UIG formuliert dabei keine verbindlichen Pflichten, sondern benennt zweckorientierte, fast nur programmatische Aufgaben.

7.3.2 Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4

Über den Zweck, Zugangsanträge zu erleichtern, geht § 10 UIG hinaus. Hiernach ist die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten, § 10 Abs. 1 UIG. Dies betrifft Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Als Medium dieser Informationspolitik sollen zunehmend Informationen über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich zur Verfügung stehen. Dabei können die informationspflichtigen Stellen ihrer Verpflichtung auch durch Verlinkung zu Internetseiten nachkommen oder die Aufgabe an andere übertragen.

Als Mindeststandard der aktiven Umweltinformationen schreibt § 10 Abs. 2 UIG die Veröffentlichung folgender Informationen vor:

1. der Wortlaut von Rechtsvorschriften mit Umweltbezug, im Rahmen des Störfallrechts also alle die jeweilige Behörde betreffenden Vorschriften, wie internationale Abkommen, Gemeinschaftsrecht, bundesrechtliche und gegebenenfalls landesrechtliche Vorschriften;
2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Umweltbezug, wie aktuelle Entwicklungen und Vorhaben im Bereich des Störfallrechts;
3. vorliegende Berichte über den Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften sowie der Konzepte, Pläne und Programme,

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von umweltrelevanten Tätigkeiten, wie Emissions- oder Immissionsdaten bzw. ZEMA-Berichte,
5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie
6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach §§ 11 und 12 UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG, wie z.B. aus Sicherheitsberichten und Alarm- und Gefahrenabwehrplänen nach der 12. BImSchV.

Die Norm besitzt keinen drittschützenden Charakter gegenüber der zu informierenden Öffentlichkeit.

Die Informationspflichten des § 10 Abs. 1 - 4 UIG bestehen nicht schrankenlos, sondern können genauso wie der antragsabhängige Zugang zu Umweltinformationen aufgrund der Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG eingeschränkt werden, § 10 Abs. 6 UIG.

7.3.3 Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5

Während § 10 Abs. 1 bis 4 UIG das sonstige UIG ergänzen, ist die Verbreitungspflicht des § 10 Abs. 5 UIG ein Anhängsel des sonst auf Vollzugskontrolle ausgerichteten UIG. § 10 Abs. 5 UIG bezweckt, Selbstschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Die Vorschrift ist einklagbar und bei ihrer Verletzung können Amtshaftungsansprüche geltend gemacht werden, auch von der betroffenen Öffentlichkeit.

Die Voraussetzung „unmittelbare Bedrohung“ ist anhand der Kategorien des Gefahrenabwehrrechts zu konkretisieren. Sie greift im Vergleich zum Störfallrecht bei geringeren Risiken ein sowie auch bei anderen Stoffen als für die Anwendung des Störfallrechts relevanten oder bei nicht aus Stoffen resultierenden Bedrohungen, auch aus einer nicht vorhergesehenen Nebenfolge des bestimmungsgemäßen Betriebs und bei rein natürlichen Ursachen.

Als Rechtsfolge enthält § 10 Abs. 5 UIG eine Behördenpflicht, § 11 der 12. BImSchV eine Betreiberpflicht. Zu informieren ist nach § 10 Abs. 5 UIG die eventuell von einer Bedrohung betroffene Öffentlichkeit, bei der 12. BImSchV die Personen, die von einem Störfall in diesem Betriebsbereich betroffen werden könnten. Zu verbreiten sind sämtliche zum Schutz geeigneten Informationen, nicht nur Umweltinformationen. Um noch „unverzüglich“ zu informieren, darf eine angemessene Prüfungszeit nicht überschritten werden. Die Verbreitung während des „unmittelbaren“ Zeitraums ist möglich, solange die Bedrohungslage anhält.

Die Pflicht, sich mit anderen Stellen abzustimmen, bedeutet in der ersten, heißen Störfallphase, nicht ohne Zustimmung der Gefahrenabwehrbehörden zu informieren. Später ist kein Konsenszwang mehr vorhanden.

Auch für die Information der Öffentlichkeit im Falle einer unmittelbaren Bedrohung sind gem. § 10 Abs. 6 UIG die Ablehnungsgründe der §§ 8 und 9 UIG zu berücksichtigen. Eine Anhörung derjenigen, die von der Informationsbekanntgabe nachteilig betroffen werden, hängt von der Gefahrensituation ab und wird angesichts der häufig sehr kurzfristig zu treffenden Entscheidung kaum umfänglich möglich sein. Um Amtshaftungsansprüchen vorzubauen, empfiehlt sich eine Dokumentation des Abwägungsvorgangs und -ergebnisses in den wesentlichen Punkten. Als Schema ergeben sich aus folgende Prüfschritte:

1. Anhaltspunkte für die unmittelbare Bedrohung
2. Ermittlung der möglicherweise durch die Bedrohung gefährdeten Rechtsgüter
3. Ermittlung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes
4. Ermittlung einer Informationsveröffentlichung entgegenstehenden Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 UIG
5. Gegebenenfalls Mitteilung an und Anhörung der von einer Informationsweitergabe Betroffenen, sofern nach Lage der Dinge möglich.
6. Ermittlung der Erheblichkeit von bestimmten, Ablehnungsgrund behafteten Informationen für die Schadensabwehr
7. Abwägung der Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Je-Desto-Formel/Relation

Insbesondere wenn es sich um gekennzeichnete oder vermutete Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, sollte darauf hingewirkt werden, dass die Betreiber den Grund für die Annahme des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und die Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Existenz des Unternehmens detailliert darlegen.

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen

Michael Bouteiller (iku GmbH)

1 Zusammenfassung

1. Eine Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen bei Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, ist nach der geltenden Rechtslage nur auf freiwilliger Basis (Betreiber, Immissionsschutzbehörden der Länder) möglich.
2. Meldepflichten über sicherheitsbedeutsame Ereignisse solcher Anlagen bestehen u.a. gegenüber den Immissionsschutzbehörden der Bundesländer. Nationale Rechtsvorschriften, die zur Weiterleitung an Dienststellen des Bundes verpflichten, bestehen nicht.
3. Aus Vorschriften des europäischen Rechts lassen sich Verpflichtungen zur Weiterleitung nicht herleiten, da Deutschland die betreffenden Richtlinien u.a. mit der Neufassung der StörfallV vollständig umgesetzt hat.
4. Die UIG der Länder gewähren den Dienststellen des Bundes keinen Zugriff auf die hier fraglichen Umweltinformationen der Immissionsschutzbehörden der Länder. Sie regeln die Informationsansprüche Privater.
5. Die Regeln der Amtshilfe sind auf die hier fragliche Informationsverschaffung der Dienststellen des Bundes nicht anwendbar, da die damit verbundene Ausweitung der sachlichen Zuständigkeit einer speziellen rechtlichen Grundlage bedarf.
6. Eine über die bestehenden Verpflichtungen zur Information hinausgehende Meldepflicht für Betreiber solcher Anlagen für jedwedes sicherheitsbedeutsame Ereignis, aus dem sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können, oder für (nur dem Betreiber bekannte) sicherheitsbedeutsame Erkenntnisse, die insbesondere für Betreiber vergleichbarer Anlagen unter Gesichtspunkten der Störfallprävention relevant sein könnten, besteht nicht.
7. Derartige Verpflichtungen lassen sich auch nicht in analoger Anwendung der Meldepflichten der StörfallV aus den immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten der §§ 5, 22 BImSchG herleiten. Diese Vorschriften sind Maßstabsnormen. Die Durchsetzung von Handlungspflichten, die aus den Betreiberpflichten abgeleitet sind, bedarf zunächst spezieller Konkretisierung, sei es durch Verwaltungsakt, Gesetz oder Verordnung.
8. Aus den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten der Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Leben, körperliche Unversehrtheit, Umwelt) lassen sich keine weitergehenden materiellen- und Verfahrensrechte (Meldepflichten) herleiten. Die Immissionsschutzgesetzgebung im Bereich der Anlagensicherheit lässt keine Regelungslücke erkennen, die Bürger und Bürgerinnen gegenüber den Gefahren evident schutzlos stellen.

9. Die aus den Datenblättern der Störfallkommission (SFK) (heute Kommission für Anlagensicherheit) ersichtlichen Umweltinformationen können dann, wenn und soweit sie nicht ofenkundige Tatsachen enthalten oder – wie das in dem Konzept der SFK vorgesehen ist – anonymisiert sind, auch private Belange berühren. In diesen Fällen ist eine Anhörung der Betroffenen (§ 28 VwVfG) und ggf. eine Interessenabwägung durchzuführen.

2 Zielsetzung

Das Konzept des Unterausschusses Ereignisauswertung (UA-ER) der Störfallkommission³³⁶ (SFK) 1997/1998 zur Erfassung und Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse soll „die organisatorischen Strukturen der Bundesländer, die nach der Richtlinie des Länderausschusses Immissionsschutz zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebes im Sinne der Störfall Verordnung vorgesehen sind, unterstützen und ergänzen“³³⁷. Dieses Konzept ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

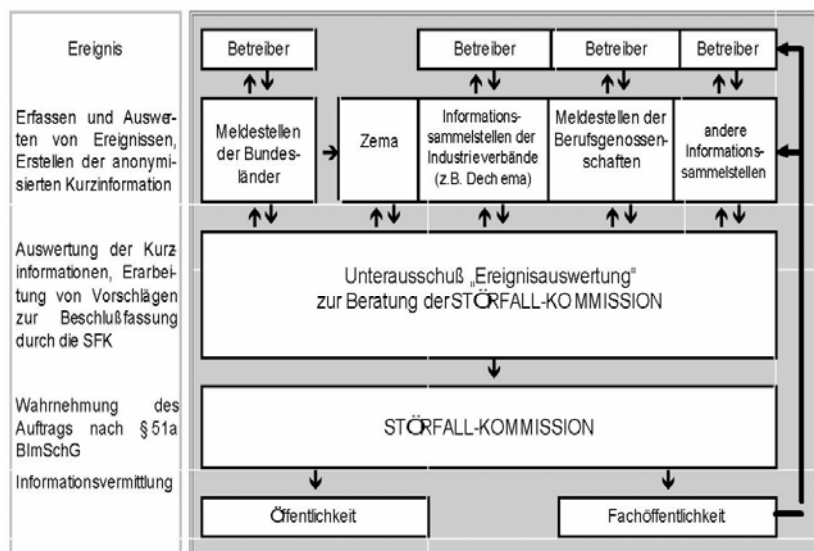


Bild 1: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse

Abb. 3: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse

Sicherheitsbedeutsame Ereignisse, für die Meldepflichten auf der Grundlage rechtlicher Verpflichtungen außerhalb der Störfallverordnung bestehen, sollen von den zuständigen Behörden und der Berufsgenossenschaft auf freiwilliger Basis an den UA-ER der SFK (zukünftig ein entsprechendes Gremium der Kommission für Anlagensicherheit, KAS) weiter geleitet werden. In dieser Fallgruppe stellt sich die im Folgenden zu bearbeitende Frage, ob

336 www.umweltbundesamt.de/zema/konzept_der_sfk.html; mit dem 1.11.2005 hat die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) nach § 51 a BImSchG i.d.F. des Gesetzes v. 25.6.2005 BGBl. I S.1865 ihre Arbeit aufgenommen. Sie löst die SFK und den nach dem weggefallenen § 31 a BImSchG alter Fassung bestehenden Technischen Ausschuss für Anlagensicherheit ab und vereinigt beide Aufgaben.

337 Störfall-Kommission beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, SFK-GS – 16, Bericht: Konzept zur Erfassung und Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse des Arbeitskreises Daten der SFK, sfk_gs_16.pdf

ein Unterausschuss der KAS nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) Zugang zu diesen Meldungen erlangen kann (Kap. 3).

In einer zweiten Fallgruppe liegen (nur) bei den Betreibern sicherheitsbedeutsame Erkenntnisse oder Informationen über Ereignisse vor, aus denen sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können. Für diese Daten sieht das Konzept vor, dass die Betreiber entsprechender Anlagen freiwillig³³⁸ über sog. Meldestellen (Verbände u. ä.) Ereignisse, aus denen sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können, an die KAS bzw. den UA-ER weiter leiten. Für diese Fallgruppe soll die Frage aufgearbeitet werden, ob sich rechtliche Verpflichtungen³³⁹ zur Meldung und Weiterleitung an den UA-ER ergeben (BImSchG, EU-Recht, GG u.a.) (Kap. 4).

Schließlich ist es von Interesse zu prüfen, inwieweit die in der Übermittlung der erwähnten Daten enthaltenen Informationen – sei es, dass ein Zugangsrecht oder eine Meldepflicht besteht – dem Schutz öffentlicher oder privater Belange unterliegen können (Kap. 5).

338 www.sfk-taa.de/extern_ua_er/sfk_gs_20.pdf

339 S.Fn.2: Fragestellung der Umweltverbände im Vorwort der Umweltverbände des Berichts der SFK- Daten, verabschiedet auf der 30.Sitzung der SFK am 16/17.Juni 1999: „Die Umweltverbände würdigen die Arbeit des Arbeitskreises DATEN der SFK, halten aber aufgrund der geringen Datentiefe (z. B. fehlende Angaben zu Stoffen, Betreiber, Ort, Datum) und Informationstiefe (z. B. zu Management und Organisation) die Anonymisierung für kritisch und fordern weitergehende Berichts-, Berichtsauswertungs- und Veröffentlichungspflichten und die verbesserte Nutzung und Verknüpfung vorhandener Daten und Informationen für die Zukunft.“

3 Weiterleitungsverpflichtung der Landesbehörden

3.1 Sachbereich

3.1.1 Wer ist im Einzelfall zuständig?

Bei Anlagen außerhalb der StörfallV, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, hat der Betreiber im Falle von sicherheitsrelevanten Ereignissen gegenüber den örtlich zuständigen Landesbehörden bestimmte Meldepflichten zu erfüllen. Die Meldepflicht umfasst in der Regel Ereignisse ab einem definierten Schadensumfang an der Anlage, für die Umwelt und die Gesundheit bzw. das Leben der Menschen. Sie legt ferner fest, welche Information über das Schadensereignis im Einzelnen mitzuteilen ist.

Eine derartige Meldepflicht enthält z.B. § 18 Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)³⁴⁰, der mit Wirkung vom 1.1.2003 § 34 der Druckbehälterverordnung (DruckBhV) abgelöst hat³⁴¹. Der Anschaulichkeit wegen seien die wesentlichen Inhalte hier wiedergegeben. Nach § 18 BetrSichV hat der Betreiber der zuständigen Behörde unverzüglich 1. jeden Unfall, bei dem ein Mensch getötet oder verletzt worden ist, und 2. jeden Schadensfall, bei dem Bauteile oder sicherheitstechnische Einrichtungen versagt haben oder beschädigt worden sind, anzuzeigen. Die zuständige Behörde kann vom Betreiber verlangen, dass dieser das anzuzeigende Ereignis auf seine Kosten durch eine möglichst im gegenseitigen Einvernehmen bestimmte zugelassene Überwachungsstelle sicherheitstechnisch beurteilen lässt und ihr die Beurteilung schriftlich vorlegt. Die sicherheitstechnische Beurteilung hat sich insbesondere auf die Feststellung zu erstrecken, 1. worauf das Ereignis zurückzuführen ist, 2. ob sich die überwachungsbedürftige Anlage nicht in ordnungsgemäßem Zustand befand und ob nach Behebung des Mangels eine Gefährdung nicht mehr besteht und 3. ob neue Erkenntnisse gewonnen worden sind, die andere oder zusätzliche Schutzvorkehrungen erfordern.

Wer Aufsichtsbehörde nach § 18 Abs. 2 BetrSichV ist, regeln die Bundesländer in eigener Zuständigkeit und unterschiedlich: In Baden-Württemberg z.B. sind es je nach Art des Be-

340 Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln und deren Benutzung bei der Arbeit, über Sicherheit beim Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen und über die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (BetrSichV) vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777) zuletzt geändert durch Art. 3, Nr. 42 des Gesetzes vom 07. Juli 2005 (BGBl. I, S.1970)

341 einen guten Überblick gibt folgende Webseite des Landesinstituts für Arbeitsschutz und Produktsicherheit (AP) des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) : http://www.lfas.bayern.de/technischer_as/allgemeiner_as/betriebssichv/betriebssichv_deckb.htm

triebsbereiches, in dem sich die Anlage befindet, der örtlich zuständige Regierungspräsident (RP), die Untere Verwaltungsbehörde (UVB) oder der RP Freiburg³⁴². Bei den anderen in dem SFK-Bericht aufgeführten Meldepflichten liegt die Sach- und Rechtslage sowohl hinsichtlich der Meldepflichten als auch der je nach Landesrecht unterschiedlichen Zuständigkeiten ähnlich. Die Zuständigkeiten unterscheiden sich nicht nur von Land zu Land³⁴³. Auch innerhalb eines Landes werden unterschiedliche Zuständigkeiten je nach der Vollzugsaufgabe und dem Anlagentypus begründet³⁴⁴.

3.1.2 Welches Präventionsprofil wird verfolgt?

Nimmt man die in dem genannten Bericht der SFK aufgelisteten 19 Bundesgesetze und Verordnungen und die 16 Gesetze bzw. Verordnungen der Bundesländer, in denen hier relevante Meldepflichten³⁴⁵ normiert sind (Stand 1998), so verfügen zahlreiche Dienststellen der Bundesländer und die Berufsgenossenschaften (SGB VII) über Informationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse, die für die Störfallprävention und auch die KAS zur Erfüllung ihrer Aufgabe von Interesse sein können. Diese auf die Bundesländer verteilten Informationen werden bisher offensichtlich nicht oder nur auf freiwilliger Basis zur Auswertung in der KAS zusammengeführt.

Erschwerend kommt Folgendes hinzu: Die in den Fachgesetzen verankerten Meldepflichten sind meist auswirkungsbezogen und nach sehr unterschiedlichen Kriterien formuliert. Auch dieser Umstand erschwert eine übergreifende Bewertung. Darüber hinaus verhindern die verstreuten Behörden- und Ressortzuständigkeiten auf Umwelt, Arbeit, Wirtschaft, Verkehr und Innenbereich mit ihren in der Natur der Sache liegenden unterschiedlichsten (auch Klientel-) Interessen ein klares Präventionsprofil. Das unklare Präventionsprofil der Zuständigen führt dazu, dass oftmals kein Zusammenhang (mehr) zwischen den Auswirkungen eines Unfalles auf Mensch, Umwelt und Anlage und dem Erkenntnisgewinn für die Anlagensicherheit hergeleitet wird oder werden kann. Bei dieser Sachlage erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass eine für Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreiche Präventionsarbeit allein über die von der SFK vorgeschlagene freiwillige Kommunikationsordnung zwischen den

342 Ziffer 3.1.8 in Verbindung mit Ziffer 3.1.1. Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Zuständigkeiten nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Geräte- und Produktsicherheits-Zuständigkeitsverordnung - GPSZuVO) vom 03. Januar 2005 (GBl. S. 86) in Verbindung mit § 2 Abs.1 Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und nach dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 96/82/EG (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung - BImSchZuVO) vom 3. März 2003 (GBl. S. 180) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2005 (GBl. Nr. 1 S.10)

343 Lechelt, GK-BImSchG, § 52 Rn. 20-39

344 S. dazu Kloepfer, Umweltrecht, S. 1342

345 aaO. S.22-25

unterschiedlichen Organisationen und Technologiebereichen sicher gestellt werden kann. Denn ohne gesetzliche Verankerung bleibt die Zusammenarbeit der befassten Gremien unverbindlich. Eine systematische, umfassende und vollständige zentrale Auswertung ist über ein freiwilliges Verfahren der vorgeschlagenen Art im Ergebnis deshalb nicht sicherzustellen³⁴⁶.

3.2 Weiterleitungspflichten nach den Fachgesetzen des Bundes- bzw. der Länder

In den Bundes- oder Landesgesetzen, die Meldepflichten für sicherheitsbedeutsame Ereignisse bei Anlagen vorsehen, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, sind – mit Ausnahme der StörfallV – soweit ersichtlich keine Vorschriften enthalten, die zu einer Weiterleitung dieser Meldungen von den zuständigen Landesbehörden an das BMU bzw. UBA (ZEMA) oder die KAS verpflichten.

3.3 UIG

Das UIG gilt nur für den Bund. Unter 3.3 gehen wir indes davon aus, dass die z.T. noch im Entwurf befindlichen UIG der Bundesländer dem UIG entsprechen. Nach § 3 Abs.1 UIG hat (nur) eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts³⁴⁷ Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die diese informationspflichtige Stelle verfügt.. Eine Verschaffungsverpflichtung der Behörden der Bundesländer gegenüber einer informationspflichtigen Dienststelle des Bundes (z.B. BMU) im Hinblick auf die dort nicht vorhandenen Umweltinformationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse besteht danach nicht.³⁴⁸ Ein an eine informationspflichtige Stelle des Bundes gerichteter Antrag einer natürlichen oder juristischen Person (des Privatrechts) wäre im übrigen nach § 4 Abs. 3 UIG an die über die Umweltinformation verfügende Landesbehörde weiter zu leiten. Eine Dienststelle des Bundes – wie hier³⁴⁹ – kann demnach aus dem UIG eines Bundeslandes keine Verpflichtung der

346 Zu den Möglichkeiten einer verstärkten (gesetzlichen) Heranziehung der Betriebs- und Störfallbeauftragten zur Informationsweitergabe kritisch: Neuser, Uwe, Störfallprävention, Baden-Baden 2002, S. 201 f.; ein gutes Beispiel für Präventions-Kommunikation ist das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz - GPSG) v. 6. Januar 2004 (BGBl. I S. 4)

347 Anspruch auf Information haben nur juristische oder natürliche Personen des Privatrechts, vgl. BVerwG Beschluss v. 31.10.1995, 1 B 126/ 95, NVwZ 1996, 400

348 Schrader, Teil 1 unter 4.1.1.1.4

349 Die ZEMA ist ebenfalls eine derartige informationspflichtige Stelle der öffentlichen Verwaltung i.S.d § 2 Abs.1 Satz 1 UIG; s. auch Schrader, Teil 1 unter 2.2.1.1, gleiches gilt für die KAS als teilrechtsfähigem Verband des öffentlichen Rechts

Dienststelle dieses Bundeslandes herleiten, dort vorhandene sicherheitsbedeutsame Umweltinformationen weiterzuleiten.

3.4 BImSchG

Eine Verpflichtung zur Weitergabe von Umweltinformationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse an Bundesbehörden ergibt sich im Ergebnis auch nicht aus den speziellen informationellen Regelungen des BImSchG. Darin wird zwar genau vorgeschrieben, wer in welchen Fällen wie mitteilungspflichtig³⁵⁰ ist, bzw. welche Rechtsfolge eintritt, wenn vorgeschriebenen Mitteilungspflichten nicht nachgekommen wird³⁵¹. Ausdrückliche Regelungen über die Weiterleitung im hier fraglichen Sinne eines Meldesystems für sicherheitsbedeutsame Ereignisse finden sich indes lediglich in der auf der Grundlage des § 7 BImSchG erlassenen StörfallV³⁵².

3.5 EU –Recht

Eine Verpflichtung zur Weiterleitung ergibt sich im Ergebnis auch nicht aus den unmittelbar anwendbaren Vorschriften der EU, hier der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9.12.1996 zur Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-II-Richtlinie) in der Fassung der (Änderungsrichtlinie) RL 2003/105/EG v. 16. Dezember 2003³⁵³. Denn diese Richtlinie ist in Bezug auf die hier fraglichen Kommunikationspflichten (Art. 14 und 15) ausreichend in entsprechende Rechtsvorschriften der Bundesrepublik umgesetzt worden³⁵⁴, und zwar durch die StörfallV in der Fassung vom 8. Juni 2005³⁵⁵ unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die RL 2003/105/EG. Für eine darüber hinausgehende Anwendung bleibt kein Raum.

Art. 15 Abs.1 RL 96/82/EG sieht die Unterrichtung der Kommission durch die Mitgliedsstaaten zur Verhütung schwerer Unfälle und zur Begrenzung der Unfallfolgen über die in ihrem Hoheitsgebiet eingetretenen schweren Unfälle, die den Kriterien des Anhangs VI entspre-

350 § 47 e Abs.2 (Zuständigkeit der Behörden); § 52 a (Mitteilungspflicht zur Betriebsorganisation); § 54 Abs. 1 Nr. 3 (Immissionsschutzbeauftragter); § 58 b Abs. 1 Nr.3 (Störfallbeauftragter); § 58 e Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 (Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte)

351 Z.B. in § 20 Abs. 1a BImSchG, § 25 Abs. 1 BImSchG

352 In der Fassung v. 8. Juni 2005, BGBl. I S. 1598

353 Abl. L 345/97

354 Dazu: Erwägungen de BReg. BR-Drucks. 511/99, S.87ff.=BR-Drucks.75/00, S. 61 ff., abgedruckt in, Ule, BImSchG, Rechtsvorschriften Bund + EG, Band 1, Neuwied 1991, A 12.0, S. 3

355 BGBl. I S. 1598

chen, vor. Eine Beschränkung auf bestimmte Anlagen oder Betriebsbereiche ist darin nicht vorgesehen. Dieser Unterrichtungsverpflichtung kommen die zuständigen Behörden der Bundesrepublik indes über die in § 19 StörfallV vorgesehene Weiterleitung der einschlägigen Informationen der Betreiber und eigener Bewertungen an das UBA (ZEMA) ausreichend nach³⁵⁶. Das Meldesystem der RL 96/82/EG ist bereits mit der Artikelverordnung der Bundesregierung vom 2. Mai 2000 zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend der Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 26. April 2000 (Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie), und zwar mit der StörfallV in der Fassung v. 26. April 2000 realisiert worden³⁵⁷. Die Unterrichtungsverpflichtung konkretisierte sich dort in den §§ 19 Abs. 4 und Abs. 5 StörfallV³⁵⁸. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung zur Weiterleitung von sicherheitsrelevanten Ereignissen außerhalb der StörfallV an Dienststellen des Bundes lässt sich über die RL 96/82/EG nicht (mehr) begründen.³⁵⁹

3.6 §§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Nach § 4 VwVfG³⁶⁰ leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Amtshilfe. Allerdings ist ein derartiges Amtshilfeersuchen nur dann zulässig, wenn die ersuchende Bundesbehörde (UBA bzw. BMU) nach §§ 4, 5 Abs.1 VwVfG innerhalb ihres ihr übertragenen Rechts- und Kompetenzrahmens tätig wird. Die Amtshilfe verschafft den ersuchenden Behörden nämlich keine Erweiterung oder Veränderung ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten und Befugnisse³⁶¹.

356 „Richtlinie zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs im Sinne der Störfall-Verordnung“, www.umweltministerium.de/files/broschueren/faltblaetter/application/pdf/vollzugshilfe_stoerfall_vo.pdf

357 BGBl I S. 603

358 Vgl. Begründung der Bundesregierung (BR-Drs. 75/00)

359 Der in Art. 20 der RL 96/82/EG vorgeschriebene allgemeine antragsgebundene Anspruch auf Umweltinformation ist nicht in der StörfallV, sondern mit dem in Kraft treten des UIG des Bundes und über die entsprechenden Gesetze der Bundesländer ausreichend konkretisiert worden (vgl. Schrader, Teil 1 unter 2.4.1.2.1)

360 Vom 25.5.1976 (BGBl. I S. 2002), auf Bundesbehörden ist das VwVfG des Bundes auch gegenüber Landesbehörden anwendbar, wenn – wie hier – die ersuchende Behörde Bundesbehörde ist (Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Auflage, München 1998, § 4 Rdn. 21; im übrigen sind Bundes- und Landesgesetze wortgleich).

361 Stelkens/Bonk/Sachs, aaO. § 4 Rdn. 7, § 5 Rdn.5: „...denn ohne solche normativen Festschreibungen könnte die gesetzliche Kompetenzordnung durch einvernehmliche oder einseitige, gesetzlich nicht vorgesehene Hilfeleistungen disponibel gemacht werden“. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 8. Auflage, Art. 35 Rdn. 3

3.6.1 UBA (ZEMA)

Die Zuständigkeit des UBA als Träger der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle (ZEMA) ist indes in dem Gründungsbeschluss der LAI³⁶² v. 30.3.-1.4.1992 und der darauf bezogenen Richtlinie der LAI v. 30.3.-1.4.1992 auf die bundesweite Erfassung, Auswertung und Information über Störfälle und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs, also auf die Meldepflichten des § 11 der StörfallV in der Fassung v. 20.9.1991³⁶³ beschränkt³⁶⁴.

Für die Einräumung einer darüber hinausgehenden generellen Zuständigkeit zur Auswertung und Sammlung von Meldungen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse außerhalb der StörfallV bestand seinerzeit keine Veranlassung. Die an dem Beschluss beteiligten Bundesländer beabsichtigten erkenntlich (nur) eine wirksame Umsetzung der StörfallV³⁶⁵. Dazu regelten sie die Zuständigkeit ganz konkret u.a. wie folgt: „Die Aufgaben der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle sind: 1. Erfassung der Meldungen nach § 11 Störfall-Verordnung: - Störfälle (§ 11 Abs. 1 Nr. 1), - Abweichungen vom bestimmungsgemäßen Betrieb (§ 11 Abs. 1 Nr. 2). Die Erfassung erstreckt sich auf die durch die Betreiber zu liefernde schriftliche Bestätigung nach § 11 Abs. 2 und 3 sowie auf die durch die zuständigen Behörden vorgenommene Ergänzung und Bewertung der Mitteilungen. Diese und weitere für die Auswertung bedeutsame Unterlagen, z.B. Gutachten, werden der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle durch die Länder zur Verfügung gestellt“³⁶⁶.

Ein auf die bei den zuständigen Überwachungsbehörden der Bundesländer außerhalb deren Zuständigkeiten nach der StörfallV liegenden Informationen bezogenes generelles Auswertungsrecht liegt bei der ZEMA demnach nicht vor. Gleiches gilt für das UBA, dessen Kompetenzen insoweit aus der LAI – Richtlinie hergeleitet sind.

362 Das nicht verabschiedete Statut des LAI ist abgedruckt bei Bruns, Akteure der Umweltpolitik, Anhang XII, S. 471; zur Arbeitsweise S. 377: die koordinierende Funktion für die Aktivitäten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Immissionsschutzes ist beratend. Es werden keine die Beteiligten bindende Beschlüsse gefasst.

363 BGBl. I S.1891

364 LAI Richtlinie zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs im Sinne der Störfall-Verordnung vom 30.März – 1.April 1992, beschlossen in der 81. Sitzung des Länderausschusses für Immissionsschutz vom 30.3.-1.4.1992, in Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Länder 3 Saarl-Thür + LAI, LAI, Darmstadt 1992, LAI 9

365 Vgl. Vorbemerkung, aaO. S. 1

366 aaO. Fn. 3

3.6.2 KAS

Anders liegt die Sach- und Rechtslage bei der nach § 51 a BImSchG beim BMU eingerichteten KAS. Die KAS soll gutachterlich in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus besonderem Anlass Möglichkeiten zur Verbesserung der Anlagensicherheit aufzeigen (§ 51 a Abs. 2 BImSchG). Die Regelung des § 51 a BImSchG wurde im Rahmen des Dritten BImSchG-ÄndG 1990 in das Gesetz eingefügt³⁶⁷. Die SFK (heute KAS) ist aufgefordert, sich ganz allgemein, insbesondere mit Gutachten, zu generellen Möglichkeiten der Verbesserung der Anlagensicherheit zu äußern³⁶⁸. Darunter fallen auch sicherheitsbedeutsame Ereignisse von Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen. Wenn denn die beratende Tätigkeit der SFK³⁶⁹ (heute KAS) sich auch auf Anlagen des zweiten Teils des BImSchG bezieht, so fehlt der Kommission – soweit ersichtlich – der für die Ausübung ihrer Tätigkeit insoweit erforderliche informationsrechtliche Unterbau. Denn weder bei dem BMU noch bei dem UBA ist durch ein bundesweites rechtsförmliches Verfahren sichergestellt, dass sicherheitsbedeutsame Ereignisse jener Anlagen (außerhalb der StörfallV) dort auflaufen.

3.6.2.1 Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten über die Amtshilfe?

Zu prüfen ist daher, ob bei dieser Sach- und Rechtslage das Amtshilferecht weiter hilft, wenn das Recht zur originären³⁷⁰ Datenbeschaffung für die Einbeziehung dieser Anlagen oder darauf bezogener Ereignisse – wie dargestellt³⁷¹ – bei den Immissionschutzbehörden der Bundesländern liegt und eine ausdrückliche gesetzliche oder verordnungsrechtliche Verpflichtung zu Weiterleitung nicht besteht.

Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden: Im einen Fall geht es um ein Ersuchen im Einzelfall aus besonderem Anlass, wenn etwa eine Presseveröffentlichung auf ein sicherheitsbedeutsames Ereignis in einem Bundesland hinweist und dadurch die Erstellung eines Gutachtens ausgelöst werden kann. Im anderen Fall ist der Gutachtauftrag nicht über konkrete Erkenntnisse definiert. Zu seiner Formulierung der Erforderlichkeit eines Gutachtens und zu seiner Bearbeitung bedarf es vielmehr der generellen Auswertung aller angefallenen sicherheitsbedeutsamen Ereignisse der hier fraglichen Art. Nur diese zweite zeitlich

367 Rebentisch, NVwZ 1991, 310 (313)

368 Vgl. Böhm, GK-BImSchG, § 51 a Rdn. 1 ff., 9f.; s. auch § 1 der Geschäftsordnung der SFK v. 1.10.1999 BAnz. 1993 S. 5194

369 Die SFK ist ein teilrechtsfähiger Verband des öffentlichen Rechts, Jarass, BImSchG, § 51a Rdn. 1; Böhm, aaO., Rdn. 13: sie ist nicht in das BMU eingeordnet. Zu Grundfragen des Behördenbegriffes, Gesetzesvorbehaltes usw. bei Beratungsinstitutionen der Ministerien und der BReg. vgl. Bruns, Akteure der Umweltpolitik, S. 292 ff.

370 Anders liegt es bei der Auswertung von Presseerzeugnissen, von Gutachten u.ä.

371 S.o.3.1.1

und örtlich nicht eingeschränkte Alternative wird dem Auftrag der KAS zur Beratung der Bundesregierung und der zuständigen Ministerien i.S.v. §51 a BImSchG gerecht.

Erforderlich zur sachgerechten Gutachtenerstellung an die Bundesregierung bzw. das zuständige Bundesministerium ist demnach nicht ein auf ein konkretes Ereignis bezogenes Ersuchen, sondern das generelle Ersuchen an alle für die Sicherheit von Anlagen gemäß dem zweiten Teil des BImSchG tätig werdenden Behörden der Bundesländer, solche Ereignisse und Erkenntnisse an das BMU bzw. UBA weiter zu leiten. Das Ersuchen bezieht sich demnach auf eine unbestimmte Vielzahl von gegenwärtigen und künftigen „im äußeren Geschehensablauf und in der verwaltungsrechtlichen Relevanz gleichartige Sachverhalte“³⁷².

Ob ein derartiges generelles Ersuchen allerdings nach dem Amtshilferecht zulässig ist, ist in der Literatur umstritten³⁷³. Die Streitfrage muss im vorliegenden Fall jedoch nicht entschieden werden. Denn unstreitig ist, dass keine Dienststelle über die Amtshilfe ihre Zuständigkeiten erweitern kann³⁷⁴. Das wäre jedoch hier der Fall.

„Durch Amtshilfeersuchen aufgrund eigener sachlicher Unzuständigkeit können... nur solche Amtshandlungen anderer Behörden bewirkt und für die eigene Aufgabenerfüllung genutzt werden, die an sich zur Erreichung des je konkreten Verfahrenserfolges nach dem für die ersuchende Behörde geltenden Recht generell vorausgesetzt und zugelassen sind, im Einzelfall jedoch von der das Verfahren betreibenden Behörde mangels spezieller Befugnis ...nicht selbst vorgenommen werden dürfen“³⁷⁵. Im vorliegenden Fall liegt das Recht zur Informationsverschaffung – wie dargestellt- bei den für die Anlagensicherheit zuständigen Landesbehörden. Diese Landesbehörden haben darüber hinaus die Aufgabe, Lösungsvorschläge für die sicherheitstechnischen Probleme zu erarbeiten oder mit Hilfe von Sachverständigen erarbeiten zu lassen³⁷⁶.

Wenn indes –wie hier- die Informationsbeschaffung und die Informationsverarbeitung durch rechtliche Regelungen speziell den ersuchten (Landes-) Behörden zugewiesen ist, scheidet eine die Amtshilfe begründende sachliche Unzuständigkeit der ersuchenden Behörde aus³⁷⁷. Dieses Ergebnis wird durch die folgenden verfassungsrechtlichen Erwägungen gestützt.

372 Meyer-Teschendorf, JuS 1982, S. 187 (190)

373 von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München 1995, Band 2, Art. 35 Rdn.6 m.w.N.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO., Art. 35 Rdn.3; Jarass/Piero, aaO., Art.35 Rdn.4; a.A. von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Art. 35 Rdn. 18

374 Von Mangoldt/Klein/Starck, aaO. Rdn.22 m.w.N.

375 Meyer-Teschendorf, JuS 1982 S. 190

376 S.o. unter 1.1

377 Meyer-Teschendorf, aaO. S. 190

3.6.2.2 Vorbehalt des Gesetzes

Die über die Meldepflichten der Betreiber von Anlagen des zweiten Teils des BImSchG eingeholten Informationen enthalten in der Regel Angaben, die u.a. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse (Art. 12, 14 GG) darstellen können. Die Meldeverpflichtungen selbst sind deshalb entsprechend dem Vorbehalt des Gesetzes³⁷⁸ in den betreffenden Fachgesetzen durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber (dann auf gesetzlicher Grundlage) festgelegt. Demgegenüber stützte sich die Übermittlung der Daten an die KAS hier auf die bundes- bzw. landesrechtlich einschlägigen Vorschriften der Amtshilfe in den jeweiligen VwVfG. Diese Regelungen (§§ 4, 5 VwVfG des Bundes bzw. der Bundesländer) sind jedoch nicht bereichsspezifisch und genügen als Querschnittsgesetze³⁷⁹ zwar der Begründung der Überwindung der örtlichen Zuständigkeit, begründen jedoch nicht die fehlende sachliche Zuständigkeit der KAS zur Datenerhebung.

In die gleiche Richtung zielt das Volkszählungsurteil des BVerfG³⁸⁰. Das Gericht fordert vom Gesetzgeber in den Rechtsgrundlagen für die Informationserhebung „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken“³⁸¹. Dazu gehört auch „ein - amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote“³⁸². Fehlen diese – wie hier-, ist bereits die Erhebung rechtswidrig und kann angegriffen werden. Ohne fehlende spezielle rechtliche Grundlage ist die Weiterleitung der Meldungen der Betreiber demnach unzulässig.

3.6.2.3 Fehlende bundesrechtliche Kompetenz

Das Grundgesetz geht in den Art. 30, 83 ff. GG für die Ausführung der Bundesgesetze vom Regelfall der landeseigenen Verwaltung aus. Bundesauftrags- und bundeseigene Verwaltung sind demgegenüber die Ausnahme. Diese vertikale Gewaltenteilung, die im Bundesstaatsprinzip verankert ist (Art. 20 Abs. 1 GG) ist so ausgestaltet, dass dem Bund die Gesetzgebung in den wichtigsten Regelungsmaterien zusteht (Art. 73 ff. GG), die Staatsgewalt der Länder in dem Vollzug der Gesetze ihren eigenständigen Schwerpunkt hat (Art. 83 ff. GG).

378 Vgl. hierzu Schlink, Die Amtshilfe, S. 149

379 Vgl. hierzu Jarass/Pieroth, aaO. Art. 35 Rdn.2; Lehner, Der Vorbehalt des Gesetzes für die Übermittlung von Informationen im Wege der Amtshilfe, S.148, 149

380 BVerfGE 65, 1 ff.

381 BVerfGE, aaO. S. 1 Leitsatz 2

382 BVerfGE aaO. 1 (46)

Diese Kompetenzzuordnung verteilt die Macht zwischen Bund und Ländern und gewährleistet eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung³⁸³.

Das BImSchG sagt über die für seinen Vollzug zuständigen Behörden wenig aus³⁸⁴. Von der Möglichkeit, gemäß Art. 84 Abs.1 GG für den Vollzug des BImSchG bestimmte Landesbehörden zu benennen, ist kein Gebrauch gemacht worden. Die Behördenzuständigkeiten ergeben sich demnach aus Landesrecht, im Regelfall aus Rechtsverordnungen³⁸⁵. Die Länder sind – mangels anderer verfassungsrechtlicher Zuweisung – für den Verwaltungsvollzug zuständig. Sie können daher die Einrichtung der Behörden und dasungsverfahren durch Rechtsvorschriften bestimmen³⁸⁶.

In Anbetracht dieser aus dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit folgenden strengen kompetenzrechtlichen Unterscheidung von Bundes- und Landeszuständigkeiten auch im Bereich des BImSchG³⁸⁷ wird über das Recht der Amtshilfe keine Zuständigkeit geschaffen werden können, die gesetzlich oder in anderer Weise bei der ersuchenden Behörde (BMU, UBA)³⁸⁸ nicht besteht. Weder in den entsprechenden Bundes- noch in den betreffenden Landesgesetzen oder den auf gesetzlicher Grundlage erlassenen Verordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften ist eine dahingehende Weiterleitungsverpflichtung oder die einer solchen Verpflichtung zugrunde zu legende Zuständigkeit der Bundesbehörden zur Entgegennahme und Auswertung von Mitteilungen der Betreiber von Anlagen außerhalb der StörfallV- wie dargestellt - vorgesehen.

Eine derartige Weiterleitung als Rechtspflicht kann auch nicht durch eine informelle Vereinbarung der an einem gegenseitigen Informationsaustausch interessierten Dienststellen der Bundesländer und des Bundes zugunsten der KAS - etwa im Rahmen der LAI - hergestellt werden. Gleiches gilt für einen etwaigen Beschluss der KAS, in Zukunft die betreffenden bei den Landesbehörden auflaufenden Meldungen von Betreibern an die KAS zur Auswertung weiterzuleiten. Eine derartige Selbstermächtigung wäre unzulässig. Deshalb hat auch die Formulierung im Konzept der SFK 1997/1998: „Die entsprechenden Informationen sollen für die weitere Bearbeitung der SFK zur Verfügung gestellt werden“³⁸⁹, den Charakter eines (bloßen) berechtigten Wunsches der SFK, in Zukunft auf das von ihr beschriebene – oben

383 BVerfG, NVwZ 2003, 1497, 1498

384 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, S. 1341 Rdn. 355

385 Vgl. die Hinweise auf Länderzuständigkeiten im Einzelnen bei Kloepfer, aaO., Fn. 729

386 Vgl. auch Jarass, BImSchG, Einl. Rdn. 53

387 Das BImSchG wird gem. Art.83 GG von Landesbehörden als eigene Angelegenheit ausgeführt (BVerwGE 109, 272/281).

Die Länder besitzen deshalb die Befugnis, die Einrichtung der Behörden und dasungsverfahren durch Rechtsvorschriften zu regeln: Jarass, BImSchG, Einl. Rdn. 53

388 Ob die SFK im Sinne de VwVfG Behörde ist, kann hier dahinstehen. Vgl. zur Teilrechtsfähigkeit Fn. 369

389 3.1 aaO.

dargestellte³⁹⁰ - freiwillige Verfahren abstellen zu wollen. Denn die andernfalls bewirkte Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Ländern³⁹¹ wäre auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig³⁹².

Nach alledem scheidet auch der Weg über ein generelles Ersuchen auf Amtshilfe zur Herabgabe der bei den zuständigen Landesbehörden befindlichen sicherheitsbedeutsamen Daten außerhalb der StörfallV aus.

3.7 Datenzugang über § 10 Abs.2 Nr.4 UIG

Überlegenswert ist, ob die Bundesbehörden deswegen Zugang zu den Daten der Landesbehörden erlangen können, weil die Landesbehörden diese Daten verbreiten müssen. Art. 7 Abs. 2 e) der RL 2003/4/EG nennt als zwingenden Bestandteil aktiv zu veröffentlichender Informationen Überwachungsdaten, vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 4 UIG Bund. Dem Sinn nach müssten gerade die Daten über außergewöhnliche Ereignisse verbreitet werden. Andererseits nennt die RL "Daten oder Zusammenfassungen von Daten". In jedem Fall hätte dieser Zugang zu den Informationen den ebenfalls mit dem Antragsverfahren nach § 4, 5 UIG verbundenen Nachteil, dass die Daten „bereinigt“ sind.

390 Oben unter 1

391 Kritisch zur Aufgabenerfüllung des technischen Ausschusses für Anlagensicherheit nach § 31 a BimSchG wegen Inkongruenz der Aufgabe und Zuständigkeit des BMU Rebentisch, NVwZ 1991, 312

392 BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (39)

4 Informationsübermittlung durch die Betreiber

Im Folgenden behandeln wir die Fallgruppe von sicherheitsbedeutsamen Ereignissen und Erkenntnissen bei Anlagen, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, die – ohne in den Fachgesetzen geregelte Meldepflicht - freiwillig von den Betreibern herausgegeben werden. In allen Fällen solcher freiwilliger Informationsübermittlung von sicherheitsbedeutsamen Ereignissen und Erkenntnissen durch die Betreiber bleibt zu prüfen, ob sich eine Melde – oder Weiterleitungspflicht der Betreiber nicht gleichwohl aus höherrangigem Recht ableiten lässt.

4.1 BImSchG

4.1.1 § 5 BImSchG

Nach § 5 Abs.1 BImSchG sind genehmigungspflichtige Anlagen u.a. so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können (Nr. 1) und Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsminderung (Nr. 2). Die unter Abs. 1 Nr. 1 fallende sog. Abwehrlpflicht des Betreibers³⁹³ wird für genehmigungspflichtige Anlagen mit gesteigertem Gefährdungspotential durch materielle Sicherheitspflichten sowie die (formellen) Abwehrlpflichten zur Information und Meldung in der StörfallV konkretisiert. Die dort niedergelegten Rechtspflichten präzisieren die Anforderungen der Abwehrlpflicht des Betreibers hinsichtlich der Erkennung und Bewertung³⁹⁴ von Störfallgefahren und der zu ergreifenden Sicherheitsmaßnahmen.

Zu prüfen ist, ob sich aus dieser Grundpflicht des Betreibers genehmigungspflichtiger Anlagen eine § 19 StörfallV analoge Meldeverpflichtung herleiten lässt. Gedacht ist dabei insbesondere an die beiden Fälle des Anhang VI Teil 1 II und III der StörfallV. Für die Präventionsarbeit ist die Bestimmung des Anhang VI Teil 1 II von ganz entscheidender Bedeutung. Denn diese Regelung verpflichtet zur Offenbarung des Erkenntnisgewinnes in anlagentechnischer Hinsicht. Der Ereigniswert tritt in diesem Fall in den Hintergrund: Mitzuteilen ist danach „ eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs, die aus technischer Sicht im Hin-

393 Roßnagel, GK-BImSchG,, § 5 Rn. 233

394 Roßnagel, aaO. Rn. 235 m.w.N.

blick auf die Verhütung von Störfällen und die Begrenzung ihrer Folgen besonders bedeutsam ist...“.

Nach h. M. konkretisieren die Betreiberpflichten der StörfallV³⁹⁵ die Abwehrpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht abschließend. Danach besteht die Abwehrpflicht unabhängig von den Regelungen der 12.BImSchV, wenn– wie in den von uns zu behandelnden Fällen – die Anlage gerade nicht von der StörfallV erfasst wird³⁹⁶. Die Grundpflichten des § 5 Abs. 1 und 3 BImSchG begründen danach unmittelbare Pflichten für den Betreiber. Sie sind auch ohne weiteren konkretisierenden Akt der Immissionsschutzbehörden für den Betreiber verbindlich. Praktische Relevanz gewinnen diese Grundpflichten allerdings in erster Linie über ihre Funktion als Bezugsnorm im Genehmigungsverfahren nach § 6 Nr. 1 oder für Rechtsverordnungen in § 7 Abs. 1, für Verwaltungsvorschriften in § 48 und als materielle Grundlage für nachträgliche Anordnungen (§17) und nachfolgender Verfügungen in § 20 BImSchG³⁹⁷.

§ 5 BImSchG ist danach zwar Maßstabsnorm. Aus ihr (fort)entwickelte Grundpflichten gegenüber dem Zeitpunkt der Genehmigung der Anlage sind indes ohne nähere Konkretisierung förmlich nicht durchsetzbar³⁹⁸. Zur Begründung von vollziehbaren Rechtspflichten eines Betreibers bedarf es deshalb eines die Pflichten des Betreibers nach § 5 BImSchG konkretisierenden individuellen Rechtsaktes. Denkbar ist auch eine über die Schutzpflicht des § 5 BImSchG begründete Verordnung des Bundesgesetzgebers nach § 7 BImSchG, der z.B. die Meldepflichten der Betreiber im genannten Sinne verschärfen kann und auch diejenigen Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, erfasst. Voraussetzung für eine derartige Verschärfung der Meldepflichten wäre allerdings, dass die immissionsschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen (Verhältnismäßigkeit).

Für eine analoge Anwendung des § 19 StörfallV – ohne konkretisierende Maßnahmen der Verordnungsgeber oder der zuständigen Immissionsschutzbehörden für die fraglichen Anlagen oder die betreffenden Erkenntnisse - verbleibt nach alledem kein Raum.

³⁹⁵ Die mit der Störfall-Verordnung von 1991 am 3. Mai 2000 formell außer Kraft getretenen bisherigen drei Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (1. StörfallVwV; 2. StörfallVwV; 3. StörfallVwV) sollten durch eine neue Verwaltungsvorschrift ersetzt werden (Entwurf im Bundeskabinett beschlossen am 10.12.2003). Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 13.2. 2004 nicht zugestimmt (BR-Drucksache: 936/03 -Beschluss-). Fundstellen für die alten VerwV: Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (1.StörfallVwV) v. 20.9.1993, GMBI. 1993,582 ,Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (2.StörfallVwV) vom 27.4.1982, GMBI. 1982, 205, Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (3.StörfallVwV) v. 23.Oktober 1995 (GMBI. S.782, abgedruckt in Ule, BImSchG, Rechtsvorschriften BImSch+ EG, Band 1, A 12.3

³⁹⁶ Roßnagel, aaO. Rdn. 237

³⁹⁷ Roßnagel. aaO. Rdn. 25

³⁹⁸ Jarass, aaO.,§5 Rdn.2; Roßnagel, aaO., Rdn. 28.

4.1.2 § 22 BImSchG

Eine analoge Anwendung des § 19 StörfallV kommt auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen des zweiten Teils des BImSchG in Frage. Denn die StörfallV –und damit die Meldepflichten - gilt für Betriebsbereiche, unabhängig davon, ob die dort befindlichen Anlagen zu genehmigen sind oder nicht.³⁹⁹

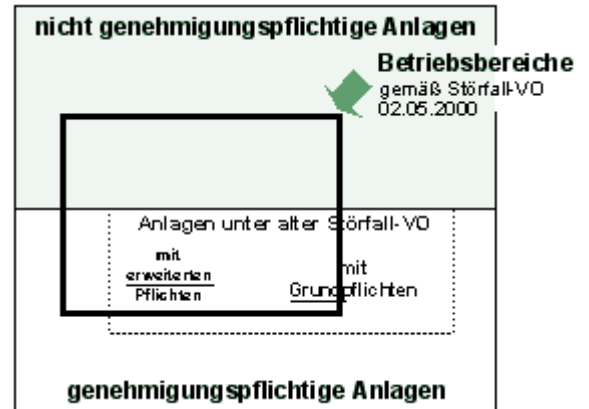


Abb. 4: genehmigungs-, nichtgenehmigungspflichtige Anlagen

In § 22 BImSchG sind die Grundpflichten des Betreibers nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen geregelt. § 22 enthält eine mit § 5 BImSchG vergleichbare strukturelle Regelung⁴⁰⁰. Die Grundpflichten sind entweder in einer Anordnung im Einzelfall (§ 24) oder durch Rechtsverordnung nach § 23 umzusetzen. In § 23 BImSchG öffnet der Bundesgesetzgeber den Verordnungsweg für generelle Anforderungen an nicht genehmigungsbedürftige Anlagen. Darunter fallen auch spezielle Meldevorschriften, wie die hier in Rede stehenden Meldepflichten der Betreiber bei sicherheitsbedeutsamen Ereignissen oder entsprechender Erkenntnisse, die der Betreiber aus dem Betrieb der Anlage in sonstiger Weise gewonnen hat.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Meldung (an die Immissionsschutzbehörde) und Weiterleitung (durch diese Behörde an den UA-ER o.ä.) analog § 19 StörfallV – ohne konkretisierende Maßnahmen – scheidet demnach auch über § 22 BImSchG aus.

4.2 Verfassungsunmittelbare Schutzpflichten

4.2.1 Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG

Grundrechtliche Schutzpflichten werden in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich genannt. Danach ist es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Diese Beschreibung staatlicher Verhaltenspflichten ist auf die anderen

³⁹⁹ Bild: aus <http://www.concada.de/newsarchiv/ja2000.shtml#pflichten>
⁴⁰⁰ Jarass, aaO., § 22 Rdn. 13

Grundrechte übertragbar⁴⁰¹. Der Unterschied zur klassischen Funktion der Grundrechte (als Abwehrrechte gegenüber staatlichem Verhalten) besteht darin, dass Schutzpflichten den Staat zu einem Eingreifen gegenüber gerade nicht vom Staat ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen verpflichten⁴⁰². Er wird hier zum Handeln und nicht zum Unterlassen aufgefordert.

4.2.2 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

4.2.2.1 Prüfungsmaßstab

Derartige Schutzpflichten sind denn auch grundsätzlich gegenüber den Betreibern der hier fraglichen gefährlichen Anlagen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleiten⁴⁰³. Daraus ergibt sich für den Staat nämlich die Pflicht, „sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen“⁴⁰⁴. Diese Schutzpflicht besteht auch und gerade zugunsten der körperlichen Unversehrtheit⁴⁰⁵. Sie hat deshalb für den Umweltschutz besonderes Gewicht⁴⁰⁶. So soll sie den Grundrechtsträger nicht nur gegen Handlungen Dritter, sondern auch gegen Naturkatastrophen schützen⁴⁰⁷. Die Verletzung der Schutzpflicht kann von allen Grundrechtsträgern geltend gemacht werden.⁴⁰⁸

Wer sich allerdings auf die Verletzung der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflicht stützt, muss schlüssig dartun, dass die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder dass die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen.⁴⁰⁹

Bei der Erfüllung der Schutzpflicht hat der Staat einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum⁴¹⁰. „Die Entscheidung hängt von vielen Faktoren ab, von der Art und dem Rang der beteiligten staatlichen und privaten Interessen sowie von den schon vor-

401 Vgl. allgemein zum Schutzpflichtkonzept des BVerfG: Pieroth, Otto, Schlink, Bernhard, Grundrechte, Staatsrecht II, 18. Auflage, Heidelberg 2000, Rdn. 88-94

402 Vgl. von Münch, Staatsrecht II, 5. Auflage, Stuttgart 2002, RN 149 ff. m.w.N.

403 Vgl. Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Nachlieferung 16, § 5 Rn. 126 ff.

404 BVerfGE 46, 160, 164; 85, 191 (192); Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, München 2004, Art. 2 RN 70 m.w.N.

405 BVerfGE 56, 54 (78)

406 BVerfGE 56, 54 (73) (Verkehrslärm); 77, 381 (402); 101, 1 (10)

407 von Münch, aaO. RN 152

408 BVerfGE 77, 170 (214);

409 BVerfGE 77, 170 (171) Leitsatz 2 b)

handenen und den schon getroffenen Maßnahmen“⁴¹¹. Deshalb kann als allgemeine Regel festgehalten werden, „dass (in der Regel, d.V.) lediglich das „Ob“, nicht jedoch das „Wie“ als grundrechtsgeboten qualifiziert werden kann“⁴¹². „Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, dass alleine durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan ist“⁴¹³.

Eine besondere Garantenstellung kommt dem Gesetzgeber dann zu, wenn er durch Schaffung von Genehmigungsvoraussetzungen – wie hier - und durch die Erteilung von Genehmigungen eine eigene Mitverantwortung für etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen übernommen hat⁴¹⁴. Hat in diesen Fällen der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, kann er von Verfassungs wegen gehalten sein, zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrecht zu erhalten ist⁴¹⁵.

4.2.2.2 Ableitung

Unter Zugrundelegung dieses Prüfungsmaßstabes ist hier nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber seine Pflicht, die Bürger und Bürgerinnen vor den Gefahren der unter den zweiten Teil des BImSchG fallenden Anlagen zu schützen, durch unterlassene Nachbesserung in der Störfallprävention evident verletzt hat.

Ein Indiz für die Offensichtlichkeit mangelnder Gefahrenvorsorge wäre die unterbliebene Anpassung der einschlägigen materiellen und Verfahrensvorschriften an die neuen Erkenntnisse im Umgang mit gefährlichen Anlagen. Die StörfallV wurde indes in relativ kurzen Zeitabständen immer wieder novelliert. Die Ursprungsfassung trat am 1.7.1980 in Kraft⁴¹⁶ (VO 1980). Mit dieser Verordnung reagierte die Bundesregierung (BReg.) auf die aufrüttelnden Ereignisse von Flixborough, Seveso, Manfredonia und Feyzin⁴¹⁷. Nach Änderungen durch die VO vom 24.7.1985⁴¹⁸, die der Umsetzung der Seveso- Richtlinie diente⁴¹⁹, wurde die

410 BVerfGE 77, 170 (214): Stationierung und Lagerung von C-Waffen; BVerfGE 92, 26 (46): Internationales Seeschiffregister; Herdegen in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, München 2003, Band I, Art. 1 Abs. 1 Rdn. 76

411 Pieroth/ Schlink, Staatsrecht II, aaO. Rdn. 91

412 BVerfGE 77, 170, aaO.

413 BVerfGE 77, 170 (215)aaO.

414 BVerfGE 56,54 (79) unter Hinweis auf BVerfGE 53, 30 (58) (Mülheim-Kärlich).

415 BVerfGE aaO.

416 BGBl. I S. 772

417 Vgl. BReg. in, BR-Drucks. 108/80, S. 24 ff., abgedruckt bei Ule, aaO., S. 5; vgl. die Beschreibung der genannten Unfälle bei Eberwein, Entwicklung des Störfallrechts, www.umweltallianz-mv.de/pdf/eberwein.pdf

418 BGBl. I. S.1586

419 Nachweise bei Ule, aaO.,S.6

StörfallV bereits drei Jahre später mit VO vom 19.5.1988⁴²⁰ wieder grundlegend verändert. Mit dieser Novellierung setzte die BReg. die Richtlinie 87/216 EWG zur Änderung der Seveso- Richtlinie in das nationale Recht um. Die Seveso- Richtlinie wurde indes 1988 erneut geändert, und zwar durch Richtlinie 88/610 EWG vom 24.11.1988. Den hieraus wiederum erwachsenen Anpassungsbedarf trug die BReg. in der VO vom 28.8.1991⁴²¹ Rechnung. Weitere Veränderungen kamen über die VO vom 20.4.1998⁴²², mit der die BReg. auf die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vor dem Europäischen Gerichtshof⁴²³ reagierte, und die VO entsprechend den Klageforderungen nachgebessert⁴²⁴ hatte. Eine weitere Anpassung an das EU- Recht erfolgte schon zwei Jahre später in der VO v. 26.4.2000⁴²⁵.

Mit der mehrfachen Überarbeitung der StörfallV, zuletzt mit Rücksicht auf Art. 15 Abs.1 RL 96/82/EG in der Fassung der RL 2003/105/ EG durch die StörfallV in der Fassung v. 8. Juni 2005⁴²⁶, hat der Verordnungsgeber für eine bestimmte, besonders gefahrträchtige Gruppe von Anlagen (der StörfallV) ein jeweils den neuen gesellschaftlichen Erkenntnissen über die Gefährdungslagen angepasstes Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellt. Das gilt besonders für die bereits hervorgehobene Meldepflicht des Anhangs VI Teil 1 II, nämlich für Erkenntnisgewinne aus Ereignissen, die nicht wegen des Schadensumfanges, sondern wegen des über sie bewirkten sicherheitstechnischen Know-Hows besonders bedeutsam sind.

Auch für Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, aber unter den zweiten Teil des BImSchG fallen, erfolgten u.a. zur Vereinfachung der z.T. komplizierten und verstreuten Regelungen und um einen besseren Sicherheitsstandard auf EU - Niveau zu gewährleisten, eine Vielzahl von Neuregelungen allein innerhalb der letzten fünf Jahre. Etwa das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz GPSG)⁴²⁷ oder die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)⁴²⁸.

Hinsichtlich der hier fraglichen Verschärfungen der Meldepflicht und der Weiterleitungsverpflichtung verblieb es in diesen Regelungen allerdings bei der alten Rechtslage: Überle-

420 BGBl. I. S.608)

421 BGBl. I. S.1838; ber. S. 2044

422 BGBl. I.S.723

423 Urteil der 2.Kammer v. 14.5.2002, Rechtssache C-383/00, Sammlung der Rechtsprechung 2002, S. I-04219

424 Vgl. Ule, aaO. m.w.N., S.8

425 BGBl. I. S.603

426 BGBl. I 2005, S. 1598

427 BGBl. 2004 I S.2 (ber. BGBl. 2004 I S. 219) vom 6. Januar 2004

428 Vgl. die Begründung zu der am 31.7.2002 beschlossenen Artikelverordnung unter http://www.lfas.bayern.de/technischer_as/allgemeiner_as/betriebssichv/betriebssichV_deckb.htm; s.o. Fn. 340

gungen, die Präventionsarbeit über die Absenkung der Meldeschwellen im Sinne einer Generalisierung der Meldepflichten auf den Standard der StörfallV (Anlage VI Teil 1 II und III) und die Weiterleitung solcher Ereignisse an eine zentralen Stelle des Bundes zu optimieren, sind offenbar auf dem jeweiligen Gesetzes- oder Verordnungsweg nicht aufgegriffen worden.

Dafür bestand oder besteht möglicherweise aus der Sicht der Bundes- und Landesregierungen und der Gesetzgebungsorgane auch bislang keine Veranlassung: Denn nicht einmal die für einen derartigen Änderungsbedarf als Beratungsgremium für die BReg. zuständige SFK hatte eine derartige Forderung in ihrem Konzept 1997/1998 aufgegriffen⁴²⁹: Es sieht weder vor, dass der Gesetz- oder Verordnungsgeber die Meldepflichten verschärft (die Meldeschwellen absenkt), noch dass eine über die in der StörfallV geregelten Meldepflichten hinaus gehende Verpflichtung zur Weiterleitung sicherheitsbedeutsamer Erkenntnisse, sei es von den Betreibern oder von den zuständigen Behörden der Bundesländer, geschaffen wird. Das Konzept beruht vielmehr durchgängig auf der freiwilligen Weitergabe derartiger Informationen. Das abweichende Votum der Naturschutzverbände⁴³⁰ hat in dem Vorschlag der SFK keinen Niederschlag gefunden. Sollte die KAS jedoch zu der Auffassung kommen, dass Anzahl und Art der freiwilligen Meldungen zur Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrags unzureichend sind, so wäre diese Frage erneut zu prüfen.

Eine Verdichtung der grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dahingehend, dass – unter Ausschaltung des Vorschlagsmessens der für die Novellierung zuständigen BReg. oder der Organe der Bundes- und Ländergesetzgebung – über den Weg analoger Anwendung des §19 StörfallV – das dortige Meldeverfahren allgemein für Anlagen, die unter den zweiten Teil des BImSchG fallen, übernommen werden müsste, ist bei dieser Sachlage nicht erkennbar.

Fraglich ist bereits, ob bei der derzeitigen normativen Ausgestaltung des Sachbereichs Störfallprävention überhaupt von einer grundrechtlich relevanten Regelungslücke im Meldesystem gesprochen werden kann. Denn das System des Immissionsschutzrechts in Deutschland gewährleistet ein nach Gefährdungslagen außerordentlich differenziertes Verfahren der Risikovorsorge. Es sind denn auch keine Argumente vorgetragen oder sonst in der Literatur ersichtlich, dass der Staat mit der Entscheidung für die Auswertung der sicherheitsbedeutsamen Ereignisse außerhalb der StörfallV durch die Dienststellen der Länder seiner Schutzpflicht gegenüber Leben und körperlicher Unversehrtheit seiner Bürger und Bürgerinnen nicht oder nur ungenügend nachkommen würde. Man ist offenbar auch in der SFK durch-

429 aaO.

430 S.o. und Fn. 5

aus unterschiedlicher Meinung gewesen, ob der Weg freiwilliger Zusammenarbeit in diesen Fällen nicht geeigneter ist⁴³¹.

Bei dieser Sachlage ist es dann Sache der Initiative der BReg. bzw. der Gesetzgebung des Bundes und der Länder, das Für und Wider einer zentralisierten Erhebung und Auswertung dieser Daten zu gewichten. Der Wertungsspielraum ist angesichts des Umstandes besonders weit, dass der Staat ein bestimmtes –wenn auch im hier fraglichen Bereich optimierbares - Verfahren zur Risikovorsorge gewährleistet hat. Kommt der Gesetzgebungsprozess zu einem Regelungsbedarf, wäre weiter zu entscheiden, wie das Verfahren im Einzelnen auszugestalten ist⁴³².

Nach alledem besteht angesichts des weiten Wertungsspielraumes – nach derzeitiger Rechtslage – kein Rechtsanspruch auf Meldung, Hergabe und Weiterleitung der fraglichen Informationen.

431 S.o. Fn. 339

432 Vgl. dazu Neuser, aaO. S. 201 f.

5 Öffentliche und private Ablehnungsgründe nach UIG

5.1 Meldebogen

Zu prüfen ist, ob einer Veröffentlichung von in dem unten abgebildeten Meldebogen aufgenommenen Umweltinformationen - sei es auf Antrag nach § 4 UIG oder bei einer Verbreitung nach § 10 Abs. 1 und Abs. 2 UIG - öffentliche oder private Ablehnungsgründe entgegenstehen können.

Tab. 3: Ereignisse zur Auswertung im AK Daten der SFK⁴³³

Lfd. Nr. / Titel	Lfd. Nr. / Titel
I. Anlagendaten	III. Ursachenanalyse
I.1 Anlagenkurzbeschreibung	III.1 Auslösende und verdeckte Ursachen
I.2 Anlagenart	III.2 Technische und organisatorische Ursachen
I.3 Betroffener Anlagenteil	III.3 Managementfehler
I.4 Wesentliche Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Anlage	IV. Schlussfolgerungen und Maßnahmen
II. Ereignis	IV.1 Maßnahmen der Anlagenbetreiberin
II.1 Art des Ereignisses	IV.2 Maßnahmen der Behörden
II.2 Zeitlicher Ablauf bis zur Beendigung der akuten Gefahr	IV.3 Kurz- und langfristige Maßnahmen
II.3 Maßnahmen der Gefahrenabwehr einschließlich Dritter	V. Erkenntnisse und Empfehlungen der Störfall-Kommission
II.4 Beteiligte und entstandene Stoffe	V.1 Offene Fragen / Erkenntnisdefizite
II.5 Stoffmengen	V.2 Übertragbarkeit
II.6 Ereigniszeitpunkt (Jahr)	V.3 Folgerungen für den Stand der Wissenschaft
II.7 Auswirkungen -Angaben optional-	VI. Quellen
	VII. Deskriptoren

433 Vgl. dazu die Aufzählung der Inhaltsangaben der SFK aaO, S. 21

5.2 Qualifizierung der Informationsarten

5.2.1 Offenkundige Tatsachen

Die Ablehnungsgründe der §§ 8, 9 UIG (öffentliche und private Belange) greifen bei Umweltinformationen – wie hier- nur, wenn „durch das Bekanntgeben“ (§§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 UIG) eine Beeinträchtigung der Schutzgüter erfolgt. Das ist nicht der Fall, wenn und soweit die Informationen durch vorangegangene Informationen bereits bekannt und damit offensichtlich sind. Das kann durch Veröffentlichungen (Zeitungen, Zeitschriften, Aufsätze usw.), durch Genehmigungsverfahren, Patentniederschriften, sonstige allgemein zugängliche Mitteilungen usw. geschehen sein⁴³⁴. Stammen die o.g. Informationen aus derart offenkundigen Quellen, besteht für die informationspflichtige Stelle kein weiterer Handlungsbedarf. Insbesondere bedarf es in diesem Falle keiner Anhörung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG.

5.2.2 Anonymisierte Informationen

Von einer Anhörung i.S.d. § 9 Abs.1 Satz 3 UIG kann ebenfalls abgesehen werden, wenn die Angaben des Meldebogens zwar nicht offensichtlich und damit bekannt sind, sondern derart anonymisiert wurden, dass ausgeschlossen ist, dass Schutzgüter i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 UIG durch die Bekanntgabe betroffen werden können. Das ist beispielhaft in den über das Internet zugänglichen Datenblättern der SFK⁴³⁵ geschehen. Die dort allgemein zugänglichen Informationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse lassen weder den Betreiber noch den Ort des Geschehens erkennen. Sie erlauben insbesondere keine Rückschlüsse auf Betriebsgeheimnisse, zum Beispiel aufgrund von Angaben über Produktionsverfahren, Entwicklungs- oder Forschungsprojekte. Ebenso wenig sind Einzelheiten über Ertrag, Bilanzen, Umsatz, Kalkulationen usw. (Geschäftsgeheimnis) zu ersehen⁴³⁶. Entsprechend dem Konzept der SFK wurden die Ergebnisse hier offenbar anonymisiert.

5.2.3 Anhörungspflichtige Umweltinformationen

In allen übrigen Fällen – d.h. dann, wenn die Informationstiefe oder –breite derart ist, dass nicht auszuschließen ist, dass die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die insbesondere (privaten) Ablehnungsgründe haben kann, ist der Betroffene vor der Veröffentlichung an-

434 Schrader, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rdn. 30

435 http://www.umweltbundesamt.de/zema/sfk_ereignisse.html

zuhören (§ 9 Abs.1 Satz 3 UIG). Bei der Anhörung i.S.d. § 28 VwVfG hat die informationspflichtige Stelle dem Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gang des Verfahrens, zum Gegenstand, den entscheidungserheblichen Tatsachen und zum möglichen Ergebnis zu geben. Zu den näheren Einzelheiten der dann ggf. weiteren Prüfungsschritte nach dem UIG wird auf Schrader, Teil 1, Kap. 6. 1- 6.3 Bezug genommen.

5.2.4 Umweltinformationen über Emissionen

Für Umweltinformationen über Emissionen sieht das UIG im Ergebnis eine vereinfachte Freischaltung der Informationsübermittlung vor. Vor der Übermittlung dieser Angaben – wenn es sich nicht um bekannte oder anonymisierte Informationen handelt - ist der Betreiber zwar nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG anzuhören. Die Anhörung wird sich jedoch praktisch auf die Mitteilung beschränken können, dass die Angaben veröffentlicht werden sollen. Denn das öffentliche Interesse an einer Veröffentlichung der Umweltinformationen über Emissionen nach einem Störfall überwiegt in der Regel aus Gründen der Störfallprävention das entgegenstehende Betreiberinteresse⁴³⁷. Ein nach Lage der Dinge verkürzter Zeitraum für die (frei gestellte) Rückantwort wird in diesem Fall den verwaltungspraktischen Vollzug erleichtern.

Folgende Angaben aus dem Meldebogen sind Umweltinformationen über Emissionen:⁴³⁸

1. Name und Anschrift des Betreibers
2. Datum und Zeitpunkt (Beginn/Ende) des Ereignisses
3. Ort des Ereignisses
4. Betriebsbereich
5. Gestörter Teil des Betriebsbereichs
6. Status der schriftlichen Mitteilung nach § 19 Abs. 2
7. Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe
8. Beschreibung der Umstände des Ereignisses
9. Auslösendes Ereignis und Ablauf des Störfalls

436 Vgl. dazu Schrader, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rdn. 24

437 Schrader Teil 1 5.3.2.2

438 Vgl. Schrader Teil II 3.3.5.2

Teil III Gender Mainstreaming und Risiko

Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich GmbH)

Claudia Eitzinger (alpS, Innsbruck) (Teil III)

1 Einleitung

Die Forschung hat gezeigt, dass es zuweilen beträchtliche psychologische Unterschiede zwischen Frauen und Männern gibt. So finden sich Differenzen in Intelligenztests (Born et al. 1987), in Bezug auf das räumliche Denken, die verbalen und mathematischen Fähigkeiten (Hyde et al. 1988), bezüglich der Konformität (Johnson & Eagly 1989), dem Sozialverhalten, der Aggressivität und dem Führungsstil (Eagly 1995) sowie bei der Bereitschaft zur Selbstauskunft (Dindia & Allen 1992).

Im Folgenden interessiert insbesondere die Frage, ob solche Unterschiede auch in Bezug auf die Risikowahrnehmung zu finden sind. Dabei geht es allein um eine Prüfung der vorhandenen wissenschaftlichen Untersuchungen, die empirisch (und nicht nur theoretisch) geprüft haben, ob es solche Unterschiede in der Risikowahrnehmung gibt. Die Auswertung theoretischer Arbeiten war nicht Gegenstand der Aufgabenstellung.

Allerdings sind zuvor einige Fragen zu klären. Zuerst: Um welche Risiken geht es hier? Und weiter: Welche Unterschiede sollen betrachtet werden? Neben der Risikowahrnehmung gibt es auch andere „risikorelevante“ Konstrukte, wie die Risikoneigung und die Risikoeinstellung. Es wäre also zu erörtern ob auch hier Geschlechtsunterschiede anzutreffen sind. Selbst dann, wenn wir uns auf die Risikowahrnehmung beschränken, wäre weiter zu fragen, wie sich die Geschlechtsunterschiede auswirken. Sehen Frauen und Männer jeweils andere Risiken? Oder bewerten sie gleiche Risiken unterschiedlich hoch? Oder schreiben sie Risiken gar unterschiedliche Bedeutung zu (vgl. Gustafson 1998)? Ähnliche Differenzierungen können in Bezug auf die Risikoneigung bzw. Risikopräferenz angenommen werden.

Darüber hinaus ist von Interesse, ob in Bezug auf Anforderungen an das Risikomanagement ebenfalls Geschlechtsunterschiede vorhanden sind. So wäre es durchaus möglich, dass Frauen mehr Sicherheit (z.B. striktere Grenzwerte) fordern. Schließlich wäre zu fragen, ob Geschlechterdifferenzen nicht nur bei Laien, sondern auch bei ExpertInnen und Entscheidern anzutreffen sind. Urteilen Experten anders als Expertinnen?

Für den/die Sozialwissenschaftler/-in ist es schließlich interessant, ob es Theorien gibt – oder zumindest psychologisch plausible Annahmen –, die die möglichen Unterschiede in der Risikowahrnehmung zwischen Männern und Frauen erklären können. Allerdings stehen diesbezügliche Überlegungen nicht im Zentrum unserer Studie.

Damit sind die Fragen genannt, die den roten Faden für den Aufbau der vorliegenden Literaturstudie bilden. Im ersten Kapitel geht es um grundlegende Definitionen. Im zweiten Kapitel werden die Untersuchungsfragen präzisiert. Das dritte Kapitel stellt die Frage der Risi-

kobetroffenheit in den Mittelpunkt. Im vierten Kapitel werden die wichtigsten Ansätze der Forschung zur Risikowahrnehmung vorgestellt. Im fünften Kapitel werden die Untersuchungen zu Geschlechterdifferenzen bezüglich der Risikowahrnehmung zusammengestellt. Das sechste Kapitel beinhaltet die Studien zur Risikoneigung und zum Risikoverhalten. Im siebten Kapitel werden die Befunde zu Unterschieden zwischen Experten und Expertinnen vorgestellt und im achten Kapitel werden Modelle und Theorien dargestellt, die zur Interpretation von Effekten herangezogen werden können. Schließlich wird die Befundlage zusammengefasst und auf die Belange der Risikokommunikation im Anwendungsbereich der StörfallIV bezogen.

2 Definitionen

Die Begriffe Gender und Gender Mainstreaming gehören zu der ersten Gruppe der zentralen Kategorie, die im Weiteren im Mittelpunkt unseres Interesses stehen.

Der Begriff Gender⁴³⁹ wird oft benutzt, um die gesellschaftlich konstruierten Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu charakterisieren. Im Gegensatz dazu werden die gegebenen genetisch bedingten Differenzen zwischen den Geschlechtern unter dem Begriff Sex subsumiert. In diesem Sinne wird Gender auch auf der Internetseite des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend definiert: „Gender bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Geschlechtsrollen von Frauen und Männern. Diese sind – anders als das biologische Geschlecht – erlernt und damit auch veränderbar.“

Gender Mainstreaming definierte der United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) diesen Begriff wie folgt: “Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in any area and at all levels. It is a strategy for making the concerns and experiences of women as well as of men an integral part of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres, so that women and men benefit equally, and inequality is not perpetuated. The ultimate goal of mainstreaming is to achieve gender equality.”

Auf der Webseite des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend heißt es dazu: „Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.“ Und weiter: „Gender Mainstreaming ist damit ein Auftrag an die Spitze einer Verwaltung, einer Organisation, eines Unternehmens und an alle Beschäftigten, die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Struktur, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen, in den Ergebnissen und Produkten, in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, in der Steuerung (Controlling) von vornherein zu berücksichtigen,

439 Siehe dazu Answers.com: “In a variety of different contexts, gender refers to the masculinity or femininity of words, persons, organisms, or characteristics. The classification into masculine and feminine is analogous to the biological sex of the referent, often by physical or syntactical analogy, linguistic decay, misunderstandings, societal norms, or personal choice. The nature of this categorisation varies depending on the context. For example, gender can be used to refer to the differences in biological sex between two members of a species, or different characteristics of electrical connectors. On the other side, in feminist theory, gender is used to refer solely to socially constructed differences between male and female behaviour, and the gender of a noun in many languages may have nothing to do with the concept described by it.”
<http://www.answers.com/topic/gender>

um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern effektiv verwirklichen zu können.“⁴⁴⁰

Es geht also darum, „Gender Issues“ in den Mainstream der Gesellschaft zu bringen, und zwar mit dem Ziel des Herstellens von sozialer Gerechtigkeit. Als Mittel dazu dient die Gleichstellung von Frauen und Männern. An dieser Stelle kann nicht näher auf die Beziehungen zwischen sozialer Gerechtigkeit und Gleichstellung eingegangen werden. Im Kontext der Risikokommunikation i.V.m. der Störfall-Verordnung, um die es hier allein geht, sei nur so viel angemerkt:

Gender Mainstreaming bedeutet eine Kommunikationspraxis, die Frauen und Männer gleichermaßen erreicht, die es ihnen ermöglicht, Risiken angemessen einzuschätzen und die sie unterstützt, im Falle eines Störfalls das für sie angemessene Notfallverhalten auch umsetzen zu können.

Darüber hinaus lässt sich Gender Mainstreaming auch über den Begriff der Teilhabegerechtigkeit operationalisieren. Dann ginge es darum, Frauen und Männern in die gleiche Chancen und Möglichkeiten bei Entscheidungen über die Regulation von Risikopotenzialen zu verschaffen.

Im Weiteren steht der erste Schwerpunkt, die Gestaltung der Kommunikationspraxis im Mittelpunkt.

Die zweite Gruppe zentraler Kategorien betrifft Konzepte, die zwischen Kognition und Verhalten angesiedelt sind. Auf der Kognitionsseite steht die Risikowahrnehmung bzw. die intuitive Risikobeurteilung. Zwischen Kognition und Verhalten steht die Risikoneigung; das Risikoverhalten ist dagegen – kaum überraschend – dem Verhaltenspol zuzuordnen.

Dass diese Unterscheidungen wichtig sind, lässt folgendes einfache Beispiel erkennen. Eine Person kann ein Risiko als (zu) hoch einschätzen und doch faktisch dieses Risiko übernehmen. Anders gesagt: Aus der Risikowahrnehmung kann nicht auf die Risikoneigung und auch nicht auf das Risikoverhalten geschlossen werden.

Mit „Risikowahrnehmung“ wird die Risikoeinschätzung von Laien bezeichnet, obwohl dieser Begriff irreführend ist, denn es gibt keine Sache namens „Risiko“, die unmittelbar wahrzunehmen ist. Vielmehr geht es um die Beurteilungsprozesse und -aspekte in Bezug auf Risiken, d.h. um Urteile über und Einstellungen zu Risiken (Slovic 1992, 152). In Abgrenzung zu methodisch durchgeführten Verfahren zur Risikoabschätzung lässt sich auch von intuitiver Risikobeurteilung sprechen (vgl. Jungermann & Slovic 1993b).

⁴⁴⁰ <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/gm/definition.html>

Unter „Risikoneigung“ ist die Bereitschaft zu verstehen, Risiken einzugehen. Es geht hierbei nicht um die Beurteilung, ob eine Situation riskant ist bzw. wie riskant sie ist, es geht vielmehr um die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte riskante Verhaltensweise. Risikoneigung wird entweder als eine Persönlichkeitsvariable betrachtet, die zum Eingehen von Risiken disponiert oder sie wird als situative (und damit variable) Größe behandelt, die davon abhängt, ob sich Personen in einer Gewinn- oder Verlustsituation sehen. Alternative Begriffe sind Risiko-Attitüde bzw. Risikopräferenz.

„Risikoverhalten“ meint das Eingehen von Risiken – aufgrund eigener Entscheidungen oder Gewohnheiten. Sitkin & Pablo (1992) definieren „Risk taking“ als eine Funktion von Risikoneigung und Risikowahrnehmung. Es zeigt sich aber, dass in vielen Studien die Trennung zwischen Risikoverhalten und Risikoneigung nicht strikt eingehalten wird. Oftmals bezeichnen beide Begriffe den gleichen Sachverhalt bzw. werden auf die gleiche Weise oder auf ähnliche Weise operationalisiert.

Für die wissenschaftliche Bearbeitung der Beziehungen zwischen Geschlecht und Risikovariablen (-wahrnehmung, -neigung, und -verhalten) ist aber noch eine andere Präzisierung nötig. Gender ist kein Beobachtungsbegriff, sondern ein theoretisches Konstrukt. Beobachtbar ist allein das Verhalten von Frauen und Männer. Ob mögliche Unterschiede zwischen ihnen soziokulturell oder genetisch bedingt sind, ist eine sich anschließende Frage, auf die es nicht immer eine befriedigende Antwort gibt. Von besonderer Bedeutung ist außerdem die Tatsache, dass Männer und Frauen eben auch immer noch andere Merkmale haben: Sie unterscheiden sich in Bezug auf Alter, Bildung, Einkommen und Gesundheitsstatus, um nur einige wenige Variablen zu nennen. Wenn also ein Unterschied zwischen Männern und Frauen gefunden wird, so ist zu fragen, ob er nicht durch diese Variablen – z.B. durch das Alter oder durch Bildung bedingt ist. Diese Variablen sind in Bezug auf den vermutenden Unterschied zwischen den Geschlechtern Confounder⁴⁴¹, d.h. Störgrößen, die kontrolliert werden müssen. Folgt man nicht dieser Auffassung, so müsste Gender als das zentrale Persönlichkeitskonstrukt angesehen werden, von dem alle anderen Individualmerkmale abhängen. Für diese Sicht gibt es aber unserer Auffassung nach keine stichhaltigen wissenschaftlichen Argumente.

⁴⁴¹ Siehe dazu das Evimed-Glossar: Ergebnisverfälschung durch eine Störgröße (= Confounder). Beispiel: Man findet eine Assoziation zwischen Kaffeetrinken und der Entwicklung einer koronaren Herzkrankheit. Bei genauerer Betrachtung fällt aber auf, dass sich in der Gruppe der „Exponierten“ (= Kaffeetrinker) mehr Raucher befinden. Kaffeetrinken ist in diesem Beispiel ein Confounder: Es resultiert ein scheinbarer Zusammenhang mit der koronaren Herzkrankheit, weil Kaffeetrinken oft mit Rauchen assoziiert ist, welches einen echten Risikofaktor für die koronare Herzkrankheit darstellt. <http://www.evimed.ch/glossar/confounding.html>

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass wir immer dann von Geschlecht sprechen werden, wenn wir uns auf empirisch zu fassende Merkmale von Männern und Frauen beziehen. Die Frage der Verursachung – Gender oder Sex – ist davon zu trennen.

3 Ausgangsfragen

3.1 Um welche Risiken geht es?

Im Mittelpunkt unserer Betrachtungen stehen Risiken, die sich aus der Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs einer technischen Anlage ergeben. Bei Betrachtung einer solchen Störfallproblematik sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Zum einen die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Störfalls, zum anderen die Wahrscheinlichkeit für einen Gesundheitsschaden unter der Bedingung der Exposition als Folge des Störfalls. Die Störfallkommission (SFK GS 41, 2004, S. 13) definiert Risiko gemäß der nationalen Norm DIN VDE 31000 Teil 2 wie folgt: „Das Risiko, das mit einem bestimmten technischen Vorgang oder Zustand verbunden ist, wird zusammenfassend durch eine Wahrscheinlichkeitsaussage beschrieben, die die zu erwartende Häufigkeit des Eintritts eines zum Schaden führenden Ereignisses und das beim Ereigniseintritt zu erwartende Schadensausmaß.“

Besonderheiten dieser technischen Risikobetrachtung sind:

- Unter psychologischen Aspekten handelt es sich um Risiken, die von den Betroffenen unfreiwillig eingegangen werden, d.h. sie sind weitgehend unabhängig von deren Entscheidungen.
- Die technische Risikodefinition unterscheidet sich von der toxikologischen Risikodefinition ($\text{Risiko} = f(\text{Gefahrenstoff}, \text{Exposition})$). Bei der letzteren tritt erst unter Exposition ein Risiko ein. Bei der technischen Risikodefinition besteht das Risiko vor der Exposition; die Exposition führt bereits zum (ggf. vertretbar geringen) Schaden.

Diese Differenzierungen gilt es bei den weiteren Ausführungen, die sich auf Störfälle und damit auf Risiken in technischer Sicht beziehen, im Auge zu behalten.

Hier lassen sich fünf verschiedene Risikokommunikationsanlässe erkennen, für die jeweils die Gender Mainstreaming Frage relevant sein könnten.

3.2 Risikokommunikations-Anlässe

Der **erste Fall** betrifft die Produkt- und Verfahrensentwicklung und die Entwicklung anderer Regularien für den Betrieb von Anlagen (Chemikalienrecht, Immissionsschutzrecht, Bauplanungsrecht, Genehmigungsverfahren nach BImSchG usw.). Risikokommunikation ist hier in der Regel begrenzt auf Experten und Expertinnen, Betreiber und Behörden.

Im **zweiten Fall** steht die Genehmigung einer konkreten Industrieanlage im Mittelpunkt. Dabei werden auch andere gesellschaftliche Gruppen (Verbände, Betroffene) in die Risikokommunikation einbezogen, die z.B. die Umweltverträglichkeit der Anlage thematisiert.

Im **dritten Fall** steht die Information über die Gefahrenpotenziale einer genehmigten Anlage im Mittelpunkt. Adressaten sind Anwohner/innen wie auch die erweiterte Öffentlichkeit. Risikokommunikation hat hier zwei Schwerpunkte. Zum einen geht es um die Erläuterung der Risiken in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß. Zum anderen ist darüber zu informieren, wie sich die/der Einzelne im Falle eines Störfalls schützen kann. Risikokommunikation muss erläutern, welche Personengruppen dem höchsten Risiko ausgesetzt sind. Sie muss darstellen, wie diese exponiert sind und durch welche Verhaltensweisen das Risiko verstärkt wird und wie die Exposition vermindert werden kann.

Im **vierten Fall** tritt der Störfall ein. Kommunikation hat die folgenden Fragen zu beantworten: Was ist passiert? Wer ist zu Schaden gekommen? Wie ist das passiert? Wer trägt die Verantwortung? Wer trägt die Schuld? Mit welchen Folgeschäden ist zu rechnen? Was wird getan, um eine Wiederholung des Falls zu verhindern?

Schließlich lässt sich noch ein **fünfter Fall** unterscheiden, der die Nachphase betrifft. Zum einen geht es hier um die Wiederinbetriebnahme einer Anlage nach dem Störfall, d.h. unter Bedingungen von Misstrauen und Angst. Zum anderen ist hier die Auseinandersetzung mit den möglichen Spätfolgen thematisch relevant. Insbesondere die letztere Aufgabe ist ausgesprochen schwierig. Risikokommunikation betrifft hier die Klärung der Ursache(n) für vorhandene Erkrankungen. Zentral sind hier die Belege und Begründungen für die angenommene Ursache-Wirkungs-Beziehung. In den dargestellten Fällen und Varianten der Risikokommunikation (RK) sind außerdem unterschiedliche Personengruppen involviert.

Fälle der RK	Wichtige Beteiligte	Geschlechter-Differenzen
Fall 1: Normsetzung	ExpertInnen, Verbände, Gremien, PolitikerInnen; in der Regel keine Betroffenen.	Differenzen zwischen Experten und Expertinnen in Bezug auf Risikowahrnehmung & -neigung.
Fall 2: Genehmigung einer Industrieanlage	Behörden, Betreiber, EinwenderInnen, Öffentlichkeit, Verbände, Sachverständige Gremien.	Differenzen zwischen Experten und Expertinnen in Bezug auf Risikowahrnehmung & -neigung.
Fall 3: Kommunikation nach § 11 StörfallV	AnwohnerInnen, Öffentlichkeit, Betreiber, Behörden	Differenzen bezüglich der Risikowahrnehmung bei Laien, unterschiedliche Informationsnutzungen.
Fall 4: Störfall	Behörden, Betreiber; Beschäftigte, Unternehmen, AnwohnerInnen; Gefahrenabwehrkräfte, GesundheitsexpertInnen	Differenzen zwischen Experten und Expertinnen in Bezug auf Risikowahrnehmung, Differenzen bezüglich der Risikowahrnehmung bei Laien, unterschiedliches Verhalten im Störfall.
Fall 5: Post-Störfall-Kommunikation	Behörden, Beschäftigte, Betreiber, Betroffene, Gesundheitsexperten.	Differenzen in Bezug auf Vertrauen in Institutionen, unterschiedliche Stressverarbeitung (PTSD ⁴⁴²) und Erkrankungshäufigkeiten

Tabelle 4: Geschlechter-Differenzen und Risikokommunikation

Die Tabelle zeigt, dass die Geschlechter-Problematik in Bezug auf die Risikokommunikation verschieden konturiert sein kann; in Bezug auf Themen sowie Personengruppen. Es geht um Informationsverhalten, Risikowahrnehmung, Risikoneigung, Risiko- und Schutzverhalten, Stressverarbeitung sowie um Vertrauen. Und es macht einen Unterschied, ob Laien oder ExpertInnen involviert sind. Damit sind auch unterschiedliche Forschungsfragen angesprochen, für die es auch ganz verschiedene Datenlagen gibt.

442 PTSD = Post traumatic stress disorder

3.3 Fragen des Gender-Aspektes bei der Risikokommunikation

Logisch lassen sich mindestens vier Aspekte unterscheiden. Zum ersten die Adressaten: Sind Männer oder Frauen häufiger oder intensiver von Störfall-Risiken betroffen? Weiterhin lässt sich fragen, ob diese – und andere – Risiken von Frauen und Männern unterschiedlich wahrgenommen werden. Es können Risikoneigung und -haltung untersucht werden. Und schließlich kann ermittelt werden, ob Männer und Frauen auf verschiedene Verfahren, Stile und Inhalte der Risikokommunikation unterschiedlich ansprechen.

Eine Beantwortung der ersten Frage – sind Männer und Frauen von Störfall-Risiken unterschiedlich betroffen – ist weitaus schwieriger als es auf den ersten Blick scheint. Denn was heißt Betroffenheit durch Risiken? Es müsste sich um frauen- oder mänderspezifische Gefahrenstoffe (Hazards) handeln, also zum Beispiel um Stoffe mit reprotoxischen oder teratogenen Wirkungen. Oder aber die Expositionsmuster von Frauen und Männern sind verschieden, wie das bei der beruflichen Strahlenbelastung der Fall ist⁴⁴³. Im Falle einer Interpretation, die diese Betroffenheit als objektive Größe auffasst, d.h. als Exposition im Falle der Manifestation des Störfall-Risikos, ist das eine offene empirische Frage, die auch ganz unterschiedlich beantwortet werden kann; je nach den räumlich-sozialen Verhältnissen im Expositionsbereich.

Geht man davon aus, dass Risiken Möglichkeiten sind, die sich eben noch im Bereich der Möglichkeiten befinden (was das charakteristische Merkmal von Risiken ist) kann Betroffenheit nur die Aufmerksamkeit für Risiken sein und /oder die Beurteilung dieser im Hinblick auf ihre Größe oder andere Urteilsaspekte. Damit würde aber die Frage der Betroffenheit eine Frage der Risikowahrnehmung. Und ob Risikowahrnehmung von Faktoren wie zugewiesene Verantwortung für andere Personen (Kinder, Ältere) abhängt, ist wiederum eine empirische Frage. Schließlich ist offen, ob eine zugewiesene Verantwortung auch angenommen und umgesetzt wird. Damit werden die Fragestellungen aber immer komplexer und somit auch – angesichts der vorhandenen Daten – weniger beantwortbar.

Ob sich nun Frauen und Männern in ihren Reaktionen auf Risikokommunikation unterscheiden, ist schwer einzuschätzen. Es gibt nur einige wenige Untersuchungen zur Gefahrenstoffkennzeichnung, die zudem kein konsistentes Bild bieten.

443 „Erstmals wurden die Unterschiede bei der Strahlenexposition zwischen den Geschlechtern und verschiedenen Altersgruppen analysiert. Dabei zeigt sich, dass sich in der Altersgruppe mit der vergleichsweise höchsten Strahlenbelastung, Personen von 18 bis 24 Jahren, mehr Frauen befinden als Männer“. Pressemitteilung 003 **„Weniger Strahlenbelastung im Beruf“** des BfS vom 05.03.2004

Im Weiteren werden keine Ansätze und Modelle der Genderforschung diskutiert (siehe dazu Empacher et. al. o.J.); zum einen aufgrund der begrenzten Ressourcen, zum anderen wegen der schwierigen Frage, wie sich die Güte solcher Modelle in Bezug auf Risikowahrnehmungsunterschiede prüfen lässt.

Demzufolge werden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Im Mittelpunkt stehen vor allem die Risikowahrnehmung und z.T. auch die Risikoneigung. Diese Thematik kann sowohl in Hinblick auf Laien sowie Expertinnen und Experten bearbeitet werden.
- Die Befunde zur Risikowahrnehmung sowie für die Risikoneigung bei Experten und Expertinnen erlauben am ehesten Rückschlüsse auf die Fälle Normsetzung und Genehmigung einer Industrieanlage (Fälle 1 und 2 in Tabelle 1). Die Studien zur Risikowahrnehmung bei Laien sind für den Fall „Kommunikation nach §11 (1, 2) StörfallV“ relevant.
- Für Störfälle gibt es keine belastbaren Untersuchungen, die Geschlechterdifferenzen fokussieren. Zum Teil können aber Untersuchungen der Katastrophenforschung genutzt werden.
- Eine Beschäftigung mit der „Post-Störfall-Kommunikation“ (Fall 5 in Tabelle 1) würde den zeitlichen und finanziellen Rahmen dieses Vorhabens sprengen, sie wird demzufolge zurückgestellt.

4 Betroffenheit aus der Aufgaben- und Handlungsperspektive

Neben der Definition der Betroffenheit – im Falle eines Störfalls – als Exposition mit einem speziellen Schadstoff, der nur für ein Geschlecht eine toxische Wirkung hat, oder als besonders hohe Expositionen für ein Geschlecht, kann Betroffenheit durchaus auch aus der Handlungsperspektive – als Aufgabe des Sich-Sorgens um andere Personen – definiert werden.

Dabei sind aber professionalisierte Handlungsmuster – etwa in Hospitälern – von familiären Aufgaben zu unterscheiden. Erstere unterliegen formellen und hierarchischen Verantwortungsstrukturen, die in Notfällen auch besondere Management-Leistungen vorsehen, die – als Aufgaben jedenfalls – für Männer und Frauen gleich sind.

Deswegen interessieren unter Gender-Mainstreaming-Aspekten – bezogen auf Störfallrisiken – allein die familiären Handlungsmuster. Das es hier spezifische Muster gibt, zeigt der Daten-Report von 2005 (siehe Abb.1):

„Frauen, besonders Töchter, stellen den größten Teil der Pflegepersonen, wie Abbildung 4.15 ausweist. Die Untersuchung von Infratest "Hilfe- und Pflegebedürftige in Privathaushalten in Deutschland" hat zum Ergebnis, dass mit 73 Prozent Frauen, gegenüber 27 Prozent Männer, bei den Pflegepersonen weit überwiegen. Die Belastung durch Pflegeverpflichtungen ist daher für Frauen besonders hoch, 92 Prozent der Pflegebedürftigen werden privat versorgt (Infratest Sozialforschung 2003: 18)“ (Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2005).

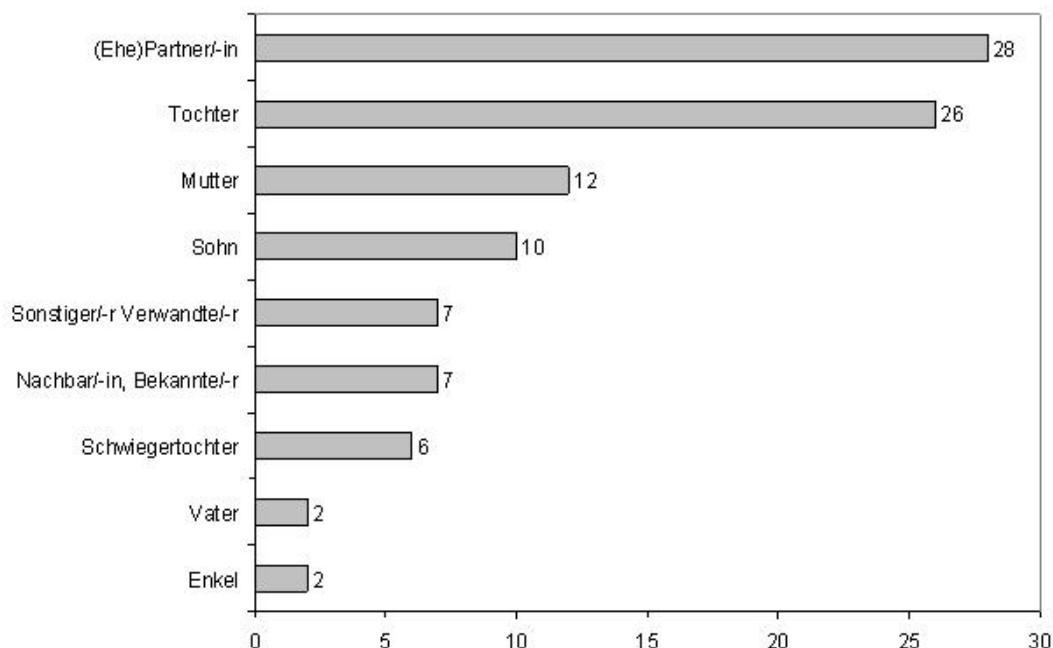


Abbildung 5: Hauptpflegepersonen von Pflegebedürftigen in Privathaushalten – Hauptpflegepersonen von Leistungsbezieherinnen und -bezieher der Sozialen und der Privaten Pflegeversicherung in Deutschland 2002 (in %), nach Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2005. Ob daraus bei Störfällen besondere Aufgaben erwachsen, hängt ganz von der Schwere der Störfall-Auswirkungen sowie von deren Persistenz ab.

Ein besonderer Fall scheint das Szenario „Zugewiesene Verantwortung für die Qualität der Nahrung“ unter dem Aspekt der Schadstofffreiheit bei Störfällen zu sein. Dies ist insbesondere für Selbstversorger relevant (z.B. Schrebergärten, die exponiert wurden). Ob in solchen Fällen Geschlechterdifferenzen vorliegen, kann vermutet werden, ist unseres Wissens aber nicht empirisch belegt.⁴⁴⁴

Die Sorge für Wohnräume und für Wohnumfeld kann in verschiedenen Szenarien gedacht werden. Plausibel erscheint die Frage nach Spielplätzen und ob Kinder nach einem Störfall generell im Freien spielen dürfen. Es ist zu vermuten, dass solche Informationen sowohl Mütter wie Väter interessieren. Auch hier finden sich jedoch keine empirischen Belege, jedenfalls nicht im Kontext unserer Fragestellung.

⁴⁴⁴ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Fragen der Versorgung in Bezug auf Nahrungsmittel i.V.m. Störfällen weniger relevant sind, da nur wenige Menschen in möglichen Immissionsgebieten Nahrungsmittel zur Eigenutzung anbauen und nach Störfällen ein Ausweichen auf andere Quellen meist ohne großen Aufwand möglich ist.

Fazit: Die oben skizzierten Zusammenhänge sind denkbar, zum Teil plausibel, zum Teil empirisch gestützt. Solche Fragen sind aber durch die Risikokommunikationsforschung im Kontext der StörfallV noch nicht untersucht worden. Virulent wird das Thema außerdem erst nach einem Störfall (Fälle 4 und 5). Es ist ein ausgesprochen weites Feld, das nicht im Blickfeld der empirischen Risikokommunikationsforschung ist. In der Disaster-Forschung werden Geschlechterdifferenzen im Umgang mit den Folgen von Naturkatastrophen zwar thematisiert, sie beziehen sich aber zumeist auf anekdotische Evidenzen (siehe z.B. die Bibliographie im Disaster & Gender Network).

5 Verfahren und Methoden der Risikowahrnehmungsforschung

Für das Verständnis der Literatur zu Risikowahrnehmung und Risikoneigung ist es erforderlich, auch die verschiedenen Forschungsansätze zu kennen, auf denen die jeweiligen Untersuchungen aufbauen.

5.1 Das psychometrische Paradigma

Im Rahmen des psychometrischen Paradigmas wird Risiko als *multidimensionales* Konstrukt aufgefasst, für dessen Beurteilung nicht nur der mögliche Schaden, sondern noch andere Dimensionen von Bedeutung sind, die den Schaden, die Risikoquelle oder die Situationen der Betroffenen näher charakterisieren (vgl. Slovic 1987). Ziel ist die „quantitative Beschreibung der kognitiven und evaluativen mentalen Struktur von 'Risiko' und ihren Determinanten“ (Jungermann & Slovic 1993a, S.171). Im Kern geht es dabei um die Frage, „what people mean when they say that something is (or is not) 'risky', and to determine what factors underlie those perceptions“ (Slovic 1987, 280).

Der Ansatz arbeitet mit psychometrischen, d.h. quantitativen Methoden. Im Regelfall bekommen Laien dabei eine Liste von Risikoquellen vorgelegt, die sie hinsichtlich der Riskantheit zu bewerten haben. Solche Risikoquellen sind u.a. Kernkraft, Gentechnik, Ozonloch, chemische Anlagen und Mülldeponien, aber auch Produkte wie Pflanzenschutzmittel, Haushaltsreiniger und Medikamente sowie lebensstilbezogene Risiken wie Rauchen und Fallschirmspringen. Weiterhin werden die Probanden solcher Studien aufgefordert, die Risikoquellen noch in Hinblick auf andere Aspekte zu bewerten, von denen angenommen wird, dass diese die Bewertung der Riskantheit beeinflussen. Solche Aspekte, auch qualitative Risikofaktoren genannt, sind u.a. die Vertrautheit mit der Risikoquelle, deren Schreckenspotenzial und die Freiwilligkeit der Risikoübernahme. Als Ergebnis einer solchen psychometrischen Untersuchung liegt dann für jede Risikoquelle ein differenziertes Risikoprofil vor.

Die psychometrischen Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass in die Risikowahrnehmung von Laien eine Reihe von verschiedenen Aspekten eingehen. Im Gegensatz zu Experten, die allein Wahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewerten, orientieren sich Laien bei der Risikobeurteilung an Merkmalen der Risikoquelle (bekannt, unbekannt), der Exposition (freiwillig, unfreiwillig), der Schadensart/ Betroffenheit (Schrecklichkeit, betrifft besonders vulnerable Personen, zukünftige Generationen betroffen) und des Risikomanagements (Kontrollierbarkeit).

Viele dieser Faktoren sind eng miteinander korreliert. Wird ein Risiko z.B. als unfreiwillig empfunden, so wird es auch sehr oft als nicht persönlich kontrollierbar eingeschätzt. Mittels faktorenanalytischer Verfahren haben Slovic und Mitarbeiter versucht, die komplexe Risikobewertung von Laien auf Grunddimensionen zu reduzieren (Slovic, Fischhoff & Lichtenstein 1980). Zwei (zuweilen auch drei) Dimensionen spielen hier eine Rolle. Demnach erfolgt die Bewertung von Risiken danach, wie stark sie einerseits als „Schrecken erregendes“ bzw. als „nicht Schrecken erregendes“ Risiko empfunden werden (z.B. Kontrollierbarkeit, Katastrophenpotenzial, Freiwilligkeit und Betroffenheit) und wie stark sie andererseits als „bekanntes“ bzw. „unbekanntes“ Risiko eingeschätzt werden (z.B. neues Risiko, nicht direkt wahrnehmbare Gefahr, verzögerte nachteilige Folgen und der Wissenschaft nicht bekanntes Risiko).

Vor allem der Grad der Einstufung als Schrecken erregendes Risiko beeinflusst, wie Laien ein Risiko einschätzen. Je stärker ein Risiko als Schrecken erregend eingestuft wird, um so mehr werden Maßnahmen zur Reduzierung dieses Risikos verlangt und desto größer ist die Signalwirkung, die ein Unglücksfall, der von diesem Risiko herrühren kann, haben wird. D.h. desto mehr Besorgnis wird ein solcher potenzieller Unglücksfall in der Bevölkerung auslösen.

Als Kriterium dafür, wie relevant diese Faktoren für die Risikoperzeption sind, kann man den Zusammenhang zwischen diesen Dimensionen einerseits und der Riskantheitsbeurteilung der Risikoquellen andererseits heranziehen. Hier zeigt sich, dass es im Wesentlichen die erste Dimension (die Schrecklichkeit des Risikos) ist, die für die Riskantheitseinschätzung von Bedeutung ist; die Korrelation dieses Faktors mit Riskantheit ist $r = .79$. Der Zusammenhang der beiden anderen Dimensionen mit der Riskantheit ist wesentlich geringer, er beträgt für die zweite Dimension (Bekanntheit) nur $r = .21$ und für die dritte Dimension ist $r = .41$.

Gegen den psychometrischen Ansatz sind in den letzten Jahren eine Reihe kritischer Einwände erhoben worden (Schütz, Wiedemann & Gray 2000; Sjöberg 2000, 2002). Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die Interpretation, dass die *individuelle* Risikobewertung durch die untersuchten Risikodimensionen determiniert wird. Wie beschrieben, werden in dem psychometrischen Untersuchungsansatz typischerweise (über die Personen hinweg) aggregierte Daten benutzt. Dies ist hilfreich, um verschiedene Risiken auf den Risikodimensionen zu vergleichen. Es lassen sich aber nur sehr begrenzt Rückschlüsse auf deren Bedeutung für die individuelle Risikobeurteilung ziehen. Unklar ist auch, ob die in den psychometrischen Studien vorgegebenen Risikodimensionen diejenigen sind, die Menschen bei ihren konkreten Risikobeurteilungen tatsächlich heranziehen (Wiedemann & Kresser 1997). Und

schließlich gibt es auch Hinweise darauf, dass Wahrscheinlichkeiten bei der Beurteilung von Risiken durch Laien eine Rolle spielen (Wiedemann & Karger 1998).

5.2 Der kulturtheoretische Ansatz

Der kulturtheoretische Ansatz (Douglas & Wildavsky 1982; Rayner 1992; Thompson, Ellis & Wildavsky 1990) sieht die wesentlichen Determinanten der Risikowahrnehmung nicht in den kognitiven und emotionalen Prozessen von Individuen, sondern im soziokulturellen Kontext. Aus dieser Perspektive werden bestimmte Risiken ausgewählt, um bestimmte Formen des sozialen Systems zu stützen. Risiken werden genutzt, um Misserfolge zu erklären und die dafür Schuldigen zu benennen. Innerhalb einer Gesellschaft können unterschiedliche Formen des sozialen Systems existieren, von denen jedes sein eigenes typisches Risikoportfolio hat.

Dieser Ansatz unterscheidet vier Prototypen von Wertorientierungen, die jeweils einen spezifischen soziokulturellen Kontext definieren: fatalistisch, individualistisch, hierarchisch und egalitär. Je nach Zugehörigkeit zu einem dieser Prototypen ergeben sich spezifische Risikowahrnehmungen.

Personen mit fatalistischer Orientierung schließlich bringen dem institutionellen Risikomanagement keinerlei Vertrauen entgegen. Dagegen werden bei Vorliegen der individualistischen Orientierung eher die Chancen betont – auch wenn sich dabei Risiken ergeben können. Im Vordergrund stehen die Verwirklichung eigener Ziele und der Erfolg im Wettbewerb. Risiken werden hier als Herausforderungen betrachtet.

In der hierarchischen Orientierung kommt der Befolgung von Regeln und Verfahrensweisen durch die für das Risikomanagement verantwortlichen Institutionen große Bedeutung zu. Risiken werden dann besorgniserregend, wenn solche Regeln und Verfahrensweisen sich als unzureichend erweisen. Die egalitäre Orientierung betont beispielsweise Gleichheit und Zusammenarbeit anstatt Freiheit und Wettbewerb. Ihre Risikowahrnehmung bezieht sich eher auf die Folgen menschlicher Aktivitäten für Umwelt und Gesundheit.

Der kulturtheoretische Ansatz ist in einer Reihe von empirischen Untersuchungen auf seinen Erklärungswert für die Risikowahrnehmung untersucht worden (z.B. Brenot, Bonnefous & Marris 1998; Dake 1991, 1992; Langford *et al.* 2000; Marris, Langford & O'Riordan 1998; Peters & Slovic 1996; Sjöberg 1996, 1997, 1998; Wildavsky & Dake 1990). Er hat sich allerdings als wenig aussagekräftig für die Risikowahrnehmung erwiesen. Im Regelfall erklärt dieser Ansatz nur etwa 5% der Varianz im wahrgenommenen Risiko.

5.3 Der experimentelle Ansatz

Insbesondere in der Entscheidungspsychologie sowie seit einiger Zeit auch in der Ökonomie werden Experimente durchgeführt. Ein Experiment ist nach Stangl⁴⁴⁵ durch folgende Bedingungen gekennzeichnet: (1) „Variation: Der Experimentator variiert systematisch mindestens eine unabhängige Variable und registriert, welchen Effekt diese aktive Veränderung auf die abhängige Variable bewirkt“. Und weiter (2) „Kontrolle: Gleichzeitig schaltet er die Wirkung von anderen (Stör)Variablen aus.“ D.h. ein Experiment erlaubt es, durch systematische Variation von Bedingungen und der Messung ihrer Effekte, festzustellen, ob eine kausale Beziehung zwischen den angenommenen Ursachen und den Effekten besteht.

In der Forschung zu Risikowahrnehmung und zur Risikoneigung werden ganz verschiedene experimentelle Versuchsanordnungen genutzt. So finden sich einfache „Wahl“ – Experimente, wo Personen sich zwischen 2 Alternativen entscheiden müssen. Ein Beispiel findet sich in Kasten 1.

445 <http://testexperiment.stangl-taller.at/experimentdefinition.html>

Stellen sie sich vor, dass man sich in Deutschland auf den Ausbruch einer ungewöhnlichen asiatischen Krankheit vorbereitet, von der erwartet wird, dass 600 Personen daran sterben werden. Es wurden zwei verschiedene Pläne vorgeschlagen, die Krankheit zu bekämpfen. Nehmen sie an, dass die Folgen der beiden Pläne genau bekannt sind:

- Wenn Plan A umgesetzt wird, werden 200 Personen gerettet.
- Wenn Plan B umgesetzt wird, besteht eine Wahrscheinlichkeit von einem Drittel ($1/3$), dass 600 Personen gerettet werden, und eine Wahrscheinlichkeit von zwei Dritteln ($2/3$), dass niemand gerettet wird.

Die Versuchspersonen hatten anzugeben, ob sie Plan A oder Plan B wählen.

Einer weiteren Gruppe von Versuchspersonen wird der gleiche Sachverhalt geschildert, aber ihnen werden die zwei etwas veränderte Pläne zur

Auswahl angeboten:

- Wenn Plan C umgesetzt wird, werden 400 Personen sterben.
- Wenn Plan D umgesetzt wird, besteht eine Wahrscheinlichkeit von einem Drittel ($1/3$), dass niemand sterben wird, und eine Wahrscheinlichkeit von zwei Dritteln ($2/3$), dass 600 Menschen sterben werden.

Die Versuchspersonen hatten wieder anzugeben, ob sie Plan C oder D wählen.

Die kritische Frage ist, ob sich die Befunde solcher Laborstudien auch auf Alltagsentscheidungen übertragen lassen.

5.4 Der qualitative Ansatz

Die Vertreter der qualitativen Forschung argumentieren, dass man durch Experimente oder durch Umfragen (wie beim psychometrischen Paradigma) sowohl die Fragestellung als auch die Antwortmöglichkeiten vorgibt. Ihrer Auffassung nach entdeckt man damit nur das, was man vorgibt. Sie setzen dem qualitative Befragungen entgegen, die offen sind und den Befragten die Möglichkeit geben ihre eigenen Perspektiven und Ansichten auszudrücken. Ein Beispiel findet sich in Kasten 2 (Wiedemann & Kresser 1997).

Aufgabe:

Ein neuer chemischer Stoff ist als Kunststoffzusatz entwickelt worden, der diesen Kunststoffen leichter und bruchsicher macht. Diese Kunststoffe sollen vor allem im Haushalt, im Garten und für Kinderspielzeug verwendet werden.

Worauf sollte bei der Risikoabschätzung in Bezug auf die Umwelt geachtet werden? Auf was kommt es dabei alles an?

Aufgabe des Untersuchenden war es, (1) wörtlich alle Antworten, d.h. Aspekte und Fragen zu notieren, die der/die Proband/in für die Risikoabschätzung nennt, (2) alle Antworten auf Umweltbezug zu prüfen, (3) die genannten Aspekte auf Kärtchen zu schreiben und dem/der Probanden/in zur Reihung nach der Wichtigkeit für die Risikoabschätzung vorzulegen sowie (4) alle Besonderheiten der Untersuchung in einem Protokoll zu beschreiben.

6 Risikowahrnehmung und Geschlecht

Im Folgenden wird zwischen qualitativen und psychometrischen Studien unterschieden. Erstere versuchen die Frage zu beantworten, ob Frauen und Männer verschiedene Risiken sehen und ob sie diesen Risiken unterschiedliche Attribute zuschreiben. Letztere zielen eher darauf ab, Geschlechter-Unterschiede in der Einschätzung der Höhe des Risikos zu identifizieren. Außerdem werden eigene Studien und Ergebnisse von relevanten Umfragen vorgestellt, die Geschlechter-Differenzen betreffen.

6.1 Qualitative Studien

Nur wenige psychologische Untersuchungen zur Risikowahrnehmung sind qualitativer Natur. Dazu gehören Fischer et. al. (1991) sowie Jacobsen & Karlsson (1996, zit. nach Gustafson 1998).

In den USA fragten Fischer et. al. 87 Versuchsteilnehmer/innen offen nach „health, safety and environmental risks“. Jede/r hatte etwa 7 Minuten Zeit, um eine Risikoliste zu generieren. Danach hatte sie/er die fünf wichtigsten Risiken aus dieser Liste auszuwählen, bezogen auf diese hatte sie/er danach noch einige Fragen zu beantworten. Die Ergebnisse zeigen eher kleine, aber signifikante Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Männer fokussieren auf Safety-Risiken (31% versus 21% der Nennungen bei den Frauen) und Frauen eher auf Umwelt-Risiken (47,5% versus 31,1% der Nennungen bei den Männern). Allerdings verschwindet dieser Effekt, wenn die generierten Risiken etwas differenzierter zusammengefasst werden. Neben der kleinen Stichprobe (N=87) leidet die Untersuchung unter der mangelnden Kontrolle von Störgrößen. So wird der Einfluss von Familienstand, Alter, Einkommen und Bildung auf den Zusammenhang zwischen Geschlecht und Risikowahrnehmung nicht untersucht.

Die Arbeit von Jacobsen & Karlsson (1997) kann nur nach Gustafson (1998) zitiert werden, da sie lediglich auf Schwedisch vorliegt. Nach Gustafson (1998) fanden Jacobsen & Karlsson markante Differenzen: Frauen sahen mehr Risiken bezogen auf ihr Heim und ihre Familie, Männer eher in Bezug auf ihr Arbeitsleben. Allerdings ist die Stichprobe offenbar sehr klein, in Worten von Gustafson „fairly limited“. Ob die Unterschiede auf statische Signifikanz geprüft wurden, ist nicht ersichtlich.

Fazit: Aufgrund der mageren Datenlage lassen sich keine belastbaren Aussagen machen.

6.2 Psychometrische Studien

Die im Anhang zitierten Studien untersuchen Geschlechterdifferenzen in der Wahrnehmung von Umweltrisiken, technologisch-industriellen Risiken, Lebensmittelrisiken sowie Risiken verschiedener Konsumgüter.

Von den 32 Studien, die im Rahmen des Forschungsüberblicks auf Geschlechterdifferenzen hin analysiert wurden, liefern 21 Studien Unterschiede, mehrheitlich auch signifikante Belege für Geschlechterdifferenzen in der Risikowahrnehmung. Die Differenzen sind zwar signifikant, aber selten numerisch groß. Diese Studien weisen auf eine höhere Risikowahrnehmung von Frauen hin. Eine Ausnahme bildet die Studie von Lee & Harrison (2000), in der Mitarbeiterinnen eine positivere Einstellung zur Sicherheit in den untersuchten Kernkraftwerken hatten, als Männer. Vier der Studien liefern teilweise Belege für Geschlechterdifferenzen in der Risikowahrnehmung während sich in 7 der 32 Studien Frauen und Männer in der Wahrnehmung von Risiken nicht voneinander unterscheiden.

Aufgrund der Mehrzahl an Studien, die für Geschlechterdifferenzen in der Risikowahrnehmung sprechen, ist – basierend auf unserem Forschungsüberblick – zusammenfassend festzuhalten, dass sich Frauen und Männer in der Wahrnehmung der untersuchten Risiken zu unterscheiden scheinen, wobei Frauen eine höhere Risikowahrnehmung aufweisen als Männer. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die festgestellten Unterschiede auch von praktischer Relevanz für die Entwicklung von Risikokommunikationsstrategien sind. Zum einen werden in den Untersuchungen häufig andere Faktoren wie Bildung, Beruf, Alter, Einkommen, weltanschauliche Bindung und andere Einstellungsfragen nicht als mögliche Störvariablen (Confounder) berücksichtigt. Beispielsweise könnte eine Differenz zwischen den Geschlechtern sich als bildungsbedingt herausstellen oder nicht. Auf jeden Fall wäre es aber zu prüfen. Zum anderen sind die Effekte theoretisch zu bewerten: Wodurch könnten die möglichen Differenzen zwischen den Geschlechtern bedingt sein? Dies ist sicher ein weites Feld und möglicherweise ein Anlass für weltanschauliche Dispute. Schließlich wären dann auch noch die Effektgrößen zu beachten: Aus einer statistischen Signifikanz folgt noch nicht, dass Unterschiede praktisch relevant sind. Ohne diese Klärungen können aber schwerlich belastbare Schlussfolgerungen gezogen werden.

Fazit: In Bezug auf die Risikowahrnehmung lassen sich Geschlechterdifferenzen feststellen. Diese Unterschiede sind aber mit Vorsicht betrachten, weil potenzielle Störvariablen (Wissen, Einkommen und Vermögen, Familienstand und andere demographische Variablen) in den Studien zumeist nicht kontrolliert wurden. Die praktische Signifikanz der Befunde ist unklar.

6.3 Eigene Untersuchungen zu §11 (1, 2) StörfallV

MUT hat 1992 und 1995 Untersuchungen zur Information nach §11 (1, 2) der Störfallverordnung in der Nachbarschaft von Boehringer Mannheim durchgeführt. Ziel war es, die Wirksamkeit der Informationen über das Risiko von Störfällen und über das erforderliche Störfallverhalten zu testen (siehe Schütz & Wiedemann 1995).

An der ersten Befragungswelle (1992a) – vor der Information nach §11 (1, 2) StörfallV – nahmen 204 Personen teil. Die gleichen sowie einige zusätzliche Personen wurden nach der Versendung einer Broschüre, die die Informationspflichten nach §11 (1, 2) StörfallV erfüllt, wiederholt befragt (2. Welle, 1992b). An dieser Befragung nahmen 263 Personen teil. Im Jahr 1995 wurde eine dritte Befragung mit 301 Personen vor Ort durchgeführt; allerdings konnte bei weitem nicht mehr alle die Befragten erreicht werden, die 1992 an der Studie teilgenommen hatten. Somit liegt praktisch eine differente Stichprobe vor. In allen drei Erhebungen wurde der gleiche Fragebogen verwendet. Die Studie von 1995 enthielt aber einige Zusatzfragen.

	Signifikante Geschlechterdifferenzen		
	1992a	1992b	1995
Gefährliche Stoffe bei Boehringer Mannheim ?	-	-	-
Wahrscheinlichkeit für Störfall	-	-	-
Auswirkungen Sachschäden	-	Frauen halten das für wahrscheinlicher	Frauen halten das für wahrscheinlicher
Auswirkungen Verletzte	-	-	-
Auswirkungen Tote	-	-	-
Auswirkungen Gesundheitsschäden	-	-	-
Dauerhafte Umweltschäden	-	Frauen halten das für wahrscheinlicher	-
Glaubwürdigkeit der Information	-	-	-
Wahrscheinlichkeit für persönliche Betroffenheit	-	-	-
Persönlicher Schutz möglich	Frauen sind sich stärker unsicher	-	-
Wirksamkeit von Schutzmöglichkeiten	-	-	-

Tabelle 5: Ergebnisse zu Geschlechter-Differenzen aus der Boehringer Mannheim Befragung, Quelle: Eigene Berechnungen

Die nur 1995 abgefragten Themen (Informationsbedürfnisse, Einschätzbarkeit der Risiken nach Kenntnis der Störfallinformationen sowie verbessertes Vorbereitetsein auf einen möglichen Störfall) zeigen keine signifikanten Differenzen zwischen Männern und Frauen.

Die einzig vergleichbare Untersuchung stammt von Wester-Herber & Warg (2002). In dieser in Schweden durchgeführten Studie schätzen Frauen die Auswirkungen eines Unfalls auf ihre Gesundheit und auf die Umwelt schlimmer ein (Unterschied zu Männern: 10%) und schenken Informationen, die von Betreibern der Industrieanlage bereitgestellt werden, weniger Glauben (Unterschiede zu Männern 10%).

Fazit: Unsere Ergebnisse zeigen, dass sich Männer und Frauen in den meisten der hier untersuchten Aspekte, die für die Beurteilung eines Störfallrisikos relevant sind, nicht unter-

scheiden. Sie sind aber nicht konsistent mit den Befunden von Wester-Herber & Warg (2002).

6.4 Umfrage-Ergebnisse

Das Eurobarometer hat in den letzten Jahren eine Reihe von Umfragen zu Themen gemacht, die die Risikowahrnehmung betreffen. Es geht dabei um Einstellungen zu Wissenschaft und Technik im Allgemeinen, aber auch um spezielle Technologien, wie z.B. die Biotechnologie.

So zeigt sich (EB 2005a), dass Männer häufiger (47% gegenüber 40% bei den Frauen) der Aussage zustimmen, dass Menschen das Recht haben, die Natur zum Wohle der Menschheit auszubeuten („We have the right to exploit nature for the sake of human well being“).

Männer sind auch häufiger der Meinung, dass bei Entscheidungen über Wissenschaft und Technik Risiko-Nutzen-Analysen den Vorrang gegenüber ethischen Abwägungen haben sollten (58% gegenüber 49% bei den Frauen). Sie sind auch mehrheitlich der Auffassung, dass hier Experten/innen und nicht Laien die Risiken und den Nutzen abwägen sollten (69% gegenüber 49% bei den Frauen).

Sie haben zum Teil auch unterschiedliche Einstellungen zu Technik – wenn auch nicht dramatisch verschieden, wie Tabelle zeigt.

Positive Effekte der Technologie in den nächsten 20 Jahren für die Menschen	Zustimmung in % Männer	Zustimmung in % Frauen
Kernkraft	56	49
Nanotechnologie	58	39
Handys	68	65
High Tech-Landwirtschaft	70	64
Hochgeschwindigkeitszüge	79	72

Tabelle 6: Einstellung zu Technik, Quelle: EB 2005a⁴⁴⁶

446 Special Eurobarometer, 225 „Social Values, Science & Technology“

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Biotechnologien und der Biomedizin. Männer unterstützen signifikant häufiger das Klonen menschlicher Zellen, die Xenotransplantation sowie die Erzeugung von Gen-Food und den Einsatz der Biotechnologie in der Landwirtschaft. Keine signifikanten Unterschiede finden sich in Bezug auf genetische Tests und die biotechnologische Enzym-Produktion (EB 2002⁴⁴⁷). Frauen lehnen auch häufiger das Klonen von Tieren ab (EB 2005a). Männer geben an, stärker an Erfindungen und Technologien (40% versus 21%) und an wissenschaftlichen Entdeckungen (36% versus 25%) interessiert zu sein. Sie fühlen sich auch besser informiert (EB 2005b⁴⁴⁸).

Umfragen zum Konsumentenschutz (EB 2003⁴⁴⁹) zeigen, dass sich Männer besser geschützt fühlen. Sie schätzen die Sicherheit von Produkten höher ein und glauben eher, dass der Verbraucherschutz in der EU ein hohes Niveau ausweist. Diese Differenzen sind allesamt eher moderat.

Fazit: In der Umfrageforschung zu Wissenschafts- und Technikbewertung finden sich konsistente Hinweise auf Geschlechterunterschiede. Diese Unterschiede sind aber mit Vorsicht zu betrachten, weil potenzielle Störvariablen (Wissen, Einkommen und Vermögen, Familienstand, Alter u.a. demographische Variablen) in den Studien zumeist nicht kontrolliert wurden.

447 Special Eurobarometer, 117 „Europeans and Biotechnology in 2002“

448 Special Eurobarometer 224, „Europeans, Science and Technology“

449 Special Eurobarometer , 193, „Consumer Protection“

7 Risikoneigung und Geschlechterdifferenz

Bislang existieren zwei große Meta-Studien, die Geschlechterdifferenzen bezüglich der Risikoneigung betrachten. Zum einen ist das die Studie von Arch (1993)⁴⁵⁰ und zum anderen die Studie von Byrnes et al. (1999).

Eckel & Grossman haben 2003 die ökonomische Literatur zur Risikoneigung zusammengefasst und Croson & Gneezy (2004) beziehen sich in ihrer Übersichtsarbeit zu „Gender Differences & Preferences“ auch auf „Risk taking“ bei ökonomischen Entscheidungen. Nicholson et al. (2005) befragten 2041 Personen – MBA- Studierende und Manager/innen – zu deren Risikoverhalten.

Byrnes et al. haben 150 Arbeiten zur Risikoneigung aus den Jahren 1967-1997 ausgewertet. Insgesamt beziehen sie sich damit auf über 100 000 Personen, die an den Studien teilgenommen hatten. Eingeschlossen sind hypothetische Wahl-Experimente, Selbstaussagen zu Risikoverhalten (z.B. Rauchen, Drogengebrauch usw.) sowie Experimente zum Risikoverhalten.

Die Ergebnisse von Byrnes et al. zeigen, dass Frauen in vielen Fällen weniger risikogeneigt sind als Männer. Allerdings müssen die Differenzen in 40% der Fälle⁴⁵¹ als „eher gering“ bewertet werden. In den übrigen 60% sind die Unterschiede eher „mittel groß“. Starke Effekte finden sich nicht. Insgesamt betrachtet ergibt sich nur ein geringer Effekt. Anders ausgedrückt: Über alle Bereiche hinweg sind 53% der Männer risikogeneigt im Vergleich zu 47% der Frauen (Byrnes et al. 1999).

In der Übersicht von Eckel & Grossmann (2003) werden experimentelle Arbeiten zu Risikopräferenzen von Männern und Frauen bewertet. In abstrakten Wett-Experimenten⁴⁵² zeigen sich Frauen etwas risikoadverser. Macht man die Experimente jedoch etwas alltagsnäher – werden sie z.B. in den Kontext „Versicherung“ oder „Investment-Entscheidung“ gestellt – so fallen die Unterschiede zwischen den Geschlechtern noch geringer aus. Allerdings sind in den Feldstudien, die untersuchen welche ökonomischen Entscheidungen getroffen werden, deutlichere Geschlechterdifferenzen zu finden. Eckel & Grossmann mahnen aber insgesamt zur Vorsicht, weil potenzielle Störvariablen (Wissen, Einkommen und Vermögen, Familienstand u.a. demographische Variablen) in den Studien nicht kontrolliert wurden.

450 Da Byrnes et al. auch die Studien bewertet, die von Arch analysiert wurden, gehen wir im Weiteren nur auf die Meatstudie von Byrnes et al. ein.

451 Betrachtet werden hier die gemittelten Effekte, unterschieden nach dem Risikobereich und der Risikoaufgabe, d.h. insgesamt 16 Effekte

452 In der Regel muss aus mehreren Wetten ausgewählt werden, die unterschiedlich riskant sind.

In ihrem Kapitel über „Risikoneigung“ beziehen sich Croson & Gneezy (2004) bis auf eine Untersuchung auf die gleichen Studien wie Eckel & Grossmann. Interessant sind deshalb eher die Studien, die sie aufführen um zu zeigen, unter welchen Bedingungen Geschlechter-Effekte verschwinden und welche sozialen Stereotype bezüglich der Risikoneigung existieren. Frauen, die Managerinnen sind, unterscheiden sich in ihrer Risikoneigung nicht von ihren männlichen Kollegen. Interessant ist auch, dass dem sozialen Stereotyp zugestimmt wird, dass Frauen als risikoscheu beschreibt.

Bei Nicholson et al. (2005) finden sich ebenso Hinweise auf Geschlechterunterschiede, die Effektgrößen sind aber auch eher bescheiden. Frauen zeigen in zwei der sechs untersuchten Risikobereiche (es handelt sich um Karriererisiken und soziale Risiken) eine höhere Risikoneigung, die allerdings statistisch nicht signifikant wurde.

Fazit: In Bezug auf die Risikoneigung lassen sich geringe bis moderate Geschlechtereffekte feststellen, die allerdings von beruflichen Rollenmustern überlagert werden können. Diese Unterschiede sind zudem mit Vorsicht zu betrachten, weil potenzielle Störvariablen (Wissen, Einkommen und Vermögen, Familienstand u.a. demographische Variablen) in den Studien zumeist nicht kontrolliert wurden.

8 Unterschiede zwischen Experten und Expertinnen

In den 90er Jahren haben Paul Slovic und Kollegen in den USA, Kanada und im UK untersucht, wie Laien – verglichen mit Experten/innen – Konzepte und Modelle der Toxikologie verstehen (Kraus et al. 1992, Slovic et al. 1995, Gregor et al. 1999). Die Studien befassen sich auch mit Geschlechterdifferenzen bei Experten/innen. Von Barke et. al. (1997) sowie von Mazur et. al. (2001) stammen weitere Untersuchungen.

In einer Studie zur intuitiven Toxikologie von 1992 in den USA haben Kraus et al. unter anderem Geschlechter-Effekte bei Experten/innen untersucht. Sie weisen kurz darauf hin, dass sich zwar Unterschiede zwischen Toxikologinnen (N=26) und Toxikologen (N= 144) finden, diese aber „less evident“ sind als bei Laien. Leider finden sich jedoch keine Daten in der Studie, die eine unabhängige Wertung erlauben würde. Ähnliches ist bedauerlicherweise für die Studie von Slovic et al. (1995) festzustellen, die das Thema „Intuitive Toxikologie“ in Kanada untersucht. Hier zeigen sich Unterschiede zwischen Toxikologinnen (N=33) und Toxikologen (N=115) in Bezug auf die Einschätzung von Public Health Risiken. Die meisten der 38 Risiken werden von den Toxikologinnen höher eingeschätzt. Eine Überprüfung der statistischen Signifikanz fehlt ebenso wie Angaben zu Mittelwerten und Varianzen⁴⁵³.

Eine zusätzliche Studie wurde 1994 in Großbritannien durchgeführt (Slovic et al. 1997). Es nahmen 312 Experten/innen teil. Auch hier berichten die Autoren Geschlechter-Differenzen bezüglich 29 ausgewählter Public Health Risiken. 27 dieser Risiken wurden von Toxikologinnen höher bewertet. Allerdings ist (siehe Fußnote 4) der gewählte Indikator „Differenzen der Prozentwerte“ etwas unglücklich gewählt, weil er ‚moderate‘ und ‚high risk responses‘ zusammenfasst. Wie die Verteilung der beiden anderen Antwortkategorien „almost no risk“ und „slight risk“ aussieht, wird nicht berichtet.

Eine weitere Studie zur Risikowahrnehmung zwischen Experten und Expertinnen, die sich auf 1011 Life Science sowie Natur- und Ingenieur Wissenschaftler/innen bezieht, stammt von Barke et al. (1997). Im Mittelpunkt stand hier die Risikowahrnehmung der Kernenergie. Die Autoren zeigen, dass sowohl der Wissenshintergrund als auch das Geschlecht einen Einfluss auf die Risikoperzeption der Kernenergie hat: Männliche Natur- und Ingenieur-Wissenschaftler haben die geringste und weibliche Life-Science Wissenschaftlerinnen die höchste Risikowahrnehmung. Unverständlicherweise prüfen die Autoren jedoch nicht die Geschlechter-Differenzen unabhängig von der Berufszugehörigkeit; eben männliche versus

⁴⁵³ Angegeben werden nur die Differenzen der Prozentwerte für die Urteilkategorien „moderate & high risk response“, die nicht sonderlich aussagekräftig sind.

weibliche Wissenschaftler. Weiterhin haben die Autoren Einstellungen zu Wissenschaft & Technik sowie zum Umgang mit Risiken erhoben. Die Daten weisen darauf hin, dass Männer häufiger der Aussage zustimmen: “When the risk is very small, it is okay for society to impose that risk on individuals without their consent.” Leider wurden diese Unterschiede nicht auf ihre statistische Signifikanz geprüft.

Mazur et al. (2001) stellen ebenfalls signifikante Differenzen zwischen männlichen und weiblichen Experten fest. Allerdings erklärt ihr Modell, das neben dem Geschlecht auch noch die Zugehörigkeit zu einer medizinischen Hochschule sowie die Publikationshäufigkeit erfasst, nur bescheidene 10% der Varianz. Die Geschlechterdifferenz beträgt im Mittel etwa 2 Punkte auf einer Skala von 0 bis 14.

Fazit: Die Befunde lassen sich als Hinweise auf Geschlechter-Effekte bei Experten verstehen. Es scheint aber, dass diese Unterschiede eher klein sind und von den Rollen- bzw. den verschiedenen beruflichen Sozialisationsmustern überlagert werden. Die Untersuchungen zur Risikoneigung stützen diese Interpretation. Hier zeigt sich ja, dass die Berufszugehörigkeit Geschlechter-Effekte ausgleichen kann.

9 Theorien zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen

Ohne eine befriedigende theoretische Erklärung bleiben demographische Unterschiede wie Alter oder Geschlecht unverstanden. In der Literatur finden sich eine Reihe von Erklärungsansätzen für Unterschiede im Erleben und Verhalten von Frauen und Männern (Nolen-Hoeksema & Rusting 1999): Biologische Erklärungen, persönlichkeitsbezogene Ansätze sowie Erklärungen, die sich auf den sozialen Kontext beziehen. Daneben finden sich Erklärungsansätze, die sich auf Wissen, Vertrauen in Institutionen, soziale Rollen (Fürsorger, Elternschaft) sowie auf verschiedene Risikokulturen beziehen (siehe Davidson & Freudenburg (1996).

Biologische Erklärungen, die auf die verschiedene Emotionalität von Männern und Frauen fokussieren, beziehen sich zumeist auf die hormonale Ausstattung oder auf genetische Variationen. Allerdings finden sich für das Risikoerleben bislang keine Befunde, die diese Art von Erklärung stützen.

Erklärungen, die Persönlichkeitsvariablen⁴⁵⁴ in den Vordergrund rücken, beziehen sich zum einen auf das Konzept des „Sensation Seeking“ von Zuckerman (1994), auf die Typ A Personality-Forschung sowie auf das Modell der Affekt- Intensität von Larsen und Diener (1987).

Das Konstrukt „Sensation Seeking“ wird von Zuckerman (1994, 27) definiert als: „a trait, defined by the seeking of varied, novel, complex, and intense sensations and experiences, and the willingness to take physical, social, legal, and financial risk for the sake of such experience“.

Sensation Seeking korreliert mit einer Reihe von riskanten Verhaltensweisen (vgl. Roberti 2004), aber auch mit der Risikowahrnehmung. „Sensation Seeker“ haben eine niedrigere Risikowahrnehmung, d.h. sie sehen die Welt als „less threatening“ und „less likely to lead to negative outcomes“ (siehe Franken *et al.* 1992). Die Untersuchungen zeigen weiter, dass es Zusammenhänge mit dem Geschlecht und dem Alter gibt: Insbesondere jüngere Männer sind Sensation Seeker. Allerdings sind uns Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Sensation Seeking und der Wahrnehmung von Störfallrisiken nicht bekannt.

Der Persönlichkeitstyp A war in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts vor allem bei Männern verbreitet. Er ist gekennzeichnet durch: „a sense of time urgency; competitive

454 Unter Persönlichkeitsvariable wird ein überdauerndes Merkmal einer Person verstanden, das ein konsistentes Muster von Denk-, Gefühls-, Urteils- oder Verhaltensweisen bewirkt.

achievement striving, and a high level of aggressiveness" (Rosenman & Friedman 1974). Neuere Reviews zeigen jedoch keine klaren Geschlechtsunterschiede mehr.

Soziale Kontext-Erklärungen für eine höhere Risikowahrnehmung und eine größere Risikoaversion beziehen sich auf Verletzlichkeitserfahrungen (z.B. Vergewaltigung, Gewalt), auf den gesellschaftlichen Status (hoher Status erlaubt keine Angstexpression), auf Rollenüberlastungen (Frauen haben durch ihre multiplen Rollen mehr Stress und reagieren deshalb ängstlicher auf Zusatzbelastungen) sowie auf verschiedene gesellschaftliche Normen für den Umgang mit Angst bei den beiden Geschlechtern. Allerdings gibt es hierzu unseres Wissens keine belastbaren empirischen Untersuchungen, die solche Annahmen einmal in Bezug auf Risikowahrnehmung, Risikoneigung und Risikoverhalten getestet haben.

Eine andere Einteilung von Erklärungsansätzen für Geschlechter-Differenzen stammt von Davidson & Freudenburg (1996). Sie diskutieren die fünf – ihrer Auffassung nach – einflussreichsten Hypothesen zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen in der Wahrnehmung von Gesundheits- und Umweltrisiken und prüfen deren Tauglichkeit anhand empirischer Ergebnisse.

Die erste Hypothese erklärt Geschlechterdifferenzen in der Wahrnehmung von Gesundheits- und Umweltrisiken mit unterschiedlichem Risikowissen von Frauen und Männern. Folgt man dieser Auffassung, so ist die geringere Risikowahrnehmung von Männern auf deren umfangreicheres Risikowissen zurückzuführen. Dabei wird unterstellt, dass ein umfangreicheres Wissen über das jeweilige Risiko mit einer geringeren Besorgtheit verbunden ist. Auf Basis ihres Forschungsüberblicks fanden Davidson & Freudenburg (1996) für diese These die schwächsten empirischen Belege.

Die zweite Hypothese postuliert zum einen ein geringeres Vertrauen von Frauen in Institutionen, insbesondere in wissenschaftliche und technologische Institutionen sowie Institutionen der Regierung. Zum anderen geht sie von einem negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Vertrauen in Institutionen und der Risikowahrnehmung aus. Nach Davidson und Freudenburg (1996) ist diese Annahme auch empirisch gut belegt. Unserer Auffassung nach zeigen aber neuere Untersuchungen, dass die Beziehungen zwischen Vertrauen und Risikowahrnehmung eher moderat ist (vgl. Siegrist et al. 2005).

Die dritte Hypothese geht davon aus, dass Personen, die sich in ihrer Wahrnehmung auf ökonomische Risiken konzentrieren, Umweltrisiken in geringerem Maße wahrnehmen. Einige dieser Studien deuten darauf hin, dass Männer generell wirtschaftliche Risiken stärker wahrnehmen als Frauen, andere Studien gehen davon aus, dass der Familienerhalter, egal ob männlich oder weiblich, ökonomische Risiken stärker wahrnimmt, als Umweltrisiken.

Die Ergebnisse aus empirischen Überprüfungen dieser Annahme sind Davidson & Freuden-
burg (1996) zufolge uneinheitlich.

Deutliche und konsistente Belege gibt es laut Davidson & Freudenburg (1996) für die These einer größeren Sensibilität gegenüber Bedrohungen bei Frauen, die ihrerseits zu einer höheren Wahrnehmung von Umweltrisiken beiträgt. Vertreter dieser Hypothese nehmen an, dass Frauen, in ihrer Rolle als Hausfrau und Mutter, eine besondere Sensibilität für Risiken aufweisen, die das Wohl ihrer Familie sowie der Gemeinde bedrohen. Demnach sollten sie auch Gesundheits- und Umweltrisiken höher wahrnehmen. Allerdings ist diese Hypothese ohne rechte Erklärungskraft, da sie – etwas vereinfacht dargestellt – besagt, dass diejenigen Risiken höher wahrnehmen, die für Risiken sensibel sind. Hier handelt es sich wohl um einen Zirkelschluss.

Schließlich gehen Davidson und Freudenburg (1996) noch auf die Bedeutung der Elternschaft in Bezug auf die Risikowahrnehmung ein. In diesem Zusammenhang wird angenommen, dass Männer mit Kindern weniger besorgt in Bezug auf Umweltrisiken sind und dass Frauen mit Kindern stärker besorgt in Bezug auf Umweltrisiken sind. Davidson und Freudenburg (1996) charakterisieren die empirischen Ergebnisse dazu als uneinheitlich.

Unserer Auffassung ist das Modell der Affekt-Intensität von Larsen und Diener (1987) am ehesten geeignet, Geschlechter-Differenzen in der Risikowahrnehmung zu erklären. Danach nehmen Frauen affektive Stimuli nicht nur in einem höheren Ausmaß wahr, sie erleben diese auch intensiver und drücken ihre Emotionalität zudem stärker aus. Es scheint plausibel zu sein, dass damit auch höhere Messwerte in Risikowahrnehmungsuntersuchungen einhergehen. Dass sich dieses Modell mit sozialen Kontext-Erklärungen verknüpfen lässt, liegt auf der Hand.

10 Schlussfolgerungen

Risikokommunikation sollte differenziert nach Zielgruppen geleistet werden. Jeder oder jede sollten nach seinen/ihren Bedürfnissen und jeweiligen Erfordernissen informiert bzw. in die Kommunikation einbezogen werden. Diese Position ist auch für das Gender Mainstreaming in Zusammenhang mit der Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung gültig.

Die vorhandene Forschung zur Risikowahrnehmung und zur Risikokommunikation vermag allerdings nur einen Teil der hierbei relevanten Fragen zu beantworten. So kann sie keine wissenschaftlich begründete Antwort darauf geben, ob Frauen von Störfallrisiken grundsätzlich anders betroffen sind als Männer; jedenfalls wenn Betroffenheit entweder Geschlechtsspezifik der Gefahrenstoffe bedeutet oder als besondere Exposition eines Geschlechts im Falle der Manifestation eines Störfalls vorliegt.

Ob ein Risiko, über das informiert werden muss, geschlechtsspezifisch ist (z.B. weil es allein Störungen der männlichen Fertilität oder Fruchtschädigungen verursacht) kann nur durch Auswertung der Schadstoffinventare von Anlagen beurteilt werden. Die Frage einer geschlechtsspezifischen Exposition kann nur durch sozial-räumliche Analysen im Umfeld von Anlagen, die unter die Störfallverordnung fallen, geleistet werden.

Ebenfalls hat die Risikokommunikationsforschung keine wissenschaftlich begründete Antwort auf die Frage, ob Frauen auf verschiedene Formen, Mittel und Stile der Risikokommunikation anders reagieren als Männer. Es gibt keine belastbaren Untersuchungen dazu, wie Frauen und Männer – im Vergleich – numerische oder qualitative Risikoangaben verstehen, welche Risikovergleiche sie eher akzeptieren oder ob sie im Störfall unterschiedliche Informationsbedürfnisse haben und auf Warnungen und Verhaltensempfehlungen anders reagieren.

Was bleibt?

1. Die empirische Forschung kann nur Fragen der Risikowahrnehmung und Risikoneigung beantworten. Das Bild ist aber nicht so eindeutig wie es auf den ersten Blick scheint. Zwar zeigen die meisten Untersuchungen zur intuitiven Risikowahrnehmung, dass Frauen Risiken in der Regel höher bewerten als Männer. Rückt man jedoch die Studien in den Mittelpunkt, die zu Störfallrisiken im Zusammenhang mit dem §11 der Störfallverordnung gemacht worden sind, so finden sich kaum Hinweise auf Geschlechter-Differenzen. Männer bewerten hier Risikopotenziale ähnlich wie Frauen.
2. Geht man dennoch davon aus, dass Geschlechter-Unterschiede bei der Risikowahrnehmung bestehen, so müsste man sich fragen, ob diese Differenzen für die Risikokommunikation bedeutsam sind. Diese Frage lässt sich gegenwärtig jedoch nicht beantworten.
3. Eine differenzierte Risikokommunikation ergibt sich jedoch aus zwei Erfordernissen: Zum einen, wenn es sich um geschlechtspezifische Risiken (z.B. für Schwangere) handelt, zum anderen, wenn es um rollenspezifische Handlungsmuster geht, etwa um Hinweise für Mütter mit kleinen Kindern (siehe dazu auch unsere Anmerkungen weiter unten zum Forschungsbedarf). Allerdings werden diese Aspekte teilweise – bezogen auf Kinder – in den derzeitigen Handlungsempfehlungen zur Information der Öffentlichkeit⁴⁵⁵ bereits angesprochen. Optimierungen sind aber immer möglich.
4. Die Forschung zeigt aber auch, dass andere demographische Faktoren – wie Alter, Bildung, Einkommen und ethnische Herkunft – die Risikowahrnehmung beeinflussen können. Es ist deshalb zu überlegen, ob nicht die Orientierung an dem **Konstrukt der sozialen Rolle**, in das Aspekte wie Geschlecht, Alter, Bildung und Kulturzugehörigkeit sowie soziale Handlungsanforderungen auch einfließen, für die Ausrichtung der Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung angemessener wäre.
5. Die Studien zur Risikobewertung und zur Risikoneigung seitens Experten und Expertinnen sind nicht ganz eindeutig. Es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass hier Geschlechter-Effekte in dem Sinne bestehen, dass Frauen Risiken höher bewerten und weniger Risikoneigung zeigen. Offenbar spielt aber hier auch die berufliche Sozialisation eine Rolle, es ist zum Beispiel für die Risikoeinschätzung relevant, ob

455 Siehe Claus et. al. (1999) http://www.umweltbundesamt.de/he/leit_uba.pdf

Mann/ Frau aus den Ingenieur- oder aus den Life Sciences kommt. Ähnliches gilt für die Risikoneigung. Auch hier interagieren Geschlecht und Beruf. Daraus könnte man die Schlussfolgerung ableiten, dass bei der Zusammensetzung der Gremien für die Setzung technischer Regeln sowie bei der Genehmigung einer Industrieanlage⁴⁵⁶ ein Mix aus Männern und Frauen aus verschiedenen Berufsgruppen von Nutzen sein könnte.

6. Das Verhalten im Störfall sollte unseres Erachtens viel stärker im Mittelpunkt der Forschung stehen. Lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Emotionalitäts- und Empathie-Muster von Frauen und Männern (siehe dazu auch die Ausführungen zu dem Affekt-Intensität Modell von Larsen und Diener, 1987) eine unterschiedliche Befolgung von Störfall-Verhaltensempfehlungen annehmen?
7. Ebenfalls offen – wenn auch in anderen Zusammenhängen besser beforscht – ist die Frage der Kommunikation in der Post-Störfall-Phase. Hier geht es vor allem um die Geschlechterspezifik des posttraumatischen Stress-Syndroms sowie um Befindlichkeitsstörungen, die einem Störfall zugeschrieben werden. Ob hier Frauen oder Männer ein besonderes Klientel darstellen, müsste unseres Erachtens noch geklärt werden.
8. Forschungsbedarf besteht insbesondere Hinblick auf folgende Problemkreise:

Betroffenheit: Grundlage müsste hier eine Analyse der Verteilungen von Männern und Frauen im Einzugsgebiet von Störfallkommunikation sein. Auf dieser Basis und ausgehend von genderspezifischen Tätigkeits- und Handlungsmustern müsste ebenfalls untersucht werden, welche Betroffenheitslagen sich für Männer und Frauen ergeben.

Informationsbedürfnisse: Haben Anwohner/innen spezifische und unterschiedliche Informationsbedürfnisse, je nach Geschlecht, Alter bzw. nach ihrer sozialen Rolle? So könnte man sicher davon ausgehen, dass eine Mutter mit kleinen Kindern andere Informationsbedürfnisse hat als eine alleinstehende Rentnerin. Solche Informationsbedürfnisse sollten in Fallstudien vor Ort erhoben werden.

Verstetigung der Aufmerksamkeit: Hier wäre insbesondere zu ermitteln, welche Mittel und welche Kanäle zu Aufrechterhaltung einer dauerhaften Sensibilität einzusetzen sind und ob es hier nach den sozialen Rollen Unterschiede gibt.

456 Siehe hier auch Tabelle 1

Befolgung von Verhaltensempfehlungen für den Störfall: Es wäre zu prüfen, ob es Geschlechter-Differenzen gibt, die die Befolgung von Verhaltensempfehlungen im Notfall betreffen und wie diese durch welche Mittel am besten behoben werden können.

Psychozialer Beratungsbedarf nach einem Störfall: In einer Studie (nach einem Störfall) könnte geprüft werden, ob es geschlechtsspezifische Symptommuster und auch einen geschlechtsspezifischen Beratungsbedarf gibt, um eine Chronifizierung von Befindlichkeitsstörungen zu vermeiden.

Anhang: Tabellen

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
Kahan, Braman, Gastil, Slovic & Mertz (2005)	USA	3 Umweltrisiken (Erzeugung von Atomstrom, Erderwärmung, Umweltverschmutzung); 4-stufige Skala (von 1=starke Ablehnung bis 4= starke Zustimmung zu einer Aussage); pro Umweltrisiko nur 1 Item.	N=1.844 Zufallsstichprobe; Haushaltsmitglieder über 18 Jahre.	Telefonische Befragung.	JA: signifikante Unterschiede in der Wahrnehmung von Umweltrisiken zw. weißen Frauen (MW= 2,83) und Männern (MW=3,13), Signifikanter Einfluss der hierarchisch individualistischen Weltsicht auf Geschlechterdifferenzen, insofern als hierarchisch-individualistisch eingestellte weiße Männer (MW= 2,61) die Umweltrisiken am geringsten wahrnehmen. Mittelwertsdifferenzen sind zwar signifikant, aber nicht allzu groß (z.B.0,30 zw. weißen Männern und weißen Frauen).	In Bezug auf die Wahrnehmung der Umweltrisiken zeigt sich, dass weiße Männer diese geringer wahrnehmen als weiße und schwarze Frauen und schwarze Männer. Die Geschlechterdifferenzen zwischen weißen Männern und weißen Frauen waren signifikant, jene zwischen schwarzen Männern und schwarzen Frauen hingegen nicht. Weiße Probanden beurteilten die Umweltrisiken unabhängig vom Geschlecht als signifikant weniger schlimm als schwarze Untersuchungsteilnehmer. Signifikante Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Geschlecht insbesondere in Zusammenhang mit bestimmten Weltsichten die Risikowahrnehmung beeinflusst. So erwies sich das Ergebnis, demzufolge weiße Männer Umweltrisiken am geringsten wahrnehmen, als stark abhängig von der kulturellen Weltsicht der Befragten. Weiße Männer mit hierarchisch individueller Weltsicht nehmen die Umweltrisiken signifikant niedriger wahr als die anderen Gruppen. Signifikante Ergebnisse zeigen auch, dass je stärker hierarchisch die Weltsicht, desto stärker unterscheiden sich Frauen und Männer in der Wahrnehmung der Umweltrisiken. Und: je stärker egalitär die Weltsicht, desto stärker nähern sich Männer und Frauen in ihrer Wahrnehmung von Umweltrisiken an.
McFarlane (2005)	Kanada	Risiken für die Artenvielfalt im Wald; 15 Risiken mussten hinsichtlich ihrer Bedrohung für die Artenvielfalt im Wald eingeschätzt werden; 5 stufige Skala (von 1=keine Bedrohung bis 5= starke Bedrohung). Diese 15 Risiken wurden mittels Faktorenanalyse auf 4 Faktoren reduziert.	N=1.125, Zufallsstichprobe, Probanden aus 3 versch. geographischen Regionen Kanadas.	Fragebogenuntersuchungen per Mail mit telefonischer Vorselektion.	JA aber schwach: Signifikante Unterschiede zwischen Frauen und Männern in der Wahrnehmung von 3 der 4 Risikofaktoren. Anhand des Geschlechts lässt sich nur 1% der Gesamtvarianz in der Risikowahrnehmung erklären.	Frauen nehmen folgende Risikofaktoren, die die Artenvielfalt im Wald bedrohen, signifikant stärker wahr als Männer: Industrielle Aktivitäten, Umwidmung zur landwirtschaftlichen oder wohnbaulichen Nutzung, Beeinträchtigung der Natur. Beide Geschlechter glauben nicht daran, dass es hilfreich ist, die Öffentlichkeit und die Industrie aufzuklären und mehr Gegenden unter Naturschutz zu stellen.

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
Marshall (2004)	USA	Umweltrisiken in stark und chronisch verschmutzten Umwelten; 11 Items Beurteilung anhand der Antwortkategorien „kein Problem“, „ein bisschen ein Problem“, „ein ernstes Problem“.	N=774 Stratifizierte Zufallsstichprobe, nur Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, Nähe zu petrochemischen Industrieanlagen.	Face to face Interviews.	ÜBERWIEGEND NEIN: nur 4 der 11 Risiken werden in Gemeinden mit Industrieanlagen von Frauen signifikant höher eingeschätzt (Unterschied zw. 6,6% und 14%). Statistisch signifikante aber schwache Belege für den „white male“ und den „black woman“ Effekt.	In Gemeinden ohne Industrieanlagen sind die prozentuellen Unterschiede in der RW zw. Männern und Frauen, wie von den Autoren angenommen, nicht signifikant und inkonsistent. Einige Risiken (Lagerung von Atommüll und Wasserverschmutzung) werden von Männern stärker wahrgenommen und einige (Geruchsbelästigung und Luftverschmutzung) von Frauen. In Gemeinden mit Industrieanlagen schätzen Frauen 10 der 11 Risiken zwar höher ein, aber nur 4 davon signifikant höher. In Gemeinden mit Industrieanlagen unterscheiden sich weiße Männer und schwarze Frauen am stärksten in ihrer RW voneinander und von den anderen Untersuchungsgruppen. Weiße Männer unterscheiden sich signifikant in der Wahrnehmung von 7 der 11 Umweltrisiken von schwarzen Frauen. Von weißen Frauen unterscheiden sie sich allerdings nur in einem Item signifikant, von schwarzen Männern in 3 Items. Schwarze Frauen und Männer unterscheiden sich in 2 der 11 Items signifikant. Eine Regressionsanalyse liefert zwar signifikante Ergebnisse, die belegen, dass weiße Männer die Umweltrisiken am geringsten und schwarze Frauen diese am höchsten wahrnehmen, allerdings ist die aufgeklärte Varianz gering (3% bzw. 1%).
Satterfield, Mertz & Slovic (2004)	USA	Technologische Risiken, Gesundheitsrisiken, Naturgefahren, Produkt- risiken; 4-stufige Skala (von 1= fast kein Risiko bis 4=hohes Risiko).	N=1.204, Stratifizierte Zufallsstichprobe; Haushaltsmitglieder über 18 Jahre.	Telefonische Interviews.	JA, Unterschiede sind überwiegend statistisch signifikant aber die Mittelwerte sind nur graphisch dargestellt. Das Geschlecht allein erklärt circa 8% der Gesamtvarianz in der Risikowahrnehmung. In Modellen mit mehreren Variablen erhöht das Geschlecht die aufgeklärte Varianz um 5-6%.	Weißer männliche Probanden schätzen die Risiken niedriger ein als weiße weibliche Probanden und nichtweiße weibliche und männliche Probanden. Zwischen weißen Männern und schwarzen Frauen wurden über alle 19 Items hinweg signifikante Unterschiede gefunden. Für Unterschiede zw. weißen Männern einerseits und weißen Frauen sowie schwarzen Männern andererseits fehlen allerdings Signifikanzangaben. Es geht aber dennoch aus dem Text hervor, dass es sich um signifikante Unterschiede handelt, da die weißen Männer, verglichen mit schwarzen Frauen, für die Signifikanzangaben vorliegen, als

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
						atypischer in ihrer Risikowahrnehmung bezeichnet werden. Nichtweiße Frauen nehmen die Risiken teilweise niedriger war als nichtweiße Männer und weiße Frauen. So unterscheiden sie sich von nichtweißen Männern in 10 der 19 Items und von weißen Frauen in 11 der 19 Items signifikant; Basierend auf einer Regressionsanalyse erwies sich dass Geschlecht einen eigenständigen Beitrag zur Varianzaufklärung in der Risikowahrnehmung leistet.
Stedman (2004)	Kanada	Risiken des Klimawandels Beurteilung anhand versch. Dimensionen der Risikowahrnehmung auf einer 5-stufigen Skala. Erhebung der Grundeinstellung der Probanden (ökologisch vs. ökonomisch) auf einer 5-stufigen Skala.	N=356, Politische Entscheidungsträger aus den Bereichen Wald- und Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Wasserwirtschaft.	Online-Fragebogen.	JA, signifikanter aber schwacher Einfluss des Geschlechts (erklärt 2% der Gesamtvarianz) auf die Risikowahrnehmung.	Frauen nehmen Risiken des Klimawandels zwar signifikant stärker wahr als Männer. Das Geschlecht erklärt allerdings nur 2% der Gesamtvarianz in der Risikowahrnehmung. Frauen vertreten signifikant häufiger eine ökologische als eine ökonomische Grundeinstellung.
Eisler, Eisler & Yoshida (2003)	Japan, Deutschland, Schweden & USA	Risiken der Humanökologie; Welche Eigenschaften schreiben Menschen dem Meer, den Bergen und Flüssen zu (Komponenten 1-3, 7-stufige Skala) meerespezifische Einstellungen; Umweltbezogenen Einstellungen (Komponenten 4 u.5, 5-stufige Skala); Umweltbezogenes Wissen (Komponente 6, 3-stufige Skala); Umweltbezogenes Verhalten (Komponente 7, 3-stufige Skala) Auswahl der 5 bedrohlichsten Risiken aus einer Liste von 34 Risiken (z.B. Ozonloch, Industrieabfälle, Nuklearwaffen, Veralterung der Gesellschaft).	N=1.317; Studenten.	Fragebogenuntersuchung mittels der Skala „Attitudes towards environmental issues“ (Yoshida, 1998).	JA, signifikante Geschlechterdifferenzen in der Risikowahrnehmung; Allerdings eher geringfügige Mittelwertdifferenzen (<1 auf einer Skala von 0-20;).	Über alle 7 Komponenten hinweg wurden signifikante Geschlechterdifferenzen festgestellt. Insgesamt nehmen Studentinnen das Meer, die Berge und die Flüsse, romantischer und schöner wahr. Über die Länder hinweg schätzen Frauen ökologische und Umwelttrisiken schlimmer ein als Männer. Außerdem zeigen sich Frauen besorgter in Hinblick auf die Globale Instabilität bedingt durch ökonomischen Nationalismus und über die immer größere werdende Differenz zwischen Arm und Reich. Frauen vertreten eine mehr zielorientierte, zeitgenössische Weltsicht und denken stärker über Lösungsmöglichkeiten für Umwelt- u. ökologische Probleme nach. Sie glauben stärker an die positive Beeinflussbarkeit des Umweltverhaltens und betonen die Bedeutung der Umweltqualität für die Lebensqualität stärker. Frauen sind motivierter sich gedanklich mit ökologischen Themen zu beschäftigen und zeigen auch eine stärkere Motivation zu ökologischem Verhalten. Frauen betonen die Wichtigkeit des Natur- und Umweltschutzes stärker als Männer, während Männer über mehr umweltspezifisches Wissen verfügen. Analysiert man Geschlechterdifferenzen in den 7 Komponenten für jedes Land einzeln, so finden sich für Deutsche Unterschiede in den Eigenschaftszuschreibungen für Meere und Flüsse, in den meerespezifischen Einstellungen und im umweltspezifischen Wissen. Innerhalb der japanischen Stichprobe unterscheiden sich Frauen von Männern in Eigenschaftszuschreibungen für Meere, Flüsse und

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
						Berge, in umweltspezifischen Einstellungen sowie in umweltspezifischem Wissen und Verhalten.
						Die schwedische Untersuchungsgruppe weist Geschlechterdifferenzen in den Eigenschaftszuschreibungen für Flüsse, in den meerespezifischen Einstellungen, sowie in umweltspezifischen Einstellungen und umweltspezifischem Wissen auf.
Howel, Moffatt, Bush, Dunn & Prince (2003)	England	Wahrgenommene Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die Gesundheit in 2 Bezirken im Nordosten Englands.	N=2.744, Bewohner von 5 verschiedenen Wohnvierteln der ausgewählten Bezirke.	Fragebogenuntersuchung.	NEIN	Hinsichtlich ihrer Annahmen über die aus der Luftverschmutzung resultierenden Gesundheitsrisiken unterscheiden sich Frauen in nur einem Item signifikant ansonsten überhaupt nicht von Männern.
Siegrist (2003)	Schweiz	Gentechnologie und Lebensmittelrisiken; Lebensmittelrisiken (1=keine Gefahr, 4= sehr große Gefahr) und Risiken der Gentechnologie (1=völlige Ablehnung, 4= völlige Zustimmung zu einer Aussage) wurden anhand einer 4-stufigen Skala eingeschätzt.	N=1.001 Random-Quota-Stichprobe der Schweizer Bevölkerung, zw. 18 und 74 Jahren.	Telefonische Interviews	JA. Das Geschlecht korreliert signifikant aber niedrig mit der Risikowahrnehmung in Bezug auf Gentechnologie und Lebensmittelrisiken. In einer Regressionsanalyse, in der neben dem Geschlecht die generelle Einstellung zur Gentechnologie sowie die politische Einstellung berücksichtigt wurden, erklärte das Geschlecht 1% der Gesamtvarianz der Wahrnehmung von Lebensmittelrisiken und 2% der Gesamtvarianz in der Wahrnehmung von Risiken der Gentechnologie.	Frauen sind in Bezug auf Risiken der Gentechnologie und in Bezug auf Lebensmittelrisiken besorgter als Männer. Sie legen signifikant mehr Wert auf gentechnisch unveränderte Lebensmittel und überprüfen signifikant häufiger, anhand des Textes auf Lebensmittelverpackungen, ob ein Lebensmittel gentechnisch verändert wurde oder nicht (prozentueller Unterschied von 8,8%).
Howel, Moffatt, Prince, Bush, Dunn (2002)	England	Luftverschmutzung in Städten; Untersuchung in 2 Bezirken im Nordosten Englands.	N=2.744, Bewohner von 5 verschiedenen Wohnvierteln der ausgewählten Bezirke.	Fragebogenuntersuchung per Post.	NEIN	Frauen und Männer unterscheiden sich in der Wahrnehmung der Luftverschmutzung in Städten nicht signifikant voneinander.
Johnson (2002)	USA	Wahrnehmung der Luftverschmutzung und von Informationen bezüglich der Luftqualität vor und nach der Bereitstellung von Informationen zur Luftqualität. Wahrnehmung von Gesundheitsrisiken aufgrund der Luftverschmutzung.	N=1.100 Schöffen, Gelegenheitsstichprobe, Teilnahmen an der Untersuchung auf freiwilliger Basis.	Fragebogenuntersuchung	Überwiegend NEIN: Keine konsistenten signifikanten Unterschiede; Unterschiede überwiegend nur in Einzelitems außer zw. weißen Männern und schwarzen Frauen. Das Geschlecht erwies sich weder allein noch in Kombination mit anderen Variablen als signifikanter Prädiktor des „Besorgtheitsindex“.	Ursprüngliche Einstellung zur Luftverschmutzung vor „Information“ der Teilnehmer: Weiße Männer unterscheiden sich weder von weißen Frauen noch von schwarzen Männern signifikant. Weiße Männer unterscheiden sich lediglich von nichtweißen Frauen in 3 von 6 Items zur Beurteilung der Luftverschmutzung signifikant. So beurteilen sie die Geruchsbelästigung und Sichtqualität besser, haben weniger Atemprobleme und halten persönliches Wissen über die Luftqualität für wichtiger als nichtweiße Frauen. Weiße Frauen schreiben der Luftqualität eine signifikant größere Bedeutung zu als nichtweiße Männer; außerdem beurteilen sie persönliches Wissen

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
						über die Luftqualität verglichen mit nichtweißen Frauen als signifikant weniger wichtig. Nichtweiße Frauen bewerten die Geruchsbelastigung sowie die Sichtqualität vor Ort schlechter als nichtweiße Männer. Geschlechterdifferenzen wurden zudem hinsichtlich der Reaktionen der Teilnehmer auf Informationen zur Luftverschmutzung gefunden: Weiße Männer unterscheiden sich nach Erhalt dieser Informationen in ihren Einschätzungen nicht von weißen Frauen und schwarze Männer nicht von schwarzen Frauen. Am häufigsten unterscheiden sich, wie zuvor, weiße Männer signifikant von nichtweißen Frauen: erstere zeigen sich weniger beunruhigt, bewerten das Gesundheitsrisiko niedriger und sind weniger geneigt, sich persönlich für die Luftqualität einzusetzen oder diesem Thema künftig mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Nach Erhalt der Risikoinformationen stimmen weiße Männer der Aussage, dass Luftverschmutzung über dem tolerierten Niveau negative Auswirkungen auf die Gesundheit hat, seltener zu als die anderen Untersuchungsgruppen; Hinsichtlich der Einschätzungen zu Gesundheitsrisiken die sich aus der Luftverschmutzung ergeben, unterscheiden sich die vier Gruppen nicht signifikant voneinander.
Wester-Herber & Warg (2002)	Schweden	Risiken der Chemischen Industrie; 3-4 stufige Antwortskalen.	N= 771, Zufallsstichprobe; je 500 Personen zw. 20 und 65, aus Nord-, Mittel- u. Südschweden.	Fragebogenuntersuchung.	JA, signifikante und relativ große prozentuelle Unterschiede (>10 bzw. >20%).	Frauen gaben signifikant häufiger (Unterschiede zu Männern: 20%) an, kein Wissen über lokale chemische Anlagen zu haben. Sie schätzen die Auswirkungen eines Unfalls auf ihre Gesundheit und auf die Umwelt schlimmer ein (Unterschied zu Männern: 10%) und schenken Informationen, die von Betreibern der Industrieanlage bereitgestellt werden, weniger Glauben (Unterschiede zu Männern 10%); Darüber hinaus glauben Frauen auch weniger, dass den Betreibern die Gesundheit und Sicherheit der Gemeinde ein Anliegen ist (Unterschied zu Männern. 10%); Hinsichtlich des Vertrauens in verschiedene Akteure der Risikokommunikation unterscheiden sich Frauen und Männer nicht signifikant voneinander.
Dosman, Adamowicz, Hrudehy (2001)	Canada	Gesundheitsrisiko von Nahrungsmittelzusätzen, Bakterien, Pestiziden 4-stufige Skala von 0=fast kein Gesundheitsrisiko bis 3=hohes Gesundheitsrisiko).	N (1994)= 959 N (1995)= 953, Bevölkerung von Alberta.	Telefonische Befragung, Zufallsstichproben	JA, Das Geschlecht erwies sich von allen soziodemographischen Merkmalen als bester Prädiktor der Risikowahrnehmung in Bezug auf Nahrungsmittelzusätze.	Die Variable Geschlecht hatte von allen soziodemographischen Merkmalen den stärksten Einfluss auf die Wahrnehmung der untersuchten Nahrungsmittellrisiken, der auch über die 2 Untersuchungszeitpunkte hinweg konsistent blieb. Dementsprechend schätzen Frauen das Gesundheitsrisiko von Nahrungsmittelzusätzen, Bakterien und Pestiziden höher ein als Männer.
Finucane, Slovic, Mertz, Flynn & Satterfield (2000)	USA	Umwelt & Gesundheitsrisiken, mussten auf einer 4-stufige Skala (von 1= fast kein Risiko bis 4= hohes Risiko)	N=1.204 Interviews, Stratifizierte Zufallsstichprobe Haushaltsmitglieder über	Telefonische Befragung	JA, signifikante Unterschiede zw. Frauen und Männern insgesamt mit prozentuellen Unterschieden mehr-	Frauen schätzen prozentuell alle Gesundheitsrisiken für sich und ihre Familien höher ein als Männer. Diese prozentuellen Unterschiede waren für 12 Risiken auch signifikant. Weiters schätzen

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
		hinsichtlich ihres Risikos für das Individuum und seine Familie sowie für die amerikanische Öffentlichkeit eingeschätzt werden.	18 Jahre.		heitlich >10% teilweise sogar >20% zwischen Frauen und Männern. Signifikante Unterschiede auch zwischen weißen Männern und den anderen Untersuchungsgruppen, die auch mehrheitlich mehr als 10%, teilweise sogar mehr als 20% betragen.	Frauen alle Nahrungsmittlerisiken für die amerikanische Öffentlichkeit prozentuell höher ein, 5 Risiken signifikant höher als Männer. Darüber hinaus zeigen Frauen eine stärkere Ablehnung riskanter Verhaltensweisen, wie beispielsweise gegenüber Bluttransfusionen. Nichtweiße Frauen zeigen bei allen Items die prozentuell höchste RW. Weiße Männer schätzen alle 13 Risiken signifikant seltener als hohes Risiko für sich und ihre Familie ein. 12 Risiken bewerten sie, verglichen mit den anderen Untersuchungsgruppen, signifikant seltener als hohes Risiko für die amerikanische Öffentlichkeit. Weiße Männer schätzen im Mittel die abgefragten Risiken für sich und ihre Familie sowie für die amerikanische Öffentlichkeit überwiegend signifikant niedriger ein als die anderen Untersuchungsgruppen. Betreffend Nahrungsmittlerisiken für die amerikanische Öffentlichkeit unterscheiden sich weiße Männer ebenfalls von den anderen drei Gruppen, insofern als sie die Risiken mehrheitlich signifikant niedriger wahrnehmen. Weiße Männer vertreten signifikant häufiger hierarchische und individualistische Weltansichten und signifikant seltener egalitäre und fatalistische Weltansichten als die anderen Untersuchungsgruppen. Sie zeigen signifikant stärkeres Vertrauen in die Technologie und signifikant weniger Vertrauen in die Regierung. Zusätzlich glauben weiße Männer auch signifikant weniger, dass Risiken aus chemischem und Atommüll negative Reaktionen in der Öffentlichkeit erzeugen und Gemeinden stigmatisieren. Lediglich asiatische Männer schätzten einige Nahrungsmittlerisiken niedriger ein als weiße Männer.
Lee & Harrison (2000)	England	Einstellungen die Sicherheit von Kernkraftwerken betreffend: z.B. Vertrauen in die Sicherheit, Risiko, Sicherheitsregeln, Training;	N=649, Mitarbeiter von 3 verschiedenen Kernkraftwerken in England.	Fragebogenuntersuchung;	JA aber in unerwarteter Richtung, da Frauen eine signifikant positivere Einstellung zur Sicherheit in Kernkraftwerken haben. Auf der Basis der rein graphisch dargestellten Mittelwerte, scheinen die Mittelwertunterschiede groß zu sein.	Frauen haben zur Sicherheit in Kernkraftwerken eine positivere Einstellung als Männer. In 19 der 28 Einstellungitems unterscheiden sie sich signifikant.
Choi, Kim & Lee (2000)	Korea	Einstellungen der Öffentlichkeit zu Atomkraftwerken in Korea – Follow Up Studie zur Untersuchung von 1998; die Risikowahrnehmung wurde anhand einer 4-stufigen Skala (von -2 sehr unwahrscheinlich bis +2 sehr wahrscheinlich) in der ers-	N1= 1.342 N2= 1.420 Zufallsstichproben der koreanischen Bevölkerung.	Fragebogenuntersuchungen.	JA, aber Signifikanzangaben fehlen; Graphische Darstellung der Geschlechterdifferenzen, die auf Signifikanz schließen lässt.	In Übereinstimmung mit ihrer Untersuchung von 1998 stellen die Autoren fest, dass Frauen Risiken der Atomkraft stärker wahrnehmen, den Nutzen der Atomkraft hingegen niedriger als Männer. Sie zeigen auch eine geringere Akzeptanz lokaler Atomkraftwerke als Männer.

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
		ten Stichprobe und anhand 4- 5 stufiger Skalen mit unterschiedlichen Antwortkategorien in der zweiten Stichprobe erfasst.				
Siegrist (2000)	Schweiz	Gentechnologie: Wahrnehmung des Nutzens gentechnologischer Anwendungen; Wahrnehmung von Risiken gentechnologischer Anwendungen; Vertrauen in Institutionen, die Gentechnologie nutzen, Akzeptanz von Gentechnologie. 4-5 stufige Antwortskalen mit unterschiedlichen Antwortkategorien.	N=1.001, Random-Quota-Stichprobe der Schweizer Bevölkerung zw. 18 und 74 Jahren.	Telefon-Interviews	NEIN was das wahrgenommene Risiko verschiedener Anwendungsgebiete der Gentechnologie betrifft. JA: Signifikante Geschlechterdifferenzen für das Vertrauen in Institutionen, die mit Gentechnologie arbeiten, für den wahrgenommenen Nutzen und für die Akzeptanz von Gentechnologie.	Hinsichtlich des wahrgenommenen Risikos verschiedener Anwendungsgebiete der Gentechnologie unterscheiden sich Frauen und Männer nicht signifikant voneinander. Allerdings schenken Frauen Institutionen, die Gentechnologie verwenden, weniger Vertrauen, schätzen den Nutzen von gentechnologischen Anwendungen geringer ein und zeigen auch weniger Akzeptanz gegenüber der Gentechnologie.
Choi, Lee, Cho & Lee (1998)	Korea	Einstellungen der Öffentlichkeit zu Atomkraftwerken und zur Atomkraft in Korea: z.B. lokale und nationale Akzeptanz von Kernkraftwerken; Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines Unfalles und eines erhöhten Krankheitsrisikos; Umweltverschmutzung durch radioaktive Strahlung; Vorteile der Energiegewinnung durch Atomkraft; wahrgenommene Sicherheit; Zufriedenheit mit der Sicherheit koreanischer Kernkraftwerke.	N=1.342 Zufallsstichprobe der koreanischen Bevölkerung	Fragebogenuntersuchung des Koreanischen Instituts für Nukleare Sicherheit	JA, deutliche signifikante Geschlechterdifferenzen.	In Bezug auf Atomtechnologie nehmen Frauen Risiken signifikant stärker wahr als Männer. Frauen unterscheiden sich in ihrer Einstellung zur nationalen Akzeptanz von Atomkraft von Männern. Die männliche Einstellung ist stärker vom wahrgenommenen Nutzen geprägt, die weibliche Einstellung vom wahrgenommenen Risiko. Die Einstellung zur lokalen Akzeptanz von Atomkraft ist hingegen bei beiden Geschlechtern stark vom wahrgenommenen Risiko abhängig.
Gustafson (1998)	Schweden	Risikowahrnehmung allgemein, versch. Risiken.		Forschungsüberblick.	JA, basierend auf seinem Forschungsüberblick spricht Gustafson von konsistenten Belegen für Geschlechterdifferenzen, die aber selten groß sind.	Frauen und Männer schätzen nicht nur Risiken unterschiedlich hoch ein sondern sie nehmen auch unterschiedliche Risiken wahr und schreiben den Risiken verschiedene Bedeutung zu.
Riechard & Peterson (1998)	USA	20 Umweltrisiken (z. B. Nahrungsmittelzusätze, Wirbelstürme, Radon, Erderwärmung, Saurer Regen, Pestizide, Autoabgase, Luftverschmutzung; 6-stufige Skala von 1= sehr niedriges bis 6= sehr hohes Risiko.	N=231 Schüler zw. 10 u. 17 Jahren von 12 versch. Schulen.	Fragebogen.	Teilweise: Signifikante Mittelwertdifferenzen im Gesamtpunktwert der Risikowahrnehmung; Betrachtet man Geschlechterdifferenzen für jedes Item getrennt, so unterscheiden sich Frauen von Männern nur in 8 der 20 Items signifikant. Frauen	Weibliche Schüler wiesen insgesamt eine hochsignifikant stärkere RW auf. Hinsichtlich der abgefragten Umweltrisiken nehmen Frauen folgende 8 signifikant höher wahr als Männer: Nahrungsmittelzusätze und –konservierungsstoffe; Wirbelstürme, Radon, Erdbeben, Pestizide, Ölteppiche, Abnahme von Humus, Rückgang der Feuchtgebiete; Frauen wiesen für alle 20 Umweltrisiken höhere Mittelwerte auf. Männer nahmen keines der Umweltrisiken signifi-

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
					schätzen vor allem Risiken, die insgesamt eher niedrig wahrgenommen werden, signifikant höher ein als Männer.	kant höher wahr als Frauen. Betrachtet man das Ranking der Risiken, so schätzen Frauen 7 der 10 Risiken, die sich in der unteren Hälfte der Risiko-Ranking-Liste befinden, signifikant höher ein als Männer; Bei den 10 Risiken, die in der oberen Hälfte der Risiko-Ranking-Liste gereiht waren, unterscheiden sich Frauen nur in einem Item signifikant von Männern.
Schütz & Wiedemann (1998)	Deutschland	30 verschiedene Konsumgüter (z.B. Handys, Pestizide, synthetisch hergestellte Drogen) wurden auf einer 7-stufige Skala (von 1= kein Risiko bis 7=hohes Risiko) hinsichtlich ihres individuellen und ihres Umweltrisikos beurteilt.	N=408 (216 aus Leipzig und 192 aus West-Berlin).	Direktbefragung mittels Fragebogen, durch trainierte Interviewer.	NEIN: Geschlechterdifferenzen sind überwiegend nicht signifikant und wenn signifikant, dann gering.	Bei der Einschätzung des persönlichen Risikos unterscheiden sich Frauen in der Beurteilung von nur 8 der insgesamt 30 Konsumgüter signifikant von Männern. Hinsichtlich der Einschätzung des Umweltrisikos unterscheiden sich Frauen und Männer nur in der Beurteilung des Risikos von Pestiziden.
Slovic, Malmfors, Mertz, Neil & Purchase (1997)	Großbritannien	Gesundheitsrisiken mussten eingeschätzt werden nach dem wahrgenommenen Risiko (29 Items; zusätzlich Einstellungsfragen (40 Items), Fragen zur Weltsicht; Beurteilung bestimmter chemischer Substanzen.	N=312 Mitglieder der British Toxicology Society.	Fragebogenuntersuchung, Fragebogen per Post.	JA für die Risikowahrnehmung, aber es werden keine Angaben zur Signifikanz dieser Unterschiede gemacht, sondern lediglich prozentuelle Unterschiede graphisch dargestellt. Einstellungitems: JA signifikante Unterschiede und Unterschiede in Prozentwerten >10%.	Verglichen mit Männern bewerten Frauen 27 der 29 Risikoitems prozentuell häufiger als moderates oder hohes Risiko. Nur das Risiko „Brennen fossiler Brennstoffe“ bewerteten Männer prozentuell leicht häufiger als moderates bis hohes Risiko als Frauen. Für „chemische Verschmutzung am Arbeitsplatz“ wurden keine Geschlechterdifferenzen gefunden. Den Angaben der Autoren zufolge waren die Geschlechterdifferenzen für folgende Items am größten: Atommüll und Atomkraftwerke gefolgt von Luftverschmutzung, alkoholische Getränke, Sonnenbaden, passiv Rauchen. Für verschiedene Einstellungitems fanden sich signifikante Unterschiede. So stimmten Männer den Aussagen eher zu, dass sich Menschen unnötige Sorgen über das Krebsrisiko chemischer Substanzen machen, und dass die Gesellschaft das Recht hat, Individuen ohne deren Zustimmung sehr kleinen Risiken auszusetzen. Frauen stimmten folgenden Aussagen stärker zu als Männer: Es kann nie zuviel Geld in die Risikoreduktion investiert werden. Strände in GB sind so verschmutzt, dass es unsicher ist, dort baden zu gehen. Die Anzahl an Krebserkrankungen ist in den letzten Jahren gestiegen. Müllverbrennungsanlagen erzeugen Verschmutzung und schaden der Bevölkerung. Kinder von Vätern, die erhöhten Dosen von Radon ausgesetzt sind,

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
						haben ein höheres Risiko an Leukämie zu erkranken. Frauen ziehen außerdem die Dosis-Wirkungs-Abhängigkeit weniger in Betracht und sie glauben in Bezug auf das Krebsrisiko stärker an die Übertragbarkeit von Ergebnissen aus Tierversuchen auf den Menschen.
Brenot, Bonnefous & Mays (1996)	Frankreich	20 verschiedene Risikoquellen (Umweltrisiken, Industrielle Risiken, Lebensstilrisiken)	N=1.022	Fragebogenuntersuchung	JA, aber es fehlen Signifikanzangaben und Mittelwerte. Es wurde allerdings erwähnt, dass der Chi ² -Test durchgeführt wurde, sodass man annehmen könnte, dass es sich bei den beschriebenen Unterschieden um signifikante Unterschiede handelt.	Frauen nehmen die Risiken durchwegs stärker wahr als Männer, am größten sind die Geschlechterdifferenzen bei den Risiken Drogenabhängigkeit, Aids, Haushaltsunfälle, Unsicherheit in Städten, Haushaltsmüll und Terrorismus.
Davidson & Freudenburg (1996)	USA	Atomkraft, Atommüll Allgemeine Einstellung zu Umweltthemen Spezielle Umweltrisiken, wie z.B. Genmanipulation.		Forschungsüberblick .	Auf der Basis des Forschungsüberblicks kommen die Autoren zu folgenden Schlüssen: JA bei Atomkraft, Atommüll und speziellen Umweltrisiken. NEIN bei der allgemeinen Einstellung zu Umweltthemen.	Frauen weisen in Bezug auf Atomkraft und -müll generell eine höhere RW auf als Männer, egal ob sich diese vor Ort befinden oder nicht. Hinsichtlich der allgemeinen Einstellung zu Umweltthemen gibt es keine Unterschiede zw. Frauen und Männern. Wird gezielt die Wahrnehmung bestimmter Umweltrisiken untersucht, so haben Frauen wiederum, egal ob es sich um ein lokales oder überregionales Phänomen handelt, eine höhere RW. 2 Hypothesen zur Erklärung der Geschlechterdifferenzen sind nach Ansicht der Autoren empirisch gut belegt (These zum institutionalen Vertrauen & These zum Gesundheitsbewusstsein & Sicherheitsdenken).
McBeth & Oaks (1996)	USA	Atommüll: Transportrisiken.	N=1.872, Personen aus dem Wählerverzeichnis, die in drei ausgewählten Bezirken im Südosten von Idaho leben.	Fragebogenuntersuchung per Post.	JA, Signifikante Geschlechterdifferenzen, aber keine Angaben zu Mittelwerten von Männern und Frauen.	Die Variable Geschlecht eignet sich gut, um zw. Befürwortern und Gegnern des Transports von Atommüll zu unterscheiden: Frauen sind stärker gegen den Transport von Atommüll als Männer.
Trumbo (1996)	USA	Verdacht eines erhöhten Krebsrisikos in einer Gemeinde aufgrund eines kleinen Atomreaktors.	N=130, Bewohner der betroffenen Gemeinde. Zufallstichprobe.	Fallstudie mittels Fragebogen.	Teilweise: Signifikante Geschlechterdifferenzen; deutliche Prozentunterschiede zeigen, dass Männer deutlich häufiger jene sind, die dazu neigen, ein Risiko herunterzuspielen. In einer Regressionsgleichung zur	Unter den Personen, die dazu neigen ein Risiko aufzubauschen, befinden sich etwas häufiger Frauen, während Personen, die Risiken herunterspielen deutlich häufiger männlich sind.

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
					Vorhersage des wahrgenommenen Risikos, hatte das Geschlecht keinen signifikanten Einfluss.	
Greenberg & Schneider (1995)	USA	<p>1. Beurteilung der Wohnqualität anhand von 7 Umweltstressoren im Rahmen des American Housing Survey (AHS): Kriminalität, Lärm, Verkehr, heruntergekommene Häuser, unerwünschte gewerbliche, institutionelle, industrielle nicht durch Bewohner erfolgte Landnutzung, Nachbarn; Beurteilung der Wohnqualität auf 10-stufiger Skala (1=schlechteste, 10=beste Wohnqualität).</p> <p>2. Umfrage in 20 Wohngebieten, die durch mehrere Umweltstressoren belastet sind: Beurteilung der Wohnqualität anhand von 21 Umweltstressoren; 4-stufige Skala (von 1 = exzellente bis 4 = schlechte Wohnqualität)</p>	<p>1. American Housing Survey (AHS): N=45.772</p> <p>2. Eigener Fragebogen. N=734, Anrainer von Wohngebieten, die durch multiple Umweltstressoren belastet sind.</p>	<p>1. Sekundärdaten aus dem American Housing Survey;</p> <p>2. Fragebogenuntersuchung per Post</p>	<p>Teilweise: wenn man Frauen und Männer insgesamt miteinander vergleicht, so finden sich signifikante aber eher geringe Geschlechterdifferenzen; Betrachtet man Geschlechterdifferenzen für gute und schlechte Wohngebieten getrennt, so sind die Geschlechterdifferenzen in guten wie in schlechten Wohngebieten großteils nicht signifikant.</p>	<p>AHS Daten: Frauen fühlten sich von 5 der 7 Stressoren signifikant mehr gestört als Männer, Männer fühlten sich von 2 der 7 Stressoren signifikant mehr gestört als Frauen. Alle Unterschiede sind signifikant und bewegen sich zw. 0,5 u. 2%. Allerdings wurden die Variablen ethnische Herkunft, Familienstand und Wohnqualität nicht kontrolliert. Bei Kontrolle dieser Variablen zeigt sich zwar immer noch, dass sich Frauen in guten Wohngebieten mehr gestört fühlen als Männer, die in guten Wohngebieten leben, allerdings sind die Unterschiede großteils nicht signifikant; Frauen in schlechten Wohngebieten fühlten sich außerdem nicht durchwegs mehr gestresst als Männer in schlechten Wohngebieten;</p> <p>Eigene Umfrage: Frauen, die die Wohnqualität ihrer Wohngegend als okay bewerteten, schätzen 12 der 17 Umweltstressoren höher ein, als Männer (allerdings nur 2 signifikante Unterschiede) Männer, die ihre Wohnqualität okay finden, schätzen 5 der 17 Umweltstressoren höher ein als Frauen (n. s.). In schlechten Wohngebieten schätzen Männer 12 der 17 Umweltstressoren höher (n. s.) ein als Frauen.</p> <p>Auf der Grundlage beider Datenquellen fühlen sich, nach Ansicht der Autoren, Personen beiderlei Geschlechts, die in schlechten Wohngebieten leben, signifikant stärker gestresst als Personen in guten Wohngebieten. Die Autoren schließen aus ihrer Arbeit, dass sich Geschlechterdifferenzen in der RW aufheben, wenn Personen, wie in ihren Studien, in gestressten Umwelten leben, wo sie durch multiple Risikoquellen bedroht sind; allerdings ist diese Schlussfolgerung mit Vorsicht zu interpretieren: auch in guten Wohngebieten, wo keine multiplen Risikoquellen existieren und Geschlechterdifferenzen erwartet wurden, unterschieden sich Frauen nur in der Wahrnehmung von 2 Risikoquellen signifikant von Männern; umgekehrt unterscheiden sich in schlechten Wohngebieten, wo keine Unterschiede erwartet wurden, Frauen ebenfalls in der Wahrnehmung von 2 Risikoquellen signifikant von Männern.</p>
Slovic, Malmfors, Krewski, Mertz, Neil & Bartlett (1995)	Kanada	Chemische Risiken.	N=150 (Toxikologen), stratifizierte Zufallsstichprobe.	Fragebogenuntersuchung mit Toxikologen; Telefonische Interviews mit Laien.	JA; bei allgemeinen Einstellungen, allerdings sind die Unterschiede in Prozentwerten nur graphisch dargestellt.	Weibliche Toxikologen beurteilten die Risiken häufiger als moderat bis hoch als männliche Toxikologen. Diese Geschlechterdifferenzen waren den Autoren zufolge besonders stark für die Risiken Asbest,

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
			N=1.506 (Laien), repräsentative, stratifizierte Zufallsstichprobe der kanadischen Bevölkerung..		stellt und es werden keine Signifikanzangaben gemacht.	Silikonimplantate, Verschmutzung durch chemische Substanzen, Atommüll, Ozonloch, Alkohol und Schwangerschaft. Männliche Toxikologen glauben eher als weibliche Toxikologen, dass Personen in mächtigen Positionen diese Macht missbrauchen, dass Entscheidungen zu Gesundheitsrisiken den Experten vorbehalten bleiben sollen, dass kompetente Personen auch mehr verdienen sollen und dass eine hochtechnisierte Gesellschaft die Voraussetzung ist, um das gesundheitliche und soziale Wohlbefinden zu steigern. Frauen glaubten zwar etwas stärker, dass wirtschaftliches Wachstum notwendig ist, um die Lebensqualität zu verbessern, aber Männer glaubten stärker, dass die Kanadier bestimmte Risiken akzeptieren sollten, um die Wirtschaft zu stärken. Männer schlossen sich auch stärker der Meinung an, dass chemische Substanzen mehr zur Verbesserung unserer Gesundheit beitragen als sie ihr schaden. Außerdem glauben sie stärker, dass eine risikofreie Umwelt in Kanada möglich ist. Frauen glauben stärker dass eine chemische Substanz krebserregend ist als Männer.
Halpern & Warner (1994)	USA	Radonbedingte Gesundheitsrisiken.	N=27.796, Daten aus dem National Health Survey von 1990.	Fragebogenuntersuchung.	JA, signifikante Geschlechterdifferenzen.	Frauen stimmten signifikant häufiger falschen Aussagen über mögliche Auswirkungen von Radon zu als Männer und hatten insgesamt ein geringeres Wissen über Radon. Frauen nahmen signifikant häufiger an Radon-Tests teil, bzw. planten eine solche Teilnahme signifikant häufiger.
Savage (1993)	USA	Beurteilung der Risiken Flugzeugunfälle, Feuer im Eigenheim, Autounfälle, Magenkrebs anhand der Risikodimensionen Schrecklichkeit, (Un)bekanntheit und Betroffenheit auf einer 7-stufigen Skala.	N=799; Zufallsstichprobe der erwachsenen Bevölkerung in 3 Bezirken im Nordosten von Illinois.	Telefonische Befragung.	JA, signifikante Geschlechterdifferenzen für den Faktor Schrecklichkeit und für den Faktor Betroffenheit in Bezug auf alle vier Risiken.	Frauen beurteilen die Schrecklichkeit aller vier Risiken signifikant höher als Männer. Frauen fühlen sich von allen vier Risiken stärker betroffen. Hinsichtlich des Faktors (Un)bekanntheit sind die Ergebnisse uneindeutig.
Kraus, Malmfors & Slovic (1992)	USA	Chemische Substanzen wie Pestizide, Nahrungsmittelzusätze, Reinigungsmittel, Chemikalien der Industrie, legale und illegale Drogen, etc.) Vergleich von Laien und Toxikologen hinsichtlich der Kategorien Dosis-Wirkungs-Abhängigkeit, Vertrauen in die Relevanz von Tierversuchen, Einstellungen zu chemischen Substanzen und Einstellungen zur	Experten: N=170 Laien: N=262 Nicht repräsentative Stichprobe.	Fragebogenuntersuchung.	Teilweise JA für Laien: in Bezug auf 3 von 5 Fragen zur Dosis-Wirkungs-Abhängigkeit, in Bezug auf 2 von 8 Einstellungssitems zu chemischen Risiken und in Bezug auf 1 Frage zur Risikoreduktion wurden signifikante Geschlechterdifferenzen festgestellt. NEIN bei den Toxikologen.	Weibliche Laien stimmen folgenden Aussagen signifikant häufiger zu als männliche Laien: Bei den Pestiziden kommt es nicht darauf an in welchem Ausmaß man ihnen ausgesetzt ist, sondern ob man ihnen ausgesetzt ist oder nicht. Ich tue alles, um den Kontakt mit Chemikalien und chemischen Produkten im Alltag zu vermeiden Es kann nie zu teuer sein, chemische Risiken zu reduzieren.

Studie	Land	Risiko	Stichprobe	Design	Geschlechterdifferenzen	Ergebnisse
		<p>Reduktion chemischer Risiken.</p> <p>Beurteilung dieser Aspekte auf einer 5-stufigen Skala (von starke Ablehnung bis starke Zustimmung zu einer Aussage und einer Antwortkategorie für keine Meinung).</p>				<p>Es ist sehr wahrscheinlich, dass Pestizide für Missbildungen von Kindern in einer Region verantwortlich sind.</p> <p>Den folgenden Aussagen stimmten weibliche Laien signifikant seltener zu als männliche Laien:</p> <p>Der Einsatz von Chemikalien hat mehr zur Verbesserung als zur Schädigung unserer Gesundheit beigetragen.</p> <p>Chemikalien sind ein bedeutender Einflussfaktor des technologischen Fortschritts.</p>
Schütz & Wiedemann 1993/1995	Deutschland	<p>Störfallrisiken chemischer Anlagen</p> <p>Untersuchung in zwei Wellen (vor und nach Intervention) plus follow up Studie nach 2 Jahren</p> <p>Befragte sind Anwohner einer in der Nachbarschaft eine großen chemischen Anlage</p>	<p>Zufallsstichproben von Laien</p> <p>Stichprobe 1 N = 204</p> <p>Stichprobe 2 N = 263</p> <p>Stichprobe 3 N = 301</p>	Evaluations-Studie	Überwiegend keine Geschlechterdifferenzen in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit eines Störfalls, der Schwere der möglichen Auswirkungen sowie bezüglich der Schutzmöglichkeiten	Frauen halten Sach- und Umweltschäden z.T. für wahrscheinlicher. Sie sind sich z.T. auch unsicherer bezüglich der eigenen Schutzmöglichkeiten. Diese Befunde sind aber nicht konsistent über alle drei Befragungswellen.
Fischer, Morgan, Fischhoff, Nair & Lave (1991)	USA	<p>Aufzählung von Gesundheits-, Sicherheits- u. Umweltrisiken, über die man sich Sorgen macht. Auswahl von 5 Risiken, die einem am meisten Sorge bereiten und erstellen einer Rangreihe dieser 5 Risiken. Beurteilung der 5 Risiken anhand verschiedener Fragen.</p>	<p>N²=87, Studenten der Ökologie, sowie pro Student ein Eltern- und ein Großelternanteil.</p>	Fragebogenuntersuchung.	Überwiegend NEIN, keine signifikanten Haupteffekte.	Bescheidene Geschlechterdifferenzen in der Wahrnehmung von Umwelt- u. Sicherheitsrisiken; Frauen nennen etwas häufiger Umweltrisiken, Männer hingegen etwas häufiger Sicherheitsrisiken.

Literaturverzeichnisse

Literaturverzeichnis zu Teil I

- Beer, Julia/Wesseling, Anke: Die neue Umweltinformationsrichtlinie im Spannungsfeld von europäischer Eigentumsgewährleistung und privatem Informationsinteresse, DVBl. 2006, S. 133
- Beyerlin, Ulrich: Umweltvölkerrecht, 2000.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, zitiert: BMU (Hrsg.): UGB-KomE.
- Butt, Mark: Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001.
- Butt, Mark: Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen, NVwZ 2003, S. 1071.
- v. Danwitz, Thomas: Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272.
- Denninger, Erhard: Rettungsdienst und Grundgesetz, DÖV 1987, 981.
- Drews, Bill/Wacke/Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang: Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986.
- Epiney, Astrid: Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005
- Erichsen, Hans-Uwe: Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, 409.
- Erichsen, Hans-Uwe/Scherzberg, Arno: Zur Umsetzung der Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Umweltinformationen, Umweltbundesamt-Berichte 1/92, 1992.
- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter: Baugesetzbuch, Loseblatt, Stand April 2005.
- Feldhaus, Gerhard: Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand 128. Ergänzungslieferung, November 2005
- Fluck, Jürgen: Der Schutz von Unternehmensdaten im Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, 1048.
- Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas (Hrsg.): Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, Loseblatt, 1994 ff.

- Fluck, Jürgen/Wintterle, Markus: Zugang zu Umweltinformationen – Die Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, VerwArch 2003, 437.
- Fromm, Friedrich Karl/Nordemann, Wilhelm: Urheberrecht, 9. Auflage 1998
- Gassner, Ulrich/Pisani, Christian: Umweltinformationsanspruch und Geheimnisschutz – Zukunftsperspektiven, NuR 2001, 506.
- Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001.
- Hasselblatt, Gordian N.: Münchener Anwalts Handbuch – Gewerblicher Rechtsschutz, 2001.
- Hefermehl, Wolfgang/Köhler, Helmut/Bornkamm, Joachim: Wettbewerbsrecht, 24. Auflage 2006.
- Herdegen, Matthias: Europarecht, 7. Aufl. 2005
- Hufeld, Ulrich: Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG, JuS 2005, 865.
- Ipsen, Jörn: Staatsrecht I, 13. Aufl. 2001.
- Jans, Jan/von der Heide, Ann-Katrin: Europäisches Umweltrecht, 2003.
- Jansen, Thomas: Der Schutz von Unternehmensdaten im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage nach dem Umweltinformationsgesetz, 2002.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz, 7. Aufl. 2004.
- Jarass, Hans D.: Bundesimmissionsschutzgesetz, 6. Auflage 2005.
- Jarass, Hans D.: EU-Grundrechte, 2005.
- Jeder, Petra: Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, in: Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht 2002, 145.
- Kloepfer, Michael, Informationsrecht, 2002
- Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckard/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Kunig, Philip: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamts 7/90 (1990).
- Knack, Hans-Jürgen: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage 2004.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2004.
- Koenig, Christian/Haratsch, Andreas: Europarecht, 4. Aufl. 2003
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage 2003.

- Krämer, Ludwig: Focus on European Environmental Law, 1992.
- Krämer, Ludwig: European Environmental Law, 2003.
- Kröger, Detlef: Informationsfreiheit und Urheberrecht, 2002.
- Kugelman, Dieter: Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851.
- Loewenheim, Ulrich: Handbuch des Urheberrechts, 2003.
- v.Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005.
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 4. Aufl. 2005.
- Müggendorf, Hans Jürgen: Die neue 12. BImSchV, NVwZ 2000, S. 1096.
- Müller-Terpitz, Ralf: Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Gemeinschaftsrecht, AÖR 2005, 466
- Murswiek, Dietrich: Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe, NVwZ 2003, 1.
- Näckel, Antje/Wasielewski, Andreas: Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 2005, 1351.
- Ossenbühl, Fritz: Staatshaftung für Altlasten, DÖV 1992, 761.
- Palandt, Otto: Bürgerliches Gesetzbuch, 65. Aufl. 2006.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael: Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2004.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003 (zitiert: EUDUR)
- Röger, Ralf: Umweltinformationsgesetz, 1995.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl. 2003.
- Sander, Gerald G.: Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz, 2004
- Schack, Haimo: Urheber- und Urhebervertragsrecht, 3. Auflage, 2005.
- Schendel, Frank Andreas: Umweltinformationsrichtlinie und Umweltinformationsgesetz sowie allgemeine Umweltinformation, in: Rengeling, (Hrsg.): EUDUR, § 39.
- Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2003.

- Scheyli, Martin: Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2004), 217 (zitiert: Scheyli, AVR 2004).
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz: *Kommentar zum Grundgesetz*, 10. Auflage 2004.
- Schrader, Christian: *Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz*, ZUR 2005, 568.
- Schomerus, Thomas/ Schrader, Christian /Wegener, Bernhard, *Umweltinformationsgesetz*, 2. Aufl. 2002.
- Schröder, Meinhard: Die Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft bei der Gestaltung und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, *ZHR* 155 (1991), 471.
- Schwanenflügel, Matthias von: Die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen als Chance für den Umweltschutz, *DÖV* 1993, 95.
- Spindler, Gerald: Anlagensicherheit im deutschen und europäischen Recht, *UPR* 2001, 81.
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz: *Staatsrecht*, 19. Aufl. 2004.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael: *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 6. Auflage 2001.
- Stowasser, Josef M.: *Der kleine Stowasser, Lateinisch-Deutsches Schulwörterbuch*, 3. unveränderte Auflage 1991
- Streinz, Rudolf: *Europarecht*, 6. Aufl. 2003
- Szczekalla, Peter: Grundrechte, in: Rengeling, (Hrsg.): *EUDUR*, § 12.
- Thurnherr, Daniela: *Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen*, 2003
- Tremml, Bernd/Luber, Michael: Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Produktinformation, *NJW* 2005, 1745.
- Turiaux, André: *Umweltinformationsgesetz*, 1995.
- United Nations Economic Commissions for Europe (UNECE): *The Aarhus Convention: An implementation guide*, 2000.
- Uth, Hans-Joachim: *12. BImSchV*, 2. Aufl. 1994.
- Wandtke, Artur-Axel/Bullinger, Winfried: *Praxiskommentar zum Urheberrecht*, 2002.

Werres, Bettina: Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl. 2005, 611.

Zschesche, Michael: Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177.

Literaturverzeichnis zu Teil II

- Bruns, Heike, Akteure der Umweltpolitik, Die Organisation der staatlichen Umweltadministration auf Bundesebene als Rechtsproblem, Frankfurt a.M. 1999
- Eberwein, Entwicklung des Störfallrechts, www.umweltallianz-mv.de/pdf/eberwein.pdf
- Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, München 2004
- Jarass, Hans, D., Bundes-Immissionsschutzgesetz, 6. Auflage, München 2005
- Knack, Vewaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, München 2000
- Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- Koch/Scheuing/Pache, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Düsseldorf, Nachlieferung 16, Mai 2005
- Kopp/ Ramsauer, Vewaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, München 2003
- Lehner, Dieter, Der Vorbehalt des Gesetzes für die Übermittlung von Informationen im Wege der Amtshilfe, München 1996
- Maunz-Dürig, Grundgesetz, Band I, München 2003
- Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, Juristische Schulung (JuS) 1982, S.187
- Neuser, Uwe, Störfallprävention, Baden-Baden 2002
- Pierothe, Otto, Schlink, Bernhard, Grundrechte, Staatsrecht II, 18.Auflage, Heidelberg 2000
- Rebentisch, Manfred, Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Überwachungs-, Stoff und Gebietsbezogene Regelungen, NVwZ 1991, S. 310
- Schlink, Bernhard, Die Amtshilfe, Berlin 1982
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Neuwied 1995
- Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, 2. Auflage Baden-Baden 2002
- Stelkens/Bonk/Sachs, Vewaltungsverfahrensgesetz, 5.Auflage, München 1998
- Turiaux, Umweltinformationsgesetz, München 1995
- Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Bund + EG, Band 1, Neuwied 1991

Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Länder 3 Saarl-Thür + LAI,
Darmstadt 1992

von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band. 2, München 2000

von Münch, Staatsrecht II, 5. Auflage, Stuttgart 2002

von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage, München 1999

Literaturverzeichnis zu Teil III

- Arch, E. (1993): Risk-Taking: A Motivational Basis for Sex Differences. *Psychological Reports*, 73, 3, 6-11
- Barke, R.P.; Jenkins-Smith, H. & Slovic, P. (1997): Risk Perceptions of Men and Women Scientists. *Social Science Quarterly*, 78, 1, March 1997, 167-176.
- Born, M.; Bleichrodt, N. & van der Flier, H. (1987): Cross-Cultural Comparison of Sex-Related Differences on Intelligence Tests: A Meta-Analysis. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 18, 283-314.
- Brenot, J., Bonnefous, S. & Mays, C. (1996): Cultural Theory and Risk Perception: Validity and Utility explored in the French Context. *Radiation Protection Dosimetry*, 68, 3/4, 239-243.
- Byrnes, J.P.; Miller, D.C. & Schafer, W. D. (1999): Gender Differences in Risk Taking: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 125, 3, 367-383.
- Choi, Y.S., Kim, J.S., & Lee, B.W. (2000): Public's perception and judgement on nuclear power. *Annals of Nuclear Energy*, 27, 295-309.
- Choi, Y.S., Lee, S.H., Cho, N.Z. & Lee, B.W. (1998): Development of the Public Attitude Model toward Nuclear Power in Korea. *Annals of Nuclear Energy*, 25, 12, 923-936.
- Croson, R. & Gneezy, U. (2004): Gender Differences in Preferences. Working paper, Wharton School, University of Pennsylvania.
- Dake, K. (1991): Orienting dispositions in the perception of risk – An analysis of contemporary worldviews and cultural biases. *Journal of Cross-cultural Psychology*, 22, 61-82.
- Dake, K. (1992): Myths of nature: Culture and the social construction of risk. *Journal of Social issues*, 48, 21-37.
- Davidson, D.J. & Freudenburg, W.R. (1996): Gender and Environmental Risk Concerns. *Environment and Behavior*, 28, 3, 302-339.
- Dindia, K. & Allen, M. (1992): Sex differences in self-disclosure: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 112, 106-124.

- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982): Risk and culture. Berkely, CA: University of California.
- Dosman, D.M., Adamowicz, W.L., Hrudey, S.E. (2001): Socioeconomic Determinants of Health and Food Safety-Related Risk Perceptions. *Risk Analysis*, 21, 2, 307-317.
- Eagly, A.H. (1995): The Science and Politics of Comparing Women and Men. *American Psychologist*, 50, 3, 145-158.
- Eckel, C.C. & Grossmann, P. J. (2003): Forecasting Risk Attitudes: An Experimental Study of Actual and Forecast Risk Attitudes of Women and Men. Unpublished Research Paper.
- Eisler, A.D., Eisler, H. & Yoshida, M. (2003): Perception of human ecology: cross-cultural and gender comparisons. *Journal of Environmental Psychology*, 23, 89-101.
- Claudia Empacher C, Hayn, D., Schubert, St, Schultz, I. : Analyse der Folgen des Geschlechtsrollenwandels für Umweltbewußtsein und Umweltverhalten Forschungsbericht 200 17 157, UBA-FB 000266. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-k/2165.pdf>
- Fincane, M.L., Slovic, P., Mertz, C.K., Flynn, J. & Satterfield, T.A. (2000): Gender, race and perceived risk: the "white male" effect. *Health, Risk & Society*, 2, 2, 159-172.
- Fischer, G.W., Morgan, M.G., Fischhoff, B. Nair, I. & Lave, L.B. (1991): What Risks Are People Concerned About? *Risk Analysis*, 11, 2, 303-314.
- Flynn, J., Slovic, P. & Mertz, C.K. (1994): Gender, Race, and Perception of Environmental Health Risks. *Risk Analysis*, 14, 6, 1101-1108.
- Franken, R.E.; Gibson, K.J. & Rowland, G.L. (1992): Sensation seeking and the tendency to view the world as threatening. *Personality and Individual Differences*. Jan, 13 (1), 31-38.
- Greenberg, M.R. & Schneider, D.F. (1995): Gender Differences in Risk Perception: Effects Differ in Stressed vs. Non-Stressed Environments. *Risk Analysis*, 15, 4, 503-511.
- Gustafson, P.E. (1998): Gender Differences in Risk Perception: Theoretical and Methodological Perspectives. *Risk Analysis*, 18, 6, 805-811.
- Halpern, M.T. & Warner, K.E. (1994): Radon Risk Perception and Testing: Sociodemographic Correlates. *Journal of Environmental Health*, 56, 7.
- Howel, D. Moffatt, S. Bush, J., Dunn, C.E. & Prince, H. (2003): Public views on the links between air pollution and health in Northeast England. *Environmental Research*, 91, 163-171.

- Howel, D.; Moffatt, S.; Prince, H.; Bush, J. & Dunn, C.E. (2002): Urban Air Quality in North-East England: Exploring the Influences on Local Views and Perceptions. *Risk Analysis*, 22, 1, 121-130.
- Hyde, J.S. & Linn, M.C. (1988): Gender Differences in Verbal Ability: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 104, 53-69.
- Jakobsen, L. & Karlsson, J.Ch. (1997): Verdagsuppfattningar inom riskområdet. In: A. Enander & L. Jakobsen (eds.), *Risk och hot I den svenska vardagen: Allt fran Tjernobyl till skuren sas* (Överstyrelsen for Civil Beredskap, Stockholm, 1996) 9-15.
- Johnson, B.B. (2002): Gender and Race in Beliefs about Outdoor Air Pollution. *Risk Analysis*, 22, 4, 725-738.
- Johnson, B.T. & Eagly, A. (1989): Effects of Involvement on Persuasion: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 106, 290-314.
- Jungermann, H. & Slovic, P. (1993a): Charakteristika individueller Risikowahrnehmung. In: BayerischeRück (Ed.), *Risiko ist ein Konstrukt*. München: Knesebeck, 89-107.
- Kahan, D.M, Braman, D, Gastil, J., Slovic P. & Mertz, C.K. (2005): Gender, Race and Risk Perception: The Influence of Cultural Status Anxiety. *Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper No. 86, Yale Law School*. http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/SSRN-id723762.pdf
- Kraus, N., Malmfors, T. & Slovic, P. (1992): Intuitive Toxicology: Expert and Lay Judgements of Chemical Risks. *Risk Analysis*, 12, 2, 215-232.
- Langford, I.H.; Georgiou, S.; Bateman, I.J.; Day, R.J. & Turner, R.K. (2000): Public perceptions of health risks from polluted coastal bathing waters: A mixed methodological analysis using cultural theory. *Risk Analysis*, 20, 5, 691-704.
- Larsen, R.J. & Diener, E. (1987): Affect intensity as an individual difference characteristic: A review. *Journal of Research in Personality*, 21, 1-39.
- Lee, T. & Harrison, K. (2000): Assessing safety cultures in nuclear power stations. *Safety Science*, 34, 61-97.
- MacGregor, D.G.; Slovic, P. & Malmfors, T. (1999): How Exposed Is Exposed Enough? Lay Inferences About Chemical Exposure. *Risk Analysis*, 19, 4, 649-659.

- Marris, C.; Langford, I.H. & O’Riordan, T. (1998): A quantitative test of the cultural theory of risk perceptions: Comparison with the psychometric paradigm. *Risk Analysis*, 18, 5, 635-647.
- Marshall, B.K. (2004): Gender, Race and Perceived Environmental Health Risk: The “White Male” Effect in Cancer Alley, LA. *Sociological Spectrum*, 24, 453-478.
- Mazur, I., Stanley Rothman, S. Robert Lichter (2001): Biases about Man-made Cancer among Researchers. *Social Studies of Science*, 31, 5, 771-778.
- McBeth, M.K. & Oaks, A.S. (1996): Citizen Perception of Risks Associated with Moving Radio-logical Waste. *Risk Analysis*, 16, 3, 421-427.
- McFarlane, B.L. (2005): Public Perceptions of Risk to Forest Biodiversity. *Risk Analysis*, 25, 3, 543-553.
- Nichelson, N.; Soane, E.; Fenton-O’Creevy, M. & Willman, P. (2005): Personality and domain-specific risk taking. *Journal of Risk Research*, 8, 2, 151-176.
- Nolen-Hoeksema, S. & Rusting, C.L. (1999): Gender Differences in Well-Being. In: D. Kahnemann, E. Diener & N. Schwarz (eds.), *Well—Being. The Foundations of Hedonic Psychology*. Russell Sage Foundation, New York, 330-350.
- Peters, E. & Slovic, P. (1996): The role of affect and worldviews as orienting dispositions in the perception and acceptance of nuclear power. *Journal of Applied Social Psychology*, 26, 16, 1427-1453.
- Rayner, S. (1992): Cultural theory and risk analysis. In: S. Krinsky & D. Golding (eds.), *Social theories of risk*. Westport, Connecticut: Praeger, 83-116.
- Riechard, D.E. & Peterson, S.J. (1998): Perception of Environmental Risk related to Gender, Community Socioeconomic Setting, Age and Locus of Control. *Journal of Environmental Education*, 30, 1.
- Roberti, J.W. (2004): A review of behavioral and biological correlates of sensation seeking. *Journal of Research in Personality*, 38, 3, 256-279.
- Rosenman, R.H. & Friedman, M. (1974): Neurogenic factors in the pathogenesis of coronary heart disease. *Medical Clinics of North America*, 58, 269-279.
- Savage, I. (1993): Demographic Influences on Risk Perceptions. *Risk Analysis*, 13, 4, 413-420.

- Satterfield, T.A., Mertz, C.K. & Slovic, P. (2004): Discrimination, Vulnerability and Justice in the Face of Risk. *Risk Analysis*, 24, 1, 115-129.
- Schütz, H. & Wiedemann, P.M. (1995): Implementation of the Seveso directive in Germany – An evaluation of hazardous incident information. *Safety Science*, 18, 203-214.
- Schütz, H. & Wiedemann, P.M. (1998): Judgments of Personal and Environmental Risks of Consumer Products – Do they differ? *Risk Analysis*, 18, 1, 119-129.
- Schütz, H., Wiedemann, P.M. & Gray, P.C.R. (2000): Risk perception - Beyond the psychometric paradigm (Arbeiten zur Risikokommunikation, Heft 78). Jülich: Forschungszentrum Jülich GmbH. Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik (Online: http://www.fz-juelich.de/mut/hefte/heft_78.pdf).
- Siegrist, M. (2000): The Influence of Trust and Perceptions of Risks and Benefits on the Acceptance of Gene Technology. *Risk Analysis*, 20, 2, 195-203.
- Siegrist, M. (2003): Perception of gene technology, and food risks: results of a survey in Switzerland. *Journal of Risk Research*, 6, 1, 45-60.
- Sitkin, S.B. & Pablo, A.L. (1992): Reconceptualizing the determinants of risk behaviour. *Academy of Management Review*, 17, 1, 9-38.
- Sjöberg, L. (1996): A discussion of the limitations of the psychometric and cultural theory approaches to risk perception. *Radiation Protection Dosimetry*, 68, 219-225.
- Sjöberg, L. (1997): Explaining risk perception: An empirical and quantitative evaluation of cultural theory. *Risk Decision and Policy*, 2, 113-130.
- Sjöberg, L. (1998): World views, political attitudes and risk perception. *Risk - Health, Safety and Environment*, 9, 137-152.
- Sjöberg, L. (2000): Factors in risk perception. *Risk Analysis*, 20, 1, 1-11.
- Sjöberg, L. (2000): Specifying factors in radiation risk perception. *Scandinavian Journal of Psychology*, 41, 2, 169-174.
- Sjöberg, L. (2002): Are received risk perception models alive and well? *Risk Analysis*, 22, 4, 665-669.
- Slovic, P. (1987): Perception of risk. *Science*, 236, 280-285.

- Slovic, P. (1992): Perception of risk: Reflections on the psychometric paradigm. In: S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social theories of risk*. Westport, Connecticut: Praeger, 117-152.
- Slovic, P. (1999): Trust, emotion, sex, politics, and science: surveying the risk-assessment battlefield. *Risk Analysis*, 19, 4, 689-701.
- Slovic, P., Finucane, M.L., Peters, E. & MacGregor, D.G. (2004): Risk as Analysis and Risk as Feelings: Some Thoughts about Affect, Reason, Risk, and Rationality. *Risk Analysis*, 24, 2, 311-322.
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (1977): Cognitive processes and societal risk taking. In: H. Jungermann & G.d. Zeeuw (Eds.), *Decision making and change in human affairs*. Dordrecht: Riedel, 7-36.
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (1980): Facts and fears: Understanding perceived risk. In: R.C. Schwing & W.A. Albers (Eds.), *Societal risk assessment: How safe is safe enough?* New York: Plenum Press, 181-214.
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (1986): The psychometric study of risk perception. In: V.T. Covello, J. Menkes & J. Mumpower (Eds.), *Risk evaluation and management*. New York: Plenum Publishing Corporation.
- Slovic, P., Kunreuther, H.C. & White, G.F. (1974): Decision processes, rationality and adjustment to natural hazards. In: G.F. White (Ed.), *Natural hazards, local, national, and global*. New York: Oxford University Press, 187-205.
- Slovic, P., Layman, M., Kraus, N., Flynn, J., Chalmers, J. & Gesell, G. (1991): Perceived risk, stigma, and potential economic impacts of a high-level nuclear waste report. *Risk Analysis*, 11, 683-696.
- Slovic, P., Malmfors, T., Mertz, C.K., Neil, N. & Purchase, I.F. (1997): Evaluating chemical risks: results of a survey of the British Toxicology Society. *Human & Experimental Toxicology*, 16, 6, 289-304.
- Slovic, P., Malmfors, T., Krewski, D., Mertz, C.K., Neil, N. & Bartlett, S. (1995): Intuitive Toxicology II: Expert and Lay Judgments of Chemical Risks in Canada. *Risk Analysis*, 15, 6, 661-675.

- Stedman, R.C. (2004): Risk and Climate Change: Perceptions of Key Policy Actors in Canada. *Risk Analysis*, 24, 5, 1395-1406.
- Thompson, M.; Ellis, R. & Wildavsky, A. (1990): Cultural theory. Boulder, CO: Westview Press.
- Trumbo, C.W. (1996): Examining Psychometrics and Polarization in a Single-Risk Case Study. *Risk Analysis*, 16, 3, 429-438.
- Wester-Herber, M. & Warg, L.E. (2002): Gender and regional differences in risk perception: results from implementing the Seveso II Directive in Sweden. *Journal of Risk Research*, 5, 21, 69-81.
- Wiedemann, P.M. & Kresser, R. (1997): Intuitive Risikobewertung – Strategien der Bewertung von Umweltrisiken. Arbeiten zur Risiko-Kommunikation Heft 62. Jülich: Forschungszentrum Jülich, Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik.
- Wiedemann, P.M. & Karger, C.R. (1998): Kognitive und affektive Komponenten der Bewertung von Umweltrisiken. *Zeitschrift für Experimentelle Psychologie*, 45(4), 334-344.
- Wildavsky, A. & Dake, K. (1990): Theories of risk perception: Who fears what and why? *Daedalus*, 119, 41-60.
- Zuckerman, M. (1994): Behavioral expressions and biosocial bases of sensation seeking. Cambridge: Cambridge University Press.