



HESSISCHER LANDTAG

16. 06. 2015

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes (HUIG)

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 16. Juni 2015 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 16. Juni 2015 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vertreten.

A. Problem

Aus dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) folgt, dass die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG nicht den Vorgaben des Europarechts entspricht, soweit sich oberste Landesbehörden als am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Einrichtungen auch noch nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen, nicht zur Information verpflichtet zu sein.

Nach der Entscheidung des EuGH vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) gilt die in Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU eingeräumte Befugnis, "Gremien oder Einrichtungen [...], soweit sie in [...] gesetzgebender Eigenschaft handeln", nicht als Behörden anzusehen, die Zugang zu den bei ihnen vorhandenen Umweltinformationen gewähren müssen, nur bei formellen Gesetzgebungsverfahren und nicht beim Erlass von Rechtsverordnungen. Daher ist die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG vorgesehene Ausnahme vom Begriff der informationspflichtigen Stelle für oberste Landesbehörden, "soweit sie beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden", mit dem Europarecht unvereinbar.

Schließlich besteht in Bezug auf Art. 2 Nr. 2 der Umweltinformationsrichtlinie sowie von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 des UN-ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (BGBl. II 2006 S. 1252) - Aarhus-Übereinkommen - ein Umsetzungsdefizit im Zusammenhang mit der Definition der Kontrolle einer juristischen Person des Privatrechts durch die öffentliche Hand, in Fällen, in denen eine mehrheitliche Kontrolle erst durch Addition der Anteile von Bund und Land gegeben ist, welches durch sich komplementierende Regelungen von Bund und Land zu beheben ist.

Nach der Rechtsprechung des EuGH muss das nationale Recht, das nicht europarechtskonform ausgelegt werden kann, so schnell wie möglich mit den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union in Einklang gebracht werden. Im Hinblick auf das EuGH-Urteil vom 18. Juli 2013 besteht daher ein dringlicher Novellierungsbedarf.

B. Lösung

Änderung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes entsprechend dem vorliegenden Gesetzentwurf.

C. Befristung

Das Hessische Umweltinformationsgesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Mehraufwendungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	-	-	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	-	-	-	-
Laufend ab Haushaltsjahr	-	-	-	-

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Durch die Änderung des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG wird die Bereichsausnahme, welche oberste Landesbehörden im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren von den informationspflichtigen Stellen ausnimmt, in der Weise eingeschränkt, dass sie lediglich im Rahmen von laufenden Gesetzgebungsverfahren und nicht beim Erlass von Rechtsverordnungen gilt. Daraus könnten geringfügige - nicht bezifferbare - Mehrkosten bei den obersten Landesbehörden entstehen. Für die Gewährung von Informationen werden allerdings grundsätzlich Gebühren und Auslagen nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz erhoben (Ausnahme: z.B. mündliche und einfache schriftliche Auskünfte). Gesonderte Haushaltsmittel sind daher nicht erforderlich und nicht im Haushaltsplan eingestellt; die Finanzierung wird im Rahmen der vorhandenen Budgets sichergestellt.

3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung

Nicht erforderlich.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes**

Vom

Artikel 1

Das Hessische Umweltinformationsgesetz vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I S. 659), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Informationspflichtige Stellen sind

 1. die Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts; öffentliche Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft,
 2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle einer oder mehrerer der in Nr. 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen.

Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht

 1. die obersten Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, und
 2. Gerichte des Landes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen."
 - b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) In Nr. 2 Buchst. c wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und das Wort "oder" angefügt.
 - bbb) Als Nr. 3 wird angefügt:

"3. mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen unmittelbar oder mittelbar über eine Mehrheit im Sinne der Nr. 2 Buchst. a bis c verfügen und zumindest der hälftige Anteil an dieser Mehrheit den in Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist."
 - bb) Satz 2 wird aufgehoben.
2. In § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 wird die Angabe "28. Juni 2011 (BGBl. I S. 1690)" durch "25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749)" ersetzt.
3. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe "9. Juli 2009 (GVBl. I S. 253)" durch "13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622)" ersetzt.
 - b) In Abs. 2 Satz 3 wird die Angabe "vom 17. März 1970 (GVBl. I. S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54)" durch "in der Fassung vom 24. März 2013 (GVBl. S. 134)" ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf dient der ordnungsgemäßen Umsetzung derjenigen Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 41 S. 26 - Umweltinformationsrichtlinie der EU), die Ausnahmen vom Begriff der informationspflichtigen Stelle zulassen. Diese Vorgaben werden im Bundesrecht durch das geltende Umweltinformationsgesetz (UIG), im Hessischen Landesrecht durch das Hessische Umweltinformationsgesetz (HUIG) umgesetzt. Durch den Gesetzentwurf wird das HUIG an neueste europarechtliche Vorgaben angepasst, wobei hierzu eine lediglich punktuelle Änderung des bestehenden Gesetzes erforderlich ist. Die darüber hinaus erfolgenden Änderungen sind lediglich redaktioneller und nicht inhaltlicher Natur.

Aus dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09) folgt, dass die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG nicht den Vorgaben des Europarechts entspricht, soweit sich oberste Landesbehörden als am Gesetzgebungsverfahren beteiligte Einrichtungen auch noch nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen, nicht zur Information verpflichtet zu sein.

Nach der Entscheidung des EuGH vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11) gilt die in Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU eingeräumte Befugnis, "Gremien oder Einrichtungen [...], soweit sie in [...] gesetzgebender Eigenschaft handeln", nicht als Behörden anzusehen, die Zugang zu den bei ihnen vorhandenen Umweltinformationen gewähren müssen, nur bei formellen Gesetzgebungsverfahren und nicht beim Erlass von Rechtsverordnungen. Daher war die Ausnahme vom Begriff der informationspflichtigen Stelle für oberste Landesbehörden, "soweit sie beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden", wegen Unvereinbarkeit mit dem Europarecht zu streichen.

Die sich auf die Tätigkeit oberster Landesbehörden im Rahmen der Gesetzgebung beziehende Bereichsausnahme kann nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 14. Februar 2012 in der Rechtssache C-204/09 im Grundsatz beibehalten bleiben. Im Hinblick auf die restriktive Auslegung des EuGH, was die zeitliche Geltung dieser Bereichsausnahme betrifft, wird dieser zur Klarstellung jedoch präziser formuliert. Durch das neu eingefügte Wort "solange" wird klargestellt, dass die Bereichsausnahme auf die Zeitspanne bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens beschränkt ist.

Schließlich wird ein bislang in Bezug auf Art. 2 Nr. 2 der Umweltinformationsrichtlinie sowie von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 des UN-ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (BGBl. II 2006 S. 1252) - Aarhus-Übereinkommen - bestehendes Umsetzungsdefizit im Zusammenhang mit der Definition der Kontrolle einer juristischen Person des Privatrechts durch die öffentliche Hand beseitigt, welches sich in Fällen ergibt, in denen eine mehrheitliche Kontrolle erst durch Addition der Anteile von Bund und Land gegeben war. Weder aus dem UIG des Bundes noch aus dem HUIG ergab sich bisher eine sichere Zuordnung für den Fall, dass der Bund und das Land (Hessen) zwar kumulativ, aber nicht alternativ die Mehrheit der Anteile innehaben.

Nach der Rechtsprechung des EuGH muss das nationale Recht, das nicht europarechtskonform ausgelegt werden kann, so schnell wie möglich mit den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union in Einklang gebracht werden. Im Hinblick auf das EuGH-Urteil vom 18. Juli 2013 besteht daher ein dringlicher Novellierungsbedarf.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1

Zu Nr. 1 a

Bis auf die Änderung des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG dienen die Änderungen lediglich der Klarstellung, ohne eine inhaltliche Änderung herbeizuführen.

In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HUIG wird der Begriff "Landesregierung" gestrichen, da diese bereits vom Begriff "Behörden des Landes" mitumfasst ist.

Nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie der EU bezeichnet der Ausdruck "Behörde" "die Regierung oder andere Stellen der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene".

Nach Art. 100 der Verfassung des Landes Hessen besteht die Landesregierung (Kabinett) aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern.

Für den Behördenbegriff genügt es, dass die wahrzunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben (Kopp/Ramsauer, VwVfG-Kommentar, 15. Aufl., 2014, § 1 Rz. 56). Somit sind auch die in Art. 100 der Verfassung des Landes Hessen genannten Verfassungsorgane, nämlich der Ministerpräsident und die Minister (Landesregierung), als Behörden anzusehen, wenn und soweit sie im konkreten Fall nicht als solche, sondern aufgrund des allgemeinen Verwaltungsrechts tätig werden (a.a.O. Rz. 56a).

Auch der Wortlaut der Umweltinformationsrichtlinie der EU, "Regierung oder andere Stellen der öffentlichen Verwaltung", spricht für das Verständnis, dass die "Regierung" dann nicht als Behörde zu begreifen ist, wenn das jeweilige Verfassungsorgan in seiner ausschließlich verfassungsrechtlich determinierten Funktion tätig wird. Die Formulierung "die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung" ergibt nur dann einen Sinn, wenn die "Regierung" als Stelle der öffentlichen Verwaltung verstanden wird.

Mithin legt der Wortlaut der Richtlinie selbst nahe, dass die Regierung (nur) dann als Behörde und damit informationspflichtige Stelle im Sinne des Umweltinformationsrechts anzusehen ist, wenn sie öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Aus diesem Grunde ist das zusätzliche Aufführen des Begriffs "Landesregierung" in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 HUIG überflüssig.

Mit der Änderung von § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG werden die Konsequenzen aus dem Urteil des EuGH vom 14. Februar 2012 (Rechtssache C-204/09; Flachglas Torgau GmbH) sowie dem Urteil des EuGH vom 18. Juli 2013 (Rechtssache C-515/11; Deutsche Umwelthilfe e.V.) gezogen. Ziel ist eine lückenlose Umsetzung von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU. Zwar betreffen beide EuGH-Entscheidungen Regelungen des UIG des Bundes, jedoch sind aus diesen Entscheidungen Konsequenzen für das HUIG zu ziehen, da das HUIG eine inhaltsgleiche Regelung wie das UIG des Bundes enthält.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 14. Februar 2012 beruht auf einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts. Aus der Antwort des EuGH folgt, dass die Vorschriften des deutschen Umweltinformationsgesetzes über die Ausnahme von informationspflichtigen Stellen nicht mit Art. 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU vereinbar sind, soweit sich Behörden darauf berufen, nicht zur Information verpflichtet zu sein, weil sie "in gesetzgebender Eigenschaft handeln" und das Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen ist. Ziel der Richtlinie gemäß ihrem Art. 1 ist, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind, zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass diese Informationen öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden. Dem stünde es entgegen, wenn sich die obersten Behörden auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens darauf berufen könnten, keine informationspflichtige Stelle zur Herausgabe von Informationen zu sein. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erscheint eine Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Verfahrens nicht mehr möglich. Zu beachten ist, dass auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin die Möglichkeit besteht, die Übermittlung von Informationen aus anderen Gründen nach Maßgabe der §§ 7 und 8 HUIG ganz oder teilweise abzulehnen.

Die vorgesehene Rechtsänderung dient ausschließlich der Klarstellung. Der Wortlaut stellt zukünftig kumulativ auf die Kriterien "soweit" und "solange" ab. Das Kriterium "soweit" ist erfüllt, wenn die von der Anfrage erfassten Informationen aus einer Tätigkeit der obersten Landesbehörde im Zusammenhang mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren resultieren. Dem Kriterium "solange" kommt demgegenüber allein eine zeitliche Bedeutung zu, nämlich, ob sich die Informationsanfrage auf ein noch andauerndes oder auf ein schon abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren bezieht.

Das Urteil des EuGH vom 18. Juli 2013 beruht auf einem Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin. Auch aus diesem sind Konsequenzen für das Landesrecht zu ziehen. Aus den Antworten des EuGH folgt, dass die Vorschriften des deutschen Umweltinformationsgesetzes über die Ausnahme von informationspflichtigen Stellen nicht mit Art. 2 der Umweltinformationsrichtlinie der EU vereinbar sind, soweit es um Ministerien geht, die bei der Erarbeitung und beim Erlass einer Rechtsverordnung tätig werden, die im Rang unter einem Gesetz steht. Die Umweltinformationsrichtlinie soll zu größerer Transparenz führen. Die mit der Neufassung verbundene Streichung der Worte "oder beim Erlass von Rechtsverordnungen" ist erforderlich, weil das Tätigwerden beim Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund der Entscheidung des EuGH nicht mehr der Ausnahme des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HUIG unterfallen darf. Dabei ist zu beachten, dass weiterhin die Möglichkeit besteht, die Übermittlung von Informationen in begründeten Fällen nach Maßgabe der §§ 7 und 8 HUIG ganz oder teilweise abzulehnen.

Zu Nr. 1 b

§ 2 Abs. 2 HUIG wird um eine neue Nr. 3 ergänzt, die den Begriff der Kontrolle einer juristischen Person durch die öffentliche Hand konkretisiert. Aktuell besteht eine Umsetzungslücke im deutschen Recht, wenn eine solche Kontrolle gemäß den Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie der EU und des Aarhus-Übereinkommens durch Stellen der öffentlichen Verwaltung vorliegt, diese mehrheitliche Kontrolle der öffentlichen Hand sich aber ausnahmsweise nur aus der Addition der Anteile von Bund und Land ergibt. Bislang knüpft das Bundesrecht nur an eine Kontrolle durch den Bund und das Recht der Länder nur an eine Kontrolle durch das Land an. Auf Ebene des Bundesrechts wurde deshalb eine Regelung getroffen, welche bei einer bestehenden Mehrheit der öffentlichen Hand an der juristischen Person des Privatrechts eine Kontrolle durch den Bund anerkennt, wenn diesem der überwiegende Anteil zugeordnet werden kann und ihm damit eine Steuerungsbefugnis über die Person des Privatrechts zusteht.

Damit ist aber nicht geregelt, wie Kontrolle in dem Fall zu bewerten ist, wenn nicht dem Bund der überwiegende Anteil zugeordnet werden kann. Um in Zukunft eine Regelungslücke zu vermeiden, stellt die Ergänzung um Nr. 3 klar, dass dann, wenn dem Land zumindest der hälftige Anteil an der Mehrheit im Sinne der Nr. 2 Buchst. a bis c zuzuordnen ist, eine Kontrolle durch das Land Hessen besteht.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 HUIG wird aufgrund des fehlenden Regelungsgehaltes gestrichen.

Im Übrigen erfolgen in § 2 Abs. 2 HUIG lediglich redaktionelle Folgeanpassungen.

Zu Nr. 2 und Nr. 3

Redaktionelle Aktualisierung der Gesetzesangaben.

Zu Art. 2

Der Art. enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Wiesbaden, 16. Juni 2015

Der Hessische Ministerpräsident

Bouffier

Die Hessische Ministerin für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz
Hinz